MINISTERIO DE JUVENTUD
E INFANCIA
MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, JUSTICIA Y RELACIONES CON LAS CORTES
MINISTERIO DEL INTERIOR
MINISTERIO DE IGUALDAD

MEMORIA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO DEL ANTEPROYECTO DE LEY ORGÁNICA POR LA QUE SE MODIFICA LA LEY ORGÁNICA 8/2021, DE 4 DE JUNIO, DE PROTECCIÓN INTEGRAL A LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA FRENTE A LA VIOLENCIA PARA LA MEJORA DE LAS GARANTÍAS DE PROTECCIÓN DE LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA.

FICHA DEL RESUMEN EJECUTIVO

Ministerio/Órgano proponente	**MINISTERIO DE JUVENTUD E INFANCIA** **MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, JUSTICIA Y RELACIONES CON LAS CORTES** **MINISTERIO DEL INTERIOR** **MINISTERIO DE IGUALDAD**	**Fecha**	28/05/2026
Título de la norma	**ANTEPROYECTO DE LEY ORGÁNICA POR LA QUE SE MODIFICA LA LEY ORGÁNICA 8/2021, DE 4 DE JUNIO, DE PROTECCIÓN INTEGRAL A LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA FRENTE A LA VIOLENCIA PARA LA MEJORA DE LAS GARANTÍAS DE PROTECCIÓN DE LA INFANCIA Y ADOLESCENCIA.**		
Tipo de Memoria	Normal ☒ Abreviada ☐		
OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA			
Situación que se regula	Reforzar la protección de la infancia y la adolescencia frente a cualquier tipo de violencia. Garantizar el respeto a los derechos de las niñas, niños y adolescentes, reconocidos en esta ley orgánica, en todo el territorio. Garantizar el respeto del interés superior del menor.		

Objetivos que se persiguen	Garantizar una protección integral y efectiva a las niñas, niños y adolescentes frente cualquier tipo de violencia. Asegurar la aplicación homogénea de la ley en todo el territorio nacional garantizando el principio de igualdad y no discriminación. Reforzar determinados principios, que recoge la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio de manera pionera, redundando en la protección de derechos y libertades. Proteger y garantizar el interés superior del menor como consideración primordial en todas las actuaciones que se lleven a cabo tanto en el sector público como en el privado.
Principales alternativas consideradas	Se ha considerado la opción de desarrollar la Ley Orgánica reglamentariamente, no obstante, teniendo presente la trascendencia de las modificaciones que se pretenden llevar a cabo el rango reglamentario resulta insuficiente. Otra alternativa sería no reformar la Ley Orgánica, esta opción no se considera adecuada al no estar alineada con el fin que se persigue.
CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO	
Tipo de norma	Ley Orgánica
Estructura de la Norma	Exposición de motivos. seis artículos, una disposición adicional única y cuatro disposiciones finales.

Informes recabados	Durante la tramitación del procedimiento de elaboración del anteproyecto de ley orgánica se han sustanciado los siguientes trámites y se han recabado los informes que seguidamente se detallan: ▪ Consulta pública, realizada a través de la web del Ministerio de Juventud e Infancia entre el 9 y el 23 de diciembre de 2024. ▪ Informe de la unidad de igualdad del Ministerio de Juventud e Infancia, según lo previsto en el artículo 3.2.f del Real Decreto 259/2019, de 12 de abril, por el que se regulan las Unidades de Igualdad de la Administración General del Estado, emitido el 22 de septiembre de 2025. ▪ Informe del Delegado de Protección de Datos del Ministerio de Juventud e Infancia, a emitir con carácter previo al informe preceptivo de la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD), de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5.3.b) de su Estatuto, aprobado por Real Decreto 389/2021, de 1 de junio, de acuerdo con el apartado 4 de la Instrucción 1/2021, de 2 de noviembre, de la Agencia Española de Protección de Datos, por la que se establecen directrices respecto de la función consultiva de la Agencia, de conformidad con el Reglamento (UE) 2016/679, del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y la libre circulación de esos datos, la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, y el Estatuto de la Agencia Española de Protección de Datos, aprobado por el Real Decreto 389/2021, de 1 de junio, emitido el 18 de noviembre de 2025. ▪ Informe de la Abogacía del Estado del Ministerio de Juventud e Infancia, en virtud del Real Decreto 1057/2024, de 15 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de la Abogacía General del Estado. No recibido. ▪ Informe de la Oficina presupuestaria, de conformidad con el Real Decreto 2855/1979, de 21 de diciembre,

	por el que se crean Oficinas Presupuestarias, emitido el 26 de septiembre de 2025. ▪ Informe de la Comisión Ministerial de Administración Digital del Ministerio de Juventud e Infancia, según lo previsto en el artículo 3.2.e) de la Orden JUI/844/2024, de 31 de julio, por la que se crea la Comisión Ministerial de Administración Digital del Ministerio de Juventud e Infancia y se regula su composición y funciones, emitido el 21 de enero de 2026. Igualmente, se prevé recabar los siguientes informes: ▪ Informe de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa del Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, según lo dispuesto en el artículo 26.9 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre. ▪ Informe del Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes, según lo dispuesto en el artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.. ▪ Informe del Ministerio de Trabajo y Economía Social, según lo dispuesto en el artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, emitido el XXXX. ▪ Informe del Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, según lo dispuesto en el artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.. ▪ Informe del Ministerio de Sanidad, según lo dispuesto en el artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.. ▪ Informe del Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030, según lo dispuesto en el artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre. . ▪ Informe del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, según lo dispuesto en el artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. ▪ Informe del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, según lo dispuesto en el artículo 26.5,

	párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre. ▪ Informe del Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública, según lo dispuesto en el artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre. ▪ Informe del Ministerio de Economía, Comercio y Empresa, según lo dispuesto en el artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre. ▪ Informe del Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática, según lo dispuesto en el artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre. ▪ Informe del Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, de acuerdo con lo previsto en el artículo 26.5, párrafo cuarto, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. ▪ Informe del Ministerio del Interior, de acuerdo con lo previsto en el artículo 26.5, párrafo cuarto, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. ▪ Informe del Ministerio de Igualdad, de acuerdo con lo previsto en el artículo 26.5, párrafo cuarto, de la Ley 50/1997, del Gobierno. ▪ Informe del Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática, según lo dispuesto en el artículo 26.5, párrafo sexto, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre. ▪ Informe del Consejo Fiscal, según lo previsto en el artículo 14.4, j) de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, reguladora del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal.. ▪ Informe del Consejo General del Poder Judicial, según lo previsto en el artículo 81 del Acuerdo de 22 de abril de 1986, del Consejo General del Poder Judicial, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo General del Poder Judicial. ▪ Informe de la Agencia Española de Protección de Datos, según lo previsto en el artículo 5.3.b) del Real Decreto 389/2021, de 1 de junio, por el que se

	aprueba el Estatuto de la Agencia Española de Protección de Datos. ▪ Sometido a información a la Conferencia Sectorial de Infancia y Adolescencia, de acuerdo con el artículo 3.1.d) del Reglamento de Organización y Funcionamiento Conferencia Sectorial de Infancia y Adolescencia. ▪ Informado por el Observatorio de la Infancia, en aplicación de lo previsto en el Acuerdo de Consejo de Ministros, de 12 de marzo de 1999, por el que se crea el Observatorio de la Infancia. ▪ Informado por el Consejo Estatal de Participación de la Infancia y de la Adolescencia en su sesión de fecha XXX, de conformidad con la disposición segunda d) de la Orden DSA/1009/2021, de 22 de septiembre, por la que se crea el Consejo Estatal de Participación de la Infancia y de la Adolescencia. ▪ Sometido a la Comisión Interministerial para la Juventud, según lo indicado en el Real Decreto 1923/2008, de 21 de noviembre, por el que se crea la Comisión Interministerial para la Juventud y se regulan sus funciones, composición y funcionamiento. ▪ Informado en el Consejo Interterritorial de Juventud de acuerdo con el Real Decreto 608/2025, de 8 de julio, por el que se aprueba el Estatuto del organismo autónomo Instituto de la Juventud. ▪ Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Juventud e Infancia, de acuerdo con lo previsto en el artículo 26.5, párrafo cuarto, de la Ley 50/1997, del Gobierno. ▪ Aprobación previa del ministro para la Transformación Digital y de la Función Pública, de conformidad con lo previsto en el artículo 26.5, párrafo quinto, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. Dictamen del Consejo de Estado, de conformidad con lo previsto en el artículo 22.3 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril del Consejo de Estado.

	▪ Audiencia e información públicas, con la publicación del anteproyecto de ley orgánica y su MAIN en la web del Ministerio de Juventud e Infancia.	
Trámite de información pública	El anteproyecto de ley orgánica ha sido sometido al trámite de consulta pública previa entre el 9 y el 23 de diciembre de 2024.	
ANALISIS DE IMPACTOS		
ADECUACIÓN AL ORDEN DE COMPETENCIAS	Art. 149.1. 1.ª; art. 149.1.8ª y art. 149.1.18ª de la Constitución Española.	
IMPACTO ECONÓMICO Y PRESUPUESTARIO	Efectos sobre la economía en general.	
	En relación con la competencia	☒ la norma no tiene efectos significativos sobre la competencia. ☐ la norma tiene efectos positivos sobre la competencia. ☐ la norma tiene efectos negativos sobre la competencia.

	Desde el punto de vista de las cargas administrativas	☐ supone una reducción de cargas administrativas. Cuantificación estimada: ☐ incorpora nuevas cargas administrativas. Cuantificación estimada: ☐ no afecta a las cargas administrativas.
	Desde el punto de vista de los presupuestos, la norma ☐ Afecta a los presupuestos de la Administración del Estado. ☐ Afecta a los presupuestos de otras Administraciones Territoriales.	☐ implica un gasto: ☐ implica un ingreso.
IMPACTO DE GÉNERO	La norma tiene un impacto de género	Negativo ☐ Nulo ☐ Positivo ☐

OTROS IMPACTOS CONSIDERADOS	Impacto sobre la infancia y adolescencia. Positivo Impacto sobre la familia. Positivo Impacto sobre profesiones reguladas. Positivo
OTRAS CONSIDERACIONES	Impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad. Positivo. Impacto en materia de cambio climático. Nulo.

I) Oportunidad de la propuesta.

1º Motivación.

La aprobación de la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral de la infancia y la adolescencia frente a la violencia constituyó un hito en favor de la regulación del respeto y protección de los derechos de la infancia y adolescencia en nuestro país ante cualquier forma de violencia. Esta ley respondía tanto a la necesidad de otorgar una protección integral en nuestro país a las niñas, niños y adolescentes, como a las recomendaciones, observaciones y mandatos internacionales en la materia. La ley asume los tratados internacionales ratificados por España, incorpora los principios de la Convención sobre Derechos del Niño y da respuesta de forma expresa a la recomendación del Comité de los Derechos del Niño respecto de la aprobación de una ley integral sobre la violencia contra niñas y niños, de forma análoga al marco normativo sobre violencia de género, tras el examen de situación de los derechos de la infancia en España que se realizó en 2018.

Si bien el avance que supuso la aprobación de esta ley en nuestro país es indiscutible, al contemplar su aplicación y desarrollo se observa que no alcanza un nivel de cumplimiento y aplicación que garantice una protección efectiva de las niñas, niños y adolescentes.

De acuerdo con los últimos datos analizados por diversas organizaciones como UNICEF o ANAR, la violencia contra niñas y niños es un problema generalizado que persiste. Entre el 83% y el 91% de niñas, niños, y adolescentes sufren actos de violencia en diferentes etapas de su infancia en distintos entornos[1]. A menudo esta violencia sucede en entornos de confianza, dentro del núcleo familiar y más cercano de las niñas y niños[2]. Por otro lado, la violencia sexual y el acoso escolar, en sus múltiples variedades, constituyen un problema que lejos de verse reducido, se convierten en la principal preocupación de niñas, niños y adolescentes[3].

A esto se unen los datos sobre el número de personas menores de edad víctimas mortales de violencia de género, que entre el año 2013, primer año del que se dispone de datos, y hasta marzo de 2026[4], ha sido de 68, 34 niñas y 34 niños, siendo los años 2015 y 2024 los peores de la serie con 9

[1]https://bienestaryproteccioninfantil.es/cuanta-violencia-es-demasiada-evaluacion-de-la-polivictimizacion-en-la-infancia-y-la-adolescencia/
[2]https://www.unicef.es/sites/unicef.es/files/comunicacion/Una_situacion_habitual_Violencia_en_las_vidas_de_los_ninos_y_los_adolescentes.pdf, p.4
[3] https://www.unicef.es/sites/unicef.es/files/communication/Barometro_infancia_202122.pdf
[4] https://violenciagenero.igualdad.gob.es/violenciaEnCifras/victimasMortales/fichaMenores/home.htm

personas menores de edad asesinadas. Por otra parte, multitud de casos de violencia no son comunicados o notificados debido a la alta tolerancia social y falta de formación de profesionales.

En este sentido resulta especialmente preocupante la violencia sexual en ámbitos de confianza, pues tal y como pone de manifiesto el informe de Save the Children: *Por una justicia a la altura de la infancia. Análisis de sentencias sobre abusos sexuales a niños y niñas en España*, en 8 de cada 10 casos de abusos sexuales contra la infancia el agresor es una persona del entorno familiar o conocida del niño o niña, y el 96% de los abusadores no tiene antecedentes penales relacionados con violencia sexual. El abuso sexual es una de las formas más graves de violencia contra la infancia y adolescencia y, además, una de las más ocultas. Según los últimos datos del Ministerio del Interior, en 2021 se presentaron 8.317 denuncias por delitos contra la libertad sexual que tenían como víctima a niños, niñas y adolescentes. Estos datos sin embargo no reflejan totalmente la realidad pues se estima que solo el 15 % de los casos de abuso sexual llegan a denunciarse.

Tal y como subraya la Estrategia para los derechos de los niños y de las niñas del Consejo de Europa, la violencia contra niñas y niños constituye *una vulneración de sus derechos, socava su desarrollo social y afecta el goce de sus demás derechos*. La violencia suele tener consecuencias devastadoras a corto y largo plazo para la salud física y mental, que algunas veces se prolonga a lo largo de generaciones. Además, se constata que el riesgo de violencia contra la infancia, en especial contra las niñas, continúa estando presente en cada entorno, incluido el entorno digital, y en los lugares en que niñas y niños deberían estar más seguros, como la escuela, las instituciones judiciales, las actividades de ocio y el hogar.

De acuerdo con lo previsto en la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, se desarrolló la Estrategia de erradicación de la violencia sobre la infancia y adolescencia, y, de conformidad con sus objetivos y principios es necesario dotar de mayores garantías a la ley en cuanto a la creación de entornos seguros, la especialización en la atención y asistencia a niñas, niños y adolescentes y la coordinación eficaz entre las administraciones.

La Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989 y ratificada por el Reino de España el 30 de noviembre de 1990, reconoce el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social. Por otro lado, la Carta Social Europea garantiza los derechos de los niños a una protección social, jurídica y económica apropiada. Asimismo, tanto el ordenamiento

jurídico interno como los instrumentos internacionales ratificados por España establecen la consideración primordial del interés superior del menor en todas aquellas actuaciones que lleven a cabo las instituciones. A todo esto ha de sumarse que, de acuerdo con el artículo 39 de la Constitución Española, corresponde a los poderes públicos la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes prevista en los acuerdos internacionales.

El informe de seguimiento de la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, pone de manifiesto los avances normativos a nivel estatal y autonómico que se han logrado tras la aprobación de la norma, si bien también refleja las áreas en las que es preciso realizar un trabajo más exhaustivo.

De este modo, se considera imperativo continuar avanzando para lograr erradicar la violencia sobre personas menores de edad y, en este sentido, mediante la presente reforma se pretende ampliar los mecanismos y garantías de protección de la infancia previstos en la referida ley orgánica contribuyendo así a una mejora de su implementación y alcance.

En la elaboración de esta norma se han tenido en cuenta las aportaciones del grupo de personas expertas para el análisis y la mejora de la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, constituido por el Ministerio de Juventud e Infancia en febrero de 2025. Este grupo de trabajo ha contado con especialistas de reconocido prestigio en ámbitos como la judicatura, la psicología, la sociología, la pediatría o el trabajo social, entre otros. El principal objetivo de este grupo ha sido proponer mejoras para aumentar la protección de la infancia y la adolescencia víctima de violencia de género y de violencia vicaria, reforzar las medidas que permitan una mayor protección y respeto del interés superior de las personas menores de edad que han sufrido violencia, así como incorporar medidas que contribuyan a mejorar la correcta implementación de la ley.

2º Fines y objetivos perseguidos

Mediante esta reforma se persigue ampliar los mecanismos y garantías de protección de la infancia previstos en la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, contribuyendo así a una mejora de su implementación y alcance tanto sectorial como territorialmente. Igualmente se presta especial atención a la protección de colectivos que pueden encontrarse en situación de mayor vulnerabilidad, como las niñas y niños menores de tres años; niñas, niños y adolescentes en contextos de violencia de género e intrafamiliar; niñas,

niños y adolescentes que ingresan en los sistemas de protección y víctimas de violencia sexual, entre otros.

En concreto, los diversos objetivos que pretende alcanzar esta reforma son los siguientes:

- **Refuerzo del deber de protección de la infancia frente a la violencia**

El Comité de los Derechos del Niño, en la Observación general núm. 13, sobre derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia, reconoce la importancia primordial de la familia, incluida la familia extensa, en la atención y protección del niño y en la prevención de la violencia. Sin embargo, reconoce también que la mayor parte de los actos de violencia se producen en el ámbito familiar y que, por consiguiente, es preciso adoptar medidas de intervención y apoyo cuando las niñas, niños y adolescentes sean víctimas de la violencia sufrida o generada en el seno de la familia**.**

Por lo anterior se extrae que la crianza de las niñas y niños en entornos respetuosos y propicios, exentos de violencia, contribuye a la realización de su personalidad y fomenta el desarrollo de ciudadanos sociales y responsables que participan activamente en la comunidad local y en la sociedad en general.

Además, en la protección de la infancia y la adolescencia cabe resaltar las observaciones generales núm. 7 y 4 del Comité, que versan sobre los derechos del niño en la primera infancia y la salud y desarrollo de los adolescentes en el contexto de la Convención, respectivamente.

La Observación general núm. 7, redunda en el principio de que los progenitores y otros cuidadores son los primeros educadores de niños y niñas, este principio se ve respaldado atendiendo al énfasis que la Convención pone en el respeto a la responsabilidad de los progenitores y cuidadores en el artículo 5. En virtud de este artículo, se espera de ellos que proporcionen dirección y orientación adecuadas a niños y niña pequeñas en el ejercicio de sus derechos y ofrezcan un entorno de relaciones fiables y afectivas basadas en el respeto y la comprensión.

Por otro lado, a lo largo de esta observación general, el Comité advierte que gran número de niños y niñas pequeñas crecen en circunstancias difíciles que frecuentemente constituyen una violación de sus derechos. La infancia es especialmente vulnerable al daño causado por relaciones poco fiables o inestables con progenitores y cuidadores, o por el hecho de crecer

rodeada de conflictos y violencia, o por cualquier otro cúmulo de adversidades perjudiciales para su bienestar. En la primera infancia, las niñas y niños no cuentan con capacidad suficiente para comprender estas adversidades o de resistir sus efectos dañinos para su salud o desarrollo, y, además, se encuentran especialmente en situación de riesgo cuando los progenitores u otros cuidadores son incapaces de ofrecerles la protección adecuada. Cualesquiera que sean estas circunstancias, los niños y niñas más pequeños necesitan una consideración particular debido al rápido desarrollo que experimentan; son más vulnerables a la enfermedad, los traumas y las distorsiones o trastornos del desarrollo, y se encuentran relativamente impotentes para evitar o resistir las dificultades, dependiendo de otros para que les ofrezcan protección y promuevan su interés superior.

En cuanto al desarrollo de la adolescencia, el Comité destaca la obligación de los poderes públicos de adoptar medidas eficaces para proteger a los adolescentes contra toda forma de violencia, abuso, descuido y explotación, conforme a los artículos 19, 32 a 36 y 38 de la Convención, para proteger su integridad física, sexual y mental. La creación de un entorno seguro y propicio supone abordar las actitudes y actividades tanto del entorno inmediato de los y las adolescentes -la familia, otros adolescentes, las escuelas y los servicios- como del entorno más amplio formado, entre otros elementos, por la comunidad, los medios de comunicación y las políticas y leyes nacionales y locales. El Comité señala la importancia del entorno familiar, incluyendo a los miembros de la familia ampliada y de la comunidad, así como a otras personas legalmente responsables de los niños, niñas y adolescentes. Si bien la mayoría de los y las adolescentes crece en entornos familiares que funcionan debidamente, para algunos la familia no constituye un medio seguro. Ante este tipo de circunstancias resulta esencial llevar a cabo intervenciones en la familia para proteger a la persona adolescente y, cuando sea necesario, apartarlo de la familia, como por ejemplo en caso de abusos o descuidos, de conformidad con la ley y los procedimientos aplicables.

La violencia es el resultado de una compleja interacción de factores individuales, familiares, comunitarios y societarios. Las personas adolescentes están especialmente expuestas a ello, por eso, los Estados, en virtud del artículo 19 de la Convención, han de adoptar todas las medidas adecuadas para impedir y eliminar especialmente la violencia interpersonal entre adolescentes, incluido el apoyo a una educación adecuada de los progenitores y cuidadores, y a las oportunidades de desarrollo social y docente en la infancia, así como la promoción de normas y valores culturales no violentos.

De acuerdo con las observaciones generales examinadas y en aras de velar y respetar efectivamente por los derechos que recoge la Convención, deviene esencial crear entornos seguros y propicios para las niñas, niños y adolescentes, tanto en el seno de la familia, en las escuelas, en los espacios de ocio y tiempo libre, en los centros deportivos, en todo tipo de establecimientos en los que vivan, y en la sociedad en general, por ello mediante esta reforma se pretende reforzar su protección incorporando, con mayor rigor, las obligaciones que impone la Convención y las recomendaciones del Comité.

Asimismo, es relevante hacer referencia a la Observación general núm. 18, prácticas nocivas, adoptada de manera conjunta por el Comité para la eliminación de la Discriminación contra la Mujer y el Comité de los Derechos del Niño. Como se describe en la observación general, las prácticas nocivas son prácticas y formas de conducta persistentes que se fundamentan en la discriminación por razón de sexo, género y edad, entre otras cosas, además de formas múltiples o interrelacionadas de discriminación que a menudo conllevan violencia y causan sufrimientos o daños físicos o psíquicos. El daño que semejantes prácticas ocasionan a las víctimas sobrepasa las consecuencias físicas y mentales inmediatas y a menudo tiene el propósito o el efecto de menoscabar el reconocimiento, disfrute o ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales de las mujeres y los niños y niñas. Asimismo, tales prácticas repercuten negativamente en su dignidad, su integridad y desarrollo a nivel físico, psicosocial y moral, su participación, su salud, su educación y su situación económica y social.

A efectos de la presente recomendación y observación general conjunta, para que se consideren nocivas, las prácticas deben ajustarse a los criterios siguientes:

- constituir una negación de la dignidad o integridad de la persona y una violación de los derechos humanos y libertades fundamentales consagrados en ambas Convenciones;
- representar una discriminación contra las mujeres o la infancia y la adolescencia, y ser nocivas en la medida en que comportan consecuencias negativas para sus destinatarios como personas o como grupos, incluidos daños físicos, psicológicos, económicos y sociales o violencia y limitaciones a su capacidad para participar plenamente en la sociedad y desarrollar todo su potencial;
- ser prácticas tradicionales, emergentes o reemergentes establecidas o mantenidas por unas normas sociales que

perpetúan el predominio del sexo masculino y la desigualdad de mujeres y niños y niñas, por razón de sexo, género, edad y otros factores interrelacionados;
- ser impuestas a las mujeres y niñas, niños y adolescentes por familiares, miembros de la comunidad o la sociedad en general, con independencia de que la víctima preste, o pueda prestar, su consentimiento pleno, libre e informado.

Las causas de las prácticas nocivas son multidimensionales y entre ellas se incluyen los papeles estereotipados asignados por razón de sexo o género, la supuesta superioridad o inferioridad de uno de los sexos, los intentos por ejercer control sobre los cuerpos y la sexualidad de las mujeres y las niñas, las desigualdades sociales y la prevalencia de estructuras de poder dominadas por el sexo masculino.

A tenor de estas Convenciones se dilucida la necesidad de desarrollar medidas para eliminar prácticas nocivas de implantación tanto vertical como horizontal. La coordinación horizontal requiere organización en todos los sectores, como la educación, la salud, la justicia, el bienestar social, el cumplimiento de la ley, la inmigración y el asilo, y los medios de difusión y comunicaciones. Mientras, la coordinación vertical requiere organización entre los ámbitos local, regional y nacional.

Para adoptar las medidas necesarias en contra de las prácticas nocivas, es fundamental tener presente los cuatro principios generales de la Convención, que son: la protección contra la discriminación (art. 2), la atención al interés superior del niño y la niña (art. 3), la defensa del derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo (art. 6) y el derecho de niños y niñas a ser escuchados (art. 12).

Por lo anterior el Comité recomienda que en procesos de elaboración de legislación esta aborde adecuadamente –en particular, sentando las bases para la adopción de medidas especiales– las causas fundamentales de las prácticas nocivas, como la discriminación por razón de sexo, género, edad y otros factores interrelacionados; que centre la atención en los derechos humanos y las necesidades de las víctimas; y que tenga plenamente en cuenta el interés superior de los niños y las mujeres.

Otra cuestión relevante en la elaboración normativa es garantizar que las mujeres y los niños y niñas sometidos a prácticas nocivas tengan acceso en condiciones de igualdad a la justicia, lo que implica, entre otras cosas, hacer frente a los obstáculos jurídicos y prácticos a la incoación de procedimientos legales, y que los autores o quienes facilitan o consienten

tales prácticas hayan de rendir cuentas; así como que la legislación incluya órdenes de alejamiento o de protección obligatorias para proteger a quienes corren el riesgo de sufrir prácticas nocivas, velando por su seguridad y estableciendo medidas para proteger a las víctimas frente a posibles represalias.

De acuerdo con las recomendaciones del Comité, mediante la reforma de la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, se persigue instaurar una serie de garantías cuyo alcance no se vea limitado por cuestiones sectoriales o territoriales, de forma que la protección de las niñas, niños y adolescentes tenga una dimensión transversal e integral.

- **Refuerzo de las garantías para el respeto del interés superior de las personas menores de edad que han sufrido violencia.**

Uno de los principales objetivos de este proyecto normativo es reforzar la obligación de los poderes públicos de que el interés superior de la persona menor de edad sea el elemento central de todas las decisiones que le afecten, así como el deber de atender de manera preferente y cumpliendo el principio de diligencia debida a las niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia. Para ello, se refuerzan los criterios interpretativos y de aplicación del interés superior del menor, y se establecen medidas para garantizar que el interés superior de la persona menor de edad sea verdadera y expresamente tomado en consideración en cada acto o decisión que afecte a una niña, niño o adolescente. Igualmente se refuerza el derecho de las víctimas a ser escuchadas, ya que la escucha constituye una garantía esencial para el respeto de su interés superior pues puede permitir la detección de situaciones de violencia que a primera vista pueden pasar desapercibidas, pero que, si se tiene la formación y el entrenamiento adecuado, la escucha puede contribuir a poner fin a la violencia que sufre la infancia en su ámbito de confianza. Por ello se recogen una serie de condiciones mínimas para la escucha de las personas menores de edad, prestando atención especial al ámbito judicial, de tal manera que esta se configure como un elemento central en la toma de decisiones que afecten a las personas menores de edad.

Al respecto conviene destacar lo recogido en el documento *La CDN y el interés superior del niño. Derechos al libre desarrollo de la personalidad, la salud y la educación* de Consuelo Madrigal Martínez-Pereda, Fiscal de Sala del Tribunal Supremo:

“La consideración de la persona menor de edad como una persona en formación lleva a la necesidad de apelar a su propia voluntad y opinión en la tarea de definir lo que sea su interés y su derecho, de los que no puede ser considerado mero sujeto pasivo, sino auténtico titular.

Así, el art. 12 de la Convención de Derechos del Niño (CDN) garantiza al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio el derecho a expresar su opinión libremente en todos los asuntos que le afecten, debiéndose tomar debidamente en consideración sus opiniones en función de la edad y madurez que tenga. Este artículo no otorga al niño el derecho a la autodeterminación, pero sí a la participación en la toma de decisiones. Al hacer hincapié en la “evolución de las facultades” del niño, los arts. 5 y 14 de la CDN subrayan también la necesidad de respetar esta evolución en la toma de decisiones.

