



MINISTERIO
DE JUSTICIA

SECRETARIA DE ESTADO DE JUSTICIA

SECRETARIA GENERAL PARA LA INNOVACIÓN Y
CALIDAD DEL SERVICIO PÚBLICO DE JUSTICIA

DIRECCIÓN GENERAL PARA EL SERVICIO
PÚBLICO DE JUSTICIA

Memoria del análisis del impacto normativo

Anteproyecto de Ley por la que se regula el procedimiento de evaluación de la edad



RESUMEN EJECUTIVO

Ministerio/Órgano proponente	MINISTERIO DE JUSTICIA MINISTERIO DE DERECHOS SOCIALES Y AGENDA 2030	Fecha	08.04.2022
Título de la norma	Anteproyecto de Ley por la que se regula el procedimiento de evaluación de la edad.		
Tipo de Memoria	Normal <input checked="" type="checkbox"/> Abreviada <input type="checkbox"/>		
OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA			
Situación que se regula	El Anteproyecto de Ley regula un nuevo procedimiento de determinación de la edad, que carecía de regulación previa en nuestro ordenamiento jurídico de una forma completa y sistemática, ya que sólo se hacía mención al mismo para atribuir la competencia al Ministerio Fiscal en los artículos artículo 12.4 de la LO 1/1996, de 15 de enero, Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor y en el artículo 35.3 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.		



Objetivos que se persiguen

La presente Ley tiene como objetivo regular un nuevo procedimiento de determinación de la edad acorde con los compromisos internacionales suscritos por España y particularmente con el Comité de Derechos del Niño cuyos dictámenes reclaman un procedimiento de naturaleza judicial frente al actual modelo que tiene naturaleza administrativa tramitado por la autoridad fiscal.

También, de la necesidad de dar cumplimiento a la doctrina jurisprudencial emanada del Tribunal Supremo y del criterio expuesto por la propia institución que en nuestro ordenamiento jurídico tenía encomendada la competencia en la tramitación del procedimiento de determinación de edad, el Ministerio Fiscal, que aboga por una modificación del procedimiento de determinación de edad ya en la Memoria anual de la Fiscalía General del Estado de 2019.

Asimismo, constituye dar cumplimiento al mandato legal previsto en la Disposición final vigésima cuarta de la Ley Orgánica de Protección Integral a la Infancia, LO 8/2021, de 4 de junio, que establece: El Gobierno, en el plazo de doce meses desde la aprobación de esta ley, procederá al desarrollo normativo del procedimiento de determinación de la edad de los menores.

El nuevo procedimiento de evaluación de la edad tiene por objeto la determinación legal de las personas cuya mayoría o minoría de edad no se puede concretar con seguridad, y ello sin desconocer la realidad actual del fenómeno migratorio.

Se configura como un procedimiento judicial civil al considerar que regula una cuestión que afecta al estado civil de la persona y a derechos fundamentales, y que debe ser decidida con todas las garantías de respeto a los derechos de la infancia y adolescencia reconocidos en la normativa interna, europea e internacional.

Asimismo, la jurisdicción civil garantiza la condición de persona menor de edad frente a la condición de extranjero (la hasta ahora regulación estaba contenida en la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social y su Reglamento de desarrollo), lo que es más acorde con el obligatorio reconocimiento de los mismos derechos a las personas menores de edad con independencia de su nacionalidad y del lugar donde se encuentren en nuestra normativa interna de protección de menores.



Principales alternativas consideradas	<p>Regulación mediante ley orgánica. No se ha considerado conveniente dado que la regulación del nuevo procedimiento de evaluación de la edad tiene mayor impacto en normas con rango de ley ordinaria e incluso aunque tiene impacto en dos normas con rango de Ley orgánica, a saber, Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor y Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, lo cierto es que no resulta necesario una Ley de dicha naturaleza dado que los artículos que modifica tienen atribuido expresamente carácter de ley ordinaria.</p> <p>La opción adoptada ha sido una norma con rango de Ley ordinaria de la misma naturaleza que todas las normas por ella modificadas.</p>
CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO	
Tipo de norma	Anteproyecto de Ley.



Estructura de la norma

La presente ley se estructura en cuatro artículos, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y cinco disposiciones finales.

En el artículo primero se modifican diversos preceptos de la Ley 1/2000, de Enjuiciamiento Civil, en concreto los artículos 748, 749, 750 y 753 del Capítulo I “*Disposiciones comunes*” del Título I “De los procesos sobre provisión de medidas judiciales de apoyo a personas con discapacidad, filiación, matrimonio y menores” del Libro IV “Procesos especiales “e introduce un nuevo Capítulo V bis titulado “Del procedimiento de evaluación de la edad” dentro del referido Título I del Libro IV.

El artículo segundo introduce la letra j) en el artículo 2 de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita, con el fin de incluir un nuevo supuesto de derecho a la asistencia jurídica gratuita.

El artículo tercero de la presente Ley modifica el artículo 375 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, aprobada por Real Decreto de 14 de septiembre de 1882 para acomodarlo al nuevo procedimiento de evaluación de la edad.

El artículo cuarto introduce en la Ley 20/2011, de 21 de julio, del Registro Civil, un nuevo acto inscribible en el Registro Civil, imprescindible para que la determinación legal de la minoría de edad despliegue todos sus efectos legales en el estado civil de la persona cuya edad ha sido evaluada.

La disposición transitoria única, que establece la normativa por la que deben regirse los procedimientos en trámite, optándose por la aplicación del nuevo procedimiento a aquellos asuntos que se inicien una vez que haya entrado en vigor esta ley, continuándose conforme a la anterior normativa los ya iniciados ante la autoridad fiscal.

