

Proyecto de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 5/2000, reguladora de la responsabilidad penal de los menores, complementaria de la Ley por la que se modifica la Ley 1/2000, de Enjuiciamiento Civil

[121/000041]

Proyecto de Ley por la que se modifica la Ley 1/2000 de Enjuiciamiento Civil, para regular el procedimiento de determinación de la edad

[121/000040]



Dosier. Serie legislativa. Núm. 31-32. Enero 2025

**Departamento de Documentación**

Dirección de Documentación,  
Biblioteca y Archivo

La Mesa de la Cámara, en su reunión del día 26 de noviembre, acordó, en relación con el **Proyecto de Ley por la que se modifica la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, para regular el procedimiento de determinación de la edad**<sup>1</sup>, encomendar su aprobación con competencia legislativa plena, conforme al artículo 148 del Reglamento, a la Comisión de Justicia. En esa misma reunión, y en relación con el **Proyecto de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores, complementaria de la Ley por la que se modifica la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, para regular el procedimiento de determinación de la edad**<sup>2</sup>, la Mesa estableció encomendar Dictamen, conforme al artículo 109 del Reglamento, a la misma Comisión.

El **primero de los proyectos**, por el que se modifica la Ley 1/2000 de Enjuiciamiento Civil, da cumplimiento al mandato legal recogido en la **disposición final vigésima cuarta** de la Ley Orgánica 8/2021<sup>3</sup>, en la que se establece que “El Gobierno, en el plazo de doce meses desde la aprobación de esta ley, procederá al **desarrollo normativo del procedimiento para la determinación de la edad de los menores**, de modo que se garantice el cumplimiento de las obligaciones internacionales contraídas por España, así como la prevalencia del interés superior del menor, sus derechos y su dignidad”.

En base a ello, el proyecto regula un nuevo procedimiento de determinación de la edad, que carecía hasta ahora de regulación en nuestro ordenamiento jurídico de forma completa y sistemática, ya que solo se hacía mención para atribuir la competencia al Ministerio Fiscal en los artículos **12.4** de la Ley Orgánica 1/1996<sup>4</sup> y en el artículo **35.3** de la Ley Orgánica 4/2000<sup>5</sup>. Este nuevo procedimiento atribuye, con **carácter general**, la competencia a los **juzgados de primera Instancia especializados en asuntos de familia**, o, de no existir especialización, a los juzgados que por turno de reparto corresponda.

El nuevo procedimiento de determinación de la edad se configura como un procedimiento judicial de naturaleza civil, que acoge las recomendaciones que la doctrina e instituciones especializadas en los derechos de infancia y adolescencia han efectuado sobre los requisitos y las garantías que debe tener cualquier modelo de procedimiento de determinación de la edad.

<sup>1</sup> Este Proyecto de Ley se estructura en **una Exposición de Motivos, un artículo único, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y ocho disposiciones finales**

<sup>2</sup> Este Proyecto de Ley Orgánica se estructura en **una Exposición de Motivos, un artículo único, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales**

<sup>3</sup> Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia

<sup>4</sup> 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

<sup>5</sup> Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social

Asimismo, este procedimiento acoge la doctrina jurisprudencial de la **Sala Primera del Tribunal Supremo** (SSTS de 16 de junio de 2020, de 24 de mayo de 2021, de 18 de junio de 2021 y 27 de abril de 2022, entre otras) de que solo se puede iniciar el procedimiento de determinación de edad cuando la persona que alegue su minoría de edad se encuentre indocumentada, o que la validez de la documentación aportada deba ser impugnada motivadamente.

El **segundo de los proyectos** por el que se modifica la Ley Orgánica 5/2000, establece que en el supuesto de que una persona haya sido detenida por una **infracción penal**, y existan dudas sobre su minoría o mayoría de edad, la competencia para conocer el procedimiento es de los **Jueces de Menores**, en base al principio de presunción de la minoría de edad, que exige que esta recaiga en el órgano jurisdiccional que tiene encomendado el enjuiciamiento de las causas criminales de los delitos cometidos por personas entre catorce y dieciocho años.

Al ser los dos proyectos complementarios, tal y como se indica en las memorias del análisis de impacto normativo, el departamento de Documentación de la Cámara ha considerado oportuno reunir la información sobre ambos en un único dossier

La necesidad de regulación de un procedimiento de determinación de la edad en nuestro ordenamiento jurídico vigente viene determinada por las **normas internacionales** vinculantes para España y por las recomendaciones efectuadas tanto por instituciones internacionales como europeas.

La **Convención sobre los Derechos del Niño** (CDN), adoptada por la Asamblea General de las **Naciones Unidas** el 20 de noviembre de 1989 y ratificada por España un año más tarde<sup>6</sup>, enuncia diversos principios de carácter general, que no se refieren directa y explícitamente a los procedimientos de determinación de edad, pero que sí resultan relevantes para su regulación e implementación.

Entre ellos, los más importantes son el principio del interés superior del menor, según el cual “en todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño” (art. 3.1), y el derecho de los menores “en condiciones de formarse un juicio propio” a “expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afectan al niño, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de la edad y madurez del niño”, para lo cual “se dará en particular al niño oportunidad de ser escuchado en todo procedimiento judicial o administrativo que afecte al niño, ya sea directamente o por medio de un representante o de un órgano apropiado, en consonancia con las normas de procedimiento de la ley nacional” (art. 12). También pueden considerarse relevante para la materia la atribución del derecho a una protección y asistencia especiales a los niños que se ven privados temporal o permanente de su medio familiar por parte del Estado (art. 20.1).

