



INFORME JURÍDICO

INFORME SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY ORGÁNICA POR LA QUE SE MODIFICA LA LEY ORGÁNICA 8/2021, DE 4 DE JUNIO, DE PROTECCIÓN INTEGRAL DE LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA FRENTE A LA VIOLENCIA PARA LA MEJORA DE LAS GARANTÍAS DE PROTECCIÓN DE LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA

I. ANTECEDENTES

1.- Mediante escrito de la Secretaría General Técnica del Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, que ha tenido entrada en este Consejo General del Poder Judicial en fecha de 29 de mayo de 2026, se solicita informe sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral de la infancia y la adolescencia frente a la violencia para la mejora de las garantías de protección de la infancia y la adolescencia (en adelante, el anteproyecto o APLO), *«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»*.

2.- La Comisión Permanente del Consejo General del Poder Judicial, mediante acuerdo adoptado en su reunión de 9 de junio de 2026, ha encomendado a la Comisión de Estudios e Informes la preparación del informe sobre el referido anteproyecto de ley (art. 602.1.f LOPJ).

3.- La Comisión de Estudios e Informes del Consejo ha designado como vocal ponente a doña Lucía Avilés Palacios.

II. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA POTESTAD DE INFORME DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

4.- De acuerdo con el tenor literal del escrito de solicitud, la remisión del proyecto se hace *«con el objeto de recabar el preceptivo informe 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»*.

5.- Debe advertirse que la potestad de informe de este órgano constitucional viene regulada en el artículo 561 LOPJ, precepto que establece el carácter preceptivo del informe del Consejo General del Poder Judicial respecto de los anteproyectos de ley y disposiciones generales que versen sobre alguna de las materias consignadas en el apartado 1 del referido artículo 561 LOPJ.



6.- El artículo 81 del Reglamento de Organización y Funcionamiento contiene una previsión de carácter organizativo en virtud de la cual corresponde a la Comisión de Estudios e Informes, regulada en ese Reglamento, *«preparar los informes que deba emitir el Consejo, conforme a lo dispuesto en el artículo 108 de la Ley Orgánica 6/1986, de 1 de julio»*.

7.- Más allá del hecho de que la Ley Orgánica del Poder Judicial vigente regula la potestad de informe del Consejo General del Poder Judicial en el artículo 561 LOPJ, habiendo sido derogado el artículo 108 LOPJ por la Ley Orgánica 4/2013, de 28 de junio, debe subrayarse que, tras la reforma introducida por la Ley Orgánica 4/2018, de 28 de diciembre, el artículo 602.1.f) LOPJ atribuye a la Comisión Permanente la función de *«preparar los informes sobre los anteproyectos de ley o disposiciones generales que hayan de someter a la aprobación del Pleno»*.

8.- En el XI mandato del Consejo General del Poder Judicial, al amparo de lo previsto en el artículo 599.3 LOPJ, el Pleno mediante acuerdo de 25 de septiembre de 2024 ha creado la Comisión de Estudios e Informes a la que la Comisión Permanente encomienda la preparación de los informes recabados conforme al artículo 561 LOPJ y cuya aprobación corresponde al Pleno (art. 599.1.12ª LOPJ).

9.- Examinado el contenido del anteproyecto, se constata que este incorpora modificaciones que afectan directamente a materias comprendidas en el ámbito de la potestad de informe atribuida a este Consejo General del Poder Judicial por el artículo 561.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. En particular, la reforma proyectada introduce previsiones que inciden de manera relevante en la tutela judicial de los derechos de las personas menores de edad, reforzando su derecho a ser oídas y escuchadas en los procedimientos judiciales y administrativos que les afecten, modificando diversos preceptos del Código Civil y de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, e incorporando nuevas garantías aplicables a la actuación de los órganos jurisdiccionales en materias de familia, protección de menores y violencia sobre la infancia y la adolescencia.

10.- De igual modo, la norma proyectada contiene previsiones específicamente dirigidas al ámbito de la Administración de Justicia y a los miembros de la Carrera Judicial, particularmente en materia de formación especializada en derechos de la infancia y adolescencia, interés superior de la persona menor de edad y violencia contra la infancia y la adolescencia. Ello justifica igualmente la facultad de informe de este órgano constitucional conforme a lo previsto en la regla 1.ª del artículo 561.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

11.- Conforme a lo expuesto, el objeto del presente informe se extenderá al análisis de aquellas disposiciones del anteproyecto que inciden sobre materias procesales, civiles y orgánico-judiciales, así como sobre aquellas que afectan al ejercicio de derechos fundamentales de niñas, niños y adolescentes y a su



tutela efectiva por los tribunales, de conformidad con lo dispuesto en la regla 6.ª del artículo 561.1 LOPJ. De manera singular, este Consejo considera necesario pronunciarse sobre las previsiones relativas al derecho de las personas menores de edad a ser escuchadas, la determinación de su interés superior, la adopción de medidas judiciales de protección y las garantías procesales dirigidas a evitar situaciones de victimización secundaria, cuestiones estrechamente vinculadas con los artículos 24 y 39 de la Constitución.

12.- Sin perjuicio de lo anterior, y con arreglo al principio de colaboración entre los órganos constitucionales, el Consejo General del Poder Judicial ha venido indicando la oportunidad de efectuar en sus informes otras consideraciones relativas, en particular, a cuestiones de técnica legislativa o de orden terminológico, con el fin de contribuir a mejorar la corrección de los textos normativos y, por consiguiente, a su efectiva aplicabilidad en los procesos judiciales, por cuanto son los órganos jurisdiccionales quienes, en última instancia, habrán de aplicar posteriormente las normas sometidas a informe de este Consejo, una vez aprobadas por el órgano competente.

III. ESTRUCTURA Y CONTENIDO DEL PROYECTO

13.- El APLO, que viene acompañado de la correspondiente Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN), consta de una Exposición de Motivos (EM), seis artículos modificativos, una disposición adicional única y cuatro disposiciones finales.

14.- En el artículo primero se recogen las modificaciones de la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia (en adelante LOPIVI), y se compone de cuarenta y cuatro apartados, aunque en realidad son cuarenta y cinco, por cuanto el apartado cuarenta aparece duplicado, dedicándose el primero de ellos a la introducción de un nuevo capítulo en el Título IV, mientras que el segundo apartado cuarenta se destina a la modificación del artículo 56 de la norma.

15.- El artículo segundo se destina a la modificación del Código Civil, aprobado por Real Decreto de 24 de julio de 1889, viéndose afectados los artículos 156, 158, 159, 161, 172, 172 ter, 176, 176 bis, 177, 219 y 223.

16.- El artículo tercero afecta 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 Enjuiciamiento Civil y se estructura en torno a quince apartados.

17.- En el artículo cuarto se modifica la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita, quedando afectados los artículos 2.h) y 6.1.



18.- El artículo quinto se destina a modificar la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, viéndose afectados los artículos 19 y 23.

19.- Finalmente, en el artículo sexto se modifica la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantías de derechos digitales, y en concreto los artículos 12.6 y 93.1.

20.- La disposición adicional única fija el plazo de dos años para la aprobación del primer Plan Director de Formación en materia de violencia contra las niñas, niños y adolescentes y evaluación de funcionamiento de los servicios especializados existentes.

21.- En la disposición final primera se hace referencia al título competencial de esta ley orgánica, la cual se dicta al amparo de lo previsto en el artículo 149.1, 1.ª, 8.ª y 18.ª de la Constitución española.

22.- En la disposición final segunda se concreta el carácter ordinario de las siguientes disposiciones: apartados del artículo uno: 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.

23.- En la disposición final tercera se 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.

24.- En la disposición final cuarta se regula la entrada en vigor de la ley, que tendrá lugar el día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado», salvo lo dispuesto para el capítulo II del título IV, cuya entrada en vigor se difiere al 2 de enero del año siguiente al de su publicación.

IV. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY

25.- La LOPIVI pretendió introducir los cambios necesarios en la legislación española de protección a la infancia para garantizar una protección uniforme y adecuada de los menores en todo el territorio nacional. Para ello, bajo el denominador común de la defensa del interés superior del menor, la LOPIVI incorporó importantes novedades en la materia de protección de menores, procediéndose a la modificación de dieciséis leyes en línea con las propuestas del II Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia 2013-2016 (II PENIA) en las que se postulaba, ya entonces, que la protección de los menores ha de realizarse de manera transversal y multidisciplinar.



26.- La consideración de la protección de los menores como una obligación prioritaria de los poderes públicos es reconocida en el artículo 39 de la Constitución Española (CE) y en diversos Tratados Internacionales, entre los que destaca la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989 y ratificada por España el 30 de noviembre de 1990 (BOE núm. 313, de 31 de diciembre de 1990, pp. 38897-38904). En el ámbito europeo, cabe mencionar asimismo la Resolución A3-0172/92 del Parlamento Europeo, por la que se aprobó la Carta Europea de los Derechos del Niño (DOCE núm. C 241, de 21 de septiembre de 1992).

27.- En cumplimiento del mandato constitucional y en consonancia con la evolución del Derecho internacional en materia de infancia, caracterizada por el reconocimiento de las personas menores de edad como titulares de derechos, se emprendió un proceso de renovación del ordenamiento jurídico español en este ámbito que culminó con la aprobación de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor. Esta norma no solo reformó las tradicionales instituciones de protección de menores reguladas en el Código Civil, sino que también configuró un marco jurídico integral orientado a garantizar su protección mediante la actuación coordinada de los poderes públicos, las instituciones competentes, las familias y la sociedad en su conjunto.

28.- Con posterioridad a la aprobación de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, continuó el desarrollo normativo, tanto internacional como nacional. La persistencia de determinadas carencias y situaciones que evidenciaban la necesidad de reforzar los instrumentos de protección jurídica de las personas menores de edad fue puesta de manifiesto, entre otros, por las Observaciones finales del Comité de los Derechos del Niño a España de 2009, por el Informe de la Comisión Especial de estudio de la problemática de la adopción internacional y otros temas afines del Senado, de 15 de junio de 2010, y por los informes del Defensor del Pueblo sobre los «Centros de protección de menores con trastornos de conducta y en situación de dificultad social» de 2009, necesidad cuya regulación volvió a reclamarse en los informes correspondientes a 2011 y 2013.

29.- En todos estos documentos se recomendaba la introducción de diversas modificaciones legislativas destinadas a incorporar los cambios jurídico-procesales y sustantivos considerados necesarios para reforzar la protección de las personas menores de edad. Tales recomendaciones fueron finalmente recogidas en la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia (BOE núm. 175, de 23 de julio de 2015), y en la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia (BOE núm. 180, de 29 de julio de 2015), aprobadas en el marco de las actuaciones impulsadas por



el II Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia 2013-2016 (PENIA II), aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 5 de abril de 2013.

30.- En esta misma línea de reforzamiento del sistema de protección de la infancia y la adolescencia, la LOPIVI profundizó en las reformas introducidas en 2015 mediante el establecimiento de un modelo integral de prevención, detección, protección y reparación frente a las distintas formas de violencia ejercidas sobre las personas menores de edad. Con ello, se trató de dar respuesta a diversas carencias identificadas por los organismos nacionales e internacionales de protección de la infancia y de avanzar hacia una protección más efectiva y homogénea en todo el territorio nacional.

31.- En este estado de cosas la Exposición de Motivos del Anteproyecto de Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica 8/2021, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia, parte de la constatación de que, pese a los importantes avances que supuso la aprobación de dicha ley en 2021, continúan existiendo carencias normativas y prácticas que dificultan una protección plenamente efectiva de niñas, niños y adolescentes frente a todas las formas de violencia. La reforma se plantea, por tanto, como una ampliación y fortalecimiento de los mecanismos ya existentes, con el objetivo de garantizar una protección más homogénea, integral y eficaz en todo el territorio.

32.- La parte expositiva del anteproyecto parte de la idea de que la LOPIVI fue una respuesta a dichas exigencias internacionales, pero la experiencia acumulada durante sus primeros años de vigencia ha puesto de manifiesto la necesidad de reforzar determinados aspectos.

33.- Así, la reforma propuesta se justifica en una serie de datos que, según sostiene, reflejan la persistencia del fenómeno de la violencia contra la infancia y la adolescencia. Así, la parte expositiva del anteproyecto refiere el hecho de que una proporción muy elevada de niños, niñas y adolescentes experimenta situaciones de violencia a lo largo de su vida, frecuentemente en entornos de confianza y dentro del propio ámbito familiar. Destaca especialmente la preocupación por la violencia sexual, el acoso escolar y la violencia de género ejercida sobre las madres y que termina afectando directamente a los hijos e hijas. También subraya la existencia de una elevada infradenuncia y la persistencia de una importante tolerancia social hacia determinadas formas de violencia.

34.- Uno de los ejes centrales de la reforma es el fortalecimiento del concepto de interés superior de la persona menor de edad. La exposición de motivos del anteproyecto sostiene que todas las decisiones administrativas, judiciales y de cualquier otro poder público que afecten a niñas, niños y adolescentes deben situar este principio en el centro de la actuación. La reforma pretende garantizar que dicho interés superior sea valorado de forma expresa, motivada y verificable en cada actuación que afecte a una persona menor de edad.



35.- Vinculado a lo anterior, la parte expositiva del anteproyecto remarca la importancia que pretende otorgarse al derecho de niñas, niños y adolescentes a ser escuchados. El anteproyecto parte así de la consideración de que la escucha efectiva constituye una garantía esencial para determinar adecuadamente cuál es el interés superior de cada persona menor de edad. Por ello, se prevé una profunda revisión de los mecanismos de audiencia y participación, especialmente en el ámbito judicial con la declarada intención de superar enfoques excesivamente restrictivos basados en la edad o en apreciaciones abstractas sobre la madurez de la persona menor de edad, partiendo de la premisa de que la opinión de los menores debe ser recabada y valorada en todas las situaciones que les afecten.

36.- El anteproyecto incide también, como otro aspecto fundamental de la reforma propuesta, en la necesidad de atención a colectivos especialmente vulnerables. En esta línea, la reforma pretende lograr una atención específica a los menores de tres años, a las víctimas de violencia sexual, a los niños y niñas sometidos a violencia de género o violencia vicaria, a quienes se encuentran bajo protección administrativa y, de manera muy destacada, a las personas menores de edad con discapacidad. En este sentido, la parte expositiva de la propuesta de reforma recuerda que las personas menores de edad con discapacidad sufren una incidencia significativamente mayor de todas las formas de violencia y, por este motivo, introduce garantías reforzadas de accesibilidad, participación, apoyo y protección.

37.- La reforma pretende incorporar, además, una visión integral de la salud de los niños y adolescentes víctimas de violencia. En este sentido el anteproyecto sostiene que (i) las medidas propuestas no se limitan a la protección inmediata frente al riesgo, sino que insisten en la necesidad de desarrollar actuaciones de recuperación, reparación y acompañamiento (ii) la detección de una situación de violencia debe ir seguida tanto de medidas de protección urgentes como de una intervención sanitaria y psicosocial especializada orientada a restaurar la salud física, psicológica y emocional de la víctima.

38.- En relación con la violencia de género y la violencia en el ámbito familiar, la exposición de motivos refiere que el anteproyecto parte de la consideración de que los hijos e hijas de las mujeres víctimas de violencia de género son víctimas directas de dicha violencia y que esta circunstancia debe reflejarse claramente en las decisiones judiciales relacionadas con la guarda, custodia y régimen de visitas. En esta línea se sitúa la propuesta de impedir la custodia compartida de los menores cuando existan indicios de que dicha medida pueda perjudicar la salud física, psicológica o emocional del menor. Asimismo, se propone que cuando un niño o adolescente manifieste rechazo a mantener contacto con uno de sus progenitores, las causas de ese rechazo deberán investigarse de manera adecuada antes de imponer cualquier régimen de convivencia o visitas.



39.- Dentro de este mismo ámbito, la parte expositiva del anteproyecto dedica una especial atención al tratamiento normativo que la reforma postula en relación con el denominado síndrome de alienación parental. La exposición de motivos sostiene que el referido síndrome, -que caracteriza en un sentido amplio que pretende abarcar las eventuales variaciones terminológicas que aquel pueda recibir- carece de aval científico y recuerda que diversas instancias internacionales han mostrado preocupación por su utilización en procedimientos judiciales relacionados con la violencia de género y la custodia de menores. Por ello, la reforma propone expresamente la prohibición de utilizar teorías o criterios sin aval científico que presuman manipulaciones o interferencias adultas sobre los menores.

40.- La violencia sexual constituye otro de los grandes ámbitos de atención de la reforma, según se desprende igualmente de la parte expositiva del anteproyecto. Así, se incide en la especial gravedad de esta forma de violencia sobre la base de la consideración de que la mayor parte de los abusos se producen en entornos de confianza o familiares. En coherencia con lo anterior, se pretende impulsar una mejora de los mecanismos de detección, notificación e intervención, reforzando especialmente el papel de los sistemas educativo, sanitario y social. Asimismo, se postula el reconocimiento expreso de la condición de víctima a las personas menores de edad que hayan sufrido violencia sexual, ampliando las garantías de protección y atención que pueden recibir.

41.- La exposición de motivos de la norma proyectada insiste también en la necesidad de contar con profesionales adecuadamente formados. Considera que una parte de las dificultades existentes para detectar y abordar la violencia sobre la infancia deriva de carencias formativas de quienes trabajan habitualmente con personas menores de edad. Por ello, la reforma establece la obligación de impulsar una formación especializada, inicial y continua, basada en un futuro Plan Director de Formación destinado a profesionales de ámbitos tan diversos como la educación, los servicios sociales, la sanidad, la justicia o las fuerzas de seguridad.

42.- Otro objetivo declarado de la reforma consiste en lograr una aplicación homogénea de la ley en todo el territorio nacional. El texto señala que la protección de la infancia no puede depender del lugar donde resida la persona menor de edad. Por este motivo, se propone reforzar los mecanismos de coordinación institucional, evaluación y seguimiento de las políticas públicas para evitar desigualdades territoriales en la protección de los derechos de la infancia y la adolescencia.

43.- La reforma postula también la incorporación de medidas específicas dirigidas a las personas menores de edad que viven en el sistema de protección. En este ámbito la exposición de motivos sostiene la necesidad de reconocer que la transición desde los centros de acogimiento hacia la vida independiente constituye un momento especialmente vulnerable. En



consecuencia, la reforma prevé programas de apoyo y acompañamiento destinados a facilitar la inclusión social, la autonomía y el acceso efectivo a recursos y oportunidades una vez abandonados dichos centros.

44.- En cuanto a los servicios de atención a las víctimas, el anteproyecto apuesta por consolidar modelos especializados e integrados inspirados en el modelo Barnahus. Este sistema reúne en un único entorno seguro y adaptado a la infancia a los distintos profesionales que intervienen en la atención, protección e investigación de los casos de violencia, reduciendo así la victimización secundaria y evitando que los menores tengan que repetir constantemente sus relatos ante múltiples instituciones.

45.- Finalmente, la exposición de motivos describe un amplio conjunto de modificaciones legislativas dirigidas a adaptar el ordenamiento jurídico a esta nueva orientación. Además de reformar la propia LOPIVI, se introducen cambios en el Código Civil, la Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor, la legislación sobre asistencia jurídica gratuita, la Ley Orgánica de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género y la normativa de protección de datos. Todo ello con el propósito de reforzar la escucha de los menores, garantizar su acceso a apoyo psicológico, jurídico y social, mejorar la protección frente a la violencia y consolidar un sistema de protección integral más coherente y efectivo.

V. CONSIDERACIONES PARTICULARES SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY

I

Modificación de la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia

46.- La tramitación de la LOPIVI tuvo lugar tres años después de que en 2018 el Comité de los Derechos del niño reiterara la necesidad de aprobar una Ley integral de violencia sobre la infancia en España, que debiera resultar análoga en su alcance normativo a la aprobada en el marco de la violencia de género. Un texto legal llamado a cumplir con las prescripciones de la Convención sobre los Derechos del Niño y la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, concretamente su meta 2 (poner fin al maltrato, la explotación, la trata y todas las formas de violencia y tortura contra los niños y las niñas) así como completar la incorporación definitiva al ordenamiento jurídico español de la Directiva 2011/93/UE, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la lucha contra los abusos sexuales y la explotación sexual de las personas menores de edad y la pornografía infantil.

47.- Además, también hay que tomar en consideración la Recomendación del Consejo Europeo 2021/1004, de 14 de junio de 2021, por la que se establece



la garantía infantil europea, con el fin de prevenir y combatir la exclusión social de los niños, niñas y adolescentes necesitados, la lucha contra la pobreza infantil y el fomento de la igualdad de oportunidades, contribuyendo además a la defensa de los derechos del niño y de la niña.

48.- El objeto de la LOPIVI es garantizar la protección de las niñas, niños y adolescentes frente a cualquier tipo de violencia, velando por su desarrollo integral y su bienestar.

49.- La reforma proyectada no supone únicamente una ampliación cuantitativa de las medidas de protección previstas en la Ley Orgánica 8/2021, sino que evidencia una evolución cualitativa del propio modelo de protección jurídica de la infancia. La LOPIVI deja de configurarse exclusivamente como una norma de prevención, detección y protección frente a la violencia para aproximarse a un verdadero **estatuto de garantías de los derechos fundamentales de niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia**, reforzando la efectividad de los mecanismos previstos por la ley, reduciendo las diferencias territoriales en su aplicación, convirtiendo el interés superior de la persona menor de edad en un auténtico criterio operativo de decisión y profundizando en la obligación positiva de protección que incumbe a todos los poderes públicos.

50.- Esta evolución resulta coherente con el progresivo desarrollo del Derecho internacional de los derechos humanos en materia de infancia. La Exposición de Motivos abandona definitivamente cualquier concepción asistencialista de la persona menor de edad y asume expresamente el paradigma impulsado por el Comité de los Derechos del Niño, conforme al cual niñas, niños y adolescentes deben ser considerados **titulares plenos de derechos fundamentales**, con capacidad progresiva para participar en las decisiones que les afectan y no como meros objetos de protección o destinatarios pasivos de medidas asistenciales. Esta transformación constituye uno de los ejes vertebradores de la Convención sobre los Derechos del Niño y ha sido desarrollada por las Observaciones Generales núms. 5 (medidas generales de aplicación), 12 (derecho a ser escuchado), 13 (derecho a no ser objeto de ninguna forma de violencia), 14 (interés superior del niño) y 25 (entorno digital). Asimismo, resulta plenamente coherente con la evolución más reciente del Derecho internacional, reflejada en los trabajos actualmente en curso para la elaboración de una futura **Observación General del Comité de los Derechos del Niño sobre el derecho de acceso a la justicia de niñas, niños y adolescentes**, así como en las iniciativas promovidas en el ámbito del Consejo de Europa dirigidas a consolidar un modelo de justicia adaptada a la infancia (*child-friendly justice*), basado en la participación efectiva, la accesibilidad, la protección frente a la victimización secundaria y el reconocimiento de la persona menor de edad como auténtico sujeto de derechos durante todo el procedimiento judicial.



51.- En su informe de seguimiento (mediante la Orden PCM/126/2023, de 10 de febrero, por la que se crea y regula la comisión de seguimiento de la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral de la infancia y la adolescencia frente a la violencia, se procedió a la creación y regulación de la comisión de seguimiento de la LO 8/2021) se pone de manifiesto los avances normativos, a nivel estatal y autonómico que se han logrado tras su aprobación, si bien también refleja las áreas en las que es preciso realizar un trabajo más exhaustivo, pues, en orden a la implantación de las medidas que la ley impone, lo cierto es que no ha habido en la Administración de Justicia cambios que permitan valorar una mejora real para intervenir en las situaciones de violencia.

52.- Es por ello por lo que el APLO modifica la LOPIVI, con el fin de reforzar y ampliar los mecanismos y garantías de protección de la infancia y la adolescencia. A tal efecto, la Exposición de Motivos señala que «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, especialmente su derecho a una adecuada escucha». Asimismo, la MAIN indica que la reforma persigue «ampliar los mecanismos y garantías de protección de la infancia previstos en la LO 8/2021, de 4 de junio» y asegurar que la protección de niñas, niños y adolescentes tenga «una dimensión transversal e integral», prestando especial atención a los colectivos en situación de mayor vulnerabilidad.

53.- Siendo así que la finalidad perseguida por el APLO es reforzar la lucha contra la violencia sobre la infancia y la adolescencia, la insuficiencia de medios existentes dificulta actualmente el efectivo cumplimiento de las exigencias legales. Resulta, por ello, necesario desarrollar e implementar de forma efectiva los mecanismos e instrumentos previstos en la ley para la prevención de la violencia en los distintos niveles administrativos.

54.- En consonancia con esta finalidad el artículo 1 del APLO modifica los artículos 1, 3, 4, 5, 6, 7, 9, 11, 12, 13, 14, 15, 21, 22, 23, 27, 28, 29, 34, 35, 36, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 48, 53, 56, 57, 58, 59 y 60. Además, se introducen los artículos 4 bis, 4 ter, 11 bis, 14 bis, 29 bis, 53 bis, 55 bis, 55 ter, y 55 quáter.

Artículo 1 «Objeto»

55.- La modificación del artículo 1 del título preliminar responde a la voluntad de reforzar la protección integral de las personas menores de edad desde una perspectiva comprensiva de todos los ámbitos en los que se desarrolla su vida, incorporando además como finalidad específica la garantía del «más alto nivel de salud». En este sentido, la Exposición de Motivos señala que «mediante la presente reforma se introduce como objetivo, también primordial, asegurar el más alto nivel de salud y una atención integral a los



niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia» y añade que «el objetivo principal es la recuperación y reparación de las víctimas».

