

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) n° 604/2013 en lo que se refiere a la determinación del Estado miembro responsable del examen de la solicitud de protección internacional de un menor no acompañado que no tenga a ningún miembro de la familia, hermano o pariente presente legalmente en un Estado miembro

[COM(2014) 382 final — 2014/0202 (COD)]

(2015/C 012/11)

Ponente: **Grace Attard**

El 3 de julio de 2014, de conformidad con el artículo 304 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Parlamento Europeo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) n° 604/2013 en lo que se refiere a la determinación del Estado miembro responsable del examen de la solicitud de protección internacional de un menor no acompañado que no tenga a ningún miembro de la familia, hermano o pariente presente legalmente en un Estado miembro

COM(2014) 382 final — 2014/0202 (COD).

La Sección Especializada de Empleo, Asuntos Sociales y Ciudadanía, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 30 de septiembre de 2014.

En su 502° pleno de los días 15 y 16 de octubre de 2014 (sesión del 15 de octubre), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 143 votos a favor y 1 en contra el presente dictamen.

1. Recomendaciones y consideraciones

1.1 El CESE apoya la propuesta de modificación del Reglamento (UE) n° 604/2013. No obstante, es necesario dismantlar barreras como la complejidad de los sistemas judiciales, administrativos y de otro tipo en los Estados miembros, la falta de información y el miedo a ser denunciados, de modo que se garantice que ningún menor quede en situación de inseguridad jurídica o se convierta en apátrida.

1.2 El CESE recomienda encarecidamente que el principio del «**interés superior del menor**» tenga prioridad sobre el resto de normativas nacionales e internacionales.

1.3 El CESE señala que la propuesta objeto de examen no proporciona criterios sobre quién debe fijar el «interés superior del menor» y de qué manera. Esta definición debería respetar las reglas y normas de los convenios internacionales sobre derechos humanos.

1.4 El Comité recomienda que el personal que trabaje con menores no acompañados tenga formación adecuada en materia de derechos de los menores.

1.5 Para evitar los conflictos de intereses y garantizar el trato por parte de personal cualificado, el organismo que determine el interés superior del menor debería ser un organismo independiente no vinculado con las autoridades de inmigración. Lo ideal sería que se tratara del organismo nacional responsable de las cuestiones de protección de la infancia ⁽¹⁾.

1.6 El CESE destaca que debería ponerse fin con carácter urgente y prioritario al **internamiento de menores**, tanto si están acompañados como si no, y con independencia del procedimiento al que estén sujetos.

⁽¹⁾ Como la Oficina de Protección de Menores en España o el servicio social para menores en Alemania.

1.7 A los menores no acompañados y separados de su familia nunca debería denegárseles la entrada a un país, en consonancia con las obligaciones de **no devolución** derivadas de los derechos humanos internacionales, el derecho humanitario y el derecho de los refugiados.

1.8 El CESE recomienda que la Comisión fije procedimientos uniformes y plazos adecuados y flexibles para los casos contemplados en los artículos 4 *ter*, 4 *quater* y 4 *quinquies*, de modo que entre los Estados miembros se establezcan acuerdos que protejan el interés superior del menor.

1.9 Los términos «informará» y «oportunidad real» tienen que estar claramente definidos para garantizar que el menor esté asistido por trabajadores sociales adecuadamente formados, intérpretes independientes y un representante cualificado que actúe como tutor legal, de modo que pueda comprender las implicaciones de todo el proceso de presentación de una solicitud de protección internacional en cualquier Estado miembro de la UE.

1.10 El CESE considera que **un tutor legal** debería ser un «representante cualificado» que ha de tener experiencia en el trato con menores y conocimientos del Derecho nacional en materia de extranjería y de la legislación sobre protección de la infancia.

1.11 El CESE insta encarecidamente a los Estados miembros a que garanticen que todos sus procedimientos de determinación de la edad se fundamenten en el interés superior del menor, con el objetivo principal de confirmar que este goza de los derechos y la protección que le corresponden. La evaluación debería llevarse a cabo en presencia de un tutor legal.