En su labor de interpretación y supervisión de la aplicación de esta Convención, el **Comité de Derechos del Niño** ha reconocido la relevancia de estos principios y

<sup>6</sup> Instrumento de Ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989, publicado en BOE núm. 313, de 31 de diciembre de 1990, pp. 38897 a 38904

derechos y los ha desarrollado para abordar la cuestión concreta de los procedimientos para la determinación de la edad y la regulación de sus métodos y garantías. Dicha tarea ha sido llevada a cabo fundamentalmente a través de tres vías: los comentarios u **observaciones generales**, los **dictámenes** adoptados en los procedimientos de comunicaciones individuales y los diversos **informes** relativos a los diferentes Estados parte (en los que se aborda, entre otros asuntos, la forma de determinación de la edad).

La **observación general** central para este asunto es la **Observación general nº 6 (2005)**<sup>7</sup>, en la cual se establece una serie de criterios para la evaluación de la edad como una de las etapas del proceso de determinación de la condición de menor no acompañado o separado, que debe realizarse “tras su llegada al puerto de entrada o tan pronto como las autoridades tomen conocimiento de su presencia en el país” (párrafo 31):

- No solo debe tenerse en cuenta el aspecto físico, sino también la madurez psicológica del individuo;
- Debe realizarse con criterios científicos, seguridad e imparcialidad;
- Debe atender al interés del menor y a consideraciones de género, evitando todo riesgo de violación de su integridad física, y respetando debidamente su dignidad humana;
- Debe otorgar al individuo el beneficio de la duda en caso de incertidumbre.

Junto a esta Observación, destaca la adoptada en 2017 de forma conjunta por el Comité de Derechos del Niño y el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, en la que se recogen algunas obligaciones jurídicas adicionales para los Estados parte en el procedimiento de determinación de la edad<sup>8</sup>:

- La evaluación del desarrollo físico y psicológico del niño debe tener un carácter global y ser llevada a cabo por pediatras y especialistas u otros profesionales que sepan tener en cuenta al mismo tiempo todos los diversos aspectos del desarrollo;
- Respecto a la forma de las evaluaciones, éstas deben realizarse “con rapidez, de manera apropiada para el niño y teniendo en cuenta las cuestiones culturales y de género, entrevistando a los niños y, según proceda, a los adultos que los acompañen, en un idioma que el niño pueda entender”;
- Los documentos disponibles deben ser considerados como auténticos salvo prueba contraria y, además, “deben tenerse en cuenta las declaraciones de los niños y sus padres o familiares”;

<sup>7</sup> **Observación general nº 6 (2005)**. Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen. CRC/GC/2005/6

<sup>8</sup> Párrafo 4 de la **Observación general conjunta núm. 4 (2017) del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y núm. 23 (2017) del Comité de los Derechos del Niño** sobre las obligaciones de los Estados relativas a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional en los países de origen, tránsito, destino y retorno. CRC/C/GC/23 - CMW/C/GC/4

- Debe concederse el beneficio de la duda;
- Deben abstenerse de “utilizar métodos médicos basados, entre otras cosas, en el análisis de los huesos y el examen de los dientes, que pueden ser imprecisos, con amplios márgenes de error, y también pueden ser traumáticos y dar origen a procedimientos judiciales innecesarios”;
- Deben asegurarse de la posibilidad de que sus decisiones puedan ser revisadas o recurridas ante órganos independientes adecuados.

Además de estas observaciones, el Comité ha ido estableciendo diferentes requisitos en un amplio conjunto de **dictámenes** en procedimientos de comunicaciones individuales, realizadas en virtud del **Protocolo facultativo** de la CDN relativo al procedimiento de comunicaciones, de 2014<sup>9</sup>. Se puede consultar una selección de estos dictámenes en el documento de trabajo **Jurisprudencia y Dictámenes**, elaborado por el Departamento de Documentación.

En este Documento, se recogen las principales resoluciones del Comité de Derechos del Niño sobre esta cuestión, muchas de ellas referidas a España, así como algunos de los fragmentos más relevantes de las mismas, bien por ser citados con frecuencia en los dictámenes posteriores (como ocurre, por ej., en el caso **N. B. F. contra España**, de 2018), bien porque reúnen y sistematizan las principales conclusiones que se han ido alcanzando en los casos examinados anteriormente (como en **S. E. M. A. contra Francia**, de 2023).

En estos dictámenes, además de analizar y valorar el caso concreto que se somete a juicio del Comité, es frecuente encontrar tanto afirmaciones en las que se establece que “el Estado parte tiene asimismo la obligación de evitar que se cometan violaciones similares en el futuro”, como un conjunto de medidas que se solicitan a dicho Estado parte (por ejemplo, que se garantice que “los documentos presentados por dichos jóvenes sean tomados en consideración, y en el caso de que los documentos hayan sido emitidos o confirmados por los Estados que emitieron los documentos o por las embajadas, sean aceptados como auténtico”<sup>10</sup> y que se capacite a los funcionarios competentes sobre los derechos de los menores y en particular sobre las observaciones del Comité relevantes en estas materias<sup>11</sup>).

Las mismas cuestiones han sido reiteradas en relación con España tanto en los **informes** de seguimiento sobre comunicaciones individuales de los últimos años como en los informes periódicos presentados en virtud del artículo 44 de la Convención. En el último de los ellos (marzo 2024), España comunicaba que “se está trabajando en un anteproyecto de ley que regula un nuevo procedimiento de determinación de la edad de naturaleza judicial que garantiza el cumplimiento de las

<sup>9</sup> Este protocolo fue ratificado por España en 2002 (ver **Instrumento De Ratificación** del Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño, sobre la participación de niños en conflictos armados, hecho en Nueva York el 25 de mayo de 2000, publicado en BOE núm. 92, de 17 de abril de 2002, páginas 14494 a 14497). Sobre estas comunicaciones también se puede consultar Liefwaard, T. (2024). *A Decade of the Optional Protocol to the CRC on a Communications Procedure: Progress, Challenges and the Pathways Ahead for Children’s Access to Justice*. *The International Journal of Children's Rights*, 32(1), 1-8.