56.- Junto a la incorporación del objetivo de garantizar el más alto nivel de salud, resulta especialmente significativa la supresión de la referencia expresa a la integridad «psíquica y psicológica» de las personas menores de edad. No obstante, esta modificación no parece comportar una reducción del ámbito material de protección, toda vez que el apartado 2 del propio precepto continúa definiendo la violencia como aquella conducta que amenaza o interfiere en el desarrollo físico, psíquico, sexual o social de las personas menores de edad. Aunque la Exposición de Motivos no ofrece una justificación específica de esta modificación, cabe entender que responde a una aproximación más acorde con la terminología constitucional. En efecto, el artículo 15 CE reconoce el derecho a la vida y a la integridad física y moral, sin configurar de manera autónoma la integridad psíquica o psicológica. Asimismo, la jurisprudencia constitucional ha considerado que el derecho a la integridad moral comprende la protección frente a padecimientos tanto físicos como psicológicos (STC 120/1990, de 27 de junio).

57.- Asimismo, el texto proyectado amplía y precisa el concepto legal de violencia. Por una parte, incorpora expresamente la referencia a la violencia producida «en cualquier ámbito, con especial atención al ámbito familiar» y añade al desarrollo de la persona menor de edad la dimensión «sexual», junto a las ya previstas de carácter físico, psíquico y social. Por otra, introduce nuevas manifestaciones de violencia, entre las que destacan la «agresión sexual», el «acoso laboral», «cualquier tipo de contenido de explotación o violencia sexual contra la infancia y la exposición a este contenido», la «explotación sexual» o el «matrimonio forzado infantil».

58.- En sentido inverso, desaparecen determinadas menciones expresas contenidas en la redacción vigente, tales como el «maltrato físico, psicológico o emocional», la «pornografía infantil», la «prostitución», el «acceso no solicitado a pornografía», el «matrimonio forzado» y el «matrimonio infantil». En algunos casos, dicha supresión parece obedecer a la sustitución de conceptos específicos por categorías más amplias o actualizadas. Así, la referencia a la prostitución infantil puede entenderse comprendida en la noción más amplia de «explotación sexual», mientras que las alusiones a la pornografía infantil y al acceso no solicitado a contenidos pornográficos parecen quedar integradas en la nueva referencia a «cualquier tipo de contenido de explotación o violencia sexual contra la infancia y la exposición a este contenido».

59.- No obstante, la nueva redacción plantea algunas dudas desde la perspectiva de la técnica normativa. En particular, la inclusión conjunta de la expresión «cualquier tipo de contenido de explotación o violencia sexual contra la infancia y la exposición a este contenido» y de la referencia específica a la «explotación sexual» puede generar cierta redundancia



conceptual, en la medida en que esta última parece quedar, al menos parcialmente, comprendida en la categoría precedente. Por ello, resultaría aconsejable revisar la formulación del precepto con el fin de mejorar su claridad y precisión.

60.- Por último, debe destacarse que el texto proyectado refuerza el carácter abierto y ejemplificativo de la enumeración de las manifestaciones de violencia mediante la incorporación de la expresión final «entre otras». Esta técnica normativa favorece una interpretación flexible del concepto legal de violencia y permite integrar otras formas de victimización no expresamente contempladas en el precepto, siempre que resulten compatibles con la definición general contenida en el mismo. De este modo, se dota a la norma de una mayor capacidad de adaptación frente a nuevas formas de violencia que puedan afectar a niñas, niños y adolescentes.

Artículos 3 «Fines» y 4 «Criterios generales»

61.- Se refuerza la obligación de los poderes públicos, en los artículos 3 y 4, de que la persona menor de edad sea el elemento central de aquellas decisiones que le afecten, debiendo atender de manera preferente y cumpliendo el principio de diligencia debida a las niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia, todo ello aplicando la perspectiva de infancia, género y derechos humanos en las actuaciones que les incumban.

62.- En este marco se define lo que cabe entender por perspectiva de infancia, diciendo que es *«aquella que tiene en cuenta las características, preocupaciones y necesidades de las personas menores de edad como elemento central en la elaboración, aplicación, supervisión y evaluación de las políticas, programas y actuaciones que les afecten, en todos los ámbitos (familiar, educativo, sanitario, judicial o social) y a todos los niveles, así como el respeto y conciencia de que las niñas, niños y adolescentes son titulares de derechos, con autonomía propia y con capacidad para intervenir en la toma de decisiones que les conciernan»*.

63.- Sobre esta cuestión, cabría tomar en consideración que el Tribunal Supremo ha empleado la expresión «perspectiva de protección de la infancia», configurándola como un criterio interpretativo que debe informar la actuación judicial ante situaciones de victimización de personas menores de edad, de forma análoga a la función que desempeña la perspectiva de género en su respectivo ámbito (STS 75/2026, de 4 de febrero, ECLI:ES:TS:2026:243).

64.- La incorporación expresa de la denominada «perspectiva de infancia» constituye una de las principales novedades conceptuales de la reforma. No se trata únicamente de un principio interpretativo adicional, sino de una auténtica metodología de aplicación del Derecho que exige valorar el impacto diferenciado que toda decisión administrativa o judicial puede producir sobre el ejercicio efectivo de los derechos de niñas, niños y adolescentes. En este



sentido, dicha perspectiva presenta una función equiparable a la que la jurisprudencia viene atribuyendo a la perspectiva de género, constituyendo ambas herramientas hermenéuticas dirigidas a garantizar la efectividad del principio de igualdad material y del interés superior de la persona menor de edad.

65.- Desde esta perspectiva, es preciso destacar la referencia implícita de la reforma proyectada a las *Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on Child-friendly Justice* (2010), que configuran la justicia adaptada a la infancia como un estándar europeo de protección judicial, basado en los principios de participación efectiva, información comprensible, accesibilidad, protección frente a la victimización secundaria, celeridad y respeto al interés superior del niño. Tales principios presentan una evidente conexión con las modificaciones proyectadas en materia de audiencia, lenguaje sencillo, formación especializada y adaptación de los procedimientos judiciales.

66.- En lo previsto en el artículo 3 cabe poner el acento en los siguientes aspectos:

- i) Se hace alusión a que se ha de «*Garantizar el derecho a la vida libre de violencia de las niñas, niños y adolescentes, dando cumplimiento al principio de "diligencia debida"*», siendo en el artículo 4 bis donde se define este concepto de «diligencia debida», al prever que «*exige actuar con la agilidad, proactividad y eficiencia necesarias para prevenir, investigar, perseguir y castigar adecuadamente los actos de violencia contra las personas menores de edad, garantizando la protección y reparación a las víctimas, teniendo en especial consideración el irreversible impacto del transcurso del tiempo en la infancia, así como la importancia de esta fase evolutiva en el futuro de la persona menor de edad*».

Desde la perspectiva de la técnica normativa, resultaría aconsejable incorporar una definición legal del principio de diligencia debida en el propio artículo 3, por ser el primer precepto en el que se utiliza dicho concepto, evitando que su contenido quede diferido al nuevo artículo 4 bis. El principio de diligencia debida constituye un estándar reforzado de actuación que obliga a los poderes públicos y a los operadores jurídicos a actuar con la máxima atención, rapidez y eficacia para prevenir, investigar, sancionar y reparar cualquier forma de violencia ejercida sobre personas menores de edad. Cuando se trata de personas menores de edad, este principio adquiere una intensidad reforzada, tanto por su especial vulnerabilidad como por la posición central que ocupa el interés superior del menor en nuestro ordenamiento jurídico. Su reconocimiento se encuentra expresamente respaldado por el Derecho internacional, pues la Observación general n.º 13 (2011)



del Comité de los Derechos del Niño, sobre el derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia, incluye entre las obligaciones especiales de los Estados parte la de «actuar con la debida diligencia» en la protección de la infancia frente a toda forma de violencia.

- ii) Se aprecia una utilización asistemática de las distintas expresiones empleadas para referirse a los destinatarios de la norma, utilizándose indistintamente «niñas, niños y adolescentes» (apartados a), b), c), d), k), l) y s)), «niños, niñas y adolescentes» (apartados d), f), g), i), j) y ñ)), «infancia y adolescencia» (apartados e), f) y g)), así como «personas menores de edad» (apartados m), n) y ñ)). Resultaría conveniente uniformar la terminología utilizada a lo largo del texto proyectado con el fin de reforzar su coherencia interna y la seguridad jurídica.
- iii) Se introduce por primera vez en el apartado d) la perspectiva de infancia, la perspectiva de género y la perspectiva de derechos humanos, procediéndose en el APLO a definir únicamente la primera. La perspectiva de infancia es la única que recibe una definición legal expresa, pese a que el texto proyectado emplea igualmente las nociones de perspectiva de género, de derechos humanos, interseccional e incluso del trauma.

Por otro lado, en otros preceptos se añade alguna otra perspectiva: así en el apartado g) del mismo artículo 3 se incluye la «*perspectiva interseccional*», al igual que en el artículo 4, y llamativo resulta que en artículo 5 rubricado «*Formación*», en su número 4 se exige que «*Dicha formación, tanto en su diseño, como en su desarrollo, habrá de incorporar las perspectivas, de infancia, de género, del trauma, interseccional y de derechos humanos*». Resultaría conveniente homogeneizar la utilización de estas perspectivas a lo largo del texto proyectado y, en su caso, determinar un contenido conceptual mínimo de aquellas que carecen de definición expresa, facilitando así su aplicación práctica.

67.- Especial consideración merece la incorporación reiterada en el texto proyectado de la denominada perspectiva interseccional. A diferencia de la perspectiva de infancia o de género, el anteproyecto no ofrece una delimitación conceptual de esta noción, pese a que constituye un criterio interpretativo consolidado en el Derecho internacional de los derechos humanos. La interseccionalidad no responde a una mera acumulación de factores de vulnerabilidad, sino a la interacción entre distintas circunstancias personales, sociales y estructurales susceptibles de generar formas específicas de discriminación o exposición a la violencia, circunstancia particularmente relevante en el caso de niñas con discapacidad, menores



migrantes, víctimas de violencia sexual o de violencia de género y personas menores de edad sujetas al sistema de protección.

68.- En consecuencia, cabría valorar la conveniencia de incorporar una definición mínima de este concepto o, al menos, una referencia expresa a su fundamento en la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y la jurisprudencia de los órganos internacionales de protección de derechos humanos, facilitando con ello una aplicación uniforme por los operadores jurídicos.

69.- Se incide en el derecho de los niños, niñas y adolescentes a ser oídos en todo proceso, administrativo o judicial, incorporando los apoyos necesarios para otorgar garantía en este proceso a las personas menores de edad con discapacidad (letra i)).

70.- Además, entre los fines establecidos, se prevé fortalecer el sistema judicial, aumentando la coordinación sobre todo en el ámbito civil y penal, asegurando la tutela judicial efectiva, con especial atención a las situaciones en las que exista violencia de género (letra j)).

71.- Una cuestión que se plantea en la redacción de la letra i) del artículo 3 del APLO es la utilización de dos conceptos: *«revictimización y victimización secundaria»*. Cumple destacar que a lo largo de todo el texto proyectado es la única vez que se utilizan ambos de forma conjunta, siendo que se utiliza:

- Artículo 4 bis 1 e) *«el deber de protección de los niños, niñas y adolescentes frente a la victimización secundaria»*.
- Artículo 5.4 f) *«Los mecanismos para evitar la victimización secundaria»*.
- Artículo 29.2 párrafo segundo *«Con el fin de prevenir la victimización secundaria»*.
- Artículo 38.2 a) *«sin demoras que puedan producir revictimización secundaria»*.

72.- En 1999 la ONU incluyó el concepto de victimización secundaria en su Guía para el Diseño de Políticas sobre la aplicación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Principios fundamentales de Justicia para las Víctimas del delito y del abuso de poder en referencia a las consecuencias negativas que pueda tener la publicidad del caso sobre la víctima o la conveniencia de prohibir la publicación de datos que puedan permitir la identificación de la víctima de violación.

73.- Este concepto ha sido también acuñado por la Directiva de la UE 2012/29/UE, de 25 de octubre, por la que se establecen Normas Mínimas sobre los Derechos, el Apoyo y Protección de las víctimas de delitos, según la cual *«Las mujeres víctimas de la violencia por motivos de género y sus hijos*



requieren con frecuencia especial apoyo y protección debido al elevado riesgo de victimización secundaria o reiterada, o de intimidación o represalias ligadas a este tipo de violencia».

74.- La prevención de la victimización secundaria constituye actualmente uno de los principios estructurales del Derecho internacional de protección de la infancia víctima de violencia. En este contexto adquiere especial relevancia el modelo Barnahus, progresivamente asumido por las instituciones europeas como estándar de intervención especializada, al integrar en un único entorno adaptado a la infancia las actuaciones judiciales, policiales, sanitarias, sociales y psicológicas, evitando la reiteración innecesaria de entrevistas y exploraciones.

75.- Debe recordarse que el modelo Barnahus no constituye únicamente un instrumento organizativo de coordinación administrativa, sino un verdadero mecanismo de garantía del derecho de acceso a una justicia adaptada a la infancia, íntimamente vinculado a las *Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on Child-friendly Justice* (2010), al Convenio del Consejo de Europa para la protección de los niños contra la explotación y el abuso sexual (Convenio de Lanzarote), a la Estrategia del Consejo de Europa sobre los Derechos del Niño (2022-2027) y a la progresiva construcción de un estándar internacional sobre el derecho de acceso a la justicia de niñas, niños y adolescentes. Desde esta perspectiva, el modelo Barnahus debe entenderse como una herramienta al servicio de la efectividad de las garantías procesales de las personas menores de edad, orientada a hacer compatible la investigación eficaz de los hechos con la protección de la víctima frente a la victimización secundaria y el pleno respeto de su interés superior.

76.- No obstante, conviene señalar que Barnahus constituye únicamente una de las posibles manifestaciones organizativas de un sistema de justicia adaptada a la infancia. El Derecho comparado y la práctica desarrollada en los distintos Estados europeos ponen de manifiesto la existencia de modelos diversos dirigidos a alcanzar objetivos sustancialmente coincidentes, entre ellos la concentración de actuaciones, la intervención multidisciplinar, la especialización profesional, la práctica de la prueba preconstituida en condiciones adaptadas a la infancia y la reducción de la victimización secundaria. En este contexto, la utilización de salas especialmente acondicionadas para la exploración judicial de personas menores de edad (como las conocidas cámaras Gesell u otros espacios equivalentes adaptados a la práctica de la prueba preconstituida) constituye igualmente una manifestación del principio de justicia adaptada a la infancia cuando se integra en protocolos especializados y respetuosos con los estándares internacionales de protección.

77.- Desde esta perspectiva, el elemento verdaderamente determinante no reside tanto en la denominación o configuración organizativa concreta del



recurso utilizado, cuanto en el efectivo cumplimiento de las garantías que caracterizan una justicia adaptada a la infancia: especialización de los profesionales intervinientes; coordinación entre las distintas instituciones competentes; adecuada preparación de la exploración judicial; participación efectiva de la persona menor de edad; utilización preferente de la prueba preconstituida cuando resulte procedente; reducción de declaraciones innecesarias; atención integral; y protección frente a toda forma de victimización secundaria.

78.- La experiencia desarrollada en España pone de manifiesto que estos objetivos pueden alcanzarse mediante diferentes fórmulas organizativas, en función de la realidad institucional y competencial de cada territorio. Así, junto al progresivo despliegue del modelo Barnahus en diversas comunidades autónomas, existen experiencias basadas en unidades judiciales especializadas, servicios de exploración forense adaptados, equipos multidisciplinarios permanentes, utilización de cámaras Gesell, protocolos de coordinación interinstitucional o modelos mixtos de atención integral. Desde la perspectiva de este Consejo, la diversidad organizativa resulta compatible con los estándares internacionales siempre que quede garantizada la equivalencia funcional de las medidas adoptadas y el pleno respeto de los derechos procesales de niñas, niños y adolescentes.

79.- En esta misma línea debe destacarse la creciente especialización de la Administración de Justicia en materia de violencia ejercida sobre la infancia y la adolescencia. La evolución del sistema judicial español evidencia una progresiva tendencia hacia la concentración de conocimiento y la especialización funcional como instrumentos destinados a mejorar la calidad de la respuesta judicial y la protección de las víctimas menores de edad. En este contexto, reviste especial interés la creación, por de Secciones especializadas en materia de violencia contra la infancia y la adolescencia, cuya implantación deberá desarrollarse de manera coordinada con el resto de recursos especializados existentes, favoreciendo la consolidación de un verdadero sistema integrado de protección.

80.- Igualmente, merece ser destacada la experiencia impulsada en Canarias, así como las diversas iniciativas promovidas por distintas comunidades autónomas mediante el aprovechamiento y adaptación de recursos ya existentes. Tales experiencias ponen de manifiesto que la implantación de una justicia adaptada a la infancia admite diferentes soluciones organizativas siempre que todas ellas respeten los estándares internacionales de protección, garanticen una adecuada coordinación institucional y sitúen el interés superior de la persona menor de edad como eje vertebrador de toda la intervención judicial.

81.- En consecuencia, cabría considerar que el proceso actualmente iniciado en nuestro ordenamiento jurídico no debe interpretarse como la implantación de un modelo organizativo único, sino como la progresiva consolidación de



un sistema de justicia adaptada a la infancia inspirado en los estándares internacionales de derechos humanos, dentro del cual pueden coexistir distintas soluciones institucionales (Barnahus, cámaras Gesell, u otros recursos funcionalmente equivalentes) siempre que todas ellas aseguren una respuesta especializada, coordinada y respetuosa con los derechos de niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia.

82.- Es con la Ley 4/2015, de 27 de abril, que define el Estatuto de la Víctima del Delito, cuando se incorpora este concepto a la legislación española *«Para evitar la victimización secundaria en particular, se trata de obtener la declaración de la víctima sin demora tras la denuncia, reducir el número de declaraciones y reconocimientos médicos al mínimo necesario»*. También la LO 8/2021 al regular la toma de declaraciones únicas mediante la prueba preconstituida, se refiere a que con ella se trata de evitar la victimización secundaria de los menores de edad al comparecer en los tribunales.

83.- Con anterioridad, ya el Tribunal Supremo acuñó este concepto con la sentencia 4337/2021, de 24 de mayo (ECLI:ES:TS:2001:4337), al analizar la prueba pericial *«... la pericia realizada no puede tener por objeto determinar la credibilidad o no de un testigo, pues esa función es propia del órgano jurisdiccional en los términos señalados en el anterior fundamento. Se trata de una colaboración a la valoración de la prueba que participa el órgano jurisdiccional encargado de realizarla, la existencia, o no, de factores, circunstancias o situaciones que acompañan a la percepción inmediata de la prueba de carácter personal y con la finalidad de indagar la personalidad de un perjudicado sin los riesgos de un interrogatorio profundo realizado por personas inexpertas en esta materia que pudieran ahondar los daños del delito, en definitiva, productores de la denominada victimización secundaria»*.

84.- Pero también se ha venido utilizando el término revictimización en las normas recientes enfocadas especialmente a violencia de género, violencia sexual e infancia. Así la LO 10/2022, de 6 de septiembre, de garantía integral de la libertad sexual utiliza el término revictimización al introducir la obligación de especializar a los juzgados y equipos forenses con el objetivo directo de impedir que las víctimas de violencias sexuales sean sometidas a procesos que las invaliden o las hagan revivir el trauma. La LO 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, tras sus reformas y actualizaciones normativas alineadas con el Pacto de Estado, introduce mandatos orientados a erradicar la revictimización de las mujeres y de sus hijos menores durante el proceso judicial. Por todo ello, y a la vista de la utilización indistinta de ambos términos en diferentes normas, se aconseja unificarlo en el texto proyectado con uno u otro, o ambos conjuntamente, pero con la conjunción «o» en vez de «y».

85.- En el apartado ñ), pero también a lo largo del texto proyectado, se alude a los niños, niñas y adolescentes que se encuentren en situación de especial vulnerabilidad, sin definir en ningún precepto a quien se está refiriendo. Por



lo que se desprende del citado apartado, así como del artículo 27, 53 bis 2 g) son, entre otros, las personas menores de edad con discapacidad: *«Garantizar la especial atención a los niños, niñas y adolescentes que se encuentren en situación de especial vulnerabilidad. En todo caso, se garantizará la atención a las necesidades específicas de las personas menores de edad con discapacidad»*. En el artículo 9 se hace mención también a los niños, niñas y adolescentes que se encuentren en situación de especial vulnerabilidad y, en este caso, junto a las personas menores de edad con discapacidad se hace referencia a las *«niñas y niños de 0 a 3 años»*. En el artículo 23.2, reitera que están en situación de especial vulnerabilidad las niñas y niños de 0 a 3 años. Por tanto, deviene necesario que se delimite en un precepto cuáles son esos colectivos que se hallan en situación de especial vulnerabilidad.

86.- En cualquier caso, parece conveniente delimitar con mayor precisión el concepto de «situación de especial vulnerabilidad», toda vez que la definición proyectada podría excluir a otros colectivos de niños, niñas y adolescentes que también pueden encontrarse en dicha situación.

87.- En efecto, la vulnerabilidad puede derivar de una pluralidad de factores que trascienden la edad o la discapacidad, tales como la enfermedad, el origen étnico o racial, el género, la situación de pobreza, la identidad sexual o cualesquiera otras circunstancias personales, familiares o sociales que incidan en el efectivo ejercicio de sus derechos. Esto presenta problemas de sobre e infrainclusión: ni todos los miembros de un colectivo *prima facie* vulnerables son necesariamente vulnerables, ni las personas que no pertenecen a tales grupos se hallan al abrigo de serlo. El análisis de la vulnerabilidad se asemeja notablemente al concepto, mencionado como una de las perspectivas en el APLO, de interseccionalidad, que pone de manifiesto que lo principal no es la pertenencia de una persona a un colectivo predeterminado, sino el entrecruzamiento mismo de procesos, identidades y roles sociales. La especial vulnerabilidad, pues, viene determinada por la interacción de variables y la influencia mayor o menor que adquieren dentro de cierta ecología social.

88.- En el artículo 4, además, se prevé 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. Asimismo, introduce la exigencia de formación inicial y continua, con perspectiva de infancia, de género, de derechos humanos e interseccional, de todos los equipos profesionales que intervienen con las víctimas menores de edad.

89.- Se hace especial mención a las personas menores de edad que hayan incurrido en conductas violentas, quienes deberán recibir una atención especializada, especialmente en los ámbitos social, policial y educativo. Dicha intervención habrá de estar orientada a la promoción de conductas prosociales y a la prevención de la violencia, a través de programas de



carácter psicosocial y educativo dirigidos a menores infractores, con el objetivo de favorecer su adecuada integración social y evitar la reincidencia. En estos casos, se debe analizar la posible existencia de situaciones previas de victimización. Si se confirmara que la persona menor de edad ha sido víctima de violencia, se le reconocerá y tratará como tal, priorizando su protección integral, el acceso a una atención psicosocial especializada y la adopción de medidas de apoyo orientadas a su recuperación y reinserción social.

90.- Sería conveniente aclarar el alcance jurídico de la previsión según la cual la persona menor de edad infractora que haya sido previamente víctima de violencia será reconocida y tratada como tal, precisando cómo debe articularse esta consideración con el régimen de responsabilidad previsto en la Ley Orgánica 5/2000, de responsabilidad penal de los menores.

91.- En cualquier caso, hemos de resaltar que los menores de edad penal, usando la terminología de la Ley Orgánica de Responsabilidad Penal del Menor (en adelante, LORPM), son enjuiciados a través de un proceso de naturaleza penal. Si hablamos de proceso penal, la referencia a sus principios rectores es imprescindible.

92.- La minoría de edad del sujeto pasivo de estos procesos y, por ende, la protección del interés superior de la persona menor de edad determina la particular configuración del proceso penal de menores. Ello quiere decir que estará presidido por los principios definidores del proceso penal, aunque no va a regir con la misma intensidad en el proceso penal de menores respecto del de adultos. Se amoldan al respeto y protección del interés superior de la persona menor de edad.

93.- Si la responsabilidad penal de las personas menores de edad regulada en la LORPM se ha de dilucidar necesariamente por el proceso, en cuanto que aquéllos son considerados imputables y el Derecho material aplicable no es otro que el Derecho penal, se hace preciso que se introduzca en el APLO una modificación de la LORPM a fin de introducir el modelo de intervención sobre la persona menor de edad que éste introduce, basado en la promoción de conductas prosociales y a la prevención de la violencia, mediante programas de carácter psicosocial y educativo, con el objetivo de favorecer su adecuada integración social y evitar la reincidencia.

Artículo 4 bis «Criterios interpretativos y de aplicación del interés superior de las personas menores de edad»

94.- Se introduce un nuevo artículo 4 bis en el que se enumeran una serie de criterios que deberán tenerse en cuenta a los efectos de garantizar en cada caso el interés superior de la persona menor de edad víctima de violencia y de aplicar los principios generales contenidos en el artículo 2 de la LOPJM.



95.- Conviene a este respecto tomar en consideración que, en el Capítulo IV del Título I de esta norma, el artículo 11 recoge los principios rectores de la actuación de los poderes públicos en relación con los menores, entre los que se incluye, como ya se ha indicado, la protección de los menores contra cualquier forma de violencia, incluida la producida en su entorno familiar, de género, la trata y el tráfico de seres humanos y la mutilación genital femenina, entre otras.

96.- De acuerdo con ello, el apartado 3 del mismo precepto establece que los poderes públicos, desarrollarán actuaciones encaminadas a la sensibilización, prevención, detección, notificación, asistencia y protección de cualquier forma de violencia contra la infancia y la adolescencia mediante procedimientos que aseguren la coordinación y la colaboración entre las distintas Administraciones, entidades colaboradoras y servicios competentes, tanto públicos como privados, para garantizar una actuación integral.