Los menores están sometidos a la voluntad o representación de otros, pero ello no significa que su propia voluntad sea del todo irrelevante, pues tiene protagonismo activo en ciertos supuestos (162.1, 158 y 177 del CC) e indirecto siempre en tanto que la patria potestad ha de ejercerse no sólo en beneficio del menor, sino *de acuerdo con su personalidad.* En la escucha a la persona menor de edad se debe tomar en consideración la voluntad del menor no como deseo o capricho, sino en cuanto razonable y relacionada con hechos y causa objetivos”.

La experiencia acumulada desde la entrada en vigor de la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, pone de relieve las lagunas estructurales en el sistema de protección jurídica de la infancia en contextos judiciales y administrativos, y con ello, la necesidad de revisar el marco normativo vigente.

- **Refuerzo de las garantías para el cumplimiento del deber de diligencia debida de los poderes públicos.**

En virtud del artículo 19 de la Convención sobre Derechos del Niño es obligación de los poderes públicos proteger a la infancia y adolescencia de todas las formas de malos tratos perpetradas por padres, madres o cualquiera otra persona responsable de su cuidado, y establecer medidas preventivas y de tratamiento al respecto.

El artículo 4 ter refuerza las garantías para el cumplimiento del deber de diligencia debida de los poderes públicos, incidiendo especialmente en la prohibición de manera expresa del uso de planteamientos teóricos o criterios sin aval científico que presuman interferencia o manipulación adulta, como el llamado síndrome de alienación parental o cualquiera de sus reformulaciones.

Se incluye la mención a “cualquiera de sus reformulaciones”, pues lo que se observa en la práctica es el uso de este falso síndrome bajo nuevas denominaciones como puede ser el concepto “gatekeeping” o la alusión a interferencia o manipulación parental, no pudiéndose hacer una enumeración exhaustiva de las diferentes denominaciones o fórmulas que se aplican. Se debe tener en cuenta que el uso de este tipo de razonamientos y lógicas es una manifestación de la discriminación por razón de género, tal y como se expondrá en el siguiente punto, que produce, además, una violación del interés superior de las personas menores de edad.

En concreto el artículo 4 ter señala que no podrá ser utilizado en ningún procedimiento, judicial, administrativo o de otra clase, cualquier tipo de informe, bien sea de una entidad pública o privada, basado en estos planteamientos o en cualquier prejuicio que genere discriminación.

Las resoluciones en las que se tenga en cuenta este tipo de planteamientos podrán ser impugnadas a través de los procedimientos previstos en el ordenamiento jurídico a tal efecto.

Asimismo, dada la importancia de seguir avanzando en la concienciación y erradicación de este tipo de prácticas, se establece que con carácter bienal el departamento ministerial con competencias en materia de infancia y adolescencia impulsará, en cooperación con los departamentos ministeriales con competencias en materia de justicia, igualdad y servicios sociales, la elaboración de una guía con recomendaciones para cumplir las garantías previstas en este artículo.

- **Refuerzo de la protección de la infancia y adolescencia frente a la violencia de género**

Un objetivo relevante de la reforma es avanzar en la protección de niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia de género pues según los datos de la macroencuesta de 2024 sobre violencia de género de la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género, se estima que, en el momento de realización del trabajo de campo, entre 208.861 y 458.134 personas menores de edad vivían en hogares en los que la mujer estaba sufriendo

violencia física o sexual de alguna pareja: entre 163.974 y 357.972 eran hijos/as menores de edad de la mujer y entre 44.887 y 100.162, otras personas menores que convivían con la mujer. Una cifra especialmente alarmante es la de personas menores de edad asesinadas por violencia de género por sus padres o por las parejas o exparejas de sus madres, que entre 2013 y hasta el 31 de marzo de 2026, se eleva a 68, 34 niñas y 34 niños, siendo los años 2015 y 2024 los peores de la serie con 9 personas menores de edad asesinadas de acuerdo con los datos de la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género.

Asimismo, afirma el Comité de los Derechos del Niño que la infancia y la adolescencia está expuesta a distintas modalidades de violencia, física, mental, abandono, negligencia, etc. Entre estos el concepto de violencia mental, comprendido en la expresión *"perjuicio o abuso … mental"*, del artículo 19 de la Convención, se describe a menudo como maltrato psicológico, abuso mental, agresión verbal y maltrato o descuido emocional, y puede consistir, entre otras acciones, en exponer a niñas, niños y adolescentes a la violencia de género o doméstica.

No cabe duda de que la violencia en el hogar provoca un claro impacto emocional suponiendo un factor de riesgo para el equilibrio de la salud mental de las víctimas directas que la sufren, máxime si se trata de niñas, niños y adolescentes que se encuentran en pleno proceso de desarrollo de la personalidad, y carecen de las herramientas adecuadas para comprender y superar comportamientos de una violencia tan extrema en su ulterior transición a la vida adulta, incluyendo aquellos actos dirigidos a infundir temor mediante intimidación, amenazas o comportamientos violentos sobre las cosas y personas. Por tanto, deviene una obligación necesaria para los poderes públicos adoptar las medidas pertinentes para garantizar la máxima protección de las personas menores de edad víctimas de este tipo de violencia. Medidas que, de acuerdo con el artículo 45 del Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica, hecho en Estambul el 11 de mayo de 2011, pueden ocasionar la pérdida de los derechos dimanantes de la patria potestad si el interés superior del menor, incluyendo la seguridad de la víctima, no se puede garantizar de ninguna otra forma.

Es claro que el interés superior del menor ha de dirigir la actuación de la administración pública y judicial, de los órganos legislativos y de las instituciones públicas y privadas, es decir, ha de ser consideración primordial en el orden judicial, legislativo, administrativo y social. Cuando esta primacía no está presente en el núcleo más cercano y aparentemente seguro, como es la familia, constituye un deber para las administraciones e

instituciones adoptar todas las medidas necesarias para proteger a la persona menor de edad víctima de violencia intrafamiliar y reparar el daño, de acuerdo con lo previsto en el artículo 39 de la Convención sobre Derechos del Niño.

De acuerdo con lo anterior, en este proyecto normativo se refuerza la protección de las personas menores de edad en el ámbito familiar, especialmente de aquellas que sufren o están en riesgo de sufrir violencia de género, incluida su expresión en violencia vicaria y violencia sexual. En este sentido, se establece que en ningún caso podrá establecerse el régimen de custodia compartida cuando existan indicios de que dicho régimen de custodia pueda provocar un impacto negativo en la salud física, psíquica y emocional de los niños, niñas o adolescentes. En los casos en que una persona menor de edad manifieste oposición a mantener cualquier tipo de contacto, régimen de visitas o convivencia con uno de sus progenitores, se deberán investigar las causas de dicho rechazo y garantizar que el contacto se da en condiciones seguras y de máximo bienestar para la persona menor de edad, a través de una atención especializada en perspectiva de infancia y seguimiento por los servicios correspondientes.

También se debe destacar lo recogido en el artículo 4 bis 1 a) que establece como criterio de interpretación del interés superior del menos la consideración, como elemento central, en todas las actuaciones referidas a una persona menor de edad de su derecho a una vida libre de violencia, alejándola de quien la ejerce y garantizando su supervivencia y pleno desarrollo. Este criterio se deberá tener en cuenta especialmente, en situaciones en las que la persona o personas que ejercen violencia sobre la niña, niño o adolescente, son, o existen indicios suficientes de que puedan ser, convivientes.

En línea con las previsiones del nuevo Pacto de Estado contra la Violencia de Género aprobado en enero de 2025, se incorporan modificaciones para vincular la protección y atención de las personas menores de edad, a la de la mujer de la que están a cargo o con la que con la que convivan o que ostenta su tutela, guarda o custodia, víctima de violencia de género.

En consecuencia, en esta reforma se alude expresamente a la violencia vicaria como la violencia que se ejerce contra los menores de edad, entendida en los términos del artículo 1.4 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, cuando la violencia que se ejerce contra ellos o ellas, se comete por parte del cónyuge o la pareja o expareja de su madre o de la mujer con la que convivan o que ostenta su tutela, guarda o custodia, con

la finalidad de causar daño o sufrimiento a éstas. De este modo las niñas, niños y adolescentes a cargo de la mujer víctima de violencia de género deben recibir las mismas medidas de protección que las concedidas a esta.

Por otra parte, la Recomendación (UE) 2024/1238 de la Comisión, de 23 de abril de 2024, sobre el desarrollo y el refuerzo de los sistemas integrados de protección de la infancia que redunden en el interés superior del niño, sienta las bases para fortalecer y garantizar la protección de la infancia y la adolescencia.

Uno de los puntos reseñables de la recomendación es que se sostiene que en situaciones en las que se reproduzcan casos de violencia intrafamiliar o pueda existir un conflicto de intereses entre la víctima menor de edad y la persona adulta responsable de aquella se atenderá en todo caso al interés superior del menor sin que ningún caso que requiera consentimiento parental esté supeditado al consentimiento del progenitor o persona responsable que ejerce la violencia.

En este sentido tanto en el artículo 12 como en el artículo 2 por la que se modifica el Código Civil se recoge expresamente, que bastará la autorización de un solo progenitor para acceder a los servicios destinados a ofrecer reparación psicológica, social o asesoramiento jurídico a las personas menores de edad víctimas de violencia.

Asimismo, se presta especial atención a atender a las necesidades de las niñas, niños y adolescentes y facilitar el ejercicio efectivo de sus derechos en el ámbito judicial, a este respecto la Recomendación de la Comisión recoge entre otros los siguientes criterios necesarios para superar las posibles deficiencias que puedan estar presente en los procesos judiciales, estos son, entre otros:

- adaptar los procesos judiciales que afecten a niños, niñas y adolescentes a su edad, necesidades y vulnerabilidades;
- evaluación y asistencia a niños, niñas y adolescentes individualmente antes, durante y después del proceso judicial, si es necesario y como convenga, sobre la base de las circunstancias individuales del caso, de acuerdo con sus necesidades específicas, teniendo en cuenta su edad, su madurez y su opinión;
- promover el uso de herramientas especiales para que niños, niñas y adolescentes puedan beneficiarse de medidas de protección durante los procesos judiciales, incluido el uso de tecnologías de la comunicación y otras herramientas técnicas

para la prestación de declaración o la obtención de pruebas, habida cuenta de su especial vulnerabilidad, previa evaluación de sus necesidades;

- permitir a niñas, niños y adolescentes que se puedan pronunciar en el proceso judicial sobre todos los aspectos que les afecten, brindándoles una oportunidad real y efectiva de expresar su opinión, ya sea directamente o a través de representante;
- que sus puntos de vista se tengan en cuenta en los asuntos que les afecten en función de su edad y madurez y que se evite la victimización secundaria causada por múltiples audiencias y exámenes;

El actual proyecto normativo incorpora la mayoría de estos criterios al reforzar la importancia y condiciones de la escucha, al establecer en línea con lo previsto en el preámbulo de la Ley 6/2022, de 31 de marzo, de modificación del Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, para establecer y regular la accesibilidad cognitiva y sus condiciones de exigencia y aplicación el derecho a un lenguaje sencillo y comprensible que se adapte a la edad de las personas menores de edad en los actos administrativos, resoluciones y comunicaciones procesales de los que sean destinatarios, así como al reconocer el derecho de las personas menores de edad a contar con una defensa letrada especializada —gratuita, de oficio y con formación específica en infancia y adolescencia— lo que representa un avance sustantivo hacia una justicia verdaderamente adaptada a la infancia.

Adicionalmente, es conveniente resaltar lo recogido en el informe sobre *Custodia, violencia contra las mujeres y violencia contra los niños* de la Relatora Especial sobre la violencia contra las mujeres y las niñas, sus causas y consecuencias, en el que analiza el vínculo entre los litigios por la custodia de los hijos e hijas, la violencia contra las mujeres y la violencia contra niñas y niños. De dicho informe es relevante señalar los siguientes puntos:

> <u>Violencia de género en la administración judicial</u>:
> La violencia de género y doméstica, que afecta en particular a las mujeres y niñas, es una de las violaciones de derechos humanos más graves y generalizadas, sin embargo, los tribunales tienden a subestimar la importancia de las acusaciones de violencia de género y doméstica y a asumir suposiciones problemáticas, como, por ejemplo, que se trata de una violencia que causa poco daño a la madre o al hijo o hija y que cesa con la separación.

Ante estas circunstancias se revelan determinados problemas y riesgos en relación con el tratamiento de estos casos de violencia en las instancias judiciales, como son:

- Los tribunales suelen entender mal y subestimar las consecuencias de la violencia doméstica y sus efectos en niños y niñas, dando prioridad, y por tanto concediendo, el contacto con el progenitor agresor. De esta manera se incumple el deber de proteger a niñas y niños de cualquier daño, pues se concede al padre maltratador un acceso no supervisado a sus hijos e hijas, incluso en casos en que se ha demostrado que ha habido violencia física o sexual.
- La acusación de alienación parental presenta un componente de género muy elevado y se utiliza con frecuencia contra la madre. Según los últimos estudios realizados se constata que las mujeres han sido acusadas de alienación parental en un porcentaje mayor que los hombres, mientras que los hombres hacían más acusaciones infundadas que las mujeres. En un gran número de casos, las madres que se oponen al contacto de los hijos con el padre o intentan restringirlo, o que expresan reservas, son consideradas por los evaluadores como obstructivas o malintencionadas, lo que refleja la tendencia generalizada a culpar a la madre.
- La alienación parental puede tener un impacto significativo en las resoluciones sobre la custodia. Los últimos datos analizados en diversos países muestran una diferencia significativa entre el porcentaje de madres y padres que pierden la custodia porque el otro progenitor alega alienación. En un estudio realizado en Estados Unidos se ha constatado que cuando es el padre quien acusa de alienación a la madre, se retira a esta la custodia en el 44 % de las ocasiones. Sin embargo, en caso contrario, el padre solo pierde la custodia el 28 % de las veces. Es decir, cuando se alega alienación la madre tiene el doble de probabilidades de perder la custodia que el padre.
- El hecho de no tener en cuenta la violencia en la pareja y la violencia contra los hijos e hijas en las decisiones sobre la custodia y el régimen de visitas constituye una violación de los derechos de la infancia y la adolescencia y del principio del interés superior del menor. El artículo 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño establece que los Estados parte garantizarán a niñas y niños que estén en condiciones de formarse un juicio propio el derecho de expresar su opinión

libremente en todos los asuntos que los afecten, y que deberán tenerse debidamente en cuenta sus opiniones, en función de su edad y madurez. Establece también que se dará a niñas y niños la oportunidad de ser oídos en todo procedimiento judicial o administrativo que los afecte, ya sea directamente o por medio de un representante o de un órgano apropiado. Por otro lado, el artículo 19 establece el derecho de niñas y niños a ser protegidos contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual, mientras se encuentren bajo la custodia de los padres, de un representante legal o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo. En el contexto de la violencia doméstica, los tribunales tienen la obligación de escuchar a los hijos e hijas sobre dicha violencia y de dar una respuesta que valide su vivencia, garantizando que sus resoluciones estén mejor informadas y promuevan la seguridad y bienestar de las niñas y niños víctimas de la violencia, sin embargo, se ha constatado que las opiniones de estos se integran de forma selectiva, dependiendo de si concuerdan o no con la tendencia predominante a "favorecer el contacto" con ambos progenitores. Cuando se adopta una decisión sobre la custodia favorable al progenitor que alega alienación sin tener suficientemente en cuenta la opinión de niñas y niños, estos ven mermada su resiliencia y siguen expuestos a sufrir daños duraderos.

Custodia y violencia en instrumentos internacionales:

Tal y como pone de relieve el informe, distintos tratados regionales de derechos humanos se han ocupado de las cuestiones de la custodia parental y su relación con la violencia contra las mujeres y los niños y niñas.

- Los artículos 31 y 45 del Convenio del Consejo de Europa sobre Prevención y Lucha contra la Violencia contra las Mujeres y la Violencia Doméstica exigen a las autoridades judiciales que no establezcan derechos de visita sin tener en cuenta los incidentes de violencia contra el cuidador no maltratador y el niño y que impongan sanciones "*efectivas, proporcionales y disuasivas*". En sus labores de supervisión el Grupo de Expertos en la Lucha contra la Violencia contra las Mujeres y la Violencia Doméstica ha destacado los puntos fuertes y débiles de los Estados parte en cuanto a la aplicación de los dos artículos en relación con las víctimas de violencia

doméstica, incluida la invocación generalizada de la alienación parental como medio de minimizar las pruebas de violencia doméstica.

- El Convenio Europeo de Derechos Humanos reconoce que la violencia doméstica entra en el ámbito de aplicación de sus artículos 2, 3, 8 y 14 y que el calificar a la madre de "progenitor no cooperador" o amenazarla con juzgarla por sustracción de menores por negarse a permitir el contacto entre sus hijos y el padre en los casos en que este ha cometido actos de violencia constituye una violación del derecho a la vida familiar, protegido por el artículo 8.

- El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ha recordado la responsabilidad del Estado de considerar "*las necesidades específicas de las mujeres y* [las niñas] *y niños a la hora de determinar la custodia de los hijos* [e hijas] *en los casos de violencia de género en el ámbito doméstico*", así como de "*adoptar medidas para garantizar que el factor de la violencia doméstica se tenga en cuenta a la hora de otorgar la custodia de un hijo* [o hija]". Además, el Comité ha afirmado que "*los derechos o reclamaciones de los autores o presuntos autores durante y después de los procedimientos judiciales* […] *deberían determinarse a la luz de los derechos humanos de las mujeres y los niños* [y niñas] *a la vida y la integridad física, sexual y psicológica y regirse por el principio del interés superior del niño*".
  Con respecto al pseudoconcepto de la alienación parental, el Comité ha emitido una serie de observaciones finales en las que ordena a los Estados parte que prohíban la invocación de la alienación parental en los tribunales y que imparta una formación obligatoria a las autoridades judiciales sobre la violencia doméstica y su impacto en los niños y niñas. Asimismo, expresó su preocupación por el efecto negativo de los grupos defensores de los derechos de los padres.

- El Comité de Expertas del Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará ha subrayado la obligación de los Estados parte de "*tomar todas las medidas apropiadas, incluyendo medidas de tipo legislativo, para modificar o abolir leyes y reglamentos vigentes, o para modificar prácticas jurídicas o consuetudinarias que respalden la persistencia o la tolerancia de la violencia contra la mujer*", en particular en el

contexto del uso del controvertido pseudoconcepto de la alienación parental contra las mujeres. En 2022, el Comité y la Relatora Especial instaron a los Estados parte a que prohibieran expresamente el uso del síndrome de alienación parental en los procedimientos judiciales para no colocar en una situación de vulnerabilidad tanto a las niñas y niños como a las madres, y agregaron que esa figura podría utilizarse como un *continuum* de violencia de género .

Como señala el informe, hasta la fecha solo hay un ejemplo en que la utilización de la alienación parental está expresamente prohibida por ley en España, donde el uso de estos pseudoconceptos teóricos está prohibido por carecer de aval científico y se los califica explícitamente de "pseudociencia".

Conclusiones del informe:

- se demuestra el desacreditado y poco científico pseudoconcepto de la alienación parental utilizado en los litigios de derecho de familia por maltratadores como herramienta para continuar con sus abusos y coacciones y para socavar y desacreditar las denuncias de violencia doméstica presentadas por madres que intentan mantener a salvo a sus hijos e hijas.
- se señala la violación de la norma del interés superior del menor al imponer y priorizar el contacto entre este y uno o ambos progenitores, incluso cuando existen pruebas de violencia de género o doméstica.
- el personal de la judicatura y los evaluadores deben centrarse en los hechos y contextos concretos de cada caso, sin buscar conductas que no han recibido el apoyo unánime de la disciplina de la psicología.

Entre las recomendaciones que se formulan en el informe de la Relatora cabe destacar las siguientes:

a) Prohibición de la invocación de la alienación parental o pseudoconceptos parecidos en los litigios de derecho de familia y el uso de los llamados expertos en alienación parental y pseudoconceptos parecidos;
b) Cumplir con las responsabilidades y obligaciones positivas de derecho internacional de los derechos humanos con el fin de garantizar la eficacia de los sistemas de justicia de familia para las víctimas de maltrato en el hogar;

c) Garantizar la formación obligatoria de la judicatura y de otros profesionales del sistema judicial, así como de las personas peritas sobre el sesgo de género, la dinámica de la violencia doméstica y la relación entre las denuncias de maltrato en el hogar y la alienación parental y otros pseudoconceptos parecidos; también debe impartirse formación de ese tipo para combatir los estereotipos de género y asegurar que se comprenden las normas jurídicas sobre la violencia contra las mujeres y los niños a este respecto.
d) Emitir y aplicar orientaciones específicas a la judicatura acerca de la necesidad de examinar cada caso sobre la base de los hechos y de juzgar con imparcialidad, según el conjunto de pruebas de que dispongan, cuál es la solución que mejor favorece el bienestar de niñas y niños;
e) No realizar evaluaciones en los litigios de derecho de familia sin tener en cuenta el derecho penal pertinente o las actuaciones de protección de la infancia;
f) Asegurar que las personas peritas están cualificadas y su práctica profesional esté regulada;
g) Que las opiniones de niñas y niños estén representadas de manera suficiente e independiente en los litigios de derecho de familia y, cuando sea posible, puedan participar en dichos litigios, de acuerdo con su edad, madurez y capacidad de comprensión, y se utilicen todas las salvaguardias y se cumplan todas las obligaciones contenidas en la Convención sobre los Derechos del Niño;
h) Garantizar una coordinación adecuada entre los sistemas penal, de protección de la infancia y de derecho de familia;
i) Ampliar la disponibilidad de asistencia jurídica gratuita en los procedimientos de derecho de familia para todas las partes, a fin de garantizar la igualdad de medios procesales;
j) Mencionar claramente en las evaluaciones todas las acusaciones o pruebas de malos tratos en el hogar o abusos sexuales proporcionadas por víctimas, tanto adultas como menores, y, en caso de recomendar otorgar a la persona acusada el derecho de visita o la custodia, proporcionar una explicación completa y fundamentada del porqué de esa decisión;
k) Promover investigaciones independientes sobre el uso del pseudoconcepto de la alienación parental y otras versiones parecidas, cuando proceda;
l) Velar por que se asigne a los hijos e hijas representantes legales por separado en todos los litigios de derecho de familia controvertidos.

Precisamente en este sentido, como ya se ha señalado, la reforma prohíbe de manera expresa el uso de planteamientos teóricos o criterios sin aval científico que presuman interferencia o manipulación adulta, como el llamado síndrome de alienación parental o cualquiera de sus reformulaciones. En esta línea, en los casos de ruptura familiar se refuerzan las obligaciones de formación tanto del personal que forma parte de los puntos de encuentro familiar, así como de los equipos técnicos forenses, se limita el uso de modalidades alternativas de negociación previa a la vía jurisdiccional y de resolución de conflictos y se establece que en ningún caso podrá establecerse el régimen de custodia compartida cuando existan indicios de que dicho régimen de custodia pueda provocar un impacto negativo en la salud física, psíquica y emocional de los niños, niñas o adolescentes. En los casos en que una persona menor de edad manifieste oposición a mantener cualquier tipo de contacto, régimen de visitas o convivencia con uno de sus progenitores, se deberán investigar las causas de dicho rechazo y garantizar que el contacto se da en condiciones seguras y de máximo bienestar para la persona menor de edad, a través de una atención especializada en perspectiva de infancia y seguimiento por los servicios correspondientes.

Esto resulta coherente también con lo previsto en las medidas 159, 160 y 303 del documento de renovación del Pacto de Estado contra la Violencia de Género aprobado en 2025.

- **Refuerzo de la protección de la infancia y adolescencia frente a la violencia sexual**

En relación con la violencia sexual los informes del Defensor del Pueblo señalan los múltiples tipos de victimización y las graves consecuencias que se generan para la infancia y la adolescencia, afectando al desarrollo de su autoestima, seguridad y confianza; provocando graves efectos en la salud tanto física como mental, e incluso la aparición de síntomas disociativos cuando el abuso perdura a lo largo del tiempo. También se aclara que en el marco de esta violencia las víctimas tienen muchas dificultades para reconocer y entender lo que les ha ocurrido, culpar al victimario y no culparse a sí mismas, así como revelar su victimización ante profesionales, explicando con detalle su experiencia. Todo ello comporta que la víctima se muestre insegura, confusa y dubitativa, lo que, en vez de verse como una señal de la experiencia de victimización, se toma como indicador de menor credibilidad del relato.

En el ámbito procesal la prescripción de estos delitos constituye el mayor obstáculo para las víctimas, de ahí que el Defensor del Pueblo contemple

la necesidad de proteger a las víctimas de la pronta prescripción de estos delitos, pues esta no hace que el hecho delictivo desaparezca, extinguiéndose tan solo la responsabilidad penal. Asimismo, además de las medidas procesales y judiciales que han de aplicarse ha de preverse otro tipo de medidas que conformen una protección integral.

En sus recomendaciones el Defensor del Pueblo señala que los poderes públicos están obligados a activar los procedimientos que sean necesarios para que las víctimas de estos delitos puedan ver satisfecho su derecho a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición.

En concordancia con esta recomendación se otorga el reconocimiento de la condición jurídica de víctima a las personas que han sufrido violencia sexual.

Igualmente, se establece que se prestará especial atención a la detección de la violencia sexual cometida en el ámbito familiar, garantizando para ello que los profesionales, principalmente del ámbito educativo, sanitario y social, cuenten con la formación prevista en el artículo 5 y se apliquen protocolos adecuados.

- **Importancia de la formación de los profesionales**

Ante estas circunstancias, tal y como se ha señalado en los puntos anteriores, resulta fundamental subrayar a lo largo de toda la norma, la obligación de las administraciones públicas de promover, implementar y asegurar que los profesionales que tengan contacto habitual con las personas menores de edad cuenten con una formación especializada, inicial y continua, en materia de derechos fundamentales de la infancia y adolescencia que se realizará de acuerdo con un Plan director de formación.

Es esencial garantizar la presencia de profesionales con la formación y aptitudes necesarias para ofrecer un apoyo y protección efectiva a la infancia allí donde se requiera. Como señala UNICEF en su informe Revisión de los derechos de la infancia en España, es necesario dar pasos para tener un sistema de justicia adaptado a la infancia, con profesionales especializados y formados para evitar, entre otras cuestiones, la revictimización de niños y niñas.

En este aspecto la reforma de la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio (LOPIVI) sirve como instrumento de aplicación de muchas de las medidas recogidas en el documento de renovación del Pacto de Estado contra la

Violencia de Género aprobado en 2025 (medidas como la 5, 16, 17, 19, 22, 30, 74, 7, 89, 141, 159, 160, 163, 164, 274, 283, 293, 295, 302, 309, 331, 334, 336, 338, 342 y 381).

- **Atención integral y servicios especializados y coordinados**

La Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, tiene por objeto, como señala en el artículo 1 garantizar los derechos fundamentales y el derecho a la integridad física, psíquica y moral de los menores expuestos al impacto de cualquier forma de violencia, así como asegurar el libre desarrollo de la personalidad, estableciendo medidas de protección integral que incluyan la sensibilización, la prevención, la detección precoz, la protección y la reparación del daño en todos los ámbitos en los que se desarrolla su vida. Adicionalmente, mediante la presente reforma se introduce como objetivo también primordial asegurar el más alto nivel de salud y una atención integral.

Esta se debe garantizar desde el mismo momento que se detecta la violencia y debe priorizarse del mismo modo que se priorizan los aspectos relativos al proceso judicial, dando la debida importancia al bienestar y atención a la salud.

Se considera también preciso un desarrollo más extenso de cómo llevar a cabo esta atención a la salud integral, y a la salud mental, especialmente en contextos de violencia de género (existiendo denuncia o no) en los que, en demasiadas ocasiones, prevalecen los derechos derivados de la patria potestad frente a los derechos de la persona menor de edad a que se respete su interés superior. Esta circunstancia imposibilita la atención a los problemas de salud derivados de la violencia. También es importante que en los casos en que la persona menor de edad ha sufrido separaciones forzosas, internamientos en instituciones e incluso está viviendo con su maltratador, se priorice la atención integral y urgente a su salud física y mental y el seguimiento de esa persona menor de edad.