<sup>10</sup> *M. A. B. c. España*, párr. 11.a); *S. E. M. A. c. Francia*, párr. 10.a)

<sup>11</sup> *M. A. B. c. España*, párr. 11.c); *S. E. M. A. c. Francia*, párr. 10.f)

obligaciones internacionales contraídas por España, incluida la Convención de los Derechos del Niño” y que dicha iniciativa quedó paralizada con la convocatoria de elecciones generales en 2023<sup>12</sup>.

En el ámbito del **Consejo de Europa** también se han ido estableciendo algunos principios y requisitos relativos al procedimiento de determinación de la edad.

El Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales de 1950<sup>13</sup> no contiene ninguna referencia directa a esta cuestión (ni, con pocas excepciones, a la protección de los niños). No obstante, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha desarrollado y establecido recientemente algunos criterios claros para dicha determinación en su interpretación de la Convención, basándose en algunas de sus disposiciones, tales como los arts. 3 (tratos inhumanos y degradantes), 8 (respeto de la vida privada) y 13 (derecho a un recurso efectivo)<sup>14</sup>.

La sentencia más importante al respecto es **Darboe y Camara c. Italia**, de 2022<sup>15</sup>, en la cual se afirma el principio de presunción de minoría de edad como elemento inherente de la protección del derecho de respeto a la vida privada de un individuo extranjero no acompañado que declara ser un menor (párr. 153), la necesidad de un mínimo de garantías procedimentales (párr. 156) y la necesidad de que el individuo que declara ser un menor no sea alojado en un centro para adultos hasta que no se termine la determinación de la minoría de edad (párr. 156).

El **Convenio Europeo sobre el Ejercicio de los Derechos de los Niños**, hecho en Estrasburgo el 25 de enero de 1996 (CETS No. 160), y ratificado por España

<sup>12</sup> Séptimo informe periódico que España debía presentar en 2024 en virtud del artículo 44 de la Convención, CRC/C/ESP/7, párr. 203, respondiendo a lo solicitado por el Comité en la Lista de cuestiones previa a la presentación de dicho informe, de marzo de 2023 (CRC/C/ESP/QPR/7), párr. 30.g). Previamente, en las **Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de España (CRC/C/ESP/CO/5-6)**, de marzo de 2018, el Comité afirmó que estaba ““seriamente preocupado por el hecho de que, con arreglo a la legislación española, el Fiscal General está facultado para emprender procedimientos para la determinación de la edad de los niños extranjeros no acompañados” y “preocupado por la utilización de métodos intrusivos de determinación de la edad, incluso en casos en que los documentos de identificación parecen ser auténticos, particularmente en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, y a pesar de que ha habido varias decisiones del Tribunal Supremo relativas a esa práctica”. Además, instaba a España a “a) Asegurar en todo su territorio la protección jurídica efectiva de los niños no acompañados y velar por que se aplique el principio de no devolución y se tenga en cuenta el interés superior del niño como consideración primordial, e impartir a los profesionales pertinentes formación y orientación adicionales sobre la determinación del interés superior del niño;

b) Elaborar un protocolo uniforme sobre los métodos de determinación de la edad para todo el territorio del Estado parte, que tenga un carácter multidisciplinario y sea respetuoso con los derechos humanos y se utilice únicamente en casos de graves dudas acerca de la edad comunicada y considerando las pruebas documentales u otros tipos de pruebas disponibles” (párr. 44 y 45).

<sup>13</sup> Ratificado por España en 1979 (ver **Instrumento de Ratificación**, publicado en BOE núm. 243, de 10 de octubre de 1979, páginas 23564 a 23570).

<sup>14</sup> Se puede consultar una selección de sentencias en el documento de trabajo **Jurisprudencia y dictámenes**, elaborado por el Departamento de documentación.

<sup>15</sup> Darboe and Camara v. Italy (Application no. 5797/17). Judgment of 21 July 2022. El Tribunal se ha pronunciado posteriormente en un sentido similar en los casos *Diakité c. Italia* y *A. D. c. Malta*.

en 2014<sup>16</sup>, de forma similar a lo que ocurre en la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989, no se refiere explícitamente a los procedimientos para la determinación de la edad, pero sí establece algunos principios de carácter más general que resultan relevantes para esta cuestión. Entre ellos destacan el principio del interés superior del niño (art. 1.2), el derecho a la información y el derecho del niño ser consultado y a expresar su opinión en los procedimientos (art. 3) y el derecho a un representante (art. 4).

Además, de acuerdo con el art. 17 de la **Carta Social Europea (revisada)**, de 1996, ratificada por España en 2021<sup>17</sup>, las Partes se comprometen a adoptar todas las medidas necesarias y adecuadas encaminadas a “garantizar una protección y una ayuda especial por parte del Estado a los niños y jóvenes que se vean privados temporal o definitivamente del apoyo de su familia”. Estas disposiciones han sido interpretadas y aplicadas por el Comité Europeo de Derechos Sociales en relación con los procesos de determinación de la edad en el caso **EUROCEF c. Francia**, de 2018<sup>18</sup>.

