Dictamen 8
2026

SESIÓN ORDINARIA DEL PLENO DE
15 DE JULIO DE 2026

Sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de Protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia para la mejora de las garantías de protección de la infancia y la adolescencia

CONSEJO ECONÓMICO
Y SOCIAL **ESPAÑA**

CONSEJO ECONÓMICO
Y SOCIAL **ESPAÑA**

DEPARTAMENTO DE PUBLICACIONES
NICES: 906-2026

Colección Dictámenes
Número 8/2026
La reproducción de este dictamen
está permitida citando su procedencia.
Primera edición, julio de 2026

Edita y distribuye
Consejo Económico y Social
Huertas, 73
28014 Madrid. España
T 91 429 00 18
publicaciones@ces.es
www.ces.es
ISSN 1134-5152
D.L. M-18672-2026

Imprime
Solana e hijos, A.G.

Sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de Protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia para la mejora de las garantías de protección de la infancia y la adolescencia

De conformidad con las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social por la Ley 21/1991, de 17 de junio, previo análisis y tramitación por la Comisión de Trabajo de Salud, Consumo, Asuntos Sociales, Educación y Cultura, y de acuerdo con el procedimiento previsto en el Reglamento de organización y funcionamiento interno, el Pleno del Consejo Económico y Social aprueba, en su sesión ordinaria del día 15 de julio de 2026, el siguiente dictamen:

1. Antecedentes

El 5 de junio de 2026 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social un escrito de los Ministerios de Juventud e Infancia, del Interior, de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes y de Igualdad, en el que se solicitaba, al amparo de lo dispuesto en el artículo 7.1.1 de la Ley 21/1991, de 17 de junio, de creación del Consejo Económico y Social, que el CES emitiera dictamen, en el plazo de un mes, sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica (APLO) por la que se modifica la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de Protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia para la mejora de las garantías de protección de la infancia y la adolescencia. La solicitud fue trasladada a la Comisión de Trabajo de Salud, Consumo, Asuntos Sociales, Educación y Cultura para la elaboración de una propuesta.

El texto remitido se acompañaba de la preceptiva Memoria del análisis de impacto normativo (MAIN), dividida en los siguientes apartados: oportunidad de la norma,

contenido y análisis jurídico, descripción de la tramitación y análisis de impactos. Asimismo, sendos anexos incluían los informes recibidos durante la tramitación del APLO y las aportaciones realizadas durante el trámite de consulta pública, y su valoración.

La finalidad del APLO sometido a dictamen consiste en reforzar y ampliar los mecanismos y garantías de protección de la infancia previstos en la Ley Orgánica 8/2021, de 4 junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia (LOPIVI). La LOPIVI supuso un hito en la protección de la infancia, al plantear un marco normativo unificado e integral de carácter pionero que reconoce a niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos, promueve una respuesta integral frente a la violencia que sitúa la prevención y el buen trato en el foco de las actuaciones, y contribuye a modificar la percepción social de la violencia contra la infancia y la adolescencia.

Cinco años después de su aprobación, la implementación de la LOPIVI es todavía incompleta y desigual, y se enfrenta al reto de responder a la prevalencia elevada de la violencia contra la infancia y adolescencia, debiendo adaptarse a la complejidad y las distintas facetas, incluidas las emergentes, que esta adopta. Según la macroencuesta impulsada por el Ministerio de Juventud e Infancia en 2025 sobre "Prevalencia de la violencia contra la infancia y la adolescencia en España", basada en el recuerdo autodeclarado de una juventud adulta encuestada, casi la mitad declaró haber sufrido violencia psicológica durante la infancia o la adolescencia (48,1 por 100), mientras que cuatro de cada diez experimentaron violencia física (40,5 por 100) y cerca de tres de cada diez violencia sexual (28,9 por 100). Por su parte, la violencia en el ámbito de la pareja afectó al 25,7 por 100, la negligencia al 24,4 por 100 y, finalmente, la violencia digital a otro 24,9 por 100.

La violencia ejercida sobre niños, niñas y adolescentes constituye, por tanto, un problema extendido y con efectos potencialmente graves sobre la salud, bienestar y desarrollo a lo largo de toda la vida. A pesar de su elevada prevalencia, la violencia contra la infancia puede pasar desapercibida y, a menudo, las víctimas no tienen acceso a servicios de calidad adaptados a sus necesidades, lo que genera una victimización secundaria y dificulta su proceso de recuperación. Por ello, la protección de la infancia y adolescencia requiere, para ser plenamente efectiva, que los principios plasmados en la LOPIVI tengan una traducción operativa.

La LOPIVI integró los principios de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) de la ONU, ratificada por España en 1990, así como los posteriores desarrollos y pautas de aplicación de la Convención emanados de las Observaciones Generales del Comité de Derechos del Niño. Entre estas, por su relevancia para el APLO que se somete a dictamen, cabe destacar las Observaciones Generales sobre el derecho a ser escuchado (núm. 12, de 2009), sobre el derecho del niño y niña a no ser objeto de ninguna forma de violencia (núm. 13, de 2011), sobre el interés superior del menor

(núm. 14, 2014), sobre la eliminación de prácticas nocivas (núm. 18 y Recomendación General núm. 31 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, de 2014, en adopción conjunta) o, por último, sobre los derechos de los niños en el entorno digital (núm. 25, 2021).