La salud es un derecho fundamental que debe garantizarse desde el momento en que una institución pública tenga conocimiento de un caso de violencia contra la infancia, sin interrupciones ni retrasos.

Dado que la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, prevé, en diversos ámbitos, medidas de detección que conllevan a la notificación o puesta en conocimiento de la violencia que sufren los niños, niñas y adolescentes, es necesario que a esa detección y notificación le sigan dos grandes actuaciones. La primera, tomar medidas de protección sobre la víctima para

evitar que el daño siga ocurriendo. La segunda, iniciar la intervención desde el ámbito sanitario (o sociosanitario) desde el primer momento en el que se tiene conocimiento de la situación que sufre o incluso, para prevenir situaciones de exposición a la violencia de género, para proporcionar la atención adecuada a los problemas de salud biopsicosocial detectados y derivados de dicha violencia. El objetivo principal es la recuperación y reparación de las víctimas.

En este sentido, se debe cambiar el paradigma e incluir como consideración prioritaria para la víctima la prevención del daño y la atención a su salud integral, incluyendo también su contexto de protección.

El artículo 43 de la Constitución Española establece el derecho a la protección de la salud "como un bien fundamental de toda persona". Asimismo, la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), en su artículo 24, reconoce el derecho de niños y niñas a gozar del más alto nivel posible de salud física y mental.

Por tanto, la ampliación debe garantizar que los y las menores de edad víctimas de violencia reciban atención prioritaria en su salud física y psíquica como un derecho inalienable.

También es importante la atención precoz, de manera que el acceso a tratamientos médicos, psicológicos o a cualquier otra medida necesaria para el bienestar integral de las víctimas menores de edad debe ser prioritario y no estar supeditado o condicionado a otros procesos. Los problemas de salud no atendida siempre producen consecuencias, a veces graves, pudiendo considerarse negligencia en la atención a la salud.

Existe evidencia sólida que sugiere que una atención precoz y adecuada a la salud mental y física reduce la probabilidad de problemas futuros, incluyendo trastornos de salud física y mental, así como conductas de riesgo, mejora la vulnerabilidad y contribuye a romper el ciclo de violencia.

En este sentido se prevé garantizar la exploración de la salud física, psíquica y social de los niños, niñas y adolescentes en aquellos casos en que se está atendiendo a la madre desde dispositivos de salud por las secuelas de la exposición a violencia machista de pareja, e investigar la presencia de violencia machista vicaria.

También se indica la conveniencia de que existan servicios específicos y especializados donde se puedan llevar a cabo las diferentes intervenciones de forma interdisciplinar e intensiva. En todo caso, se debe buscar una

mayor coordinación entre servicios, que funcionen integradamente para reducir la revictimización de la persona menor de edad víctima de violencia.

- **Refuerzo de la protección de la infancia y adolescencia en los centros de protección**

Un elemento de notable relevancia para avanzar en la reforma de la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, es alcanzar la aplicación homogénea y con mayores garantías en el conjunto del territorio, evitando desigualdades y desequilibrios en relación con la protección y el respeto de los derechos de la infancia y la adolescencia en distintos territorios.

A este respecto se toma en consideración la Observación general núm. 5 del Comité de los Derechos del Niño. De acuerdo con esta observación los Estados Parte tienen que hacer, por todos los medios adecuados, que las disposiciones de la Convención surtan efecto jurídico en el ordenamiento jurídico interno, prevaleciendo en caso de conflicto la Convención (art. 27 Convención de Viena sobre Derechos de los Tratados). La potestad legislativa en nuestro país se reconoce también a las comunidades autónomas y las entidades locales, no de forma exclusiva al Estado, ante esta circunstancia el Comité advierte que *cuando un Estado delegue poderes para legislar en los gobiernos regionales o territoriales federados, deberá exigir asimismo a esos gobiernos subsidiarios que legislen en el marco de la Convención y garanticen su aplicación efectiva*. Por ello una coordinación entre administraciones es más que necesaria, tal y como afirma el Comité la finalidad de la coordinación es velar por que se respeten todos los principios y normas enunciados en la Convención para todas las niñas, niños y adolescentes sometidos a la jurisdicción del Estado; hacer que las obligaciones dimanantes de la ratificación de la Convención o de la adhesión a ésta sean reconocidas no sólo por los principales departamentos cuyas actividades tienen considerables repercusiones sobre la infancia y la adolescencia (como educación, salud, bienestar, etc.), sino también por todos los poderes públicos y en todos los niveles.

El Comité destaca, en particular, la importancia de que el derecho interno refleje los principios generales establecidos en la Convención (artículos 2, 3, 6, 12). Sin embargo, también es fundamental que las leyes sectoriales pertinentes (sobre la educación, la salud, la justicia, etc.) reflejen de manera coherente los principios y las normas de la Convención. Para ello es fundamental una coordinación intersectorial para reconocer y realizar los derechos de las niñas, niños y adolescentes en toda la administración pública, entre los diferentes niveles de la administración y entre la administración y la sociedad civil.

Relacionado con lo anterior se ha de destacar la Recomendación (UE) 2024/1238 de la Comisión, de 23 de abril de 2024, sobre el desarrollo y el refuerzo de los sistemas integrados de protección de la infancia que redunden en el interés superior del niño.

Un factor que se tiene especialmente en cuenta en la Recomendación es la situación de las niñas, niños y adolescentes que ingresan en los sistemas de protección a la infancia. A este respecto, la Comisión sostiene que los poderes públicos han de ofrecer programas globales de apoyo y preparación para ayudar a la infancia, adolescencia y juventud, teniendo en especial consideración las personas con discapacidad y migrantes no acompañadas, en la transición del régimen de cuidados alternativos o de justicia infantil o de cualquier otro centro en régimen cerrado o semiabierto a una vida independiente y a la plena inclusión en la comunidad. Atendiendo a esta observación, la reforma de la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, incorpora una serie de previsiones concretas en aras de procurar que la salida de los sistemas de protección y la transición a la vida independiente se lleve a cabo mediante programas de apoyo y acompañamiento que se adapten a las necesidades de las personas que se encuentran en esta situación y permitan la inclusión e integración en la comunidad.

Para poder alcanzar estos objetivos es crucial contar con un marco jurídico efectivo y coherente. Para ello, la Comisión considera que la previsión de sistemas de evaluación y control son útiles a fin de garantizar la calidad de las medidas legislativa y no legislativas que se adopten, por ello, y atendiendo al principio de descentralización, se recomienda valorar indicadores sobre los derechos y el bienestar de niñas, niños y adolescentes. Además, se pide a los Estados continuar con la labor de desarrollar y reforzar sistemas integrados de protección de la infancia basados en un marco jurídico y político nacional integral. A este respecto cabe destacar los siguientes criterios, que se han tenido en cuenta en el desarrollo de la reforma:

- elaborar planes nacionales para combatir la violencia contra la infancia y la adolescencia y garantizar su protección;
- establecer para todas las personas interlocutoras e intervinientes pertinentes de los sectores correspondientes, como la salud, la educación y la formación, la protección social, la justicia, la policía, la migración y el asilo, lo digital, el deporte, el ocio, la cultura, los medios de comunicación, las finanzas, lo empresarial y el medio ambiente, la obligación de respetar, proteger y velar plenamente por los derechos de la infancia y la adolescencia, incluidas las

medidas de prevención, denuncia y protección, así como de prestar el apoyo efectivo que responda a las necesidades de niñas, niños y adolescentes;
- garantizar en todos los niveles la aplicación y el cumplimiento efectivos de la legislación nacional en materia de protección de la infancia;
- valorar nuevas propuestas legislativas y otras propuestas no normativas en relación con su efecto en la protección de la infancia, tanto a corto como a largo plazo.

Atendiendo a estos principios se han reforzado las garantías de protección de las personas menores de edad al introducir medidas de mayor magnitud en relación con las personas que se relacionan con personas menores de edad en su profesión y oficio de forma habitual, así como mecanismos que permitan asegurar el cumplimiento de la ley de forma homogénea.

3º Alternativas

Dada la directa relación de la violencia sobre la dignidad de la persona y los derechos inherentes de los que es titular, el rango de esta norma debe ser de Ley Orgánica, pues modifica tanto la Ley Orgánica 8/2021, de 4 junio, y, en consonancia, con los cambios realizados en esta, otras normas del ordenamiento jurídico también de rango de ley orgánica. No se considera oportuno abordar las reformas propuesta mediante otro instrumento jurídico que no sea una ley orgánica de acuerdo con lo previsto en el artículo 81 de la Constitución.

Otra alternativa consistiría en no llevar a cabo la reforma de la ley, sin embargo, por los motivos expuestos anteriormente resulta esencial procurar una protección integral y efectiva a las niñas, niños y adolescentes frente a cualquier tipo de violencia, así como garantizar que la aplicación de esta ley es homogénea, asegurando el respeto a los derechos de la infancia y la adolescencia en todo el territorio nacional.

4º Adecuación a los principios de buena regulación.

Esta ley es coherente con los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las administraciones públicas. De lo expuesto anteriormente se pone de manifiesto el cumplimiento de los principios de necesidad y eficacia, toda vez que mediante esta reforma de ley orgánica

se da respuesta a la necesidad de contar con un marco normativo que regule un sistema de protección integral, uniforme y eficaz en todo el territorio del Estado frente a la vulneración de derechos que significa la violencia sobre la infancia y la adolescencia, garantizando de esta forma una mayor protección de las personas menores de edad y el efectivo cumplimiento de la ley tanto a nivel sectorial como territorial.

Asimismo, la ley es acorde al principio de proporcionalidad, al contener la regulación imprescindible para la consecución de los objetivos mencionados, y se ajusta al principio de seguridad jurídica en tanto que es coherente con el ordenamiento jurídico nacional, e internacional, cumpliendo con lo establecido en el artículo 19 de la Convención sobre los Derechos del Niño que señala la obligación de los Estados Partes de proteger a los niños, niñas y adolescentes contra toda forma de maltrato y con las recomendaciones hechas por el Comité de los Derechos del Niño.

En cuanto al principio de transparencia, durante la tramitación de la norma se ha realizado el trámite de consulta pública previa, así como el trámite de información pública de conformidad con lo previsto en el artículo 26, apartados 2 y 6, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. Además, los objetivos que persigue esta ley orgánica están nítidamente explicados tanto en la parte expositiva de la misma como en la memoria que la acompaña.

Por último, con respecto al principio de eficiencia, el presente anteproyecto de ley orgánica únicamente incorpora como carga administrativa para el acceso y ejercicio de cualesquiera profesiones, oficios y actividades que impliquen contacto habitual con personas menores de edad la necesidad de presentar, además de la certificación negativa del Registro Central de delincuentes sexuales y de Trata de Seres Humanos, el certificado de antecedentes penales, con carácter anual. Esto se justifica por la necesidad de protección de las personas menores de edad frente a posibles agresores, siendo una medida proporcional y que conlleva pocos trámites para el ciudadano en la medida que una vez solicitado, su expedición es automática. El carácter anual de su solicitud se justifica por la necesidad de que esta documentación esté lo más actualizada posible.

5º Plan Anual Normativo.

El anteproyecto de ley orgánica se incluye en el Plan Anual Normativo para el año 2025 aprobado por el Consejo de Ministros el 15 de abril de 2025.

II) Contenido y análisis jurídico.

1º Contenido.

La Ley se estructura en seis artículos modificativos, una disposición adicional única y cuatro disposiciones finales.

El artículo 1 establece las modificaciones que se llevan a cabo en la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio.

A través de este anteproyecto de ley orgánica por una parte se modifican determinados preceptos de la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio y, por otra parte, se introducen nuevos artículos con el objeto de reforzar las garantías y proveer una protección a la infancia y adolescencia verdaderamente integral.

Entre las modificaciones de los preceptos de la ley cabe destacar:

- La modificación del artículo 1 desde un enfoque más comprehensivo de todos los ámbitos de la vida de las personas menores de edad que se deben proteger, asegurando un enfoque integral que aspire a garantizar un alto nivel de salud de las personas menores de edad víctimas de violencia.
- La modificación de los artículos 3 y 4 para reforzar la obligación de los poderes públicos de que el interés superior de la persona menor de edad sea el elemento central de todas las decisiones que le afecten, así como el deber de atender de manera preferente y cumpliendo el principio de diligencia debida a las niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia, partiendo de la necesidad de aplicar la perspectiva de infancia, género y derechos humanos en las actuaciones que les incumban. Igualmente se hace hincapié en la necesidad de fortalecer los servicios públicos de protección a la infancia para garantizar una respuesta eficaz y de calidad a las niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia.
- El artículo 5 subraya la obligación de las administraciones públicas de promover, implementar y asegurar que los profesionales que tengan contacto habitual con las personas menores de edad cuenten con una formación especializada, inicial y continua, en materia de derechos fundamentales de la infancia y adolescencia que se realizará de acuerdo con un Plan director de formación.
- El refuerzo en los artículos 6 a 8 de la colaboración y cooperación entre las administraciones públicas y la necesidad de priorizar la gestión pública directa de los servicios que impliquen intervención con niños, niñas y adolescentes víctimas de cualquier tipo de violencia.

- La concreción en el artículo 9 del deber de los poderes públicos de priorizar el interés superior del menor como garantía de sus derechos, determinándolo y evaluándolo de acuerdo con el procedimiento recogido en el artículo 4 bis. Se tiene en especial consideración la vulnerabilidad de las niñas y niños menores de tres años, así como de las personas menores de edad con discapacidad en lo relativo a la puesta a disposición por las administraciones públicas de los medios que garanticen el ejercicio efectivo de los derechos previstos en esta ley.
- La profunda modificación del artículo 11 sobre el derecho de las víctimas a ser escuchadas, a través del establecimiento de una serie de condiciones mínimas para la escucha, prestando atención especial al ámbito judicial, de tal manera que esta se configure como un elemento central en la toma de decisiones que afecten a las personas menores de edad.
- El artículo 12 se modifica para situar como centro del derecho a la atención integral la salud y el bienestar de la persona menor de edad, incidiendo en la importancia de que, las niñas, niños o adolescentes víctimas de violencia puedan acceder a los servicios que contribuyan al mayor grado de recuperación de su salud tanto física como mental. En este sentido la atención, deberá ser garantizada, de ser posible, a través de servicios públicos especializados en violencia contra la infancia y adolescencia, y en concreto, preferentemente a través de servicios de recuperación integral que incluyan asistencia psicológica, jurídica, social y sanitaria. También se procurará la existencia de servicios sanitarios públicos especializados y formados por equipos multidisciplinares con perspectiva de infancia, género y de derechos humanos, con formación en trauma e intervenciones preventivas. Igualmente, como parte de la atención integral, tras una evaluación de las necesidades de apoyo y protección a la víctima deberán adoptarse las medidas cautelares y de protección que correspondan.
- En el artículo 13 se añade que en todo caso se entenderá que existe conflicto de intereses en el caso de los niños, niñas o adolescentes bajo la guarda y/o tutela de una entidad pública de protección que denuncian a esta o al personal a su servicio por haber sufrido violencia bajo su tutela y cuidado. Asimismo, se refuerzan las garantías para que las personas menores de edad con discapacidad puedan participar en condiciones de igualdad en los procesos judiciales que traigan causa de una situación de violencia. En el artículo 14 se establece el mandato de que en los Colegios de Abogacía se cree un turno de oficio especializado en violencia contra la infancia y adolescencia.
- En el artículo 15 se hace mención expresa a los cuerpos de policía dependientes de las comunidades autónomas y entidades locales en

relación con el deber de comunicación para garantizar un mejor sistema de respuesta ante estas circunstancias.

- En el artículo 21 se modifica la periodicidad para la elaboración del informe de evaluación de la Estrategia de erradicación de la violencia sobre la infancia y la adolescencia, que pasa de ser anual a bienal.
- En el artículo 22 se prevén mejoras respecto de las campañas de sensibilización.
- En el capítulo III del título III se refuerza la protección de los menores en el ámbito familiar, especialmente de aquellos que sufren o están en riesgo de sufrir violencia de género, incluida la violencia vicaria y violencia sexual. En este sentido, en los casos de ruptura familiar se refuerzan las obligaciones de formación tanto del personal que forma parte de los puntos de encuentro familiar, así como de los equipos técnicos forenses, se limita el uso de modalidades alternativas de negociación previa a la vía jurisdiccional y de resolución de conflictos y se establece que en ningún caso podrá establecerse el régimen de custodia compartida cuando existan indicios de que dicho régimen de custodia pueda provocar un impacto negativo en la salud física, psíquica y emocional de los niños, niñas o adolescentes. En los casos en que una persona menor de edad manifieste oposición a mantener cualquier tipo de contacto, régimen de visitas o convivencia con uno de sus progenitores, se deberán investigar las causas de dicho rechazo y garantizar que el contacto se da en condiciones seguras y de máximo bienestar para la persona menor de edad, a través de una atención especializada en perspectiva de infancia y seguimiento por los servicios correspondientes.
- El artículo 23 se modifica en línea con las previsiones del nuevo Pacto de Estado contra la Violencia de Género aprobado en enero de 2025, en el sentido de vincular la protección, atención y acreditación de las personas menores de edad, a la de la mujer de la que están a cargo o con la que con la que convivan o que ostenta su tutela, guarda o custodia, víctima de violencia de género.
- En el Capítulo IV del título III también se consolidan las figuras del coordinador y la coordinadora de bienestar y protección, así como del delegado de protección, contemplando también la necesidad de que en los centros de acogimiento residencial exista la figura de coordinador o coordinadora de protección y bienestar para atender a las niñas, niños y adolescentes residentes. De esta manera se garantiza que en estos entornos donde conviven y se relacionan personas menores de edad se cuenta con esta figura que puede ofrecer un apoyo adicional y especializado, además de participar activamente en la implementación de los protocolos de actuación;

- En cuanto al ámbito sanitario y de los servicios sociales se establecen previsiones de mejora en cuanto a la recuperación de las víctimas a través de la atención de su salud no solo física, si no también mental y se subraya la necesidad de que las distintas administraciones públicas aumenten la coordinación entre los distintos servicios que atienden a las víctimas y doten a sus profesionales de formación especializada.
- En el título IV se asegura un apoyo eficaz y personalizado a las personas menores de edad que se encuentran temporal o permanentemente privadas de sus familias e ingresan en sistemas de protección, tanto durante el periodo de tiempo en el que se encuentren dentro del sistema de protección como a la salida del mismo, de manera que se ofrezca un acompañamiento seguro, atendiendo a necesidades físicas, sociales y emocionales, en relación con el momento de tránsito a la vida adulta e independiente;
- Por último, en los artículos 57 y siguientes se refuerzan los requisitos para acceder a profesiones y oficios que impliquen un contacto habitual con niñas, niños y adolescentes.

En relación con los nuevos preceptos, en primer lugar, se adiciona un nuevo artículo 4 bis sobre criterios interpretativos y aplicación del interés superior del menor, que pretende garantizar que el interés superior de la persona menor de edad sea verdadera y expresamente tomando en consideración en cada acto o decisión que afecte a una niña, niño o adolescente.

Además, el nuevo artículo 4 ter, refuerza las garantías para el cumplimiento del deber de diligencia debida de los poderes públicos, incidiendo especialmente en la prohibición de manera expresa del uso de planteamientos teóricos o criterios sin aval científico que presuman interferencia o manipulación adulta, como el llamado síndrome de alienación parental o cualquiera de sus reformulaciones.

En el título I relativo a los derechos de los niños, niñas y adolescentes frente a la violencia se incorporan tres nuevos artículos.

El artículo 11 bis, remite a lo dispuesto en el nuevo artículo 5 bis de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero reforzando el derecho a un lenguaje sencillo en los procedimientos que traigan causa de una situación de violencia. Por otra parte, se incluye el reconocimiento expreso de las víctimas de violencia sexual; y se incorpora el derecho de las personas menores de edad a la reparación ante cualquier tipo de violencia reconocida en la presente ley.

Además, se introduce un nuevo artículo 14 bis, que recoge el derecho a la reparación ante cualquier tipo de violencia reconocida en la ley orgánica objeto de modificación.

En el título III se incorpora un nuevo artículo 29 bis relativo a la violencia sexual en el ámbito familiar, mediante el que se pretende aumentar la prevención y la detección de este tipo de violencia en el ámbito familiar mediante el refuerzo de la necesidad de formar a los profesionales que tienen contacto habitual con la infancia, así como estableciendo que en los casos en los que haya habido un proceso abierto contra uno de los progenitores por violencia sexual hacia su hija o hijo y dicho proceso concluya en sobreseimiento o absolución, y la persona menor de edad manifieste oposición a cualquier tipo de contacto, régimen de visitas o convivencia con el progenitor, se deberán investigar las causas de dicho rechazo y garantizar que el contacto se da en condiciones seguras y de máximo bienestar para la persona menor de edad, a través de una atención especializada en perspectiva de infancia y seguimiento por los servicios correspondientes.

Por último, se modifica el título IV en relación con los centros de protección. Por una parte, se modifica la estructura del título que pasa a estar compuesto por dos capítulos, el primero de ellos sobre las actuaciones en los centros de protección y el segundo sobre el régimen sancionador en caso de incumplimiento de las obligaciones que recoge la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia y la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, sin perjuicio de la legislación autonómica de aplicación. En el capítulo I se incorpora un nuevo artículo que contempla de forma expresa la figura del Coordinador o Coordinadora de bienestar y protección en los centros de acogimiento residencial con el objeto de procurar este apoyo no únicamente en los centros escolares, sino también en otros espacios donde las personas menores de edad conviven. Tal y como se ha mencionado antes, el nuevo capítulo II recogeel régimen sancionador.

Los artículos 2 y 3 modifican respectivamente, el Código Civil, aprobado por Real Decreto de 24 de julio de 1889 y 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. Las diversas modificaciones de estas normas se realizan en coherencia con los cambios introducidos en la LOPIVI, especialmente con el objetivo de reforzar el derecho a la escucha sin importar la edad y mediante la adopción de medidas necesarias para que esta se realice de manera adecuada. En este sentido se eliminan las

referencias a que la escucha a las personas menores de edad solo se dará si tuvieran suficiente madurez y, en todo caso, si fueran mayores de doce años.

En el Código Civil, en línea con lo recogido en el artículo 12.3 de la LOPIVI, se establece en el artículo 156 que en todo caso, bastará el consentimiento de un solo progenitor para que las hijas o hijos menores de edad puedan acceder a los servicios destinados a ofrecer reparación psicológica, social o asesoramiento jurídico cuando hayan sido víctimas de alguno de los tipos de violencia que recoge la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia.

También se debe destacar la modificación del artículo 176, que señala que no podrán ser declarados idóneos para la adopción quienes hayan sido condenados por sentencia firme por cualquier delito o infracción relacionado con la infancia y la adolescencia, incluyendo los delitos de violencia de género y doméstica, maltrato físico o psicológico, abandono de personas menores de edad, o contra la libertad sexual tipificados en los artículos 153, 173.2, 173.3, 229 y el título VIII del Libro II de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, respectivamente, así como por cualquier delito de trata de seres humanos tipificado en el título VII bis del Código Penal.

Por otro lado, entre las modificaciones que se realizan sobre la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, se incorpora un nuevo artículo 5 bis, que recoge el derecho a un lenguaje sencillo y comprensible que se adapte a la edad de las personas menores de edad en los actos administrativos, resoluciones y comunicaciones procesales de los que sean destinatarios.

Asimismo, se modifica el artículo 22 ter, con el fin de articular un nuevo sistema de información, control y seguimiento sobre la protección a la infancia y a la adolescencia.

Mediante otro artículo adicional se recoge una referencia expresa a la salida de los centros de acogimiento residencial, previendo que se preste el apoyo y acompañamiento necesario.

En el artículo 4 se modifica la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita para reconocer este derecho a las personas menores de edad, recuperando los delitos enumerados en la disposición final séptima de la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio

El artículo 5 se dedica a la modificación de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género responde a cambios introducidos en el artículo 29 de la LOPIVI.

El artículo 6 modifica la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantías de derechos digitales como consecuencia de las observaciones recibidas al anteproyecto de ley orgánica.

La disposición adicional única establece el plazo para la aprobación del primer Plan Director de Formación en materia de violencia contra niños, niñas y adolescentes, así como del documento de evaluación de los servicios especializados existentes.

La disposición final primera hace referencia al título competencial de esta ley; la disposición final segunda al carácter orgánico y ordinario de los distintos preceptos de la ley, la disposición final tercera establece la incorporación al ordenamiento jurídico español del apartado sexto del artículo 26 de la 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 y la disposición final cuarta se refiere a la entrada en vigor.

2º Análisis jurídico.

a) Base jurídica y rango.

La presente ley tiene rango de ley orgánica de acuerdo con el artículo 81 de la Constitución Española al modificar varios artículos con carácter de orgánicos de la Ley 8/2021, de 4 de junio, así como diversas normas con dicho carácter. El artículo uno, apartados seis a nueve, once, doce, y trece a cuarenta y cinco; el artículo 2; el artículo 3, apartados cinco, seis, siete, ocho, nueve y diez; los artículos 4 y 5; las disposiciones adicionales y la disposición final primera tienen rango de ley ordinaria.

b) Engarce con el ordenamiento jurídico.

A nivel internacional el principal referente en relación con la protección de las personas menores de edad es la Convención sobre Derechos del Niño, así como los protocolos facultativos de la propia Convención y las observaciones generales del Comité de los Derechos del Niño.

En primer lugar, la Convención sobre los Derechos del Niño reconoce su artículo 2.1 que los Estados Parte deben adoptar las medidas necesarias para garantizar los derechos reconocidos en la Convención.

En virtud del artículo 19 de la Convención sobre Derechos del Niño, es obligación de los poderes públicos proteger a la infancia y adolescencia de todas las formas de malos tratos perpetradas por padres, madres o cualquiera otra persona responsable de su cuidado, y establecer medidas preventivas y de tratamiento al respecto. La aplicación de este artículo no se erige únicamente como instrumento de protección y reparación, sino que constituye una estrategia fundamental para reducir y prevenir todas las formas de violencia en las sociedades, *promover el progreso social y elevar el nivel de vida*, fomentar *la libertad, la justicia y la paz*, y que las niñas, niños y adolescentes tengan un lugar y un valor igual al de las personas adultas.

En relación con las obligaciones que la Convención establece para los Estados de asumir sus responsabilidades para con los niños y niñas conviene señalar que esta obligación no se limita al nivel nacional, sino también regional y local. Con independencia del lugar en que se produzca la violencia los Estados tienen la obligación positiva y activa de apoyar y ayudar a los progenitores y otros cuidadores a proporcionar, dentro de sus posibilidades y medios económicos y en consonancia con la evolución de las facultades del niño y la niña, las condiciones de vida que sean necesarias para su desarrollo óptimo, de acuerdo con los artículos 18 y 27 de la Convención. Asimismo, los poderes públicos han de asegurar que todas las personas que sean responsables de prevenir y combatir la violencia y de brindar protección frente a esta, en su trabajo y en los sistemas judiciales, respondan a las necesidades de los niños, niñas y adolescentes y respeten sus derechos.

Relacionado con lo anterior, el artículo 24 de la Convención sobre los Derechos del Niño obliga a los Estados a adoptar todas las medidas eficaces y apropiadas posibles para abolir las prácticas tradicionales que sean perjudiciales para la salud de niñas, niños y adolescentes. Además, establece el derecho a ser protegidos contra toda forma de violencia, incluida la violencia física, sexual o psicológica (art. 19) y obliga a los Estados parte a garantizar que no sean sometidos a torturas ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, de conformidad con los artículos 19 y 37, respectivamente.

La Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, y, consecuentemente, la reforma de la misma se desarrolla desde un enfoque basado en los derechos de la infancia y la adolescencia, esto es, tal y como describe el Comité de los Derechos del Niño, el respeto de la dignidad, la vida, la supervivencia, el bienestar, la salud, el desarrollo, la participación y la no discriminación del niño como persona titular de derechos […]. A su vez, establece que para ello es necesario adoptar un nuevo paradigma y alejarse de los enfoques de la protección de los niños, niñas y adolescentes que les perciben y tratan como "objetos" que necesitan asistencia y no como personas titulares de derechos, entre ellos el derecho inalienable a la protección.