Por otro lado, la Asamblea Parlamentaria se ha referido a esta cuestión en algunas resoluciones como la **2195(2017)**<sup>19</sup> y, más recientemente, la **2449(2022)**<sup>20</sup>, cuyo apartado 6.6 enuncia algunos de los principales criterios para los procesos de determinación de la edad<sup>21</sup>.

En 2022 el Comité de Ministros aprobó la **Recomendación CM/Rec(2022)22**<sup>22</sup>, en la que abordó de forma específica y muy detallada los procedimientos de determinación de la edad y estableció los principios fundamentales y las directrices para su regulación en los Estados miembros.

<sup>16</sup> **Instrumento de Ratificación** del Convenio Europeo sobre el Ejercicio de los Derechos de los Niños, hecho en Estrasburgo el 25 de enero de 1996, publicado en BOE núm. 45, de 21 de febrero de 2015, páginas 14174 a 14189

<sup>17</sup> Ver **Instrumento de Ratificación** de la Carta Social Europea (revisada), hecha en Estrasburgo el 3 de mayo de 1996, publicado en BOE núm. 139, de 11/06/2021.

<sup>18</sup> European Committee for Home-based Priority Action for the Child and the Family (EUROCEF) v. France, Complaint No. 114/2015, 24 January 2018, especialmente párrafos 102-112, en los que concluye que “*medical age assessments as currently applied can have serious consequences for minors and that the use of bone testing to determine the age of unaccompanied foreign minors is inappropriate and unreliable. The use of such testing therefore violates Article 17§1 of the Charter*”.

<sup>19</sup> Resolution 2195 (2017). Child-friendly age assessment for unaccompanied migrant children. Text adopted by the Standing Committee, acting on behalf of the Assembly, on 24 November 2017

<sup>20</sup> Resolution no. 2449(2022) on protection and alternative care for unaccompanied and separated migrant and refugee children. Text adopted by the Assembly on 22 June 2022

<sup>21</sup> Los Estados miembros deben asegurar que los migrantes o refugiados no acompañados se beneficien de “*child-sensitive age assessment procedures, which should only be carried out if there are serious doubts about a person’s age, should always be carried out in the best interest of the child and subject to independent monitoring; the development of a single model of age assessment in Europe, based on the presumption that the person is a minor; systematic application of the margin of error in favour of the person concerned, so that the lowest age in the margin determined by the assessment is recorded as the person’s age; and access to effective remedies.*”

<sup>22</sup> Recommendation CM/Rec(2022)22 of the Committee of Ministers to member States on human rights principles and guidelines on age assessment in the context of migration (Adopted by the Committee of Ministers on 14 December 2022 at the 1452nd meeting of the Ministers' Deputies).

Esta Recomendación es el fruto de un largo proceso de estudio y debate que había comenzado en 2016 con el Comité de Derechos del Niño y la creación del *Drafting Group of Experts on Children's Rights and Safeguards in the context of Migration*, sustituido tres años después por el *Steering Committee for the Rights of the Child*, y todo ello en un contexto de diversas estrategias y planes de acción del Consejo relacionados con la materia<sup>23</sup>.

Este proceso incluyó un análisis de la regulación y la práctica de los procedimientos en los diferentes Estados miembros del Consejo de Europa<sup>24</sup> y un estudio basado en consultas con los propios menores acerca de sus experiencias<sup>25</sup>.

Tanto en la Recomendación como en su anexo, el Comité de Ministros recoge nueve principios básicos sobre estos procesos y, además, establece los diferentes aspectos y directrices en los que se plasman cada uno de ellos.

El **primer principio** es el respeto de los derechos humanos y las libertades y los principios fundamentales (Anexo, párr. 1-21) . Todos los demás principios se basan en este, que consagra el respeto a la dignidad de cada niño. Se concreta en numerosos aspectos, tales como la dignidad humana y el derecho a la libertad frente a la tortura o al trato inhumano o degradante; la legalidad, el interés superior del menor; la proporcionalidad y la necesidad, el consentimiento informado; la provisión de un tutor; medidas de protección, asistencia y seguridad; salud, educación y bienestar; la interpretación; el acceso a representación y asesoramiento jurídicos independientes y gratuitos; y el derecho a la libertad y protección contra el uso de la coerción, de la fuerza o de la restricción.

El **segundo principio** se refiere a la presunción de minoría (párr. 22-25): los Estados deberán poner especial empeño para que se presuma que las personas sometidas a un procedimiento de determinación son menores hasta que dicho procedimiento no indique lo contrario. Conlleva el beneficio de la duda, según la cual debe ser tratado como un menor si persisten dudas razonables tras completar el procedimiento y el margen de error de los diferentes elementos del procedimiento debe ser aplicado en favor del niño.

El **tercero** consagra la determinación de edad según un enfoque multidisciplinar y basado en la evidencia (párr. 26-35). De acuerdo con este principio, los Estados deberían disponer de un procedimiento claramente establecido que utilice un enfoque multidisciplinar fundamentado en conocimientos, métodos y prácticas que estén basados en la evidencia y que estén centrados en el niño.

El **cuarto** se refiere a los principios aplicables a los exámenes médicos (párr. 36-47), que solo deberían realizarse cuando persistan dudas razonables sobre la edad

<sup>23</sup> Destacan los siguientes: *Council of Europe Strategy for the Rights of the Child (2016-2021)*; *Council of Europe Action Plan on Protecting Refugee and Migrant Children in Europe (2017-2019)* y *Council of Europe Action Plan on Protecting Vulnerable Persons in the Context of Migration and Asylum in Europe (2021-2025)*. Este proceso de elaboración está ampliamente explicado en el *Explanatory memorandum* que acompaña a la Recomendación del Comité de Ministros

<sup>24</sup> *Age assessment: Council of Europe member states' policies, procedures and practices respectful of children's rights in the context of migration. Report prepared by Daja Wenke. September 2017*

<sup>25</sup> *We are children, hear us out! Children speak out about age assessment. Report on consultations with unaccompanied children on the topic of age assessment, 2019*

estimada después de haber agotado el resto de las medidas incluidas en el enfoque multidisciplinar, siempre con respeto al principio de proporcionalidad, teniendo en cuenta el interés superior del menor y con su consentimiento informado.