En febrero de 2026 culminó el séptimo ciclo periódico de examen a nuestro país con la emisión de las observaciones finales del Comité de Derechos del Niño a España. Algunas observaciones versaron en torno a las mejoras que, a juicio del Comité, resultan necesarias para asegurar una protección más efectiva de la infancia y adolescencia frente a la violencia, en todo caso partiendo de una valoración positiva del punto de inflexión representado por la aprobación de la LOPIVI.

De esta forma, el Comité recomendó a España, como Estado parte, garantizar que los recursos humanos, técnicos y financieros destinados a la aplicación de la LOPIVI sean adecuados y suficientes, advirtiendo sobre las disparidades territoriales y desigualdades en la prestación y calidad de los servicios de prevención, detección e intervención en casos de violencia contra la infancia. Asimismo, el Comité instó a acelerar la implantación de la figura del coordinador o coordinadora de bienestar y protección como figura de referencia para la prevención y la detección precoz de los casos de violencia en los centros educativos.

En cuanto a la relación de la infancia con la justicia, el Comité recomendó promover el acceso de todos los niños y niñas a mecanismos de denuncia, apoyo jurídico e información adaptados, así como la garantía de audiencias con pruebas preconstituidas para toda la infancia. El Comité también solicitó la efectiva aplicación de la Ley Orgánica 1/2025, de Medidas en materia de eficiencia del servicio público de justicia, mediante estructuras judiciales especializadas en aquellos casos que involucren a víctimas menores de edad.

Cabe subrayar también que el Comité señaló que la obligación de los y las menores de edad a mantener contacto con progenitores contra su voluntad contraviene el derecho a que se atienda primordialmente al interés superior del menor. Por último, se destacó el déficit de datos oficiales causado por el retraso en la creación del registro central de información sobre violencia contra la infancia y la adolescencia.

En el plano europeo, el Convenio del Consejo de Europa para la protección de los niños contra la explotación y el abuso sexual (2007, Convenio de Lanzarote) ha representado la pauta para que los Estados refuercen su legislación y políticas para prevenir más efectivamente la explotación y el abuso sexual de menores, proteger a las víctimas, enjuiciar a los infractores y promover la cooperación nacional e internacional en este ámbito. En esta misma línea, las Directrices del Consejo de Europa y la Estrategia del Consejo de Europa para los Derechos de la Infancia 2022-2027 (en su área prioritaria núm. 1) se orientan a combatir la violencia contra la infancia, previendo como objetivo específico el desarrollo de Estrategias Nacionales centradas en un enfoque de prevención.

En este mismo sentido, la Estrategia de Derechos de la Infancia de la Unión Europea, publicada en 2021, instó (ámbito 3) a los Estados miembros a aplicar políticas y medidas que combatan la violencia contra la infancia y adolescencia, asegurando su protección integral, y con énfasis en las necesidades de apoyo específico de la infancia en situaciones de especial vulnerabilidad, así como en la mejora del funcionamiento del sistema de protección.

En su artículo 21, la LOPIVI estableció la obligación por parte de la Administración General del Estado de dotarse de un marco estratégico que haga operativas las acciones contempladas en la ley para eliminar la violencia sobre la infancia y la adolescencia. De esta forma, la Estrategia de erradicación de la violencia sobre la infancia y adolescencia 2022-2030 (EEVIA) se erigió en la hoja de ruta para que las diferentes administraciones, entidades y actores promuevan la prevención de todas las formas de violencia e impulsen la detección e intervención temprana desde un enfoque integral y multidisciplinar. Asimismo, la Estrategia también fijó los objetivos de visibilizar la violencia contra niños, niñas y adolescentes a fin de conocer la dimensión de esta lacra en toda su magnitud, promover una cultura de buen trato y tolerancia cero ante la violencia, y fomentar la creación de entornos protectores para la infancia. El informe de evaluación anual de la EEVIA, correspondiente al período 2023-2024, apuntó algunas debilidades de la implementación de la Estrategia. Entre estas, la necesidad de una definición más precisa de las responsabilidades institucionales, la falta de mecanismos de seguimiento efectivos o la ausencia de recursos presupuestarios específicos, que han debilitado la función de apoyo de la Estrategia para el despliegue de la LOPIVI en toda su amplitud y ambición.

Por otra parte, los objetivos de la EEVIA han sido integrados en la Estrategia Estatal de derechos de la infancia y de la adolescencia 2023-2030 (EEDIA), que cuenta con un ámbito de acción dedicado a la protección integral de niños, niñas y adolescentes frente a la violencia y, como la EEVIA, se orienta hacia el desarrollo e implementación de la LOPIVI.

Igualmente en el plano nacional, la Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de Garantía integral de la libertad sexual (LOGILS), introdujo medidas específicas para garantizar la protección de las niñas y niños menores frente a las violencias sexuales, habida cuenta de que, según datos del Ministerio del Interior correspondientes a 2024, 4 de cada 10 denuncias por delitos contra la libertad sexual en España tienen como víctimas a niñas, niños y adolescentes, con una clara feminización en este tipo de violencia (8 de cada 10 de esos casos). Mención aparte merece la trata con fines de explotación sexual, que es la forma de trata de personas con mayor magnitud en nuestro país y afecta de forma específica a niñas y mujeres adolescentes.