La disposición derogatoria expresamente deroga por su contradicción con el procedimiento regulado en esta Ley, el párrafo tercero del apartado primero del artículo 190 del Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

Concluye con las **cinco disposiciones finales**, las dos primeras tienen impacto en dos leyes con rango orgánico, cuyos artículos objeto de modificación tienen expresamente reconocido carácter ordinario, y que son el artículo 12 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor y el artículo 35 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Finalmente, las tres últimas disposiciones finales se refieren al título competencial, naturaleza de la norma y entrada en vigor, respectivamente.



Tramitación	Ordinaria.
Trámite de consulta, audiencia e información pública. Informes preceptivos.	<p>1.- Trámite de consulta pública previa del 09/03/22 al 24/03/22.</p> <p>2.- Trámite de audiencia e información pública del / /22 al //22.</p> <p>3.- Informes preceptivos:</p> <ul style="list-style-type: none">• Informe del Consejo General del Poder Judicial (artículo 561.1. 5ª de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial).• Informe del Consejo Fiscal de la Fiscalía General del Estado (artículo 14.4 j) de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal).• Informe del Consejo General de la Abogacía Española (artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre).• Informe del Consejo General de los Procuradores de los Tribunales de España (artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre).• Informe de las SGT de los Ministerios de Justicia, y de Derechos Sociales y Agenda 2030 (artículo 26.5, párrafo cuarto, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre).• Informes de las SGT de los Ministerios del Interior; Inclusión, Seguridad Social y Migraciones; Sanidad, Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación; Igualdad (artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre).• Aprobación previa de la Ministra de Hacienda y Función Pública (artículo 26.5, párrafo quinto, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre).• Informe del Ministerio de Política Territorial (artículo 26.5, párrafo sexto, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre).• Informe de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática (artículo 26.9 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre).• Dictamen del Consejo de Estado (artículo 21.2 de la Ley Orgánica



3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado).

ANALISIS DE IMPACTOS

Adecuación al orden de distribución de competencias

La presente Ley es congruente con el orden constitucional. Todas las normas que resultan modificadas se dictan al amparo de los mismos preceptos en que el Estado basó su competencia.

La modificación introducida en el artículo tercero de la presente Ley, en el párrafo segundo del artículo 375 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, aprobada por Real Decreto de 14 de septiembre de 1882, se dicta al amparo de lo dispuesto por el artículo 149.1 regla 5ª y 6ª de la Constitución que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de administración de justicia, legislación mercantil, penal y penitenciaria; legislación procesal, sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas.

Impacto económico y presupuestario

Efectos sobre la economía en general.

- La norma no tiene efectos significativos sobre la economía en general.
- La norma tiene efectos positivos sobre la economía en general.
- La norma tiene efectos negativos sobre la economía en general.

En relación con la competencia

- La norma no tiene efectos significativos sobre la competencia.
- La norma tiene efectos positivos sobre la competencia.
- La norma tiene efectos negativos sobre la competencia.

Desde el punto de vista de las cargas administrativas

- Supone una reducción de cargas administrativas.
- Incorpora nuevas cargas administrativas.
- No afecta a las cargas administrativas.



	<p>Desde el punto de vista de los presupuestos, la norma</p> <ul style="list-style-type: none"><input type="checkbox"/> Afecta a los presupuestos de la AGE.<input type="checkbox"/> Afecta a los presupuestos de otras Administraciones Territoriales.<input type="checkbox"/> No afecta a los presupuestos de las Administraciones Públicas.	<p>Implica un gasto.</p> <p>Cuantificación estimada:</p> <p><input type="checkbox"/> Implica un ingreso.</p> <p>Cuantificación estimada:</p>
Impacto de género	La norma tiene un impacto de género	Negativo <input type="checkbox"/> Nulo <input checked="" type="checkbox"/> Positivo <input type="checkbox"/>



MEMORIA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO DEL PROYECTO DE REAL DECRETO DEL MINISTERIO FISCAL

Efectuada con arreglo a la Guía Metodológica, aprobada por Acuerdo del Consejo de Ministros de 11 de diciembre de 2009, tal y como prevé la Disposición Adicional Primera del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

Según estipula el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, la memoria del análisis de impacto normativo deberá incluir, al menos, los siguientes apartados:

- oportunidad de la propuesta de norma
- contenido y análisis jurídico
- adecuación de la propuesta de la norma al orden de distribución de competencias precisando el título competencial
- impacto económico y presupuestario, detección y medición de las cargas administrativas, impacto por razón de género, infancia y adolescencia y en la familia, así como otros impactos detectados que se juzguen relevantes;
- descripción de la tramitación y consultas realizadas.

1. OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA DE NORMA

1.1. Motivación.

La necesidad de regular un nuevo procedimiento de evaluación de edad viene determinada por las recomendaciones efectuadas por instituciones internas, como el Defensor del Pueblo, e instituciones europeas e internacionales, como el Comité Económico y Social Europeo (CESE) y fundamentalmente el Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas, relativas a las garantías mínimas que debe reunir el procedimiento de evaluación de edad. También, de dar cumplimiento a la doctrina jurisprudencial emanada del Tribunal Supremo, y del criterio expuesto por la propia institución, que en nuestro ordenamiento jurídico tiene



encomendada la competencia en la tramitación del procedimiento de determinación de edad vigente hasta ahora, el Ministerio Fiscal, que aboga por una modificación del procedimiento de determinación de edad ya en la Memoria anual de la Fiscalía General del Estado de 2019.