El **quinto principio** (párr. 48-56) establece que debe existir un marco jurídico y político claro sobre el procedimiento en sus diferentes aspectos y cuáles son algunos de los elementos y contenidos que debería incluir.

El **sexto** está dedicado a los estándares profesionales y a la formación (párr. 57-63).

El **séptimo** se refiere al resultado de la evaluación, la decisión motivada y las vías de recurso (párr. 64-72), que se plasma, entre otros aspectos, en los requisitos relativos a la evidencia experta o profesional, el deber de motivar la decisión, las consecuencias de dicha decisión, las formas de notificación y los remedios efectivos previstos.

El **octavo** de estos principios está dedicado a la protección de la privacidad y de los datos personales en todo el procedimiento (párr. 73-76), mientras que en el **noveno** y último se anima o alienta a los Estados para que promuevan la investigación, los intercambios de buenas prácticas y la cooperación en este ámbito (párr. 77).

En esta misma línea, y consciente de que la determinación de la edad es generalmente un proceso complejo de gran alcance para las personas que se someten a dicha evaluación, la **Unión Europea** ha señalado repetidamente que uno de los principales desafíos a los que se enfrentan actualmente los sistemas legales es el de distinguir entre niños y adultos.

La edad cronológica normalmente se justifica mediante pruebas documentales como certificados de nacimiento, cédulas de identidad o pasaportes, sin embargo, mientras casi todos los niños nacidos en la UE son registrados oficialmente inmediatamente después de nacer, un gran número de menores en los países africanos y asiáticos no reciben ningún documento que acredite fehacientemente su fecha de nacimiento.

Los Estados miembro deben procurar determinar la identidad del menor lo antes posible tras llegar a su territorio, pudiéndose realizar evaluaciones de edad que se ajusten a lo establecido en el artículo 25 de la **Directiva 2013/32**<sup>26</sup>:

<sup>26</sup> Directiva 2013/32, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional. Art. 25. El Reglamento 2024/1348, de 14 de mayo de 2024, por el que se establece un procedimiento común en materia de protección internacional en la Unión, aplicable a partir del 12 de junio de 2026, deroga la Directiva 2013/32. Esta nueva disposición incide en la idea de que en los casos en que, como consecuencia de las declaraciones del solicitante y las pruebas documentales disponibles haya dudas de que dicho solicitante sea menor, la autoridad decisoria podrá encargar un examen multidisciplinar, incluida una evaluación psicosocial, que realizarán profesionales cualificados para determinar su edad, que no debe basarse exclusivamente en su apariencia física ni en su comportamiento. En los casos en que persistan dudas sobre la edad de un solicitante, pueden emplearse reconocimientos médicos como medida de último recurso (serán lo menos invasivos posible y respetando plenamente la dignidad de la persona). Cuando el resultado del proceso de determinación de la edad no sea concluyente se presumirá que el solicitante es un menor. Por otro lado, el nuevo Reglamento también indica que un Estado miembro

- La evaluación de la edad debe basarse en documentación, declaraciones generales y otras indicaciones relevantes, siendo el examen médico el último recurso, sólo si el análisis de las anteriores pruebas genera dudas razonables;
- Si el examen médico no despeja dudas sobre edad, el solicitante debe ser considerado menor de edad (presunción de minoría);
- En caso de ser necesario, el examen médico elegirá la forma menos invasiva de evaluación, respetando siempre la dignidad de la persona;
- El examen médico debe ser realizado por médicos cualificados;
- Los menores y/o su representante, habiendo sido informados en un idioma que comprendan sobre el método y las consecuencias del examen, tienen derecho a negarse a su realización.

Respecto a los menores sospechosos o acusados en los procesos penales, la [Directiva 2016/800](#)<sup>27</sup>, señala que los Estados miembro deben determinar la edad de los menores a partir de las declaraciones de los propios menores, la comprobación de su estado civil e investigaciones documentales y, sólo si no se dispone de tales pruebas o existiendo, no resultan concluyentes, un reconocimiento médico que debe realizarse respetando estrictamente los derechos del menor, así como su integridad física y dignidad humana. En el caso de que persistieran dudas sobre la edad de la persona, se presumirá que es menor.

En abril de 2017 la Comisión Europea indicaba en un informe<sup>28</sup> que los métodos y procesos de evaluación de edad eran diferentes en cada uno de los Estados miembro y no siempre se garantizaban procesos multidisciplinarios fiables y respetuosos con los derechos de los niños, como establecen las recomendaciones de la [European Asylum Support Office](#) (EASO). En ocasiones, se realizaban evaluaciones de edad innecesarias, reconocimientos invasivos y, a menudo, los tutores eran designados cuando ya se habían realizado los procedimientos de determinación de la edad.

