



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 Orgánica complementaria de la Ley que regula el procedimiento de evaluación de la edad, por la que se modifica la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores.**



## RESUMEN EJECUTIVO

<b>Ministerio/Órgano proponente</b>	MINISTERIO DE JUSTICIA MINISTERIO DE DERECHOS SOCIALES Y AGENDA 2030	<b>Fecha</b>	08/04/2022
<b>Título de la norma</b>	Anteproyecto de Ley Orgánica complementaria de la Ley que regula el procedimiento de evaluación de la edad, por la que se modifica la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores.		
<b>Tipo de Memoria</b>	Normal <input checked="" type="checkbox"/> Abreviada <input type="checkbox"/>		
<b>OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA</b>			
<b>Situación que se regula</b>	El Anteproyecto de Ley orgánica tiene por objeto atribuir una nueva competencia a los Juzgados de Menores para conocer del procedimiento de evaluación de la edad regulado en la Ley de Enjuiciamiento Civil cuando la persona cuya edad es objeto de evaluación se encuentra detenida por su presunta participación en un hecho delictivo y alegare su minoría de edad, careciendo de documentación identificativa, y no existiendo seguridad sobre su mayoría o minoría de edad.		



<b>Objetivos que se persiguen</b>	<p>Este Anteproyecto de Ley Orgánica tiene como objetivo atribuir la competencia para conocer del procedimiento de evaluación de la edad a los Juzgados de Menores cuando una persona se encontrara detenida por su presunta participación en una infracción penal y alegare su minoría de edad careciendo de documentación que lo acredite con seguridad, y ello en atención al principio de presunción de la minoría de edad que reconoce nuestro derecho interno en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor y en el derecho internacional, la Convención de los Derechos del Niño aprobada el 20 de noviembre de 1989, ratificada por España en 1990.</p> <p>Con base a lo expuesto, es necesario modificar también la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores, que enumera en su artículo 2 las competencias de los Juzgados de Menores.</p>
<b>Principales alternativas consideradas</b>	<p>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.</p> <p>La única opción posible para acomodar los cambios introducidos con este anteproyecto es mediante norma con rango de Ley orgánica, toda vez que amplía las competencias de los Juzgados de Menores cuando la persona se encuentra detenida e indocumentada y alegare su minoría de edad, no existiendo seguridad de ello, pues el artículo 2 de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, que enumera las competencias tiene rango de Ley orgánica conforme se desprende de su disposición final sexta.</p>
<b>CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO</b>	
<b>Tipo de norma</b>	Anteproyecto de Ley Orgánica.



<b>Estructura de la norma</b>	La presente Ley se estructura en un único artículo que introduce un nuevo apartado 4º en el artículo 2 de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero y concluye con dos disposiciones finales, la primera sobre título competencial y la segunda sobre su entrada en vigor que fija el plazo en seis meses, para acomodarla al plazo de entrada en vigor del Anteproyecto de Ley que regula el procedimiento de evaluación de la edad y cuyo plazo se fija atendiendo a la necesidad de que se tome conocimiento del nuevo procedimiento de evaluación de la edad con tiempo suficiente para que puedan afrontarse los cambios introducidos.
<b>Tramitación</b>	Ordinaria.
<b>Informes recabados y Trámite de audiencia e información pública.</b>	<p>1.- No resulta necesario trámite de consulta pública previa.</p> <p>2.- El proyecto se ha sometido al trámite de audiencia e información pública desde el día .../.../22 al .../.../22.</p> <p>3.- Trámite de informes preceptivos:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Informe del Consejo General del Poder Judicial (artículo 561.1. 5ª de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial).</li><li>• 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).</li><li>• Informe del Consejo General de la Abogacía Española (artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre).</li><li>• 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).</li><li>• Informe de las SGT de los Ministerios de Justicia, y Derechos Sociales y Agenda 2030 (artículo 26.5, párrafo cuarto, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre).</li><li>• 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).</li><li>• Aprobación previa de la Ministra de Hacienda y Función Pública (artículo 26.5, párrafo quinto, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre).</li></ul>



	<p>noviembre).</p> <ul style="list-style-type: none"><li>Informe del Ministerio de Política Territorial (artículo 26.5, párrafo sexto, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre).</li><li>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).</li><li>Dictamen del Consejo de Estado (artículo 21.2 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado).</li></ul>
<b>ANALISIS DE IMPACTOS</b>	
<b>Adecuación al orden de distribución de competencias</b>	La presente Ley se dicta al amparo de lo dispuesto por el artículo 149.1 regla 5ª y 6ª de la Constitución española, 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.
<b>Impacto económico y presupuestario</b>	Efectos sobre la economía en general. <ul style="list-style-type: none"><li><input checked="" type="checkbox"/> La norma no tiene efectos significativos sobre la economía en general.</li><li><input type="checkbox"/> La norma tiene efectos positivos sobre la economía en general.</li><li><input type="checkbox"/> La norma tiene efectos negativos sobre la economía en general.</li></ul>
	En relación con la competencia <ul style="list-style-type: none"><li><input checked="" type="checkbox"/> La norma no tiene efectos significativos sobre la competencia.</li><li><input type="checkbox"/> La norma tiene efectos positivos sobre la competencia.</li><li><input type="checkbox"/> La norma tiene efectos negativos sobre la competencia.</li></ul>