Esta necesidad de desarrollo normativo determinó el mandato contenido en la Disposición final vigésima cuarta de la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y adolescencia frente a la violencia sobre el procedimiento para la determinación de edad que 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.*

Igualmente, la Ley Orgánica 8/2021 de protección integral a la infancia y adolescencia frente a la violencia ya estableció el principio de presunción de minoría de edad en tanto se determina la edad, el juicio de proporcionalidad en la valoración de la documentación por parte del Ministerio Fiscal, el principio de celeridad del procedimiento, el consentimiento del afectado para la realización de las pruebas médicas, el respeto a su dignidad, la prohibición de desnudos integrales, exploraciones genitales y otras pruebas médicas invasivas en la Disposición final octava de Modificación de la ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil que en su punto 2 modifica el artículo 12 sobre “Actuaciones de protección” y concretamente el nuevo apartado 4 establece: *“Cuando no pueda ser establecida la mayoría de edad de una persona, será considerada menor de edad a los efectos de lo previsto en esta ley, en tanto se determina su edad. A tal efecto, el Fiscal deberá realizar un juicio de proporcionalidad que pondere adecuadamente las razones por las que se considera que el pasaporte o documento equivalente de identidad presentado, en su caso, no es fiable. La realización de pruebas médicas para la determinación de la edad de los menores se someterá al principio de celeridad, exigirá el previo consentimiento informado del afectado y se llevará a cabo con respeto a su dignidad y sin que suponga un riesgo para su salud, no pudiendo aplicarse indiscriminadamente. No podrán realizarse, en ningún caso, desnudos integrales, exploraciones genitales u otras pruebas médicas especialmente invasivas.”*

1.2. Objetivos

1.- REGULACION COMPLETA DEL PROCEDIMIENTO DE EVALUACION DE LA EDAD.

La nueva ley pretende regular de forma completa el procedimiento de evaluación de la edad, cuyo objeto es determinar la mayor o menor edad de una persona sobre la que se desconoce este aspecto con seguridad y ello por los efectos que produce en el ordenamiento jurídico, tanto en la esfera pública como privada.



El nuevo procedimiento de evaluación de la edad se configura como un procedimiento judicial civil al regular una cuestión que afecta al estado civil de la persona y a derechos fundamentales, y que debe ser decidida con todas las garantías de respeto a los derechos de la infancia y adolescencia reconocidos en la normativa interna, europea e internacional.

Asimismo, la jurisdicción civil garantiza la condición de persona menor de edad frente a la condición de extranjero (la hasta ahora regulación estaba contenida en la Ley Orgánica de Extranjería y en su Reglamento), lo que es más acorde con el obligatorio reconocimiento de los mismos derechos a las personas menores de edad con independencia de su nacionalidad y del lugar donde se encuentren en nuestra normativa interna de protección de menores.

1.3. Alternativas

En cuanto a las posibles soluciones alternativas regulatorias, se ha valorado y descartado, la denominada “alternativa cero”, esto es, la inactividad normativa, bajo la premisa (que recoge la Guía Metodológica para la elaboración de la MAIN) de que la opción “no hacer nada” es en todo caso una alternativa que debe considerarse, pues permite tener la referencia de los efectos previstos para el supuesto de inactividad de los poderes públicos.

Descartada la opción de no hacer nada, sólo cabe para alcanzar los objetivos perseguidos elaborar una nueva Ley que regule de forma completa el procedimiento de evaluación de la edad, sin que sea posible otro instrumento normativo dado que modifica normas con rango de Ley ordinaria.

No se ha considerado conveniente la regulación mediante Ley orgánica dado que la regulación del nuevo procedimiento de evaluación de la edad tiene impacto en normas con rango de ley ordinaria, toda vez que aunque modifica dos normas con rango de Ley orgánica, a saber, Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor y Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, lo cierto es que no resulta necesario una Ley de dicha naturaleza dado que los artículos que modifica tienen atribuido expresamente carácter de ley ordinaria.

1.4. Adecuación a los principios de buena regulación.

En la elaboración de esta norma se han observado los principios de buena regulación previstos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Los principios de necesidad y eficacia, puesto que la norma supondrá una notable contribución a la eficacia y calidad de la justicia española y al cumplimiento de la legalidad vigente, al regular de forma completa el procedimiento de determinación de la edad y atribuir



al Juez de Primera Instancia la competencia para conocer de este procedimiento además de establecer un completo sistema de garantías y recursos, dando cumplimiento a las numerosas Observaciones que por parte del Comité de Derechos del Niño se habían formulado a España poniendo de manifiesto las carencias de nuestro sistema.

El principio de proporcionalidad, ya que contiene la regulación imprescindible para atender las necesidades que se pretenden cubrir siendo el instrumento más adecuado para garantizar una respuesta proporcionada y adecuada a la necesidad de establecer la mayor o menor edad en aquellos casos en que no pueda ser establecida por otros medios y el principio de seguridad jurídica al ser coherente con el resto del ordenamiento jurídico nacional y de la Unión Europea.

Por lo demás, la norma además es coherente con los principios de eficiencia, no imponiendo más cargas administrativas y de transparencia al haberse garantizado la participación en su elaboración.