En su disposición final vigésima, la LOPIVI estableció la obligación de llevar a cabo la especialización de los órganos judiciales y de sus titulares para la instruc-

ción y enjuiciamiento de las causas penales por delitos cometidos contra personas menores de edad. También preveía la elaboración de un proyecto de ley de modificación de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, reguladora del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, para la especialización de fiscales en el ámbito de la violencia sobre la infancia y la adolescencia. El plazo marcado para la adaptación de la justicia a la infancia fue de un año a contar desde la entrada en vigor de la LOPIVI.

De esta forma, la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de Medidas en materia de eficiencia del servicio público de justicia, respondió a ese mandato mediante la creación de Secciones de Violencia contra la Infancia y la Adolescencia en los Tribunales de Instancia. Esta previsión ha comenzado a sustanciarse a través del Real Decreto 422/2025, de 3 de junio, por el que se dotan nuevas plazas en Secciones de Violencia sobre la Mujer, se crean Secciones de Violencia contra la Infancia y la Adolescencia, y se amplía y modifica la plantilla orgánica del Ministerio Fiscal.

Por otro lado, el 26 de febrero de 2025 el Pleno del Congreso de los Diputados aprobó la renovación y actualización del Pacto de Estado contra la Violencia de Género, que en su capítulo dedicado a la "asistencia y protección de menores" (medidas 281-330) incorpora actuaciones en ámbitos clave como la violencia sexual, la violencia en entornos digitales o, singularmente, un nuevo eje dedicado a la protección frente a la violencia vicaria.

De esta forma, el APLO sometido a Dictamen establece las medidas que, en coherencia con el marco legislativo y estratégico surgido a raíz de la LOPIVI y anteriormente descrito, aseguren e impulsen la protección integral de la infancia frente a la violencia. Para ello, se refuerzan las obligaciones de los poderes públicos de colocar el interés superior del menor como elemento central de todas las decisiones que le afecten, establecer las condiciones mínimas para que la infancia pueda ejercer su derecho a ser escuchada, atender preferentemente y con la diligencia debida a la infancia víctima de violencia, y garantizar el derecho de acceso a servicios públicos especializados que contribuyan al mayor grado posible de recuperación de la infancia víctima de violencia.

En relación específica al ámbito familiar, se refuerza la protección de los y las menores de edad que sufren o están en riesgo de sufrir violencia de género, incluida la violencia vicaria y la violencia sexual. Cuando un niño, niña o adolescente manifieste oposición a mantener contacto, régimen de visitas o convivencia con uno de sus progenitores, el APLO contempla promover la investigación de las causas del rechazo, garantizando que el contacto entre el o la menor de edad y su progenitor se produzca en condiciones seguras y de máximo bienestar para la persona menor. En los casos de violencia de género, el APLO promueve la vinculación de la protección y atención de las personas menores de edad a la de la mujer víctima de violencia de género de la que están a cargo.

El Consejo Económico y Social ha venido prestando especial atención en sus diferentes trabajos a la protección de las personas menores de edad frente a la violencia. Así, en el Dictamen 1/2019 sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica de Protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia, que contenía una valoración positiva del avance pionero que suponía el abordaje multidimensional de la violencia contra la infancia, el CES ya alertaba sobre las debilidades de la planificación de los recursos vinculados a la ejecución de las medidas contempladas en la futura ley. Específicamente, el CES advertía cierta desigualdad en el esfuerzo presupuestario previsto entre distintos ámbitos, lo que anunciaba probables déficits en áreas clave para los objetivos centrales de la norma sobre la prevención, detección y erradicación efectivas de la violencia, y que, en buena parte, motivan el APLO sometido a dictamen.

El foco del CES sobre el sistema de protección de la infancia frente a la violencia prosiguió en trabajos de iniciativa propia como el Informe 3/2024, *Derechos, calidad de vida y atención a la infancia*, donde se analizó el marco jurídico de protección de la infancia frente a la violencia, así como la dimensión conocida y las facetas cambiantes de esta realidad. En clave de propuestas de avances y mejoras, el informe incidió en la necesidad y urgencia de un funcionamiento efectivo de los instrumentos de desarrollo y aplicación de la LOPIVI evocados en el presente APLO. En este sentido, se destacó la necesaria puesta en marcha de herramientas que permitan un conocimiento más riguroso de la dimensión y características de la violencia hacia la infancia, así como el diseño de políticas de protección en base a la evidencia aportada por el Registro de usuarios de los servicios sociales contra la violencia (RUSSVI) o el Registro central de información como dispositivo de agregación y homogeneización de la información cuantitativa procedente de diversas instancias.

El mismo informe también contenía una llamada de atención sobre el urgente funcionamiento efectivo de herramientas como los protocolos de actuación frente a la violencia en ámbitos sensibles (educativo, deportivo o de ocio), así como de las figuras de referencia para la prevención y protección frente a la violencia en tales entornos.

Finalmente, se destacó la necesidad de mayores esfuerzos hacia la provisión, por parte de las Administraciones públicas, de mecanismos de comunicación seguros para que los niños, niñas y adolescentes que sean víctimas de violencia o presencien estas situaciones ejerzan su derecho a comunicarlo. De forma especialmente relevante, el informe señaló las carencias existentes para una mejor protección y promoción de los derechos de la infancia en su relación con la Administración de Justicia.