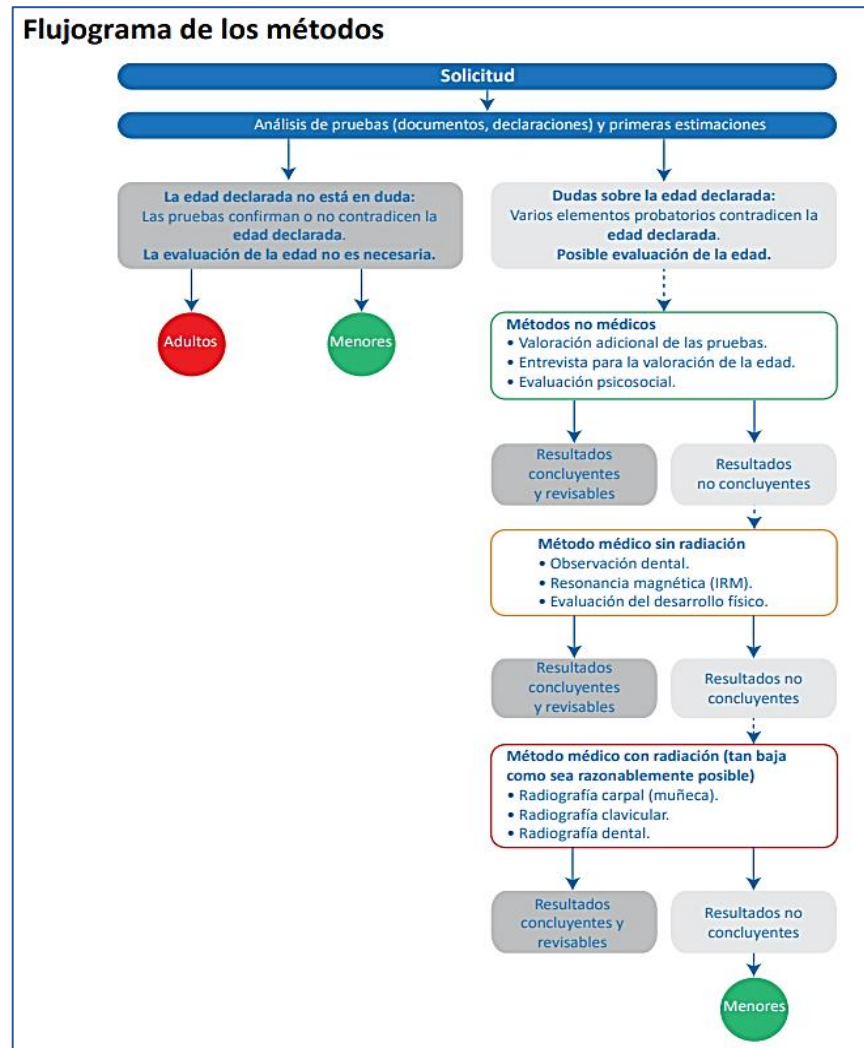
En opinión de la Comisión se hacía necesario reforzar las medidas de protección, especialmente en lo relativo a implantar evaluaciones de edad multidisciplinarias y respetuosas con los derechos de los afectados.

---

podrá reconocer las decisiones de determinación de la edad tomadas por otros Estados miembro cuando esta se haya llevado a cabo de conformidad con el Derecho de la Unión.

<sup>27</sup> Directiva 2016/800, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2016, relativa a las garantías procesales de los menores sospechosos o acusados en los procesos. DOUE L. Núm. 132. 21 de mayo 2016.

<sup>28</sup> Comunicación de la Comisión [...] [Protección de los menores migrantes](#)\_COM (2017) 211. 12 de abril de 2017.



*Fuente: Guía práctica de la EASO sobre evaluación de la edad. 2019*

El Comité Económico y Social, en el **dictamen** de 18 septiembre de 2020, manifestaba su profunda preocupación por la situación de los menores no acompañados y se unía a la petición del resto de instituciones europeas de establecer un único método de determinación de la edad en toda la Unión, diseñado según las **directrices**<sup>29</sup> aprobadas en 2013 por la EASO y actualizadas en 2019:

- La evaluación de la edad no debe llevarse a cabo como una práctica rutinaria, siendo necesario evaluar su necesidad en cada caso;
- Antes de decidir llevar a cabo una evaluación de la edad, se deben agotar todas las fuentes de información disponibles;
- Los profesionales que realicen la evaluación de la edad deben ser especialistas en este campo;

<sup>29</sup> Guía práctica de la EASO sobre evaluación de la edad. 2019.

- En principio se aplicarán métodos no médicos, y si todavía existen dudas, se aplicarán, procurando evitar los que emitan radiación, que sería el último recurso;
- No se debe recurrir a ningún método que involucre la desnudez o el examen, la observación o la medición de los genitales o partes íntimas;
- Se debe aplicar el beneficio de la duda y considerar al solicitante como un niño hasta que se obtengan resultados concluyentes;
- Si están disponibles, se recomienda que los resultados de las evaluaciones de la edad realizadas por otros Estados de la UE se reconozcan con el fin de evitar evaluaciones innecesarias.

Los procedimientos para la determinación de la edad, como señalaba la Comisión Europea, están regulados de diversas formas en los **países de nuestro entorno**. A continuación, se explican brevemente los casos de Bélgica, Francia, Italia y Portugal.

En **Bélgica**, cuando las autoridades competentes (por ejemplo, la oficina de extranjeros o los servicios de policía) tienen dudas acerca de la minoría de edad de la persona, el control del servicio de tutelas (*Tutelles*) realiza un test, tal y como se establece en la *Loi Tutelles*, también conocida como *Loi Tabitha*<sup>30</sup>.