1.5. Inclusión en el Plan Anual Normativo para 2021

El presente Anteproyecto de Ley por el que se aprueba el nuevo procedimiento de determinación de la edad no se encuentra incluido en el Plan Normativo de la Administración General del Estado para 2021. Sin embargo, la deficiente regulación de este procedimiento en nuestro ordenamiento jurídico, tal y como han puesto de manifiesto tanto la Jurisprudencia del Tribunal Supremo como las numerosas Observaciones formuladas a España por el Comité de Derechos de Niños, exigen la aprobación de esta ley. Además, es preciso dar cumplimiento al mandato previsto en la Disposición final vigésima cuarta de la Ley Orgánica de Protección Integral a la Infancia, LO 8/2021, de 4 de junio, que establecía que, en el plazo de doce meses desde la aprobación de esta ley, procederá el desarrollo normativo del procedimiento de determinación de la edad de los menores

2. CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO.

2.1. Rango normativo

De acuerdo con el artículo 127 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, el Gobierno de la Nación ejercerá la iniciativa legislativa prevista en la Constitución mediante la elaboración y aprobación de los anteproyectos de Ley y la ulterior remisión de los proyectos de ley a las Cortes Generales.

La norma que regula el procedimiento tendrá rango de Ley ordinaria, toda vez que tiene impacto en normas y artículos con dicho rango normativo.

El artículo primero constituye el meollo de la reforma proyectada y que modifica la Ley de Enjuiciamiento Civil.

El artículo segundo modifica la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita.



El artículo tercero modifica el artículo 375 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, aprobada por Real Decreto de 14 de septiembre de 1882 para acomodarlo al nuevo procedimiento de evaluación de la edad cuando nos encontramos ante una persona indocumentada detenida que alegare su minoría de edad y existieran dudas razones sobre la edad invocada que se estará a la legislación en materia de responsabilidad penal del menor, atendiendo al principio rector de presunción de minoría de edad proclamado en nuestro ordenamiento jurídico vigente, tanto interno como internacional.

El artículo cuarto introduce en la Ley 20/2011, de 21 de julio, del Registro Civil, un nuevo acto inscribible en el Registro Civil, imprescindible para que la determinación legal de la minoría de edad despliegue todos sus efectos legales en el estado civil de la persona cuya edad ha sido evaluada.

Asimismo, señalar que **la disposición final primera y segunda** si bien tienen impacto en dos normas con rango de Ley Orgánica, ello no es óbice para su modificación en el presente anteproyecto de ley, pues los artículos objeto de modificación tienen reconocido expresamente en la norma que tienen carácter de Ley ordinaria, a saber el artículo 12.4 de la Ley Orgánica 1/1996, de Protección Jurídica del Menor, según su disposición final vigésima tercera tiene naturaleza de Ley ordinaria y los mismo ocurre con el artículo 35.3 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, que según su disposición final cuarta tiene naturaleza de Ley ordinaria.

Como complemento a lo expuesto, indicar que el nuevo procedimiento de evaluación de la edad asimismo tiene impacto en el artículo 2 de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores, que conforme a su disposición final sexta dicho artículo tiene naturaleza de Ley orgánica, por ello este artículo no es objeto de modificación en el presente proyecto normativo sino que se tramitará en paralelo con este proyecto normativo, un anteproyecto de ley orgánica complementario de la ley que regula el procedimiento de evaluación de la edad para modificar la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores.

2.2. Estructura y contenido del proyecto.

Para la regulación de este nuevo procedimiento se modifican los artículos 748, 749, 750 y 753 del Capítulo I “*Disposiciones comunes*” del Título I “De los procesos sobre provisión de



medidas judiciales de apoyo a personas con discapacidad, filiación, matrimonio y menores” del Libro IV “Procesos especiales “de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil e introduce un nuevo Capítulo V bis titulado “Del procedimiento de evaluación de la edad” dentro del referido Título I del Libro IV.

Las modificaciones de los artículos 748, 749, 750 y 753 de la Ley de Enjuiciamiento Civil tienen como objeto configurar el procedimiento de evaluación de la edad en el ámbito de los procesos especiales, con la intervención del Ministerio Fiscal en el procedimiento, la preceptiva asistencia letrada y quien asuma la representación legal de la persona cuya edad es objeto de evaluación, puntualizando que las funciones de defensa y representación no podrán recaer en una misma persona, y finalmente se establece el carácter preferente del procedimiento.

El nuevo capítulo V bis introducido dentro del **Título I** de Libro IV de la Ley de Enjuiciamiento Civil, relativo a los procedimientos especiales, con ocho artículos que regulan toda la tramitación procedimental, así como los principios rectores y las especialidades que en materia de la prueba pericial pueden plantearse.

El artículo 781 ter regula el objeto y ámbito del procedimiento, señalando que su objeto es determinar la mayor o menor edad de una persona sobre la que se desconoce este aspecto y ello por los efectos que produce en el ordenamiento jurídico, tanto en la esfera pública como privada. La mayor edad determina en nuestro derecho la plenitud de la capacidad de obrar y de todos los derechos civiles.

Se establece, también en su apartado segundo que este procedimiento no se podrá iniciar si existen documentos que acrediten la edad. Se positiviza de esta forma, lo que tanto las observaciones del Comité de Derechos del Niños como la Jurisprudencia de la Sala Primera del TS venían dictaminando.