97.- Junto a estos principios rectores de la actuación de los poderes públicos, en el artículo 2.2 de la LOPJM enuncia a efectos de la interpretación y aplicación del interés superior del menor, en cada caso, una serie de criterios generales, a tener en cuenta, sin perjuicio de los establecidos en la legislación específica aplicable, así como de aquellos otros que puedan estimarse adecuados atendiendo a las circunstancias concretas del supuesto.

98.- Mediante estos criterios interpretativos y aplicación del interés superior de la persona menor de edad, se pretende garantizar que el interés superior de la persona menor de edad sea verdadera y expresamente tomado en consideración en cada acto o decisión que les afecte. En concreto, se introduce como criterio la exigencia de que todas las actuaciones o resoluciones que afecten directa o indirectamente a niñas, niños o adolescentes deben observar el «*principio de diligencia debida*», que exige actuar con la agilidad, proactividad y eficiencia necesarias para prevenir, investigar, perseguir y castigar adecuadamente los actos de violencia contra las personas menores de edad.

99.- En el mismo precepto se observa como criterio integrante de todas las actuaciones llevadas a cabo por profesionales, destacadamente de la justicia y de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, el que se les escuche, debiendo tratarles de forma respetuosa y con sensibilidad, tomando en cuenta su situación personal, necesidades inmediatas, edad, sexo, orientación e identidad sexual, expresión de género, origen racial o étnico, discapacidad y cualquier otra condición o circunstancia personal y social; respetando plenamente su «*integridad física, psicológica y moral*». En este precepto, a diferencia del artículo 1, se hace alusión a la integridad psicológica, por ello resulta conveniente homogeneizar la redacción de los preceptos.

100.- Se exige, asimismo, en el primer párrafo del apartado d) que se habrá de dar prioridad a las actuaciones preventivas y medidas cautelares de protección ante el riesgo de situaciones de violencia hacia personas menores



de edad. Todo ello implica escuchar a la persona menor de edad, tomando conocimiento de sus vivencias, emociones y deseos, así como del impacto de la violencia sufrida, alejándola de quien refiera que le violenta de forma grave o reiterada.

101.- Además, en el segundo párrafo del apartado d) se prevé que, en caso de que existan indicios de posibles violencias sexuales, han de adoptarse, de forma inmediata, medidas de protección de carácter preventivo, garantizando la seguridad de la persona menor de edad mientras se llevan a cabo las actuaciones de investigación correspondientes.

102.- De cualquier forma, esta protección a través de medidas de protección ya se halla prevista en el artículo 544 ter 6 LECrim, modificado precisamente por la LO 8/2021, según el cual *«Las medidas cautelares de carácter penal podrán consistir en cualesquiera de las previstas en la legislación procesal criminal. Sus requisitos, contenido y vigencia serán los establecidos con carácter general en esta ley. Se adoptarán por el Juez de instrucción atendiendo a la necesidad de protección integral e inmediata de la víctima y, en su caso, de las personas sometidas a su patria potestad, tutela, curatela, guarda o acogimiento»*.

103.- Además, también establecen medidas de protección legislaciones especiales, como la violencia de género, el estatuto de la víctima o la relativa a determinadas víctimas vulnerables o especialmente vulnerables, esto es, los menores de edad y los incapaces. En concreto, las medidas de protección para menores y personas con discapacidad se regulan en el Estatuto de la Víctima, concretamente en su artículo 26, a relacionar con los artículos 433 y 448.III LECrim, también reformados por el Estatuto, tanto en fase de investigación, como en fase de enjuiciamiento, a efectos de garantizar su máxima protección, sobre todo frente los peligros que entraña su declaración.

104.- En el artículo 4 bis.2 se dispone que el interés superior de las personas menores de edad debe ser determinado de manera formal en todos los actos y resoluciones que afecten a una niña, niño o adolescente debiendo constar expresamente la evaluación y ponderación de todos los bienes y derechos en juego, la estimación de las posibles repercusiones de la decisión a adoptar en la concreta niña, niño o adolescente afectado y las razones que, con perspectiva de infancia, de género, de derechos humanos e interseccional, justifican que la decisión adoptada responde al interés superior de las personas menores de edad, que prevalecerá siempre. Para ello habrá de tenerse en cuenta que cuando haya diversidad de interpretaciones o soluciones alternativas, habrá de acogerse aquella que, en cada caso, resulte más conveniente para la persona menor de edad; y que, si una disposición admite más de una interpretación, se escogerá la que satisfaga de forma más efectiva el interés superior de la persona menor de edad.

105.- Y sigue diciendo que deben adoptarse las garantías procesales que, a efectos de garantizar dicho interés superior, correspondan, siendo la escucha



de la niña, niño o adolescente, sin importar su edad, un elemento primordial sobre que se debe sustentar la consideración de su interés superior, de acuerdo a lo previsto en el artículo 11. Tanto la LOPIVI como la Ley de Enjuiciamiento Criminal se refiere a garantías procesales específicas y obligatorias como:

- i) La prueba preconstituida consistente en registrar la declaración del menor en la fase de instrucción por vídeo, con la intervención de psicólogos o expertos en entornos adaptados (Salas Gesell o el modelo Barnahus); la prohibición de confrontación, tanto a través del careo como por cualquier contacto visual o físico en dependencias judiciales; y el acompañamiento especializado.
- ii) Las garantías de participación adaptada, debiendo ser escuchados en espacios aptos para su edad; y la asistencia gratuita inmediata.
- iii) Las garantías de privacidad y confidencialidad, llevando a cabo los juicios a puerta cerrada y protección absoluta de la identidad.
- iv) Y, finalmente, las garantías de agilidad procesal, con tramitación preferente y adopción inmediata de medidas cautelares.

106.- Siendo que a todas estas garantías se refiere el APLO, resultaría acertado el enumerarlas aun cuando no de modo tasado.

107.- Además, el precepto destaca que la escucha de la niña, niño o adolescente, «*sin importar su edad*», es un elemento primordial sobre el que se debe sustentar la consideración de su interés superior. Dicha regulación se halla en consonancia con la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional, conforme a la cual se entiende vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva en un asunto de discrepancia de la patria potestad, por omitir la comparecencia y audiencia de una menor que contaba solo con 7 años de edad, enlazando la necesidad de audiencia con la naturaleza de la cuestión objeto de discrepancia (STC 5/2023, de 20 de enero).

108.- También el Tribunal Supremo en su sentencia 731/2024, de 27 de mayo (ECLI:ES:TS:2024:2896) ha afirmado el derecho de la persona menor (en el caso *tenía más de diez años cuando se dictó la sentencia de primera instancia y más de doce cuando se pronunció la de apelación*) de ser «oído de forma directa e inmediata», de modo que «*el derecho del menor a ser oído por el tribunal no puede ser equiparado o suplido sin más por lo manifestado por aquel al equipo psicosocial que dictaminó sobre la opción de custodia y régimen de visitas más idónea y satisfactoria para su interés superior*».

Artículo 4 ter «Garantías para el cumplimiento del deber de diligencia debida de los poderes públicos»

109.- En el nuevo artículo 4 ter se incide en la prohibición del uso de planteamientos teóricos o criterios sin aval científico que presuman



interferencia o manipulación adulta. Se señala expresamente el síndrome de alienación parental o cualquiera de sus reformulaciones. Conforme se recoge en la MAIN *«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.»*

110.- 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 niñas, sus causas y consecuencias, en el que se analiza el vínculo entre los litigios por la custodia de los hijos e hijas, la violencia contra las mujeres y contra niñas y niños, se pone de manifiesto como la acusación de alienación parental presenta un componente de género muy elevado y se utiliza con frecuencia contra la madre. Se entiende constatado 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. 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.

111.- El artículo 4 ter.1 en su primer párrafo dispone lo siguiente: *«Queda prohibido 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»*. De su tenor literal se desprende que, además del Síndrome de Alienación Parental, quedan prohibidos aquellos otros constructos y teorías pseudocientíficas que operan bajo la misma lógica, esto es, presumir que el rechazo de un menor hacia un progenitor se debe a la manipulación del otro.

112.- Hasta ahora, la Organización Mundial de la Salud, el Consejo General del Poder Judicial y la LOPIVI han rechazado de forma explícita el Síndrome de Alienación Parental por entender que es una teoría que carece de base científica, no estar indexadas en manuales médicos y ser utilizadas con frecuencia para invalidar el testimonio de menores.

113.- Debe señalarse que la preocupación por la utilización de construcciones teóricas carentes de validación científica en los procedimientos relativos a infancia y violencia de género no constituye una opción aislada del legislador español, sino que responde a una evolución apreciable del Derecho internacional de los derechos humanos. En particular, el Comité CEDAW, la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre la violencia contra las mujeres y las niñas, GREVIO y el Parlamento Europeo han advertido reiteradamente del



riesgo que comporta la utilización de construcciones pseudocientíficas susceptibles de desplazar el análisis del riesgo real para la infancia y para las mujeres víctimas de violencia de género, comprometiendo la efectividad del principio del interés superior del menor.

114.- El Consejo General del Poder Judicial en la Guía de criterios de actuación judicial frente a la violencia de género (2013) aseveró que la aparición y aplicación del síndrome de alienación parental había sido una reacción a los avances conseguidos con la promulgación de la LO 1/2004, con el propósito de negar o minimizar la violencia de género. En dicha guía, el Consejo rechazó el cambio de guarda y custodia a favor del progenitor investigado o condenado por violencia de género según el supuesto síndrome de alienación parental. De esta manera, afirmó que el rechazo de los niños, niñas y adolescentes al padre tras una ruptura puede deberse a factores previos a la separación y que *«identificar todas estas circunstancias como SAP parte de una concepción estereotipada de base cultural de los roles de hombres y mujeres, y conlleva cargar de intencionalidad y acción a supuestas conductas de la madre para enfrentar a sus hijos e hijas al parecer, que sólo se identifican por una sintomatología que, como hemos apuntado, habitualmente no se debe a estas conductas maternas»*.

115.- La regulación de la LOPIVI acogió la previsión establecida en el Pacto de Estado contra la Violencia de Género en el año 2017, en la que, además, se aclaraba que *«el SAP carece de base científica y está excluida de los catálogos de enfermedades científicas reconocidas, por lo que será inadmisibles como acusación de una parte contra la otra en los procesos de violencia de género, separación, divorcio o atribución de custodias a menores»*.

116.- Es por ello que se han desarrollado otras denominaciones o criterios alternativos para sortear esta prohibición. Así se ha venido utilizando *«interferencia parental o conductas interferentes»*, el *«adoctrinamiento malicioso o programación parental»*, la *«madre/progenitor simbiótico»*, la *«instrumentalización de los hijos/menores como rehenes»* y el *«criterio de los argumentos prestados o lapsus de lenguaje»*, entre otras. Así bien, como consecuencia del Informe del Consejo General del Poder Judicial y del Informe del Grupo de Trabajo de Investigación sobre el llamado Síndrome de Alienación Parental, del año 2010, fruto de la comisión constituida por acuerdo del Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer del Ministerio de Igualdad, se produjo una metamorfosis del concepto hacia otros más sutiles.

117.- A este respecto el Primer informe de evaluación temática del Grupo de expertos y expertas sobre la lucha contra la violencia sobre la mujer y doméstica (GREVIO 2024) manifiesta su preocupación por el uso frecuente de nociones similares al llamado síndrome de alienación parental por parte de los coordinadores parentales.



118.- Por su parte el Informe del defensor del Pueblo sobre violencia vicaria (Violencia vicaria de género. Las otras víctimas, Madrid, 2024) ha realizado recomendaciones al Ministerio de Igualdad y Ministerio de Justicia, entre el año 2019 y 2024, sobre la necesidad de prohibir por parte de los servicios públicos el síndrome de alienación parental o conceptos similares por parte de los servicios públicos, como el *gatekeeping* parental, entendiendo que esta nomenclatura está incluida dentro de la prohibición establecida en el artículo 11 de la LO 8/2021.

119.- Pues bien, todas estas fórmulas no podrán ser utilizadas, pues según el párrafo segundo del artículo 4 ter.1 *«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»*.

120.- Esta prohibición afecta directamente a la regulación procesal, en cuanto prohíbe la utilización de informes basados en estos planteamientos o en cualquier prejuicio que genere discriminación. Se sugiere la reformulación de la redacción y la introducción de las correspondientes modificaciones en las normas procesales.

121.- Reformulada pues no cabe que se prohíba la introducción de tales informes, sino la valoración de los mismos a los efectos de dictar la consecuente resolución judicial. Esto hace que se vea afectada no la fase de proposición de prueba, pudiendo introducirse aquéllos, ni la práctica de la misma, sino su valoración, dado que el órgano judicial habrá de ser ilustrado sobre el contenido del informe, y si el resultado del mismo es que introduce planteamientos teóricos o criterios sin aval científico que presuman interferencia o manipulación, bien sea llamado síndrome de alienación parental o cualquiera de sus reformulaciones, deberá no ser valorado por el órgano judicial, y si lo fuera podrá ser objeto de impugnación.

122.- Esto conlleva su necesaria introducción en normas procesales, pues afecta directamente a la función jurisdiccional del órgano judicial que conozca del caso. Lo que enlaza directamente con el número 2 del artículo 4 ter, en el que se regula 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»*. La proyección de esta previsión al ámbito judicial es dudosa, pues al prohibirse al órgano judicial la valoración de un informe pericial con el citado contenido, se ha de regular en una ley procesal y no en una guía con recomendaciones, debiendo ser objeto de especificación.



Artículo 5 «Formación»

123.- En el artículo 5 se formula la obligación de las administraciones públicas de promover, implementar y asegurar que las personas profesionales que tengan contacto de forma habitual con las personas menores de edad cuenten con formación especializada, inicial y continua, en materia de derechos fundamentales de la infancia y adolescencia que habrá de realizarse de acuerdo con un Plan director de formación.

124.- En particular, deberán garantizar esta formación a todas las y los profesionales del ámbito sanitario, de los servicios sociales, tanto comunitarios como especializados, incluyendo los de atención o protección a personas menores de edad y los de atención a las víctimas, también de violencia de género o de violencia sexual; de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, del ámbito judicial y servicios relacionados con este, como equipos psicosociales, Institutos de Medicina Legal y unidades de valoración de violencia y puntos de encuentro familiar.

125.- En este aspecto la reforma proyectada en la 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 5, 16, 17, 19, 22, 30, 74, 89, 141, 159, 160, 163, 164, 274, 283, 293, 295, 302, 309, 331, 334, 336, 338, 342 y 381).

126.- Se hace especial mención a los colegios de la abogacía y de la procura a fin de que faciliten a sus miembros el acceso a formación específica, utilizando para ello programas de formación continua en materia de lucha contra la violencia sobre la infancia y la adolescencia diseñados con perspectiva de infancia, de género, de derechos humanos e interseccional. La formación en materia de derechos humanos de la infancia y adolescencia, y la aplicación diligente del interés superior de las personas menores de edad, como derecho sustantivo, principio jurídico y norma de procedimiento que debe tenerse en cuenta en todos los procesos y resoluciones judiciales, de cualquier jurisdicción, que afecten a personas menores de edad, también se exige a la Carrera Judicial.

127.- Además, se prevé que dicha formación, tanto en su diseño, como en su desarrollo, habrá de incorporar las perspectivas de infancia, de género, del trauma, interseccional y de derechos humanos, y comprenderá como mínimo, entre otras cuestiones, la aplicación del principio de diligencia debida, incidiendo en la prohibición 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.

128.- Se hace especial mención en su número 6 a los colegios de la abogacía y de la procura los que facilitarán a los miembros que deseen formar parte de los turnos de oficio especializados en atención a las víctimas menores de edad, formación específica sobre los aspectos materiales y procesales de la



violencia sobre la infancia y la adolescencia, así como programas de formación continua en materia de lucha contra la violencia sobre la infancia y la adolescencia diseñados con perspectiva de infancia, de género, de derechos humanos e interseccional. Destaca el hecho de que la formación para el resto de los profesionales incorpore las perspectivas de infancia, género, del trauma, interseccional y de derechos humanos, mientras que en relación con los miembros del turno de oficio no se incluye la perspectiva del trauma. Debiera corregirse este extremo en el APLO.

Artículo 6 «Colaboración y cooperación entre las administraciones públicas»

129.- El artículo 6 regula el deber de colaboración, cooperación y coordinación entre las administraciones públicas. Establece que las administraciones públicas habrán de promover el desarrollo de protocolos que garanticen la necesaria colaboración, cooperación y coordinación entre sus servicios y a su vez con los distintos niveles territoriales: local, autonómico, nacional e internacional.

130.- Este precepto ha de ponerse en conexión con el apartado 3 del artículo 11 LOPJM, conforme al cual *«3. Los poderes públicos desarrollarán actuaciones encaminadas a la sensibilización, prevención, detección, notificación, asistencia y protección de cualquier forma de violencia contra la infancia y la adolescencia mediante procedimientos que aseguren la coordinación y la colaboración entre las distintas Administraciones, entidades colaboradoras y servicios competentes, tanto públicos como privados, para garantizar una actuación integral».*

Artículo 8 «Colaboración público-privada»

131.- En el artículo 8 se prevé la necesidad de priorizar la gestión pública directa de los servicios que impliquen intervención con niñas, niños y adolescentes víctimas de cualquier tipo de violencia, aunque si se careciere de medios suficientes, se podrán contratar.

Artículo 9 «Garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia»

132.- El título I, rubricado *«Derechos de los niños, niñas y adolescentes frente a la violencia»*, regula en sus artículos 9 a 14 la garantía de los niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia (art. 9), el derecho a la información y asesoramiento (art. 10), el derecho de las víctimas a ser escuchadas (art. 11), el derecho a la atención integral (art. 12), la legitimación para la defensa de derechos e intereses en los procedimientos judiciales que traigan causa de una situación de violencia (art. 13), y el derecho a la asistencia jurídica gratuita (art. 14), como categoría específica de derechos frente a la violencia, independientes y coexistentes con los derechos del menor reconocidos en los artículos 3 a 9 de la LOPJM y los derechos de las víctimas conforme a la



regulación establecida en la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la Víctima del Delito (en adelante, LEVD).

133.- El artículo 9.1 proclama la garantía de los derechos reconocidos en esta Ley, así como los reconocidos en el artículo 3 de la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la Víctima del Delito, y establece la obligación de los poderes públicos, autoridades y profesionales que intervengan con los niños, niñas y adolescentes víctimas de priorizar el interés superior de la persona menor de edad, que primará frente a cualquier otro interés legítimo que pudiera concurrir con la debida motivación razonada.

134.- Al respecto, este mandato dirigido a los poderes públicos se halla alineado con lo manifestado por el Tribunal Constitucional, entre otras, en su STC 82/2024, de 3 de junio que *«Este tribunal tiene asentada doctrina acerca de la flexibilización de las rigideces procesales y la ampliación de las facultades de los órganos judiciales en los procesos afectantes al Derecho de familia vinculada a la necesidad de que todos los poderes públicos cumplan el mandato dirigido a ellos en el artículo 39 CE, muy en particular, en su apartado cuarto, en tanto que configura el estatuto jurídico del menor como norma de orden público, de inexcusable observancia por los poderes públicos (STC 141/2000, de 29 de mayo). De este modo, los poderes públicos deben procurar la satisfacción del interés del menor incluso si ello significa atemperar la rigidez de algunas normas procesales o sacrificar los legítimos y perspectivas de terceros. Hemos recordado que «cuando está en juego el interés de los menores, sus derechos exceden del ámbito estrictamente privado y pasan a tener una consideración más cercana a los elementos de ius cogens que la STC 120/1984, de 10 de diciembre, reconoce que concurren en los procedimientos judiciales relativos a la familia, a partir de que el artículo 39.2 CE sanciona una protección integral de los hijos por parte de los poderes públicos» (SSTC 185/2012, de 17 de octubre; 106/2022, de 13 de septiembre; y 5/2023, de 20 de febrero)».*

135.- En lo que respecta, por otra parte, a la obligación de «motivación razonada», se trata de una exigencia alineada con la doctrina del Tribunal Constitucional, que, entre otras, en su STC 115/2024, de 23 de septiembre, manifiesta que el derecho a la tutela judicial efectiva incluye la obligación de emitir resoluciones motivadas que analicen exhaustivamente el contexto del caso, especialmente cuando se trata de derechos fundamentales o principios como el interés superior del menor.

136.- También en su STC 145/2024, de 2 de diciembre, en la que el TC considera que se ha vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva de la mujer, específicamente en el aspecto de la motivación de las resoluciones judiciales, pues en caso de violencia de género, los jueces tienen la obligación de motivar de forma especialmente cuidadosa (motivación reforzada) las decisiones que se adopten sobre los hijos menores.



137.- Por último, la reciente STC 54/2025, de 10 de marzo, según la cual *«Concluyendo, en las decisiones sobre los regímenes de guarda, custodia y visitas, provisionales o definitivas, los órganos judiciales tienen un deber de motivación reforzada para cuyo cumplimiento habrán de tener en cuenta los indicios de violencia de género. Nuestros jueces y tribunales no pueden así asumir que el interés superior del menor es equivalente a mantener relaciones con ambos progenitores, ni promover la perpetuación de funciones estereotipadas tradicionalmente atribuidas a las mujeres, obviando con ello las dinámicas de sometimiento inherentes a la violencia de género (SSTC 115/2024, de 23 de septiembre, FFJJ 2 y 3, y 145/2024, de 2 de diciembre, FJ 5). Y este deber de consideración de las dinámicas inherentes a la violencia de género supone también una obligación de prevención y protección contra la violencia de los hijos e hijas de las mujeres víctimas de violencia machista»*.

138.- Además, se reconoce el derecho de las niñas, niños y adolescentes víctimas a acceder, de forma *«gratuita y confidencial»* a los servicios que prestan las Oficinas de Asistencia a las víctimas. La previsión no constituye una novedad normativa, sino que viene a recoger lo ya establecido en el artículo 10 de la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la Víctima del Delito, que dispone que *«Las víctimas tendrán derecho a acceder a los servicios de apoyo y asistencia previstos en este título, que serán gratuitos y confidenciales...»*.

Artículo 10 «Derecho de información y asesoramiento»

139.- El artículo 10 debe entenderse como complementario de lo dispuesto en el artículo 5 del Estatuto de la Víctima del Delito, que regula el *«derecho a la información desde el primer contacto con las autoridades competentes»* reconociendo a toda víctima el derecho, desde el primer contacto con las autoridades y funcionarios, incluyendo el momento previo a la presentación de la denuncia, a recibir, sin retrasos innecesarios, información adaptada a sus circunstancias y condiciones personales ya a la naturaleza del delito cometidos y de los daños y perjuicios sufridos.

140.- En la modificación de este precepto se prevé que la Oficina de Asistencia a las Víctimas a los que los niños, niñas y adolescentes fueren derivados, deben, a su vez, dirigirles, cuando resulte necesario por la naturaleza de la violencia sufrida, a los servicios especializados correspondientes, como son los de violencia de género a los que se refiere el artículo 19 LO 1/2004, que podrán atender a las personas menores de edad que sufran violencia de género, incluida la vicaria, o los servicios de asistencia integral especializada y accesible previstos en el artículo 35 LO 10/2022, o de no existir, a los previstos en el artículo 43 de esta ley (servicios sociales de atención primaria).

Artículo 11 «Derecho de las víctimas a ser escuchadas»



141.- El artículo 11 resulta profundamente modificado a fin de configurar este derecho como un elemento central en la toma de decisiones que afecten a las personas menores de edad y en la determinación de su interés superior. De forma tal que se establecen una serie de condiciones mínimas para la escucha, prestando especial atención al ámbito judicial.

142.- La configuración del derecho a ser escuchado no puede entenderse únicamente como una garantía procedimental vinculada al artículo 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño, sino como uno de los elementos estructurales del derecho de acceso a la justicia de niñas, niños y adolescentes. La tendencia del Derecho internacional evoluciona hacia la configuración de un verdadero estatuto procesal de la infancia, en el que la escucha efectiva, la información comprensible, la accesibilidad, la participación y la adaptación de los procedimientos constituyen garantías inseparables del derecho a la tutela judicial efectiva.

143.- Se establece que, en el ámbito judicial, se tendrá en cuenta lo siguiente:

a) Se procurará que en todos los Institutos de Medicina Legal y Ciencias Forenses haya unidades especializadas para garantizar la adecuada escucha de las personas menores de edad, teniendo en cuenta su contexto sociofamiliar, y en coordinación con las demás administraciones o servicios de apoyo que estén interviniendo. El personal de dichas unidades contará con la formación prevista en el artículo 5. La entrevista forense se realizará empleando instrumentos adaptados a las edades y características específicas y circunstancias de la niña, niño o adolescente, con especial atención a las edades tempranas, a la discapacidad y a la interseccionalidad, en especial en casos de violencia de género y sexual. Las Unidades de Valoración Forense Integral serán preferentemente de titularidad y gestión pública. Aquellos profesionales que realicen la escucha deberán contar con la formación especializada prevista en el artículo 5.

b) En procedimientos penales se evitará la presencia de la persona menor de edad en la sala de vistas, debiendo utilizarse medios técnicos, metodologías y espacios adecuados, como las Barnahus o recurso similar o la cámara de Gesell, para garantizar que la obtención del testimonio de las víctimas menores de edad sea realizada con rigor, sensibilidad y respeto. En caso de no contar con dichos espacios, se utilizará preferentemente la videoconferencia. Al respecto, se afirma en la Exposición de Motivos que *«La presente reforma refuerza un enfoque de atención integral a la infancia y la adolescencia víctimas de violencia, basado en la coordinación interinstitucional de los sistemas públicos implicados en prevención, detección precoz, protección, recuperación y reparación. En este contexto, se toma como referencia el modelo Barnahus (Casa de las niñas y los niños), que impulsa una*



respuesta especializada en un entorno seguro y amigable y la intervención de equipos multidisciplinares, con perspectiva de infancia, género, interseccional y en derechos humanos, orientada a evitar la fragmentación de las intervenciones, la victimización secundaria y a reducir el impacto de la violencia sufrida sobre su desarrollo, bienestar y trayectoria vital».