1.12 El CESE recomienda encarecidamente que, en aquellas situaciones en que el menor alcanza la mayoría de edad durante el proceso de determinación del Estado miembro responsable del examen de la solicitud de protección internacional, la edad de la persona se fije como la que tenía en el momento de presentar la solicitud inicial.

1.13 Debe revisarse una serie de **programas políticos de la UE** sobre protección de menores inmigrantes indocumentados⁽²⁾. Entre estos se incluyen la regularización como instrumento de la política de inmigración, la información y apoyo a las familias indocumentadas, el desarrollo de una base de datos de pruebas, el registro de nacimientos y la protección de datos, así como el derecho a la educación y la formación profesional, los servicios sanitarios y el alojamiento.

1.14 El CESE considera que se necesita **una definición más extensa** de «menores no acompañados que se encuentran en situación de inmigración irregular» para englobar las distintas circunstancias que se plantean en la práctica y que el Reglamento propuesto no contempla.

1.15 El CESE destaca la importancia de consultar a expertos de la sociedad civil y a profesionales del Derecho que tengan experiencia con menores inmigrantes, y espera colaborar con la Comisión en este proceso.

2. Síntesis de la propuesta de la Comisión

2.1 La propuesta objeto de examen tiene como objetivo modificar el artículo 8, apartado 4, del Reglamento (UE) n° 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida (Reglamento Dublín III).

2.2 La propuesta se ha elaborado a la luz de una reciente sentencia⁽³⁾ del Tribunal de Justicia de la UE, que aclara cuál es el Estado miembro responsable de examinar las solicitudes presentadas por menores no acompañados. Mejorará la situación de los menores solicitantes de protección internacional que no tienen familiares, hermanos o parientes en el territorio de la UE.

2.2.1 El párrafo 4 *bis* codifica la sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto C-648/11 y afirma que «cuando el menor no acompañado no tenga a ningún miembro de la familia, hermano o pariente presente legalmente en un Estado miembro con arreglo a los apartados 1 y 2, el Estado miembro responsable será aquel en que el menor no acompañado haya presentado una solicitud de protección internacional y en el que se encuentre, *siempre que esto redunde en el interés superior del menor*».

⁽²⁾ Sarah Spencer, COMPAS, Universidad de Oxford.

⁽³⁾ Asunto C-648/11, MA y otros/Secretary of State for the Home Department, Reino Unido.

2.2.2 El apartado 4 *ter* aborda la situación en la que un menor que sea el solicitante a que se refiere el apartado 4 *bis* se encuentre en el territorio de un Estado miembro en el que no ha presentado ninguna solicitud. Este Estado miembro informará al menor no acompañado de que tiene derecho a presentar una solicitud y le dará la oportunidad real de presentarla en este Estado miembro, *siempre que esto redunde en el interés superior del menor*.

2.2.3 Por consiguiente, el menor tiene dos opciones: presentar una solicitud de protección internacional o no presentarla.

2.2.4 De conformidad con el apartado 4 *quater*, en este último caso, es decir, en el caso de un menor que decida no presentar una nueva solicitud en el Estado miembro en el que se encuentre, una situación que no se aborda en el asunto C-648/11, el menor será transferido *al Estado miembro que el interés superior del menor muestre como el más adecuado*. Esta norma tiene por objeto garantizar que exista certeza a la hora de determinar el Estado miembro responsable mediante la introducción de una norma segura y previsible y que el procedimiento no se alargue innecesariamente. Las garantías para los menores previstas en el artículo 6 del Reglamento n^o 604/2013 se aplican a todos los menores que sean objeto de los procedimientos establecidos en el presente Reglamento, pero la propuesta también introduce, en el apartado 4 *quater*, la obligación para el Estado miembro al que se solicite la readmisión y para el Estado miembro que la solicite de cooperar a la hora de evaluar el interés superior del menor.

3. Antecedentes

3.1 Los retos a los que se enfrentan los menores no acompañados son múltiples y complejos y requieren enfoques multilaterales, globales y holísticos.

3.2 El CESE recomienda que todos los menores reciban información sobre sus derechos adaptada a su edad y basada en la Convención de las Naciones Unidas, garantizando así que los menores, en particular los menores que son «invisibles» y carecen de los cuidados adecuados, estén facultados para obtener protección.