El **artículo 781 quater** regula los seis principios que deben regir en la tramitación de todo el procedimiento:

1. El interés superior de la persona menor de edad que debe informar toda la regulación y prácticas judiciales y extrajudiciales conforme al artículo 3 de la Convención de Derechos del Niño, la observación No. 6 and 23 del Comité de derechos de Niño y la Recomendación 1 del Consejo de Europa.
2. La presunción de minoría de edad, (artículo 3 de la Convención de Derechos del Niño). Toda persona cuya edad no esté determinada debe presumirse que es menor de edad en tanto no recaiga una sentencia firme que ponga fin al procedimiento. Este principio debe tener en cuenta también en la fase de resolución por la autoridad judicial ya que en caso de duda tras la práctica de todas las pruebas debe resolverse a favor de la menor edad.
3. El procedimiento de determinación de la edad será preferente y urgente, incidiendo en lo dispuesto en las disposiciones comunes.



4. Se recoge el derecho de la persona cuya edad es objeto de determinación a ser escuchada y a tener acceso al procedimiento en condiciones que garanticen su comprensión además de establecerse el derecho a la asistencia jurídica gratuita sin necesidad de acreditar recursos.
5. Se positiviza de forma expresa que en el caso de que sea precisa la realización de pruebas para la determinación de la edad, deberá obtenerse el previo consentimiento de la persona cuya edad es objeto de determinación y dicho consentimiento deberá ser documentado y expreso.
6. La persona cuya edad es objeto de determinación tendrá, en todo caso, derecho a la asistencia jurídica gratuita.

El **artículo 787 quinquies** regula la competencia para conocer del procedimiento de determinación de la edad, atribuyéndosela, con carácter general, al Juzgado de familia del partido judicial donde se encuentre la persona cuya edad es objeto de determinación, si bien en aquellos casos en que no exista Juzgado de familia la competencia corresponderá al Juzgado de Primera Instancia que por turno proceda.

Contempla, también, este artículo en su apartado segundo el supuesto en que la persona cuya edad es objeto de evaluación se encuentre detenida, que conocerá en este caso del procedimiento al Juez de Menores del lugar donde se haya producido la detención.

El **artículo 787 sexies** regula con gran amplitud la legitimación en el procedimiento de determinación de la edad, ya que no sólo se le atribuye al Ministerio Fiscal, sino también a las entidades públicas de protección a la infancia y a la adolescencia, y lo que es más relevante al propio interesado. Se regula también la posibilidad de que exista un conflicto entre el representante legal de la persona menor de edad y ésta, y por tanto se recoge expresamente que la persona cuya edad es objeto de determinación podrá promover el procedimiento asistido por su representante legal o por el defensor judicial, que se le nombre en caso de conflicto con éste. El nombramiento de defensor judicial se llevará a cabo conforme a las disposiciones contenidas en el artículo 27 y siguientes de la Ley de Jurisdicción Voluntaria, que se adecua para este caso. De igual modo, se recoge la posibilidad de que cualquier persona física o jurídica está facultada para poner en conocimiento del Ministerio Fiscal o de la Entidad de Protección a la Infancia y la Adolescencia los hechos que determinen el inicio del procedimiento.

Los cuatro artículos restantes regulan el procedimiento y sus distintas fases con sus especialidades en cuanto al inicio del mismo y en materia de prueba pericial.

El **artículo 781 septies** establece como requisitos para poder formular la solicitud de inicio del mismo, que se deberá explicar de forma sucinta los motivos por los que se pide la determinación judicial de la edad. Para ello, será preciso que quien solicite el inicio del mismo acredite las comprobaciones que se hayan realizado con el país de origen a fin de determinar la edad de la persona cuya edad es objeto de determinación, así como los motivos por los que se impugna la documentación acreditativa de la edad, caso que la hubiere. Se exceptúan estas comprobaciones en el caso en que exista un riesgo para la vida



o integridad de la persona cuya edad es objeto de determinación conforme a las recomendaciones internacionales.

Presentada la solicitud la autoridad judicial comprobará si la persona cuya edad es objeto de determinación consta ya inscrita en el Registro de Menores no Acompañados, (RMNA), y si existe ya un procedimiento iniciado para determinar la edad del mismo, en cuyo caso inadmitirá la solicitud y se inhibirá al órgano judicial que hubiera incoado ya un procedimiento o se estará a lo acordado en el mismo.

Tampoco se incoará el procedimiento cuando consten documentos acreditativos de la edad y los mismos no hubieran sido impugnados conforme a lo establecido por la Jurisprudencia del Tribunal Supremo.

Una vez incoado el procedimiento el Juez podrá acordar de oficio las pruebas que estime pertinentes y citará a las partes a la comparecencia de medidas provisionales a la que deberán acudir conforme al **artículo 781 octies**, la persona cuya edad es objeto de determinación asistida por su representante legal o defensor judicial nombrado al efecto en caso de conflicto con su representante legal, el Ministerio Fiscal y la Entidad de Protección de Menores y de la Adolescencia.

Esta comparecencia deberá convocarse en un plazo no superior a los dos días hábiles desde de la presentación de la solicitud, tras la cual la autoridad judicial dictará un Auto en un plazo no superior a las 24 horas que adopte las medidas de protección adecuadas a la situación de la persona cuya edad se evalúe. En efecto, en aquellos supuestos en que se aprecie que podría existir una mayor de edad, es preciso adoptar medidas para salvaguardar el interés de los menores que conviven en los centros de protección de menores, a fin de evitar la posible convivencia con personas mayores de edad que pudieran influir en el correcto desarrollo de la personalidad de los menores.

Abierta la comparecencia, la parte solicitante expondrá su solicitud y solicitará las pruebas que estime pertinentes, en tanto que las demás partes podrán contestar a la solicitud planteada y solicitar también la práctica de la prueba que sostenga las mismas, acordando el órgano judicial lo que estime pertinente y estableciendo que la prueba admitida que no pueda practicarse en la vista de medidas provisionales deberá practicarse en la vista principal.