El sistema Barnahus (casa de la infancia en islandés) en España se inició por primera vez en Cataluña (Tarragona, abril 2020) como la Unidad Integrada de Atención a Niños y Adolescentes Víctimas de Violencia Sexual. Se han iniciado proyectos piloto en País Vasco (Vitoria-Gasteiz -noviembre 2025-), Comunidad Foral de Navarra (Pamplona/Iruña -abril 2026-), Madrid (octubre 2023), o en Andalucía (Málaga -febrero 2026- y Almería -enero 2026-). En la Comunidad Valenciana, Cantabria e Islas Baleares se halla en fase de implementación. Se hace preciso que se incentive su implementación para ofrecer el servicio así previsto a los y las menores.

Las Cámaras Gesell son salas especialmente acondicionadas para tomar declaración a víctimas o testigos vulnerables, sobre todo menores, en procedimientos judiciales. Actualmente hay 16 cámaras Gesell operativas en la Comunidad de Madrid (2018), además de existir en Cataluña (2009), País Vasco, Navarra, Andalucía, Castilla-La Mancha, Castilla y León, y Canarias durante el 2010. Su utilización es aceptada por los Tribunales, así lo pone de manifiesto el Tribunal Supremo en su sentencia 519/2022, de 26 de mayo (ECLI:ES:TS:2022:2193).

Ambos modelos son fundamentales dado que la complejidad operativa y funcional, el impacto negativo del proceso penal en los niños, niñas y adolescentes víctimas es mayor que en caso de víctimas adultas, ya que sus capacidades cognitivas, comunicativas y emocionales, necesarias para afrontar el proceso, están aún en pleno desarrollo madurativo.

c) Cuando una persona menor de edad manifieste haber sufrido algún tipo de violencia, especialmente delitos de violencia sexual o maltrato, se deberán poner en marcha las actuaciones de investigación y medidas de protección necesarias, motivándose en su caso y de manera expresa la no persecución de los hechos. No obstante, cuando la persona menor de edad no manifieste ni verbalice la existencia de violencia, pero concurren indicios de la misma, de acuerdo con el principio de diligencia debida, serán obligatorias la indagación y búsqueda exhaustiva de información acerca de su situación, así como la búsqueda de medidas alternativas no invasivas que puedan facilitar que la persona menor de edad pueda expresarse. Se trata con este



apartado de resaltar en el texto aquello que vienen haciendo los órganos judiciales en su actuación ante este tipo de hechos delictivos.

Artículo 11 bis «Derecho a un lenguaje sencillo en los actos administrativos, resoluciones y comunicaciones procesales, que traigan causa de una situación de violencia»

144.- Se introduce el artículo 11 bis, en el que se remite al nuevo artículo 5 bis de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, por lo que el análisis de la previsión se realizará más adelante.

Artículo 12 «Derecho a la atención integral»

145.- El artículo 12 sitúa como centro el derecho a la atención integral la salud y el bienestar de la persona menor de edad, incidiendo en la importancia de que todos los que sean víctimas de violencia puedan acceder a los servicios que contribuyan al mayor grado de recuperación de salud tanto física como mental.

146.- Al respecto la atención debe estar 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. Además, se prevé que basta 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. Al respecto se hace una remisión a lo que informa respecto del artículo 156 CC este órgano constitucional.

147.- Se establece que la atención integral incluirá la evaluación de las necesidades de protección y apoyo de la víctima, siendo su principal objetivo salvaguardar su seguridad. Se habrán de solicitar y adoptar las medidas cautelares y urgentes que corresponda, para reducir el riesgo de revictimización y represalias. Las medidas así adoptadas se revisarán periódicamente. Para ello habrá de tenerse en cuenta todos los antecedentes de violencia contra los niños, niñas y adolescentes, incluida la violencia de género, aún en los casos en que no haya habido sentencia condenatoria.

148.- La previsión así contenida merece de mayor precisión, en lo relativo a quién realiza la evaluación de las necesidades de protección y apoyo de la víctima, quién solicita medidas cautelares y urgentes, y cuál ha de ser el órgano que las adopte.

Artículo 13 «Legitimación para la defensa de derechos e intereses en los procedimientos judiciales que traigan causa de una situación de violencia»

149.- En el artículo 13 cabe destacar que el menor tiene derecho a que su interés superior sea valorado, a lo que cabe añadir que toda medida en interés



superior del menor debe ser adoptada con respeto a las debidas garantías del proceso, entre las que se encuentra señaladamente el derecho a ser oído y escuchado.

150.- Al respecto, el Tribunal Constitucional ha declarado que el derecho de cualquier menor, con capacidad y madurez suficiente, a ser oído en vía judicial en la adopción de medidas que afectan a su esfera personal, forma parte del contenido esencial del artículo 24.1 CE. De ese modo, con mayor razón, y por ser en muchos casos su presupuesto lógico, también forma parte del contenido esencial de dicho precepto, que se posibilite a cualquier menor, con capacidad y madurez suficiente, instar de los órganos judiciales, en cualquier orden jurisdiccional, la defensa de intereses que afecten a la esfera personal, incluso contra la voluntad de quienes ejerzan su representación legal (STC 183/2008, de 22 de diciembre de 2008).

151.- Se introduce que, en todo caso, se entenderá que existe conflicto de intereses en el caso de niños, niñas y adolescentes bajo la guarda y/o tutela de una entidad pública de protección cuando denuncien a ésta por haber sufrido violencia bajo su tutela y cuidado.

152.- Además, 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, proporcionándoles los ajustes razonables que sean necesarios, así como la participación de una persona experta facilitadora en los términos del artículo 770 LEC.

153.- El APLO se remite a este precepto que únicamente prevé en su ordinal 8º que *«En los procesos matrimoniales en que existieran hijos comunes mayores de dieciséis años que se hallasen en situación de necesitar medidas de apoyo por razón de su discapacidad, se seguirán, en su caso, los trámites establecidos en esta ley para los procesos para la adopción judicial de medidas de apoyo a una persona con discapacidad»*. No obstante, la remisión debería efectuarse al artículo 7 bis LEC donde se contienen los *«Ajustes para personas con discapacidad»*, esto es, las adaptaciones y ajustes en procedimientos en que participen personas con discapacidad, con independencia de si lo hacen en calidad de parte o en otra distinta, y que se llevarán a cabo en todas las fases y actuaciones procesales en las que resulte necesario, incluyendo los actos de comunicación. Y en concreto, adicionalmente, regula el hecho de que se permitiera que la persona con discapacidad, si lo desea y a su costa, se valga de un profesional experto que a modo de facilitador realice tareas de adaptación y ajuste.

Artículo 14 «Derecho a la asistencia jurídica gratuita»

154.- El artículo 14 concreta cuál es la formación específica que han de recibir los letrados y letradas adscritos al turno de oficio especializado en violencia contra la infancia y la adolescencia del Colegio de Abogados, refiriéndose al



conocimiento de los derechos de las personas menores de edad, derecho de familia, formas de violencia contra la infancia y la adolescencia, así como conocimientos en resolución de conflictos, medidas de protección, y comunicación adaptada a personas menores de edad. Además, deben recibir la formación prevista en el artículo 5.

Artículo 14 bis «Derecho a la reparación»

155.- Se introduce un nuevo artículo 14 bis, que comprende la recuperación física, psíquica y social, el acceso a líneas de ayuda, la recuperación simbólica y las acciones de difusión pública del departamento ministerial con competencias en materia de infancia, a través de las cuales se promueve el compromiso colectivo de erradicación de la violencia contra los niños, niñas y adolescentes.

Artículo 15 «Deber de comunicación de la ciudadanía»

156.- El artículo 15 introduce un cambio en el sentido de modificar «*si los hechos pudieran ser constitutivos de delito*» por «*si existieran indicios de carácter delictivo*», lo que no supone una modificación especialmente reseñable.

Artículo 22 «De la sensibilización»

157.- Dentro del Título III «Sensibilización, prevención y detección precoz», se modifica el artículo 22 para añadir un inciso al apartado 1, conforme al cual las administraciones públicas incluirán información acerca de los recursos y servicios especializados disponibles para personas que teman cometer delitos de agresión sexual sobre personas menores de edad. La referencia a «personas que teman cometer delitos de agresión sexual sobre personas menores de edad» resulta, no obstante, poco precisa desde el punto de vista técnico, por lo que sería conveniente concretar con mayor claridad el supuesto de hecho al que se refiere la previsión proyectada.

Artículo 23 «De la prevención»

158.- Asimismo, en el artículo 23 se modifica el apartado 2 y se prevé que «Los planes y programas de prevención para la erradicación de la violencia sobre la infancia y la adolescencia identificarán, conforme a los factores de riesgo, a las niñas y niños de 0 a 3 años, a los niños, niñas y adolescentes en situación de especial vulnerabilidad, así como a los grupos específicos de alto riesgo».

159.- Se hace distinción de tres grupos, cuando las niñas y niños de 0 a 3 años ya están incluidos en los niños, niñas y adolescentes en situación de especial vulnerabilidad. Además, se añade un grupo específico, al que no se ha hecho referencia a lo largo de todo el articulado, los de alto riesgo, concepto que debería ser precisado.

Artículo 28 «Situación de ruptura familiar»



160.- En el capítulo III del título III «*Del ámbito familiar*» se pretende reforzar la protección de las personas menores de edad en el ámbito familiar, sobre todo aquellas que sufren o están en riesgo de sufrir violencia de género, incluida su expresión en violencia vicaria y violencia sexual.

161.- En el concreto marco de la situación de ruptura familiar, el artículo 28 se modifica a fin de introducir:

- i) Refuerzo en las obligaciones de formación especializada en perspectiva de infancia, género, interseccional, trauma, enfoque de derechos humanos, violencia de género, violencias sexuales, y violencia sexual en el ámbito familiar, tanto del personal que forma parte de los puntos de encuentro familiar, así como de los equipos técnicos forenses.
- ii) Límite de uso de las denominadas «*modalidades alternativas de negociación*», previa a la vía jurisdiccional y de resolución de conflictos. Prevé que no podrán utilizarse ninguno de los medios previstos en la sección III del capítulo I del título II de la LO 1/2025, cuando haya indicios de violencia o riesgo de violencia contra las niñas, niños o adolescentes. Esta previsión para cualquiera que sea el sujeto pasivo de violencia de género o sexual se halla contenida en el artículo 89.9 LOPJ, si bien se amplía en el APLO a cualquier tipo de violencia que sufran los menores. Además, se especifica para los casos de ruptura familiar que no podrán utilizarse formas de resolución de conflictos alternativas distintas a las previstas en sección III, capítulo I, título II de la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero.
- iii) Prohibición del 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 el APLO, de esta forma, se da un paso respecto del contenido del artículo 92.7 CC, según el cual «*No procederá la guarda conjunta cuando cualquiera de los progenitores esté incurso en un proceso penal iniciado por intentar atentar contra la vida, la integridad física, la libertad, la integridad moral o la libertad e indemnidad sexual del otro cónyuge o de los hijos que convivan con ambos. Tampoco procederá cuando el juez [...] advierta la existencia de indicios fundados de violencia doméstica o de género*». Debe advertirse que en relación con este precepto, el Tribunal Supremo en auto de 11 de enero de 2023 (ECLI:ES:TS:2023:581A) ha planteado una cuestión de inconstitucionalidad «habida cuenta de su eventual oposición con los arts. 10.1 CE, relativo al derecho al libre desarrollo de la personalidad; 8 CEDH, que protege la vida familiar; 39, apartados 1, 2 y 4 CE, que consagra el principio del interés superior del menor,



como igualmente hace el art. 3.1 de la Convención de los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989, y el art. 24.2 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en relación con el art. 10.2 CE».

Se incorpora una modulación del régimen compartido de ejercicio de la guarda y custodia de los hijos, conforme a la cual la autoridad judicial no podrá acordar la custodia compartida cuando *«exista indicios de que dicho régimen de custodia pueda provocar un impacto negativo en la salud física, psíquica y emocional de los niños, niñas o adolescente»*. Se trata de una previsión coherente con la prevalencia del interés superior del menor que permite la valoración judicial de las circunstancias relevantes a la hora de acordar medidas que afectan a los hijos comunes.

Con la modificación proyectada, la legislación española se alinea con el mandato establecido en el artículo 31 del Convenio de Estambul, que prevé que las Partes han de tomar las medidas legislativas u otras necesarias para que, en el momento de estipular los derechos de custodia y visita relativos a los hijos, se tengan en cuenta los incidentes de violencia incluidos en el ámbito de aplicación del Convenio.

También, con el artículo 9.3 de la Convención de los Derechos del Niño de 1989 cuando prevé *«Los Estados Parte respetarán el derecho del niño que esté separado de uno o de ambos padres a mantener relaciones personales y contacto directo con ambos padres de modo regular, salvo si ello es contrario al interés superior del niño»*.

Por su parte, el artículo 14 de la Carta Europea de los derechos del niño (aprobada por el Parlamento Europeo en Resolución de 18 de julio de 1992) hace depender la existencia del derecho a que las visitas interesen realmente a la persona menor *«En caso de separación de hecho, separación legal, divorcio de los padres o nulidad del matrimonio, el niño tiene derecho a mantener contacto directo y permanente con los dos padres, ambos con las mismas obligaciones, incluso si alguno de ellos viviese en otro país, salvo si el órgano competente de cada Estado miembro lo declarase incompatible con la salvaguardia de los intereses del niño»*. Asimismo, el artículo 24.3 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 2000 recoge *«Todo niño tiene derecho a mantener de forma periódica relaciones personales y contactos directos con su padre y con su madre, salvo si ello es contrario a sus intereses»*.



En definitiva, la procedencia del establecimiento del régimen de custodia compartida queda supeditada a que al niño, niña o adolescente le convenga la relación, siendo el eje vertebrador de todo este sistema, del que se hace depender absolutamente la constitución de todo el régimen en el interés de la persona menor.

- iv) Deber de investigación de las causas del rechazo que una persona menor de edad manifieste, cuando se oponga a cualquier tipo de contacto, régimen de visitas o convivencia con uno de los progenitores. En cualquier caso, se habrán de 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.

Artículo 29 «Situación de violencia de género en el ámbito familiar»

162.- En el artículo 29 (en la Exposición de Motivos por equivocación se refiere al artículo 23) se alude a la violencia vicaria como la violencia que se ejerce contra los menores de edad, entendida en los términos del artículo 1.4 LO 1/2004, de 28 de diciembre, cuando la violencia 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.

163.- También se prevé en el precepto el hecho de vincular la protección, atención y acreditación de las personas menores de edad, a la de la mujer con la que convivan o que ostenta su tutela, guarda o custodia, víctima de violencia de género, en los términos previstos en el artículo 23 LO 1/2004, de 28 de diciembre.

164.- Esta previsión se halla en línea con las previsiones del nuevo Pacto de Estado contra la Violencia de Género aprobado en enero de 2025, donde 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 convivan o que ostenta su tutela, guarda o custodia, víctima de violencia de género.

165.- Dirige al órgano judicial un mandato relativo a que, una vez se hayan concedido medidas de protección a una mujer víctima de violencia de género que tenga personas menores de edad a su cargo o que convivan con ella, habrá de valorar la adopción de las medidas de protección más adecuadas para ellas.

Artículo 29 bis «Violencia sexual en el ámbito familiar»



166.- Se incorpora un nuevo artículo 29 bis a fin de garantizar la atención efectiva tanto en la detección de la violencia cometida en el ámbito familiar como la asistencia a las víctimas por parte de los servicios especializados, especialmente del ámbito educativo, sanitario y social.

167.- Prevé que los servicios especializados en la atención a las víctimas de agresiones sexuales pueden solicitar al órgano judicial las medidas urgentes que consideren necesarias para la protección de las niñas, niños y adolescentes víctimas, y recoge que la no adopción de dichas medidas por el órgano judicial precisará de resolución judicial motivada.

168.- Semejante previsión no puede entenderse en el sentido de que sólo en caso de no adoptarse medidas de protección por el órgano judicial es precisa la *«resolución judicial motivada»*, pues la necesidad de motivación es consustancial en toda resolución judicial, en particular cuando resulta concernido el interés superior del menor. Como expresamente dice el Tribunal Supremo en sentencia 1881/2025, de 17 de diciembre (ECLI:ES:TS:2025:5658) *«La resolución del recurso de casación exige tomar como punto de partida la doctrina reiterada de esta sala y del Tribunal Constitucional sobre el deber de motivación reforzada por afectación del interés superior del menor en regímenes de guarda, custodia y visitas en contextos de violencia de género»*. También el Tribunal Constitucional en su STC 54/2025, de 10 de marzo, en donde se resume la doctrina constitucional sobre el deber de motivación judicial reforzada de la protección del interés superior del menor en contextos de violencia de género.

169.- Además, en los supuestos de conclusión de un procedimiento por sobreseimiento o absolución, abierto contra uno de los progenitores por violencia sexual hacia su hija o hijo, si ésta manifiesta su oposición a cualquier tipo de contacto, régimen de visitas o convivencia con el progenitor, se habrán de 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 atención especializada en perspectiva de infancia y seguimiento por los servicios correspondientes.

Capítulo IV «Del ámbito educativo»

170.- En el capítulo IV «Del ámbito educativo» se modifica el artículo 34 *«Protocolos de actuación»* para introducir un párrafo relativo a los protocolos de actuación en las escuelas infantiles.

171.- Además, el artículo 35 *«Coordinador o Coordinadora de bienestar y protección»* es modificado para introducir escasas referencias a la actuación del Coordinador o Coordinadora en centros educativos de educación secundaria obligatoria, o al tratar de asegurar el máximo bienestar para los niños, niñas o adolescentes, prestar especial atención a los de 0 a 3 años.



172.- Hemos de destacar que la LOPIVI supone un cambio de paradigma en el abordaje de la lucha contra la violencia y su erradicación, poniendo el foco de atención en la creación de entornos seguros y en la promoción del buen trato, por ello en este nuevo enfoque cabe enmarcar dos nuevas figuras: el coordinador o coordinadora de bienestar y protección del alumnado, y el delegado o delegada de protección en el ámbito del ocio, deporte o tiempo libre.

173.- Dentro del Capítulo V «*De la educación Superior*» se modifica el artículo 36 «*Implicación de la Educación Superior en la erradicación de la violencia sobre la infancia y la adolescencia*» para introducir junto a la perspectiva de género, la de infancia y de derechos humanos e interseccional.

174.- En los Capítulos VI «*Del ámbito sanitario*» y VII «*Del ámbito de los servicios sociales*» se establecen previsiones respecto a la recuperación de las víctimas a través de la atención a la salud física y mental, incidiendo en la obligación de las administraciones públicas de aumentar la coordinación entre los distintos servicios que atienden a las víctimas y doten a sus profesionales de formación especializada.

175.- El artículo 38 «*Actuaciones de ámbito sanitario*» se modifica para introducir lo que las administraciones sanitarias competentes habrán de procurar, en el marco del protocolo común de actuación sanitaria.

176.- Asimismo, se exige que las administraciones públicas competentes adopten medidas para aumentar la coordinación de todos los agentes implicados en la atención a las personas menores de edad víctimas de violencia.

177.- Se incluye de igual forma un número 5 para que las administraciones públicas competentes aseguren que el personal sanitario que intervenga con niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia, tanto en atención primaria como especializada, cuenten con la formación prevista en el artículo 5.

178.- En el artículo 39 «*Comisión frente a la violencia en los niños, niñas y adolescentes*» se introduce la necesidad de implementación del protocolo común de actuación sanitaria, y como la Comisión frente a la violencia en los niños, niñas y adolescentes habrá de promover la adopción de las medidas que fueren necesarias para la incorporación en los temarios de oposiciones al Sistema Nacional de Salud, temas específicos sobre el enfoque de infancia, género y derechos humanos en salud, incidiendo especialmente en la detección precoz de todas las formas de violencia contra las personas menores de edad a través de los canales que ofrece el sistema sanitario.

179.- Se redacta más ampliamente el artículo 40 «*Actuaciones de los centros y servicios sanitarios ante posibles situaciones de violencia*» para aludir a cómo ha de ser la exploración y escucha de los niños, niñas y adolescentes, así como determinadas garantías respecto de su historia clínica.



180.- El artículo 41 *«Actuaciones por parte de los servicios sociales»* ya en sede de servicios sociales resulta mejorado en su redacción, así como el 42 *«De los equipos de intervención»*.

181.- En el artículo 43 *«Plan de actuación»* se introduce la obligación por los servicios sociales de atención primaria de diseñar y desarrollar un plan de actuación familiar individualizado.

182.- Por último, en el artículo 44 *«Seguimiento y registro de los casos de violencia sobre las personas menores de edad»* únicamente introduce junto a los servicios sociales de atención primaria, los servicios sociales especializados en la atención a víctimas de violencia de género.

Capítulo IX «Del ámbito del deporte y el ocio»

183.- En sede de Capítulo IX *«Del ámbito del deporte y el ocio»* se modifica el artículo 48 *«Entidades que realizan actividades deportivas o de ocio con personas menores de edad de forma habitual»* para introducir de forma básica como el Delegado o Delegada de protección habrá de encargarse de la formación e información en prevención de la violencia y la cultura del buen trato de forma transversal, de prevenir y detectar posibles situaciones de violencia sobre la infancia y la adolescencia.

Título IV «De las actuaciones en centros de protección»

184.- El título IV *«De las actuaciones en centros de protección»* pasa a tener dos capítulos, el primero se rubrica *«De las actuaciones en centros de protección»* que básicamente incorpora el artículo 53 bis *«Coordinador o Coordinadora de bienestar y protección en los centros de acogimiento residencial»*, la figura del Coordinador o Coordinadora de bienestar y protección en los centros de acogimiento residencial.

Capítulo II «Régimen sancionador»

185.- Dentro del título IV se introduce un nuevo capítulo II en el que se introduce un nuevo régimen sancionador a través de los 55 bis a 55 septies.

186.- Dado el carácter novedoso de la regulación introducida en esta materia, lo primero que llama la atención es que la parte expositiva de la norma anteproyectada se limite a señalar que *«El título IV pasa a estar compuesto por dos capítulos, el primero de ellos regula las actuaciones en los centros de protección y el segundo establece 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»; sin que la MAIN contenga tampoco mayor referencia que la recogida en la exposición de motivos a la que acaba de hacerse alusión.

187.- Antes de abordar el análisis del articulado del régimen sancionador previsto en los artículos 55 bis y siguientes del anteproyecto, resulta necesario efectuar una consideración previa sobre su articulación competencial con la normativa autonómica aplicable, cuestión que reviste especial relevancia para la correcta delimitación de los ámbitos respectivos de actuación y potestad sancionadora.

188.- La delimitación objetiva del régimen sancionador introducido por el anteproyecto exige tomar en consideración el contenido de la disposición final primera del anteproyecto, referida al título competencial a cuyo amparo se dicta la norma.

189.- La citada disposición final primera dispone que «La presente ley orgánica se dicta al amparo de lo previsto en el artículo 149.1, 1.ª, 8.ª y 18.ª CE, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales; legislación civil y bases del régimen jurídico de las administraciones públicas, respectivamente, y sin perjuicio de las competencias que puedan ostentar las comunidades autónomas, en virtud de los Estatutos de Autonomía que forman parte del cuerpo constitucional, que deberán respetarse en cualquier caso».

190.- Así las cosas, cabe entender que, en el específico ámbito material disciplinado por la ley proyectada, el régimen sancionador cuya incorporación se pretende encuentra su fundamento competencial en el artículo 149.1.1.ª CE, que atribuye al Estado la competencia exclusiva para establecer 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.

191.- Como ha declarado reiteradamente el Tribunal Constitucional desde la STC 61/1997, de 20 de marzo, el artículo 149.1.1.ª CE constituye un título competencial con contenido propio, no residual, que habilita al Estado para regular el «contenido primario (STC 154/1988) del derecho, a las posiciones jurídicas fundamentales (facultades elementales, límites esenciales, deberes fundamentales, prestaciones básicas, ciertas premisas o presupuestos previos...)» y, en general, aquellas condiciones básicas imprescindibles para garantizar la igualdad de todos los ciudadanos en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (FJ 8). No obstante, este título competencial no ampara una regulación completa y acabada de los sectores materiales sobre los que se proyectan tales derechos, sino únicamente el establecimiento de un núcleo normativo común dirigido a garantizar una posición jurídica básica homogénea en todo el territorio nacional (FJ 7 b).



192.- La cláusula conforme a la cual el régimen sancionador proyectado resultará aplicable «sin perjuicio de la legislación autonómica de aplicación» suscita ciertas dudas en cuanto a la posición que el anteproyecto atribuye a la regulación estatal dentro del sistema de distribución competencial.

193.- En efecto, si el régimen sancionador proyectado encuentra su fundamento en el artículo 149.1.1.^a CE, su función no puede ser la de una regulación meramente residual o supletoria respecto de la normativa autonómica, sino la de garantizar un marco mínimo común de protección aplicable en todo el territorio nacional.

194.- La jurisprudencia constitucional ha precisado, asimismo, que el artículo 149.1.1.^a CE no opera como un límite excluyente de las competencias autonómicas, sino como una habilitación al Estado para condicionar su ejercicio mediante el establecimiento de condiciones básicas comunes destinadas a garantizar la igualdad de los ciudadanos. En este sentido, el Tribunal ha afirmado que dicho precepto permite al Estado fijar estándares normativos mínimos que condicionan el ejercicio de las competencias autonómicas cuando ello resulte necesario para asegurar la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, de modo que las eventuales normas autonómicas incompatibles con aquellas quedarían desplazadas por la legislación estatal básica (SSTC 173/1998, de 23 de julio, FJ 9, y 178/2004, de 21 de octubre, FJ 7).