3.3 En 2013, unos 120 000 solicitantes de asilo en la UE eran menores, lo que representa más de una cuarta parte del número total de solicitantes de asilo. Los menores no acompañados solicitantes de asilo fueron 12 685 ⁽⁴⁾. La proporción de los menores no acompañados que solicitan asilo en Europa se ha mantenido estable a lo largo de los últimos diez años, en torno al 5 % del total de las solicitudes de asilo en Europa.

3.4 Es posible que la situación de los «niños en movimiento» difiera en las distintas fases de su viaje y que estos se encuentren con numerosas situaciones diferentes de vulnerabilidad ⁽⁵⁾, todas las cuales es necesario abordar.

3.5 Pueden viajar con su familia, o de forma independiente, o con personas no emparentadas con ellos, o dejar de estar acompañados tras entrar en el territorio del Estado miembro. Asimismo, los padres o los cuidadores de estos menores pueden estar indocumentados, por ejemplo, aquellos que han entrado de forma irregular o han sobrepasado los plazos de los permisos familiares de residencia o de los visados. También puede ocurrir que los padres o los cuidadores estén en situación de inmigración regular, por ejemplo, cuando los menores llegan a Europa para reagruparse con su familia pero no entran en el ámbito de los regímenes de reagrupación. Los menores que nacen en Europa también pueden carecer de documentación por el hecho de que sus padres carezcan de ella. Además, los menores pueden quedarse atrás en caso de que se produzca una deportación.

3.6 Los Estados miembros están legalmente obligados a garantizar que las sentencias dictadas por el Tribunal de Justicia, en particular en el asunto C-648/11, que es pertinente para el Reglamento n^o 604/2013, y las normas de las Convenciones de las Naciones Unidas en materia de protección, se transpongan a la legislación nacional, y deben respetar dos principios fundamentales de la Convención sobre los Derechos del Niño: 1) el principio de no discriminación (artículo 2), y 2) el interés superior del niño (artículo 3). Toda política o práctica que sea contraria a la legislación europea o internacional debería ser impugnada como ilícita, y deberían ponerse en marcha procedimientos de infracción cada vez que se violen los derechos del menor.

⁽⁴⁾ Eurostat (2014), estadísticas sobre asilo, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Asylum_statistics

⁽⁵⁾ Documento de trabajo del Foro Europeo para los Derechos de la Infancia (2012) http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/background_cps_children_on_the_move_en.pdf

4. Observaciones generales

4.1 La propuesta de Reglamento garantizará que los Estados miembros cumplen la Observación General n° 6 de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, que versa sobre el trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen.

4.2 El Convenio de La Haya de 1996 ⁽⁶⁾ establece que el límite de edad para «niños» o «menores» SIEMPRE es 18 años, independientemente de la legislación nacional.

4.3 Los principios fundamentales sobre derechos de los menores deben **integrarse** en la elaboración, aplicación y seguimiento de las leyes, políticas, procedimientos y prácticas que afectan a los menores inmigrantes no acompañados.

4.4 Los menores cuya solicitud haya sido previamente rechazada en cualquier Estado miembro deberían estar cubiertos por esta propuesta legislativa.

4.5 El personal que trabaje con menores no acompañados (policía, autoridades judiciales, entrevistadores, intérpretes, trabajadores del ámbito social y juvenil, profesionales sanitarios, tutores, representantes legales, funcionarios de policía y guardias de fronteras, entre otros) debería tener **formación adecuada** para respetar los derechos de los menores.

4.6 El Convenio de las Naciones Unidas obliga a los Estados a tratar a los menores indocumentados de la misma forma que a «todos» los niños, sin distinción. Sin embargo, en la práctica existe tensión entre los marcos jurídicos nacionales que regulan el control de la inmigración y los relativos a la protección de los niños. El CESE insta a los Estados miembros a garantizar que los menores en situación irregular gocen de suficiente consideración y protección como niños, en primer lugar y ante todo, conforme a los sistemas nacionales de protección de la infancia.

