



---

## INFORME JURÍDICO

---

### **INFORME SOBRE EL PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL QUE SE REGULA EL REGISTRO CENTRAL DE INFORMACIÓN SOBRE VIOLENCIA CONTRA LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA**

#### **I. ANTECEDENTES**

**1.-** Con fecha 19 de mayo de 2026, procedente de la Secretaría General Técnica del Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, ha tenido entrada en el Consejo General del Poder Judicial, a efectos de la evacuación del correspondiente informe, el proyecto de Real Decreto por el que se regula el Registro Central de Información sobre la Violencia Contra la Infancia y la Adolescencia.

**2.-** La Comisión Permanente del Consejo General del Poder Judicial, mediante acuerdo adoptado en su reunión de 26 de mayo 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 acordó designar ponente del presente informe a la vocal 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 1988, 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.-** Conforme al marco legal aplicable, el presente informe se emite en ejercicio de la potestad de informe atribuida al Consejo por el artículo 561 LOPJ. Atendido el objeto del proyecto, mediante el que se pretende instaurar un registro central de información que permita el conocimiento uniforme de la situación de la violencia contra la infancia y la adolescencia, y dado que en la regulación proyectada se prevé la participación del Consejo General del Poder Judicial como entidad remitente de información al referido registro, cabe entender que el proyecto, aun cuando no versa exactamente sobre alguna de las materias expresadas en el artículo 561.1 CE, presenta una conexión relevante con alguna de ellas (reglas 6ª y 7ª) que justifican la emisión del informe con carácter preceptivo.

**10.-** 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 ANTEPROYECTO OBJETO DE INFORME**

**11.-** El proyecto de real decreto que se informa está integrado por un preámbulo, tres capítulos, once artículos, una disposición adicional única, una disposición transitoria única, y tres disposiciones finales. Finalmente, el



proyecto incluye un Anexo, en el que se incorporan las definiciones de las variables incluidas en el Registro Central de información sobre violencia contra la infancia y la adolescencia.

**12.-** El primer capítulo bajo el título de «Disposiciones generales», se estructura en torno a los artículos uno a cuatro. El segundo capítulo, titulado «Características del registro», se compone de los artículos cinco y seis. El tercer capítulo «Funcionamiento del registro», abarca los artículos siete a once.

**13.-** El proyecto viene acompañado de una Memoria de Impacto Normativo (MAIN, en adelante), conforme a lo dispuesto en el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre.

#### **IV. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL PROYECTO**

**14.-** La Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de Enjuiciamiento Civil (en adelante LOPJM), reformó las tradicionales instituciones de protección del menor reguladas en el Código Civil y, como se justificaba en su preámbulo, 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»*. El artículo 22 ter de la LOPJM estableció que las Comunidades Autónomas y la Administración General del Estado deberían establecer un sistema de información compartido que permitiera el conocimiento uniforme de la situación de la protección a la infancia y a la adolescencia en España, con el fin de poder llevar un seguimiento de medidas de protección de menores, así como a efectos estadísticos. Para ello previó la creación del que denominó Registro Unificado de Maltrato Infantil (RUMI).

**15.-** La aprobación de la Ley Orgánica 8/2021, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia (en adelante LOPIVI), supuso un hito al establecer un marco legal para prevenir, detectar y reparar la violencia contra los menores de edad, planteando una respuesta integral frente a esta violencia. Además, reconoce a los niños, niñas y adolescentes como verdaderos sujetos de derechos, promoviendo un cambio de paradigma en la percepción social de la violencia contra los menores.

**16.-** El artículo 44 de la LOPIVI varió la denominación del RUMI, creado por la LOPJM, que pasó a ser llamado Registro Unificado de Servicios Sociales sobre violencia contra la infancia y la adolescencia (en adelante, RUSSVI) y determinó que en este registro se incorporaría la información estadística de casos de violencia sobre la infancia y la adolescencia procedente de los servicios sociales de atención primaria, junto con la procedente de la entidad pública de protección a la infancia. Pero además la LOPIVI trajo consigo la



creación de un nuevo registro, el Registro Central de información sobre violencia contra la infancia y la adolescencia (en adelante, registro central), con el fin de que en el mismo se incorporara no solo información contenida en el RUSVI, sino nuevos datos que debería suministrar el Consejo General del Poder Judicial, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y otras administraciones públicas.

**17.-** El proyecto de real decreto que ahora se informa tiene por objeto el desarrollo de las previsiones legales contenidas en la LOPIVI, cuyo artículo 56 recogió el compromiso de crear ese registro central y remitió a un real decreto su creación. La LOPIVI identificó la información que debería ser notificada a ese registro central, concretó su adscripción orgánica al departamento ministerial que tenga atribuidas las competencias en política de infancia e impuso la obligación de publicación anual de un informe con los datos obtenidos que permita conocer la situación de la violencia contra la infancia y la adolescencia.

**18.-** La creación de este registro central sin duda supone un avance en orden a unificar criterios básicos de notificación que permitan valorar, de manera adecuada, el fenómeno de la violencia contra la infancia y la adolescencia. Sin embargo, debe ponerse de relieve la complejidad práctica a la que se enfrentan las entidades para reportar los datos, dada la heterogeneidad de la información que requiere el registro. Como reconoce el preámbulo *«La recopilación de la información estadística sobre violencia contra la infancia y la adolescencia resulta compleja por su carácter multidimensional y multisectorial que hace que exista un elevado número de entidades que participan en su elaboración. Por ello, el real decreto prevé que existan diversas fuentes de información que suministren datos al registro central»*.

## **V. CONSIDERACIONES PARTICULARES SOBRE EL ARTICULADO**

**19.-** Como se ha avanzado, la creación del registro central está prevista en la LOPIVI, cuyo artículo 56.1 establece lo siguiente: *«Con la finalidad de compartir información que permita el conocimiento uniforme de la situación de la violencia contra la infancia y la adolescencia, el Gobierno establecerá, mediante real decreto la creación del Registro Central de información sobre la violencia contra la infancia y la adolescencia, así como la información concreta y el procedimiento a través del cual el Consejo General del Poder Judicial, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, el RUSVI y las distintas administraciones públicas deben suministrar los datos requeridos al registro.»* Señala el preámbulo del proyecto *«este real decreto configura el registro central como un sistema de información centralizado, en el que se anotarán datos acerca de violencia contra la infancia y la adolescencia, ya sea violencia psicológica y/o emocional, física, sexual, por negligencia, digital, de género, el acoso escolar, y otras categorías de violencia que no se encuadren en*



*ninguna de las modalidades anteriores, de manera coherente con el concepto de violencia previsto en el artículo 1 de la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio».*

**20.-** El capítulo I del proyecto, bajo el título de «Disposiciones generales», se estructura en torno a tres artículos que delimitan el objeto del real decreto, la naturaleza y finalidad del registro central y se conceptualizan los diferentes tipos de violencia.