En esta vista, y sólo en aquellos casos, en los que la autoridad judicial tras oír a las partes y practicar las pruebas acordadas tuviera dudas sobre la mayor o menor edad y de cara a adoptar las medidas de protección más adecuadas al interés del menor, podrá acordar la exploración física por el médico forense del Juzgado para que emita a la mayor brevedad y en todo caso en un plazo no superior a 24 horas, un informe sobre la mayor o menor edad. Esta exploración física deberá llevarse a cabo con todas las garantías y conforme a lo establecido en el **artículo 781 nonies** que regula de forma específica la prueba pericial.



En efecto, junto al informe médico forense la autoridad judicial podrá también acordar un informe multidisciplinar para la determinación de la edad que contemple no sólo el desarrollo físico sino también psicológico de la persona cuya edad es objeto de evaluación. Pretende este artículo, por un lado, establecer que esta prueba pericial debe ser una última ratio cuando de otro modo, a través de las pruebas practicadas no puede la autoridad judicial tener elementos suficientes en los que fundar su decisión y por otro contemplar que estas pruebas periciales no se limiten a aplicar medidas estándar, sino que conscientes de la diversidad, tengan en cuenta todos los aspectos de la persona para realizar su informe. Este precepto debe completarse con el protocolo médico forense para la determinación de la edad que se está/se ha elaborado.

Por último, el **artículo 781 decies** regula la vista principal y la sentencia, así como el régimen de recursos contra la misma. La vista deberá celebrarse en un plazo no superior a los 20 días naturales desde la celebración de la vista de medidas cautelares y se contempla expresamente la posibilidad de que ambas se celebren en un único acto cuando todas las partes estén conformes con ello.

La sentencia que se dicte en este procedimiento, caso de establecer la minoría de edad de la persona cuya edad se evalúa, fijará la fecha en la que se entenderá alcanzada la mayor edad. Dicha sentencia, susceptible de recurso de apelación que deberá tramitarse con carácter preferente y urgente, tendrá efectos de cosas Juzgada. En efecto, la transcendencia de la edad en el ordenamiento jurídico obliga a que la sentencia dictada tenga efectos de cosa juzgada y despliegue todos sus efectos ya que de otra forma generaría inseguridad jurídica.

Esta norma tiene impacto otras normas con rango de Ley, bien para crear nuevas realidades jurídicas derivadas del nuevo procedimiento de evaluación de la edad bien para adaptarlas al nuevo proceso judicial a fin de suprimir las menciones contempladas al anterior modelo de expediente de determinación de la edad atribuido a la autoridad fiscal:

1.- Ley de Asistencia Jurídica Gratuita 1/1996, de 10 de enero, para introducir un nuevo supuesto en el artículo 2 para incluir como beneficiarios de la justicia gratuita en todo caso a las personas cuya edad es objeto de evaluación.

2.- Artículo 375 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, aprobada por Real Decreto de 14 de septiembre de 1882 para acomodarlo al nuevo procedimiento de evaluación de la edad cuando nos encontramos ante una persona investigada e indocumentada se encontrase detenida y alegare su minoría de edad, se pondrá a disposición de la Sección de Menores de la Fiscalía competente a los efectos de instar el procedimiento de evaluación de edad ante el Juzgado de Menores.

3.- Introduce en la Ley 20/2011, de 21 de julio, del Registro Civil, un nuevo acto inscribible, imprescindible para que la determinación legal de la minoría de edad despliegue todos sus efectos legales en el estado civil de la persona cuya edad ha sido evaluada mediante la



inscripción de la sentencia firme dictada conforme al procedimiento regulado en esta Ley que incluirá la fecha en que alcanzará la mayoría de edad.

4.- Adapta al nuevo procedimiento de evaluación de la edad la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, que en su apartado cuarto el artículo 12 atribuye la competencia para conocer sobre los expedientes de determinación de la edad al Ministerio Fiscal.

5.- Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, para adaptar al nuevo procedimiento de evaluación de la edad, el apartado tercero del artículo 35 que atribuye la competencia para conocer sobre la determinación de la edad al Ministerio Fiscal y suprime el apartado cuarto. Desvinculando el procedimiento de evaluación de la edad de la condición de extranjero.

2.3. Derogación Normativa.

La disposición derogatoria única deroga todas las normas de igual o inferior rango en lo que contradigan o se opongan a lo dispuesto en la presente Ley. Esta disposición deroga expresamente por su contradicción con el procedimiento regulado en este proyecto normativo, el párrafo tercero del apartado primero del artículo 190 del Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

3.2. Entrada en vigor y vigencia de la norma.

La disposición final quinta del anteproyecto señala que la ley entrará en vigor a los seis meses de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado», atendiendo a la necesidad de ofrecer tiempo suficiente para que se tome conocimiento del nuevo procedimiento de evaluación de la edad y se puedan afrontar los cambios introducidos.

3. TÍTULO COMPETENCIAL. ADECUACIÓN AL ORDEN DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS.

Todas las normas que resultan modificadas en la presente Ley se dictan al amparo de los mismos preceptos en que el Estado basó su competencia, respetando por ello el orden de distribución de competencias.

La modificación introducida en el artículo tercero de la presente Ley, en el párrafo segundo del artículo 375 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, aprobada por Real Decreto de 14 de septiembre de 1882, se dicta al amparo de lo dispuesto por el artículo 149.1 regla 5ª y 6ª de la Constitución que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de



administración de justicia, legislación mercantil, penal y penitenciaria; legislación procesal, sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas.