Por otra parte, el Dictamen 8/2025 sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica de Medidas en materia de violencia vicaria, contenía una valoración positiva del CES acerca del reconocimiento de la población menor de edad como sujetos de pleno

derecho y no únicamente como víctimas colaterales, así como del avance en la valoración del riesgo de los menores y en su protección integral. Estas cuestiones son materias centrales del APLO objeto de este dictamen.

Asimismo, el CES ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre otros proyectos normativos que guardan relación con el texto objeto de dictamen como, sin ánimo de exhaustividad, el Dictamen 4/2020 sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica de Garantía integral de la libertad sexual, el Dictamen 3/2023 sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica integral contra la trata y la explotación de seres humanos, el Dictamen 6/2023 sobre el Anteproyecto de Ley de Familias, o el Dictamen 7/2024 sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica para la Protección de las personas menores de edad en los entornos digitales.

El CES también ha abordado determinados aspectos de la protección de los y las menores de edad en sus Memorias anuales sobre la situación socioeconómica y laboral de España.

2. Contenido

El Anteproyecto de Ley Orgánica (APLO) objeto de este dictamen se estructura en seis artículos, dos disposiciones adicionales y cuatro disposiciones finales. Los seis artículos modifican, respectivamente, la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de Protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia (LOPIVI) (art. 1 del APLO), el Código Civil, aprobado por el Real Decreto de 24 de julio de 1889 (art. 2), 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 (LOPJM) (art. 3), la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia jurídica gratuita (art. 4), la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de protección integral contra la violencia de género (art. 5) y la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de datos personales y garantías de derechos digitales (art. 6). Se enuncian a continuación las principales novedades incorporadas mediante estas modificaciones.

En el **artículo 1**, a lo largo de 45 apartados (el apartado 40 aparece repetido), se modifica en profundidad la LOPIVI con el objeto, según recogen la exposición de motivos y la MAIN, de reforzar las garantías y los mecanismos que permitan una verdadera protección integral a la infancia y adolescencia.

Así, en el título preliminar de la LOPIVI se modifica el artículo 1 incluyendo un enfoque más comprehensivo de todos los ámbitos de la vida de las personas menores de edad que se deben proteger a fin de asegurar un enfoque integral. Se modifican los artículos 3 y 4 con el propósito de reforzar la obligación de los poderes públicos de que el interés superior de la persona menor sea el elemento central de todas las decisiones que le afecten, y, asimismo, se hace hincapié en la necesidad de fortalecer los servicios públicos de

protección a la infancia para garantizar una respuesta eficaz y de calidad a las personas menores víctimas de violencia. Se incorpora un nuevo artículo 4 bis, sobre criterios interpretativos y de aplicación del interés superior de la persona menor, que pretende garantizar que el interés superior de la persona menor sea verdaderamente tomado en consideración en cada acto o decisión que le afecte. Asimismo, se incorpora un nuevo artículo 4 ter, con el que se busca reforzar las garantías para el cumplimiento del deber de diligencia debida de los poderes públicos, incidiendo especialmente en la prohibición expresa del uso de planteamientos teóricos o criterios sin aval científico como el llamado síndrome de alienación parental. La modificación del artículo 5 subraya la obligación de las Administraciones públicas de promover, implementar y asegurar que las personas profesionales que tengan contacto habitual con las personas menores cuenten con una formación especializada, inicial y continua, en materia de derechos fundamentales de la infancia y adolescencia que se realizará de acuerdo con un Plan director de formación. Con los cambios en el artículo 6 se incide en el deber de colaboración, cooperación y coordinación entre las Administraciones públicas, y con los del artículo 8, en la necesidad de priorizar la gestión pública directa de los servicios que impliquen intervención con niños, niñas y adolescentes víctimas de cualquier tipo de violencia.

En el título I (Derechos de los niños, niñas y adolescentes frente a la violencia) se modifica el artículo 9 con el objeto de concretar el deber de los poderes públicos de priorizar el interés superior de la persona menor como garantía de sus derechos, determinándolo y evaluándolo de acuerdo con el procedimiento recogido en el artículo 4 bis. Se pretende tomar en especial consideración la vulnerabilidad de las niñas y niños menores de tres años, así como de las personas menores de edad con discapacidad en lo relativo a la puesta a disposición por las Administraciones públicas de los medios que garanticen el ejercicio efectivo de sus derechos. Se modifica en profundidad el artículo 11, sobre el derecho de las víctimas a ser escuchadas, través del establecimiento de una serie de condiciones mínimas para la escucha, prestando atención especial al ámbito judicial, de manera que ese derecho se configure como un elemento central en la toma de decisiones que afecten a las personas menores de edad. Asimismo, se modifica el artículo 12 con el propósito de situar como centro del derecho a la atención integral la salud y el bienestar de la persona menor, incidiendo en la importancia de que las víctimas de violencia puedan acceder a los servicios que contribuyan al mayor grado de recuperación de su salud tanto física como mental. En el artículo 13 se añade que, en todo caso, se entenderá que existe conflicto de intereses en el caso de las personas menores bajo la guarda y/o tutela de una entidad pública de protección que denuncian a esta o al personal a su servicio por haber sufrido violencia bajo su tutela y cuidado. Asimismo, se pretende reforzar las garantías para que las personas menores con discapacidad pue-

dan participar en condiciones de igualdad en los procesos judiciales que traigan causa de una situación de violencia. En el artículo 14 se establece el mandato de que, en los Colegios de Abogacía, se cree un turno de oficio especializado en violencia contra la infancia y la adolescencia. Y se introduce un nuevo artículo 14 bis, que recoge el derecho a la reparación ante cualquier tipo de violencia reconocida en la LOPIVI.