195.- En este contexto, la articulación del régimen sancionador estatal con los regímenes sancionadores autonómicos vigentes en la materia debe realizarse de conformidad con la doctrina constitucional según la cual las comunidades autónomas pueden establecer normas administrativas sancionadoras cuando ostenten competencia sobre la materia sustantiva correspondiente y respeten tanto las garantías constitucionales propias del derecho sancionador como las exigencias derivadas del artículo 149.1.1.^a CE.

196.- Así, el Tribunal Constitucional ha declarado que las comunidades autónomas pueden adoptar normas sancionadoras siempre que no introduzcan «divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido respecto del régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio» (STC 87/1985, de 16 de julio, FJ 8). A su vez, según el Tribunal Constitucional, «el art. 149.1.1 CE opera como un límite específico y excepcional, que tiene por finalidad asegurar la igualdad en el ejercicio de derechos y el cumplimiento de deberes constitucionales, debiendo concurrir dos condiciones para que entre en juego: "en primer lugar, la existencia de un esquema sancionatorio estatal, que afecte a estos derechos y deberes constitucionales, y, en segundo lugar, que la normativa sancionadora autonómica suponga una divergencia cualitativa sustancial respecto a esa normativa sancionadora estatal que produzca una ruptura de la unidad en lo fundamental del esquema sancionatorio que pueda calificarse además de irrazonable y



desproporcionada al fin perseguido por la norma autonómica”» (STC 130/2013, de 4 de junio, FJ 13).

197.- Desde esta perspectiva, la cláusula de salvaguarda de la legislación autonómica y la redacción del artículo 55 ter.1 suscitan dudas interpretativas en la medida en que podrían conducir a considerar la normativa estatal como una regulación meramente residual o desplazable por los regímenes autonómicos preexistentes. Tal entendimiento no se compadece con la función que corresponde a la legislación estatal dictada al amparo del artículo 149.1.1.^a CE, llamada precisamente a garantizar unas condiciones básicas comunes de protección en todo el territorio nacional.

198.- Asimismo, cabría valorar la oportunidad de prever la atribución a la Administración General del Estado de la competencia para el ejercicio de la potestad sancionadora respecto de aquellas infracciones cuya dimensión territorial exceda del ámbito de una sola comunidad autónoma. La incorporación de una regla de esta naturaleza podría contribuir a garantizar una respuesta uniforme frente a conductas de alcance supraautonómico y a evitar eventuales zonas de desprotección derivadas de la concurrencia de distintos ámbitos territoriales de actuación.

199.- Esta solución, además, encuentra precedente en otras normas estatales, como la prevista en el artículo 94 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. A tal efecto, podría contemplarse una disposición según la cual la competencia para el ejercicio de la potestad sancionadora corresponderá a la Administración General del Estado cuando las conductas infractoras se desarrollen, produzcan efectos o se proyecten en el territorio de más de una comunidad autónoma.

200.- La incorporación de una previsión de esta naturaleza debería acompañarse, además, de la determinación expresa de los órganos de la Administración General del Estado competentes para el ejercicio de la potestad sancionadora en los supuestos de alcance supraautonómico. En efecto, si se atribuye a la Administración General del Estado la competencia para sancionar aquellas conductas que se desarrollen, produzcan efectos o se proyecten en el territorio de más de una comunidad autónoma, resultaría necesario identificar los órganos encargados de la incoación, instrucción y resolución de los correspondientes procedimientos sancionadores. Tal precisión se ajustaría a lo dispuesto en el artículo 25.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, conforme al cual el ejercicio de la potestad sancionadora debe atribuirse expresamente por una disposición de rango legal o reglamentario.

201.- Sentadas las anteriores consideraciones de carácter competencial, procede examinar ya algunas de las previsiones concretas del régimen sancionador proyectado. En este sentido, el artículo 55 bis introduce un



supuesto especial de legitimación procesal extraordinaria consistente en atribuir a la persona titular de la Dirección General de Derechos de la Infancia y la Adolescencia legitimación para actuar ante los órganos jurisdiccionales en defensa de los derechos y de los intereses recogidos en esta ley, en aquellos casos en los que se aprecie una vulneración «especialmente grave del interés superior del menor».

202.- La previsión examinada incorpora una garantía institucional adicional para la tutela de los derechos e intereses de las personas menores de edad, si bien limitada a determinados supuestos de especial gravedad. Dicha garantía se añade a la que ya deriva de las funciones legalmente atribuidas al Ministerio Fiscal por el artículo 3 de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula su Estatuto Orgánico, y por los artículos 9 bis, 18 y 23 de 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.

203.- Como ha quedado anotado, el alcance de la legitimación extraordinaria que pretende atribuirse a la persona titular de la Dirección General de Derechos de la Infancia y la Adolescencia se circunscribe por el anteproyecto a aquellos casos en los que se aprecie una vulneración «especialmente grave del interés superior del menor».

204.- Ocurre que la calificación como «especialmente grave del interés superior del menor», que pretende operar como título habilitante de la legitimación extraordinaria que se postula, no se compadece con la tipificación de las infracciones como leves, graves y muy graves que refiere el artículo 55 quáter de la norma anteproyectada en coherencia con la previsión establecida al respecto por el artículo 27.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

205.- Si bien la expresión «especialmente grave» empleada por el proyectado artículo 55 bis constituye un concepto jurídico indeterminado cuya concreción puede llevarse a cabo en sede de aplicación de la norma, la circunstancia de que dicho precepto configure un supuesto de legitimación procesal extraordinaria aconseja una mayor precisión normativa.

206.- Por ello, desde una perspectiva de técnica legislativa y de coherencia interna de la regulación, resultaría preferible sustituir la referencia a una vulneración «especialmente grave» del interés superior del menor por la de una vulneración «muy grave», en la medida en que esta última encuentra un referente normativo preciso en el catálogo de infracciones muy graves previsto en el artículo 55 quáter.2 del anteproyecto, permitiendo así delimitar con mayor certeza el presupuesto habilitante de la legitimación extraordinaria que se pretende introducir.

207.- No obstante, si el anteproyecto pretende reconocer esta legitimación extraordinaria atendiendo a circunstancias distintas de la gravedad de las infracciones tipificadas, sería conveniente que precisara cuáles son esas



circunstancias. De lo contrario, la referencia a una vulneración «especialmente grave» del interés superior del menor resulta excesivamente abierta y dificulta determinar con certeza cuándo puede ejercerse esta legitimación. Una mayor concreción contribuiría a reforzar la seguridad jurídica y la aplicación uniforme de la norma.

208.- El artículo 55 ter.4 establece un plazo máximo de un año para resolver el procedimiento sancionador, fijando además una duración no inferior a un mes para el trámite de alegaciones previsto en el artículo 76 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre. No obstante, sería conveniente ajustar la formulación del precepto a la sistemática de la Ley 39/2015, que configura el plazo máximo del procedimiento en términos de resolución y notificación: así resulta de los artículos 21.1, 21.2, 22, 23 y, específicamente para los procedimientos iniciados de oficio susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen, del artículo 25.1.b), que vincula la caducidad a que no se haya dictado y notificado resolución expresa en plazo.

209.- Asimismo, en relación con dicho plazo máximo de resolución, se observa que el anteproyecto no contempla ninguna especialidad para aquellos procedimientos sancionadores susceptibles de tramitación simplificada al amparo del artículo 96 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre. Debe recordarse que este precepto permite acudir a dicha modalidad procedimental cuando existan elementos de juicio suficientes para calificar la infracción como leve, estableciendo para estos supuestos un plazo máximo de resolución de treinta días.

210.- La falta de una previsión expresa sobre este extremo puede suscitar dudas interpretativas, especialmente si se toma en consideración que el artículo 55 ter.4 proyectado establece un plazo de alegaciones no inferior a un mes, difícilmente conciliable con la duración máxima de treinta días propia de la tramitación simplificada. Por ello, resultaría conveniente que el anteproyecto aclarase si las infracciones leves previstas en el artículo 55 quáter pueden tramitarse por el procedimiento simplificado del artículo 96 de la Ley 39/2015 o si, por el contrario, el régimen especial proyectado excluye dicha posibilidad, en cuyo caso debería indicarse expresamente.

211.- Por otra parte, el artículo 55 ter del anteproyecto se intitula «Ámbito de aplicación de las infracciones y sanciones».

212.- Como seguidamente será objeto de consideración, las previsiones contenidas en los apartados uno y cinco de este precepto deben cohonestarse con las reglas que el propio anteproyecto postula en sede de tipificación de infracciones.

213.- Con carácter general, debe advertirse que el artículo 55 ter.5 del anteproyecto se limita a establecer que «Serán responsables quienes por acción u omisión incurran en supuestos tipificados como infracción», sin incorporar referencia expresa alguna a la exigencia de dolo o culpa en la



conducta del sujeto responsable. Aunque el apartado segundo del mismo precepto remite al régimen general contenido en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, y, por tanto, al artículo 28.1 de dicha ley, conforme al cual únicamente podrán ser sancionadas las personas que resulten responsables de los hechos constitutivos de infracción «a título de dolo o culpa», cabría valorar la conveniencia de incorporar una referencia expresa a este extremo en el propio texto proyectado.

214.- Tal precisión contribuiría a reforzar la garantía del principio de culpabilidad y a excluir cualquier duda acerca de la improcedencia de formas de responsabilidad objetiva en el ámbito del régimen sancionador proyectado. Como ha declarado reiteradamente el Tribunal Constitucional, el artículo 25.1 CE proscribe la imposición de sanciones sin un juicio de culpabilidad, de modo que la responsabilidad sancionadora exige no solo la autoría de la acción u omisión constitutiva de infracción, sino también la concurrencia de dolo o imprudencia. En consecuencia, no resulta constitucionalmente admisible fundamentar la imposición de una sanción en la mera producción del resultado lesivo, con independencia de la conducta y del reproche que pueda formularse al sujeto responsable (SSTC 76/1990, de 26 de abril, FJ 4, y 51/2021, de 15 de marzo, FJ 5).

215.- La conveniencia de esta precisión se ve reforzada por la estrecha conexión existente entre el principio de culpabilidad y el derecho a la presunción de inocencia reconocido en el artículo 24.2 CE. Desde esta perspectiva, la atribución de responsabilidad administrativa exige siempre la acreditación de un juicio individualizado de reproche respecto de la conducta del sujeto responsable, sin que pueda presumirse la culpabilidad por la sola constatación del hecho infractor o de sus consecuencias lesivas.

216.- Algo similar ocurre en relación con los supuestos de responsabilidad concurrente de varios sujetos. Aunque el artículo 55 ter.2 del anteproyecto remite con carácter general al régimen previsto en el artículo 28.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, conforme al cual las personas obligadas conjuntamente al cumplimiento de una obligación legal responden solidariamente de las infracciones cometidas y de las sanciones impuestas, cabría valorar la conveniencia de incorporar una previsión específica en el propio régimen sancionador proyectado.

217.- En particular, podría seguirse una solución semejante a la recogida en el artículo 79.2 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, conforme al cual la responsabilidad será solidaria cuando concurren varios responsables y no resulte posible determinar el grado de participación de cada uno en la comisión de la infracción. Del mismo modo, podría contemplarse expresamente la responsabilidad de quienes, encontrándose obligados a



prevenir la comisión de la infracción, incumplan los deberes que les incumban al respecto.

218.- La introducción de una previsión de esta naturaleza contribuiría a dotar de mayor claridad y completitud al régimen sancionador proyectado, facilitando su aplicación en aquellos supuestos en que intervengan varios sujetos responsables o en los que la infracción sea consecuencia del incumplimiento de deberes específicos de vigilancia, control o prevención.

219.- Abordando ya el análisis de la tipificación de las infracciones que se propone en el artículo 55 quáter del anteproyecto, a los efectos de este informe debe ser objeto de consideración, en primer lugar, la regla establecida en el artículo 55 quáter.2.a), en cuya virtud se configura, en todo caso, como infracción muy grave «el incumplimiento de los deberes relativos a las necesidades básicas de las personas menores de edad».

220.- La virtualidad y el alcance de este tipo infractor deben analizarse en conexión con lo dispuesto en el apartado primero del proyectado artículo 55 ter, que delimita el ámbito de aplicación del régimen sancionador cuya introducción se propugna al establecer que este será de aplicación «respecto del incumplimiento de las obligaciones que recoge la presente ley y la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, sin perjuicio de la legislación autonómica de aplicación».

221.- Ello es así porque la determinación del contenido del elemento típico «necesidades básicas de las personas menores de edad» exige, de manera ineludible, tomar en consideración normas distintas de aquellas cuyo incumplimiento integra, conforme al apartado primero del proyectado artículo 55 ter, el ámbito material del régimen sancionador que se pretende introducir. Así, resulta indudable que los deberes relativos a las necesidades básicas de las personas menores de edad comprenden, entre otros, los deberes inherentes a la patria potestad, cuyo contenido viene definido por el artículo 154 del Código Civil.

222.- Dicho de otro modo, el ámbito material del régimen sancionador proyectado no parece circunscribirse, pese a lo dispuesto en el apartado primero del artículo 55 ter, al incumplimiento de las obligaciones previstas en la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, y en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero. En efecto, la tipificación como infracción muy grave del «incumplimiento de los deberes relativos a las necesidades básicas de las personas menores de edad» exige acudir, para la determinación del contenido de tales deberes, a normas distintas de las expresamente mencionadas por el precepto, singularmente a las que regulan el contenido de la patria potestad en el Código Civil.

223.- De este modo, la amplitud con la que se define el tipo infractor pone de manifiesto que la delimitación del ámbito material contenida en el artículo 55 ter.1 resulta insuficiente para identificar con precisión el conjunto de



deberes cuya infracción puede dar lugar a la exigencia de responsabilidad administrativa, generando así un apreciable grado de incertidumbre sobre el alcance efectivo del régimen sancionador proyectado.

224.- La observación anterior presenta, además, una dimensión sistemática que trasciende el concreto problema de tipicidad aquí examinado. En efecto, cuando el legislador estatal establece un régimen sancionador al amparo del artículo 149.1.1.^a CE con la finalidad de garantizar unas condiciones básicas comunes de protección en todo el territorio nacional, resulta particularmente aconsejable que la propia ley configure de forma suficientemente precisa los elementos esenciales de las infracciones y sanciones que integran dicho régimen, sin perjuicio de los desarrollos normativos que puedan corresponder a las comunidades autónomas en el ejercicio de sus competencias.

225.- Ello no excluye que las comunidades autónomas puedan desarrollar, complementar o ampliar la regulación sancionadora en el ejercicio de sus competencias, con respeto al marco establecido por la legislación estatal y sin introducir tipos infractores o sanciones que difieran sin fundamento razonable de los previstos en la regulación común. Ahora bien, la existencia de tales facultades de desarrollo presupone que la norma estatal contenga un núcleo normativo suficientemente definido que permita identificar con certeza las conductas sancionables, los sujetos responsables y las consecuencias jurídicas derivadas de su incumplimiento.

226.- Desde esta perspectiva, las indeterminaciones que se han puesto de manifiesto en la delimitación de determinados tipos infractores no constituyen meras objeciones de técnica legislativa, sino que pueden incidir en la propia aptitud del régimen sancionador proyectado para desempeñar la función de marco común de protección que parece corresponderle conforme al título competencial invocado por el anteproyecto.

227.- Amén de lo anterior, la configuración del tipo infractor recogido en el artículo 55 quáter.2.a) del anteproyecto suscita una segunda objeción, esta vez relacionada con la determinación de los sujetos responsables. En efecto, el apartado quinto del proyectado artículo 55 ter establece, con carácter general, que serán responsables de las infracciones previstas en la norma «quienes por acción u omisión incurran en supuestos tipificados como infracción».

228.- La combinación de esta cláusula general de responsabilidad con la tipificación como infracción muy grave del «incumplimiento de los deberes relativos a las necesidades básicas de las personas menores de edad» plantea dudas desde la perspectiva de la necesaria certeza en la delimitación del ilícito administrativo.

229.- Ello es así porque el tipo infractor no identifica a sus destinatarios ni delimita expresamente el círculo de sujetos obligados al cumplimiento de los deberes cuya infracción sanciona. De este modo, la amplitud de la cláusula



contenida en el artículo 55 ter.5 podría conducir, al menos potencialmente, a la imputación de responsabilidad a cualesquiera personas a las que pudiera atribuirse, por acción u omisión, una participación en el incumplimiento de tales deberes, aun cuando estos se correspondan, en esencia, con las obligaciones inherentes a la patria potestad o a instituciones de guarda de naturaleza análoga.

230.- La situación sería distinta si el precepto identificara expresamente como destinatarios de la norma a quienes ostentan la patria potestad, la guarda o cualquier otra función legal de protección respecto de la persona menor de edad. En tal caso, aun cuando el contenido de los deberes cuyo incumplimiento se sanciona deba integrarse mediante la remisión a normas distintas de la Ley Orgánica 8/2021 y de la Ley Orgánica 1/1996, singularmente a las previsiones contenidas en el Código Civil, la exigencia de certeza inherente al principio de tipicidad resultaría sensiblemente reforzada.

231.- En efecto, la condición de titular de la patria potestad o de una función legal de guarda comporta un especial deber de conocimiento de las obligaciones inherentes al estatuto jurídico correspondiente. Desde esta perspectiva, la sanción administrativa cuya introducción se pretende podría configurarse como un mecanismo adicional de protección de las personas menores de edad sin detrimento de las exigencias de certeza y predeterminación normativa que informan el derecho administrativo sancionador.

232.- Dicho en otros términos, la ausencia de una delimitación expresa de los sujetos responsables en el artículo 55 quáter.2.a) introduce un grado de incertidumbre difícilmente conciliable con las exigencias derivadas del principio de tipicidad. La necesaria predeterminación normativa de las infracciones no exige una descripción exhaustiva de todos sus elementos, pero sí un grado suficiente de certeza que permita identificar razonablemente tanto la conducta prohibida como sus destinatarios. Como viene señalando la jurisprudencia constitucional, ello requiere que la concreción de la norma resulte posible «en virtud de criterios lógicos, técnicos o de experiencia» (STC 145/2013, de 11 de julio, FJ 4).

233.- El artículo 55 quáter.3.e) del anteproyecto tipifica como infracciones graves aquellas «que comporten un perjuicio para las personas menores de edad que se encuentren en los sistemas de acogimiento o se hayan cometido con dolo o negligencia grave». Por su parte, el artículo 55 quáter.3.f).1º atribuye la misma calificación a las conductas en las que concurra alguna de las circunstancias allí previstas, entre ellas las «coacciones, amenazas, represalias o cualquier forma de presión ejercida sobre las personas menores de edad que se encuentren en los sistemas de acogimiento».

234.- En la medida en que las conductas descritas en el artículo 55 quáter.3.f).1.º constituyen, por su propia naturaleza, supuestos que comportan un perjuicio para las personas menores de edad integradas en



sistemas de acogimiento, cabe apreciar un cierto solapamiento con la cláusula general contenida en el artículo 55 quáter.3.e). Por ello, se considera conveniente revisar la configuración de ambos tipos infractores a fin de evitar posibles solapamientos y garantizar una delimitación más nítida de sus respectivos ámbitos de aplicación.

235.- Debe llamarse asimismo la atención sobre la técnica empleada para la configuración de las infracciones leves. El último apartado del artículo 55 quáter no tipifica conductas específicas, sino que atribuye dicha calificación a las infracciones previstas en el propio precepto cuando se hayan cometido por imprudencia o simple negligencia y no comporten un perjuicio directo para las personas menores de edad.

236.- De este modo, la delimitación entre las infracciones leves y las restantes categorías infractoras parece construirse más sobre la base del grado de culpabilidad concurrente y de la producción del resultado lesivo que sobre la diferente gravedad objetiva de las conductas tipificadas. Tal configuración se aparta de los criterios habitualmente empleados en el derecho administrativo sancionador, en el que la diferenciación entre infracciones leves, graves y muy graves suele venir determinada por el desvalor objetivo de la conducta y la intensidad de la afectación del bien jurídico protegido, mientras que los elementos subjetivos de imputación operan normalmente como criterios de graduación de la sanción.

237.- Además, la formulación proyectada puede generar dudas interpretativas acerca de la correcta calificación de determinadas conductas en los apartados precedentes cuando concurren únicamente supuestos de imprudencia o simple negligencia y no exista un perjuicio directo para la persona menor de edad. Por ello, cabría valorar una formulación más precisa de las infracciones leves y de su relación con las restantes categorías infractoras.

238.- Finalmente, debe corregirse la numeración del último apartado del artículo 55 quáter, referido a las infracciones leves, que aparece como apartado 3 debiendo ser el 4.

239.- El artículo 55 quáter.3.b) del anteproyecto tipifica como infracciones graves las conductas consistentes en obstruir la actuación de los servicios de inspección, así como el incumplimiento de la obligación de realizar las correspondientes evaluaciones internas «de conformidad con lo previsto en la legislación vigente que sea de aplicación». Por su parte, el apartado d) del mismo precepto atribuye idéntica calificación al incumplimiento de cualquiera de las obligaciones previstas «en la legislación vigente que sea de aplicación a los sistemas de acogimiento».

240.- La exigencia de predeterminación normativa inherente al principio de tipicidad no impide que el legislador configure los tipos infractores mediante remisiones a normas distintas de aquella en la que se contiene el régimen



sancionador. La jurisprudencia constitucional ha admitido esta técnica normativa incluso cuando la remisión se efectúa a disposiciones reglamentarias, siempre que el reenvío sea expreso, se encuentre justificado por el bien jurídico protegido y la ley contenga el núcleo esencial de la conducta prohibida (SSTC 127/1990, de 5 de julio, y 93/1992, de 11 de junio).

241.- Tales exigencias responden a una finalidad más amplia, vinculada a la denominada garantía material del principio de legalidad sancionadora. Como ha recordado el Tribunal Constitucional, las conductas infractoras y las sanciones correspondientes han de encontrarse suficientemente predeterminadas para que sus destinatarios puedan conocer razonablemente el ámbito de lo prohibido y prever las consecuencias jurídicas de sus acciones (STC 145/2013, de 11 de julio).

242.- Es cierto que la doctrina constitucional sobre las denominadas leyes penales «en blanco» se ha elaborado principalmente respecto de remisiones a disposiciones reglamentarias concretas y determinadas, supuesto que no coincide exactamente con el ahora examinado. En los artículos 55 quáter.3.b) y d) del anteproyecto, la remisión no se efectúa a normas específicamente identificadas, sino, de manera mucho más amplia, a la «legislación vigente que sea de aplicación».

243.- Sin embargo, la preocupación subyacente es la misma. La exigencia de certeza que deriva del principio de tipicidad aconseja que los tipos infractores se definan con el mayor grado posible de precisión.

244.- Por ello, resultaría conveniente que las remisiones contenidas en los artículos 55 quáter.3.b) y d) se realizaran a normas o conjuntos normativos suficientemente determinados, en lugar de apelar de forma genérica a la «legislación vigente», fórmula que dificulta la identificación de las obligaciones cuyo incumplimiento puede dar lugar a la imposición de una sanción administrativa.

245.- Asimismo, la configuración de diversos tipos infractores presenta un cierto grado de esquematismo que plantea determinadas dudas desde la perspectiva de las exigencias inherentes al principio de tipicidad. Así sucede, por ejemplo, con el artículo 55 quáter.2.d), que eleva determinadas infracciones graves a la categoría de muy graves «cuando concurren las siguientes circunstancias», sin precisar si resulta necesaria la concurrencia conjunta de todas ellas o si basta la presencia de cualquiera de las circunstancias enumeradas. La duda interpretativa resulta especialmente significativa si se compara con la técnica empleada en el artículo 55 quáter.3.f), que se refiere expresamente a las conductas que comporten «cualquiera de las siguientes circunstancias».

246.- También suscita reparos la tipificación como infracción muy grave del «mantenimiento de las instalaciones de los centros de acogimiento residencial



en condiciones insalubres», contenida en el artículo 55 quáter.2.c), pues la amplitud de la fórmula empleada dificulta determinar qué situaciones alcanzan la entidad suficiente para justificar la calificación de muy grave. Del mismo modo, el artículo 55 quáter.3.c), al sancionar la conducta consistente en «negar el suministro de información o proporcionar datos falsos», no precisa ni la naturaleza de la información afectada, ni los sujetos frente a los que existe el deber de información, ni la relevancia que deben presentar los datos omitidos o inexactos para justificar la imposición de una sanción grave.

247.- En consecuencia, resultaría conveniente reforzar el grado de precisión de los tipos examinados, particularmente cuando se trata de infracciones graves o muy graves, en atención a la intensidad de las consecuencias sancionadoras asociadas a su comisión.

248.- El artículo 55 quinquies del anteproyecto se intitula «Sanciones y criterios de graduación». A los efectos de este informe, interesa destacar que el apartado 3.b) del precepto incluye entre los criterios para la determinación de la sanción aplicable la «buena fe de la persona responsable».

249.- Con carácter general, los criterios de graduación de las sanciones administrativas se encuentran recogidos en el artículo 29.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Entre ellos figuran el grado de culpabilidad o la existencia de intencionalidad, la continuidad o persistencia en la conducta infractora, la naturaleza de los perjuicios causados y la reincidencia. La buena fe del infractor no aparece incluida en dicho catálogo.

250.- Esta ausencia no es casual. En el ámbito del derecho administrativo sancionador, la buena fe no opera propiamente como una circunstancia modificativa de la sanción ni como un criterio de graduación de su intensidad, sino como un elemento que puede incidir directamente sobre el juicio de culpabilidad exigible para la imposición de cualquier sanción administrativa.

251.- En este sentido, la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha puesto de relieve la estrecha conexión existente entre el principio de culpabilidad y la protección de la confianza legítima derivada de una actuación administrativa susceptible de generar en el ciudadano la convicción fundada de que su comportamiento se ajusta a Derecho. Así, se ha señalado que la invocación de la buena fe frente al ejercicio de la potestad sancionadora exige la concurrencia de actuaciones administrativas aptas para generar en el interesado una creencia racional y fundada sobre la licitud de su conducta.