4. ANÁLISIS DEL IMPACTO NORMATIVO

4.1 Impacto económico y presupuestario

El Anteproyecto de Ley no genera obligaciones económicas para las administraciones.

El art. 2 del Anteproyecto si bien supone, en principio, una ampliación del colectivo con derecho a asistencia jurídica gratuita, al incluir a todas aquellas personas cuya edad sea objeto de evaluación, con independencia de la existencia de recursos para litigar. Esta ampliación no supone un incremento del coste, al tratarse de un colectivo que se presume su minoría de edad en todo el procedimiento y que se encuentra en armonía con la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia, al tratarse de un colectivo en situación de vulnerabilidad y en riesgo de ser víctima de trata de seres humanos, por ello se asumirá con las actuales disponibilidades presupuestarias relativas a asistencia jurídica gratuita, sin que vaya a haber lugar a la petición de recursos adicionales.

4.2 Análisis de las cargas administrativas

La norma no afecta a las cargas administrativas.

El nuevo procedimiento de evaluación de la edad podrá asumirse por los Juzgados afectados sin incremento de sus recursos humanos ni de sus actuales gastos de personal pues atendiendo al volumen de procedimientos que en la actualidad es asumido por el ministerio fiscal sin que se haya incrementado el personal de funcionarios u otros medios y que ahora pasa a los órganos judiciales no supondrá costes de ningún tipo en la administración de justicia.

4.3 Impacto por razón de género

El análisis del impacto por razón de género que supone este proyecto normativo se lleva a cabo en virtud de las previsiones contenidas en el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, así como en el artículo 2.1.f) del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo.

Dado el carácter de la regulación, puede afirmarse que:

- No existe discriminación positiva, ya que no existen desigualdades de partida en relación a la igualdad de oportunidades y de trato entre hombres y mujeres, ni el proyecto propuesto promueve ningún tipo de discriminación ni directa ni indirecta.
- No existe discriminación directa, en tanto que tratamiento desfavorable por razón de sexo, lo que no se contempla en modo alguno en el proyecto de real decreto.
- No existe discriminación indirecta, entendiéndose por tal situación la que se produce cuando una norma, una política o una práctica, aparentemente neutral, tiene un



impacto desproporcionadamente adverso sobre las personas de un sexo u otro, circunstancia que tampoco se da en el proyecto.

- No se producirán consecuencias negativas que favorezcan situaciones de discriminación por razón de sexo.

Como conclusión, el impacto de género del proyecto de ley es nulo, por cuanto no existiendo desigualdades de partida en relación a la igualdad de oportunidades, no se prevé modificación alguna de esta situación.

4.4 Impacto en la infancia y en la adolescencia.

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, procede analizar el impacto de la norma en la infancia y en la adolescencia, significándose que la norma tiene impacto ya que da cumplimiento a lo dispuesto en la disposición final vigésimo cuarta de la Ley orgánica de protección integral de la infancia, LO 8/2021, de 4 de Junio y por otro lado recoge como principios rectores del procedimiento

4.5 Impacto en la familia.

Según lo establecido en la disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, debe analizarse el impacto de la norma proyectada en la familia.

No se aprecia que de sus contenidos pueda deducirse incidencia alguna a este respecto, por lo cual el impacto en la familia debe calificarse como nulo

4.6 Impacto por razón del cambio climático.

Conforme a lo establecido en la disposición final quinta de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, debe analizarse el impacto por razón de cambio climático, en términos de mitigación y adaptación al mismo.

No se aprecia que de sus contenidos pueda deducirse incidencia alguna a este respecto, por lo cual el impacto en el cambio climático debe calificarse como nulo.

4.7 Otros impactos.

No se consideran.

5 DESCRIPCIÓN DE LA TRAMITACIÓN



El proyecto normativo se ha tramitado siguiendo lo dispuesto en el artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

1.- El proyecto se ha sometido a consulta pública previa desde el día 9/03/22 al día 24/03/22, para que la ciudadanía, organizaciones y asociaciones que así lo consideren puedan hacer llegar sus opiniones sobre el objetivo del anteproyecto de ley por el que se regula el procedimiento de evaluación de la edad, los problemas que se pretenden solucionar y las posibles alternativas regulatorias y no regulatorias, habiéndose recibido aportaciones de:

- Albert Parés Casanova como presidente y abogado social voluntario de la Associació Noves Vies de Badalona (Barcelona) invoca aspectos que deben tenerse en cuenta de la jurisprudencia reiterada del Tribunal Supremo, así como decisiones del Comité de los Derechos del Niño.
- Stefano De Luna, como perito forense especialista en estimación de edad de menores, propone que se cambie el término “determinación” por “estimación” ya que, tal y como se indica en el Protocolo de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO), no existen, métodos en la actualidad que determinen con precisión la edad de un menor.
- Federación Andalucía Acoge, fundamenta la necesidad de reforma del vigente artículo 190 del Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social; sobre la base de la consolidada jurisprudencia del Tribunal Supremo y la normativa nacional e internacional en materia de protección de menores.
- Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI), organización representativa del movimiento social de la discapacidad en España, solicita que la futura norma tenga en cuenta la accesibilidad universal con el fin de evitar cualquier tipo de discriminación, así mismo invoca la consideración primordial del interés superior del menor, y que se les tenga en cuenta su derecho a expresar libremente en todas las cuestiones que les afecten teniendo en cuenta su madurez y recibiendo la asistencia o los apoyos apropiados con arreglo a su tipo de discapacidad y necesidades.
- Grupo de investigación del Programa Operativo FEDER de la Junta de Andalucía, propone incorporar las garantías exigidas en las Resoluciones del Comité de Derechos del Niño y establecer un proceso garantista de determinación de la edad que se base en la presunción de la veracidad y legalidad de la documentación identificativa que porten, salvo prueba en contra, presunción de la minoría de edad, prioridad de los exámenes de madurez psicológica frente a las pruebas médicas oseométricas, establecimiento de un expediente holístico, asistencia letrada de oficio, asignación de un/a tutor/a o representante ad hoc e impugnación directa del decreto del Ministerio Fiscal. Así como formación al personal que trabaja con menores.
- Francisco Morenilla Belizón, Letrado en el Colegio de Abogados de Almería, realiza aportaciones sobre la adaptación del proceso de evaluación de la edad a la