**21.-** El artículo 1, bajo la rúbrica «Objeto», establece la creación del registro central, fijando su organización y funcionamiento. Al respecto de la redacción del precepto, tras la mención completa del Registro Central de información sobre la violencia contra la infancia y la adolescencia, se acompaña la fórmula «(en adelante, registro central)». El uso de esta cláusula sin duda favorece la simplificación normativa, al evitar la reiteración del nombre completo dado al registro central. Sin embargo, se observa que esta designación no se utiliza de manera uniforme ni en el articulado, ni tan siquiera en los títulos dados a los capítulos, usándose en ocasiones el término «registro», sin más, y en otras «registro central». Se sugiere así que, en aras de una correcta técnica normativa y a una aconsejable coherencia, se unifique el término con el que referirse al Registro Central de información sobre la violencia contra la infancia y la adolescencia, que, en este informe, como se ha avanzado, será mencionado como registro central.

**22.-** El artículo 2 regula la naturaleza y finalidad del registro. De acuerdo con el tenor del precepto proyectado, el registro se configura como «un sistema de información administrativa anonimizada» en el que se insertará información sobre víctimas menores de edad, personas agresoras y medidas puestas en marcha frente a la violencia contra la infancia y la adolescencia. El objetivo propuesto con la puesta en marcha del registro es doble. Por un lado, recopilar información sobre la situación de violencia ejercida contra la infancia y la adolescencia y, por otro lado, partiendo de esta información, mejorar políticas públicas para aumentar la protección de los menores de edad.

**23.-** El artículo 3 contiene un catálogo de definiciones de lo que se considera violencia a efectos del real decreto. El precepto no solo identifica hasta ocho clases de violencia, sino que, como se ha indicado, ofrece una definición de cada una de ellas. La incorporación de estas definiciones al texto proyectado puede tener importantes implicaciones, al fijar el margen de interpretación de estas categorías que van a tener un reflejo directo en el contenido del registro. Así, como se verá, el artículo 5 del proyecto establece, dentro de la información que atañe a las víctimas, que se debe consignar el tipo de violencia ejercida contra ellas. Esta obligación exige que se defina con claridad cada una de las categorías de violencia en aras a alcanzar una plena fiabilidad de la información de la que debe nutrirse el registro que permita



conseguir los fines propuestos en el propio preámbulo del texto, a saber, mejorar políticas públicas para aumentar la protección de las niñas, niños y adolescentes.

**24.-** La relevancia de estas definiciones excede de una mera cuestión terminológica. El artículo 5 del proyecto convierte el “tipo de violencia” en una de las variables nucleares del Registro Central, de modo que la delimitación conceptual de cada categoría condicionará directamente la calidad, comparabilidad y fiabilidad de la información estadística obtenida. Por ello, las categorías empleadas no deberían construirse exclusivamente a partir de los estimadores utilizados en un estudio de prevalencia, cuyo objetivo es facilitar la identificación subjetiva de experiencias de violencia por parte de las personas encuestadas, sino que deberían guardar una correspondencia suficiente con los conceptos jurídicos y técnicos ya consolidados en el ordenamiento interno y en los instrumentos internacionales de protección de la infancia.

**25.-** Esta exigencia encuentra apoyo en el propio artículo 56.1 de la Ley Orgánica 8/2021, que persigue un conocimiento uniforme de la violencia contra la infancia y la adolescencia. La uniformidad estadística exige definiciones suficientemente precisas y estables, capaces de ser aplicadas de manera homogénea por todas las entidades suministradoras de información. Asimismo, responde a las recomendaciones formuladas por el Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas, que ha destacado reiteradamente la necesidad de que los Estados dispongan de sistemas de recopilación de datos basados en categorías definidas de forma consistente y comparable, de manera que permitan conocer adecuadamente las distintas manifestaciones de violencia sufridas por niños, niñas y adolescentes.

**26.-** El precepto, como se ha indicado, diferencia ocho categorías distintas de violencia, a saber, violencia psicológica y/o emocional, violencia física, violencia sexual, violencia por negligencia, violencia digital, violencia de género, acoso escolar y otras categorías de violencia.

**27.-** Si atendemos a las cinco primeras categorías enunciadas, resulta que tanto la clasificación como las definiciones que se consignan en el proyecto vienen en esencia a coincidir con los estimadores de prevalencia reflejados en el Estudio de Prevalencia de la violencia contra la infancia y la adolescencia en España elaborado por el Ministerio de Juventud e Infancia y publicado en el año 2025. Este informe, como se señala en la presentación del estudio y en el preámbulo del proyecto, tenía como objetivo conocer la prevalencia de violencia contra niñas, niños y adolescentes a través del recuerdo autodeclarado de adultos jóvenes entre 18 y 30 años, utilizando para ello cuestionarios autodeclarados sobre recuerdos de la infancia.



**28.-** Los estimadores de prevalencia, donde se incluyen las diferentes clases y caracterizaciones de violencia que ahora, en parte, se trasladan al texto del real decreto, plantean objeciones desde el punto de vista de la técnica normativa y de seguridad jurídica, por cuanto las definiciones no son del todo claras. En ellas se incluyen conceptos y se acompañan ejemplos que en ocasiones podrán hacer dudar de qué clase de violencia debe incluirse en la información a incorporar en el registro.

**29.-** La traslación directa al texto normativo de categorías diseñadas originalmente para un instrumento de investigación social puede resultar problemática desde la perspectiva del principio de seguridad jurídica (artículo 9.3 CE). Mientras que en el ámbito de la investigación empírica es admisible el empleo de categorías descriptivas amplias destinadas a facilitar la autoidentificación de experiencias, en un sistema de información oficial llamado a integrar datos procedentes de órganos judiciales, fuerzas policiales, servicios sociales, registros sanitarios y administraciones educativas resulta imprescindible que las categorías utilizadas posean un grado suficiente de precisión normativa y de coherencia con los conceptos jurídicos e internacionales ya consolidados.

**30.-** No cabe olvidar que los estimadores de prevalencia tienen como fin facilitar a quienes realizan el autocuestionario la identificación de distintos tipos de violencia relacionados con el objeto del estudio, mientras que la clasificación de diferentes tipos de violencia en el texto proyectado tiene por objeto concretar la información que, en relación a la víctima, niño o menor de edad, va a ser incorporada a un registro por cada una de las entidades participantes a las que se refiere el artículo 6 del proyecto.

**31.-** Comienza el artículo 3.1 definiendo lo que cataloga como «*violencia psíquica y/o emocional*». Se sugiere que se elimine de este enunciado la opción de conjunciones que se incorporan en el término a definir, porque no es correcto ni desde el punto de vista de técnica normativa ni desde el punto de vista gramatical. El uso de las dos conjunciones puede hacer dudar si es preciso o no que concurren ambas violencias, máxime tras la lectura de la definición. Si la intención es que deban concurrir ambas, la violencia psicológica y la emocional, se debe utilizar la "y", y en caso contrario la conjunción "o". Como indica la RAE, al examinar el uso de "y/o" se trata de una fórmula innecesaria, pues en español la conjunción "o" no es excluyente.