Un enfoque basado en los derechos de las niñas, niños y adolescentes otorga mayor efectividad a los derechos que la Convención reconoce, reforzando la capacidad de las instituciones, públicas y privadas, de cumplir sus obligaciones de respetar, proteger y hacer efectivos esos derechos, de conformidad con el artículo 4 de la Convención y la capacidad de los titulares de derechos de reivindicarlos, guiados en todo momento por los principios generales de la Convención, tal y como se desprende de los artículos 2, 3, 6 y 12, así como, por sus cuidadores, sus progenitores y los miembros de la comunidad, de modo acorde con la evolución de sus facultades en virtud del artículo 5 de la Convención. Es decir, se trata de un enfoque holístico que hace hincapié en el apoyo a los recursos de los propios niños, niñas y adolescentes, y del sistema social de que forma parte, esto es, la familia, la escuela, la comunidad, las instituciones y los sistemas religiosos y culturales. Mediante la reforma de la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, se pretende abordar tales circunstancias desde una perspectiva multidisciplinar e integral.

En el ámbito de la Unión Europea, el artículo 3 del Tratado de la Unión Europea reconoce de forma expresa que la protección de los derechos del niño constituye un objetivo general de la política común. Del mismo modo el artículo 24 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea recoge el derecho de las personas menores de edad a la protección y a los cuidados necesarios para su bienestar, pudiendo expresar su opinión libremente y esta será tenida en cuenta en relación con los asuntos que les afecten, en función de su edad y de su madurez. Asimismo, se reconoce en este mismo artículo que en todos los actos relativos a las personas menores de edad llevados a cabo por autoridades públicas o instituciones privadas el interés superior del menor constituirá una consideración primordial.

Por otra parte, la Recomendación (UE) 2024/1238 de la Comisión, de 23 de abril de 2024, sobre el desarrollo y el refuerzo de los sistemas integrados

de protección de la infancia que redunden en el interés superior del niño, sienta las bases para fortalecer y garantizar la protección de la infancia y la adolescencia. Si bien la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, se adapta con carácter general a la Recomendación de la Comisión, se considera importante reforzar determinados aspectos de la ley con el fin de mejorar el bienestar y desarrollo de las niñas, niños y adolescentes en entornos libres de violencia.

Asimismo, en aras de adaptar la legislación al Pacto Europeo de Migración y Asilo se adapta la legislación a lo establecido en el apartado sexto del artículo 26 de la 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.

A nivel estatal, en primer lugar, es preciso señalar varios preceptos fundamentales para garantizar y reforzar la protección de la infancia y la adolescencia, de un lado en virtud del artículo 39.4 de la Constitución Española los niños y niñas gozan de la protección prevista en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos. De otro lado, en virtud del artículo 2 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, el interés superior del menor ha de ser valorado y considerado como primordial en todas las acciones y decisiones que le conciernan, tanto en el ámbito público como privado, y primará sobre cualquier otro interés legítimo que pudiera concurrir. A tenor de lo anterior, de acuerdo con el artículo 3 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, las personas menores de edad gozan de los derechos que les reconoce la Constitución y los Tratados Internacionales de los que España sea parte, especialmente la Convención de Derechos del Niño de Naciones Unidas y la Convención de Derechos de las Personas con Discapacidad, así como todos los derechos garantizados en el ordenamiento jurídico sin discriminación alguna. De acuerdo con este reconocimiento se prevé a su vez que los poderes públicos han de garantizar el respeto de los derechos de las personas menores de edad y adecuar sus actuaciones tanto a la legislación relativa a la protección de la infancia como a la normativa internacional.

Partiendo de esta premisa, en función de los principios que rigen la actuación de los poderes públicos es preciso destacar, entre otros: la supremacía del interés superior del menor; la prevención y la detección precoz de las situaciones que puedan perjudicar su desarrollo personal; y la protección contra toda forma de violencia. Para prevenir y proteger a la infancia y la adolescencia y velar por la supremacía se su interés superior

la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, obliga a los poderes públicos a desarrollar actuaciones encaminadas a la sensibilización, prevención, detección, notificación, asistencia y protección de cualquier forma de violencia contra la infancia y la adolescencia, asegurando la coordinación y la colaboración entre las distintas Administraciones, entidades colaboradoras y servicios competentes, tanto públicos como privados, de manera que se lleve a cabo una actuación integral (art. 11.2 y 3).

En relación con la exposición a la violencia, tanto nuestro ordenamiento jurídico como instrumentos internacionales tienen en cuenta el impacto de esta sobre las personas menores de edad y, consecuentemente, la necesaria protección de niños, niñas y adolescentes frente a cualquier situación o entorno violento.

La protección frente a toda forma de perjuicio prevista en el artículo 19 de la Convención está íntimamente relacionada con el derecho a la integridad moral y al libre desarrollo de la personalidad reconocido en el artículo 10 de la Constitución Española. Se considera que la legislación debe proteger la integridad de todas las personas, pero especialmente de las personas en situación de vulnerabilidad, como son los niños, niñas y adolescentes.

El artículo 15 de la Constitución reconoce el derecho de todos a la vida y a la integridad física y moral. Este derecho primario ha sido desarrollado por el legislador estatal, eminentemente, a través de la legislación orgánica, regulando múltiples aspectos que afectan a la esfera vital de la persona en su doble dimensión física y moral, en cuanto garantiza la plena inviolabilidad del ser humano y sienta las bases de su construcción individual y social.

Asimismo, el artículo 43 de la Constitución Española reconoce el derecho a la protección de la salud con carácter general, señalando expresamente la obligación de los poderes públicos de *"tutelar la salud pública a través de medidas preventivas"* y de *"facilitar la adecuada utilización del ocio".*

El Tribunal Constitucional en su STC 36/1991, de 14 de febrero, en relación con lo dispuesto en el artículo 39.4 de la Constitución, reconoció que según este *"como se sabe, los niños gozarán en España de la protección prevista en los Acuerdos internacionales que velan por sus derechos, de manera que, en cierto modo, opera una recepción genérica de esas normas de protección…".*

Además, el legislador estatal ha desarrollado por vía orgánica mecanismos que garanticen el derecho a la integridad física y psicológica mediante la

prevención de toda forma de violencia. La Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, dispone en su artículo 11.2 los principios que rigen la actuación de los poderes públicos, como son *"a) La supremacía de su interés superior"* o *"d) La prevención y la detección precoz de todas aquellas situaciones que puedan perjudicar su desarrollo personal."*
En particular, la letra i) del artículo referido recoge como principio rector:
"i) La protección contra toda forma de violencia, incluido el maltrato físico o psicológico, los castigos físicos humillantes y denigrantes, el descuido o trato negligente, la explotación, la realizada a través de las nuevas tecnologías, los abusos sexuales, la corrupción, la violencia de género o en el ámbito familiar, sanitario, social o educativo, incluyendo el acoso escolar, así como la trata y el tráfico de seres humanos, la mutilación genital femenina y cualquier otra forma de abuso."

Por otro lado, la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, tiene por finalidad garantizar los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes a su integridad física, psíquica, psicológica y moral frente a cualquier forma de violencia, asegurando el libre desarrollo de su personalidad y estableciendo medidas de protección integral en todos los ámbitos de su vida. El artículo 4.1 de esta ley señala como principio de interpretación del interés superior del menor la *"prioridad de las actuaciones de carácter preventivo"*.

Adicionalmente, el artículo 23 de la referida ley orgánica regula determinadas medidas de prevención que deben adoptar todas las Administraciones Públicas, señalando como tales, en su apartado tercero, *"d) las que persiguen reducir o eliminar las situaciones de desprotección debidas a cualquier forma de violencia sobre la infancia y la adolescencia"* y *"i) las destinadas a fomentar la seguridad en todos los ámbitos de la infancia y la adolescencia"*.

Por último, cabe recordar que la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación recoge en su artículo 2 que uno de los fines de la educación es *«e) La formación para la paz, el respeto a los derechos humanos, la vida en común, la cohesión social, la cooperación y solidaridad entre los pueblos así como la adquisición de valores que propicien el respeto hacia los seres vivos y los derechos de los animales y el medio ambiente, en particular al valor de los espacios forestales y el desarrollo sostenible.»*

Por lo anterior, este proyecto de ley orgánica contempla medidas de prevención y protección frente a la exposición a la violencia de niñas, niños y adolescentes, teniendo en cuenta las consecuencias que puede conllevar en su desarrollo.

En relación con los actos de violencia perpetrados contra la infancia y la adolescencia cabe destacar entre los objetivos principales de este proyecto normativo reforzar la protección frente a la violencia de género, tanto intrafamiliar como entre pares.

En cuanto a la violencia de género diversas normas constatan el daño y las dificultades que acompañan a las personas menores de edad víctimas de esta violencia, provocando un perjuicio claro en su desarrollo, así, la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, indica en el artículo 1.4 que también constituye violencia de género aquella que con el fin de causar un daño a la mujer se ejerce contra *sus familiares o allegados menores de edad*.

Por otra parte, el preámbulo de la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, advierte de los graves perjuicios que las conductas violentas generan sobre los menores, al disponer que «cualquier forma de violencia ejercida sobre un menor es injustificable. Entre ellas, es singularmente atroz la violencia que sufren quienes viven y crecen en un entorno familiar donde está presente la *violencia de género.* Esta forma de violencia afecta a los menores de muchas formas. En primer lugar, condicionando su bienestar y su desarrollo. En segundo lugar, causándoles serios problemas de salud. En tercer lugar, convirtiéndolos en instrumento para ejercer dominio y violencia sobre la mujer. Y, finalmente, favoreciendo la transmisión intergeneracional de estas conductas violentas sobre la mujer por parte de sus parejas o exparejas. La exposición de los menores a esta forma de violencia en el hogar, lugar en el que precisamente deberían estar más protegidos, los convierte también en víctimas de la misma».

Del mismo modo, como se ha constatado antes, el artículo 2.2 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, establece que, a los efectos de interpretación y aplicación del interés superior del menor, se tendrán en cuenta, entre otros, los siguientes criterios generales: la protección de sus necesidades básicas, «tanto materiales, físicas y educativas como emocionales y afectivas» y «la conveniencia de que su vida y desarrollo tenga lugar en un entorno familiar adecuado y libre de violencia».

Volviendo al artículo 39 de la Constitución se observa que en sus apartados primero y segundo se obliga a los poderes públicos a asegurar la protección social, económica y jurídica de la familia, *así como la protección integral de*

los hijos. El artículo 39 de la Constitución no sólo insta a la configuración de las normas destinadas a la protección de las personas menores de edad, sino también a su aplicación. En este sentido el Tribunal Constitucional ha subrayado (STC 138/2014, de 8 de septiembre, FJ 3) que «el canon de razonabilidad constitucional deviene más exigente por cuanto que se encuentran implicados valores y principios de indudable relevancia constitucional, al invocarse por el demandante de amparo el principio del interés superior del menor que tiene su proyección constitucional en el art. 39 de la CE y que se define como rector e inspirador de todas las actuaciones de los poderes públicos, tanto administrativas como judiciales (SSTC 141/2000, de 21 de mayo, FJ 5, y 127/2013, de 3 de junio, FJ 6, entre otras)». Además, recuerda el TC que «la Convención de Naciones Unidas sobre los derechos del niño de 20 de noviembre de 1989 dispone que "en todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño" (art. 3.1), lo que también define nuestra legislación (Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero) y la jurisprudencia de este Tribunal (por todas, STC 124/2002, de 20 de mayo, FJ 6)».

En relación con la guarda y custodia y la patria potestad en caso de separación o divorcio, si bien la doctrina reciente mantiene que la asignación de la patria potestad o la guarda y custodia de los hijos e hijas de forma exclusiva a uno de los progenitores ha de ser una medida adoptada con el máximo rigor, la jurisprudencia señala (Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de septiembre de 1996) que "*el interés del menor constituye principio inspirador de todo lo relacionado con él y vincula al Juzgador, a todos los poderes públicos e, incluso, a los padres y ciudadanos, de manera que han de adoptarse aquellas medidas que sean más adecuadas a su edad y circunstancias, para ir construyendo progresivamente el control acerca de su situación personal y proyección de futuro, evitando siempre que pueda ser manipulado y buscando, por el contrario, su formación integral y su integración familiar y social*." Asimismo, en la Sentencia de 9 de julio de 2002 el Alto Tribunal aseveró que el derecho de visitas ha de ceder en caso de darse un peligro contra la salud física, psíquica o moral de la persona menor de edad. En este sentido se pronunció el Pleno del Parlamento Europeo el 17 de noviembre de 1992, según la Cámara la suspensión del derecho de visitas ha de aplicarse si se pone con elevada probabilidad, directa y seriamente en peligro la salud física o psíquica de los hijos e hijas.

De acuerdo con el artículo 154 del Código Civil la patria potestad se ejercerá siempre en interés de los hijos e hijas, de acuerdo con su personalidad, y con respeto a sus derechos, su integridad física y mental, por su parte, la privación de la patria potestad vendrá determinada por el incumplimiento de los deberes que esta implica (artículo 170 CC). Atendiendo a estos preceptos se considera necesaria la modificación de determinados artículos del Código Civil, tal y como se establece en este anteproyecto de ley orgánica, con el fin de establecer un marco jurídico de protección a la infancia frente a cualquier tipo de violencia, incluyendo la que se da en el ámbito familiar. Marco jurídico que ha de ser coherente, armonizado e integral, atendiendo a la prevalencia del interés superior del menor y el respeto de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

En casos de violencia de género en los que se pretende separar a la hija o hijo de la madre, siendo ambas víctimas de dicha violencia, en virtud de la STS 234/2024, de 21 de febrero, se constata que es una medida contraria al interés superior del menor, al afirmar que, "*privar al niño de la custodia de la madre, con la que concurren vínculos bien consolidados de dependencia segura y afectividad*, […], *es manifiestamente contrario a su interés*", o la STS 729/2021, de 27 de octubre, en la que al describir la custodia entiende que *[l]a custodia compartida no es un mero reparto del tiempo de convivencia de los niños o adolescentes con cada uno de los progenitores, sino un sistema de guarda que requiere una cooperación entre ambos, una implicación mutua en el compromiso de la crianza y el desarrollo de los hijos comunes tras la ruptura como pareja de los padres*.

Es doctrina del Tribunal Supremo (SSTS 29 de abril de 2013 ; 16 de febrero y 21 de octubre 2015), que la custodia compartida conlleva como premisa la necesidad de que entre los progenitores exista una relación de mutuo respeto en sus relaciones personales que permita la adopción actitudes y conductas que beneficien a la persona menor de edad, que no perturben su desarrollo emocional y que pese a la ruptura afectiva de los progenitores se mantenga un marco familiar de referencia que sustente un crecimiento armónico de su personalidad. Por tanto, ante un supuesto de violencia de género habiendo quedado *acreditado el desprecio del padre hacia la madre* se ha de resolver atribuyendo la custodia en exclusiva a la madre a la luz de que «*[e]l interés superior del menor es la consideración primordial a la que deben atender todas las medidas concernientes a los menores "que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos", según el art. 3.1 de la Convención sobre los derechos del niño ratificada por España mediante instrumento de 30 de noviembre de 1990 (SSTC 178/2020, de 14 de diciembre de 2020, FJ 3, y 64/2019, de 9 de*

mayo, FJ 4, entre las más recientes). Dado el carácter de principio general, de "cláusula general" y "principio jurídico indeterminado" que puede atribuirse a la protección del interés del menor es preciso llenar su contenido. En cada caso concreto hay que identificar lo que resulta más adecuado al interés de ese menor en sus concretas circunstancias. El art. 2 LOPJM recoge algunos de los criterios generales que pueden servir para interpretar y aplicar en cada caso el interés del menor. En particular, el art. 2.2.c) LOPJM menciona "la conveniencia de que su vida y desarrollo tenga lugar en un entorno familiar adecuado y libre de violencia"(STS36/2016, de 4 de febrero)».

El mismo enfoque ha de mantenerse en relación con el ejercicio exclusivo de la patria potestad, en este sentido la STS 1382/2024, de 23 de octubre, conviene que: *[l]a mentada asignación* [ejercicio exclusivo de la patria potestad] *no es desproporcionada, ni implica una limitación injustificada de los derechos del padre* [...] *dicha medida se concilia con el interés superior del menor, que requiere que la adopción de decisiones sobre aspectos que directamente le conciernen no se demore en el tiempo, como sucedería si, en cada uno de los casos reseñados, fuera necesario obtener la previa autorización paterna*.

Vista la reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo queda constatado que ante supuestos de violencia de género, habiendo víctimas menores de edad, el ejercicio de la custodia y la patria potestad de forma exclusiva por la madre resulta más que justificado atendiendo al interés superior del menor y la protección de su integridad y desarrollo.

A nivel comunitario también es reseñable la Resolución del Parlamento Europeo, de 6 de octubre de 2021, sobre el impacto de la violencia doméstica y del derecho de custodia en las mujeres y los niños (2019/2166(INI)), que en el apartado N, considera que «*[l]os niños también pueden sufrir la denominada «violencia presenciada» en el hogar y el entorno familiar, al asistir a cualquier tipo de maltrato a través de actos de violencia física, verbal, psicológica, sexual y económica contra personas de referencia o significativas desde el punto de vista afectivo; que esta violencia tiene consecuencias muy graves para el desarrollo psicológico y emocional del niño, por lo que es esencial prestarle la debida atención en las separaciones y los acuerdos de custodia parental, garantizando que el interés superior del menor sea la consideración primordial, en particular para determinar los derechos de custodia y visita en los casos de separación; que la violencia presenciada no siempre es fácil de reconocer y que las mujeres víctimas de violencia doméstica viven en un estado de tensión y dificultades emocionales; que, en los casos relacionados tanto*

con la violencia doméstica como con cuestiones de protección de la infancia, los tribunales deben remitirse a expertos con conocimientos y herramientas para evitar tomar decisiones contra la madre que no tengan debidamente en cuenta todas las circunstancias».

En el ordenamiento penal no está tipificada la violencia vicaria como un tipo específico de violencia contra la mujer, sin embargo, en la jurisprudencia se encuentran supuestos de asesinatos en el contexto de la violencia de género que son casos claros de violencia vicaria, aunque no siempre se aluda al término de forma expresa. Uno de los casos más extremos y paradigmáticos se observa en la Sentencia número 285/2020 de la Audiencia Provincial de Almería, de 26 de octubre de 2020, que condena al padre por un delito de asesinato a su hijo menor de edad y por un delito de maltrato habitual en el ámbito de la violencia sobre la mujer, cometido en el domicilio común y en presencia de menores. Se le condena además por un delito de lesiones psíquicas y un delito contra la integridad moral de la madre, que es a la persona a la que se ha querido dañar con la muerte del menor. En esta sentencia se aprecia la concurrencia de la circunstancia agravante de género, del artículo 22.4 del Código Penal, respecto del delito de asesinato, al quedar probado que se cometió como último acto de venganza y control sobre su esposa, y madre del menor fallecido, quien le había anunciado al agresor, días antes, su intención de separarse de él.

Otro caso ilustrativo en el ámbito penal de la violencia vicaria de género se encuentra en la Sentencia número 71/2024 de la Audiencia Provincial de Valencia, de 31 de enero de 2024. La sentencia condena al padre por el asesinato de su hijo menor de 16 años, con la concurrencia de las circunstancias agravantes de parentesco y de discriminación por razón de género, en concurso ideal con un delito de lesiones psíquicas a la madre del artículo 148.4 del Código Penal. Asimismo, le condena por un delito de maltrato psíquico y físico habitual a la madre cometido en el domicilio común. La sentencia declara probado que «*la finalidad última del crimen no fue otra que causar a su exesposa el mayor dolor de todos los imaginables, convirtiendo la muerte de su hijo en un paradigmático acto de violencia machista vicaria*».

Se pueden señalar otras resoluciones en las que se adoptan o confirman medidas de limitación o restricción del régimen de estancia del progenitor con sus hijos e hijas menores en contextos de violencia de género. Así, en el Auto número 357/2023 de la Audiencia Provincial de Málaga, de fecha 25 de octubre de 2023, se confirman las medidas cautelares adoptadas conforme al artículo 158 del Código Civil y se alude de forma expresa a la posibilidad de causar un daño a la menor como instrumento para

causárselo a la madre, siendo una forma nítida de la denominada violencia vicaria. En la Sentencia número 231/2023 de la Audiencia Provincial de Alicante, de 24 de mayo de 2023, se alude a que en el informe de la Unidad de Valoración Forense Integral constan indicadores de riesgo de violencia vicaria ejercida a través de la hija menor y se confirma la sentencia del juzgado de violencia sobre la mujer, en aplicación de los artículos 92, 94.4, 156, 159 y demás concordantes del Código Civil. Asimismo, se pueden mencionar otras resoluciones que contemplan casos de violencia vicaria instrumental, esto es, la instrumentalización de los hijos e hijas con el objetivo de causar daño a sus madres. Así, el Auto de la sección 26 de la Audiencia Provincial de Madrid, de 13 de octubre de 2022, deja sin efecto el sobreseimiento provisional acordado por el juzgado de instrucción por existir indicios de utilización del hijo común por parte del padre, no solo para minusvalorar ante él la imagen de su madre, sino como instrumento para herir su estima y dignidad.

Unido a lo anterior, además de reconocer la violencia de género y vicaria de las que son víctimas las personas menores de edad, también cobra especial relevancia la asistencia a estas, ante estos supuestos de acuerdo con la Estrategia de la UE sobre los derechos de las víctimas (2020-2025) debe actuarse con la máxima cautela para evitar la victimización de las personas menores de edad. A menudo las niñas, niños y adolescentes son víctimas de violencia en su entorno familiar o de personas de las que dependen, y esta situación de dependencia les coloca en una posición de especial vulnerabilidad y de necesidades específicas, precisando por tanto de un apoyo integrado y una protección específica. Tal y como afirma la Comisión Europea si una víctima es menor de edad la principal preocupación debe ser su interés superior.

Por lo anterior cabe concluir que para un apoyo específico e integrado a las víctimas más vulnerables se ha de adoptar un enfoque holístico e interinstitucional, y en caso de personas menores de edad desde un enfoque de sus derechos.

Finalmente, conviene señalar que la violencia de género no se perpetúa únicamente en las relaciones entre personas adultas, sino que también se elevan los casos de violencia de género entre adolescentes. En el Informe sobre protección a las víctimas de violencia contra la mujer en la Ley de responsabilidad penal del menor, el Defensor del Pueblo advierte de una discriminación y diferencia de trato para las adolescentes víctimas de violencia de género siendo el agresor también menor de edad, observándose una diferencia en la aplicación del régimen general para todas las víctimas previsto en la Ley 1/2024, de 28 de diciembre. Además

de no aplicarse con rigor la Ley 1/2024, de 28 de diciembre, se vulnera la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, al situar a las adolescentes en una situación de desprotección, mayor vulnerabilidad y segunda victimización. Es por ello por lo que, de acuerdo con el principio de no discriminación y los principios rectores de la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, resulta fundamental amparar de manera expresa a las adolescentes víctimas de violencia de género reconociendo expresamente la aplicación del régimen de protección al que tienen derecho de acogerse conforme a la Ley 1/2004, de 28 de diciembre.

En relación con los delitos de violencia sexual se sustituye el término de "pornografía infantil" siguiendo las pautas de la posición del Consejo de la Unión Europea sobre la *Lucha contra el abuso sexual de menores* en el marco de la revisión de la Directiva relativa a la lucha contra los abusos sexuales y la explotación sexual de los menores y el material de abuso sexual de menores. Asimismo, se hace uso de la expresión «*contenido de explotación y violencia sexual*» en vez de «*abuso sexual*» de acuerdo con la reforma del Código Penal introducida por la Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre.

Por último, se ha de advertir que el principio del interés superior del menor constituye un elemento vertebrador de este proyecto normativo de reforma. En cuanto a la justificación de la importancia de reforzar las garantías para el respeto del interés superior del menor resulta relevante recoger, a continuación, lo que prevé la normativa internacional al respecto, así como el propio ordenamiento jurídico y jurisprudencia española.

La Convención sobre Derechos del Niño establece que en todas las decisiones y acciones que se adopten, tanto en el ámbito público como privado, el interés superior del menor será considerado como primordial. En caso de concurrencia de otro interés legítimo con el interés superior del menor, y de no ser posible respetarse todos los intereses legítimos concurrentes, primará este último.

En relación con el interés superior del menor y la interpretación pertinente que merece este término es preciso tener en cuenta la Observación General número 14 del Comité de los Derechos del Niño. De acuerdo con esta el objetivo del artículo 3, párrafo 1, de la Convención sobre Derechos del niño es velar por que el interés de la persona menor de edad se observe en todas las decisiones y medidas relacionadas con ella. Esto significa que, en cualquier medida que tenga que ver con una o varias personas menores de edad, su interés superior deberá ser una consideración primordial a la que se atenderá. El término "medida" incluye no sólo las decisiones, sino

también todos los actos, conductas, propuestas, servicios, procedimientos y demás iniciativas. La obligación jurídica se aplica a todas las decisiones y medidas que afectan directa o indirectamente a las personas menores de edad. La obligación de los Estados de tener debidamente en cuenta el interés superior del menor es un deber general que abarca a todas las instituciones públicas y privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas y los órganos legislativos que se ocupen de la infancia y adolescencia o les afecten. En relación con las instituciones públicas o privadas de bienestar social estos términos no deben interpretarse de manera restrictiva ni limitarse a las instituciones sociales *stricto sensu*, sino entenderse como todas las instituciones cuya labor y decisiones repercuten en los niños, niñas y adolescentes y la efectividad de sus derechos.

El concepto de interés superior del menor es complejo y su contenido debe determinarse caso por caso. Por consiguiente, el concepto de interés superior del menor al ser flexible y adaptable debe ajustarse y definirse de forma individual, con arreglo a la situación concreta de la persona o personas menores de edad afectadas y teniendo en cuenta el contexto, la situación, las necesidades personales y las circunstancias concretas de cada persona menor de edad. Estas circunstancias se refieren a las características específicas de la niña, niño o adolescente, como la edad, el sexo, la identidad sexual, el grado de madurez o la experiencia; la existencia de una discapacidad, la pertenencia a un grupo minoritario y el contexto social y cultural; la presencia o ausencia de los progenitores, la calidad de la relación entre la niña, niño o adolescente y su familia o sus cuidadores; el entorno en relación con la seguridad y la existencia de medios alternativos de calidad a disposición de la familia, la familia ampliada o los cuidadores.

Para evaluar y determinar el interés superior del menor el Comité de los Derechos del Niño estima que se han de tener en cuenta, en la medida en que sea pertinente para la situación de que se trate, los siguientes elementos: la opinión; la identidad; el entorno familiar; cuidado, protección y seguridad; situación de vulnerabilidad; el derecho a la salud y el derecho a la educación.

En nuestro ordenamiento jurídico el artículo 2 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, en su apartado primero dispone que *todo menor tiene derecho a que su interés superior sea valorado y considerado como primordial en todas las acciones y decisiones que le conciernan, tanto en el ámbito público como privado. En la aplicación de la presente ley y demás normas que le afecten, así como en las medidas concernientes a los*

menores que adopten las instituciones, públicas o privadas, los Tribunales, o los órganos legislativos primará el interés superior de los mismos sobre cualquier otro interés legítimo que pudiera concurrir.

En el apartado segundo del mencionado artículo se establecen criterios de interpretación y aplicación del interés superior del menor, determinando que se tendrá en cuenta, entre otras circunstancias, el desarrollo de la persona menor de edad y la satisfacción de sus necesidades físicas, educativas, emocionales y afectivas, la consideración de sus opiniones y el derecho a participar progresivamente.

Atendiendo a jurisprudencia del Tribunal Supremo, la STS 78/2018, de 14 de febrero, señala que el interés superior del menor *se configura, pues, como un verdadero concepto jurídico indeterminado, que la doctrina ha venido relacionando bien con el desenvolvimiento libre e integral de la personalidad del menor y la supremacía de todo lo que le beneficie, más allá de las preferencias personales de sus padres, tutores, guardadores o administraciones públicas, en orden a su desarrollo físico, ético y cultural; bien con su salud y su bienestar psíquico y su afectividad, junto a otros aspectos de tipo material; bien, simplemente con la protección de sus derechos fundamentales*.

Asimismo la STS 234/2024, de 21 de febrero, respecto del interés superior del menor afirma que «es la regla áurea o criterio primordial, que debe inspirar las decisiones de las autoridades administrativas o judiciales que adopten medidas relativas a los menores, los cuales, por su corta edad, carecen de los resortes emocionales necesarios y madurez de juicio suficiente para velar por sus propios intereses; todo ello, con la finalidad de que no sufran ni experimenten situaciones peyorativas, que les dejen huella, que dificulten el desarrollo ulterior de su personalidad, así como su futura integración en la vida social.