5. Observaciones específicas

5.1 El CESE ha manifestado con firmeza sus puntos de vista sobre las políticas y las prácticas relativas a los derechos fundamentales de los inmigrantes en situación regular o irregular mediante una amplia gama de dictámenes ⁽⁷⁾ y su participación en el Foro Europeo de la Integración.

5.2 De acuerdo con la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño y otras convenciones internacionales, como la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, deberían garantizarse **condiciones de acogida adaptadas a los menores** para todos aquellos en situación de inmigración regular o irregular, tanto documentados como indocumentados, incluso en caso de inmigración intraeuropea.

5.3 A la llegada de un menor no acompañado o separado de su familia, debería proporcionársele inmediatamente asistencia jurídica gratuita y designársele un **tutor legal** independiente y cualificado que preste apoyo, asesore y proteja al menor hasta que este se reúna con su familia o reciba una atención adecuada.

5.4 Aunque la legislación de la UE reconoce la importancia de una tutela legal, no define los deberes de un tutor legal. El tutor legal debería ser un «representante cualificado» que tenga experiencia en el trato con menores y conocimientos del Derecho nacional en materia de extranjería y de la legislación sobre protección de la infancia. Debería tener la facultad de representar al menor en todos los procesos de toma de decisiones, siempre que este dé su consentimiento ⁽⁸⁾. El tutor deberá disponer de los recursos financieros necesarios que le permitan recurrir a expertos en caso de que el interés superior del niño lo requiera.

5.5 A lo largo de todo el proceso de determinación del Estado miembro responsable, los menores no acompañados deberían tener acceso a alojamiento, educación y formación y servicios sanitarios **en igualdad de condiciones con el resto de menores** que se encuentran en el Estado miembro de acogida, teniendo en cuenta en particular el estado psicológico del menor.

⁽⁶⁾ Convenio de La Haya de 1996 relativo a la Competencia, la Ley Aplicable, el Reconocimiento, la Ejecución y la Cooperación en materia de Responsabilidad Parental y de Medidas de Protección de los Niños
http://www.hcch.net/index_es.php?act=conventions.text&cid=70

⁽⁷⁾ (DO C 128/29, 18.5.2010), (DO C 48/6, 15.2.2011), (DO C 67, 6.3.2014), (DO C 317/110, 23.12.2009).

⁽⁸⁾ Convenio de La Haya de 1996.

5.6 **Las opiniones de los menores** y los relatos de sus experiencias deben incorporarse a la formulación de políticas y planes de acción para los niños. Las investigaciones realizadas sobre la necesidad de disponer de pruebas centradas específicamente en los menores, incluido su derecho a expresar sus opiniones libremente en todos los asuntos que les afectan, han proporcionado información valiosa y de primera mano para el Plan de acción sobre los menores no acompañados (2010-2014) ⁽⁹⁾.

5.7 Los términos «informará» y «oportunidad real» tienen que estar claramente definidos para garantizar que el menor esté asistido por trabajadores sociales adecuadamente formados, intérpretes independientes y un tutor legal, de modo que pueda comprender las implicaciones de todo el proceso de presentación de una solicitud de protección internacional en cualquier Estado miembro de la UE, en un idioma que pueda entender. Además, el menor debe conceder o negar su consentimiento por escrito si fuera necesario.

5.8 En ninguna fase del procedimiento de solicitud de protección internacional debería mantenerse al menor en régimen de **internamiento**. Por otra parte, el internamiento no permitirá a los menores ejercer su derecho a desplazarse a otro Estado miembro con el fin de presentar allí una solicitud ⁽¹⁰⁾.

5.9 Cualquier decisión adoptada de conformidad con los Reglamentos Dublín II y III y relativa a los menores no acompañados que soliciten asilo debería ajustarse a la reciente jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea ⁽¹¹⁾.

5.10 Los acuerdos y protocolos con diferentes Estados miembros que propugna el Reglamento propuesto deberían cumplir lo dispuesto en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

5.11 El CESE está plenamente de acuerdo en que, a raíz de la adopción de este Reglamento modificado, la Comisión debería llevar a cabo una revisión de los actos delegados, tal como se establece en el Reglamento Dublín III y sobre la base del artículo 290 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

5.12 Debe especificarse el término «**hermano adulto**» en relación con el derecho del menor a la reunificación familiar, de modo que se garantice que el adulto puede cumplir sus deberes para con el menor de manera responsable y con arreglo a la legislación.