Según el art. 7 de esta norma, el servicio *Tutelles* debe proceder en ese momento a un test médico, que puede incluir tests psico-afectivos<sup>31</sup>, para verificar si la persona tiene más o menos de dieciocho años. Antes de realizarlo, el servicio organiza entrevistas con la persona que alega ser un menor, analiza los documentos proporcionados y recoge las observaciones y recomendaciones de los asistentes sociales, de los centros de orientación y observación, de los tutores, etc.<sup>32</sup>

En **Bélgica**, son los Tribunales de Menores los encargados de resolver sobre la **responsabilidad penal de los menores de 16 años**, que deberán favorecer especialmente medidas restaurativas y educativas. A partir de esa edad ya se les puede derivar a un tribunal de adultos.

El *Décret portant le code de la prévention, de l'Aide à la jeunesse et de la protection de la Jeunesse*, aprobado en 2018, contiene la legislación sobre la jurisdicción penal de menores.

En el caso de **Francia** la evaluación o determinación de la edad se incluye dentro del ámbito de la protección de la infancia y está regulada, en sus elementos fundamentales, en el *Code d'action sociale et des familles*.

<sup>30</sup> *Loi-programme du 24 décembre 2002 (I) (art. 479), Titre XIII, Chapitre VI: Tutelle des mineurs étrangers non accompagnés*. La denominación como *Loi Tabitha* se refiere al caso Tabitha (ver [sentencia](#) del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 12 de octubre de 2006 (*affaire Mubilanzila Mayeka et Kamiki Mitunga c. Belgique, Requête no 13178/03*), que fue importante para la elaboración y aprobación de la ley

<sup>31</sup> Art. 3 del *Arrêté royal portant exécution du Titre XIII, Chapitre 6 « Tutelle des mineurs étrangers non accompagnés » de la loi-programme du 24 décembre 2002, 22 décembre 2003*

<sup>32</sup> Según se explica en la nota del propio *Service des Tutelles - Identification d'un mineur étranger non accompagné - Détermination de l'âge*

De acuerdo con el art. **R.221-11** de dicho Código, el presidente del Consejo departamental del lugar en el que se encuentra la persona que se declara menor está encargado de llevar a cabo una serie de medidas de recepción de urgencia (el llamado *accueil provisoire d'urgence*) y de informar al fiscal. A continuación, el mismo presidente debe realizar una evaluación con el objetivo de determinar si la persona es efectivamente menor y está aislada o no acompañada.

También se puede obtener información a partir de exámenes complementarios, tal y como dispone el **art. 388** del Código civil, en concreto exámenes médicos radiológicos óseos, en ausencia de documentos de identidad válidos y cuando la edad alegada no parece verosímil o creíble, siempre bajo la decisión de la autoridad judicial y contando con el acuerdo del interesado<sup>33</sup>.

Este mismo artículo también afirma la presunción de minoría en el contexto de los exámenes médicos y prohíbe la realización de evaluaciones a partir del examen del desarrollo puberal de los caracteres sexuales primarios y secundarios.

La evaluación de la edad se basa en un conjunto de elementos, que incluyen la información proporcionada por el representante del Estado en el departamento, por entrevistas con la persona, etc. Las modalidades y los procedimientos para desarrollarla se encuentran regulados en el **Arrêté du 20 novembre 2019** y están expuestos de forma más detallada en la **guía de buenas prácticas** en materia de evaluación que se elaboró de forma colaborativa entre diversos ministerios<sup>34</sup>.

**En Francia**, al igual que en Bélgica, la **responsabilidad penal de los menores** se sustancia una jurisdicción especializada, de acuerdo con los convenios internacionales. El delito cometido por un menor da lugar a un **procedimiento específico**, las etapas de un juicio son diferentes a las de los adultos y las medidas han de presentar un equilibrio entre educación y sanción.

La regulación de esta jurisdicción especializada está recogida desde 2021 en un Código, el **Code de la justice pénale des mineurs**.

En **Italia** la materia está regulada de forma general en el art. 19-bis del **Decreto legislativo n. 142 del 2015**. El procedimiento, introducido en la norma mediante una modificación de 2017<sup>35</sup>, es análogo al previsto para los menores no acompañados víctimas de trata, que había sido establecido un año antes en el **Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (D.P.C.M.) n. 234 del 2016**.

<sup>33</sup> Ver, sobre esta disposición, la *Décision n° 2018-768 QPC, M. Adama S. du 21 mars 2019* del *Conseil constitutionnel*, que las ha declarado conformes a la Constitución y a la exigencia constitucional, según la interpretación del *Conseil*, de protección del interés del menor a partir de la interpretación del preámbulo de la Constitución de 1946. Sobre esta cuestión se puede consultar Corneloup, S. (2021). *La jurisprudence de la Cour de cassation relative aux mineurs étrangers à la lumière de la jurisprudence du Conseil constitutionnel*

<sup>34</sup> *Guide de bonnes pratiques en matière d'évaluation de la minorité et de l'isolement, des personnes se déclarant comme mineur(e)s et privées temporairement ou définitivement de la protection de leur famille. Décembre 2019. Colaboraron en su elaboración los ministerios de Justicia, de Solidaridad y Salud, de Interior y de Cohesión territorial y Relaciones con las colectividades territoriales*

<sup>35</sup> Art. 5 de la *Legge n. 47 del 2017*

El procedimiento<sup>36</sup> incluye, inicialmente, la realización de una entrevista o conversación (*colloquio*) con el menor, llevada a cabo por personal cualificado bajo la dirección de los servicios de la entidad local, y con presencia de un mediador cultural que hable una lengua comprensible para el menor. El ***D.P.C.M n. 98 del 2024***<sup>37</sup> establece cuáles deben ser las personas responsables del proceso, los objetivos, la estructura del *colloquio* y los documentos que deben resultar de su realización.