252.- Desde esta perspectiva, la buena fe no actúa como una circunstancia atenuante de la responsabilidad, sino como un factor que puede excluir la culpabilidad misma y, con ello, la procedencia de la sanción. Por tal razón, resulta cuestionable su configuración como criterio de graduación de la sanción en el artículo 55 quinquies.3.b) del anteproyecto, siendo preferible



reconsiderar su tratamiento sistemático dentro del régimen sancionador proyectado.

253.- Asimismo, la remisión contenida en el artículo 55 quinquies.2.a) a los supuestos previstos en el artículo 54.1.d) y e), a efectos de imponer el inicio inmediato de la reparación del daño, suscita dudas desde la perspectiva de la coherencia sistemática de la regulación. En la medida en que el artículo 55 quinquies forma parte del nuevo régimen sancionador introducido por el anteproyecto, convendría verificar que la referencia efectuada al artículo 54 responde efectivamente a los supuestos cuya reparación inmediata se pretende imponer y no a un posible error de remisión derivado de la reordenación del articulado producida durante la tramitación de la norma.

254.- Finalmente, se observa una falta de coherencia terminológica en el artículo 55 septies del anteproyecto, relativo a la prescripción de las sanciones, al disponer que «las sanciones impuestas por faltas muy graves, graves y leves prescribirán...», cuando el conjunto del régimen sancionador contenido en el artículo 55 quáter tipifica las conductas como «infracciones» leves, graves y muy graves. La utilización de la categoría de las «faltas» resulta además ajena a la terminología empleada con carácter general por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que articula la potestad sancionadora administrativa sobre la base de la clasificación de las infracciones. Por razones de coherencia interna, seguridad jurídica y homogeneidad terminológica, se considera conveniente sustituir la referencia a las «faltas» por la de las correspondientes «infracciones» muy graves, graves y leves.

Título V «De la organización administrativa»

255.- En el título V «De la organización administrativa», capítulo I «De la organización administrativa», se modifica el artículo 56 «Registro Central de Información sobre la violencia contra la infancia y la adolescencia», para establecer la obligación de suministrar la información de la que dispongan en sus respectivos registros, adaptándola a las categorías de violencia y a las demás variables establecidas en el real decreto, al menos, por parte del Consejo General del Poder Judicial y de los departamentos ministeriales que tengan atribuida la competencia en materia de justicia, seguridad ciudadana, sanidad, infancia, igualdad y educación.

256.- El artículo 56.1 contempla la creación reglamentaria del Registro Central de información sobre la violencia contra la infancia y la adolescencia. En este sentido, cabe señalar que el proyecto de Real Decreto por el que se regula el Registro Central de información sobre violencia contra la infancia y la adolescencia ha sido informado por este órgano constitucional con fecha 1 de julio de 2026.



257.- En el Capítulo II *«De la certificación negativa del Registro Central de Delincuentes Sexuales y de Trata de Seres Humanos»*, en los artículos 57 a 60 se tratan de reforzar los requisitos para acceder a profesiones y oficios que impliquen un contacto habitual con niñas y adolescentes. Todo ello para, según la Exposición de Motivos, *«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»*. A tal efecto, en la configuración del requisito de no haber sufrido condena por sentencia firme se amplía el catálogo de delitos para incluir los delitos de violencia de género y doméstica, maltrato físico o psicológico, abandono de personas menores de edad, y otros delitos relacionado con la infancia y adolescencia.

258.- El artículo 26.6 de la Directiva (UE) 2024/1346 dispone que *«Las personas que trabajen con menores, incluidos los representantes y las personas aptas para actuar provisionalmente como representantes de conformidad con el artículo 27, no deberán 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 [...]»*.

259.- Debe señalarse que el objeto de la Directiva (UE) 2024/1346 es establecer normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional en los Estados miembros y, conforme a su artículo 2.4, el concepto de *«menor»*, en el contexto de la Directiva, debe entenderse referido a *«un nacional de un tercer país o un apátrida menor de dieciocho años»*. Por tanto, la previsión del artículo 26.6 de la Directiva tiene un ámbito de aplicación ceñido a las personas que trabajen con nacionales de un tercer país o un apátrida menor de dieciocho años solicitantes de protección internacional.

260.- El ámbito de aplicación de las previsiones de los artículos 57 a 60 de la LOPIVI, en la nueva redacción dada por el anteproyecto, en lo que respecta al requisito para el acceso a profesiones, oficios y actividades que impliquen contacto habitual con personas menores de edad es mucho más amplio que el del artículo 26.6 de la Directiva, pues abarca a cualesquiera profesiones, oficios y actividades que impliquen contacto habitual con personas menores de edad. En el anteproyecto se ha optado por extender el estándar de protección establecido en el derecho de la UE a situaciones jurídicas que caen fuera del ámbito de aplicación de la Directiva. Se evita así, ciertamente, situaciones de discriminación inversa entre la situación de las personas menores solicitantes de protección internacional, respecto de las que las personas que trabajen con ellas deben cumplir la exigencia del artículo 26.6 de la Directiva, y la situación del resto de personas menores.



II

Modificación del Código Civil

261.- El artículo 2 del APLO se destina a la modificación del Código Civil, viéndose afectados los artículos 156, 158, 159, 161, 172, 172 ter, 176, 176 bis, 177, 219 y 223.

262.- La Exposición de motivos por lo que respecta al Código Civil y a la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil justifica así su modificación *«Las diversas modificaciones de estas normas se realizan en coherencia con los cambios introducidos en la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, 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.»*

263.- En cuanto a las modificaciones proyectadas en el Código Civil, este informe iniciará su análisis por los artículos 156, 158 y 176. El resto de los preceptos afectados se abordarán de manera conjunta al compartir como denominador común la audiencia de los menores de edad.

264.- Comienza la reforma del artículo 156, regulador de la patria potestad eliminando de su párrafo segundo el término «indemnidad sexual».

265.- Este párrafo fue incorporado al Código Civil por el Real Decreto-ley 9/2018, de 3 de agosto, de medidas urgentes para el desarrollo del Pacto de Estado contra la violencia de género, siendo objeto de un añadido a su redacción inicial por la Ley 8/2021, de 2 de junio, por la que se reforma la legislación civil y procesal para el apoyo a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica.

266.- El precepto faculta a uno de los progenitores a decidir que el hijo o hija común menor de edad reciba atención psicológica, sin necesidad del consentimiento del otro progenitor, aunque deberá ser previamente informado, en los supuestos en los que se haya dictado una sentencia condenatoria o se haya iniciado un procedimiento penal, entre otros supuestos, por atentar contra la libertad e indemnidad sexual del hijo o hija común. Como se ha indicado, el APLO pretende la supresión del término indemnidad sexual, que recoge la vigente redacción. Esta decisión tiene su justificación en la reforma operada en el Código Penal por la Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de garantía integral de la libertad sexual que suprimió toda referencia a la indemnidad sexual como bien jurídico protegido.

267.- Siguiendo con este párrafo, a los supuestos en los que uno de los progenitores pueda decidir sin el consentimiento del otro que el hijo o hija común reciba asistencia psicológica, previo haber sido informado, además de



aquellos en los que exista una sentencia firme o se hubiere iniciado un proceso penal por atentar contra la vida, la integridad física, la libertad, la integridad moral o la libertad sexual de los hijos o hijas comunes menores de edad, o por atentar contra el otro progenitor, incorporados en el precepto por el citado Real Decreto-ley 9/2018, de 3 de agosto, la también citada Ley 8/2021, de 2 de junio, añadió los supuestos en los que, aun sin interposición de una denuncia, la mujer estuviera recibiendo asistencia en un servicio especializado de violencia de género, siempre que mediara informe emitido por dicho servicio que acredite dicha situación. Se debe advertir que todos estos supuestos, que son los que se recogen en la vigente redacción se ultiman con la siguiente precisión *«Si la asistencia hubiera de prestarse a los hijos e hijas mayores de dieciséis años se precisará en todo caso el consentimiento expreso de estos.»*

268.- Pues bien, el anteproyecto plantea la incorporación de un nuevo párrafo en el que se prevé 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.»*. Tanto la MAIN como la Exposición de Motivos relacionan la inclusión de este apartado con el contenido proyectado del artículo 12.3 de la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio. La propuesta de este artículo 12.3 dispone 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»*

269.- El nuevo párrafo establece la suficiencia del consentimiento de uno solo de los progenitores para que los hijos o hijas menores puedan acceder no solo a los servicios destinados a ofrecer reparación psicológica, sino también social o de asesoramiento, *«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»*. Los tipos de violencia a que se refiere la LOPIVI en la nueva redacción que propone la reforma se explicitan en el artículo 1.2 cuando señala *«A los efectos de esta ley, se entiende por violencia toda acción, omisión o trato negligente que priva a las personas menores de edad de sus derechos y bienestar, que amenaza o interfiere su ordenado desarrollo físico, psíquico, sexual o social, en cualquier ámbito, con especial atención al ámbito familiar, con independencia de su forma, finalidad y medio de comisión, incluida la realizada a través de las tecnologías de la información y la comunicación, especialmente la violencia digital.»*

270.- Como es de ver, los tipos de violencia relacionados en el artículo 1.2 de la LOPIVI en su nueva redacción vienen en gran medida a coincidir con los delitos a los que se refiere el segundo párrafo del artículo 156 del Código



Civil, esto es delitos contra la vida, la integridad física, la libertad, la integridad moral o la libertad sexual de los hijos o hijas comunes menores de edad.

271.- Sin embargo, el marco de actuación del nuevo párrafo tercero del artículo 156 del Código Civil que se pretende incorporar no se circunscribe a que los actos de violencia sobre el menor de edad sean llevados a cabo por un progenitor, como si lo exige el párrafo mencionado, por lo que su ámbito de aplicación resulta más amplio. Además, el tratamiento que se da a los supuestos del párrafo segundo del artículo 156 CC y al que se establece en el nuevo párrafo tercero del mismo precepto resulta ser diferente.

272.- En los casos actualmente contemplados en el artículo 156, si bien basta el consentimiento de un progenitor para que el hijo o hija reciba asistencia psicológica, se exige que el otro progenitor sea previamente informado, y lo deberá ser incluso aunque exista una sentencia condenatoria firme. Sin embargo, nada recoge el nuevo apartado que se propone respecto a que sea necesaria esa previa información al otro progenitor, cuando se produzca alguno de los tipos de violencia que recoge la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio.

273. - En definitiva, al no contemplarse en el inciso que se proyecta la necesidad de una previa información al otro progenitor por parte del progenitor que ha decidido que su hijo o hija reciba asistencia psicológica, se otorga un tratamiento diferenciado en atención a quién haya llevado a cabo el acto de violencia contra el menor de edad. A saber, si es uno de sus progenitores y está incurso o condenado por alguno de los delitos que se relacionan en el artículo 156 del Código Civil, al consentimiento del otro progenitor para que su hijo o hija reciba asistencia psicológica se debe unir el requisito de informar previamente al primero. Sin embargo, para el caso de que sea un tercero el que haya ejercido el acto de violencia contra el menor, podrá uno de los progenitores decidir que su hijo o hija reciba asistencia psicológica, sin necesidad de informar previamente al otro progenitor. La diferencia de tratamiento no parece tener una razón que la justifique.

274.- Del mismo modo, en los supuestos actualmente contemplados en el artículo 156 del Código Civil para que un hijo o hija menor de edad pueda recibir asistencia psicológica con el consentimiento de uno de los progenitores en las condiciones y supuestos indicados, se prevé expresamente que *«Si la asistencia hubiera de prestarse a los hijos e hijas mayores de dieciséis años se precisará en todo caso el consentimiento expreso de estos.»*. Sin explicación ni justificación alguna, el proyecto omite toda referencia a que en los nuevos supuestos que se pretenden incorporar, sea necesario el consentimiento del menor de 16 años para recibir esa asistencia psicológica.

275.- Se ultima la modificación del artículo 156 del Código Civil con la afectación del párrafo que regula los supuestos de desacuerdo en el ejercicio



de la patria potestad, en los que cualquiera de los progenitores podrá acudir a la autoridad judicial para que resuelva, que no solo deberá oír a los progenitores sino al menor, sustituyendo la actual mención de que el menor será oído « *si tuviera suficiente madurez y, en todo caso, si fuera mayor de doce años*» por la necesidad de que sea oído el «*hijo o hija en condiciones idóneas, en términos que les sean accesibles, comprensibles y adaptados a su edad, madurez y circunstancias, recabando el auxilio de especialistas cuando ello fuera necesario*».

276.- Esta inclusión, que resulta ser uno de los núcleos de la reforma, como se ha avanzado, será objeto de un tratamiento diferenciado al examinar la modificación de los artículos 159,161,172, 172 ter, 176 bis, 177, 219 y 223 del Código Civil cuyo eje central es precisamente la audiencia a los menores de edad.

277.- El artículo 158 del Código Civil regula diversas medidas para la protección de los hijos menores cuando se encuentran en una situación de riesgo o conflicto familiar. La modificación de este precepto, en primer lugar, pasa por sustituir la expresión «dictará» al referirse a que el juez, de oficio o a instancia del hijo o del Ministerio Fiscal adopte las medidas que relaciona a continuación, por la de «podrá dictar las siguientes medidas».

278.- Aunque la reforma no ofrece explicaciones, la variedad de las medidas contempladas justifica el cambio de redacción. Dado que el catálogo incluye medidas como asegurar alimentos, prohibir comunicaciones, evitar sustracciones o suspender la patria potestad, el término imperativo actual, invitaría a considerar ilógicamente que deberán ser adoptadas todas las medidas que se relacionan. Se ha optado así por la fórmula más flexible, que se acomoda mejor a la decisión que se deberá tomar por el órgano judicial en atención a la situación de riesgo para el menor o conflicto que se le haya planteado.

279.- Continúa la reforma del precepto con una mera corrección gramatical, pluralizando el término «caso», para acomodarlo correctamente al artículo «los» en el apartado 2º.

280.- Además en este apartado segundo que regula las medidas consistentes en «*Las disposiciones apropiadas a fin de evitar a los hijos perturbaciones dañosas en los casos de cambio de titular de la potestad de guarda*», el proyecto ha decidido añadir expresamente la mención a «*las relativas al cambio de residencia o centro educativo de los hijos e hijas comunes*».

281.- El artículo 176 del Código Civil regula el proceso de constitución de la adopción. Su principio fundamental es que toda adopción debe ser aprobada mediante resolución judicial, priorizando siempre el interés del menor y garantizando que el adoptante sea apto para ejercer la patria potestad. Precisamente la idoneidad, que deberá ser declarada por la Entidad Pública,



es indispensable para iniciar el expediente de adopción, por cuanto deberá ser previa a la propuesta de adopción.

282.- La idoneidad se describe en el artículo 176.3 del Código Civil como *«la capacidad, aptitud y motivación adecuadas para ejercer la responsabilidad parental, atendiendo a las necesidades de los menores a adoptar, y para asumir las peculiaridades, consecuencias y responsabilidades que conlleva la adopción.»* La vigente redacción del artículo 176.3 impide que puedan ser declarados idóneos para adoptar aquellas personas que estén privadas de la patria potestad, tengan suspendido su ejercicio o tengan confiada la guarda de su hijo a la Entidad Pública.

283.- El APLO pretende ampliar la falta de idoneidad automática con la inclusión de un inciso en este artículo 176.3 del Código Civil determinando que no podrán ser declarados idóneos *«quienes hayan sido condenados por sentencia firme por cualquier delito 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.»*

284.- Comienza el párrafo proyectado negando la declaración de idoneidad a aquellas personas que hayan sido condenados por sentencia firme por cualquier delito relacionado con la infancia y la adolescencia. A estos efectos resultaría razonable considerar que los delitos a los que se refiere son aquellos relacionados con la violencia descrita en la LOPIVI en los términos establecidos en su artículo 1.2, al delimitar el objeto de la propia ley: *«A los efectos de esta ley, se entiende por violencia toda acción, omisión o trato negligente que priva a las personas menores de edad de sus derechos y bienestar, que amenaza o interfiere su ordenado desarrollo físico, psíquico o social, con independencia de su forma y medio de comisión, incluida la realizada a través de las tecnologías de la información y la comunicación, especialmente la violencia digital. En cualquier caso, se entenderá por violencia el maltrato físico, psicológico o emocional, los castigos físicos, humillantes o denigrantes, el descuido o trato negligente, las amenazas, injurias y calumnias, la explotación, incluyendo la violencia sexual, la corrupción, la pornografía infantil, la prostitución, el acoso escolar, el acoso sexual, el ciberacoso, la violencia de género, la mutilación genital, la trata de seres humanos con cualquier fin, el matrimonio forzado, el matrimonio infantil, el acceso no solicitado a pornografía, la extorsión sexual, la difusión pública de datos privados así como la presencia de cualquier comportamiento violento en su ámbito familiar.»*

285.- No obstante, el precepto establece la inidoneidad de quienes hayan sido condenadas por sentencia firme en relación a unos tipos delictivos



específicos, a saber, 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.

286.- Teniendo en cuenta el concepto amplio de violencia establecido en la LOPIVI y la mención general inicial del precepto sobre los delitos contra menores, esta relación adicional de infracciones penales podría resultar innecesaria. Además, la cita de determinadas conductas delictivas por remisión expresa a los preceptos del Código Penal en el que aparecen tipificadas, más que aportar claridad puede provocar cierta confusión, respecto a si se incluyen o no en esta falta de idoneidad la condena por otras conductas que, no estando expresamente citadas, son delitos enmarcados en el contexto de la violencia de género o del maltrato psicológico o físico.

287.- El párrafo nada refiere respecto de la extensión de los efectos de la falta de idoneidad consecuencia de la condena firme que se hubiera dictado. Sería conveniente fijar un marco temporal de validez claro. Este límite podría vincularse al momento en que se cancelen los antecedentes penales o se extinga la responsabilidad penal, en la misma línea que lo establecido por el artículo 156 del Código Civil anteriormente analizado.

288.- Por lo que respecta a la modificación de los artículos 159, 161, 172, 172 ter, 176 bis, 177, 219 y 223 del Código Civil tiene en común la obligatoriedad de la audiencia de las personas menores de edad. Se establece la imposición de recabar su opinión en todos los procesos civiles de familia que les afecten con independencia de su edad, eliminándose, por tanto, toda referencia «a la audiencia al menor si tuviere suficiente madurez, y, en todo caso, si fuera mayor de doce años».

289.- En el ámbito internacional, la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, adoptada por Asamblea de Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989, desde la premisa de la necesaria concepción de las personas menores como sujetos de derechos, señala en el artículo 1 que «[p]ara los efectos de la presente Convención, se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad», descansa sobre cuatro principios generales: No discriminación (artículo 2); Interés superior del niño (artículo 3); Derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo (artículo 6); y, Derecho a ser escuchado (artículo 12).

290.- De acuerdo con el artículo 12 de la Convención, «los Estados Partes garantizarán al niño, que esté en condiciones de formarse un juicio propio, el derecho de expresar su opinión libremente en *todos* los asuntos que afectan al niño, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de la edad y madurez del niño», siendo para ello necesario ofrecer al niño la



oportunidad de «ser escuchado en todo procedimiento judicial o administrativo que (le afecte), ya sea directamente o por medio de un representante o de un órgano apropiado, en consonancia con las normas de procedimiento de la ley nacional».

291.- Este precepto se erige como principio general de la Convención, del mismo modo que el derecho a la vida, el derecho a su interés superior y el derecho a la no discriminación, lo que implica que a la luz de todos ellos deberán ser interpretados y aplicados los demás derechos.

292.- Debe atenderse, igualmente, a las observaciones efectuadas por el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas. En su *Observación General nº12 (2009) sobre el derecho del niño a ser escuchado*, el Comité afirma que el mandato contenido en el artículo 12 de la Convención implica «una obligación de los Estados partes de evaluar la capacidad del niño de formarse una opinión autónoma en la mayor medida posible. Eso significa que los Estados partes no pueden partir de la premisa de que un niño es incapaz de expresar sus propias opiniones. Al contrario, los Estados partes deben dar por supuesto que el niño tiene capacidad para formarse sus propias opiniones y reconocer que tiene derecho a expresarlas; no corresponde al niño probar primero que tiene esa capacidad».

293.- En esta misma Observación General el Comité ya desaconseja que los Estados acojan el criterio cronológico de la edad de la persona, como se aplica en nuestro ordenamiento, al entender que puede propiciar (como efectivamente ocurre) restricciones en el ejercicio de este derecho. También es necesario señalar que el Comité alude a que cuando en el precepto se indica que el niño tiene derecho a expresar su opinión libremente no sólo se refiere a que lo pueda hacer sin presiones, sino a que tiene derecho a elegir si quiere o no expresarse sobre aquel asunto que le afecta y del que se le está preguntando o sólo quiere expresar su opinión sobre alguno o algunos de los aspectos que se le plantean. Todo ello requiere como premisa que los menores de edad cuenten con información suficiente, accesible y comprensible para que ellos puedan decidir si quieren o no expresarse, que conozcan previamente sobre lo que se les va a preguntar o plantear, y, asimismo, que comprendan cómo sus manifestaciones pueden ser tenidas en cuenta y a qué efectos.

294.- Por lo que se refiere al marco de la Unión Europea es necesario considerar el contenido de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE que contiene importantes referencias a los derechos del niño, incluyendo la prohibición de la discriminación por motivos, entre otros, de edad (artículo 21). La Carta incluye una disposición específica sobre los «derechos del niño» (artículo 24), que articula tres principios básicos de dichos derechos: el derecho a expresar libremente su opinión en función de su edad y su madurez (artículo 24, apartado 1), el derecho a que su interés superior constituya una consideración primordial en todo acto que les concierna (artículo 24, apartado



2) y el derecho a mantener relaciones personales y contactos directos, de forma periódica, con sus progenitores (artículo 24, apartado 3).

295.- Por último, el Instrumento de Ratificación del Convenio Europeo sobre el Ejercicio de los Derechos de los Niños, hecho en Estrasburgo el 25 de enero de 1996, firmado por España el 5 de diciembre de 1997 y ratificado mediante instrumento de 11 de noviembre de 2014, establece entre los derechos procesales que «en los procedimientos que afecten a un niño, la autoridad judicial, antes de tomar cualquier decisión, deberá, cuando según el derecho interno se considere que el niño posee discernimiento suficiente consultar personalmente al niño en los casos oportunos, si es necesario en privado, directamente o por mediación de otras personas u organismos, de una forma apropiada a su discernimiento, a menos que ello sea manifiestamente contrario a los intereses superiores del niño» y «permitir al niño expresar su opinión» (art. 5, b); igualmente obliga a «c) tener debidamente en cuenta la opinión expresada por el niño» (art. 6).

296.- Por lo que se refiere al ámbito de nuestro ordenamiento jurídico, el artículo 39 de la Constitución establece la obligación de los poderes públicos de asegurar la protección social, económica y jurídica de la familia, así como la protección integral de los hijos, afirmando el apartado 4 del citado precepto constitucional que «"[l]os niños gozarán de la protección prevista en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos».

297.- Consecuencia del mandato constitucional y de la tendencia internacional de reconocimiento pleno de la titularidad de derechos en las personas menores de edad, en nuestro país, en la década de los 80 del siglo pasado, se llevó a cabo un proceso de renovación del Ordenamiento jurídico en este ámbito, que culminó con la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de Enjuiciamiento Civil, que reformó las habituales instituciones de protección del menor reguladas en el Código Civil, si bien, yendo más allá, vino a establecer «un marco jurídico de protección que vinculase a los Poderes Públicos, a las instituciones específicamente relacionadas con los menores, a los padres y familiares y a los ciudadanos en general» (Exposición de Motivos LOPJM).

298.- En esta ley se reconoce en el artículo 9 el derecho de la persona menor a ser escuchada tanto en el ámbito familiar como en cualquier procedimiento administrativo, judicial, o de mediación en el que pueda dictarse una decisión que le afecte, sin que pueda ser discriminada por razón de su edad, discapacidad o cualquier otra circunstancia.

299.- Este precepto, tras la modificación operada por la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, pone el acento en que no sólo es necesario oír a los niños, niñas y adolescentes, sino también *escucharlos* de forma *activa*, y también en los procesos de mediación, debiendo tenerse en cuenta sus



opiniones atendiendo a su edad y grado de madurez, recogándose también la necesidad de que la persona menor tenga acceso a la información de forma comprensible.

300.- En cuanto al Código Civil, en su artículo 92, relativo a los efectos comunes a la nulidad, separación y divorcio, y, en concreto, a las medidas que deben adoptarse, en su punto segundo dispone que «la autoridad judicial en el momento de adoptar las medidas relativas a la custodia, el cuidado y la educación de los hijos menores, velará por el cumplimiento de su derecho a ser oídos y emitirá una resolución motivada en el interés superior del menor sobre esta cuestión». En el punto sexto de este mismo precepto se alude a que antes de resolver sobre el régimen de guarda y custodia la autoridad judicial tiene que «oír a los menores que cuenten con suficiente juicio cuando se estime necesario de oficio o a petición del Fiscal, las partes o miembros del Equipo Técnico Judicial, o del propio menor», lo que se traduce en un amplio margen de valoración por parte del órgano decisorio.

301.- Debe destacarse igualmente el artículo 770.4.^a de la Ley de Enjuiciamiento Civil, que contempla la audiencia del menor, siendo asimismo práctica habitual en los órganos judiciales de Familia escuchar a menores de doce años cuando así se acuerde de oficio, a petición del Ministerio Fiscal o por recomendación de algún miembro del equipo técnico judicial.