La infancia es un periodo decisivo del desarrollo de las personas, que debe ser protegido para evitar eventuales perjuicios en la integración posterior en el mundo de los adultos, de manera tal que sucesos vividos no se proyecten negativamente sobre quien los experimente, incluso mediante el padecimiento de trastornos psicológicos por traumas sufridos. Consecuentemente, el beneficio de los menores exige apartarlos de situaciones de riesgo, brindarles frente a ellas, con la finalidad de preservar ese interés superior que cuenta con raíces en el mandato de rango constitucional, dirigido a los poderes públicos, de asegurar la protección integral de los *hijos,* así como, en general, de los niños y de las niñas según

las previsiones de los acuerdos internacionales que garantizan sus derechos (art. 39.2 y 4 CE).

La reciente sentencia de esta sala 129/2024, de 5 de febrero, aborda el significado del interés superior del menor con las oportunas citas jurisprudenciales, y pone en evidencia su trascendencia en la decisión de los procesos en que se adoptan medidas referentes a los niños y a las niñas, al considerarlo: (i) como un principio axiológico preferente en la solución de las controversias judicializadas sobre las medidas relativas a los menores, concebido incluso como bien constitucional; (ii) como un concepto jurídico indeterminado, a través del cual deberán de ponderarse todas las circunstancias concurrentes para apreciar en dónde radica dicho interés en cada específico supuesto sometido a consideración; (iii) se integra en el marco propio del orden público con todo el significado que conlleva; (iv) opera como límite a la autonomía de la voluntad de los progenitores en los negocios jurídicos de familia con respecto a las medidas referentes a los *hijos* menores de edad; (v) es constitutivo de un principio de aplicación preferente en casos de imposibilidad de armonizarlo con los otros intereses convergentes, como son los de los progenitores u otros familiares o allegados; (vi) su valoración, en cada caso, precisa de un estándar de motivación reforzada que supera el ordinario de una resolución judicial; (vii) opera como un instrumento de flexibilización del rigor procesal para obtener su aplicación; y (viii) es susceptible de apreciación mediante el auxilio de ciencias extrajurídicas como la psicología, […]».

Por otra parte, la STS 625/2022, de 26 de septiembre, cuya doctrina se reproduce en la sentencia posterior 129/2024, de 5 de febrero señala:

«"La falta de madurez y competencia de los niños y de las niñas inherentes a las limitaciones propias de la edad, la ausencia de recursos con los que cuentan para solventar situaciones desfavorables en las que pueden verse inmersos, los sitúan, en no pocas ocasiones, en una posición de especial vulnerabilidad, que constituye campo abonado para sufrir abusos, maltratos y lesiones en sus derechos fundamentales, o, incluso, para ser instrumentalizados, en su perjuicio, en los conflictos intersubjetivos entre adultos, dentro de los cuales alcanzan especial significación aquellos en los que se encuentran inmersos sus progenitores.

"Es necesario, por consiguiente, preservar a los menores a la exposición de situaciones de riesgo cara a una deseada inserción futura en el mundo de los adultos, sin repercusiones peyorativas provenientes de las situaciones vividas. Todo ello sin perder además la perspectiva de que los niños y las niñas son titulares de derechos, no simples personas objeto de

protección jurídica, y, como tales, indiscutibles beneficiarios de todos los derechos humanos (STC 99/2019, de 18 de julio, FJ 5).

"El menor, como individuo en formación, precisa pues de una protección especial, en tanto en cuanto tiene una personalidad en desarrollo que es necesario preservar. En este sentido, el art. 2.2, apartados d) y e) de la LO 1/1996, de protección jurídica del menor, establece, como manifestaciones de dicho interés, "promover la efectiva integración y desarrollo del menor en la sociedad"; "minimizar los riesgos que cualquier cambio de situación material o emocional pueda ocasionar en su personalidad y desarrollo futuro"; así como la "preparación del tránsito a la edad adulta e independiente".

"En definitiva, quien no puede, por su edad, defenderse por sí mismo, ni velar por sus intereses, transfiere tal función a las instituciones públicas y privadas, para garantizar que aquellos sean debidamente respetados, y siempre, además, previa audiencia de los menores con suficiente juicio, para no ser postergados de las decisiones que más directamente les afectan".

De la misma manera, como no podía ser de otra forma, se expresa, el art. 2.1 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor que, bajo el epígrafe de su interés superior, norma que:

"Todo menor tiene derecho a que su interés superior sea valorado y considerado como primordial en todas las acciones y decisiones que le conciernan, tanto en el ámbito público como privado. En la aplicación de la presente ley y demás normas que le afecten, así como en las medidas concernientes a los menores que adopten las instituciones, públicas o privadas, los Tribunales, o los órganos legislativos primará el interés superior de los mismos sobre cualquier otro interés legítimo que pudiera concurrir"».

Por su parte, el Tribunal Constitucional recuerda en su Sentencia 178/2020, de 14 de diciembre, FJ 3, con cita de numerosos pronunciamientos de este tribunal, “la necesidad de que todos los poderes públicos cumplan el mandato dirigido a ellos en el art. 39 CE y atiendan de un modo preferente la situación del menor de edad, observando y haciendo observar el estatuto del menor como norma de orden público (STC 141/2000, FJ 5). Deben procurarlo, incluso si ello significa atemperar la rigidez de algunas normas procesales o sacrificar los legítimos intereses y perspectivas de terceros (SSTC 187/1996, de 25 de noviembre, FJ 2, y 77/2018, de 5 de julio, FJ 2). Hemos advertido en todas aquellas ocasiones en las que se nos ha

planteado una posible lesión del derecho fundamental de un menor, que su interés superior 'inherente a algunas de las previsiones del art. 39 CE es, considerado en abstracto, un bien constitucional suficientemente relevante para motivar la adopción de medidas legales que restrinjan derechos y principios constitucionales' (STC 99/2019, de 18 de julio, FJ 7)".

Lo señalado anteriormente, muestra la importancia del respeto y la primacía del interés superior del menor que ha de estar presente en todos aquellos procedimientos, actuaciones, medidas administrativas o judiciales y políticas públicas que se lleven a cabo con el fin de garantizar la protección y bienestar de las niñas, niños y adolescentes.

3º Adecuación de la norma al orden de distribución de competencias.

La presente ley se dicta de acuerdo con el art. 149.1. 1.º de la Constitución que otorga al Estado competencias para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.
Asimismo, en virtud del artículo 149.1.8º de la Constitución Española, el Estado ostenta las competencias en relación con la legislación civil. Por otro lado, la presente ley se dicta en virtud del artículo 149.1. 18.º de la Constitución, por el que el Estado tiene competencias sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas.

4º Normas que quedan derogadas.

El presente proyecto normativo no deroga ninguna norma del ordenamiento jurídico.

5º Justificación de la entrada en vigor de la norma y vigencia de la misma.

El presente proyecto normativo entra en vigor al día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado», a excepción del capítulo II del Título IV que entrará en vigor el 2 de enero del año siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

III) Descripción de la tramitación.

Durante la tramitación del procedimiento de elaboración del anteproyecto de ley orgánica se han sustanciado los siguientes trámites y se han recabado los informes que seguidamente se detallan:

- Consulta pública, realizada a través de la web del Ministerio de Juventud e Infancia entre el 9 y el 23 de diciembre de 2024.
- Informe de la unidad de igualdad del Ministerio de Juventud e Infancia, según lo previsto en el artículo 3.2.f del Real Decreto 259/2019, de 12 de abril, por el que se regulan las Unidades de Igualdad de la Administración General del Estado, emitido el 22 de septiembre de 2025.
- Informe del Delegado de Protección de Datos del Ministerio de Juventud e Infancia, a emitir con carácter previo al informe preceptivo de la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD), de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5.3.b) de su Estatuto, aprobado por Real Decreto 389/2021, de 1 de junio, de acuerdo con el apartado 4 de la Instrucción 1/2021, de 2 de noviembre, de la Agencia Española de Protección de Datos, por la que se establecen directrices respecto de la función consultiva de la Agencia, de conformidad con el Reglamento (UE) 2016/679, del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y la libre circulación de esos datos, la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, y el Estatuto de la Agencia Española de Protección de Datos, aprobado por el Real Decreto 389/2021, de 1 de junio, emitido el 18 de noviembre de 2025.
- Informe de la Abogacía del Estado del Ministerio de Juventud e Infancia, en virtud del Real Decreto 1057/2024, de 15 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de la Abogacía General del Estado. No recibido.
- Informe de la Oficina presupuestaria, de conformidad con el Real Decreto 2855/1979, de 21 de diciembre, por el que se crean Oficinas Presupuestarias, emitido el 26 de septiembre de 2025.
- Informe de la Comisión Ministerial de Administración Digital del Ministerio de Juventud e Infancia, según lo previsto en el artículo 3.2.e) de la Orden JUI/844/2024, de 31 de julio, por la que se crea la Comisión Ministerial de Administración Digital del Ministerio de Juventud e Infancia y se regula su composición y funciones, emitido el 21 de enero de 2026.
- Elevación, previo sometimiento a la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios, al Consejo de Ministros, conforme a lo previsto en el artículo 26.4 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.

Igualmente, se prevé recabar los siguientes informes:

- Informe de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa del Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, según lo dispuesto en el artículo 26.9 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.
- Informe del Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes, según lo dispuesto en el artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.
- Informe del Ministerio de Economía, Comercio y Empresa, según lo dispuesto en el artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.
- Informe del Ministerio de Trabajo y Economía Social, según lo dispuesto en el artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.
- Informe del Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, según lo dispuesto en el artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.
- Informe del Ministerio de Sanidad, según lo dispuesto en el artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.
- Informe del Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030, según lo dispuesto en el artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997.
- Informe del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, según lo dispuesto en el artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.
- Informe del Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, según lo dispuesto en el artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.
- Informe del Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública, según lo dispuesto en el artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.
- Informe del Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática, según lo dispuesto en el artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.Informe del Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, de acuerdo con lo previsto en el artículo 26.5, párrafo cuarto, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.
- Informe del Ministerio del Interior, de acuerdo con lo previsto en el artículo 26.5, párrafo cuarto, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.
- Informe del Ministerio de Igualdad, de acuerdo con lo previsto en el artículo 26.5, párrafo cuarto, de la Ley 50/1997, del Gobierno. Informe del Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática, según lo dispuesto en el artículo 26.5, párrafo sexto, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.
- Informe del Consejo Fiscal, según lo previsto en el artículo 14.4, j) de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, reguladora del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal..
- Informe del Consejo General del Poder Judicial, según lo previsto en el artículo 81 del Acuerdo de 22 de abril de 1986, del Consejo General del Poder Judicial, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo General del Poder Judicial.

- Informe de la Agencia Española de Protección de Datos, según lo previsto en el artículo 5.3.b) del Real Decreto 389/2021, de 1 de junio, por el que se aprueba el Estatuto de la Agencia Española de Protección de Datos.Sometido a información a la Conferencia Sectorial de Infancia y Adolescencia, de acuerdo con el artículo 3.1.d) del Reglamento de Organización y Funcionamiento Conferencia Sectorial de Infancia y Adolescencia, publicado por Resolución de 10 de diciembre de 2021, de la Secretaría de Estado de Derechos Sociales.Informado por el Observatorio de la Infancia, en aplicación de lo previsto en el Acuerdo de Consejo de Ministros, de 12 de marzo de 1999, por el que se crea el Observatorio de la Infancia.
- Informado por el Consejo Estatal de Participación de la Infancia y de la Adolescencia, de conformidad con la disposición segunda d) de la Orden DSA/1009/2021, de 22 de septiembre, por la que se crea el Consejo Estatal de Participación de la Infancia y de la Adolescencia.
- Sometido a la Comisión Interministerial para la Juventud, según lo indicado en el Real Decreto 1923/2008, de 21 de noviembre, por el que se crea la Comisión Interministerial para la Juventud y se regulan sus funciones, composición y funcionamiento.
- Informado en el Consejo Interterritorial de Juventud según el Real Decreto 608/2025, de 8 de julio, por el que se aprueba el Estatuto del organismo autónomo Instituto de la Juventud.
- Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Juventud e Infancia, de acuerdo con lo previsto en el artículo 26.5, párrafo cuarto, de la Ley 50/1997, del Gobierno.
- Aprobación previa del ministro para la Transformación Digital y de la Función Pública, de conformidad con lo previsto en el artículo 26.5, párrafo quinto, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.
- Dictamen del Consejo de Estado, de conformidad con lo previsto en el artículo 22.3 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril del Consejo de Estado.Audiencia e información públicas, con la publicación del anteproyecto de ley orgánica y su MAIN en la web del Ministerio de Juventud e Infancia.

IV) Análisis de impactos.

1. Impacto económico.

De acuerdo con el artículo artículo 26.3.d) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, y el 2.1.d) del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, la memoria de impacto normativo deberá contener un apartado en el que se valore y exponga el impacto económico y presupuestario de la norma que se proponga.

“El impacto económico evaluará las consecuencias de su aplicación sobre sectores, colectivos o agentes afectados por la propuesta de norma”, según se afirma en el citado artículo del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre.

El contenido de la regulación de este anteproyecto de ley orgánica tiene un marcado carácter procedimental para la consecución de sus fines, por cuanto se dirige a definir los objetivos que se persiguen y los principios que inspiran la materia regulada, el enunciado de los derechos de las personas menores de edad frente a las distintas clases de violencia sobre ellas ejercida, así como los deberes de denuncia y comunicación de las situaciones de violencia que se conozcan sobre niños, niñas y adolescentes, las actuaciones de formación que deben llevarse a cabo en relación con los distintos profesionales que tienen un contacto habitual con personas menores de edad, el establecimiento de criterios de cooperación y colaboración interadministrativa, así como de cooperación público-privada en esta materia, mecanismos de tutela administrativa e institucional, actuaciones de sensibilización, prevención y detección precoz, etc. que no tienen un impacto económico directo, ni sobre la competencia, la unidad de mercado, ni la competitividad. En ningún momento el contenido del anteproyecto de ley orgánica regula aspectos que supongan la ordenación o control de actividades económicas, ni tampoco afecta al acceso de los operadores económicos a las actividades económicas ni a su ejercicio.

No obstante, sí podría apreciarse la posibilidad de la existencia de un impacto económico indirecto en materia de aumento del nivel de empleo, en relación con las previsiones contenidas en el artículo Artículo 14 bis (nuevo) sobre el derecho al reconocimiento de las víctimas de violencia sexual contra la infancia, que contempla medidas de apoyo a los colectivos representativos de las víctimas de abusos que incluirán, entre otras, las de asesoramiento, concesión de subvenciones e intermediación con entidades públicas y privadas y la concesión de ayudas para el desarrollo de la actividad de las asociaciones, fundaciones, entidades e instituciones sin ánimo de lucro, cuyo objeto principal sea la representación y defensa de los intereses de las víctimas reconocidos en la presente ley orgánica y que desarrollen programas dirigidos a la reparación del daño en situaciones de especial vulnerabilidad.

Además, la violencia tiene importantes consecuencias en la vida de niños y niñas, en su bienestar y desarrollo. Que, tal y como se indica en el artículo 38.2, las administraciones sanitarias competentes avancen hacia que la atención psicológica especializada a personas menores de edad víctimas de violencia comience a prestarse de forma ágil y coordinada, sin demoras que puedan producir revictimización secundaria, tendrá también un impacto

económico positivo. Porque, más allá de las consecuencias que valoramos nunca podremos conocer la pérdida que supone que niños y niñas no se desarrollen plenamente, no alcancen su potencial. Para entender el alcance de las consecuencias que la violencia puede tener contra niñas, niños y adolescentes, nos centramos en las teorías del capital humano, que es el conjunto de conocimientos, habilidades y talentos que posee una persona y la hace apta para desarrollar actividades específicas en el mercado laboral (Shultz, 1983). El capital humano permite el incremento de la productividad de los individuos y, por tanto, el proceso educativo resulta un factor crucial en la formación y desarrollo de dicho capital humano.

La teoría del capital humano formaliza, por tanto, el vínculo entre el nivel educativo alcanzado por el individuo y su situación en el mercado de trabajo. Desde esta perspectiva teórica, la educación se explica como una decisión inversora, al tenerse en cuenta los beneficios laborales que el aumento de conocimientos lleva aparejado. A mayor educación, mayor productividad, mejora salarial, incremento de las opciones laborales, y a nivel social, mayor crecimiento y desarrollo.

El capital social se entiende por "*el conjunto de las características de la organización social, tales como las redes, las normas y la confianza que facilitan la coordinación y la cooperación para el beneficio mutuo*" (Putnam, 1995a:67). Dicho de otra manera, el capital social es el conjunto de normas, redes y organizaciones construidas sobre relaciones de confianza y reciprocidad, que contribuyen a la cohesión, el desarrollo y el bienestar de la sociedad. El capital social incluye la capacidad de los miembros de una sociedad para actuar y satisfacer sus necesidades de forma coordinada y en beneficio mutuo. Numerosos estudios muestran que un elevado capital social está siempre asociado a mejores resultados sociales, políticos y económicos (Urteaga, 2013), puesto que mejora el funcionamiento de los mercados, favorece el establecimiento de las relaciones estables de confianza, reciprocidad y cooperación y se reduce la incertidumbre.

Altos niveles de estos capitales favorecen la formación de sociedades más eficientes, más justas y donde el beneficio mutuo y la solidaridad tienen mayor cabida.

Entendemos entonces que, la violencia hacia niñas, niños y adolescentes pone en riesgo el desarrollo del capital humano y social, y, finalmente, tendrá consecuencias económicas para la sociedad.

Por ese motivo, todas las actuaciones que, como esta reforma, contribuyan a reducirla, tendrán un efecto económico indirecto positivo a largo plazo.

2. Impacto presupuestario.

Según el artículo 26.3.d) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, y el artículo 2.1.d) del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, la MAIN deberá contener un apartado que valore el impacto presupuestario del anteproyecto de ley orgánica.

En los siguientes apartados se desglosa el conjunto de medidas y previsiones que incorpora el anteproyecto de ley orgánica junto con los recursos económicos necesarios para dar cumplimiento a lo establecido en la norma que se presenta y para dotar a los diferentes sistemas (servicios sociales, educativo, sanitario, etc.) vinculados a los objetivos previstos en la misma.

Las modificaciones introducidas por este anteproyecto de ley llevan consigo la necesidad de nuevas dotaciones presupuestarias respecto de las que ya se están destinando a la prevención y protección de la infancia y la adolescencia frente a la violencia.

a. En el artículo 5 se establece la obligación de forma expresa de las administraciones públicas, en el ámbito de sus competencias, de promover, implementar y asegurar que el personal técnico que tiene contacto habitual con las personas menores de edad cuente con una formación especializada, inicial y continua, en materia de derechos fundamentales de la infancia y adolescencia. En este sentido y dado que el artículo 5 de la vigente Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, ya recoge que las administraciones públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias, promoverán y garantizarán dicha formación se considera que los departamentos ministeriales con competencias sectoriales, así como las distintas administraciones públicas, ya disponen de presupuesto para la consecución de este objetivo en el ámbito de su propia actuación competencial.

b. En relación con el Plan Director de Formación en materia de violencia contra niñas, niños y adolescentes, su elaboración no comporta incremento de dotaciones, creación de nuevas estructuras ni necesidad de crédito adicional en el presupuesto del ministerio competente en políticas de infancia. Concretamente, la obligación de promover y garantizar formación especializada, inicial y continua ya se encuentra prevista en el artículo 5 de la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, y el

Plan Director actúa como instrumento de coordinación, ordenación y seguimiento de una competencia ya existente.

En este sentido, la reforma refuerza dicha formación a través de un plan director, pero no genera, por sí sola, obligaciones automáticas para crear nuevas estructuras, unidades orgánicas o contratos. Así pues, la elaboración del plan puede calificarse como una función de dirección, coordinación y propuesta asumible con medios personales y materiales existentes del departamento competente en políticas de infancia.

c. En el artículo 53 bis (nuevo) se establece que todos los centros de acogimiento residencial de niñas, niños y adolescentes tutelados, independientemente de su titularidad, deberán tener un Coordinador o Coordinadora de bienestar y protección, contemplando que estas funciones sean desempeñadas por personal ya existente en el centro de acogimiento residencial o por nuevo personal. En la Memoria de Análisis de Impacto Normativo de la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, se estableció una cantidad estimada que se debería disponer para reforzar los programas de familia e infancia de los servicios sociales de atención primaria, sin que esto implique un incremento del gasto propio de comunidades autónomas ni de corporaciones locales y que ascendía a 71.418.748 €.

Los datos contabilizados en el año 2023 sobre el número de centros de protección publicados en el boletín N.º 26 de medidas de protección a la infancia y a la adolescencia referentes al año 2023 en el total de comunidades autónomas es de 1.215 de los que 218 eran de titularidad pública y 997 eran concertados. Con un salario promedio de 27.060 euros anuales brutos, el coste anual para la totalidad de centros supondría 42.741.270 € anuales en los que, tratándose de un salario promedio bruto, se incluyen los costes de Seguridad Social. Teniendo en cuenta la distribución del gasto en función de su reparto entre las Administraciones Públicas (AGE, CCAA y CCLL) en base al modelo del Plan Concertado de prestaciones Básicas de Servicios Sociales, a la Administración General del Estado le correspondería un coste presupuestario anual adicional de 14.247.090 euros.

De acuerdo con el criterio competencial, el coste debe imputarse, con carácter principal, al sistema territorial de protección de la infancia, sin que proceda identificarlo como gasto directo necesario del presupuesto del departamento ministerial competente en políticas de infancia.

En consecuencia, y como ya se ha señalado, el impacto presupuestario directo de la Administración General del Estado derivado de esta medida se fija en 0 euros, sin perjuicio de que, si existiera una decisión política expresa de cofinanciación estatal, pudiera contemplarse un escenario alternativo de 14.247.090 euros con cargo a la Administración General del Estado y 28.494.180 euros con cargo al ámbito territorial. En este último caso, la distribución interna entre administraciones territoriales debería concretarse ulteriormente en los correspondientes instrumentos de cooperación y financiación.

De esta forma, la cuantificación inicialmente incorporada de 14.247.090 euros no puede considerarse financiable con los créditos disponibles del Ministerio de Juventud e Infancia en su configuración presupuestaria actual, por lo que no se genera un impacto adicional en el presupuesto del Ministerio de Juventud e Infancia, sin perjuicio del coste que asuman las administraciones públicas competentes y las entidades titulares o gestoras de los centros.

d. En el artículo 22 se incluye como obligación el impulso de campañas específicas sobre violencia sexual y de género, destinadas a niñas, niños y adolescentes. Tendría un impacto presupuestario de 5.000.000 de euros anuales.

e. Por otro lado, tampoco se identifican costes incrementales separables para las entidades locales derivados directamente del anteproyecto. En particular, las previsiones relativas a los artículos 42, 43 y 44 de la Ley Orgánica 8/2021 no pueden tratarse como gasto nuevo íntegro, dado que la LOPIVI vigente ya impone la dotación de equipos de intervención, el plan de intervención y el seguimiento y registro de casos, y existe además financiación estatal específica para el refuerzo de equipos de infancia y familia en servicios sociales de atención primaria, con cofinanciación autonómica mínima equivalente. En virtud del Acuerdo del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, publicado mediante Resolución de 20 de mayo de 2025, de la Secretaría de Estado de Derechos Sociales, existe un crédito por un importe de 25.000.000 de euros, destinado a las comunidades autónomas (excepto País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra) y las ciudades de Ceuta y de Melilla para Programas para el refuerzo de equipos de atención a la infancia y la familia en los servicios sociales de atención primaria, en ejecución de lo previsto en la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia (LOPIVI). Dicho crédito se financia con cargo a la aplicación presupuestaria 29.05.231F.453.07 de los PGE para 2025 (presupuestos prorrogados del ejercicio 2024). Los gastos financiados son los generados por los equipos de intervención familiar y con la infancia y adolescencia de la red de servicios sociales de atención primaria y los servicios proporcionados a las familias con personas menores de edad a cargo, que contribuyan al cumplimiento de lo

dispuesto en el capítulo VII Del ámbito de los servicios sociales de la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia la mencionada Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio. En particular, podrán financiarse gastos de personal y de formación, para dotar de competencias a las personas profesionales en materia de detección, valoración e intervención frente a la violencia a la infancia y a la adolescencia y, especialmente, en materia de derechos fundamentales de la infancia y la adolescencia, teniendo en cuenta la perspectiva de género, entre otros.

f. Finalmente, el establecimiento de un turno de oficio especializado en violencia contra la infancia y adolescencia no precisa de dotación presupuestaria adicional pues supondrá la especialización de profesionales ya ejercientes, pero no especializados.

Las medidas contenidas en el anteproyecto de ley orgánica que no se reflejan en la presente memoria de impacto presupuestario no conllevarán nuevos costes o en caso de existir, se atenderán con las dotaciones presupuestarias existentes.
El resumen de los costes presupuestarios del presente anteproyecto de reforma de la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, asciende a 29.747.090 euros anuales.

RESUMEN ECONOMICO DE LOS COSTES PRESUPUESTARIOS DE LA REFORMA DE LA LEY ORGANICA DE PROTECCIÓN INTEGRAL DE LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA FRENTE A LA VIOLENCIA

MINISTERIO	CAPITULO	TOTAL AÑO
JUVENTUD E INFANCIA	Coordinador/a bienestar y protección en centros de acogimiento residencial	**14.247.090 €**
IGUALDAD	Impulso de campañas específicas de violencia sexual y de género destinadas a niñas, niños y adolescentes	**5.000.000 €**
TOTAL		**19.247.090 €**

3. Detección y medición de las cargas administrativas.

Según el artículo 26.3.e) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, y el artículo 2.1.e) del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, la MAIN deberá contener un apartado que cuantifique el coste de cumplimiento de las cargas administrativas del anteproyecto de ley orgánica.

Para el análisis de las cargas administrativas asociadas al anteproyecto de ley orgánica se ha tenido en cuenta el anexo V de la Guía metodológica para la elaboración de la memoria del análisis del impacto normativo.

Así, se considera carga administrativa aquella actividad de naturaleza administrativa que deben llevar a cabo las empresas y ciudadanos para cumplir con las obligaciones derivadas de la normativa. Dentro de esta definición se encuentran las actuaciones de solicitud y renovación de autorizaciones, licencias y permisos, la comunicación de datos y presentación de documentos, la conservación de documentos, la inscripción, baja o modificación en un registro, la llevanza de libros o la acreditación de avales entre otros aspectos.

En atención a lo anterior, una vez examinado el articulado únicamente se identifica la incorporación de una carga administrativa para el acceso y ejercicio de cualesquiera profesiones, oficios y actividades que impliquen contacto habitual con personas menores de edad, que es la necesidad de presentar, además de la certificación negativa del Registro Central de delincuentes sexuales y de Trata de Seres Humanos, el certificado de antecedentes penales. El coste actual de este certificado es de 9€ y para realizar el pago, se dispone de Cuenta abierta y Firma Electrónica para Operar en cualquiera de las Entidades Financieras Colaboradoras con la Agencia Tributaria, se puede realizar a través de sus Servicios Electrónicos. Para ello, en primer lugar, debe descargarse el Modelo 790 en el Portal del Ministerio de Justicia. Una vez realizado el pago y la solicitud del certificado este se obtiene, por norma general, de manera automática (más información en: Solicitud de certificado electrónico de Antecedentes Penales para personas físicas). Por tanto, el coste de esta carga administrativa de acuerdo con el anexo V de la Guía metodológica para la elaboración de la memoria del análisis del impacto normativo, sería de 14€.

Se considera necesario adoptar esta medida para garantizar que condenados por cualquier delito o infracción relacionado con la infancia, incluyendo los

delitos de violencia de género, maltrato físico o psicológico, abandono de personas menores de edad, o contra la libertad sexual tipificados en los artículos 153, 173.2, 173.3, 229 y el título VIII de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, respectivamente, así como por cualquier delito de trata de seres humanos tipificado en el título VII bis del Código Penal, no puedan acceder a puestos de trabajo que impliquen contacto habitual con personas menores de edad, por el riesgo de que puedan ejercer violencia sobre ellas o transmitir y educar en valores contrarios a los recogidos en esta norma. Asimismo, resulta necesario para adaptar la legislación a lo establecido en el Pacto Europeo de Migración y Asilo, concretamente en relación con lo previsto en el apartado sexto del artículo 26 de la 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.

Se considera una medida proporcional pues no conlleva grandes costes para el ciudadano y, sin embargo, supone una garantía importante para la seguridad de las personas menores de edad.