**32.-** Pues bien, la definición que contiene el proyecto de real decreto de esta categoría de violencia es la siguiente «*conducta intencionada y prolongada en el tiempo que atenta contra la integridad psíquica y emocional de una persona y contra su dignidad como persona, sin que haya intervención de contacto físico entre las personas involucradas. Incluye el maltrato psicológico o emocional; los castigos humillantes o denigrantes; las amenazas, injurias y calumnias; la instrumentalización en conflictos con*



*figuras parentales; la exposición a situaciones de violencia y las amenazas de agresión física».*

**33.-** De esta definición resulta, por tanto, que esta violencia debe ser intencionada y prolongada en el tiempo, por lo que, por ejemplo, un solo acto de violencia psíquica o emocional no podría encuadrarse en el concepto, salvo que ese único acto se prolongue en el tiempo. Pero es que la conducta, según la redacción, debe atentar a tres bienes jurídicos a la vez: la integridad psíquica, la emocional y la dignidad de la persona. A todo ello se anuda un elemento negativo: que no haya intervenido contacto físico entre las personas involucradas, se entiende entre la víctima y el que haya ejercido este tipo de violencia.

**34.-** La definición proyectada se aparta, además, de los principales estándares internacionales en materia de protección de la infancia frente a la violencia. Así, la Observación General nº 13 (2011) del Comité de los Derechos del Niño, relativa al derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia (artículo 19 de la Convención sobre los Derechos del Niño), incluye dentro de la violencia psicológica o emocional conductas como la humillación, la degradación, el aislamiento, las amenazas, el rechazo, la intimidación o la exposición a violencia doméstica, sin exigir que tales comportamientos sean necesariamente prolongados en el tiempo ni que concurren simultáneamente afectaciones a la integridad psíquica, emocional y a la dignidad de la víctima.

**35.-** Del mismo modo, la propia Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia adopta una concepción amplia de la violencia contra la infancia, comprensiva de toda acción, omisión o trato negligente que prive a las personas menores de edad de sus derechos y bienestar o que amenace o interfiera en su adecuado desarrollo físico, psíquico o social (art. 1.2). Esta formulación resulta sensiblemente más amplia que la contenida en el proyecto reglamentario y parece más adecuada para cumplir la finalidad de detección y registro que persigue la norma.

**36.-** Desde esta perspectiva, la exigencia de que la conducta sea necesariamente "prolongada en el tiempo", así como la acumulación de diversos elementos concurrentes, puede restringir indebidamente el alcance de la categoría y dificultar la correcta clasificación de situaciones de violencia psicológica relevantes desde el punto de vista de la protección de la infancia.

**37.-** Tras esta exigente definición, el precepto añade una serie de comportamientos que deben incluirse en esta clase de violencia: el maltrato psicológico o emocional, es decir uno u otro, cuando en la definición previa se exige ambos (además del ataque contra la dignidad de la persona). Los castigos humillantes o denigrantes, las amenazas, injurias y calumnias, que



conforme a la propia definición deberán ser prolongados en el tiempo. La instrumentalización en conflictos con figuras parentales, la exposición a situaciones de violencia y finalmente las amenazas de agresión física, con lo que se parece otorgar a estas «amenazas de agresión física», una cualidad diferente de las «amenazas» que ya están referidas en el enunciado de la definición. En definitiva, la misma denominación de esta categoría como «violencia psíquica y/o emocional», la definición y los ejemplos ilustrativos que se ofrecen, configuran un concepto sumamente ambiguo y confuso que dificulta la correcta identificación de esta clase de violencia.

**38.-** El artículo 3.2 define la «violencia física», como el *«uso de la fuerza por otra u otras personas para causarte dolor. Incluye cualquier comportamiento o acto violento que implique hacer daño y provocar miedo, como los castigos físicos; el maltrato físico; la privación deliberada de comida y agua; el confinamiento o restricción física; la expulsión o negación de la entrada al domicilio y la mutilación genital»*.

**39.-** En primer lugar, por lo que a la técnica normativa se refiere, se sugiere que se utilice el infinitivo «causar» en lugar de la segunda persona del singular «causarte», en aras a garantizar el principio de generalidad de la norma y mantener en el texto del real decreto un necesario rigor técnico.

**40.-** En segundo, por lo que al contenido de la definición se refiere, el texto caracteriza la violencia física como el uso de la fuerza «para causar dolor». Asocia por tanto el uso de la fuerza a un síntoma subjetivo, como es el dolor, cuando jurídicamente la violencia física viene anudada a otros conceptos, como el menoscabo de la integridad física, corporal o la lesión.

**41.-** La definición proyectada parece alinearse en este caso, con la Observación General nº 13 del Comité de los Derechos del Niño que considera violencia física cualquier castigo corporal o cualquier uso de la fuerza física que tenga por objeto causar dolor.

**42.-** En términos semejantes, la Organización Mundial de la Salud define la violencia física a partir del uso intencional de la fuerza física susceptible de ocasionar lesiones, daños para la salud, alteraciones del desarrollo o privaciones.

**43.-** Desde esta perspectiva, la referencia del proyecto a la finalidad de “causar dolor” introduce un elemento subjetivo que puede generar incertidumbre interpretativa y que no forma parte de las definiciones habitualmente empleadas en nuestra legislación que en este sentido se centra más en el hecho objetivo de causar violencia a las personas menores de edad que en la finalidad perseguida. Resultaría más adecuado acudir a parámetros objetivos coherentes con la LO 8/2021 que define la violencia por referencia a parámetros objetivos, en su art. 1.2. como “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.

**44.-** 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”.

**45.-** A continuación de esta definición general, el precepto señala que se incluye en la misma cualquier acto violento que implique hacer daño, surgiendo la duda de si, conforme a la definición el acto violento además de daño deba causar dolor, y «provocar miedo», es decir se exige, acumuladamente el daño y que se provoque miedo, requisito, este último que podría parecer consecuencia misma de la violencia física o constitutivo de otro tipo de violencia. Por otro lado, con respecto a las situaciones de violencia física que a modo de ejemplo cita la norma, en concreto el confinamiento o la restricción física y la expulsión o negación de la entrada al domicilio, más allá de que se debe exigir el componente de causar dolor (se entiende físico por la propia categoría que se está definiendo), parecerían más propios de una violencia psicológica o emocional que de una física.

**46.-** Se sugiere, en fin, que se ofrezca una definición más clara y precisa y que elimine los términos subjetivos y ambiguos en aras a identificar con más exactitud esta categoría de violencia.