302.- De lo expuesto se desprende, que la normativa internacional y supranacional así como la legislación nacional atienden a dos criterios para configurar el derecho del menor a ser oído en todos los procedimientos judiciales en los que deban adoptarse decisiones que les afecten: cuando estos tengan suficiente madurez, y en todo caso, cuando fueren mayores de doce años, criterios que obligan a permitir que el menor de edad pueda expresar su opinión, así como que esta sea tenida debidamente en cuenta por la resolución judicial que se dicte con relación a los intereses del menor.

303.- En línea con la legislación mostrada cabe citar la STS 1695/2024, de 17 de diciembre (ROJ: STS 6249/2024; ECLI:ES:TS:2024:6249), que, tras recordar la doctrina constitucional sobre la trascendencia del derecho de la persona menor de edad a ser oída y su relación con el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, destaca que:

«Esta sala se ha ocupado igualmente de la importancia y trascendencia que encierra tal derecho, siendo manifestación al respecto la contenida en las sentencias 413/2014, de 20 de octubre; 157/2017, de 7 de marzo; 578/2017, de 25 de octubre; 18/2018, de 15 de enero; 648/2020, de 30 de noviembre; 548/2021, de 19 de julio; 577/2021, de 27 de julio; o más recientemente 984/2023, de 20 de junio, entre otras, de las que cabe extraer, en lo que ahora nos interesa, a modo de líneas directrices, las dos siguientes:



» (i) La audiencia del menor tiene por objeto indagar sobre su interés con la finalidad de garantizar su debida y mejor protección, por lo que, en su caso, debe ser acordada de oficio por el tribunal.

» (ii) No se puede decir que los tribunales estén obligados a oír siempre al menor en el seno de los procedimientos judiciales, pues eso dependerá de las circunstancias particulares de cada supuesto en función de la edad, madurez e interés de los menores. Precisamente en atención a dichos factores y siempre que el menor tenga menos de 12 años, es posible que se prescinda de su audiencia, o que se considere más adecuado que se lleve a cabo a través de un experto, o estar a la practicada por este medio. Ahora bien, para que el tribunal pueda decidir no practicarla será necesario que lo resuelva de forma motivada».

304.- Sobre la doble perspectiva de anudar el deber de motivación con la necesidad de dar audiencia a los menores, la STC 53/2024, de 8 de abril dispone que:

«La falta de audiencia al menor está indisolublemente unida al deber de motivación reforzada, y viene a reforzar la insuficiencia de justificación de la decisión sobre el régimen de visitas en que incurren las sentencias impugnadas. Escuchar a la persona menor permite al órgano judicial conocer sus deseos, sentimientos y opiniones, que el art. 2 de la Ley Orgánica 1/1996 incluye entre los criterios y elementos generales que han de tenerse en cuenta en la ponderación de qué deba entenderse, en cada caso, como interés superior del menor, y que han de ser valorados conjuntamente, al desarrollar el juicio de proporcionalidad estricta, de forma que la medida que se adopte en favor de dicho interés superior no sacrifique con mayor intensidad el derecho fundamental concernido que el beneficio que se obtenga con la restricción. El apartado 5 d) de este art. 2 señala expresamente que la decisión debe incluir en su motivación 'los criterios utilizados, los elementos aplicados al ponderar los criterios entre sí y con otros intereses presentes y futuros, y las garantías procesales respetadas'. Entre dichos criterios se encuentran '[l]a consideración de los deseos, sentimientos y opiniones del menor' [art. 2.2 b)], '[l]a edad y madurez del menor' [art. 2.3 a)], '[e]l irreversible efecto del transcurso del tiempo en su desarrollo' [art. 2.3 c)], '[l]a conveniencia de que su vida y desarrollo tenga lugar en un entorno familiar adecuado y libre de violencia', debiendo priorizarse 'la permanencia en su familia de origen y se preservará el mantenimiento de sus relaciones familiares, siempre que sea posible y positivo para el menor' [art. 2.2 c)] y '[a]quellos otros elementos de ponderación que, en el supuesto concreto, sean considerados pertinentes y respeten los derechos de los menores' [art. 2.3 f)]. Nada de todo ello se ha reflejado en la sentencia del juzgado de violencia sobre la mujer».



305.- El Tribunal Supremo aborda este derecho fundamental en la STS, Sala Primera, de lo Civil, Sentencia 268/2025, de 19 de febrero (ECLI:ES:TS:2025:689), que en su Fundamento de Derecho Segundo establece que:

«En la sentencia 1709/2024, de 18 de diciembre, recordamos lo declarado en la 1695/2024, de 17 de diciembre, sobre la audiencia de los menores como derecho que ha de ser garantizado para apreciar las medidas que personalmente les afecten conforme a su interés superior:

«[p]ara apreciar cuál es ese interés superior prevalente, es necesario dar a los menores, que cuenten con suficiente juicio, la oportunidad de ser oídos.

Esta audiencia se configura como un derecho que corresponde a los niños y niñas de ser escuchados antes de tomar cualquier decisión sobre aspectos que personalmente les afecten, y que es reconocido en distintas disposiciones normativas como son los arts. 92.6 y 159 CC; 9 de la Ley Orgánica 1/1996, de protección jurídica al menor; 12.2 de la Convención sobre Derechos del Niño de la ONU de 1989; 3 del Convenio Europeo sobre el ejercicio de los Derechos de los Niños; apartado 15 de la Carta Europea de Derechos del Niño; art. 6 del Convenio Europeo sobre el ejercicio de los derechos del niño, hecho en Estrasburgo, el 5 de diciembre de 1997, ratificado por España el 11 de noviembre de 2014 y en vigor desde el 1 de abril de 2015; así como el art. 24.1 de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea, entre otros textos legales».

306.- La sentencia citada anteriormente, en relación con la falta de audiencia al menor, subraya que:

«El derecho del menor a ser oído y escuchado implica que debe tener la posibilidad de expresarse sobre las decisiones que le afectan y excluye que la mera presunción de una falta de madurez - especialmente en ausencia de datos objetivos concluyentes- justifique su exclusión. Por ello, la decisión de no oírle exige una motivación reforzada y justificada que permita comprobar de forma objetiva que se basa en una real incapacidad del menor para comprender o expresar libremente su opinión».

307.- Con arreglo a la doctrina jurisprudencial indicada, la falta de madurez no puede presumirse con base exclusiva en la edad. Por ello, la decisión judicial de no oír a la persona menor de edad en un procedimiento civil de familia exige una motivación reforzada, que permita comprobar objetivamente la incapacidad real de la persona menor de edad para comprender la decisión objeto de debate y para expresar de forma libre y consciente su opinión. Además, resultaría necesario que la decisión judicial



que prescinda de oír a la persona menor de edad en un caso concreto resulte respaldada por un informe psicológico, toda vez que se está restringiendo un derecho fundamental y que la ley exige que su madurez se valore por personal especializado (art. 9.2 LOPJM).

308.- Conforme a todo lo anterior, la reforma proyectada más que introducir un derecho novedoso, parece dirigirse a reforzar y generalizar una práctica que ya viene produciéndose en numerosos procedimientos de familia, por lo que la finalidad de esta previsión no es otra que garantizar que la opinión de la persona menor de edad, cualquiera que sea su edad, pueda ser tenida en consideración en aquellas decisiones que afectan directamente a su esfera personal.

309.- Sobre tal cuestión, no obstante, debe realizarse una llamada de atención sobre la dificultad de realizar la audiencia obligatoria, entre otros supuestos, a personas menores de tres años, atendido su nulo o escaso desarrollo lingüístico, ya que no es solo preciso que tengan capacidad para entender, siquiera mínimamente, el alcance del acto y de sus consecuencias, sino que asimismo posean capacidad para poder expresar su opinión. En los casos en que, por diversas circunstancias, no pueda llevarse a cabo la audiencia de la persona menor de edad o bien no convenga a su interés, deberá conocerse su opinión a través de sus representantes legales.

310.- Finalmente, en cuanto a la modificación de los artículos 161, 176 bis, 177, 219 y 223 del APLO, todos ellos referentes a la forma en la que deberá realizarse la audiencia de la persona menor de edad, inciden en que se hará «en condiciones idóneas, en términos que les sean accesibles, comprensibles y adaptados a su edad, madurez y circunstancias, recabando el auxilio de especialistas cuando ello fuera necesario».

311.- Tal indicación, altamente conveniente para la más eficaz y ajustada determinación del interés superior del menor de edad, debería venir respaldada por el oportuno refuerzo de medios y recursos psicosociales, fundamentalmente de los Institutos de Medicina legal y Ciencias Forenses en su condición de órganos técnicos de auxilio a la administración de justicia, integrados no solo por profesionales de la medicina forense, sino de la psicología forense y de trabajadores sociales para una correcta y adecuada valoración y respuesta en tiempos o plazos no dilatados.

III

Modificación de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor

312.- El artículo 3 del APLO, subdividido en quince apartados, modifica la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de



modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil (en adelante, LOPJM), cambiando en el apartado uno esta denominación por la de «Protección Jurídica de la infancia y la adolescencia, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil».

313.- Tal denominación resulta coherente con la finalidad de la ley de garantizar la protección integral de las personas menores de edad, así como el reconocimiento y la efectividad de sus derechos, la prevención de su amenaza o vulneración y el restablecimiento de los mismos conforme al principio del interés superior de la persona menor de edad.

314.- Si bien la rúbrica de la ley vigente, «Protección jurídica del Menor», abarcaría todos los sujetos de derecho menores de 18 años, la nueva denominación se considera más acorde con las diferencias en la protección entre niños/niñas (habitualmente hasta los 11 años) y adolescentes (de 12 a 17 años), radicada en la madurez evolutiva, el tipo de riesgos a los que se hallan expuestos y su menor/mayor grado de autonomía para buscar ayuda.

315.- El apartado dos modifica el vigente artículo 2, en primer término, en cuanto a la rúbrica de dicho precepto, sustituyendo los términos «del menor» por los de «la persona menor de edad»». Tal cambio se acoge positivamente por cuanto emplea, a la hora de delimitar el sujeto activo de ese interés superior, un lenguaje inclusivo, resultando los términos escogidos más adecuados desde el punto de vista jurídico al poner en el centro de protección a un individuo o persona, en este caso, menor de edad, como titular de derechos.

316.- Pese a tal cambio en la rúbrica se constata que, en muchos de los artículos modificados, se continúa utilizando el término «menor» o «menor de edad». Así en los artículos 2.1, 2.2, letras a) b) y c), 2.3, letras a) d) y f), 2.4, 2.5, letras a) c) y e), 9, 12, 17, apartados 4 y 6, 19 bis 1., 20 bis 1. m), 20 bis 2 b), 21 2., 21 bis 2. b), 28 y 29. Por tal motivo, en aras a una correcta técnica normativa, se sugiere ajustar tales preceptos a la nueva rúbrica del artículo 2 proyectado.

317.- En segundo término, en cuanto al número 2 del artículo 2, relativo a los criterios generales a tener en cuenta para la interpretación y aplicación del interés superior del menor de edad, en la letra c), destinada a fijar como criterio principal la conveniencia de que el menor desarrolle su vida en un entorno familiar adecuado y libre de violencia, se concreta que deberá priorizarse su permanencia en la familia de origen, y se añade «en especial con aquellas personas con las que haya desarrollado vínculo emocional y una relación de apego». El criterio favorece el desarrollo psico-afectivo de la persona menor en un entorno familiar que, con su presencia constante, permita sentar unas bases para una autoestima sana y consolidación de relaciones interpersonales estables.



318.- Asimismo, se incorpora un nuevo criterio general en la letra e) consistente en que el interés superior del menor siempre habrá de fijarse de manera individual, y lógicamente, adaptado a una previa evaluación de sus circunstancias personales, familiares y sociales, con un previo análisis de todos los bienes y derechos en juego, así como de las posibles repercusiones de las decisiones a adoptar. Tal criterio, si bien resulta adecuado para la más eficaz y ajustada determinación del interés superior del menor, debería ir acompañado de un incremento de los medios y recursos psicosociales que coadyuven a la consecución del fin protegido para obtener una correcta y adecuada valoración en plazos no dilatados en el tiempo.

319.- Se da nueva redacción a la letra a) del apartado 5 del artículo 2, especificando las condiciones en las que debe satisfacerse el derecho de la persona menor de edad a ser informada, oída y escuchada, a saber, en términos que le sean accesibles, comprensibles y adaptados a su edad, madurez y circunstancias, recabando el auxilio de especialistas cuando ello fuera necesario.

320.- Se introduce un nuevo artículo 5 bis destinado a regular la utilización de un lenguaje sencillo, accesible y comprensible, en todos los actos y comunicaciones administrativas o procesales, así como en las resoluciones cuyos destinatarios sean personas menores de edad, para lo cual, concreta el artículo analizado, habrá de tomarse en consideración la edad de la niña, niño o adolescente al que se dirigen, todo ello con el propósito de que el destinatario final conozca el objeto y consecuencias del acto, comunicación o resolución administrativa o procesal que decidan o resuelvan sobre aspectos que les afecten directamente.

321.- El precepto se encuentra en línea con el contenido del nuevo artículo 11 bis de la LOPIVI, que establece el derecho a un lenguaje sencillo en los procedimientos que traigan causa de una situación de violencia.

322.- Sobre este particular debe recordarse el artículo 12 de la Convención de Derechos del Niño que dispone que, si el Estado somete al menor a un procedimiento, debe garantizar su efectiva participación en el mismo. Ello supone la necesidad de que los procesos en los que intervengan menores sean transparentes y de fácil comprensión, de modo que se garantice que el niño, niña o adolescente entiende su objeto y naturaleza, así como los derechos que le asisten.

323.- Por su parte, en el ámbito nacional, el artículo 9 de la LOPJM reconoce «el derecho de éste a ser oído y escuchado en cualquier procedimiento administrativo, judicial o de mediación en que esté afectado y que conduzca a una decisión que incida en su esfera personal, familiar o social», debiendo tomarse en cuenta su opinión al respecto, a cuyos efectos se le facilitará la información necesaria de forma que le resulte comprensible. En definitiva, la opinión, deseos y necesidades de los menores de edad, como personas que deben ser objeto de una especial protección, deben ser atendidos y



debidamente valorados por aquellos con competencias para adoptar decisiones que les vayan a afectar en algún ámbito de su vida.

324.- Cuestión esencial en este aspecto es la exigencia de que las distintas actuaciones o comparecencias que tengan lugar en los procedimientos judiciales en que intervengan menores de edad se realicen de «forma adecuada a su situación y desarrollo evolutivo, con la asistencia, si es necesario, de profesionales cualificados o expertos, preservando su intimidad y utilizando un lenguaje que le sea comprensible».

325.- Por todo lo anterior, los operadores jurídicos están en la obligación, ante la intervención procesal de un menor de edad, de emplear con éste un lenguaje cercano y comprensible, asequible para cualquier menor de edad, con independencia de su madurez cognitiva, asegurándose de que éste comprenda tanto el alcance de sus derechos como los efectos o consecuencias del propio proceso y de sus actuaciones durante el mismo.

326.- No obstante lo anterior, se apunta la complejidad de aunar en un mismo acto, comunicación o resolución, el lenguaje sencillo y comprensible que requiere la intervención del menor de edad y el lenguaje técnico jurídico exigido en tales comunicaciones y resoluciones, así como la necesidad de adaptación y combinación de cada uno de estos tipos de lenguaje dependiendo de la persona menor de edad destinataria de los mismos, máxime atendiendo al abanico tan amplio de menores afectados, así como el diferente grado de madurez de los mismos. A estos efectos, y en aras de un lenguaje jurídico accesible, destaca la técnica conocida como «sentencia de lectura fácil», que acompaña a la resolución judicial, y en la que se emplea un lenguaje adaptado.

327.- Ninguna objeción plantea el número 2 del artículo 5 objeto de análisis, al determinar que serán las juezas, jueces, magistradas y magistrados quienes protegerán este derecho a un lenguaje sencillo en general, y muy en particular, en todos los procesos judiciales en los que intervenga una persona menor de edad, cuidando de que comprenda la información en un lenguaje sencillo, y cumpliendo finalmente con su obligación de adaptar el lenguaje jurídico a la edad y madurez del menor. En efecto, este derecho se encuentra integrado en el estatuto jurídico indisponible del menor y resulta de inexcusable observancia por todos los poderes públicos, y, al afectar a la tutela judicial efectiva, debe ser salvaguardado y protegido por los integrantes del Poder Judicial.

328.- El artículo 9.1 de la LOPJM regula el «Derecho a ser oído y escuchado» e introduce como novedad, en consonancia con la esencia de la norma proyectada y el principio prevalente y fundamental del interés superior del menor que inspira la misma, que:

«La edad no podrá ser obstáculo para que las niñas y niños ejerzan su derecho a participar plenamente en los procedimientos



administrativos, judiciales, o de otra índole que les afecten, debiendo garantizarse el ejercicio de este derecho en toda toma de decisiones que les afecte.»

329.- Asimismo, incluye expresamente en el número 1, primer párrafo in fine, en relación con el artículo 5 bis, la necesidad de adecuar la información recibida en un lenguaje comprensible, con especial atención a las edades tempranas, a la discapacidad y a la interseccionalidad, como supuestos, que, por la especial vulnerabilidad de la persona menor de edad, precisan de una acomodación y ajuste de la información ofrecida por sus concretas necesidades.

330.- Se regula, pues, la obligatoriedad de la audiencia de las personas menores de edad con el objetivo de dar cumplimiento a uno de los ejes principales de la reforma proyectada cual es el reconocimiento expreso del derecho de las niñas, niños y adolescentes a que se les escuche. En este sentido, se establece la imposición de recabar su opinión en todos los procedimientos judiciales y administrativos que les afecten con independencia de su edad, eliminándose, por tanto, toda referencia a la audiencia al menor cuando éste tenga suficiente madurez.

331.- Esta previsión se fundamenta en el principio de participación del menor, recogido en diversos instrumentos internacionales, así como en la necesidad de garantizar que las opiniones de los menores de edad sean tenidas en consideración, tanto en su entorno familiar como en los procedimientos administrativos, judiciales o de mediación, para la adopción de las decisiones que incidan en su esfera personal. La medida, lógicamente, comportará una adaptación de las prácticas procesales y administrativas para asegurar que la audiencia se realice en condiciones adecuadas.

332.- En los supuestos de imposibilidad de la audiencia del menor o cuando dicha audiencia no conviniere a su interés, el precepto analizado, en el apartado 2 del artículo 9, prevé la posibilidad de que, mediante resolución motivada, pueda acordarse conocer la opinión por medio bien de sus representantes legales, caso de no existir intereses contrapuestos, bien a través de otras personas que por su profesión o relación de confianza con el menor puedan transmitirla objetivamente. En línea con el reforzamiento del derecho a ser oído de la persona menor que se contiene en el APLO, se prevé en la nueva redacción del artículo 9.2 LOPJM que la resolución que acuerde conocer la opinión del menor a través de sus representantes legales deba estar motivada.

333.- Se modifica el artículo 12 LOPJM relativo a las actuaciones de protección de las personas menores de edad a los solos efectos de suprimir, en relación con los derechos de las personas menores de edad con discapacidad, que tal protección se constriña, como en el artículo vigente, a «los específicos fines de prevenir su ocultación, abandono, negligencia o segregación», lo que permite extender o ampliar dicha protección a



cualesquiera otros fines y, por otro lado, sustituye el término «menores» por el de «personas menores de edad».

334.- Se modifican los apartados 4 y 6 del artículo 17 LOPJM relativo a las actuaciones en situaciones de riesgo.

335.- De una parte, en el apartado 4 se introduce de forma expresa que el proyecto de intervención social y educativo familiar se elaborará «teniendo presente el principio de legalidad». La fórmula parece innecesaria, atendido el carácter esencial del principio de sometimiento a la ley de todos los poderes públicos (arts. 9.3 y 103.1 CE), y, por otro lado, la expresión «tener presente» no da cuenta de la estricta obligatoriedad del principio de legalidad.

336.- De otra parte, el apartado antedicho incorpora la participación, en la elaboración del proyecto de intervención con el menor en situación de riesgo, de las personas profesionales de la educación social del equipo de los servicios sociales competentes. Tal intervención cabe estimarla adecuada habida cuenta de la necesidad de que se realice una valoración objetiva y profesional de la situación de riesgo o peligro del menor.

337.- En sintonía con las líneas directrices del anteproyecto, en aras a preservar el interés superior del menor, y la obligatoriedad de la audiencia al menor, independientemente de su edad, se establece que el proyecto de intervención no solo se le comunicará, sino que igualmente se le consultará, suprimiéndose por ende las referencias a «si tiene suficiente madurez y, en todo caso, a partir de los doce años». Tal consulta habrá de realizarse en términos que le sean accesibles, comprensibles y adaptados tanto a su edad, como a su madurez y circunstancias, debiendo ser asistido de los especialistas que para tal fin resultaran necesarios.

338.- El apartado 6 del artículo 17 LOPJM establece la necesidad de previa audiencia del menor, con anterioridad a la declaración de situación de riesgo por parte de la administración pública, en términos que les sean accesibles, comprensibles y adaptados a su edad, y circunstancias concretas, eliminando, además, toda referencia a la edad o madurez del mismo.

339.- Se sugiere, tal y como se ha indicado con anterioridad, el empleo en los apartados 4 y 6 analizados del término «persona menor de edad» sustituyendo al de «menor», de conformidad con la nueva rúbrica del artículo 2 de la LOPJM y, por otro lado, la sustitución en el apartado 4 del término «tutoría» por el de tutela como figura jurídica de protección y guarda legal, supletoria de la patria potestad.

340.- Se modifica el artículo 19 bis.1, introduciendo *ex novo* la intervención de las personas profesionales de la educación social de los equipos técnicos de la entidad pública competente en la elaboración del plan individualizado de protección del menor en los supuestos de asunción de la tutela o guarda de éste por la Entidad pública.



341.- En relación con la protección de la persona menor de edad con discapacidad, se indica expresamente que la Entidad pública habrá de garantizar la continuidad de los apoyos necesarios, por lo que la protección deberá ir adaptándose a las distintas etapas vitales y necesidades específicas.

342.- Se modifican, respectivamente, las letras m) del apartado 1 y b) del apartado 2 del artículo 20 bis, relativas a los derechos y deberes de las personas acogedoras familiares. En ambos casos se suprime toda referencia a la edad o suficiente madurez de la persona menor de edad, y por otra parte se exige tanto para relacionarse con el menor al cese del acogimiento como para tomar decisiones que les afecten, haber escuchado previamente al menor acogido, escucha que en absoluta sintonía con el artículo 9 proyectado habrá de realizarse en condiciones idóneas, en términos que le sean accesibles, comprensibles y adaptados a su edad, madurez y circunstancias.

343.- Asimismo, en ambas letras citadas, se prevé que se recabará cuando fuera necesario el auxilio de los especialistas. Tal previsión se entiende apropiada atendida la obligatoriedad de tal audiencia para todos los menores de edad, independientemente de su madurez, lo que en muchas de las ocasiones precisará de tal intervención para que el menor afectado tenga conocimiento real y exacto del contenido del acto y consecuencias del mismo.

344.- Se da nueva redacción al apartado dos del artículo 21 LOPJM, que regula el régimen de funcionamiento de los centros de acogimiento residencial, de un lado, eliminando, en materia de accesibilidad, la concreción relativa a «para personas con discapacidad», adoptando de este modo una interpretación más universal del término accesibilidad ampliado a un estándar de protección y mejora de todas las personas menores de edad acogidas. Y, de otro lado, incorporando, la obligatoriedad de que los equipos de los centros de protección de personas menores de edad estén conformados, preferentemente, por personas profesionales de la educación social y de la psicología. Finalmente, se establecen unos principios de actuación de aquellos que deberán garantizar una atención efectiva e individualizada y actuar como personas de referencia para las niñas, niños y adolescentes durante la estancia en el centro.

345.- El apartado once ajusta el artículo 21 bis 2. b) atinente a los derechos de los menores acogidos a la legislación proyectada estableciendo la obligatoriedad de oír previamente al menor acogido a los efectos de que consienta o no en mantener relación con la familia de acogida, con supresión de las referencias a «si este tuviere suficiente madurez, y, en todo caso, si fuera mayor de doce años». Del mismo modo, que en todos los supuestos de audiencia al menor de edad, se precisa que la escucha habrá de realizarse en condiciones idóneas y en términos adecuados a su edad, madurez y circunstancias, recabándose el auxilio de los especialistas cuando fuera necesario.



346.- Se introduce un nuevo artículo 21 quáter de la LOPJM en el que se regula con detalle la salida de los centros de protección de niñas, niños y adolescentes. La regulación proyectada tiene como objetivo primordial la continuidad de la protección de los menores una vez abandonen los centros de protección o sean trasladados entre tales centros.

347.- Conforme al artículo analizado corresponderá a la Entidad pública competente la obligación de ofrecer programas de preparación para la vida independiente a las y los adolescentes de dieciséis años en adelante. De igual manera, desarrolla la protección a todos aquellos que alcancen la mayoría de edad, a los que habrá de procurarse un acompañamiento adecuado y especializado, previéndose finalmente una atención especial a las niñas, niños y adolescentes, así como a las personas que hayan alcanzado la mayoría de edad con discapacidad.

348.- Se modifica el artículo 22 ter LOPJM que regula el sistema de información sobre la protección a la infancia y a la adolescencia, ampliándola además al control y seguimiento de tal protección. El artículo que se informa disciplina un sistema de información, control y seguimiento con la finalidad de proteger a la infancia y a la adolescencia, competencia que atribuye a la Administración General del Estado, en colaboración con las Comunidades Autónomas y ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, las cuales tendrán la obligación de remisión de información absolutamente relevante para aquellos fines, información que asimismo será registrada como operaciones estadísticas del departamento ministerial con competencias en materia de infancia y adolescencia.