4. Impacto por razón de género.

Conforme con lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres, el artículo 26.3 f) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, y el artículo 2.1.f) del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, la elaboración de los anteproyectos de ley, proyectos de real decreto legislativo y de normas reglamentarias, deben ser acompañados de un informe sobre el impacto por razón de género de las medidas que se establezcan en el mismo.

Se estima que el impacto por razón de género es positivo.

La violencia contra la infancia y la adolescencia puede materializarse a través de diversas modalidades y diversos actores, pudiendo ser objeto de violencia por parte de sus cuidadores principales o circunstanciales, compañeros y pares, personas allegadas que se relacionan con ellas de forma habitual debido a su actividad profesional, instituciones, así como de otras personas extrañas de las que sus cuidadores y otros les protegen. Tanto los niños como las niñas corren el riesgo de sufrir todas las formas de violencia, sin embargo, la violencia suele tener un componente de género. Estudios

recientes revelan que las niñas pueden sufrir más violencia sexual en el hogar que los niños, mientras que es más probable que estos sufran la violencia en el sistema de justicia penal. Por otro lado, la violencia de género que se ejerce contra las madres afecta en igual medida a hijas e hijos como víctimas directas también de aquella violencia.

El anteproyecto de ley orgánica aborda los mecanismos de protección frente a los diferentes tipos de violencia que se pueden ejercer sobre los niños, niñas y adolescentes. Entre ellos, cabe destacar el abuso sexual como una de las formas más graves de violencia contra la infancia y la adolescencia, que conlleva efectos devastadores en la vida de las personas menores de edad que lo sufren.

Según los datos del informe Silenciadas publicado por Save the Children en 2024, su investigación sobre agresiones sexuales en la adolescencia muestra cómo la construcción de la sexualidad está marcada por la desigualdad y afecta tanto a niñas como a niños, aunque de manera diferente.

En 2022 se interpusieron en España 18.731 denuncias por violencia sexual, de las cuales casi la mitad (un 45%) tenía como víctima a una persona menor de 18 años. De estas denuncias, el 82% eran niñas o adolescentes, por lo que el género vuelve a ser un factor de riesgo determinante frente a una agresión de este tipo.

Las niñas y adolescentes están condicionadas por los roles y estereotipos de género encaminados a los cuidados, la imagen y determinados tipos de conductas y actitud, generalmente más reservada y complaciente.

En cuanto a los agresores, los datos de delitos sexuales cometidos tanto por personas adultas como por personas entre los 14 y los 17 años reflejan que en el 97% de los casos el agresor es un hombre.

La masculinidad también está condicionada por la exigencia de los roles y estereotipos de género desde la primera infancia con los propios juguetes y espacios de socialización como el recreo: fuertes físicamente, activos sexualmente, vivir situaciones de riesgo, alejarse de las emociones y con actitudes de control y dominación, que se confunden con protección o incluso con afecto.

En muchos casos los actos de violencia sexual y de violencia de género quedan sin denunciar, como ejemplo, solo un tercio de las mujeres que sufren abusos físicos o sexuales, en su mayoría a manos de sus parejas o parientes cercanos, se dirigen a las autoridades. Las víctimas de violencia de género a menudo sufren un fuerte impacto debido a la naturaleza, las circunstancias y las consecuencias de las distintas formas de delito, incluida la violencia doméstica, la violencia sexual o la trata de seres humanos. La escala de la violencia de género en la Unión Europea es alarmante: una de cada tres mujeres (33 %) ha experimentado violencia física o sexual a partir de los quince años y en virtud de estudios recientes se ha observado en nuestro país un aumento de víctimas de violencia de género menores de 18 años. Además de estos datos, como se ha advertido antes, la violencia sexual y de género afecta y perjudica especialmente el desarrollo integral y autoestima de las niñas, niños y adolescentes.

A través de esta reforma se pone el foco en aumentar medidas de prevención, sensibilización e información respecto de la violencia de género dirigida a la infancia y la adolescencia, además de la ciudadanía en su conjunto. Por otra parte, se hace un reconocimiento a la protección de las víctimas de violencia sexual y se crea una Comisión que persigue la reparación y no repetición de los daños. Se refuerza las características que han de reunir las personas que por su actividad profesional se relacione con personas menores de edad de forma habitual, incorporando los delitos de violencia de género y doméstica como indicador excluyente. Asimismo, se incluyen medidas de protección para niñas, niños y adolescentes en supuestos de ruptura familiar en los que concurren casos de violencia de género.

5. Impacto en la infancia y adolescencia y la familia.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 22 quinquies a 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 Código Enjuiciamiento Civil, y en el artículo 2.1.f) del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria de Análisis de Impacto Normativo, este instrumento deberá contener, entre otros, el impacto en la infancia y en la adolescencia.

Asimismo, debe valorarse el impacto que la norma podría tener respecto a la protección de la familia, según lo dispuesto en la disposición adicional décima

de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, y el artículo 2.1.f) del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre

El impacto en la infancia y la adolescencia y la familia es positivo.

Los niños pueden sufrir violencia a manos de personas adultas y también de otras personas menores de edad, además, algunas niñas, niños o adolescentes pueden autolesionarse. Incluso a menudo diversas formas de violencia se manifiestan simultáneamente tal y como reconoce el Comité de los Derechos del Niño.

Los perjuicios de la violencia pueden verse intensificados cuando se dirigen a niñas y niños pequeños, en las primeras etapas de la infancia. Las niñas y niños pequeños son frecuentemente víctimas de negligencias, malos tratos y abusos, incluida la violencia física y mental. El abuso se da muy a menudo dentro de las familias, pudiendo ser en este caso especialmente destructivo ya que niñas y niños son menos capaces de evitarlo o resistirlo, de comprender lo que está sucediendo y también de buscar la protección en los demás. Conscientes de esta realidad mediante la reforma de la ley se refuerza la protección de niñas y niños durante la primera infancia.

Por otra parte, existen situaciones de especial vulnerabilidad en niñas, niños y adolescentes que ya han sufrido violencias; son víctimas y testigos de actos de violencia en el hogar y en las comunidades; o pertenecen a grupos minoritarios. Para hacer frente a estas u otro tipo de situaciones de violencia es primordial construir un sistema resiliente y de protección a través de, por ejemplo, las medidas encaminadas a fomentar la seguridad personal y reducir los malos tratos y el abandono y sus consecuencias negativas, mediante la sensibilización y la formación; el fomento de la crianza positiva, esto es, la crianza de la infancia y la adolescencia por personas adultas que atiendan a sus necesidades físicas y psicosociales, el uso de una disciplina positiva y no violenta, la existencia de un vínculo sólido de la niña, niño o adolescente con al menos una persona adulta que ofrezca seguridad; relaciones de apoyo con sus pares y las demás personas (incluidas las profesionales); un entorno social que fomente actitudes y comportamientos prosociales, no violentos y no discriminatorios; un alto nivel de cohesión social en la comunidad, y la existencia de sólidas redes sociales y vínculos con los vecinos. Estas medidas han de estar presentes en todas las etapas de crecimiento y desarrollo de la infancia y la adolescencia hasta alcanzar la

mayoría de edad, e incluso, mantener un acompañamiento y apoyo en la transición a la edad adulta en contextos y circunstancias de mayor vulnerabilidad. Mediante la reforma de la ley se persigue incidir en estos puntos con el fin de proveer a la infancia y adolescencia de una red de protección integral.

Las familias tienen un papel central en el cuidado y protección de la infancia y adolescencia, y además también prestan el apoyo necesario y procuran los medios para aprender a protegerse. Consecuentemente, el fortalecimiento de la vida familiar, el apoyo a las familias y la asistencia a las familias en dificultad son actividades prioritarias de protección de niñas, niños y adolescentes en cada etapa de intervención, especialmente en la prevención, mediante la sensibilización, formación, información y fomento de la crianza positiva, así como en las fases iniciales de la intervención. No obstante, gran parte de la violencia de que son víctimas los niños, incluido el abuso sexual, tiene lugar en el contexto familiar, y de ahí la necesidad de intervenir en las familias en las que niñas, niños y adolescentes estén expuestos a actos de violencia cometidos en el núcleo familiar.

Atendiendo a la amplia casuística que existe en la sociedad y en las familias se adoptan nuevas medidas de protección que permitan blindar con mayores garantías la seguridad de niñas, niños y adolescentes, así como poder alinear distintas normas de nuestro ordenamiento jurídico a fin de consensuar la legislación vigente y aportar mayor seguridad jurídica.

6. Impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

De acuerdo con lo previsto en el artículo 26.3 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, en el artículo 2.1 g) del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, y la disposición adicional quinta de la Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, se ha analizado el impacto del anteproyecto de ley orgánica en este ámbito.

Se considera que el impacto en este ámbito es positivo.

Tal y como establece la Convención sobre Derechos del Niño los Estados parte han de garantizar la protección de la infancia sin discriminación por cualquier tipo de circunstancia, por su parte, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad subraya como elemento esencial la prevención y eliminación de toda forma de discriminación garantizando la integración social de las personas con discapacidad. De esta forma se constata que las personas menores de edad con discapacidad se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad, debido a su minoría de edad y el factor de discapacidad. Además, la situación de vulnerabilidad se ve agravada en el caso de las niñas con discapacidad, especialmente en casos de abusos sexuales.

Dada esta especial situación de vulnerabilidad, en este anteproyecto de ley orgánica se tiene en cuenta a lo largo del articulado la atención a las necesidades específicas de las personas menores de edad con discapacidad, con especial consideración de las niñas. Constituyendo en primer lugar un fin esencial de esta norma.

Por otro lado, de acuerdo con el artículo 12 de la Convención sobre Derechos del Niño y el artículo 7 de la Convención sobre los Derechos de las personas con discapacidad los niños y niñas tienen derecho a ser escuchados y expresar su opinión sobre todas las cuestiones que les afecten, estos derechos se tienen en especial consideración en este anteproyecto de ley orgánica, así como garantizar su protección y respeto.

La Convención sobre los Derechos de las personas con discapacidad reconoce que las mujeres y las niñas con discapacidad suelen estar expuestas a un riesgo mayor, dentro y fuera del hogar, de violencia, lesiones o abuso, abandono o trato negligente, malos tratos o explotación, asimismo se reconoce que los niños y niñas con discapacidad deben gozar plenamente de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con los demás niños y niñas, recordando, además, las obligaciones que a este respecto asumen los Estados parte en la Convención sobre los Derechos del Niño. Atendiendo a estas circunstancias y principios en el anteproyecto de ley orgánica se establece de forma expresa la relevancia en la actuación de las administraciones públicas de atender las necesidades específicas de niñas y niños con discapacidad como elemento primordial en todos los ámbitos y entornos en los que participen y se relacionen, y, de forma particular, dentro del ámbito familiar.

7. Impacto por razón del cambio climático.

Según el artículo 26.3.h) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, la MAIN deberá contener un apartado que valore el impacto del proyecto en términos de mitigación y adaptación al cambio climático.

Revisado el anteproyecto de ley orgánica, se considera que no tiene impacto en este ámbito.

8. Impacto sobre las profesiones reguladas

El artículo 1, cuarenta y dos, modifica el art. 57 LOPIVI con el fin de extender el listado de delitos, cuyo bien jurídico protegible es la infancia y adolescencia, para impedir el acceso y ejercicio de las profesiones, oficios y actividades con contacto habitual con personas menores de edad. Esta modificación incorpora al ordenamiento jurídico español el contenido del art. 26 de la Directiva (UE) 2024/1346, por la que se establecen normas relativas a la acogida de los solicitantes de protección internacional, aprobada en el marco del Pacto Europeo de Migraciones y Asilo, dando así cumplimiento a la obligación de transposición dentro del plazo previsto, que se extiende hasta el 12 de junio de 2026, conforme a lo dispuesto en el art. 35.

En primer lugar, conviene determinar si esta modificación entra dentro del ámbito de aplicación del test de proporcionalidad según el Real Decreto 472/2021, de 29 de junio, por el que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva (UE) 2018/958, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de junio de 2018, relativa al test de proporcionalidad antes de adoptar nuevas regulaciones de profesiones.

Se identifican varias profesiones de carácter regulado, en el sentido determinado por el art. 3.1 de la Directiva 2005/36/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, relativa al reconocimiento de cualificaciones profesionales que se caracterizan por tener contacto habitual con menores de edad: por ejemplo, profesiones sanitarias reguladas por la Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de ordenación de las profesiones sanitarias, como medicina, enfermería, fisioterapia,

odontología, logopedia, entre otras o profesiones educativas reguladas en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.

La nueva exigencia de acreditar mediante certificado de antecedentes penales la inexistencia de condenas firmes por los delitos que se incorporan al art. 57 LOPIVI condiciona el ejercicio de las profesiones que tienen contacto habitual con los menores. La redacción vigente del artículo 57 LOPIVI ya exige el certificado del Registro Central de Delincuentes Sexuales y de Trata de Seres Humanos (en la actualidad denominado Registro Central Sexuales y de Trata de Seres Humanos, tras el Real Decreto 1110/2015, de 11 de diciembre). Sin embargo, la modificación propuesta amplía el catálogo más allá de los delitos contra la libertad e indemnidad sexuales para incluir, entre otros, delitos de violencia de género y doméstica, maltrato físico o psicológico, abandono de personas menores de edad, y otros delitos relacionados con la infancia y adolescencia. Esta ampliación constituye una restricción adicional o modificación de la existente.

Por tanto, se considera necesario someter la propuesta normativa al test de proporcionalidad conforme a lo dispuesto en el Real Decreto 472/2021, de 29 de junio.

8.1 Naturaleza y procedimiento de evaluación

En cuanto a la realización de este procedimiento de evaluación, se ha llevado a cabo conforme a todas las reglas determinadas en el Real Decreto 472/2021, de 29 de junio. Así, se ha realizado con carácter previo a la aprobación de la norma que modifica el art. 57 LOPIVI. La objetividad e independencia se apoya en los informes preceptivos recabados durante el procedimiento de tramitación de elaboración de normativa de acuerdo con el art. 26.5 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, así como otros que han resultado convenientes. Igualmente se ha realizado un trámite de audiencia e información pública con el fin de permitir la aportación de observaciones por parte de colegios profesionales, asociaciones de profesionales, organizaciones de defensa de los derechos de la infancia y otros interesados.

8.2 No discriminación

El requisito de carecer de antecedentes penales por delitos relacionados con la infancia y adolescencia se aplica con independencia de la nacionalidad o el lugar de residencia del profesional que tenga contacto habitual con los

menores. Es indiferente que el interesado sea ciudadano español, ciudadano de otro Estado miembro de la Unión Europea o nacional de un tercer país.
El certificado de antecedentes penales puede obtenerse, para los nacionales de otros Estados miembros, a través de los sistemas de intercambio de información de antecedentes penales previstos en la Directiva 2009/315/JAI y el Reglamento (UE) 2019/816, que permiten la consulta del Registro de Penados de otros Estados.

8.3 Justificación del interés público

8.3.1 Identificación del destinatario de la protección

La medida busca proteger a personas menores de edad ante actuaciones de violencia por profesionales que trabajan con ellos. Se trata, por tanto, de la protección de los destinatarios de la norma que, por razón de su edad, se hallan en una situación estructural de vulnerabilidad y dependencia respecto de quienes les atienden.

Las personas menores de edad se caracterizan por una dificultad por su nivel de desarrollo físico, psíquico y emocional para identificar, resistir o denunciar comportamientos abusivos por parte de profesionales en posición de autoridad o confianza. Esta asimetría radical justifica un estándar de protección superior al menor de acuerdo con la normativa internacional y nacional vigente.

8.2.2 Objetivos de interés público que justifican la medida

La medida no persigue objetivos económicos ni administrativos. No pretende reducir la competencia en el mercado de servicios profesionales ni simplificar trámites de gestión. Su único fundamento es la protección de la integridad y el bienestar de los menores. La justificación es de naturaleza estrictamente preventiva: evitar que personas con antecedentes penales por delitos que revelan un comportamiento lesivo hacia la infancia tengan acceso sistemático a entornos con menores vulnerables.

Así, se pretenden proteger los siguientes objetivos:

a) Protección de los destinatarios de la norma (menores de edad). La Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), ratificada por España el 30 de noviembre de 1990, establece en su preámbulo que “el niño, por su falta de madurez física y mental, necesita protección y cuidado especiales”. El artículo 19 obliga a los Estados a adoptar “todas *las*

medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger al niño contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental".

La Observación General CDN n.º 13 afirma que "*toda violencia contra los niños se puede prevenir"* y que la selección de personal apto es una herramienta de prevención primaria fundamental. La Observación General n.º 8 es explícita al señalar que la vulnerabilidad de los niños exige "*una mayor, no menor, protección jurídica*".

b) Salud pública y seguridad pública. El ejercicio de profesiones sanitarias y educativas por personas que han cometido delitos contra la integridad física o la libertad sexual de menores puede generar riesgos directos para la salud y la integridad física de los menores atendidos. La protección frente a estos riesgos constituye un objetivo de interés público de primer orden, expresamente reconocido en el artículo 52 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).
c) Objetivos de política social. La protección de la infancia y el interés superior del menor son componentes esenciales de la política social española, reconocidos en el artículo 39 de la Constitución Española y desarrollados por la LOPIVI. La Observación General CDN n.º 14 confiere al interés superior del niño la condición de "*derecho sustantivo de aplicación inmediata*", que debe prevalecer en caso de conflicto con otros intereses cuando no sea posible la armonización, y así se configura en la LOPJM.

8.4 Proporcionalidad

8.4.1 Idoneidad

a) Adecuación de la medida para proteger a los menores. Exigir que quien accede o ejerce una profesión con contacto habitual con menores carezca de condena firme por delitos relacionados con la infancia y adolescencia es una medida directamente adecuada para la consecución del objetivo de protección perseguido en la LOPIVI, por las razones siguientes:

- La especial vulnerabilidad de las personas menores da lugar a que garantice su seguridad, ya que en la mayoría de las ocasiones el menor no puede evaluar, identificar ni resistir los comportamientos abusivos de quien ostenta una posición de autoridad sobre él.
- Una condena penal firme por alguno de los delitos contemplados en la propuesta de modificación del art. 58 LOPIVI constituye un indicio objetivo, probado judicialmente con todas las garantías procesales, de

que el condenado ha lesionado bienes jurídicos que la norma pretende proteger. La exigencia de certificado no opera como presunción, sino como constatación de una circunstancia ya declarada por los tribunales.

- El riesgo de reincidencia en delitos contra menores está documentado en la literatura criminológica. El Segundo Informe de Implementación del Convenio de Lanzarote (2018) destaca que este riesgo justifica medidas preventivas más allá de la extinción de la pena, incluyendo controles de acceso al trabajo con menores.
- La medida actúa como herramienta de prevención primaria: no espera a que se produzca un nuevo daño para intervenir, sino que elimina el riesgo en su origen, impidiendo la exposición sistemática del menor a una persona cuyo historial penal revela un patrón de conducta lesivo hacia la infancia.

b) Congruencia y sistemática de la medida. La medida se aplica con carácter general a todas las profesiones, oficios y actividades con contacto habitual con menores, sin distinción por el tipo de actividad o el sector en que se desarrolle (público o privado, sanitario, educativo, deportivo, de ocio, etc.). Este enfoque horizontal garantiza la coherencia de la medida.

La ampliación del catálogo de delitos que se introduce para transponer la Directiva (UE) 2024/1346 pretende avanzar en este enfoque: la redacción vigente ya prohíbe el acceso a quien ha sido condenado por delitos contra la libertad e indemnidad sexuales y la modificación propuesta extiende la prohibición a delitos que, aunque distintos en su tipo penal, protegen igualmente bienes jurídicos vinculados a la integridad de los menores (violencia de género y doméstica cuando el menor es víctima o convive en el entorno, maltrato físico o psicológico, abandono, entre otros). La lógica subyacente es coherente, ya que, si el historial de abuso sexual justifica la exclusión, el historial de maltrato o abandono revela un patrón igualmente incompatible con la responsabilidad de cuidado de menores.

Puede apreciarse que es coherente con los sistemas establecidos en otros Estados firmantes del Convenio de Lanzarote, varios de los cuales contemplan listas de delitos prohibitivos más amplias que la vigente en España, que incluyen expresamente la violencia doméstica y el maltrato:

- En Reino Unido, el sistema DBS (Disclosure and Barring Service) incluye expresamente entre los delitos que pueden llevar a la inclusión en la lista

de personas inhabilitadas para trabajar con menores los delitos de violencia, como el asesinato, la violencia doméstica y los supuestos de crueldad o negligencia. Conviene precisar que los delitos que se mencionan aparecen en documentos oficiales de orientación sobre las listas DBS.

- La Ley sueca 2013:852 exige a personas que vayan a tener contacto con menores en el trabajo la presentación de un extracto de sus antecedentes penales con el fin de evitar que personas que hayan cometido delitos como homicidio, asesinato, secuestro de menores, robo agravado, delitos relacionados con drogas, entre otros.
- En Alemania el empleador o la normativa sectorial pueden exigir la presentación de un certificado de antecedentes penales (Führungszeugnis), en algunos casos de carácter ampliado (erweitertes Führungszeugnis) para trabajar con menores por ejemplo en escuelas o clubs deportivos. El § 72a del SGB VIII (Ley de asistencia a la infancia y la juventud) establece que las personas con antecedentes penales relevantes no pueden trabajar en el ámbito de la asistencia a la infancia y la juventud, entre los que se encuentran maltrato de personas bajo tutela (§ 225 Strafgesetzbuch, StGB), trabajo forzoso (§ 232b StGB), secuestro (§ 234 StGB) o sustracción de menores (§ 235 StGB), entre otros.

Asimismo, la propuesta de modificación del art. 57 LOPIVI es congruente con el ordenamiento jurídico español. En el art. 26 de la Directiva (UE) 2024/1346 se dispone que esta medida se vincula a "*(…) tener antecedentes de delitos o infracciones relacionados con la infancia, o de delitos o infracciones que puedan sembrar una duda fundada sobre su capacidad para asumir una función de responsabilidad en relación con menores (…)*". Dada la heterogeneidad de los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros, cabe entender que dicha expresión tiene un alcance inclusivo, dirigido a abarcar las distintas categorías de ilícitos previstas en cada ordenamiento jurídico nacional.

En consecuencia, su adaptación debe circunscribirse a aquellas figuras jurídicas que cumplan cumulativamente los requisitos establecidos por la Directiva: (i) la generación de antecedentes, lo que en el sistema jurídico español presupone la existencia de una sentencia condenatoria firme dictada en el orden jurisdiccional penal, y (ii) su vinculación con la infancia o su aptitud

para suscitar una duda fundada acerca de la idoneidad de la persona para ejercer funciones que impliquen responsabilidad respecto de menores.

En el ordenamiento jurídico español los antecedentes penales se configuran como la información derivada de la inscripción en el Registro Central de Penados de resoluciones judiciales firmes dictadas por la comisión de delitos que llevan aparejadas penas o medidas de seguridad, constituyendo un sistema de información de carácter no público que sirve de apoyo a la Administración de Justicia y a otros órganos en el ejercicio de sus competencias (arts. 1, 2 y 9 del Real Decreto 95/2009, de 6 de febrero, por el que se regula el Sistema de registros administrativos de apoyo a la Administración de Justicia).

Además, la referencia a “delitos o infracciones” contenida en la Directiva, aunque semánticamente haga pensar en el Derecho administrativo sancionador, no puede interpretarse como una remisión automática, ya que según la doctrina Engel, formulada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el asunto Engel y otros c. Países Bajos (1976), se incluirían solo las sanciones administrativas que, por su naturaleza, pudieran presentar una connotación criminal y que guardasen una relación directa con el riesgo que la Directiva pretende prevenir.

En consecuencia, la medida es proporcional y congruente con el ordenamiento jurídico vigente.

c) Avances tecnológicos y asimetría de información. Los avances tecnológicos no han reducido la asimetría de información en este contexto. Las plataformas de valoración de profesionales, las redes sociales o los sistemas de reputación en línea son instrumentos completamente insuficientes para que un menor identifique riesgos derivados del historial penal de quien le atiende. El avance tecnológico no aporta mecanismos alternativos de protección que reduzcan la necesidad del requisito.

d) Vínculo entre la restricción y las cualificaciones / actividades reservadas. La modificación propuesta extiende el catálogo existente, que hasta ahora se limitaba a los delitos contra la libertad e indemnidad sexuales, incorporando también, entre otros, los delitos de violencia de género y doméstica, el maltrato físico o psicológico, el abandono de menores y otras infracciones vinculadas a la protección de la infancia y la adolescencia.

Por tanto, no se está estableciendo un nuevo requisito sobre cualificaciones que restrinja el acceso a profesiones con contacto habitual con menores o el ejercicio, sino que existiendo este requisito en la normativa vigente se extiende en cuanto al número de delitos. De esta manera, la propuesta de modificación del art. 57 LOPIVI no afecta al vínculo entre las actividades reservadas y las cualificaciones.

8.4.2 Necesidad

a) Insuficiencia del ordenamiento vigente. La redacción actual del art. 57 LOPIVI, cuyo origen fue el art. 10 de la Directiva 2011/93/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la lucha contra los abusos sexuales y la explotación sexual de los menores y la pornografía infantil y por la que se sustituye la Decisión marco 2004/68/JAI del Consejo, exige únicamente el certificado del actual Registro Central de Delincuentes Sexuales y de Trata de Seres Humanos. Esta exigencia, aunque necesaria, presenta las siguientes insuficiencias:

- No abarca delitos vinculados al maltrato físico o psicológico a menores, que han sido reconocidos por los organismos internacionales como formas de abuso igualmente lesivas para el desarrollo del menor. El maltrato físico o psicológico a menores constituye, según la definición oficial de la Organización Mundial de la Salud, asumida por el art. 19.1 de la Convención sobre los Derechos del Niño de Naciones Unidas e interpretada por el Comité de los Derechos del Niño en su Observación General n.º 13 (2011), una forma de abuso igualmente lesiva para la salud, el desarrollo y la dignidad del menor que el abuso sexual.
- No abarca delitos contra las relaciones familiares, como el tráfico de menores para adopción ilegal, inducción de menores al abandono del domicilio, la sustracción de menores o la utilización de menores para prácticas de mendicidad. Tampoco incluye el delito de abandono de menores, que revelan una incapacidad o falta de voluntad de proteger a personas dependientes a cargo, directamente incompatible con el ejercicio de actividades de cuidado o educación de menores.
- No abarca delitos contra la libertad, como la detención ilegal o secuestro de menores, o delitos contra el honor y la intimidad de menores como es el descubrimiento y revelación de secretos de menores.
- No abarca delitos de violencia de género y doméstica, que pueden afectar al entorno del menor como víctima directa o indirecta y que

ponen de manifiesto patrones de comportamiento violento en el ámbito de las relaciones de dependencia y convivencia.

La norma penal opera *ex post*, es decir sanciona tras la comisión del delito, mientras que esta medida opera *ex ante*, previniendo o evitando la exposición.

Además, esta propuesta de modificación del art. 57 LOPIVI transpone el contenido del art. 26 de la Directiva (UE) 2024/1346. Por tanto, la decisión normativa de ampliar los delitos que impiden el ejercicio de profesiones reguladas no responde a una decisión autónoma del Gobierno, legitimado por el art. 87 CE para presentar iniciativas legislativas, sino que deriva directamente de las exigencias de resultado de un instrumento normativo de derecho derivado de la UE, como es una directiva (art. 288 TFUE).

En consecuencia, la modificación de los delitos recogidos en el art. 57 LOPIVI se fundamenta en una obligación derivada del Derecho de la Unión, lo que permite justificar la necesidad de la medida.

b) Existencia de medios menos restrictivos. Se han considerado las siguientes alternativas:

- Supervisión reforzada en lugar de prohibición. Una supervisión o acompañamiento continuado del profesional con antecedentes podría, en apariencia, constituir una alternativa menos restrictiva. Sin embargo, esta opción resulta inadecuada ya que el requisito del certificado de antecedentes penales se impone a profesiones u oficios en los que la interacción del profesional y el menor se produce en espacios, en ocasiones, privados (consulta médica, clase individual, atención personal); (ii) la carga administrativa de la supervisión continuada sería desproporcionada para las entidades empleadoras o administraciones públicas; y (iii) la supervisión crearía una inseguridad permanente en el entorno del menor, contraproducente para su bienestar.
- Restricción temporal en lugar de permanente: resulta de aplicación la normativa española sobre cancelación de antecedentes penales (art. 136 de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal) que prevé plazos de cancelación que varían según la gravedad de la pena, lo que implica que la restricción no es, en la práctica, de carácter absoluto

ni permanente para todos los delitos. La medida resulta así proporcional en su temporalidad.

c) Impacto global de la medida. Se valoran a continuación los efectos que la medida puede producir sobre el mercado de trabajo y la libre circulación de personas.