**47.-** El artículo 3.3 define la «violencia sexual» como *«todo acto sexual, la tentativa de consumar un acto sexual, los comentarios o insinuaciones sexuales no deseados, o las acciones para comercializar o utilizar de cualquier otro modo la sexualidad de una persona mediante coacción por otra persona, independientemente de la relación de esta con la víctima, en cualquier ámbito, incluidos el hogar y el lugar de trabajo»*.

**48.-** Esta definición resulta incompleta. Comienza considerando violencia sexual como todo acto sexual o la tentativa de consumar un acto sexual, sin más precisiones. Parece más que exigible que los actos sexuales o las tentativas de consumar actos sexuales, para que puedan encuadrarse en el ámbito de la violencia, deben atentar contra la libertad o la indemnidad sexual de alguien, y más concretamente, ateniéndonos a la naturaleza del registro



al que se va a incorporar la información, de un menor de edad. Dentro de la definición incluye «*las acciones para comercializar o utilizar de cualquier otro modo la sexualidad de una persona mediante coacción por otra persona*», dejando fuera por tanto estos actos cuando en lugar de la coacción se hayan utilizado otros medios como, por ejemplo, la amenaza. Resultaría así conveniente una redacción más depurada de la definición, en la que se especifique que la violencia sexual abarca cualquier acto que vulnere la libertad o indemnidad sexual de la víctima que, por lo que respecta al propósito del registro central serán niños, niñas o adolescentes.

**49.-** La definición proyectada debería asimismo coordinarse con las categorías ya consolidadas en el ordenamiento jurídico español. En particular, el artículo 1.2 de la Ley Orgánica 8/2021 incluye expresamente la violencia sexual entre las formas de violencia contra la infancia y la adolescencia y ofrece una concepción amplia de la misma, comprensiva de cualquier actuación que atente contra la libertad o indemnidad sexual de las personas menores de edad.

**50.-** Igualmente, la Ley Orgánica 10/2022, de garantía integral de la libertad sexual, configura la violencia sexual desde la perspectiva de la vulneración de la libertad sexual de la persona afectada, abandonando concepciones centradas exclusivamente en determinadas formas de coacción física.

**51.-** Desde la óptica internacional, el artículo 34 de la Convención sobre los Derechos del Niño obliga a los Estados a proteger a los menores frente a toda forma de explotación y abuso sexual, mientras que el Convenio del Consejo de Europa para la protección de los niños contra la explotación y el abuso sexual (Convenio de Lanzarote) adopta igualmente una noción amplia de violencia sexual que comprende múltiples conductas atentatorias contra la libertad e indemnidad sexual.

**52.-** Por ello, resultaría más adecuado que la definición reglamentaria se construyera tomando como referencia estos instrumentos normativos, identificando la violencia sexual con cualquier conducta que vulnere la libertad o indemnidad sexual de niños, niñas o adolescentes, con independencia de los medios empleados para su comisión.

**53.-** El artículo 3.4 define una categoría que denomina «violencia por negligencia» del siguiente modo «*falta de cuidados adecuados de parte de los padres, las madres o de las personas responsables de la atención de la persona en cuestión. Incluye la negligencia en necesidades básicas; en necesidades de seguridad; en necesidades formativas; en necesidades psicológicas y/o emocionales*».

**54.-** Con respecto a la definición, resultaría aconsejable que, como ya se ha indicado, tratándose de un registro en el que su finalidad, definida en el artículo 2.2 del propio proyecto, es incorporar información relativa a víctimas



de violencia menores de edad, se sustituyera la expresión de «persona en cuestión» por la más descriptiva y acomodada a la naturaleza y objeto del propio registro central de «menores de edad». En cuanto a la referencia a «personas responsables», el precepto debería ser más preciso a fin de concretar si se está refiriendo o no a personas sobre las que pueda recaer una mera responsabilidad de hecho o una responsabilidad legal del menor a través de figuras como la tutela o el acogimiento. Por otro lado, en materia de técnica normativa, como antes se ha argumentado, se aconseja que se elimine la opción de las conjunciones que se incorporan al referir a necesidades «psicológicas y/o emocionales».

**55.-** El artículo 3.5 conceptúa lo que denomina «violencia digital» y la define como *«violencia psicológica o sexual perpetrada por otra u otras personas a través de redes sociales, internet, teléfono u otros medios digitales, como el ciberacoso, o la difusión pública de datos privados»*. Aparece así, como una subcategoría de la violencia psicológica (ya no emocional) y de la violencia sexual, caracterizada por el medio a través del cual se ejerce.

**56.-** La necesidad de una delimitación especialmente clara de esta categoría resulta reforzada por la creciente relevancia que las formas de violencia digital han adquirido en la experiencia vital de niños, niñas y adolescentes. La propia Ley Orgánica 8/2021 incorpora expresamente la violencia cometida a través de las tecnologías de la información y la comunicación entre las formas de violencia frente a la infancia y la adolescencia.

**57.-** Los organismos internacionales especializados han venido advirtiendo igualmente sobre el incremento de riesgos específicos asociados al entorno digital, incluyendo el ciberacoso, la difusión no consentida de imágenes, el grooming, la explotación sexual en línea o la exposición a contenidos violentos. Así lo reflejan, entre otros instrumentos, la Observación General nº 25 (2021) del Comité de los Derechos del Niño sobre los derechos de la infancia en relación con el entorno digital y la Estrategia del Consejo de Europa sobre los Derechos del Niño.

**58.-** Precisamente por la importancia cuantitativa y cualitativa que estas manifestaciones de violencia presentan en la actualidad, resulta aconsejable que la definición proyectada delimite con mayor precisión qué conductas deben ser registradas bajo esta categoría, evitando solapamientos con otras formas de violencia y favoreciendo la homogeneidad en la recopilación de los datos.

**59.-** El artículo 3.6 aborda como categoría diferenciada la violencia de género y la define como *«violencia que, como manifestación de la discriminación, la situación de desigualdad y las relaciones de poder de los hombres sobre las mujeres, se ejerce sobre éstas por parte de quienes sean o hayan sido sus cónyuges o de quienes estén o hayan estado ligados a ellas por relaciones*



*similares de afectividad, aun sin convivencia. Incluye tanto la exposición a la violencia de género contra la madre o tutora legal, como el maltrato directo hacia las personas menores de edad.»*. La definición que ofrece es una reproducción del artículo 1.1 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, a la que se añade de modo expreso la exposición de los menores a la violencia de esta naturaleza cuando se ejerce contra su madre o tutora.

**60.-** Continúa el artículo 3.7 categorizando como otro tipo de violencia, el acoso escolar, que se define como *«proceso social perjudicial que se caracteriza por un desequilibrio de poder impulsado por normas sociales e institucionales. A menudo se repite y se manifiesta como un comportamiento interpersonal no deseado entre los estudiantes o el personal de la escuela que causa daño físico, social y emocional a los individuos o grupos objetivo, y a la comunidad escolar en general»*.