En el título III (sobre sensibilización, prevención y detección precoz), además de otras modificaciones, se busca reforzar la protección de los menores en el ámbito familiar, especialmente de aquellos que sufren o están en riesgo de sufrir violencia de género, incluida la violencia vicaria y la violencia sexual. Entre otras novedades, se recoge que en ningún caso podrá establecerse el régimen de custodia compartida cuando existan indicios de que dicho régimen pueda provocar un impacto negativo en la salud física, psíquica y emocional de los niños, niñas o adolescentes. En los casos en que una persona menor manifieste oposición a mantener cualquier tipo de contacto, régimen de visitas o convivencia con uno de sus progenitores, se deberán investigar las causas de dicho rechazo y garantizar que el contacto se da en condiciones seguras y de máximo bienestar para la persona menor. Se modifica el artículo 23 en el sentido de identificar expresamente a las niñas y los niños de 0 a 3 años como especialmente vulnerables. Se modifica ampliamente el artículo 29, relativo a la situación de violencia de género en el ámbito familiar. Tales modificaciones se llevan a cabo en línea con las previsiones del nuevo Pacto de Estado contra la Violencia de Género en el sentido de vincular la protección, atención y acreditación de las personas menores de edad, a la de la mujer de la que están a cargo o con la que convivan o que ostenta su tutela, guarda o custodia, víctima de violencia de género. Se incorpora un nuevo artículo, el 29 bis, sobre violencia sexual en el ámbito familiar, que busca garantizar la prestación de una atención efectiva e integral 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. Otras novedades en el título III se dirigen a consolidar las figuras del coordinador o coordinadora de bienestar y protección, así como del delegado o delegada de protección, contemplando también la necesidad de que en los centros de acogimiento residencial exista la figura de coordinador o coordinadora de protección y bienestar para atender a las personas menores residentes. En el ámbito sanitario y de los servicios sociales (artículos 38 y siguientes de la LOPIVI) se establecen previsiones que pretenden mejorar la recuperación de las víctimas a través de la atención de su salud no solo física, si no también mental y se subraya la necesidad de que las distintas Administraciones públicas aumenten la coordinación entre los distintos servicios que atienden a las víctimas y doten a sus profesionales de formación especializada.

El título IV pasa a estar compuesto por dos capítulos. El primero regula las actuaciones en los centros de protección y el segundo

establece el régimen sancionador en caso de incumplimiento de las obligaciones que recogen la LOPIVI y la LOPJM, sin perjuicio de la legislación autonómica de aplicación.

Por último, ya en el título V, en los artículos 57 y siguientes los cambios se dirigen a reforzar los requisitos para acceder a profesiones y oficios que impliquen un contacto habitual con niñas, niños y adolescentes.

En el **artículo 2**, mediante 11 apartados, se introducen modificaciones en el Código Civil para, entre otros fines, mantener la coherencia con los cambios introducidos en la LOPIVI, especialmente con el objetivo de reforzar el derecho a la escucha sin importar la edad y mediante la adopción de medidas necesarias para que esta se realice de manera adecuada, fines que también se recogen en los cambios que afectan a la LOPJM. Se establece en el artículo 156 que, en todo caso, bastará el consentimiento de un solo progenitor para que las hijas o hijos menores de edad puedan acceder a los servicios destinados a ofrecer reparación psicológica, social o asesoramiento jurídico cuando hayan sido víctimas de alguno de los tipos de violencia que recoge la LOPIVI. Con la modificación del artículo 176 se establece que no podrán ser declarados idóneos para la adopción quienes hayan sido condenados por sentencia firme por cualquier delito o infracción relacionado con la infancia y la adolescencia, incluyendo los delitos de violencia de género y doméstica, maltrato físico o psicológico, abandono de personas menores de edad, o contra la libertad sexual tipificados en el Código Penal.

En el **artículo 3**, a través de 15 apartados, se introducen modificaciones en la LOPJM. Entre otras, se incorpora un nuevo artículo 5 bis, que recoge el derecho a un lenguaje sencillo y comprensible que se adapte a la edad de las personas menores en los actos administrativos, resoluciones y comunicaciones procesales de los que sean destinatarios. Asimismo, se modifica el artículo 22 ter, con el fin de articular un nuevo sistema de información, control y seguimiento sobre la protección a la infancia y a la adolescencia. Y mediante otro artículo adicional se recoge una referencia expresa a la salida de los centros de acogimiento residencial, previendo que se preste el apoyo y acompañamiento necesario.

En el **artículo 4** se modifica la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita para reconocer este derecho a las personas menores de edad (art. 2 h)). En consecuencia, se reforma además el artículo 6.1 de dicha ley, relativo al contenido material del derecho a la asistencia jurídica gratuita, para adaptarlo al referido reconocimiento.

El **artículo 5** modifica la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de protección integral contra la violencia de género para responder o adaptarse a los ya mencionados cambios introducidos por el Anteproyecto en el artículo 29 de la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, relativo la situación de violencia de género en el ámbito familiar.