En relación con la libre circulación de profesionales en la UE, la medida afecta por igual a nacionales de otros Estados miembros que deseen ejercer en España. El certificado de antecedentes penales puede obtenerse para ciudadanos de la UE a través de los mecanismos de intercambio previstos en la normativa europea. No se aprecia una restricción desproporcionada, dado que la medida se aplica con la finalidad de proteger el interés superior del menor.

Con respecto del impacto en la competencia y la disponibilidad de servicios, el colectivo de profesionales condenados por sentencia firme por alguno de los delitos, cuyo bien jurídico protegible sea la infancia y la adolescencia, y que ejerzan en actividades con menores no supone un gran segmento de la población activa. La medida no afecta a la disponibilidad global de servicios sanitarios, educativos o de atención a la infancia de manera significativa. El eventual efecto restrictivo se compensa claramente con los beneficios en términos de seguridad de los menores.

Respecto de las posibilidades de elección de los consumidores, dado que el requisito no modifica las cualificaciones exigidas ni las actividades que pueden realizarse, sino que únicamente excluye a quienes tienen un historial penal específico, el impacto sobre la libertad de elección de los destinatarios de los servicios es mínimo o nulo.

d) Efecto combinado con otros requisitos. La medida analizada se superpone a los requisitos ya existentes para el ejercicio de las profesiones afectadas (titulación académica, colegiación obligatoria, en su caso, inscripción en registros profesionales). Se evalúa si el efecto conjunto resulta excesivo:

- El requisito de certificado de antecedentes penales no duplica ninguno de los requisitos vigentes: trata sobre la condición personal del profesional (historial penal) y no sobre sus capacidades profesionales (conocimientos, experiencia, titulación).

- No genera una carga adicional significativa en términos de procedimiento: la obtención del certificado del Registro Central de Penados es un trámite administrativo de escasa complejidad y coste.
- Aunque amplía la carga respecto del certificado ya exigido del actual Registro Central Sexuales y de Trata de Seres Humanos, al añadir la necesidad de obtener también el certificado del Registro Central de Penados ordinario, se trata de una carga adicional mínima y proporcionada a la protección adicional que ofrece.

8. Evaluación ex post.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 28.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, los artículos 2.5 y 3 del Real Decreto 286/2017, de 24 de marzo, por lo que se regula el Plan Anual Normativo y el Informe Anual de Evaluación Normativa de la Administración General del Estado y se crea la Junta de Planificación y Evaluación Normativa, y el artículo 2.j) del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, la iniciativa se evaluará conforme a los siguientes criterios: g) Impacto relevante por razón de género. h) Impacto relevante sobre la infancia y adolescencia o sobre la familia. ……

ANEXO I
INFORMES RECIBIDOS DURANTE LA TRAMITACIÓN DEL PROYECTO VALORACIÓN

I. Informes internos:

Estos informes se solicitaron el 8 de septiembre de 2025, sobre la versión del texto y de la MAIN de esa misma fecha.

1. Informe de la Unidad de Igualdad del Ministerio de Juventud e Infancia, emitido el 22 de septiembre de 2025.

En este informe no se recogen observaciones propiamente dichas, si no indicaciones sobre aspectos que contempla la Ley Orgánica 3/2007, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, que deberían tenerse en cuenta en la aplicación y desarrollo de la norma, por lo que no requieren incorporación al articulado.

Junto al informe se recibió el texto del APLO revisado desde el punto de vista del uso del lenguaje inclusivo y no sexista. Estas sugerencias sí se incorporaron en su mayoría.

2. Informe de la Oficina Presupuestaria del Ministerio de Juventud e Infancia, emitido el 26 de septiembre de 2025.

Señaló que*, examinada la documentación presentada, se ha comprobado que el objeto del presente borrador de anteproyecto de Ley Orgánica para modificar la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia, es de carácter*
procedimental para la consecución de sus fines, por lo que no se centra en la regulación propiamente específica de la vehiculación económica ni en el desarrollo de su imputación presupuestaria.

Se limita a establecer las necesidades presupuestarias adicionales, cuantificadas en 29.747.090 € pero cuya imputación entre diferentes administraciones habrían de ser objeto de un desarrollo normativo posterior específico.

3. Informe del Delegado de Protección de Datos del Ministerio de Juventud e Infancia, emitido el 18 de noviembre de 2025.

Recoge las siguientes observaciones al:

Observaciones	Aceptada Sí/No	Valoración

Al apartado trece del artículo único del proyecto que modifica el artículo 11 de la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio	Sí	Incorporada
Al apartado diecinueve del artículo único que introduce un artículo 14 ter		
Al apartado treinta y cuatro de su artículo único, que recoge la modificación del artículo 40 de la Ley Orgánica 8/2021,	Sí	Incorporada
Al apartado cuarenta y dos de su artículo único que introduce un nuevo artículo 53 bis	Sí	Incorporada, salvo concreción de plazo para comunicar a la AEPD la infracción de la normativa por parte de los coordinadores, por entender que se concretará en la normativa autonómica.
Reforma del artículo 12.6 y 93.1 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre:	Sí	Incorporada en el artículo 7.
Análisis de la MAIN. En el apartado de Informes recabados, no se hace mención al presente informe, sugiriendo incluir tal extremo.	Sí	Incorporada

4. Informe de la Comisión Ministerial de Administración Digital del Ministerio de Juventud e Infancia, emitido el 21 de enero de 2025.

El informe señala que el texto del APLO propone una serie de modificaciones para las que podría ser pertinente plantear el desarrollo de nuevas aplicaciones o registros. En concreto, se identifican oportunidades en la modificación de los artículos 12, 21.2, 55 ter, 55 quinquies y sexies.

De este modo, concluye que *no se considera que en el desarrollo de esta Ley Orgánica de modificación de la LOPIVI se generen necesidades TIC de obligada implementación para el Ministerio de Juventud e Infancia, si se identifican oportunidades de uso y creación de medios y servicios TIC adicionales en relación a la identificación y evaluación de los servicios especializados existentes y su funcionamiento.*

Además, propone una serie de mejoras que en su mayoría se refieren a erratas y por tanto, han sido incorporadas todas ellas.

Finalmente sugiere ampliar la descripción que recoge el artículo 44 en relación con la información que recogerá el RUSSVI, no obstante, dado que los trabajos de desarrollo del RUSSVI están todavía en marcha, no se considera adecuado hacer modificaciones en la norma de cuestión que podrían cambiar.

5. Informe de la Abogacía del Estado del Ministerio de Juventud e Infancia, solicitado, pero no recibido hasta la fecha.

ANEXO II
APORTACIONES RECIBIDAS DURANTE LOS TRÁMITES DE PARTICIPACIÓN PÚBLICA

A) Consulta pública.

Observaciones	Aceptada Sí/No	Valoración
1. APORTACIONES PARTICULARES		
- Velar por el interés superior del menor en casos de separación y divorcio de los progenitores. - Velar por que las personas menores de edad no estén expuestas a violencia física ni psicológica en los procesos de separación y divorcio.	Sí	Se incorpora.
Incorporar de forma eficaz la perspectiva de género y los principios de la Convención sobre Derechos del Niño y el Convenio de Estambul.	Sí	Se contempla.
Proceder con las modificaciones oportunas en relación con la custodia compartida con el fin de proteger a las personas menores de edad de la violencia y abusos intrafamiliar de los que pueden ser víctimas.	Sí	Se incorpora.
Medidas de protección contra la violencia vicaria en relación con los regímenes de visita y patria potestad. Especialización judicial. Apoyo psicológico y psiquiátrico ante sospechas para determinar la violencia intrafamiliar contra las personas menores de edad.	Sí	Se contempla.

Parámetros concretos contra el uso y apología del síndrome de alienación parental.	Sí	Se contempla.
Introducir mejoras para la gestión de los centros de protección de personas menores de edad tuteladas.	No	Se regula en otro proyecto normativo.
Adaptación de la administración de justicia a las necesidades de la infancia.	No	Se regula en otra norma.
Formación especializada sobre violencia contra la infancia, con perspectiva de género y formación concreta sobre violencia machista dirigida a distintos sectores relacionados con la protección de la infancia.	Parcial	Se contempla en el artículo 5 de la ley, si bien se refuerza esta disposición.
Garantizar la protección de las personas menores de edad con discapacidad y el acceso a igualdad de oportunidades. Evitar la imposición de barreras lingüísticas y cognitivas, garantizar el desarrollo pleno y en condiciones de igualdad de todas las personas menores de edad. Garantizar los apoyos necesarios a las familias con personas menores de edad con discapacidad a cargo.	Sí	Se contempla, salvo lo relativo a garantizar los apoyos necesarios a las familias con personas menores de edad con discapacidad a cargo, por exceder el ámbito material y competencial del proyecto normativo.
Inhabilitación de las personas condenadas por violencia de género y/o violencia doméstica para trabajar con personas menores de edad, como, por ejemplo, como docente.	Sí	Se incorpora una modificación en este sentido para reforzar los requisitos que han de cumplir las personas que trabajen de forma habitual en contacto con niñas, niños y adolescentes.
No permitir la conmutación de pena de prisión o, en su defecto, trabajos en beneficio a la comunidad por multa en caso de violencia doméstica y/o violencia de género.	No	Excede el ámbito material y competencial del proyecto normativo
La aplicación de la acumulación de penas al cometer un delito sobre varios miembros de la unidad familiar.	No	Excede el ámbito material y competencial del proyecto normativo
La no restauración automática de las visitas de la persona condenada por violencia de género y/o violencia doméstica con las personas menores de edad tras una condena firme de suspensión de las mismas sin una valoración previa iniciada de oficio por el juzgado.	**No**	**Se regula en otro proyecto normativo.**
Modificaciones sobre los puntos de encuentro familiar.	Sí	Se contempla.
Medidas de protección para mujeres, niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia de género.	Parcial	Se establecen premisas cuyo objetivo es aumentar las medidas de protección para mujeres, niñas, niños y

		adolescentes víctimas de violencia de género, pero esto deberá ser completado por otras normas con ámbito material y competencial complementario a este proyecto.
Creación de centros de atención integral especializados y alojamientos seguros para mujeres y personas menores de edad víctimas de violencia de género.	No	Excede el ámbito material y competencial del proyecto normativo
No permitir custodia compartida sin acuerdo entre los progenitores. Garantizar la estabilidad, seguridad y velar por el interés superior del menor.	Sí	Se incorpora la previsión oportuna en aras de proteger a la infancia.
Garantizar el derecho de las personas menores de edad de ser escuchadas de manera efectiva en los procedimientos judiciales.	Sí	Se incorporan modificaciones en este sentido para garantizar este derecho.
Mecanismos de seguimiento y supervisión posterior al juicio para evaluar la efectividad de las decisiones judiciales a lo largo del tiempo, garantizando que las personas menores de edad no sean expuestas a situaciones de riesgo.	No	Excede el ámbito material y competencial del proyecto normativo.
Velar porque el interés superior del menor sea el elemento primordial que considerar en decisiones sobre la custodia de los progenitores. Retirar o suspender la custodia del progenitor agresor en caso de violencia de género y/o violencia intrafamiliar	Sí	Se incorporan medidas de protección en este sentido.
Respeto de la lactancia en caso de divorcio y régimen de custodia compartida. Velando por el interés superior del menor y el respeto de sus derechos	**No**	**Excede el ámbito material y competencial del proyecto normativo.**
Formacion específica en violencia de género, violencia vicaria y estrés postraumático de las fuerzas y cuerpos de seguridad nacionales y autonómicas.	Parcial	Se refuerza el artículo 5 de la LOPIVI, pero esto deberá ser completado por otras normas con ámbito material y competencial complementario a este proyecto.
Protocolos de actuación claros en caso de incumplimiento de convenios en regímenes de custodia y visitas.	No	Excede el ámbito material y competencial del proyecto normativo.
Implementar de forma efectiva la figura del coordinador/coordinadora de bienestar y protección de las personas menores de edad.	Sí	Se realizan modificaciones pertinentes a este respecto, si bien su desarrollo corresponde a las comunidades autónomas.

Desarrollar un sistema de evaluación y seguimiento de cumplimiento de la LOPIVI.	Sí	Se introducen medidas de mejora en este sentido.
Incorporar en la LOPJ la previsión de la violencia vicaria como una modalidad de violencia de género que contempla la disposición final décima de la LOPIVI al modificar la LO 1/2004, de manera que exista correlación normativa y en estos casos la competencia radique en los juzgados de violencia sobre la mujer.	Parcial	Se contempla la violencia vicaria como una modalidad de violencia de género.
Garantizar la información previa pertinente en tratamientos médicos a las personas menores de edad para garantizar el acceso a los servicios sanitarios y el derecho a la salud.	No	Se contempla en la legislación sectorial correspondiente.
Modificación del concepto de violencia. Derogación de la modificación del artículo 17 de la LOPJM, en concreto los apartados relativos a castigos y correcciones violentas por parte de progenitores, exposición a situación de violencia doméstica o de género y cualquier circunstancia de violencia que pueda derivar en desamparo (apartados d, l y m). Suprimir el procedimiento de urgencia que regula el artículo 14 bis de la LOPJM en caso de desprotección social de las personas menores de edad.	No	Estas medidas son contrarias a la Convención sobre Derechos del Niño, así como los principios de la Constitución Española y la legislación vigente.
2. FUNDACIÓN FRANZ WEBER		
Establecer la prohibición de acceso y participación de las personas menores de edad en actividades que impliquen maltrato animal, sean públicas o de carácter privado, así como desarrollar el preceptivo elemento sancionador para aquellas empresas, colectivos o particulares que vulneren dicha disposición y por tanto los derechos de las personas menores de edad.	**No**	
3. ASOCIACIÓN DE FAMILIAS PARA LA SOCIEDAD DEL SIGLO XXI		
Mejorar el sistema de protección de las personas menores de edad en situación de desamparo y sus familias	No	Excede el ámbito material de la propuesta normativa. Esta medida se regula en otro proyecto normativo.

Fomentar el acogimiento familiar	No	Excede el ámbito material de la propuesta normativa. Esta medida se regula en otro proyecto normativo.
Transparencia en la gestión de los centros de acogimiento residencial.	No	Excede el ámbito material de la propuesta normativa. Esta medida se regula en otro proyecto normativo.
Fomentar la participación infantil y juvenil y el asociacionismo.	No	Excede el ámbito material de la propuesta normativa. Esta medida se regula en otro proyecto normativo.
4. ASOCIACIÓN LIBRES DE VIOLENCIA VICARIA		
Mejora de los sistemas de capacitación, formación, información y sensibilización sobre la violencia	Parcial	Se refuerza el artículo 5 de la LOPIVI,
Evaluación integral de la familia en casos de ruptura. Protocolos de actuación para equipos psicosociales y garantizar la formación específica de estos equipos en violencia de género. Establecer plazos breves para la adopción y ejecución de las medidas de protección. Formación y apoyo a las familias. Celeridad en las intervenciones judiciales.	No	Excede el ámbito territorial y competencial del proyecto normativo.
Protección de la persona menor de edad víctima de violencia intrafamiliar respecto del régimen de visitas y custodia con los progenitores.	Sí	Se incluyen medidas en este sentido.
Formación especializada y obligatoria para profesionales de la justicia, incluyendo profesionales del turno de oficio. Formación continua y especializada para operadores sociales, administrativos y judiciales.	Parcial	Se refuerza el artículo 5 de la LOPIVI.
Creación de un registro en el que se centralice la información sobre casos específicos de violencia de género y vicaria. Facilitar la coordinación entre los actores que operan en la alimentación del registro.	Parcial	Excede el ámbito material de la propuesta normativa, deberá ser completado por otras normas con ámbito material y competencial complementario a este proyecto.
Revisión y reforma de los puntos de encuentro familiar para garantizar la protección y bienestar de las personas menores de edad. Supervisión, por parte de personal especializado, de las visitas con un progenitor con antecedentes de violencia. Asegurar la transparencia y objetividad de las interacciones	Parcial	Se establecen previsiones sobre los puntos de encuentro familiar, pero esto deberá ser completado por otras normas con ámbito material y competencial complementario a este proyecto.

Acceso a asistencia jurídica gratuita de personas menores de edad y sus madres víctimas de violencia vicaria y de género.	Sí	Se incluyen medidas en este sentido.
Tipificación expresa de la violencia vicaria en el Código Penal, con la privación de la patria potestad y régimen de visitas. Penas privativas de libertad, órdenes de alejamiento y prohibición de comunicación del agresor con las víctimas de la familia.	Parcial	Se contempla la violencia vicaria como una modalidad de violencia de género, pero esto deberá ser completado por otras normas con ámbito material y competencial complementario a este proyecto.
Prohibición de la aplicación del síndrome de alienación parental. Reparación del daño a las madres víctimas de violencia de género que quedaron privadas de la custodia de sus hijos e hijas en favor del agresor.	**Parcial**	**Se prohíbe la aplicación del síndrome de alienación parental y se refuerzan las garantías para que no se utilice, no obstante, no se prevén medidas concretar de reparación.**
5. COORDINADORA ESTATAL DE PLATAFORMAS SOCIALES SALESIANAS		
Reforzar medidas específicas relacionadas con el ciberacoso y la violencia digital	No	Este tipo de medidas se regulan en otro instrumento normativo.
Enfoque de salud mental en relación con el impacto psicológico de la violencia.	Sí	Se incluyen medidas en este sentido.
Establecer mecanismos de detección temprana de forma obligatoria en los espacios en los que interaccionen las personas menores de edad	No	Excede el ámbito territorial y competencial del proyecto normativo.
Implementación homogénea de la LOPIVI en las CCAA, desarrollar un mecanismo estatal de supervisión	Sí	Se incorporan medidas en este sentido.
Programas de formación obligatoria y continua para profesionales que trabajen en contacto directo con la infancia y adolescencia.	No	Ya se prevé la formación continua en el artículo 5 de la propia ley objeto de reforma.
Fomentar la participación infantil en las evaluaciones de implementación de la ley.	Sí	Se incorporan medidas en este sentido.
6. CONSEJO GENERAL DE LA ABOGACÍA ESPAÑOLA		
Medidas específicas de protección a las hijas e hijos de mujeres víctimas de violencia de género	Parcial	Se establecen premisas cuyo objetivo es aumentar las medidas de protección para mujeres, niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia de género, pero esto deberá ser completado por otras normas con ámbito material y competencial complementario a este proyecto.

Mecanismos claros que permitan homogeneizar la aplicación de la ley en todo el territorio	Sí	Se incorporan sistemas en este sentido.
Medidas preventivas ante la exposición a contenido dañino en medios digitales y redes sociales.	No	Este tipo de medidas se regulan en la legislación sectorial pertinente.
Educación obligatoria en derechos humanos, igualdad y uso responsable de la tecnología en el ámbito educativo y familiar.	No	Se prevén medidas de formación en la ley, por otro lado, el uso de la tecnología y los entornos digitales se regula en otra norma.
Campañas de sensibilización sobre el impacto de la violencia en la infancia y la adolescencia	No	Ya se prevén campañas de sensibilización en la propia ley objeto de reforma.
7. AMETIC		
Velar por la armonización legislativa teniendo presente la normativa europea. Evitar duplicidad normativa.	Si	Se tiene presente ambos aspectos.
8. CONSEJO NACIONAL DE MUJERES Y MENJORES RESILIENTES DE LA VIOLENCIA DE GÉNERO		
Medidas de prevención y apoyo ante casos de violencia de género con víctimas menores de edad.	Sí	Se incorporan medidas en este sentido.
Medidas que eviten la revictimización.	Sí	Se incorporan medidas en este sentido.
Prohibición del síndrome de alienación parental y sus acepciones en los procedimientos judiciales.	Sí	Se incorporan medidas en este sentido.
9. SAVE THE CHILDREN		
Reforzar las medidas de sensibilización, incorporando la promoción de campañas integrales de prevención y sensibilización en relación con la violencia de género	Sí	Se incorpora.
Garantizar la protección integral de niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia de género	Parcial	Se establecen premisas cuyo objetivo es aumentar las medidas de protección para mujeres, niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia de género, pero esto deberá ser completado por otras normas con ámbito material y competencial complementario a este proyecto.
Habilitación de canales de comunicación para informar en los procesos judiciales que afecten a niñas, niños y adolescentes sobre posibles situaciones de violencia de género.	Sí	Se incorporan medidas en este sentido.
Ampliar las funciones de los equipos técnicos de asistencia especializada en los órganos judiciales a las secciones de Violencia sobre la Mujer cuando tengan	No	Excede el ámbito material y competencial del proyecto normativo.

competencia para conocer de casos que afecten a personas menores de edad.		
Reforma del artículo 7 que habilite a la conferencia sectorial de infancia a adoptar acuerdos vinculantes para las comunidades que hayan votado en contra.	**Parcial**	**Se incide en la necesidad de establecer una mayor cooperación y colaboración entre la Administración General del Estado y las comunidades autónomas.**
Reforzar las obligaciones sobre la aplicación de protocolos de actuación frente a la violencia en centros de acogimiento residencial.	No	Las medidas de mejora en relación con los centros de acogimiento residencial se desarrollan a través de otro proyecto normativo.
Modificaciones a la LOPJ con el fin de reforzar la especialización de la justicia en violencia contra la infancia.	No	Se ha desarrollado a través de otra norma
10. RED DE MADRES PROTECTORAS		
Prohibición de dispositivos de mediación y coordinación parental en los casos en que haya denuncia por violencia sexual en el ámbito familiar contra la infancia o violencia de género, o indicadores de ello.	Parcial	Se prohíbe su uso en los casos de violencia de género.
Garantizar en los puntos de encuentro familiar la especialización y formacion de las entidades gestoras en perspectiva de género, de infancia, interseccional, trauma y enfoque de derechos humanos.	Sí	Se incorporan medidas en este sentido.
Garantizar el derecho de las personas menores de edad a ser escuchadas en los procesos judiciales.	Sí	Se incorporan medidas en este sentido.
Prohibición de suspensión de la custodia a las madres en caso de denuncias de abuso sexual intrafamiliar a hijas e hijos cuando el padre es el agresor.	No	Se establecen otras medidas.
Creación de una guía interpretativa que desarrolla la debida diligencia en la interpretación del interés superior del menor.	Sí	Se incorporan medidas en este sentido.
Garantizar el enfoque de infancia en todas las administraciones públicas en relación con la capacidad de la infancia y adolescencia de tomar decisiones.	No	Ya se prevé en la propia ley.
Impulsar desde la Fiscalía General del Estado instrucciones que desarrollen el interés superior del menor, el derecho de las personas menores de edad a	No	Excede el ámbito material y competencial del proyecto normativo.

ser oídas, los estándares de derechos humanos de valoración de los testimonios de niñas y niños.		
Detección, intervención y reparación en relación con la violencia institucional derivada de la aplicación del falso síndrome de alienación parental. Mecanismos para suprimir la victimización secundaria.	Parcial	Se incorporan medidas en este sentido.
Creación de una mesa de trabajo de expertas donde participen las víctimas o supervivientes de la violencia de género para el desarrollo de medidas y protocolos de protección de los derechos de la infancia y adolescencia.	No	Excede el ámbito material y competencial del proyecto normativo
Reconocimiento jurídico de la violencia institucional en el ámbito de la violencia machista. Creación de un observatorio contra el maltrato institucional.	**No**	
11. ASOCIACION ESPAÑOLA DE PSICOLOGÍA CLÍNICA Y PSICOPATOLOGÍA		
Incluir la previsión de atención psicológica especializada a personas menores de edad víctimas de violencia que habrá de comenzar a prestarse en un máximo de treinta días	No	Se contempla una atención
Incluir memoria económica que garantice recursos necesarios para la contratación de diferentes perfiles profesionales con formacion especializada en atención a la infancia y adolescencia	No	Excede el ámbito competencial del proyecto normativo.
Incorporar programas de formacion continua en detección, evaluación e intervención en situaciones de violencia para profesionales de la psicología clínica y otros perfiles profesionales de la salud mental	Parcial	Se refuerza el artículo 5 de la LOPIVI.
Garantizar la incorporación de profesionales de la psicología clínica en la Comisión frente a la violencia y la integración en los equipos de intervención autonómicos, como parte de un equipo multidisciplinar para la evaluación e intervención en casos de violencia infantil.	No	Excede el ámbito competencial del proyecto normativo.
Creación de unidades especializadas en salud mental infanto-juvenil en situaciones de violencia o equipos de soporte al tratamiento de la infancia víctima de violencia.	Parcial	Se señala la necesidad de que se procure su creación por las administraciones competentes. Se excedería el ámbito competencial de la norma en caso de incidir en una

		regulación más exhaustiva que corresponde a comunidades autónomas.
12. AGRUPACIÓN AMANDA		
Supresión de la no aceptación de los progenitores de la identidad de género de una persona menor de edad como indicador de riesgo. Inclusión de la incongruencia de género como posible indicador de violencia o abuso sexual. Diagnostico diferencial de situaciones concomitantes con la incongruencia de género en personas menores de edad para garantizar la protección de la salud. Inclusión como factor de riesgo la inducción a dudar sobre la identidad y orientación sexual y la inducción a tratamientos innecesarios.	No	Estas medidas son contrarias a lo dispuesto en la LOPIVI, el principio de no discriminación y el respeto a la dignidad recogido en el artículo 10 de la Constitución Española.
13. FUNDACIÓN RAÍCES		
Reconocimiento del concepto “violencia institucional” en la ley	**No**	
Refuerzo de medidas de prevención, investigación, protección y reparación ante situaciones de violencia dentro del sistema de protección. Prohibir la sujeción física y uso de grilletes en centros de protección o de cumplimiento de medidas judiciales y establecer controles adecuados respecto de las medidas de contención.	No	Se regula a través de otros instrumentos. La LOPIVI ya establece determinadas medidas encaminadas a tales fines.
Suprimir la condición de agente de autoridad del personal funcionario de los servicios sociales que intervienen con las familias e infancia y adolescencia en situaciones de vulnerabilidad, riesgo o desamparo	No	No se contempla como una medida necesaria como mayor garantía de protección.
14. COLECTIVO “MADRE MÍA”		
Prestación universal por maternidad, especial protección y reconocimiento a la familia monoparental.	No	Excede el ámbito material del proyecto normativo.
Respeto judicial a la lactancia materna. No separación del infante lactante de la madre.	**No**	**Excede el ámbito material del proyecto normativo.**

Mujeres y personas menores de edad víctimas de violencia de género mantengan esta condición a efectos administrativos en tanto que sigan necesitando tratamiento psicológico por este motivo independientemente de lo establecido en el proceso judicial	No	Excede el ámbito material del proyecto normativo.
Órdenes de protección y alejamiento de las mujeres víctimas de violencia de género extensivas a hijos e hijas menores de edad.	Sí	Se introducen medidas de protección en este sentido.
Ejercicio de la patria potestad únicamente por parte del progenitor que ostente la custodia exclusiva en orden a evitar limitaciones y vulneración de derechos de las personas menores de edad por no contar con autorización del progenitor desaparecido.	Parcial	Se introducen medidas encaminadas a proteger a la infancia en este sentido.
Revisión del algoritmo de VIOGEN para poder considerar a una mujer que denuncie cualquier tipo de violencia teniendo hijos e hijas como “de riesgo”, al ser las personas menores de edad víctimas también de esa violencia. Considerar asimismo “de riesgo” que el agresor ostente licencia de posesión de armas. Reconocimiento del delito de violencia de género económica contra mujeres y personas menores de edad. Reconocimiento del delito de violencia de género institucional. Revisión de sentencias basadas en el síndrome de alienación parental o similar	Parcial	Se introducen medidas de protección en este sentido.
Formación obligatoria de jueces en materia de violencia de género en todas las instancias	Parcial	Se refuerza la obligación de las administraciones públicas de asegurar la formación de aquellos profesionales con contacto habitual con personas menores de edad, también miembros de la Carrera Judicial.
Revisión de los casos de violencia de genero de manera obligatoria por parte de la Fiscalía de Violencia sobre la mujer del Tribunal Supremo, en lugar de por turno rotatorio de fiscales de sala.	No	Excede el ámbito material y competencial del proyecto normativo.
Exámenes periciales profesionales de carácter psiquiátrico y psicológico de las víctimas con el fin de que	No	Excede el ámbito material y competencial del proyecto normativo.

las sentencias no se basen en las declaraciones del acusado en exclusiva.		
Garantizar la diligencia debida de profesionales que prestan atención a las mujeres víctimas de violencia de género.	Parcial	Se garantiza el principio de diligencia debida de profesionales que atienden a infancia y adolescencia.
Consideración de la responsabilidad penal para operadores jurídicos o institucionales que incumplan la aplicación correcta de la legislación vigente.	No	Excede el ámbito competencial del proyecto.
Programas obligatorios en los centros educativos de formacion en igualdad y perspectiva de género.	Parcial	Se refuerzan las obligaciones de formación.
15. ALIANZA CONTRA EL BORRADO DE MUJERES		
Supresión de los términos “identidad de género”, “expresión de género” y “por razón de género” a lo largo del articulado de la ley	No	Es contrario a lo establecido en la legislación vigente, al principio de no discriminación, y al derecho a la dignidad recogido en la Constitución.
16. ADIGITAL		
Velar por la armonización legislativa teniendo presente la normativa europea. Evitar duplicidad normativa	Sí	Se tiene presente en el desarrollo del anteproyecto.
17. EDUCO		
Reforzar la figura del coordinador y coordinadora de bienestar y protección, y delegados y delegadas de protección.	Sí	Se incorporan modificaciones en este sentido, sin embargo, su desarrollo recae en competencias autonómicas.
Mayor dotación a la Estrategia de Erradicación de la Violencia	No	Excede el ámbito de aplicación del proyecto.
18. ASOCIACIÓN SOMOS MÁS		
Incluir la prohibición específica del síndrome de alienación parental y sus acepciones.	Sí	Se introduce un artículo en este sentido.
Incluir la inhabilitación para trabajar en contacto con personas menores de edad ante casos de cualquier tipo de violencia, especialmente violencia de género e intrafamiliar	Sí	Se refuerzan los requisitos que se han de reunir en relación con los profesionales que trabajen habitualmente con personas menores de edad
19. PLATAFORMA DE INFANCIA		
Garantizar una justicia especializada y adaptada a la infancia y adolescencia.	No	Se ha desarrollado a través de otra norma

Garantizar la prueba preconstituida para personas menores de edad	**No**	
Aumento del plazo de prescripción de delitos de libertad sexual contra niñas, niños y adolescentes	Sí	Se incorpora la modificación pertinente
Incorporar una definición básica del procedimiento de declaración de desamparo	No	La declaración de desamparo se contempla en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero.
Prohibición de cualquier tipo de violencia hacia niñas, niños y adolescentes que viven en centros de acogimiento residencial.	No	Se contempla que los centros residenciales han de ser espacios seguros. Se desarrollan estándares mínimos de calidad mediante otro proyecto normativo.
Garantizar figuras de protección en los centros de protección.	Sí	Se contempla la figura del coordinador o coordinadora de bienestar y protección en los centros de protección.
Reforzar las figuras de coordinador y coordinadora de bienestar y protección y delegado de protección.	Sí	Se contempla.
Garantizar terapias psicosociales gratuitas para personas menores de edad que han sufrido algún tipo de violencia.	No	Se introducen determinadas medidas de mejora en la atención psicológica.
Incorporar medidas de especial protección para personas menores de edad entre 0 y 3 años, debido a la especial situación de vulnerabilidad en que se encuentran.	Sí	Se contempla de forma transversal a lo largo del articulado.
Actualizar el artículo 7 del reglamento de la Conferencia Sectorial para suprimir la referencia al Alto Comisionado e incorporar la presencia de organizaciones de la sociedad civil	Parcial	Se suprime la mención al Alto comisionado, pero no se incorpora la presencia de la sociedad civil.
20. FEPA		
Modificar el ámbito de aplicación de la ley para permitir su aplicación en determinados casos a personas mayores de edad	Sí	Se contempla que a ley sea de aplicación a personas que han alcanzado la mayoría de edad al reunirse determinadas circunstancias.
Se proponen determinadas modificaciones relacionadas con el sistema de protección de la infancia y adolescencia en situación de desamparo, los centros de acogimiento residencial y la desinstitucionalización	No	Se desarrolla mediante otro proyecto normativo
Se proponen modificaciones formales en relación con determinados artículos.	No	No se consideran modificaciones necesarias.