**61.-** Esta descripción corresponde exactamente a la definición de acoso escolar que fue presentada originariamente en el Foro Mundial contra el Acoso Escolar celebrado en 2023, que posteriormente se incluyó en el artículo oficial de la UNESCO titulado *«Definir el acoso en la escuela y sus implicaciones para la educación, los docentes y los educandos»*. Esta definición, sin duda establece elementos esenciales para la caracterización del acoso, como el desequilibrio de poder, la intención, la repetición y los efectos que la conducta pueden tener en los niños y menores de edad, sin embargo no parece la más adecuada para su inclusión en un texto legal, porque resulta en exceso abstracta e incluye un gran número de conceptos jurídicos indeterminados, como el «proceso social perjudicial», que dificultan la identificación de este tipo de violencia.

**62.-** Continúa el artículo 3.7 indicando que dentro del concepto se *«Incluye el ciberacoso, como forma de acoso que se produce a través de tecnologías digitales. Puede tener lugar en redes sociales, plataformas de mensajería, plataformas de juego y teléfonos móviles. Es un comportamiento que se repite y que busca atemorizar, enfadar o humillar a otras personas»*. En este caso, esta caracterización del ciberacoso, se corresponde con el texto contenido en el portal global de UNICEF, dentro de su campaña *«Ciberacoso: qué es y cómo detenerlo»*. En todo caso este ciberacoso aparece enmarcado dentro del acoso escolar y por lo tanto sería una categoría diferente de la violencia digital que también se define en la norma, atendiendo al entorno en el que se produce.

**63.-** Finaliza el artículo 3 con un apartado 8, en el que bajo el título de *«Otras categorías de violencia»*, enumera las siguientes: *«corrupción; abandono; mendicidad; explotación laboral; matrimonio forzado; matrimonio infantil; acoso por identidad de género; acoso por orientación sexual, así como la presencia de cualquier comportamiento violento en su ámbito familiar o en*



*cualquier otro entorno*». Lo cierto es que el listado que ofrece el artículo 3.8 incorpora conductas que son subsumibles en el resto de las categorías de violencia, sin que la MAIN o el preámbulo ofrezca justificación que explique la decisión de incorporar esta «otras categorías de violencia», y que sin duda complica la labor de quienes deben suministrar información al registro central a fin de identificar el tipo de violencia ejercitada contra el menor de edad.

**64.-** El capítulo I del proyecto se cierra con el artículo 4 en el que desde la previsión legal genérica contenida en el artículo 56.2 de la LOPIVI, que adscribe el registro central al departamento ministerial que tenga atribuidas las competencias en política de infancia, concreta esta adscripción en la Dirección General de Derechos de la Infancia y la Adolescencia del Ministerio de Juventud e Infancia, a quien atribuye no solo la adopción de «*las medidas necesarias para asegurar la agilidad en la transmisión de la información, así como la seguridad, integridad, confidencialidad, disponibilidad y accesibilidad de los datos contenidos en el registro*» sino también la adopción de toda decisión o acuerdo relativo al registro central.

**65.-** El capítulo II, bajo la rúbrica de «Características del registro», se compone de los artículos 4 y 5 destinados respectivamente a fijar cuál será la información que contendrá el registro y a concretar lo que denomina entidades participantes.

**66.-** Por lo que respecta a la información contenida en el registro central, el artículo 56 de la LOPIVI, si bien difiere al real decreto de creación del registro central la información que se le deberá remitir, establece una serie de aspectos que, como mínimo, le deberán ser notificados al registro central distinguiendo cuatro categorías: la relativa a las víctimas, la relativa a las personas agresoras, la información policial y judicial y las medidas puestas en marcha frente a la violencia sobre la infancia y la adolescencia.

**67.-** El texto proyectado comienza distinguiendo entre la información de las víctimas, de las personas agresoras, las medidas puestas en marcha frente a la violencia contra la infancia y la adolescencia, refiere un apartado relativo al origen de la información, en la que puede considerarse incluido lo que la LOPIVI denomina información policial y judicial y finaliza con un apartado que impone la necesidad de que se aporten los datos relativos a la fecha y provincia en la que se produjo el caso de violencia y la fecha en la que cada entidad participante la registró.

**68.-** Comenzando con la información relativa a las víctimas, a los aspectos exigidos, como mínimo, por la LOPIVI, edad, sexo, tipo de violencia, gravedad, nacionalidad y, en su caso, discapacidad, el texto proyectado en su artículo 5.a) añade la información relativa a la provincia de residencia.

**69.-** Por lo que respecta a la información de las personas agresoras, que la LOPIVI limitaba a edad, sexo y relación con la víctima, el proyectado artículo



5.b) añade los datos relativos a la nacionalidad, la provincia de residencia y en su caso la discapacidad de la persona agresora.

**70.-** El artículo 5.c) recoge, del mismo modo que el artículo 56 de la LOPIVI, que se incorporarán al registro central las «Medidas puestas en marcha, frente a la violencia contra la infancia y la adolescencia». Ante esta redacción, desde un punto de vista gramatical, se aconseja que sea eliminada la coma que separa incorrectamente el sujeto de su complemento.

**71.-** Como se ha adelantado el proyecto ha decidido sustituir «la información policial y judicial» que se exige en el artículo 56.1.c) de la LOPIVI, por un apartado 5.d) que bajo el título «Con respecto al origen de la información», enumera una suerte de datos que serán suministrados por las diferentes entidades participantes. Esta decisión resulta ambigua, porque el enunciado del precepto indica «La información contenida en el registro comprenderá los siguientes aspectos», y tras tres apartados a), b), y c), en los que como se ha visto efectivamente se hace referencia a la información que contendrá el registro central, aparece este apartado d) referido al origen de la información.

**72.-** Comenzando con el artículo 5.d) I, indica el proyecto «*Información del Consejo General del Poder Judicial, que conste en los boletines estadísticos que se elaboran trimestralmente en los órganos judiciales y, en concreto, en las secciones de los tribunales de instancia especializadas en infancia y adolescencia y en violencia sobre la mujer*».

**73.-** Por lo que a esta información se refiere, es preciso indicar que en el preámbulo del texto se hace una remisión a la Sección de Estudios sobre Organización y racionalización de la Oficina Judicial, como órgano al que le corresponde dentro del Consejo General del Poder Judicial analizar y obtener conclusiones de la estadística judicial. Pues bien, la realidad organizativa a la que se alude en el preámbulo no se corresponde con el diseño actual del Consejo General del Poder Judicial, en el que es la Sección de Estadística Judicial la que, encuadrada en el Servicio de Inspección, tiene, a los efectos del artículo 15 de la Ley 12/1989, de 9 de mayo de 1989, de la Función Estadística Pública, la calificación de servicio estadístico. La Sección de Estadística es la responsable del diseño y mantenimiento del sistema informático de captura de los boletines trimestrales, del seguimiento de la captura y validación de los mismos; del sistema de consultas e informes estadísticos de la Intranet del CGPJ y del Punto Neutro Judicial, y de la elaboración de informes trimestrales y anuales. En este sentido, debería acomodarse la redacción del preámbulo del proyecto a la realidad organizativa actual del Consejo General del Poder Judicial.