El **artículo 6** modifica la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de datos personales y garantías de derechos digitales para, en primer término, disponer, en su artículo 12.6, que los titulares de la patria potestad podrán ejercitar en nombre

y representación de los y las menores de catorce años los derechos de acceso, rectificación, cancelación, oposición o cualesquiera otros que pudieran corresponderles en el contexto de la presente Ley Orgánica. Se exceptúa, novedosamente, lo previsto en el artículo 40 de la LOPIVI (sobre actuaciones de los centros y servicios sanitarios ante posibles situaciones de violencia), modificado por la presente norma, en relación con el acceso al historial clínico de la persona menor de edad por la persona agresora o presuntamente agresora.

Por otro lado, se modifica el artículo 93.1 de dicha Ley Orgánica para, en el marco del derecho al olvido en búsquedas de Internet, disponer que se considerará que, salvo prueba en contrario, prevalece el derecho al olvido cuando lo ejerza una persona respecto de hechos en los que figura como víctima o presunta víctima de delito siendo menor de edad o cuando era menor de edad.

La **disposición adicional única** establece el plazo de dos años desde la entrada en vigor de la futura Ley Orgánica para la aprobación del primer Plan Director de Formación en materia de violencia contra niños, niñas y adolescentes y del documento, previsto en el artículo 12.4 del Anteproyecto, en el que se identificará y evaluará el funcionamiento de los servicios especializados en violencia contra la infancia y adolescencia, así como de las estructuras de coordinación entre ellos.

La **disposición final primera** hace referencia al título competencial en virtud del cual se dicta esta norma; la **disposición final segunda** al carácter ordinario de determinadas disposiciones del presente texto normativo, la **disposición final tercera** a la incorporación, mediante esta ley, al ordenamiento jurídico español del apartado sexto del artículo 26 de la Directiva (UE) 2024/1346 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, por la que se establecen normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional y la **disposición final cuarta** a la entrada en vigor de la futura Ley Orgánica, que tendrá lugar al día siguiente al de su publicación en el "Boletín Oficial del Estado", a excepción de lo previsto en su capítulo II del título IV que entrará en vigor el 2 de enero del año siguiente al de su publicación.

3. Observaciones

De carácter previo sobre la tramitación del Anteproyecto de Ley Orgánica y la consulta al Consejo Económico y Social y a los interlocutores sociales

El CES llama la atención, en primer lugar, sobre el hecho de que se le haya remitido la solicitud de dictamen con anterioridad a la realización del trámite de audiencia e información pública, que, según consta en la página web del Ministerio de Juventud e Infancia, ha tenido lugar entre el 15 de junio y el 15 de julio de 2026. A juicio de este Consejo, en atención al correcto desempeño de su función consultiva, habría sido deseable que la citada solicitud de dictamen, que no aparece reflejada en la MAIN,

en el apartado relativo a la descripción de la tramitación del Anteproyecto de Ley Orgánica (APLO), entre los informes que se prevé recabar sobre el mismo, se le hubiera remitido una vez finalizado dicho trámite de audiencia, a fin de haber podido conocer las distintas observaciones realizadas durante el mismo y su grado de aceptación en el APLO, como así se contempla en la MAIN en relación con las aportaciones recibidas durante la ya concluida fase de consulta pública previa.

Por otro lado, el CES considera que en el proceso de elaboración del APLO se debería haber llevado a cabo una consulta específica previa a los interlocutores sociales, de conformidad con lo establecido en el artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, ya que el APLO aborda determinadas cuestiones que afectan de forma directa a los intereses que aquellos representan.

Valoración general del Anteproyecto

La violencia ejercida contra la infancia y la adolescencia en España constituye un problema de amplio alcance y compleja diversificación en sus manifestaciones que conlleva consecuencias muy negativas para niños, niñas y adolescentes, y compromete su desarrollo físico, emocional, cognitivo o social. La violencia contra la infancia y la adolescencia supone una vulneración flagrante de sus derechos y, por tanto, interpela a los poderes públicos, así como al conjunto de la sociedad, acerca de su deber de protección.

Ante este reto, la aprobación de la LOPIVI representó un avance decisivo hacia una mejor protección de niños, niñas y adolescentes a través de una perspectiva integral que incide sobre todas las fases de la violencia y todos los ámbitos y entornos en los que estas se presenta con un marcado enfoque preventivo, y desde una concepción de la infancia como titulares de derechos subjetivos. De esta forma, la LOPIVI colocó a España a la vanguardia de la protección de los derechos de la infancia gracias a una estrecha alineación con los estándares internacionales en la materia. Además, su aprobación concitó un consenso político amplio que refleja la transversalidad del compromiso con la protección de la infancia en España.

Sin embargo, en los años transcurridos desde entonces, el cumplimiento y aplicación de la LOPIVI todavía no resulta suficiente para garantizar la protección efectiva de la infancia. Ante esta constatación del legislador, el CES valora positivamente el objetivo que anima el presente APLO de ampliar y profundizar los mecanismos y garantías de protección de la infancia previstos en la LOPIVI y otras normas jurídicas de tutela de sus derechos, con el fin de conseguir un alcance e implementación plenos que refuercen los derechos de la infancia consagrados en el ordenamiento jurídico. Efectivamente, el CES comparte la necesidad de adaptar la normativa frente los retos suscitados por la lacra de la violencia contra la infancia, caracterizada por su evolución compleja y constante, la emergencia de nuevos riesgos, la necesidad de abordar más exhaustivamente determinadas situaciones y ámbitos de actuación, o la urgencia de acelerar la adaptación de Administraciones, instituciones, entidades y sectores concernidos al cambio de paradigma impulsado por la LOPIVI. Por tanto,

el CES considera que el propósito de adaptación y respuesta de las normas objeto de modificación está justificado y es, por encima de todo, necesario para mantener los estándares de protección de la infancia contemplados en el ordenamiento jurídico.