	<p>Desde el punto de vista de las cargas administrativas</p>	<p><input type="checkbox"/> Supone una reducción de cargas administrativas.</p> <p><input type="checkbox"/> Incorpora nuevas cargas administrativas.</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> No afecta a las cargas administrativas.</p>
	<p>Desde el punto de vista de los presupuestos, la norma</p> <p><input type="checkbox"/> Afecta a los presupuestos de la AGE.</p> <p><input type="checkbox"/> Afecta a los presupuestos de otras Administraciones Territoriales.</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> No afecta a los presupuestos de las Administraciones Públicas.</p>	<p>Implica un gasto.</p> <p>Cuantificación estimada:</p> <p><input type="checkbox"/> Implica un ingreso.</p> <p>Cuantificación estimada:</p>
<b>Impacto de género</b>	<p>La norma tiene un impacto de género</p>	<p>Negativo <input type="checkbox"/></p> <p>Nulo <input checked="" type="checkbox"/></p> <p>Positivo <input type="checkbox"/></p>



## **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 2019.

Esta necesidad de desarrollo normativo determinó el mandato establecido 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. 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.

La ley que regula el procedimiento de evaluación de la edad atribuye con carácter general la competencia a los Juzgados de Familia del lugar donde se halle la persona cuya edad es objeto de evaluación, y en su defecto, a los Juzgados de Primera Instancia con competencia en familia o el que por turno de reparto corresponda. Ahora bien, para el caso de que la persona cuya edad es objeto de evaluación se encuentre detenida por su presunta participación en un hecho delictivo, se atribuye la competencia para conocer del procedimiento de evaluación de la edad a los Juzgados de Menores, y ello en atención al principio de presunción de la minoría de edad que reconoce nuestro derecho interno en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor y en el derecho internacional, la Convención de los Derechos del Niño aprobada el 20 de noviembre de 1989, ratificada por España en 1990.

## **1.2. Objetivos**

La nueva ley pretende ser complementaria de la ley que regulará de forma completa el procedimiento de evaluación de la edad, cuyo objeto del procedimiento 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. De tal modo que cuando esa persona se encuentre detenida por su presunta participación en una infracción penal conocerán del procedimiento los Juzgados 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, tampoco resulta posible una norma con rango de ley ordinaria para adecuar el nuevo procedimiento de evaluación de la edad a aquellos supuestos en los que la persona cuya edad deberá ser determinada se encuentra detenida





por su presunta comisión de un hecho delictivo, está indocumentada y alega su minoría de edad y no existe seguridad sobre su edad invocada y dado que la competencia de los Juzgados de Menores se regula en norma con rango de ley orgánica procede la modificación mediante norma legal con rango de Ley orgánica.

Por ello, sólo cabe para alcanzar los objetivos perseguidos elaborar una Ley orgánica que regule de forma parcial esta materia competencial que no puede ser abordada con otro instrumento normativo por su rango orgánico por ello regula de forma complementaria y parcial un aspecto de la ley que regula el procedimiento de evaluación de la edad.

### **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 parcial competencial jurisdiccional del procedimiento de determinación de la edad, 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 de las necesarias y de transparencia al haberse garantizado la participación en su elaboración.

### **1.4. Inclusión en el Plan Anual Normativo para 2021**

El presente Anteproyecto de Ley orgánica complementaria de la Ley que regula el procedimiento de evaluación 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 y de este anteproyecto de ley orgánica complementaria.

## **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 orgánica, toda vez que 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.

### **Estructura y contenido del proyecto.**

La presente Ley se estructura en un único artículo y dos disposiciones finales. El único artículo introduce un nuevo apartado quinto en el artículo 2 de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, y las dos disposiciones finales se pronuncian respectivamente sobre el título competencial y su entrada en vigor que se fija en seis meses desde su publicación en el Boletín Oficial del Estado para acomodar los Juzgados de Menores a su nueva competencia.

### **2.3. Derogación Normativa**

### **3.2. Entrada en vigor y vigencia de la norma.**

La disposición final segunda 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.**

El presente Anteproyecto de Ley se dicta respetando el contenido de lo dispuesto por el artículo 149.1 regla 5.<sup>a</sup> y 6.<sup>a</sup> de la norma fundamental que establece la competencia exclusiva del Estado en materia de administración de justicia y legislación penal y procesal.

## **4. ANÁLISIS DEL IMPACTO NORMATIVO**

### **4.1 Impacto económico y presupuestario**



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

#### **4.2 Análisis de las cargas administrativas**

La norma no afecta a las cargas administrativas, pues no incide sobre las existentes ni crea otras nuevas.

#### **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 orgánica 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 de 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 del Gobierno.

1.- No se considera necesario el trámite de consulta pública previa previsto en los artículos 26.2 de la Ley 50/1997, del Gobierno, y 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

De conformidad con lo dispuesto en el párrafo sexto artículo 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno:

*Podrá prescindirse del trámite de consulta pública previsto en este apartado en el caso de la elaboración de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen, o cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia. También podrá prescindirse de este trámite de consulta en el caso de tramitación urgente de iniciativas normativas, tal y como se establece en el artículo 27.2. La concurrencia de alguna o varias de estas razones, debidamente motivadas, se justificarán en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.*



No se considera necesaria la consulta pública previa, toda vez que esta propuesta normativa regula un aspecto muy puntual y parcial del también tramitado anteproyecto de ley que regula el procedimiento de evaluación de la edad, cuyo proyecto normativo sí será sometido a consulta pública previa lo que permitirá que la ciudadanía y potenciales destinatarios de la norma puedan realizar aportaciones y emitir su opinión. Asimismo, no resulta necesario dicho trámite pues este anteproyecto de ley orgánica no tiene impacto significativo en la actividad económica.

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

3.- El proyecto se ha sometido a informe preceptivo de:

- 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.