**74.-** En todo caso, como se desprende del citado artículo 5.d) I, la información que deberá suministrar el Consejo General del Poder Judicial es la que conste en los boletines estadísticos trimestrales elaborados por los



órganos judiciales. A este respecto es preciso recordar que el contenido y los planes de estos boletines estadísticos son aprobados por la Comisión Nacional de Estadística Judicial, integrada por el Ministerio de Justicia, una representación de las Comunidades Autónomas con competencias en la materia, el Consejo General del Poder Judicial y la Fiscalía General del Estado, cuya estructura composición y funciones está regulada por el Real Decreto 1184/2006, de 13 de octubre.

**75.-** Por otro lado, de la redacción del precepto proyectado no resulta claro el origen de la información que pretende ser inscrita en el registro central. Comienza exigiéndose la información contenida en los boletines estadísticos que se elaboran trimestralmente en los órganos judiciales para a continuación hacer referencia *«en concreto en las secciones de los tribunales de instancia especializadas en infancia y adolescencia y en violencia sobre la mujer»*.

**76.-** Por lo que respecta a las secciones de los tribunales de instancia especializadas en Infancia y Adolescencia, no se especifica si se trata únicamente de las secciones de Violencia contra la Infancia y la Adolescencia de los Tribunales de Instancia, o si también se debe incluir la información de las secciones de Familia, Infancia y Capacidad de los Tribunales de Instancia. La duda surge de esta redacción y del contenido del preámbulo de la norma cuando señala *«En concreto, el CGPJ proporcionará los datos que registren las nuevas Secciones de Violencia contra la Infancia y la Adolescencia y las Secciones de Familia, Infancia y Capacidad creadas por la recientemente aprobada Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia»*. Se propone por ello, que se especifique con claridad las Secciones de los Tribunales de Instancia de las que debe obtenerse información para suministrar al registro central.

**77.-** Continúa el artículo 5.d) II refiriendo la *«Información judicial, recogida en el Sistema de Registros Administrativos de Apoyo a la Actividad de Justicia (SIRAJ) del Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, o en el sistema que lo sustituya»*. El SIRAJ, está integrado por el Registro Central de Penados, el Registro Central para la Protección de las Víctimas de la Violencia Doméstica y de Género, el Registro Central de Medidas Cautelares, Requisitorias y Sentencias no Firmes, el Registro Central de Rebeldes Civiles, el Registro Central de Menores y el Registro Central de Delincuentes Sexuales y de Trata de seres humanos, y su gestión, como señala el artículo 4 del Real Decreto 95/2009, de 6 de febrero, por el que se regula el Sistema de registros administrativos de apoyo, le corresponde al Ministerio con competencias en materia de Justicia, a través de la Secretaría de Estado. Como señala el preámbulo *«la información reportada por el Consejo General del Poder Judicial (en adelante, CGPJ) y el Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes contribuirán a dimensionar aquella violencia contra la infancia y la adolescencia que ha sido judicializada»*.



**78.-** El artículo 5.d) III alude a la *«Información policial: información recogida en el Sistema Estadístico de Criminalidad (SEC) del Ministerio del Interior, o en el sistema que lo sustituya.»*. Actualmente es la Dirección General de Coordinación y Estudios quien tiene encomendada la labor de elaborar periódicamente los datos estadísticos de criminalidad, conforme a lo dispuesto en el artículo 6 del Real Decreto 207/2024, de 27 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior.

**79.-** A continuación, el artículo 5.d) III hace referencia a la información sanitaria. Como señala el preámbulo *«Los registros sanitarios constituyen otra fuente esencial de información en materia de violencia contra la infancia y la adolescencia, especialmente, cuando esta cursa con sintomatología o requiere de hospitalización»*. Concreta el texto que el origen de esta información sanitaria provendrá de la que conste en el Registro de Actividad de Atención Especializada (RAE-CMBD) del Ministerio de Sanidad, o registro que lo sustituya. En el citado registro se incorporan datos referidos a la actividad asistencial, las patologías atendidas, su complejidad o el abordaje clínico.

**80.-** El artículo 5.d) V delimita la información que será proporcionada por los servicios sociales. En este caso los datos que se aportaran al registro central provendrán de los que estén incorporados en el Registro Unificado de Servicios Sociales sobre Violencia contra la Infancia (RUSSVI) del Ministerio de Juventud e Infancia, o en el registro que lo sustituya.

**81.-** El RUSSVI es una herramienta diseñada para recoger, coordinar y analizar toda la información y las medidas puestas en marcha por los servicios sociales ante casos de violencia contra menores. Como ya se ha explicado, tiene su origen en el Registro Unificado de Maltrato Infantil previsto en el artículo 22 ter de la LOPJM que fue sustituido por el artículo 44 de la LOPIVI, cuyo apartado segundo determina que *« La información estadística de casos de violencia sobre la infancia y la adolescencia procedente de los servicios sociales de atención primaria, junto con la procedente de la entidad pública de protección a la infancia, será incorporada, con la desagregación establecida, en el Registro Unificado de Maltrato Infantil al que se refiere el artículo 22 ter de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, y que pasa a denominarse Registro Unificado de Servicios Sociales sobre Violencia contra la Infancia (en adelante, RUSSVI)»*.

**82.-** Por lo que respecta a la información sobre violencia de género, establece el preámbulo del real decreto *«El informe "Menores y violencia de género", publicado por la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género, concluye que el 24,7% del número total de menores encuestadas ha tenido conocimiento de que su madre ha vivido alguna situación de violencia de género. Asimismo, según el Informe Estadístico del Sistema VioGén de enero de 2026, se han contabilizado un total de 103.463 casos de violencia de*



*género activos, que afectan a personas menores de edad. En concreto, la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género, como órgano competente de la propuesta de la política del Gobierno contra las distintas formas de violencia contra las mujeres así como el impulso, coordinación y asesoramiento en todas las medidas que se lleven a cabo en esta materia, de acuerdo con el Real Decreto 246/2024, de 8 de marzo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Igualdad, y se modifica el Real Decreto 1009/2023, de 5 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales, actúa como órgano permanente de recogida y análisis de la información sobre las distintas formas de violencia sexual, de acuerdo con la Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de garantía integral de la libertad sexual».*

**83.-** Por otro lado, la MAIN que acompaña a la norma al analizar su impacto por razón de género establece expresamente «*Asimismo, se contempla la notificación al registro central de los casos de violencia registrados por el Ministerio de Igualdad, a través de la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género*». Sin embargo, el artículo 5.d) VI proyectado, al establecer el origen de la información referida a la violencia de género, dispone lo siguiente: «*Información sobre violencia de género: información recogida en la Estadística de Víctimas Mortales por Violencia Contra la Mujer por Razón de Género del Ministerio de Igualdad, o en la estadística que la sustituya*».