En relación con las medidas específicas conducentes al fortalecimiento de la protección de la infancia, el CES valora positivamente el refuerzo de la obligación de los poderes públicos para que el interés superior del menor sea el principio orientador básico de todas las decisiones que afecten a niños, niñas y adolescentes. Y para ello, el APLO establece pautas concretas para asegurar el cumplimiento de ese deber, ya que obliga a que el interés superior del menor se determine formalmente en todos los actos y resoluciones que conciernan al menor, y dispone los criterios interpretativos y de aplicación a seguir para que este principio sea verdadera y expresamente tomado en cuenta.

El CES también comparte los avances introducidos en el APLO en relación con el derecho de niños, niñas y adolescentes a ser escuchados y a que sus opiniones sean debidamente tenidas en cuenta en las decisiones que le afecten. La garantía del derecho a la escucha es un componente clave –de hecho, indisociable– en la determinación del interés superior del menor. Por este motivo, se valoran positivamente los cambios introducidos para que el derecho a ser escuchado pueda ser ejercido por toda la infancia, estableciendo unas condiciones mínimas y adaptadas para la escucha, en los distintos ámbitos donde se diriman las decisiones que les afecten y con especial atención al ámbito judicial.

En esta misma línea de garantía de los principios orientadores de la protección de la infancia, también se valora positivamente la obligación de observar el principio de diligencia debida, que exige actuar con la agilidad, proactividad y eficiencia que resultan especialmente necesarias en relación con los actos de violencia que son materia del APLO.

Por otra parte, el CES comparte el foco especial de la norma en algunos grupos –niños y niñas menores de 3 años, la infancia y adolescencia con discapacidad, la que ingresa en el sistema de protección, la infancia y adolescencia víctima de violencia sexual o en contextos de violencia de género e intrafamiliar– que, dada su situación de mayor vulnerabilidad y necesidad de medidas específicas, son objeto de atención reforzada.

El CES valora positivamente la prohibición expresa del denominado "síndrome de alienación parental" (SAP), así como de cualquier reformulación o planteamiento pseudocientífico equivalente, al impedir su utilización en procedimientos judiciales o administrativos. Asimismo, valora favorablemente que se garantice el acceso de niños, niñas y adolescentes inmersos en contextos de violencia de género a la atención psicológica, social y jurídica con la autorización de un único progenitor, en atención al interés superior del menor.

Asimismo, el CES comparte la importancia otorgada a la garantía de acceso a servicios públicos especializados y específicos en la atención integral a las situaciones de violencia que padece la infancia. El CES considera especialmente relevante que la norma incida en la necesidad de integrar y coordinar servicios para abordar la violencia en todas sus dimensiones y

fases, tratando de evitar la fragmentación de las intervenciones, la revictimización y reduciendo el impacto de la violencia sobre la salud, bienestar y desarrollo de las víctimas, promoviendo su recuperación.

Además, el APLO identifica certeramente la importancia clave de las personas profesionales en la provisión de tal atención. En este sentido, el CES valora positivamente el énfasis en la formación especializada, inicial y continuada, en perspectiva de infancia de todas las personas profesionales que tengan contacto habitual con personas menores de edad en su ámbito profesional, así como el hincapié en el deber de las Administraciones públicas en la promoción, implementación y garantía de esa formación especializada, contemplando a tal objeto un Plan Director de Formación en materia de violencia contra la infancia y adolescencia.

Sobre la transición a la vida adulta de la infancia y adolescencia víctima de violencia

Aunque el ámbito subjetivo del APLO se acota justificadamente a la minoría de edad, este Consejo estima oportuno introducir una consideración sobre el riesgo de desprotección que plantea la transición a la edad adulta.

Al cumplir los 18 años, las víctimas de violencia afrontan la pérdida del derecho a la protección reforzada que la ley consagra a la infancia y la adolescencia, pudiendo dar lugar a un cese abrupto de los servicios y atención especializada recibidos durante la minoría de edad. Esta inflexión resulta discordante con las necesidades de atención y los procesos de recuperación de las víctimas de violencia, en la medida en que alcanzar la mayoría de edad no modifica objetivamente sus necesidades, y más aún si se tiene en cuenta que el impacto y secuelas de la violencia sufrida durante la infancia y adolescencia frecuentemente se extienden a la edad adulta. De hecho, la pérdida del acceso a esa atención o servicios puede propiciar vulnerabilidades sobrevenidas o, incluso, revictimización.

Ante esta constatación, la organización y planificación de la transición hacia la edad adulta deberían erigirse, a juicio del CES, en un elemento central de la protección a la infancia. El CES considera que el puente más sólido hacia la edad adulta debería reposar sobre una coordinación e integración eficaces de los servicios prestados a las víctimas. De esta forma, la gestión de la transferencia desde los servicios especializados en la infancia y adolescencia y posterior integración en los servicios de atención destinados a la población adulta (joven) resulta clave para garantizar la continuidad de los apoyos necesarios en el proceso de recuperación de las víctimas de violencia.