Se propone la inclusión de un nuevo artículo (9 bis) en relación con los derechos de la infancia y adolescencia.	Parcial	Si bien no se incluye de forma expresa un nuevo artículo 9 bis con la redacción propuesta, sí se incluyen medidas encaminadas a la protección de la infancia en tal sentido.
Se propone incorporar una referencia expresa a la violencia institucional	**No**	
21. ASOCIACIÓN NACIONAL DE AGENTES TUTORES		
Ampliar las autoridades a las que se debe comunicar la detección de situaciones de riesgo, incluyendo de forma explícita a policías locales y autonómicas para asegurar una respuesta más rápida, coordinada y eficaz	Sí	Se incluye dicha mención expresa.
22. DEPARTAMENTO DE ANTROPOLOGÍA SOCIAL Y PSICOLOGÍA SOCIAL DE LA FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGIA DE LA UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID.		
Prohibición explícita del uso del síndrome de alienación parental en peritajes e informes psicosociales y/o procedimientos judiciales.	Sí	Se introduce un artículo en este sentido.
Incorporar una sanción administrativa en caso de utilización del síndrome de alienación parental proporcional a la gravedad de la actuación en la vulneración de los derechos de la infancia y adolescencia.	**No**	
Prohibir la suspensión de la custodia de las madres en aplicación del síndrome de alienación parental.	Sí	Se prohíbe el uso del SAP.
Jurisdicción especializada en derechos de infancia, con enfoque de género y de derechos humanos.	No	Se desarrolla mediante otra norma.
Garantizar la atribución del ejercicio exclusivo de la patria potestad a las mujeres víctimas de violencia de género e instrumentalización violenta de sus hijas e hijos. Exclusión de guarda conjunta en caso de violencia de género, incluso en casos donde no exista condena, pero se adviertan indicios fundados de violencia de género.	Sí	Se incorpora.
Regulación específica de la formacion y supervisión de los equipos sicosociales	Parcial	Se refuerzan las obligaciones de formación.
23. CONFEDERACION SALUD MENTAL ESPAÑA		
Desarrollar sistemas que permitan compartir datos de violencia entre diferentes instituciones. Consensuar	No	Excede el ámbito competencial del proyecto.

criterios diagnósticos en salud mental y guías de práctica clínica. Fomento de la investigación básica, trasnacional y aplicada en salud mental, violencia y desarrollo de la infancia y adolescentes. Sistemas de información específicos de trastorno mental en la infancia y adolescencia y recursos terapéuticos y asistenciales en todo el territorio.		
Desarrollar programas de seguimiento y acompañamiento individualizado para familias y cuidadoras de niñas, niños y adolescentes con problemas de salud mental. Desarrollar la cartera de servicios del Sistema Nacional de Salud concretamente en atención a la salud mental de la infancia y adolescencia.	No	Excede el ámbito competencial del proyecto.
Formación en violencia de género y dotación de recursos especializados a profesionales que realizan atención directa. Modificación de los reglamentos de las casas de acogida para evitar que víctimas con discapacidad puedan ser rechazadas. Designación de psiquiatras de referencia incluyendo profesionales especialistas en psiquiatría infanto-juvenil. Diseño e implementación de medidas para abordar efectos psicológicos de la violencia de género. Protocolos interinstitucionales de coordinación y derivación.	No	Algunas propuestas se recogen en otras normas, mientras que otras exceden el ámbito competencial de este proyecto normativo.
Capacitación y concienciación de los profesionales de la salud en atención adecuada a la salud mental de personas menores de edad con orientación sexual o identidad de género diversas. Concienciación y capacitación sobre diversidad sexual en el ámbito educativo. Promover entornos inclusivos, favorecer el apoyo familiar.	No	Excede el ámbito competencial.
Mecanismos adaptados a la infancia y adolescencia en las actuaciones judiciales para el eficaz ejercicio de sus derechos.	Parcial	Se establecen medidas en ese sentido.

Servicios públicos amigables y adaptados a la infancia y adolescencia. Promover servicios de ocio y tiempo libre y espacios de encuentro y participación.	No	Excede el ámbito competencial.
24. TERTULIA FEMINISTA "LES COMADRES".		
Supresión de la no aceptación de los progenitores de la identidad de género de una persona menor de edad como indicador de riesgo. Inclusión de la incongruencia de género como posible indicador de violencia o abuso sexual. Diagnostico diferencial de situaciones concomitantes con la incongruencia de género en personas menores de edad para garantizar la protección de la salud. Inclusión como factor de riesgo la inducción a dudar sobre la identidad y orientación sexual y la inducción a tratamientos innecesarios.	No	Estas medidas son contrarias a lo dispuesto en la LOPIVI, el principio de no discriminación y el respeto a la dignidad recogido en el artículo 10 de la Constitución Española.
Tratar específicamente la violencia sexual digital en el articulado.	No	El articulado hace referencia a la violencia en entornos digitales. El desarrollo de medidas preventivas y de actuación se desarrollan a través de otros instrumentos normativos.
25. PLATAFORMA "YO SÍ TE CREO"		
Prohibir de forma expresa la utilización del síndrome de alienación parental. No permitir la suspensión de la custodia de las madres víctimas de violencia por la utilización del síndrome de alienación parental en procesos judiciales. Reconocer la violencia que sufren madres y sus hijas e hijos por la aplicación del mencionado síndrome.	Sí	Se introduce un nuevo artículo en este sentido.
-Inclusión en la ley del término *tortura* y *tortura institucional*	No	El término *tortura* se define en otros instrumentos normativos. Se incluye una referencia a la violencia institucional, pero no se considera en el marco de la definición de *tortura*.
Acreditación como víctima de violencia para las personas menores de edad víctimas de agresiones de personas externas al entorno familiar o intrafamiliar. Modelo de acreditación único que suponga la aplicación de las medidas de protección específicas previstas en caso de violencia de género. Reconocimiento de esta	Parcial	Se establecen medidas en ese sentido.

acreditación en caso de menores de edad cuyas madres sean víctimas de violencia de género.		
Formación específica y obligatoria para todos los profesionales del servicio judicial sobre violencia contra la infancia, perspectiva de género y de infancia.	Parcial	Se refuerzan las obligaciones de formación.
No separar hermanos y hermanas en caso de tutela institucional.	No	Ya se contempla en la legislación sectorial pertinente.
Tipificación de delitos contra la infancia en el Código Penal. Tipificación de la violencia institucional.	No	Excede el ámbito competencial del proyecto normativo.
Garantizar la custodia y patria potestad exclusiva a la madre de las personas menores de edad víctimas de violencia intrafamiliar siendo el agresor el progenitor parental. Exclusión de guarda conjunta en casos de violencia.	**No**	**Se desarrolla mediante otra norma.**
26. ASAMBLEA FEMINISTA ASTURIANA		
Supresión de la no aceptación de los progenitores de la identidad de género de una persona menor de edad como indicador de riesgo. Inclusión de la incongruencia de género como posible indicador de violencia o abuso sexual. Diagnostico diferencial de situaciones concomitantes con la incongruencia de género en personas menores de edad para garantizar la protección de la salud. Inclusión como factor de riesgo la inducción a dudar sobre la identidad y orientación sexual y la inducción a tratamientos innecesarios.	No	Estas medidas son contrarias a lo dispuesto en la LOPIVI, el principio de no discriminación y el respeto a la dignidad recogido en el artículo 10 de la Constitución Española.
Tratar específicamente la violencia sexual digital en el articulado.	No	El articulado hace referencia a la violencia en entornos digitales. El desarrollo de medidas preventivas y de actuación se desarrollan a través de otros instrumentos normativos.
27. UNIDAD DE IDENTIDAD DE GÉNERO DEL INSTITUTO DE PSIQUIATRÍA Y SALUD MENTAL DEL HOSPITAL GENERAL UNIVERSITARIO GREGORIO MARAÑÓN		
Incorporación de un nuevo apartado en el artículo 9 de la ley en el que se reconozca el derecho a una protección plena de la salud física y mental.	No	Ya se prevé en la ley.

Incluir una previsión en relación con incluir acciones de tolerancia y respeto en relación con las medidas de protección y seguridad en los centros educativos, de ocio y tiempo libre.	No	Ya se contempla en la ley a lo largo del articulado.
Incorporar en el artículo 24 de la ley mención a la violencia psicológica.	No	Ya se contempla en la ley a lo largo del articulado.
En relación con los protocolos de actuación que regula el artículo 34 de la ley se propone contar en su redacción con la participación de personal sanitario experto en desarrollo y salud mental.	No	Ya se contempla de forma genérica.
28. SOCIEDAD ESPAÑOLA DE PSIQUIATRÍA Y SALUD MENTAL		
Incorporación de un nuevo apartado en el artículo 9 de la ley en el que se reconozca el derecho a una protección plena de la salud física y mental.	No	Ya se prevé en la ley.
Incluir una previsión en relación con incluir acciones de tolerancia y respeto en relación con las medidas de protección y seguridad en los centros educativos, de ocio y tiempo libre.	No	Ya se contempla en la ley a lo largo del articulado.
Incorporar en el artículo 24 de la ley mención a la violencia psicológica.	No	Ya se contempla en la ley a lo largo del articulado.
En relación con los protocolos de actuación que regula el artículo 34 de la ley se propone contar en su redacción con la participación de personal sanitario experto en desarrollo y salud mental.	No	Ya se contempla de forma genérica.
29. GRUPO DE INTERÉS DE GÉNERO DE LA ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE PSIQUIATRÍA DE LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA (AEPNYA).		
Incorporación de un nuevo apartado en el artículo 9 de la ley en el que se reconozca el derecho a una protección plena de la salud física y mental.	No	Ya se prevé en la ley.
Incluir una previsión en relación con incluir acciones de tolerancia y respeto en relación con las medidas de protección y seguridad en los centros educativos, de ocio y tiempo libre.	No	Ya se contempla en la ley a lo largo del articulado.
Incorporar en el artículo 24 de la ley mención a la violencia psicológica.	No	Ya se contempla en la ley a lo largo del articulado.

En relación con los protocolos de actuación que regula el artículo 34 de la ley se propone contar en su redacción con la participación de personal sanitario experto en desarrollo y salud mental.	No	Ya se contempla de forma genérica.
30. COORDINADORA ESTATAL PARA LA ERRADICACIÓN DE LA VIOLENCIA VICARIA Y LA VIOLENCIA DE GÉNERO INSTITUCIONAL.		
Garantizar las medidas de protección previstas en la legislación vigente a las personas menores de edad víctimas de violencia de género. Mecanismos jurídicos que garanticen el cumplimiento de la diligencia debida. Incluir en las estadísticas de los juzgados cuestiones sobre investigaciones de violencia sexual intrafamiliar o cualquier otro tipo de violencia, maltrato y custodia. Crear un registro unificado sobre casos de violencia sexual intrafamiliar.	Parcial	Se incluyen medidas de protección en este sentido, si bien otras propuestas exceden el ámbito competencial del proyecto normativo.
Formacion obligatoria, continuada y especializada para todos los profesionales que trabajan en prevención y atención a la infancia y adolescencia víctimas de violencia de género, violencia sexual u otra forma de maltrato. Inclusión de formación obligatoria sobre violencia de género, violencia contra la infancia y adolescencia en todos los grados universitarios y de formación profesional que incidan en estas realidades.	Sí	Ya se prevé en la ley y se refuerzan las obligaciones de formación.
Incorporar violencia vicaria y violencia de género institucional como modalidades de violencia de género.	No	~~**Se hace referencia expresa a la violencia institucional.**~~ La violencia vicaria se contempla como violencia de género en la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre.
Prohibición expresa del uso del síndrome de alienación parental en procesos administrativos o judiciales	Sí	Se introduce un artículo en este sentido.
No permitir custodia compartida sin acuerdo entre progenitores.	**No**	**Se desarrolla mediante otra norma.**
En casos de violencia de género y/o sexual infantil la resolución judicial ha de contar con un informe colegiado de un grupo técnico y multidisciplinar especializado en tales materias.	Parcial	Se establecen medidas en ese sentido.

Revisión y reparación en caso de aplicación del síndrome de alienación parental y consecuente modificación de custodia. No permitir evaluación de credibilidad en personas menores de edad partícipes de causas civiles y penales en delitos contra su sexualidad o de maltrato. Traslación de la carga de la prueba en casos en que existan indicios de violencia sexual u otro tipo de violencia contra niñas, niños y adolescentes.		
Prohibir la utilización de la figura del coordinador de parentalidad. Servicios de atención social y psicológica especializada con enfoque de género y derechos de la infancia en casos de violencia vicaria y de género institucional. Creación de una figura que vele por el cumplimiento de los derechos de niñas y niños en los centros sanitarios y de servicios sociales. Asistencia jurídica gratuita en caso de violencia de género y violencia sexual infantil, sustracción internacional y violencia institucional. Rediseñar puntos de encuentro familiar. Procedimientos ágiles de reparación integral.	Parcial	Se establecen medidas en ese sentido.
31. ASOCIACIÓN PETRA MATERNIDADES FEMINISTAS.		
Protección de la lactancia materna	**No**	**Excede el ámbito competencial del proyecto normativo.**
No permitir régimen de visitas en caso de violencia intrafamiliar y de género. Retirar patria potestad del progenitor agresor (violencia de género, intrafamiliar). Límites al régimen de visitas en caso de que el progenitor desatienda su responsabilidad económica, de cuidados y atención	Parcial	Se incorpora parcialmente.
Custodia compartida sólo en caso de acuerdo entre progenitores	**No**	**Se desarrolla mediante otra norma.**
Formación en perspectiva de género, violencia machista, salud perinatal, lactancia materna, desarrollo infantil, violencia contra la infancia y abuso sexual infantil dirigida a profesionales del ámbito judicial, servicios sociales,	Sí	Se refuerzan las obligaciones de formación.

fuerzas de seguridad, servicios de atención a la mujer, servicios sanitarios, centros educativos.		
Suprimir cualquier forma de acusación o denuncia compatible con la utilización de síndrome de alienación parental, particularmente previa denuncia de violencia de género.	Sí	Se introduce un artículo en este sentido.
Implementar la prestación universal por menor a cargo. Ampliación, transferibilidad y universalización de los permisos por nacimiento y cuidado del menor. Permiso preparto retribuido y universal para la protección de la última etapa del embarazo. Permiso puerperal retribuido y universal. Reducciones de jornada y excedencias remuneradas. Permiso retribuido por enfermedad, hospitalización, cuarentena de hija o hijo y por otras obligaciones derivadas del ejercicio de la crianza en el ámbito escolar.	No	Excede el ámbito competencial del proyecto normativo.
32. COORDINADORA DE PROFESIONALES POR LA PREVENCIÓN DE ABUSOS (COPPA)		
Incorporar en la ley el impacto negativo de la exposición a la violencia orquestada y organizada en eventos y espectáculos públicos que permite el acceso y/o participación a personas menores de edad.	**No**	
Ampliar el tratamiento preventivo, identificando los distintos tipos de violencia y factores de riesgo asociados.	No	Excede el ámbito competencial del proyecto normativo.
Garantizar el cumplimento de las disposiciones de la Convención sobre Derechos del Niño en todas las administraciones territoriales.	Sí	Se incorporan medidas en este sentido.
33. ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE PEDIATRÍA DE ATENCIÓN PRIMARIA		
Reconocer la existencia de la violencia institucional legalmente. Creación de un observatorio y un registro de violencia institucional.	**No**	~~**Se introduce una referencia expresa a la violencia institucional.**~~
Crear cauces de comunicación a nivel estatal de situaciones de violencia institucional para la población en general y profesionales.	No	Excede el ámbito material y competencial del proyecto normativo

Coordinación obligatoria de los sectores sanitario, educativo, de servicios sociales, fuerzas y cuerpos de seguridad y judicial. Seguimiento de las víctimas, conocer su evolución clínica y judicial, su recuperación y reparación. Servicios públicos de asesoramientos y ayuda judicial.		
Formación obligatoria reglada y continua con perspectiva de género, de infancia y de derechos humanos.	Sí	Ya se prevé en la ley (art. 5) y se incorporan mejoras en este sentido.
34. ASOCIACIÓN DE MUJERES JUEZAS		
Eliminación del uso del término pornografía infantil sustituyéndolo por términos como "explotación sexual infantil" o "abuso sexual infantil en imágenes".	Sí	Se realiza la modificación correspondiente.
Introducción del concepto de violencia institucional en el articulado de la ley.	**No**	
Prohibir de manera tajante y se debería castigar la utilización del síndrome de alienación parental en los tribunales y en los informes periciales	Sí	Se prohíbe en el artículo 4 ter.
Tipificar la violencia vicaria, nueva previsión respecto a la responsabilidad civil y resolver la problemática sobre la competencia objetiva.	**No**	**Se desarrolla mediante otra norma.**
Ampliación de la obligatoriedad de preconstituir las declaraciones de todos/as los/as menores de 18 años, no limitándola solo a las personas menores de 14 años.	**No**	
Reforma del artículo 35.2 de la LOPIVI mediante la ampliación de las autoridades a las que se debe comunicar la detección de situaciones de riesgo, incluyendo explícitamente a las policías locales y autonómicas.	Sí	Se lleva a cabo la modificación.
Asegurar que, incluso en ausencia de una condena penal, se tomen decisiones sobre la protección de la persona menor de edad basadas en la exposición a la violencia de las niñas, niños y adolescentes, así como en su bienestar y no exclusivamente en la resolución del proceso penal.	Sí	Se establecen medidas en ese sentido.
Desarrollar el concepto de violencia económica	**No**	

En situaciones de desamparo resulta necesario aclarar el procedimiento para acordar medidas cautelares, así como reconocer el carácter inmediatamente ejecutivo de las sentencias dictadas en los procesos de impugnación de dichas resoluciones administrativas (modificación de la LEC).	No	Excede el ámbito material y competencial del proyecto normativo.
Formación obligatoria especializada para jueces, juezas, fiscales y personal judicial y administrativo, medicina forense, asesoramiento técnico a los juzgados, abogacía, procura, así como todos los profesionales que de alguna manera intervengan en los procedimientos judiciales.	Parcial	Ya se prevé en la ley (art. 5) y se incorporan mejoras en este sentido
Resulta necesario garantizar la especialización judicial en infancia y adolescencia en todas las fases del proceso judicial, desde la instrucción hasta el enjuiciamiento, y la extensión de esta especialización a todos los niveles judiciales. Los derechos de la infancia y adolescencia víctimas de violencia deben permear también en las normas laborales para hacer posible, por parte de sus ascendentes, tutores/as o cuidadores/as el uso de derechos laborales compatibles con el acompañamiento y cuidado.	No	Se prevé en otra norma. Excede el ámbito materia y competencial del proyecto normativo.
35. ASOCIACIÓN ESTATAL DE ACOGIMIENTO FAMILIAR (ASEAF).		
Se proponen determinadas modificaciones relacionadas con los sistemas de protección de la infancia y adolescencia en situación de desamparo	No	Estas medidas se desarrollan a través de otro instrumento jurídico.
Desarrollar campañas de información y formación sobre los derechos de la infancia y sobre las disposiciones de la LOPIVI con el fin de que sea conocido por las niñas, niños y adolescentes.	No	Ya se prevé en la propia ley y se incorporan determinadas acciones de mejora en este aspecto.
Desarrollo efectivo en todo el territorio de las figuras de coordinador o coordinadora de bienestar y protección, comisión frente a la violencia en el ámbito sanitario y delegado de protección	Parcial	Se refuerza las figuras del coordinador y coordinadora de protección y bienestar y el delegado o delegada de protección. No obstante, el desarrollo de ambas corresponde a las comunidades autónomas en el ámbito de sus competencias.

Formación específica sobre infancia y violencia para equipos técnicos de servicios sociales y fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado. Formación en centros educativos sobre valores, derechos humanos y legislación para el alumnado.	Sí	Se prevé en el artículo 5 de la ley, si bien, se incorporan determinadas mejoras en la redacción para mayor garantía.
Acceso inmediato a servicios de salud mental para niñas, niños y adolescentes en situación de riesgo.	Sí	Se introducen determinadas mejoras en relación con la atención psicológica de niñas, niños y adolescentes.
Aumentar la prescripción de los delitos más graves cometidos contra las personas menores de edad. Incorporar mecanismos efectivos que eviten la revictimización en procesos judiciales.	No	Excede el ámbito material y competencial del proyecto normativo.
Concretar la renovación del certificado de delitos sexuales en personas que trabajan en contacto con personas menores de edad.	Sí	Se establece que deberá renovarse anualmente.
36. ASOCIACIÓN ARESAP		
Ampliar el Registro Central y el RUSSVI para incluir: casos identificados de negligencia emocional recurrente; dinámicas de maltrato y abuso psicológico, y su impacto en las personas menores de edad. Fomentar la investigación sobre maltrato psicológico y emocional.	No	Excede el ámbito material del proyecto normativo.
Formación obligatoria en estas materias para profesionales que trabajen en contacto con personas menores de edad y presten servicios de atención clave.	Sí	Se contemplan mejoras en este sentido.
Desarrollo de guías prácticas que unifiquen criterios de identificación y actuación a nivel nacional.	No	Ya se contemplan en la ley este tipo de medidas y actuaciones.
Protocolos homogéneos en la evaluación de casos de maltrato psicológico y negligencia emocional y garantizar el derecho de las personas menores de edad de ser escuchadas.	No	Excede el ámbito competencial del proyecto normativo.
Tomar en consideración estándares y referencias internacionales.	No	La ley toma como referencia la Convención sobre Derechos del Niño y otros instrumentos internacionales.
En situación de desamparo y tutela institucional se considera necesario la obligatoriedad de una sentencia firme y una argumentación completa sobre las medidas	No	Se regula en la legislación sectorial pertinente.

de protección de la persona menor de edad que se consideran esenciales.		
Prever legalmente consecuencias sancionadoras en caso de denuncias basadas en hechos falsos que pone en riesgo a las personas menores de edad afectadas.	No	Excede el ámbito material y competencial del proyecto normativo.
37. ASOCIACIÓN MÁLAGA ACOGE		
Incorporar en la ley dentro de la definición de violencia el racismo, la xenofobia, la islamofobia, la homofobia y, en general, los discursos de odio.	No	Ya se contempla en el artículo 1.3 la prohibición de discriminación de niñas, niños y adolescentes.
Fortalecer la protección de los niños, niñas y adolescentes en situación administrativa irregular que se encuentran inmersos en situaciones de violencia, facilitando su acceso a todos los sistemas de protección.	No	Se desarrolla en otro proyecto normativo.
Facilitar una autorización de residencia que se prorrogue, al menos, hasta la mayoría de edad cuando una persona menor de edad en situación administrativa irregular se encuentre inmersa, como víctima, en un proceso judicial por alguna de las violencias contempladas en esta ley.	No	Excede el ámbito competencial y material del proyecto normativo
El acceso a estas autorizaciones de residencia debería estar siempre garantizado en supuestos de: niños, niñas y adolescentes, en situación irregular, víctimas de trata y explotación de seres humanos; niñas y adolescentes, en situación irregular, víctimas de violencia de género y niños, niñas y adolescentes, en situación irregular, víctimas de violencia sexual.	No	Se regula a través de la legislación sectorial pertinente y se prevé su desarrollo en otros proyectos normativos.
38. ASOCIACIÓN DE MUJERES FEMINISTAS RADICALES DE ESPAÑA		
Implementar terapias psicológicas exploratorias que permitan a los menores identificar las causas de su malestar corporal y psíquico.	No	Excede el ámbito material y competencial del proyecto normativo
La no aceptación inmediata por parte de los padres de la autoidentificación de sus hijos e hijas como trans no debe considerarse un indicador de riesgo o una razón para retirar la patria potestad.	No	Es contraria a los principios de la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio.

Garantizar que los tratamientos médicos y quirúrgicos de transición sólo se realicen tras evaluaciones exhaustivas, avaladas por equipos multidisciplinares especializados.	No	Se regula y desarrolla en la legislación sectorial pertinente. Excede el ámbito material y competencial del proyecto normativo.
No otorgar la custodia o derechos de visita a progenitores denunciados o condenados por violencia de género o contra menores.	Sí	Se introducen determinadas modificaciones en este sentido para proteger a las niñas, niños y adolescentes de ambientes de violencia.
Prohibición de forma categórica del uso del concepto del Síndrome de Alienación Parental en cualquier proceso judicial o administrativo.	Sí	Se introduce un artículo en este sentido.

B) Audiencia e información públicas.

Observaciones	Aceptada Sí/No	Valoración

C) Órganos colegiados.

Observaciones	Aceptada Sí/No	Valoración