**84.-** Ni en el preámbulo ni en la MAIN, se da explicación del motivo por el que la información relativa a la violencia de género con origen en el Ministerio de Igualdad quedará limitada a la inclusión de los datos referidos a víctimas mortales por violencia contra la mujer recogidos por la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género de ese Ministerio.

**85.-** Finaliza el artículo 5.d) con un apartado VII, en el que se hace referencia a «*Información sobre acoso escolar*», exponiendo el contenido referenciado, pero prescindiendo de toda indicación relativa precisamente a cuál será la fuente de esta información.

**86.-** Solo atendiendo al preámbulo del texto se puede considerar que ese origen debe buscarse, en parte, en el ámbito del Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes, al señalar «*El entorno escolar constituye el segundo ámbito en el que más casos de violencia contra la infancia y la adolescencia se producen, solo precedido por el entorno familiar, tal y como se desprende del Estudio de Prevalencia de la violencia contra la infancia y la adolescencia en España. Ello subraya el rol esencial en esta materia del Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes, como departamento ministerial encargado de la propuesta y ejecución de la política del Gobierno en materia educativa, en los términos previstos en el Real Decreto 274/2024, de 19 de marzo, por el que se desarrolla la estructura*



*orgánica básica del Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes».*

**87.-** El artículo 5 se ultima con un apartado e) que añade a la información que, como mínimo exige el artículo 56, la necesidad de que se incorpore al registro central la *«Fecha y provincia en la que se produjo el caso de violencia (salvo que se trate de violencia digital, en cuyo caso señalará esta circunstancia) y fecha en la que cada entidad participante la registró».*

**88.-** Dada la multiplicidad de entidades que suministrarán los datos y la heterogeneidad de la información contenida en sus diferentes registros, resulta manifiesto que la información aportada de forma aislada por cada entidad participante será insuficiente para satisfacer la totalidad de los datos del proyectado artículo 5.

**89.-** El artículo 6 cierra el capítulo II del texto estableciendo qué entidades estarán obligadas a facilitar la información de la que dispongan en sus respectivos registros, a saber: el Consejo General del Poder Judicial, el Ministerio de la Presidencia, Justicia y relaciones con las Cortes, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Sanidad, el Ministerio de Juventud e Infancia, el Ministerio de Igualdad y el Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes.

**90.-** El capítulo III, bajo la rúbrica de «Funcionamiento del registro», se estructura en torno a los artículos 7 a 11. Como señala el preámbulo de la norma *«Con respecto a su funcionamiento, se concretan aspectos relativos a la transmisión de los datos, el soporte de la información, el régimen de acceso a los datos, las medidas de seguridad, la difusión y la reutilización de la información contenida en el registro central».*

**91.-** Comienza el artículo 7 regulando cómo se llevará a cabo la transmisión de los datos y cuándo deberá tener lugar, disponiendo el artículo 7.3 la obligación de las entidades participantes de suministrar en el primer trimestre de cada año natural la información correspondiente al año anterior.

**92.-** El artículo 7.4 exige que los datos deberán ser facilitados de manera anonimizada y establece que *«Cada entidad garantizará que la anonimización se realice con técnicas que impidan la identificación directa o indirecta de las personas afectadas, conforme a lo establecido en el Considerando 26 del Reglamento (UE) 2016/679, de 27 de abril de 2016 relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE».*

**93.-** La cita de un Considerando de una norma de la Unión Europea en el articulado de un texto normativo no se acomoda a los principios rectores de la técnica normativa. Los Considerandos son párrafos expositivos previos al



articulado que explican los motivos, el contexto y los objetivos de la norma. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha negado valor jurídico a los Considerandos. Es el caso, entre otras muchas, de la sentencia del Tribunal de Justicia de 22 de enero de 2026, NOVIS Insurance Company, C-18/24 [ECLI:EU:C:2026:33] que, al hilo del análisis del Considerando de un Reglamento de la Unión, declara « *En cualquier caso, cabe recordar que, según reiterada jurisprudencia, aunque la exposición de motivos de un acto de la Unión puede precisar el contenido de las disposiciones de ese acto y proporciona elementos interpretativos que pueden arrojar luz sobre la voluntad del autor de ese acto, no tiene valor jurídico vinculante y no puede ser invocada para establecer excepciones a las propias disposiciones del acto de que se trate ni para interpretarlas en un sentido contrario a su tenor literal (sentencia de 21 de marzo de 2024, LEA, C-10/22, EU:C:2024:254, apartado 51 y jurisprudencia citada)*» (apartado 48). Resulta por tanto necesario que el texto del artículo sustituya la referencia al Considerando de un texto legal por la cita expresa a la norma jurídica de aplicación.

**94.-** El artículo 8 exige que el registro central se implemente en soporte digital y que su contenido en soportes informáticos se adecúe al Esquema Nacional de Seguridad (ENS), regulado en el Real Decreto 311/2022, de 3 de mayo.

**95.-** La Dirección General, a la que queda adscrito el registro central, será la encargada, conforme a lo dispuesto en el artículo 9 del texto, de autorizar el acceso al mismo y a la información en él contenida, debiendo cada entidad participante determinar el personal responsable que autorizará al personal encargado de suministrar la información y consultar los datos del registro central.

**96.-** El artículo 10 del proyecto faculta a la Dirección General a establecer mecanismos de control de acceso al registro central, insistiéndose, como ya recoge el artículo 8 en la necesidad de que el tratamiento de datos se lleve a cabo conforme a la regulación del Esquema Nacional de Seguridad.

**97.-** Finaliza el articulado del texto imponiendo la obligación a la Dirección General de publicar anualmente un informe del estado de situación de violencia contra la infancia y la adolescencia con los datos obtenidos en el registro central, y facultando tanto a la Dirección General como a las entidades participantes a descargar los datos contenidos en el mismo, para fines estadísticos.

**98.-** La disposición adicional única determina que las medidas previstas en el real decreto proyectado no generarán un incremento del gasto público.

**99.-** La disposición transitoria única impone a las entidades participantes la obligación de suministrar, dentro del primer año de funcionamiento del



registro central, todos los datos de los que dispongan, desde la entrada en vigor de la LOPIVI.

**100.-** La disposición final primera determina el título competencial, la competencia exclusiva del Estado 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 de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 149.1.1.<sup>a</sup> de la Constitución Española.

**101.-** La disposición final segunda faculta al titular del Ministerio de Juventud e Infancia para dictar las disposiciones administrativas y medidas necesarias para el desarrollo y ejecución de este real decreto.