349.- Se modifican puntualmente los artículos 28 y 29 LOPJM, que se dedican respectivamente a las medidas de contención y aislamiento del menor a los solos efectos de remarcar que tales medidas se supervisarán por un educador, incorporando exclusivamente el término «social», lo que se entiende adecuado al resultar dicho adjetivo plenamente acorde tanto con la cualificación profesional como con las funciones desempeñadas por éstos.

IV

Modificación de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita

350.- Mediante 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 LO 8/2021, de 4 de junio.

351.- Se trata de una modificación puntual de este precepto mediante la cual se incorpora expresamente a las personas menores de edad entre el conjunto de sujetos que, con independencia de la existencia de recursos para litigar,



tienen reconocido el derecho a la asistencia jurídica gratuita, cuando sean víctimas de delitos de homicidio, de lesiones de los artículos 149 y 150, en el delito de maltrato habitual previsto en el artículo 173.2, en los delitos contra la libertad, en los delitos contra la libertad sexual y en los delitos de trata de seres humanos.

V

Modificación de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género

352.- El artículo 5 del APLO se destina a modificar la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, (en adelante, Ley Orgánica 1/2004) en concreto sus artículos 19 y 23.

353.- La reforma proyectada en la Ley Orgánica 1/2004 se vincula en la exposición de motivos a *«los cambios introducidos en el artículo 29 de la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio.»*. La redacción que el APLO propone de este artículo 29 de la LOPIVI pasa por ofrecer una definición de la situación de violencia en el ámbito familiar, en la que expresamente se considera que los menores expuestos a la violencia de género *«que sufre su madre o mujer con la que convivan o que ostenta su tutela, guarda o custodia, son víctimas de violencia de género»*. Igualmente, se les considera víctimas de violencia de género *«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.»* La reforma de este precepto, como ya se ha examinado con anterioridad, introduce innovaciones respecto a la protección y atención integral a los menores de edad y a sus madres, o mujeres que ostenten su tutela, guarda o custodia, cuando ambos son víctimas de violencia de género.

354.- El artículo 19 de la Ley Orgánica 1/2004 regula el derecho a la atención integral de las víctimas de violencia de género. El anteproyecto planea la incorporación de un nuevo párrafo en el apartado tercero en el que, al hilo de la regulación del derecho a la atención integral a las víctimas de violencia de género, exige, respecto de los servicios sociales que presten tal atención, que *«A estos efectos, las comunidades autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, asegurarán una formación específica a profesionales de los servicios sociales sobre violencia de género, incluyendo la violencia vicaria»*. La exposición de motivos justifica las modificaciones que se pretenden implementar, tanto en la LOPIVI como en la Ley Orgánica 1/2004, argumentando que uno de los objetivos perseguidos por la reforma *«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».

355.- Continúa la modificación del artículo 19 de la Ley Orgánica 1/2004 afectando a su apartado cuarto.

356.- En primer lugar, se pretende para adaptar el texto de este apartado a la nueva estructura orgánica judicial diseñada por la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia, que configura los Tribunales de Instancia, sustituyendo la mención de los Juzgados de Violencia sobre la Mujer, por el de «Secciones de Violencia Sobre la Mujer».

357.- En segundo lugar, se adiciona un último párrafo, por el cual se determina que cuando los servicios sociales de atención, de emergencia, de apoyo y acogida y de recuperación integral interesen de los órganos judiciales las medidas urgentes que sean necesarias, «La no adopción de dichas medidas requerirá de resolución judicial motivada».

358.- A este respecto se ha de recordar que, como reiteradamente ha señalado el Tribunal Constitucional, la motivación es una vertiente esencial del derecho a la tutela judicial efectiva, motivación, que en el ámbito de la violencia de género, el propio Tribunal Constitucional exige que sea reforzada. Declara la STC 34/2026, de 27 de abril de 2026, *«Partiendo de la premisa de que la violencia de género constituye la forma más grave de discriminación contra la mujer, y, consecuentemente, implica una vulneración de la prohibición de discriminación por razón de sexo proclamada en el art. 14 CE [STC 48/2024, FJ 5 B)], este tribunal ha reforzado la exigencia genérica de motivación cuando se trata de resoluciones judiciales dictadas en asuntos vinculados con la violencia de género. [...] en estos casos, es exigible a las resoluciones judiciales "una motivación reforzada que, en el ejercicio de su función aplicativa de la legalidad vigente, evidenciara, sin ningún tipo de duda, que las decisiones adoptadas [...] tuvieron en cuenta el contexto de violencia [de género] en el que se dictaban y su conexión con el derecho a la igualdad y la no discriminación". [...] en un contexto de violencia de género, las resoluciones de nuestros órganos judiciales, al afectar al derecho a la igualdad y a la prohibición de la discriminación por razón de sexo ex art. 14 CE, han de cumplir con un canon reforzado de motivación".»* (FJ 2)

359.- En definitiva, las resoluciones judiciales que decidan sobre medidas urgentes que se interesen, en atención al contexto y la naturaleza de las medidas que se podrán solicitar, deberán estar debidamente motivadas, tanto si se autorizan como si se deniegan. Por ello se sugiere que, si lo que se pretende con la reforma es incidir en la necesidad de reforzar el canon de motivación de las decisiones judiciales que deban resolver sobre medidas relacionadas con la violencia de género, se haga referencia a que tanto su adopción como su no adopción requerirá de esta motivación.



360.- El APLO, como se ha avanzado, modifica el párrafo segundo del artículo 23, que regula la acreditación de situaciones de violencia de género.

361.- El referido párrafo segundo regula la acreditación de estas situaciones para los menores de edad y en su redacción actual añade a los mecanismos que con carácter general permiten acreditar las situaciones de violencia de género contemplados en el párrafo primero, pueda acreditarse por *«documentos sanitarios oficiales de comunicación a la Fiscalía o al órgano judicial.»*

362.- El proyecto pretende ofrecer una nueva redacción con el siguiente tenor: *«En el caso de las personas menores de edad víctimas de violencia de género de acuerdo con el artículo 1.2, su acreditación deberá realizarse simultáneamente a la de la mujer si la situación de esta fuese a ser acreditada, pudiendo realizarse, además, por documentos sanitarios oficiales de comunicación al Ministerio Fiscal o al órgano judicial.»*

363.- El artículo 1 de la Ley Orgánica 1/2004 define el objeto de la norma, y su apartado segundo, en concreto, determina que *«Por esta ley se establecen medidas de protección integral cuya finalidad es prevenir, sancionar y erradicar esta violencia y prestar asistencia a las mujeres, a sus hijos menores y a los menores sujetos a su tutela, o guarda y custodia, víctimas de esta violencia»*

364.- La reforma proyectada pretende añadir a la posibilidad de que las personas menores de edad víctimas de violencia de género puedan acreditar la situación de violencia de género, simultáneamente a la de la mujer cuando fuese a acreditar tal situación. Se entiende que la mujer será la madre o mujer con la que convivan o que ostenta su tutela, guarda o custodia, conforme a lo previsto en la nueva propuesta que el anteproyecto ofrece del artículo 29 de la LOPIVI.

VI

Modificación de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantías de derechos digitales

365.- El artículo 6 del anteproyecto propone modificar los artículos 12.6 y 93.1 de la Ley Orgánica 3/2018 en dos aspectos relevantes, a saber, de una parte, la protección de los menores, y, de otra, la regulación del Derecho al olvido en Internet.

366.- En cuanto a la protección de menores el objeto de la reforma del vigente artículo 12.6 de la Ley Orgánica 3/2018 es el de establecer que los padres o representantes legales puedan ejercer los derechos de protección de datos de los menores de 14 años, excepto en los casos relacionados con



la protección frente a la violencia, en los que se limita el acceso de la persona agresora o presunta agresora a información sensible, como el historial clínico.

367.- Respecto a la regulación del derecho al olvido en Internet, la reforma del artículo 93.1 de la Ley Orgánica 3/2018 propone reforzar el derecho a solicitar que los buscadores eliminen enlaces asociados al nombre de una persona cuando la información sea inadecuada, inexacta, excesiva o haya perdido relevancia con el tiempo. Además, se presume que este derecho prevalece cuando la persona afectada es o fue menor de edad y figura como víctima o presunta víctima de un delito.

VII

Disposición adicional y disposiciones finales

368.- La disposición adicional única del anteproyecto establece dos obligaciones que deberán cumplirse en el plazo de dos años desde la entrada en vigor de la ley. La primera de ellas es la aprobación del primer Plan Director de Formación en materia de violencia contra niñas, niños y adolescentes por el ministerio competente en políticas de infancia y adolescencia, para su elevación a la Conferencia Sectorial de Infancia y Adolescencia. La segunda es la aprobación del documento previsto en el artículo 12.4 del anteproyecto destinado a (i) identificar los servicios especializados en violencia contra la infancia y adolescencia (ii) evaluar su funcionamiento (iii) analizar las estructuras de coordinación existentes entre dichos servicios.

369.- La disposición final primera, relativa a los títulos competenciales, establece que la presente ley orgánica se dicta al amparo de lo previsto en el artículo 149.1, 1.^a, 8.^a y 18.^a de la Constitución española, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales; legislación civil y bases del régimen jurídico de las administraciones públicas, respectivamente, y sin perjuicio de las competencias que puedan ostentar las comunidades autónomas, en virtud de los Estatutos de Autonomía que forman parte del cuerpo constitucional, que deberán respetarse en cualquier caso.

370.- Pues bien, respecto de esta previsión sobre los títulos competenciales que habilitan el dictado de la norma anteproyectada cabe señalar, en primer lugar, que la concreción del título competencial con arreglo al cual se dicta la norma adolece de la debida identificación de aquel o aquellos títulos competenciales que en concreto sirven de título habilitante de los distintos preceptos del texto proyectado. La citada previsión no se acomoda plenamente a las exigencias establecidas por la jurisprudencia y la doctrina del Consejo de Estado en materia de identificación de los títulos



competenciales habilitantes. En consecuencia, resultaría aconsejable, de conformidad con dicha doctrina, identificar expresamente los preceptos que se dictan al amparo de los títulos competenciales previstos en las reglas 1.ª, 8.ª y 18.ª del artículo 149.1 de la Constitución Española.

371.- En cuanto al título contenido en el artículo 149.1.1ª CE, la doctrina jurisprudencial recuerda (cfr. SSTC 16/2018, de 22 de febrero y 32/2018, de 12 de abril) que este título competencial «lo que contiene es una habilitación normativa para que el Estado condicione –mediante, precisamente, el establecimiento de unas condiciones básicas uniformes– el ejercicio de esas competencias autonómicas con el objeto de garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes constitucionales (SSTC 173/1998, de 23 de julio, FJ 9, 178/2004, de 21 de octubre, FJ 7), lo que convierte en estos supuestos el enjuiciamiento de las leyes autonómicas a la luz del artículo 149.1.1ª CE en un análisis de constitucionalidad mediata (STC 94/2014, de 12 de junio), que comienza con la identificación de la ley estatal que, dictada en ejercicio de la competencia atribuida por el artículo 149.1.1ª, va a operar como parámetro de constitucionalidad (...)».

372.- La misma doctrina constitucional ha precisado también, sobre la caracterización general del título competencial dimanante del artículo 149.1.1ª que el mismo:

- (i) es un título autónomo, habilitante: «Constituye un título competencial autónomo, positivo o habilitante, constreñido al ámbito normativo, lo que permite al Estado una "regulación", aunque limitada a las condiciones básicas que garanticen la igualdad, que no el diseño completo y acabado de su régimen jurídico (...)» STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 7 b);
- (ii) no es un título prohibitivo ni residual: «No debe ser entendido como una prohibición de divergencia autonómica, ni tampoco como un título residual» [STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 7 b)];
- (iii) no es un título horizontal: «No puede operar como una especie de título horizontal, capaz de introducirse en cualquier materia o sector del ordenamiento por el mero hecho de que pudieran ser reconducibles, siquiera sea remotamente, hacia un derecho o deber constitucional.» [STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 7 b)];
- (iv) no habilita el establecimiento de un régimen jurídico completo: «Con la finalidad de establecer las condiciones básicas ex art. 149.1.1 CE para garantizar la igualdad en el ejercicio de los derechos, el Estado no puede pretender alterar el sistema de reparto competencial. Así lo entendimos en la STC 148/2012, de



5 de julio, FJ 4, cuando afirmamos que, amparado sólo en este título competencial (el art. 149.1.1 CE), "el legislador estatal no puede establecer el régimen jurídico completo de la materia, regulación acabada que corresponde, con el límite de tales condiciones básicas de dominio estatal, a poder público que corresponda según el sistema constitucional de distribución de competencias [STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 7 b)]"» [STC 173/2012, de 15 de octubre, FJ 5 a)];

- (v) no es excluyente del ejercicio de competencias autonómicas, pero puede incidir en su eficacia: «El art. 149.1.1 C.E., más que delimitar un ámbito material excluyente de toda intervención de las Comunidades Autónomas, lo que contiene es una habilitación para que el Estado condicione -mediante, precisamente, el establecimiento de unas "condiciones básicas" uniformes- el ejercicio de esas competencias autonómicas con el objeto de garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes constitucionales. En suma, si el Estado considerara necesario establecer en el futuro esas condiciones básicas y al dictarlas éstas entraran en contradicción con preceptos de leyes autonómicas en vigor, éstos últimos quedarían automáticamente desplazados por aquéllas» (STC 173/1998, de 23 de julio, FJ 9); Y,
- (vi) la mera invocación del art. 149.1.1º no sostiene una impugnación, por cuanto es necesario precisar la "condición básica" afectada ya que, como señala la STC 109/2003, de 5 de junio, FJ 17: «[t]ampoco se enuncian por parte del Abogado del Estado los preceptos legales concretos de la normativa estatal que contienen la regulación de las condiciones básicas que garantizan la igualdad de los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales que se dicen vulnerados, es notorio que este Tribunal carece de canon de referencia para realizar el juicio de constitucionalidad que aquella representación procesal le solicita, lo que nos impide apreciar si se ha conculcado el contenido primario de algún derecho o las posiciones jurídicas fundamentales relativas al mismo». En igual sentido, STC 98/2004, de 25 de mayo, FJ 9 e, inequívocamente, la STC 247/2007, de 12 diciembre, FJ 17: «[n]uestra doctrina entiende que no puede invocarse en abstracto, como motivo de inconstitucionalidad, la vulneración del art. 149.1.1 CE, sino que ha de aducirse en cada caso, como parámetro, la "condición básica" del ejercicio del derecho constitucional que se considere infringida.»



373.- Con independencia de los títulos habilitantes invocados, debe tenerse en cuenta que la norma proyectada ha de convivir con la numerosa legislación autonómica dictada en materia de protección de la infancia y la adolescencia, y que ha de servir de parámetro de constitucionalidad de la normativa dictada por las comunidades autónomas. En este examen, cabe recordar, con la STC 100/2020, de 22 de julio, que en un supuesto de inconstitucionalidad mediata –y eventualmente sobrevenida–, que «para apreciar que la norma impugnada incurre en este tipo de inconstitucionalidad es preciso, como reiteradamente ha declarado el Tribunal, que concurren dos condiciones: la primera, que la norma estatal que se considera infringida por la ley autonómica sea básica, en el doble sentido material y formal, y la segunda, que la contradicción entre ambas normas, estatal y autonómica, sea efectiva e insalvable por vía interpretativa (entre otras, SSTC 39/2014, de 11 de marzo, FJ 3; 82/2017, de 22 de junio, FJ 5; 109/2017, de 21 de septiembre, FJ 2; 161/2019, de 12 de diciembre, FJ 6; y STC 16/2020, de 28 de enero, FJ 3).» Y en el contraste entre la norma estatal y autonómica habrá de tener como guía los criterios contenidos, entre otras, en las ya aludidas SSTC 16/2018, 32/2018 y 43/2018.

374.- La disposición final segunda establece que la presente ley tiene carácter de ley orgánica, a excepción de los siguientes apartados del artículo uno: 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.

375.- La disposición final tercera, intitulada «incorporación de derecho comunitario» da cuenta de que el anteproyecto pretende incorporar al ordenamiento jurídico 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.

376.- Por último, la disposición final cuarta establece que respecto a la entrada en vigor de la norma que esta se producirá 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.

VI. CONCLUSIONES

PRIMERA.- El anteproyecto tiene por objeto modificar la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral de la infancia y la adolescencia frente a la violencia, con el fin de reforzar y ampliar los mecanismos y garantías de protección de la infancia y la adolescencia frente a cualquier tipo de violencia, velando por su desarrollo integral y su bienestar. El artículo 3, relativo a los fines de la Ley, y el artículo 4, que establece los criterios



generales de actuación de los poderes públicos, son objeto de una modificación sustancial en el sentido de una mayor especificación de las garantías y criterios de actuación. En este sentido, en el marco de las previsiones del artículo 3, parece conveniente delimitar con mayor precisión el concepto de «situación de especial vulnerabilidad», toda vez que la definición proyectada podría excluir a otros colectivos de niños, niñas y adolescentes que también pueden encontrarse en dicha situación. Respecto de las modificaciones del artículo 4 cabe observar que sería conveniente aclarar el alcance jurídico de la previsión según la cual el menor infractor que haya sido previamente víctima de violencia será reconocido y tratado como tal, precisando cómo debe articularse esta consideración con el régimen de responsabilidad previsto en la Ley Orgánica 5/2000, de responsabilidad penal de los menores.

SEGUNDA.- El nuevo artículo 4 bis de la LOPIVI establece una serie de criterios interpretativos y de aplicación del interés superior de las personas menores de edad que contribuye a dotar de mayor seguridad jurídica en la aplicación por los poderes públicos de este concepto jurídico indeterminado. En el marco de la regulación del deber de diligencia debida de los poderes públicos, contenida en el artículo 4 ter LOPIVI, se amplía y especifica la prohibición del uso de planteamientos teóricos o sin aval científico que presuman interferencia o manipulación adulta, como el llamado síndrome de alienación parental o cualquiera de sus reformulaciones. Se sugiere una reformulación de la prohibición en su proyección procesal y la necesaria incorporación a la ley procesal: la prohibición no se proyecta sobre la fase de proposición de prueba, ni la práctica de la misma, sino sobre su valoración, dado que el órgano judicial habrá de excluir cualquier valor probatorio de informes o pericias en las que se empleen este tipo de planteamientos teóricos o criterios prohibidos.

TERCERA.- Se refuerza la garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes reconocidos en los artículos 9 a 14 bis de la LOPIVI, en línea con las exigencias del derecho internacional en la materia y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

CUARTA.- La articulación del régimen sancionador proyectado con la normativa autonómica requiere una mayor clarificación, pues la redacción del artículo 55 ter.1 puede suscitar dudas acerca de la posición que corresponde a la legislación estatal dictada al amparo del artículo 149.1.1.^a CE como marco común de protección aplicable en todo el territorio nacional.

QUINTA.- Asimismo, podría valorarse la conveniencia de prever expresamente la competencia de la Administración General del Estado para sancionar las conductas de alcance supraautonómico, así como de identificar los órganos competentes para la incoación, instrucción y resolución de los correspondientes procedimientos sancionadores.



SEXTA.- Diversos aspectos del régimen sancionador proyectado aconsejan una mayor precisión normativa, singularmente en lo relativo a los presupuestos de la legitimación extraordinaria prevista en el artículo 55 bis, a la exigencia expresa de culpabilidad como fundamento de la responsabilidad sancionadora y a la regulación de los supuestos de responsabilidad concurrente. Asimismo, en relación con el procedimiento sancionador, convendría ajustar la formulación del artículo 55 ter.4 a la sistemática de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, que configura el plazo máximo del procedimiento en términos de resolución y notificación, conforme resulta de sus artículos 21.1, 21.2, 22, 23 y 25.1.b), así como aclarar si las infracciones leves previstas en el artículo 55 quáter pueden tramitarse por el procedimiento simplificado del artículo 96 de dicha ley o si, por el contrario, el régimen especial proyectado excluye tal posibilidad.

SÉPTIMA.- La tipificación de varias infracciones suscita dudas desde la perspectiva de los principios de tipicidad y seguridad jurídica, especialmente en relación con el artículo 55 quáter.2.a), la identificación de los sujetos responsables, las remisiones genéricas a la «legislación vigente que sea de aplicación» y la utilización de conceptos excesivamente abiertos o indeterminados.

OCTAVA.- Asimismo, debería revisarse la configuración de las infracciones leves, evitarse el solapamiento entre determinados tipos infractores y reconsiderarse la inclusión de la buena fe como criterio de graduación de las sanciones, a fin de reforzar la coherencia interna y la adecuación del régimen sancionador proyectado a los principios que rigen el derecho administrativo sancionador.

NOVENA.- Debe corregirse la estructura y numeración del artículo 55 quáter, evitando la duplicidad del apartado 3 y atribuyendo a la regulación de las infracciones leves la numeración que sistemáticamente le corresponda.

DÉCIMA.- Convendría revisar la remisión contenida en el artículo 55 quinquies.2.a) al artículo 54.1.d) y e), a fin de verificar su corrección y adecuación sistemática dentro del régimen sancionador proyectado.

DÉCIMA PRIMERA.- Debe corregirse la terminología empleada en el artículo 55 septies del anteproyecto, sustituyendo la referencia a las «faltas» muy graves, graves y leves por la de las correspondientes «infracciones», en aras de la coherencia interna del régimen sancionador y de su adecuación a la terminología propia de la legislación administrativa sancionadora vigente.

DÉCIMA SEGUNDA.- Se introduce un nuevo párrafo tercero en el artículo 156 del Código Civil en el que se establece que bastará el consentimiento de uno solo de los progenitores para que el hijo o hija menor de edad reciba asistencia psicológica, cuando haya sido víctima 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. Sin embargo, nada



recoge el nuevo apartado propuesto respecto a que en estos nuevos supuestos sea necesaria la previa información al otro progenitor ni que sea preciso el consentimiento del menor en el caso de que sea mayor de 16 años, tal y como se prevé en los supuestos contemplados en el párrafo segundo del artículo 156 del Código Civil. La diferencia de tratamiento normativo no parece tener una razón que la justifique.

DÉCIMA TERCERA.- El artículo 176.3 del Código Civil vigente determina una serie de causas de idoneidad para la adopción. El anteproyecto pretende ampliar la falta de idoneidad automática con la inclusión de un inciso en este artículo 176.3 del Código Civil determinando que no podrán ser declarados idóneos *«quienes hayan sido condenados por sentencia firme por cualquier delito 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»*. El nuevo párrafo nada refiere respecto de la extensión de los efectos de la falta de idoneidad consecuencia de la condena firme que se hubiera dictado. Sería conveniente fijar un marco temporal de validez claro. Este límite podría vincularse al momento en que se cancelen los antecedentes penales o se extinga la responsabilidad penal, en la misma línea que lo establecido por el artículo 156 del Código Civil anteriormente analizado.

DÉCIMA CUARTA.- Por lo que se refiere a la modificación de los artículos 159, 161, 172, 172 ter, 176 bis, 177, 219 y 223, por un lado, suprimen toda referencia, en cuanto a la audiencia de la persona menor de edad en los diferentes procesos civiles que les puedan afectar, a la expresión *«si tuviere suficiente madurez y, en todo caso, si fuera mayor de doce años»*, por lo que establecen la obligatoriedad de dicha audiencia en todo caso, y, de otro lado, introducen que *«la persona menor de edad deberá ser escuchada en condiciones idóneas, en términos que le sean accesibles, comprensibles y adaptados a su edad, madurez y circunstancias, recabando el auxilio de especialistas cuando ello fuera necesario»*. La reforma pretende garantizar que la opinión de la persona menor de edad, cualquiera que sea su edad, pueda ser tenida en consideración en aquellas decisiones que afectan directamente a su esfera personal, en línea con las exigencias del derecho internacional en la materia y la jurisprudencia de nuestros tribunales. Debe advertirse, en todo caso, sobre la dificultad de realizar la audiencia obligatoria en relación con personas menores de edad de 0 a 3 años o con discapacidades que afecten a su desarrollo lingüístico, ya que no solo es preciso que tengan capacidad para entender, siquiera mínimamente, el alcance del acto y de sus consecuencias, sino que asimismo posean capacidad para poder expresar su opinión. En los supuestos en que, por diversas circunstancias, no pueda celebrarse la audiencia de la persona menor de edad o bien no convenga a



su interés, deberá conocerse su opinión a través de sus representantes legales.

DÉCIMA QUINTA.- La modificación de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor contempla la introducción de un nuevo artículo 5 bis en el que se regula el empleo de un lenguaje sencillo, accesible y comprensible en los actos y comunicaciones administrativos o procesales, así como en las resoluciones cuyos destinatarios sean personas menores de edad. La proyección de esta exigencia en el ámbito procesal puede articularse a través de la técnica de la denominada «sentencia de lectura fácil». Por otro lado, se refuerza en el artículo 9 la garantía del derecho a ser escuchado en línea con las modificaciones proyectadas del Código Civil.

DÉCIMA SEXTA.- Se modifica la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, en concreto sus artículos 19 y 23. Por lo que respecta al artículo 19 se adiciona un último párrafo, por el cual se determina que cuando los servicios sociales de atención, de emergencia, de apoyo y acogida y de recuperación integral interesen de los órganos judiciales las medidas urgentes que sean necesarias, *«La no adopción de dichas medidas requerirá de resolución judicial motivada.»*. Las resoluciones judiciales que decidan sobre medidas urgentes que se interesen, en atención al contexto y la naturaleza de las medidas que se podrán solicitar, deberán estar debidamente motivadas, tanto si se autorizan como si se deniegan. Por ello se sugiere que, si lo que se pretende con la reforma es incidir en la necesidad de reforzar el canon de motivación de las decisiones judiciales que deban resolver sobre medidas relacionadas con la violencia de género, se haga referencia a que tanto su adopción como su no adopción requerirá de esta motivación.

Es cuanto ha de informar este Consejo General del Poder Judicial.