detección de posibles menores de edad en llegadas marítimas, invocando la presunción de minoría de edad y el interés superior del menor, de manera que les sea facilitada atención inmediata por parte de los servicios de protección de menores lo antes posible y la necesidad de asistencia jurídica desde el inicio del procedimiento de evaluación de la edad, así como sobre la impugnación de la documentación identificativa para considerarla inválida.

- Asociación Extranjería en Red formula recomendaciones sobre el contenido de la exposición de motivos de la futura norma, el procedimiento a definir, la concurrencia de normas y procedimientos alegando que pudiera existir conflictos normativos con el anteproyecto de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.
- Confederación Autismo España solicita que en el procedimiento y realización de pruebas médicas orientadas a la determinación de la edad de los menores se garantice la accesibilidad cognitiva, como parte de la accesibilidad universal, para que los menores con TEA tengan acceso, en igualdad de condiciones.
- Consejo General de la Abogacía Española formula algunas condiciones de partida sobre las que debería desarrollarse la reforma como son la presunción de minoría, el derecho a ser escuchado, el procedimiento solamente podrá llevarse a cabo en el caso de personas sobre las que exista dudas sobre su minoría de edad de acuerdo con su apariencia física y se encuentren indocumentadas, el procedimiento judicial es el marco en el que se dan todas las garantías para asegurar la protección de los derechos de la infancia y en concreto la jurisdicción civil como un procedimiento declarativo especial de carácter preferente.
- Federación de Entidades con Proyectos y Pisos Asistidos (FEPA), valora muy positivamente esta iniciativa legislativa para reformar el sistema existente de determinación de la edad y elaborar un proyecto normativo con rango de Ley que regule de forma completa el procedimiento judicial de evaluación de la edad y formula aportaciones en la línea de las decisiones del Comité de Derechos del Niño y de la jurisprudencia del Tribunal Supremo.
- Asociación Coordinadora de Barrios para el Seguimiento de Menores y Jóvenes formula recomendaciones sobre el principio rector de presunción de minoridad, el procedimiento, las especialidades de la prueba pericial, la competencia de los Juzgado de Menores en los supuestos en los que el presunto menor se encuentre detenido por la presunta comisión de un hecho delictivo y sobre la perspectiva de género y competencias interculturales.
- Save the Children formula recomendaciones para un proceso de evaluación multidisciplinar y holístico que aplique el beneficio de la duda primando la presunción de minoría de edad, la excepcionalidad del procedimiento cuando haya motivos serios para dudar de la edad invocada, carácter prioritario de las pruebas documentales. Asimismo, adjunta informe de la Asociación Española de Pediatría de Atención Primaria sobre la edad ósea.
- Plataforma de Infancia valora muy positivamente el enfoque teórico y general de la reforma invocado en la consulta pública y formula recomendaciones sobre la prevalencia de los documentos de identificación, procedimiento preferente pero no



urgente, adopción de medidas de protección para garantizar el trato del menor durante el procedimiento, garantizar la calidad de la evaluación holística.

- Fundación Raíces formula recomendaciones sobre la prevalencia de la prueba documental, tramitación preferente del procedimiento, pero no urgente ni sumaria, necesaria previsión de un catálogo de pruebas preceptivas y que la sentencia que se dicte pueda ser revisada ante la aparición de nuevas circunstancias y/o pruebas documentales.

Examinadas las aportaciones recibidas, en su mayoría han sido acogidas en la reforma proyectada al recoger las Recomendaciones del Comité de Derechos del Niño y la doctrina y jurisprudencia del Tribunal Supremo en esta materia, y ello sin perjuicio de las posteriores modificaciones que pudieran derivarse de los informes preceptivos y de la tramitación parlamentaria.

2.- El proyecto se ha sometido a audiencia e información pública desde el día .../.../22 al .../.../22.

3.- Trámite de informes preceptivos:

- Informe del Consejo General del Poder Judicial.
- Informe del Consejo Fiscal de la Fiscalía General del Estado.
- Informe del Consejo General de la Abogacía Española.
- Informe del Consejo General de los Procuradores de los Tribunales de España.
- Informe de las SGT de los Ministerios de Justicia, y de Derechos Sociales y Agenda 2030, como coproponentes de la norma.
- Informes de las SGT de los Ministerios del Interior; Inclusión, Seguridad Social y Migraciones; Sanidad, Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación; Igualdad.
- Aprobación previa de la Ministra de Hacienda y Función Pública.
- Informe del Ministerio de Política Territorial.
- Informe de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática.
- Dictamen del Consejo de Estado.



6 EVALUACIÓN EX POST

Considerando su naturaleza, la presente norma no está necesitada de someterse a un análisis sobre los resultados de su aplicación.