**102.-** La disposición final tercera, bajo la rúbrica «Entrada en vigor», comienza disponiendo que «El presente real decreto entrará en vigor a los 20 días de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado», para a continuación añadir «*Las entidades participantes iniciarán el suministro de información en el registro en el plazo máximo de nueve meses, a partir de la entrada en vigor de este real decreto, con el fin de que puedan llevar a cabo las modificaciones oportunas para adaptarse a lo dispuesto en el mismo*». Al respecto de este último inciso parece más adecuado que su contenido sea objeto de una disposición transitoria, que permitiera separar la obligación de las entidades participantes de suministrar la información al registro central tras la entrada en vigor del texto, de la entrada en vigor propiamente dicha que se contiene en esta disposición final.

**103.-** El proyecto se ultima con el acompañamiento de un anexo bajo el título «*Definiciones de las variables incluidas en el Registro Central de información sobre violencia contra la infancia y la adolescencia*». Las variables enunciadas vienen a coincidir con la información que contendrá el registro central, conforme a lo dispuesto en el artículo 5 del proyecto, ofreciéndose en este anexo las pautas a seguir para consignar cada uno de los aspectos a recoger.

**104.-** Comenzando por la edad, los valores que se deberán aportar, tanto para el caso de la víctima como del agresor, serán los siguientes: número de años o desconocida. En cuanto al sexo del agresor o de la víctima se deberán consignar los valores de femenino, masculino, otros o desconocido. La provincia de residencia se hará constar conforme a los códigos de provincia empleados por el Instituto Nacional de Estadística (INE), salvo que se trate de violencia digital, en cuyo caso se señalará esta circunstancia. En cuanto a la nacionalidad, deberá diferenciarse entre el valor de española o extranjera y dentro de esta última se identificará con los códigos de países empleados por el Instituto Nacional de Estadística (INE) o desconocido. La discapacidad se registrará de acuerdo con los siguientes valores: física, intelectual, sensorial, pluri-deficiencia, desconocida o ninguna. A este respecto, se aconseja sustituir el término s consignar de pluri-deficencia, por el término



pluridiscapacidad, a fin de que se alinee con la terminología jurídica adecuada. Por lo que respecta a la relación entre víctima y agresor el anexo distingue entre relación familiar, pares, pareja, otra, ninguna o desconocida.

**105.-** También incorpora el anexo un apartado bajo el título «*Gravedad de la violencia*», que no está incluido en el artículo 5 del real decreto, en el que se indica que se deberá llevar a cabo el registro central de acuerdo con los siguientes valores «*leve, moderada o grave. Se registrará como leve si existe un riesgo bajo para la integridad física y/o psicológica de la víctima; como moderada si el riesgo es intermedio y como grave si el riesgo es elevado*», graduándose la violencia únicamente en torno a dos de las clases de violencia que recoge y define el texto, a saber, la integridad física y la psicológica, y usando nuevamente el uso de las dos conjunciones «y/o» que, como se ha insistido en este informe, no es correcto ni desde el punto de vista de técnica normativa ni desde el punto de vista gramatical.

**106.-** Finalmente, constan en el anexo los valores relativos a la fecha en la que se produjo el caso de violencia y la fecha del registro. En el primer caso se consignará el mes y año de la agresión, si se conoce, y en caso de que no se tenga el dato se consignará «desconocida». Para el caso de «agresiones continuadas o repetidas», se hará constar la fecha de la inicial o de la primera que se tenga conocimiento. A este respecto se debe hacer notar que sería más adecuado hacer referencia a «violencias continuadas o repetidas» ante la clasificación ofrecida por el propio real decreto en su artículo 5. En el segundo supuesto, se registrará el mes y año en el que la entidad participante registró el caso de violencia o desconocida.

## **VI. CONCLUSIONES**

**PRIMERA.-** El real decreto proyectado da respuesta a las previsiones legales contenidas en la LOPIVI, cuyo artículo 56 recogió el compromiso de crear Registro Central de información sobre la violencia contra la infancia y la adolescencia y remitió a un real decreto su creación. La regulación del registro central supone un avance en orden a unificar criterios básicos de notificación que permitan valorar, de manera adecuada, el fenómeno de la violencia contra la infancia y la adolescencia. Sin embargo, debe ponerse de relieve la complejidad práctica a la que se enfrentan las entidades para reportar los datos, dada la heterogeneidad de la información que requiere el registro.

**SEGUNDA.-** El proyecto contiene un catálogo de definiciones de lo que se considera violencia a efectos del real decreto, distinguiendo hasta ocho clases de violencia. La incorporación de definiciones de las clases de violencia a las que se refiere el texto proyectado puede resultar positiva si se delimita con claridad cada una de ellas, por cuanto tendrá un reflejo directo en la uniformidad de los datos que cada entidad participante remitirá al registro.



Sin embargo, las definiciones que se ofrecen en el texto no son claras ni precisas, se acompañan de términos y ejemplos subjetivos y ambiguos que en ocasiones podrán hacer dudar a la entidad participante sobre qué clase de violencia debe incluirse en la información a incorporar en el registro central. El texto debería alinearse con los conceptos jurídicos que se incorporan en las normas internacionales y nacionales sobre protección integral a la infancia y la adolescencia.

**TERCERA.-** El real decreto añade a la información mínima a la que se refiere el artículo 56 de la LOPIVI otros datos que se deberán incorporar al registro central como es el caso de la información relativa a la provincia de residencia de la víctima, los datos relativos a la nacionalidad, la provincia de residencia y en su caso la discapacidad de la persona agresora o la fecha y provincia en la que se produjo el caso de violencia y la fecha en la que cada entidad participante llevó a cabo el registro.

**CUARTA.-** Por lo que respecta al origen de la información a suministrar al registro central y las entidades participantes obligadas a ello, el Consejo General del Poder Judicial deberá aportar la que conste en los boletines estadísticos trimestrales elaborados por los órganos judiciales, concretándose en el articulado que los datos serán los obtenidos *por «las secciones de los tribunales de instancia especializadas en infancia y adolescencia y en violencia sobre la mujer»*, sin especificar, como sí hace el preámbulo, si se trata de datos provenientes de las secciones de Violencia contra la Infancia y la Adolescencia de los Tribunales de Instancia, o si también se debe incluir la información de las secciones de Familia, Infancia y Capacidad de los Tribunales de Instancia, por lo que se sugiere que se especifique con claridad las Secciones de los Tribunales de Instancia de las que debe obtenerse información para suministrar al registro central.

**QUINTA.-** El artículo 7.4 del proyecto exige que los datos deberán ser facilitados al registro central de manera anonimizada y se apoya en el Considerando 26 del Reglamento (UE) 2016/679, de 27 de abril de 2016 relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE. La cita de un Considerando, que tiene valor interpretativo, en un texto normativo no se acomoda a los principios rectores de la técnica normativa por lo que resulta necesario que el texto del artículo sustituya la referencia al Considerando de un texto legal por la cita expresa a la norma jurídica de aplicación.

Es cuanto tiene que informar el Consejo General del Poder Judicial.