Cuando existan dudas sobre la edad declarada se trata de establecer fundamentalmente por documentos o certificados anagráficos, lo que puede requerir la consulta de sistemas informativos nacionales propios y la colaboración, en su caso, con autoridades diplomáticas o consulares.

Si, después de estas fases, persisten dudas bien fundadas sobre la edad declarada, se prevé su determinación a través de un examen sociosanitario dispuesto por la Fiscalía de los Tribunales de Menores. Este examen debe ser llevado a cabo por profesionales adecuadamente formados, con presencia, al igual que la entrevista o conversación, de un mediador cultural, con la modalidad menos invasiva posible y respetuosa del género y del sexo, de la integridad física y psíquica de la persona, y con garantías de información al presunto menor, así como con posibilidad de apelación. Este procedimiento se debe realizar en un plazo determinado de sesenta días y de acuerdo con las pautas previstas para cada una de las fases en el ***Protocollo multidisciplinare per la determinazione dell'età dei minori stranieri non accompagnati*** aprobado por la Conferencia Unificada en 2020<sup>38</sup>. Si incluso tras la realización de este examen sigue habiendo dudas sobre la edad, se presume la minoría.

Los Tribunales de Menores son también en **Italia** la **jurisdicción competente** para decidir sobre los delitos cometidos por menores de dieciocho años. Se trata de tribunales colegiados especializados integrados por cuatro jueces, dos profesionales y dos honorarios, elegidos entre expertos en ciencias humanas (biología, psiquiatría, antropología criminal, pedagogía, psicología).

El ***D.P.R 488/1988, Approvazione delle disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni***, regula el procedimiento penal aplicable adaptado a las necesidades de los menores, un sistema de justicia diferenciado que responda a las necesidades educativas y de protección del menor.

En el caso de **Portugal** existe un reconocimiento, con carácter general para los ciudadanos extranjeros, de la presunción de minoría de edad. Según establece el **art.**

<sup>36</sup> Ver explicación general en la nota *Minori stranieri non accompagnati: quadro normativo*, de 11 de septiembre de 2024, de la *Camera dei deputati - Documentazione parlamentare*

<sup>37</sup> *Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 maggio 2024, n. 98. Regolamento recante attuazione dell'articolo 19-bis del decreto legislativo 18 agosto 2015, n. 142, introdotto con l'articolo 5 della legge 7 aprile 2017, n. 47, recante le modalità di svolgimento del colloquio che il minore straniero non accompagnato deve effettuare al momento dell'ingresso nelle strutture di prima accoglienza.*

<sup>38</sup> Publicado como Anexo del *Accordo, ai sensi dell'articolo 9, comma 2, lett. c) del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, tra il Governo, le Regioni e le Autonomie locali, sul documento recante: "Protocollo multidisciplinare per la determinazione dell'età dei minori stranieri non accompagnati"*. Su aplicación durante los primeros dos años fue analizada en el *Primo rapporto sull'attuazione del protocollo per la determinazione dell'età dei minori stranieri non accompagnati. Settembre 2022*

**8.º-C** del *Decreto Regulamentar n.º 84/2007*<sup>39</sup>, en ausencia de documentos y en caso de duda, las autoridades nacionales competentes para la vigilancia, inspección y control de las fronteras aplican la presunción de que la persona tiene menos de dieciocho años. Posteriormente la edad será evaluada y determinada por las autoridades competentes.

Además, el **art. 79** de la *Lei n.º 27/2008*<sup>40</sup> dispone un procedimiento para la evaluación en los casos de menores solicitantes de asilo, refugio o protección subsidiaria. Esta determinación es una competencia de la *Agência para a Integração, Migrações e Asilo*, que puede, cuando persisten dudas fundadas sobre la minoría de edad, recurrir a pruebas médicas. Los presuntos menores deben ser informados de que su edad va a ser determinada a través de dicho examen y deben dar su consentimiento para ello.

En **Portugal**, la edad de **responsabilidad penal de los menores** son los 16 años. La comisión de delitos por parte de un niño o joven entre los 12 y los 16 años se evalúa en un proceso especial denominado Proceso de Tutela Educativa, de acuerdo con los procedimientos establecidos en la *Lei Tutelar Educativa* y la *Lei de Proteção de Crianças e Jovens em Perigo*.

<sup>39</sup> *Decreto Regulamentar n.º 84/2007, de 5 de novembro. Regulamenta a Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho, que aprova o regime jurídico de entrada, permanência, saída e afastamento de cidadãos estrangeiros de território nacional*

<sup>40</sup> *Lei n.º 27/2008, de 30 de junho. Condições e procedimentos de concessão de asilo ou proteção subsidiária e os estatutos de requerente de asilo, de refugiado e de proteção subsidiária*

## Información adicional

Puede consultar los siguientes **documentos de trabajo** elaborados, por el Departamento de Documentación, para la Comisión de Justicia en los que se recoge:

**Proyecto de Ley por la que se modifica la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, para regular el procedimiento de determinación de la edad**

- **Documentación que acompaña al proyecto**
- **Documentos comparativos y textos derogados**

**Proyecto de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores, complementaria de la Ley por la que se modifica la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, para regular el procedimiento de determinación de la edad**

- **Documentación que acompaña al proyecto**
- **Documentos comparativos y textos derogados**

Los **documentos de trabajo** de **Estudios** y de **Jurisprudencia y Dictámenes** son comunes para ambos proyectos de ley.

Igualmente, se encuentra a su disposición la **bibliografía** de apoyo a la tramitación legislativa de los dos Proyectos elaborada por la Biblioteca del Congreso de los Diputados, que puede ser actualizada o ampliada durante su tramitación.