Poner a la víctima y a sus necesidades en el centro también implica ampliar el foco de la protección hacia los distintos factores de vulnerabilidad y riesgo potencial que exponen a cada niño, niña o adolescente a la violencia, pero que también persisten en el tránsito hacia la edad adulta y, a menudo, marcan las trayectorias vitales individuales. De esta forma, una perspectiva de intervención holística y atenta a los determinantes sociales que interactúan con la violencia –vulnerabilidad económica, falta de acceso a educación, problemas de salud, comportamientos adictivos, entre otros–, contribuiría a una protección

más sostenible y con anclaje en la vida adulta. Además, potenciaría la dimensión preventiva de la protección contemplada por la LOPIVI (art. 23), pero centrada casi exclusivamente, en sus términos actuales, en la formación y la sensibilización.

Sobre la financiación de las medidas contenidas en el Anteproyecto

El Consejo Económico y Social comparte los objetivos del APLO consistentes en reforzar las garantías de los derechos de las personas menores víctimas de violencia a través de, entre otras medidas, una mayor y mejor dotación de servicios especializados, de profesionales adecuadamente formados, y de una mayor coordinación de las Administraciones públicas, instituciones y entidades del sistema de protección a la infancia y la adolescencia.

En este sentido, el CES considera que la MAIN debería precisar más adecuadamente las necesidades presupuestarias relacionadas con las medidas de mejora y de refuerzo previstas en el APLO. Así, por ejemplo, respecto de la mayor concreción y definición que se lleva a cabo de los ámbitos profesionales y de la formación que debe recibir el personal que tenga un contacto habitual con las personas menores, se ponen de manifiesto nuevas necesidades de las que no cabe pensar que vayan a tener un coste cero o que ya estén cubiertas con los recursos presupuestarios actuales. En esta misma línea, no parece realista pensar que la formación especializada que deberán proporcionar los colegios de abogacía y procura, y más concretamente el establecimiento de turnos de oficio especializados, no vayan a precisar de dotaciones económicas adicionales. Asimismo, en relación con los centros de acogimiento residencial y la obligación de dotarlos de un coordinador o coordinadora de bienestar y protección, la consideración recogida en la MAIN de que a la Administración General del Estado esta medida le supondría un coste cero, y, solo en el caso de existir una decisión política expresa de cofinanciación estatal, le supondría un coste presupuestario (14,24 millones de euros), no parece una previsión con el suficiente grado de consolidación en un instrumento como es la memoria de impacto presupuestario. Por último, y sin perjuicio de otros aspectos no suficientemente aclarados, a juicio de este Consejo, como es el resumen económico de los costes presupuestarios del APLO, también resulta poco concreta y realista la referencia contenida en la MAIN a que el resto de las medidas del APLO no reflejadas en la memoria de impacto presupuestario no conllevarán nuevos costes o, en caso de existir, se atenderán con las dotaciones presupuestarias existentes.

El CES considera que la tutela de los derechos de la infancia y la adolescencia frente a la violencia, y la prevalencia del interés superior de la persona menor en toda circunstancia y situación, obligan a garantizar una atención de calidad por parte de los servicios que llevan a cabo las intervenciones con los niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia. En este sentido, comparte y valora que, entre los criterios para la adjudicación de los contratos públicos que en su caso se realicen, se deban priorizar criterios de calidad que garanticen la perspectiva de infancia y aseguren un mayor grado de protección a la misma,

que el personal adscrito a la ejecución de tales contratos deba contar con la formación especializada a que obliga la ley, y que los pliegos de las licitaciones deban contener los requisitos y mecanismos de control necesarios para garantizar que la prestación del servicio se haga conforme a los principios y criterios previstos en aquella.

El CES, asimismo, comparte la necesidad de reforzar el derecho de las niñas, niños y adolescentes víctimas de violencia a una atención integral de protección, apoyo, acogida y recuperación, y valora positivamente el propósito del APLO en pro de este objetivo. De materializarse adecuadamente, ello supondría uno de los mayores y más importantes avances de la reforma proyectada. Por ello, el CES considera que en los cambios y adiciones previstos en relación con el artículo 12 de la LOPIVI, la protección de los derechos fundamentales de la infancia y la adolescencia víctimas de violencia no puede quedar abierta, en la referencia a los servicios especializados, mediante el uso de conceptos o expresiones posibilistas o programáticas tales como "de ser posible", "se procurará la existencia de", etc., siendo aconsejable concretar más su disponibilidad y su operatividad de cara a la protección, la recuperación y la reparación a las personas menores víctimas.

Por todo lo anterior, este Consejo considera que las previsiones de mejora, refuerzo y garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes frente a la violencia deberían contar en el APLO con una previsión de garantía de una financiación suficiente, estable y finalista, en consonancia con las observaciones más recientes del Comité de Derechos del Niño a España, que permita asegurar el cumplimiento de las nuevas obligaciones y de las obligaciones reforzadas que se contienen en la reforma que se proyecta.

4. Conclusiones

El CES valora favorablemente el contenido del Anteproyecto de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de Protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia para la mejora de las garantías de protección de la infancia y la adolescencia, objeto de este dictamen, sin perjuicio de las observaciones anteriormente expresadas.

Madrid, 15 de julio de 2026

V.º B.º El Presidente
Antón Costas Comesaña

La Secretaria General
María Soledad Serrano Ponz

CONSEJO ECONÓMICO
Y SOCIAL **ESPAÑA**