5.13 El CESE recomienda que los Estados miembros proporcionen la asistencia necesaria y cuidados especiales a los **menores vulnerables**, incluidos los niños con problemas psicológicos, discapacidades mentales o físicas o problemas de salud, al igual que los menores en situaciones de emergencia, tales como los menores que provienen de regiones conflictivas en las que ellos o sus familias han vivido experiencias traumáticas o como las adolescentes embarazadas o los padres de edad inferior a 18 años.

5.14 El CESE insta encarecidamente a los Estados miembros a que garanticen que todos los procedimientos de **determinación de la edad**: (i) se basan en el interés superior del menor ⁽¹²⁾, (ii) exigen la presencia de un tutor legal, y (iii) son gestionados por una serie de profesionales independientes, incluidos psicólogos infantiles, trabajadores sociales y profesionales del Derecho, que formarán parte de un equipo de expertos compuesto por hombres y mujeres. El proceso de evaluación y la decisión deberían documentarse de forma precisa.

5.15 Hasta que la evaluación haya finalizado, toda persona que alegue ser menor de edad debería ser considerada y tratada como tal.

5.16 La evaluación de la edad debería realizarse principalmente sobre la base de pruebas documentales. Una reciente sentencia de los tribunales españoles ha establecido que la documentación no debería cuestionarse.

5.17 El menor debería ser plenamente informado sobre el proceso de determinación de la edad y sus consecuencias, y sus opiniones deberían tenerse debidamente en cuenta con arreglo a su edad y grado de madurez.

⁽⁹⁾ FRA (2009): Elaboración de indicadores para la protección, el respeto y el fomento de los derechos del niño en la Unión Europea.

⁽¹⁰⁾ Comité de las Naciones Unidas de los Derechos del Niño, Observación General n.º 6: Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen, CRC/GC/2005/6.

⁽¹¹⁾ Tribunal de Justicia de la Unión Europea, 6 de junio de 2013, asunto C-648/11.

⁽¹²⁾ Red Europea de Defensores del Menor (ENOC), www.ombudsnet.org

5.18 En ausencia de documentación o en caso de dudas fundadas sobre la edad del menor, como medida de último recurso podrán realizarse pruebas médicas y físicas, respetando la cultura del menor, su dignidad y su integridad física y moral, ya que algunas evaluaciones físicas pueden ser especialmente estresantes, invasivas y traumáticas. Debería pedirse y obtenerse su consentimiento informado cuando las pruebas médicas y físicas se consideren necesarias. Las pruebas médicas y físicas irán acompañadas de una evaluación sociopedagógica realizada por expertos. Ambos procedimientos deberían ser acumulativos.

5.19 Los resultados de cualquier procedimiento deberían estar **sujetos a recurso**.

5.20 La situación jurídica de los **menores** no acompañados **que alcanzan la mayoría de edad** es compleja y difiere entre los Estados miembros. Si bien la Directiva sobre asilo establece las normas de procedimiento en esta cuestión, es necesario fijar normas relativas a los derechos de la persona que alcanza los 18 años durante el procedimiento.

5.21 El CESE recomienda encarecidamente que, en tales situaciones, la edad se determine en las fases iniciales de la solicitud para reducir el riesgo de que el menor caiga en una situación irregular y desaparezca.

5.22 La respuesta de los Estados miembros a la **trata de menores** no debe venir determinada por la condición de inmigrante o la solicitud de asilo del menor, sino por su interés superior.

5.23 Los menores en situación de inmigración irregular nunca deberían ser objeto de un **proceso penal** por motivos exclusivamente relacionados con su condición de inmigrante o cuando su participación en actividades delictivas sea el resultado de explotación.

5.24 Los Estados miembros tienen hasta finales de julio de 2015 para aplicar la Directiva sobre protección de asilo, que incluye, entre otras cosas, la obligación para los Estados miembros de determinar en una fase temprana los casos de menores vulnerables no acompañados.

Bruselas, 15 de octubre de 2014.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE
