

Fundamentos jurídicos para un certificado digital europeo de protección de la infancia extranjera no acompañada en el ámbito del asilo

Legal Foundations for a European Digital Certificate for the Protection of Unaccompanied Foreign Children in the Context of Asylum

CARMEN RUIZ SUTIL

Profesora titular (acreditada a catedrática) de Derecho internacional privado de la Universidad de Granada e investigadora de la Universidad Siglo 21 (Córdoba, Argentina)

Recibido:24.06.2025 / Aceptado:25.07.2025

DOI: 10.20318/cdt.2025.9897

Resumen La protección de la infancia extranjera no acompañada solicitante de asilo en el espacio europeo plantea desafíos jurídicos diversos, derivados de la movilidad transfronteriza, la complejidad normativa y la ausencia de mecanismos comunes eficaces en el seno de la UE. El presente estudio propone la creación de un certificado digital europeo que permita dotar de eficacia transfronteriza a las medidas de protección adoptadas en favor de estos menores, con el objetivo de reforzar la cooperación entre autoridades nacionales y garantizar la continuidad de dichas medidas en caso de traslado del menor a otro Estado miembro, contribuyendo de este modo al fortalecimiento de la seguridad jurídica. A partir del análisis del marco normativo vigente, en particular, el Convenio de La Haya de 1996 sobre protección de menores (CLH 1996), el Reglamento (UE) 2019/1111 y otros instrumentos europeos sobre asilo, se identifican las principales deficiencias de coordinación existentes y se articula una propuesta de mejora basada en el diseño de un modelo de certificación electrónica interoperable, que respete plenamente tanto el principio del interés superior del menor, además de las exigencias de la normativa europea en materia de protección de datos personales y de las actuales estrategias de digitalización de la UE.

Palabras clave: menores no acompañados, protección internacional, traslado transfronterizo, reconocimiento de medidas, certificado digital europeo, cooperación entre autoridades.

Abstract The protection of unaccompanied foreign minors seeking asylum within the European area raises complex legal challenges stemming from cross-border mobility, regulatory diversity, and the absence of effective common mechanisms within the EU. This study proposes the creation of a European digital certificate designed to confer cross-border effectiveness to the protection measures adopted in favor of these minors, with the aim of strengthening cooperation between national authorities and ensuring the continuity of such measures in the event of the child's transfer to another Member State. In doing so, it seeks to enhance legal certainty within the EU framework. Building on an analysis of the existing legal framework, particularly the 1996 Hague Convention on the Protection of Children (HC 1996), Regulation (EU) 2019/1111, and other European asylum instruments, the study identifies the main shortcomings in current coordination mechanisms and puts forward a proposal for improvement. This proposal is based on the design of an interoperable electronic certification model that fully respects both the principle of the best interests of the child and the requirements of EU legislation on personal data protection, as well as the Union's current digitalization strategies.

Keywords: unaccompanied minors, international protection, cross-border transfer, recognition of measures, European digital Credential, inter-authority cooperation.

Sumario: I. Introducción. II. Retos interpretativos en la aplicación de los arts. 6 CLH 1996 y 11.2 del Reglamento 2019/11112 ante la transformación del sistema común europeo de asilo: 1. Menores en necesidad de protección internacional; A) Solicitantes de asilo; B) Con estatuto de refugiado; C) Con protección subsidiaria; D) Con residencia por razones humanitarias; E) Apátridas; 2. Niños desplazados internacionalmente; 3. Niños sin residencia habitual determinada. III. La competencia judicial internacional para fijar las medidas de protección del menor no acompañado solicitante de asilo. IV. El nombramiento del representante legal y del tutor del menor no acompañado ante las intersecciones de instrumentos de asilo y de DIPr. V. Propuesta de creación de un certificado digital europeo de medidas de protección: 1. Contenido mínimo del certificado; 2. Funcionamiento técnico y jurídico del certificado digital; 3. Dimensión digital y garantías en materia de protección de datos. VI. Conclusiones

I. Introducción

1. Los movimientos migratorios han afectado de manera particular a los menores de edad en situación de movilidad, especialmente a aquellos que se desplazan sin acompañamiento adulto o bajo condiciones de vulnerabilidad¹. La creciente llegada a Europa de menores extranjeros no acompañados solicitantes de asilo² ha puesto a prueba la eficacia de los mecanismos de protección infantil en estos contextos transfronterizos. Estos niños y niñas deben ser objeto de medidas urgentes³ que aseguren su bienestar y su integración en el país de llegada. Sin embargo, cuando se produce un traslado posterior a otro Estado miembro —por reunificación familiar, reubicación o por imposición de la normativa común de asilo—, las medidas adoptadas inicialmente corren el riesgo de perder eficacia o no ser reconocidas con celeridad. En el marco europeo, esta discontinuidad en la protección de la infancia extranjera puede terminar por agravar su situación de fragilidad⁴.

2. En este trabajo, nos enfrentamos a una confluencia legislativa de notable alcance, donde el sistema común asilo europeo se entrelazan con los instrumentos propios del DIPr., como el Convenio de La Haya de 19 de octubre 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 niños⁵ (CLH 1996) o el Reglamento (UE) 2019/1111 del Consejo, de 25 de junio de 2019, relativo a la com-

¹ En España, existe un incremento del 221,4 % en la llegada de menores extranjeros no acompañados en los últimos 8 años, tal y como confirma el Real Decreto-ley 2/2025, de 18 de marzo, por el que se aprueban medidas urgentes para la garantía del interés superior de la infancia y la adolescencia ante situaciones de contingencias migratorias extraordinarias (BOE núm. 67, de 19 de marzo de 2025).

² Según la definición del art. 2.5 de la Directiva (UE) 2024/1346 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, por la que se establecen normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (DOUE L 2024/1346, 22.5.2024), es “el menor que llega al territorio de los Estados miembros sin ir acompañado de un adulto que sea su responsable, ya sea con arreglo al Derecho o la práctica del Estado miembro en cuestión, mientras tal adulto no se haga efectivamente cargo de dicho menor, incluido el que deje de estar acompañado después de haber entrado en el territorio de los Estados miembros. No obstante, cabe advertir que el legislador europeo utiliza indistintamente distintos conceptos de menores no acompañados, tal y como ha expuesto L. SERRANO SÁNCHEZ, *Vulneración y acceso a los sistemas de protección de los derechos de la niñez y adolescencia inmigrante no acompañada en España y El Salvador*, Universidad Pública de Navarra = Nafarroako Unibertsitate Publikoa, 2021, pp. 1-429. En espec. pp. 208-213.

³ En España, el Real Decreto-ley 2/2025, de 18 de marzo, por el que se aprueban medidas urgentes para la garantía del interés superior de la infancia y la adolescencia ante situaciones de contingencias migratorias extraordinarias viene a abordar medidas urgentes para proteger el interés superior de la infancia y adolescencia, especialmente con los menores extranjeros no acompañados en situaciones migratorias excepcionales. En particular, las medidas se centran en la redistribución territorial y atención educativa, sanitaria y social; la coordinación entre comunidades autónomas y la administración central para la protección infantil. De esta manera, cuando exista una situación de extraordinaria y urgente necesidad, se justifica el uso del Real Decreto-Ley, cuando exista una afluencia de inmigración y una necesidad de proteger el interés superior de la infancia.

⁴ Entre todos los grupos vulnerables, destacan los niños y niñas migrantes no acompañados, por los siguientes rasgos: son menores de edad, dependientes, extranjeros, separados de sus padres, y están aislados de su comunidad, tal y como destaca S. SANZ CABALLERO, “Migration of Unaccompanied Children: Is the EU Up to the Challenge?”, en S. PANEBIANCO (EDIT.), *Border Crises and Human Mobility in the Mediterranean Global South*, Gewerbestrasse (Suiza), Palgrave Macmillan, 2022, pp. 203-233, p. 5.

⁵ BOE núm. 291, 2 diciembre 2010.

petencia, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones en materia matrimonial y de responsabilidad parental, y sobre la sustracción internacional de menores⁶ (Reglamento 2019/1111). La concurrencia de estos instrumentos determina el régimen jurídico aplicable a la protección transfronteriza de menores no acompañados en Europa⁷, de modo que, cuando deban adoptarse medidas civiles o administrativas concretas —como el nombramiento de un representante legal o de un tutor—, estas deberán ajustarse, según el caso, a lo dispuesto en el art. 11.2 del Reglamento 2019/1111 o en el art. 6 del CLH 1996. A ello se le une que, a partir de junio de 2026, las autoridades competentes de los Estados miembros receptores de menores migrantes estarán vinculadas por una nueva arquitectura normativa de protección internacional, compuesta por diversos Reglamentos europeos y una Directiva que transforman el actual sistema común de asilo⁸. De todos estos textos, se destacan los procedimientos armonizados en materia de identificación, registro, designación de representantes legales y tutores en los distintos momentos procedimentales que afectan a la solicitud de protección internacional formulada por menores extranjeros no acompañados que acceden al territorio de la UE.

3. En efecto, la movilidad transfronteriza de menores no acompañados solicitantes de asilo dentro del territorio de la UE puede generar importantes dificultades en cuanto al reconocimiento y la eficacia de las medidas de protección previamente adoptadas en el Estado de primera llegada. Así ocurre, por ejemplo, con decisiones relativas al nombramiento de un representante o de un tutor legal, cuya validez puede ser posteriormente cuestionada por el Estado que, de conformidad con el Reglamento 2024/1351⁹ sobre gestión del asilo y la migración, resulte responsable del examen de la solicitud de protección internacional. Estas objeciones suelen fundarse en la heterogeneidad de las autoridades competentes —representantes legales en algunos Estados, tutores designados por vía judicial o administrativa en otros—, en las divergencias lingüísticas, en la ausencia de formatos documentales estandarizados, así como en la falta de sincronización de los tiempos y procedimientos administrativos. La doctrina¹⁰ ha señalado que, a pesar de los avances en materia de libre circulación de personas dentro del espacio europeo, las instituciones del Depre. siguen enfrentándose a significativos obstáculos fronterizos cuando se trata de hacerlas valer en un Estado miembro, a diferencia de lo que se ha conseguido con la libre circulación de personas en el espacio de la UE. Esta asimetría revela una laguna en la arquitectura normativa europea, que incide negativamente en la continuidad de la protección otorgada a los menores en situación de movilidad.

⁶ DOUE L 178, 2.7.2019. Sobre dicho instrumento, *vid.* U. MAGNUS y P. MANKOWSKI, *Brussels II ter Regulation*, Colonia, Otto Schmidt, 2023; C. GONZÁLEZ BEILFUSS y OTROS, *Jurisdiction, Recognition and Enforcement in Matrimonial and Parental Responsibility Matters: A Commentary on Regulation 2019/1111 (Brussels IIb)*, Cheltenham, UK Edward Elgar Publishing, 2023; B. CAMPUZANO DÍAZ y M.^a Á. RODRÍGUEZ VÁZQUEZ, *Las autoridades competentes para la protección de los niños y niñas: un análisis comparado de las normas aplicables a nivel europeo y en las relaciones con terceros estados en protección de menores en situaciones transfronterizas: análisis multidisciplinar desde las perspectivas de género, de los derechos humanos y de la infancia*, Valencia, Tirant lo Blanch 2023, pp. 357-382; B. CAMPUZANO DÍAZ (DIR.), *Estudio del Reglamento (UE) 2019/1111 sobre crisis matrimoniales, responsabilidad parental y sustracción internacional de menores*, Cizur Menor, Aranzadi Thomson Reuters, 2022; G. Palao Moreno (DIR.), *El nuevo marco europeo en materia matrimonial, responsabilidad parental y sustracción de menores. Comentarios al Reglamento (UE) no 2019/1111*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2022; E. CASTELLANOS RUIZ (DIR.), *Comentario al nuevo Reglamento (UE) Bruselas II ter relativo a la competencia, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones en materia matrimonial y de responsabilidad parental, y sobre sustracción internacional de menores*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2023.

⁷ Sobre la necesidad de un instrumento específico que aborde de una manera integral la inmigración de menores extranjeros no acompañados, *vid.* J. M. LÓPEZ ULLA, “Razones para una Directiva europea sobre menores extranjeros no acompañados y juventud migrante”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 73, 2022, pp. 873-914.

⁸ Para comprobar las medidas que afectan a menores no acompañados en todos los nuevos textos de asilo europeos, *vid.* Informe del Defensor del Pueblo, *Niñas y niños extranjeros en España solos o acompañados. Anexos en formato digital. Anexo I. Instrumentos del Pacto Europeo de Migraciones y Asilo*, en <https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2025/05/ANEXO-I-Instrumentos-del-Pacto-Europeo-de-Migraciones-y-Asilo.pdf>

⁹ Reglamento (UE) 2024/1351 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, sobre la gestión del asilo y la migración, por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2021/1147 y (UE) 2021/1060 y se deroga el Reglamento (UE) n.º 604/2013, DOUE L 2024/1351, 22.5.2024.

¹⁰ I. BLÁZQUEZ RODRÍGUEZ, *La persona física y su estatuto nuevas perspectivas en la interacción entre el derecho internacional privado y la libre movilidad intra-UE*, Madrid, Dykinson, 2024, pp. 75-76, apart. 99 y 100, donde aclara el diferente alcance que tiene el cruce fronterizo desde Derecho UE y desde el DIPr.

4. En consecuencia, el presente estudio plantea la necesidad de establecer un mecanismo jurídico-técnico de carácter digital que permita documentar y transferir de forma eficaz las medidas de protección adoptadas por las autoridades competentes en favor de los menores. La implementación en el ámbito de la UE de un certificado digital europeo que incorpore dichas medidas —especialmente en el caso de menores solicitantes de asilo— mediante tecnologías interoperables y estandarizadas, se perfila como una herramienta estratégica para facilitar que las autoridades del Estado receptor puedan reconocer y aplicar las decisiones previamente adoptadas en otro Estado miembro. Este instrumento digital contribuiría de forma decisiva al fortalecimiento de la cooperación administrativa, al reconocimiento mutuo automático de las medidas de protección y a la garantía de su continuidad, todo ello en consonancia con el principio del interés superior del menor. De este modo, se superarían los actuales obstáculos vinculados al reconocimiento y la eficacia transfronteriza de tales medidas, otorgando una respuesta jurídica coordinada que asegure, de forma dinámica y efectiva, tanto la primacía del interés superior del niño como su bienestar integral.

5. La existencia de diversas iniciativas europeas fundamentadas en la base competencial prevista en el art. 81 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), relativo a la cooperación judicial en materia civil, sirven de precedentes consolidados para la creación del mecanismo de reconocimiento automático de decisiones mediante certificados estandarizados. Entre ellos destacan el Certificado sucesorio europeo, regulado en el Reglamento (UE) n.º 650/2012¹¹, o el Certificado europeo para resoluciones de restitución de menores previsto en el Reglamento 2019/1111. Ambos instrumentos han demostrado la utilidad de soluciones jurídicas armonizadas que, mediante formatos normalizados y efectos automáticos, permiten conferir validez transfronteriza a determinadas decisiones sin necesidad de procedimientos intermedios de exequátur, lo que resulta especialmente relevante cuando se circula por el espacio judicial europeo.

6. Inspirada en estos modelos previamente consolidados en el ámbito del Derecho de la Unión, la propuesta de creación de un certificado digital europeo de medidas de protección de menores debería estructurarse sobre la base de un formulario estandarizado, técnicamente interoperable con los registros electrónicos nacionales, y con efectos automáticos en todos los Estados miembros, sin necesidad de procedimientos adicionales de reconocimiento o ejecución. Esta propuesta busca ofrecer una solución operativa y jurídicamente segura a las dificultades que enfrentan los menores extranjeros en situación de movilidad dentro del espacio europeo, en particular aquellos que se encuentran no acompañados y solicitan asilo, cuyas medidas civiles o administrativas de protección deben poder desplegar eficacia jurídica en otros Estados miembros de acogida o tránsito. Esta iniciativa puede encontrar su fundamento normativo en el Reglamento (UE) 2023/2844 sobre la digitalización de la cooperación judicial y del acceso a la justicia en asuntos transfronterizos civiles, mercantiles y penales¹², que establece un marco común para el intercambio electrónico de información entre autoridades competentes, órganos jurisdiccionales y ciudadanos, a través de plataformas digitales seguras, interoperables y accesibles. El certificado digital propuesto tendría como objetivo principal la documentación electrónica, fiable y verificable, de las medidas de protección adoptadas por las autoridades competentes de un Estado miembro en favor de un menor extranjero, permitiendo su conocimiento, autenticidad y reconocimiento en los demás Estados. Entre las medidas susceptibles de certificación podrían incluirse, a título ejemplificativo, la designación de un representante o tutor legal.

7. Esta iniciativa no sustituiría a las resoluciones judiciales, sino que las complementaría como medio probatorio estandarizado, garantizando la validez de las medidas contenidas en dicho certificado. A pesar de que su desarrollo normativo y técnico entrañe dificultades considerables, estamos convencidos de que la UE y los Estados miembros tienen el compromiso de diseñar y aplicar marcos jurídicos transnacionales y digitales, que garanticen la mayor seguridad en la protección integral, real y efectiva de todos

¹¹ DOUE núm. 201, de 27 de julio de 2012

¹² DOUE L 2023/2844, 27.12.2023.

los menores, con independencia de su estatuto migratorio. Solo así será posible construir una UE más justa, solidaria y respetuosa de los derechos fundamentales de la infancia migrante que ha sido expuesta a situaciones de extrema vulnerabilidad y que merece una oportunidad real de reconstrucción de sus vidas.

II. Retos interpretativos en la aplicación de los arts. 6 CLH 1996 y 11.2 del Reglamento 2019/11112 ante la transformación del sistema común europeo de asilo

8. Los arts. 6 del CLH 1996 y 11.2 del art. 11.2 del Reglamento 2019/1111 aluden a menores refugiados, desplazados o sin residencia habitual definida, pero sin ofrecer definiciones claras, lo que dificulta su aplicación. En este epígrafe, en particular, vamos a proponer una interpretación amplia acorde a la nueva normativa de asilo europea que incluya a todos los menores que requieren protección internacional —solicitantes de asilo, refugiados, beneficiarios de protección subsidiaria, apátridas o con residencia humanitaria—. El Informe explicativo del CLH 1996¹³ y cierta doctrina respaldan esta visión extensiva del concepto de menor refugiado¹⁴, en consonancia con el principio de protección reforzada a la infancia migrante¹⁵. Se aboga así por una lectura flexible de los preceptos referidos que permita una respuesta más adaptada a las necesidades especiales de estos menores necesitados de protección internacional, independientemente de su nacionalidad, apatridia o su situación migratoria definitiva¹⁶.

9. Hasta el momento, el término menor refugiado referido en la CLH 1996 y en el Reglamento 2019/1111 ha mantenido una interpretación alineada con los parámetros establecidos en la Convención de Ginebra de 1951 y su Protocolo de 1967. No obstante, en ámbitos intraeuropeos, resulta imprescindible revisar y adaptar dicho concepto a las realidades contemporáneas de la infancia desplazada, con independencia de las causas específicas que hayan motivado su migración forzada, tal como se desprende del conjunto normativo común en materia de asilo que será plenamente aplicable a partir de junio de 2026¹⁷. Tal y como venimos defendiendo, en atención a la especial situación de vulnerabilidad que presentan los menores necesitados de protección internacional¹⁸, resulta pertinente mantener una interpretación amplia y funcional del ámbito personal de aplicación de los preceptos 6 CLH 1996 y 11.2 del Reglamento 2019/1111. Esta lectura extensiva permite dar una adecuada respuesta a la heterogeneidad de situaciones jurídico-administrativas que afectan a niños y niñas desplazados en el ámbito europeo, en coherencia con las Observaciones Generales del Comité de los Derechos del Niño, según las cuales “el disfrute de los derechos es aplicable a todos los menores, sin exclusión de los solicitantes de asilo, de los refugiados o de los niños migrantes, independientemente de su nacionalidad, apatridia o situación migratoria”¹⁹.

¹³ P. LAGARDE, *Informe explicativo del CLH 1996*, en <https://assets.hcch.net/>, pp. 25-26, parágrafo 44.

¹⁴ K. GATZSCHE, “Child protection in flight situations: the Hague Child Protection Convention and unaccompanied minors”, *Cuadernos de Derecho Transnacional*, n° 11 (1), 2019, pp. 340-349, en espec. p. 345.

¹⁵ F. JAULT-SESEKE Y OTROS, *Children on the Move – A Private International Law Perspective*, European Parliament, 2017, en <https://data.europa.eu/doi/10.2861/75370>, pp. 15 y ss. [Consultado 02/06/2025], nos exponen que el interés superior del niño es una consideración primordial en el DIPr. y en el Derecho de la Migración en la UE. Además, se aboga por un concepto extensivo que ampare a todos los niños necesitados de protección internacional, independientemente de las razones que forzaron a su desplazamiento.

¹⁶ Tal y como se ha expuesto en el Comité de los Derechos del Niño, Observación General N° 6/2005 sobre trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen, párr. 12, en <https://www.refworld.org/es/leg/coment/crc/2005/es/38046> [Consultado 15/06/2025]

¹⁷ *Vid.* <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/151/la-politica-de-asilo> [Consultado 02/06/2025] que entraron en vigor el 11 de junio de 2024 y que se aplicarán en junio de 2026.

¹⁸ En los diversos instrumentos sobre asilo en la UE se hace referencia a las necesidades especiales de los niños que requieren protección internacional, en particular, de los menores no acompañados o de las víctimas de la trata de seres humanos. Un ejemplo de ello se encuentra en el Considerando 46 del Reglamento 2024/1351 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de mayo de 2024, sobre la gestión del asilo y la migración.

¹⁹ Tal y como defiende el Dictamen aprobado por el Comité en relación con el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los derechos del niño relativo a un procedimiento de comunicaciones respecto de la Comunicación N° 4/2016 o el Dictamen aprobado por el Comité en relación con el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los derechos del niño relativo a un procedimiento de comunicaciones respecto de la Comunicación N° 11/2017.

10. En las líneas que siguen, procederemos al análisis de las distintas categorías jurídicas que pueden quedar comprendidas bajo la noción de *menor refugiado*, adoptando una perspectiva amplia y evolutiva, orientada a garantizar la protección efectiva de sus derechos en contextos transfronterizos y situaciones de movilidad forzada.

1. Menores en necesidad de protección internacional

11. Los conflictos armados, las crisis humanitarias y los desórdenes internos que afectan a numerosos países impactan gravemente en las personas menores, principales víctimas de estas realidades violentas y desestructuradas²⁰. Esta situación obliga tanto a los Estados como a la comunidad internacional a adoptar medidas que fortalezcan y actualicen los sistemas tradicionales de protección internacional²¹, adecuando las categorías jurídicas vigentes a las nuevas dinámicas de desplazamiento forzoso que afectan a niños y niñas en ámbitos transfronterizos.

12. Este escenario exige el análisis de dos esferas normativas esenciales:

Por un lado, el término menor refugiado recogido en el art. 6 CLH 1996 y art. 11.2 del Reglamento 2019/111 debe ser interpretado conforme a los instrumentos internacionales que conforman el núcleo del sistema clásico de protección internacional, en particular la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto Jurídico de los Refugiados y el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967. En este sistema, el principio de no devolución (*non-refoulement*), consagrado en el art. 33 de la Convención de 1951²², constituye un eje central de protección, al impedir la expulsión o el retorno de personas solicitantes de asilo o refugiadas a territorios donde su vida o su libertad corran peligro.

Por otro lado, en el contexto intraeuropeo, la categoría de menor refugiado debe adaptarse a las transformaciones introducidas por el renovado sistema común europeo de asilo²³, cuyas nuevas disposiciones serán plenamente aplicables a partir de junio de 2026²⁴. Esta reciente reforma normativa responde a los desafíos actuales en materia de migración forzada y asilo, y establece una base jurídica más coherente y uniforme para la identificación y protección de menores desplazados en el seno de la UE. En este sentido, el Reglamento (UE) 2024/1347, relativo a los requisitos para el reconocimiento de la protección internacional²⁵ será uno de los principales instrumentos de referencia para la interpretación de los arts. 6 del CLH 1996 y 11.2 del Reglamento 2019/1111. Con el objetivo de evitar enfoques divergentes entre los Estados miembros, la referida normativa europea de asilo avanza hacia la consolidación de criterios comunes para la identificación de las personas que realmente requieren protección internacional, incorporando disposiciones específicas relativas a los menores no acompañados (art. 33 del Reglamento 2024/1347) para establecer garantías particulares en dichos procedimientos.

²⁰ Como prioridad de la Unión, el 24 de junio de 2024 se adoptaron las Directrices revisadas de la UE sobre menores y conflictos armados (COHOM 137), con el objetivo de reforzar su contribución al respeto, la protección y el cumplimiento de los derechos de los menores. Los datos son preocupantes, en tanto que, en los últimos diez años, han aumentado en gran medida las violaciones graves de los derechos de los menores.

²¹ Vid. F. JAULT-SESEKE Y OTROS, *Children on the Move – A Private International Law Perspective...*, op. cit.

²² Este principio cubre cualquier medida atribuible al Estado que pueda tener el efecto de devolver a una persona refugiada o solicitante de asilo a las fronteras de territorios donde su vida o libertad pueden verse amenazadas, o donde corra un riesgo de sufrir persecución, incluyendo su intercepción, rechazo en la frontera, o devolución indirecta.

²³ El Tratado de funcionamiento de la Unión Europea, en su art. 78, prevé la creación de un sistema europeo común de asilo que respete las obligaciones impuestas a los Estados por la Convención de Ginebra de 1951. Para aplicar esta disposición, se han adoptado diversos órganos de protección.

²⁴ Vid. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/151/la-politica-de-asilo>, que entraron en vigor el 11 de junio de 2024 y que se aplicarán a partir de junio de 2026

²⁵ Reglamento (UE) 2024/1347 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de mayo de 2024 sobre normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas que pueden acogerse a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida, y por el que se modifica la Directiva 2003/109/CE del Consejo y se deroga la Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, DOUE L 2024/1347, 22-5-2024.

13. Nos encontramos, en definitiva, ante un grupo heterogéneo de menores solicitantes o beneficiarios de protección internacional, cuya diversidad responde tanto a sus circunstancias personales, como a los motivos que originaron su huida o a su negativa a retornar a su país de origen por temor a que corra riesgo sus vidas. Esta complejidad da lugar a una pluralidad de estatutos jurídicos, cuya delimitación resulta especialmente desafiante. Seguidamente, procedemos a realizar una exposición general de las principales categorías jurídicas que conforman esta realidad:

A) Solicitantes de asilo

14. El art. 3.7 del Reglamento 2024/1347 sobre requisitos para el reconocimiento de la protección internacional²⁶, establece que “la solicitud de protección internacional es una petición formulada por un nacional de un tercer país o por un apátrida para obtener la protección de un Estado miembro, quedando pendiente hasta su resolución por parte de las autoridades competentes el otorgar el estatuto de refugiado o la protección subsidiaria”. Los niños y niñas solicitantes de asilo, forzados a huir de sus países por persecución, enfrentan mayores peligros que los adultos, como el reclutamiento forzoso, la trata y la violencia²⁷. Por ello, es crucial identificarlos rápidamente y brindarles asistencia jurídica especializada. Mientras su solicitud de asilo está en curso, la legislación de cada Estado miembro²⁸ debe permitir a estos menores acceder a cursos de idiomas²⁹, una autorización de trabajo provisional (si cumplen la edad legal) y ciertas prestaciones económicas derivadas de la protección internacional.

B) Con estatuto de refugiado

15. El estatuto de refugiado de la Convención de Ginebra de 1951 y de su Protocolo de 1967, reproducido en el art. 3.5 del Reglamento 2024/1347, reconoce dicha condición a los nacionales de terceros países o a las personas apátridas que, debido a fundados temores de persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad, opiniones políticas o pertenencia a determinado grupo social, no pueden o no desean acogerse a la protección de su país de origen.

La definición de refugiado debe interpretarse de forma contextualizada, atendiendo a factores como la edad, el género y las formas específicas de persecución que afectan particularmente a los menores³⁰. En esta línea, el art. 10 del Reglamento 2024/1347 introduce conceptos comunes que permiten precisar los motivos que pueden justificar la concesión de la protección internacional. En los procedimientos nacionales, los Estados miembros deberán prestar especial atención a las modalidades

²⁶ Reglamento (UE) 2024/1347 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de mayo de 2024 sobre normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, DOUE L 2024/1347, 22-5-2024.

²⁷ Estos menores pueden ser reclutados forzosamente por parte de grupos armados; expuestos a sufrir formas extremas de violencia, trata de seres humanos, abusos físicos, psicológicos y sexuales antes y/o después de su llegada al territorio de acogida. En este sentido, *vid.* Directiva (UE) 2024/1712 del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de junio de 2024 por la que se modifica la Directiva 2011/36/UE relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas. DOUE L núm. 2024/1712, de 24.6.2024. En estos momentos, se está debatiendo una Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas para prevenir y combatir el abuso sexual infantil, COM (2022) 209, que ha sido comentada por R. MORTE FERRER, “La Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas para prevenir y combatir el abuso sexual de los menores. Poca luz y muchas sombras”, *La Ley privacidad*, n° 14, octubre-diciembre 2022.

²⁸ En España, la legislación aplicable relativa a los derechos de los menores solicitantes de asilo queda recogida en diversas leyes y normativas, como La Ley 12/2009 de 30 de octubre, sobre el derecho a la protección internacional o la Ley 26/2015 de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, destacando la importancia de su interés superior y la necesidad de procedimientos adaptados a su situación.

²⁹ Considerando 74 Reglamento 2024/1347.

³⁰ ACNUR, Directrices de Protección Internacional: solicitudes de asilo de niños bajo los artículos 1(A)(2) y 1(F) de la Convención de 1952 y/o del Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, HCR/GIP/09/08, de 22 de diciembre de 2009, en <https://www.refworld.org/es/docid/57f76d68a.html>, [Consultado 12/05/2025]

de persecución que afectan de manera específica a los niños, incluidas aquellas relacionadas con la violencia de género³¹.

Pese a las dificultades que en ocasiones plantea la aplicación práctica de los criterios establecidos en la Convención de Ginebra de 1951³², el reconocimiento del estatuto de refugiado constituye la forma más sólida y garantista de protección internacional para la infancia no acompañada. Precisamente, esta categoría es la que aparece recogida en los arts. 6 del CLH 1996 y en el 11.2 del Reglamento 2019/1111. No obstante, dicha referencia no debe interpretarse de forma restrictiva, sino que, como se viene argumentando en estas páginas, debe ser objeto de una interpretación amplia que permita dar cobertura a la pluralidad de situaciones de riesgo y desprotección que enfrentan los menores en ámbitos de desplazamiento forzoso³³.

C) Con protección subsidiaria

16. La protección subsidiaria en el ámbito de la UE se concede a nacionales de terceros países o a personas apátridas que, sin reunir los requisitos para ser reconocidos como refugiados conforme a la Convención de Ginebra de 1951, se enfrentan a un riesgo real de sufrir alguno de los daños graves previstos³⁴ por la normativa europea en caso de retorno a su país de origen. En tales circunstancias, estas personas no pueden o no desean acogerse a la protección del Estado en cuestión. Esta forma de protección queda actualmente definida en el art. 3.6 del Reglamento 2024/1347³⁵ (que deroga la Directiva 2011/95/UE)³⁶ y se configura como un régimen complementario al estatuto de refugiado previsto por el Derecho internacional.

La protección subsidiaria resulta especialmente pertinente en contextos de violencia generalizada, como guerras civiles, colapso del orden público u ocupación por fuerzas extranjeras, donde resulta razonable que la persona afectada no pueda regresar a su país sin poner en peligro su vida o integridad. A pesar de su incontestable relevancia práctica, la delimitación del estatuto de protección subsidiaria plantea importantes desafíos tanto desde el punto de vista interpretativo como en su aplicación concreta³⁷. Si bien las causas que justifican esta forma de protección difieren de aquellas que sustentan el reconocimiento del estatuto de refugiado, la duración y los efectos jurídicos de ambas pueden resultar sustancialmente equivalentes en la práctica. En virtud de esta proximidad funcional, parte de la doctrina ha defendido la posibilidad de aplicar, por analogía, las garantías previstas para los refugiados en el art. 12 de la Convención de Ginebra de 1951³⁸ a los beneficiarios de protección subsidiaria. Esta línea de interpretación ha sido, en cierta medida, acogida por los nuevos reglamentos europeos en materia de asilo, que persiguen una armonización progresiva

³¹ Comité de los Derechos del Niño, Observación General N° 6/2005 sobre trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen, párrafo 74, en <https://www.refworld.org/es/leg/coment/crc/2005/es/38046> [Consultado 15/06/2025].

³² En Alemania, de conformidad con el art. 3 de la Ley de asilo, tal y como analiza T. KNOCHÉ, “La tutela de menores no acompañados en situaciones transfronterizas estado de reglamentación alemana y desafíos desde la perspectiva de género”, en A. LARA AGUADO (coord.), *Protección de menores en situaciones transfronterizas: análisis multidisciplinar desde las perspectivas de género, de los derechos humanos y de la infancia*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2022, pp. 827-856.

³³ ACNUR, Directrices de Protección Internacional: Solicitudes de asilo de niños bajo los artículos 1(A)(2) y 1(F) de la Convención de 1952 y/o del Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, HCR/GIP/09/08, de 22 de diciembre de 2009, disponible en: <https://www.refworld.org/es/docid/57f76d68a.html>

³⁴ Los daños graves que justifican esta protección incluyen la condena a pena de muerte, tortura o tratos inhumanos o degradantes, y amenazas graves a la vida o integridad física en contextos de violencia indiscriminada por conflictos armados.

³⁵ *Vid.* los Considerandos 50, 51 y 52 del Reglamento 2024/1347.

³⁶ Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de diciembre de 2011 por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida, DOUE L 337, 20.12.2011.

³⁷ Como ha ocurrido, en particular, el ejemplo de los solicitantes sirios en Alemania. *Vid.* T. KNOCHÉ, “La tutela de menores no acompañados en situaciones transfronterizas...”, *loc. cit., op. cit.*, pp. 843 y ss.

³⁸ P. MANKOWSKI, “Die Reaktion des Internationalen Privatrechts auf neue Erscheinungsformen der Migration”, *IPraxis*, enero 2017, pp. 40-48, en espec. p. 44.

entre ambas categorías de protección internacional, reforzando así la coherencia del sistema europeo común de asilo.

Desde la perspectiva del DIPr., como venimos argumentando, resulta imprescindible interpretar de manera extensiva el art. 6 de la CLH 1996 y el art. 11.2 del Reglamento 2019/1111, de forma que comprendan también a los menores beneficiarios de protección subsidiaria. Su especial vulnerabilidad, así como las similitudes sustantivas entre ambos regímenes, justifican plenamente su inclusión en el ámbito personal de aplicación de las normas de cooperación internacional en materia de medidas de protección.

D) Con autorización por razones humanitarias

17. Cuando se ha denegado el estatuto de refugiado o la protección subsidiaria, la autorización de residencia temporal por razones humanitarias es un mecanismo que permite una solución de residencia en un Estado miembro. Esta autorización opera fuera del marco jurídico de la protección internacional³⁹, fundamentándose en el derecho nacional de cada país⁴⁰. El Considerando 9 del Reglamento 2024/1347 aclara que estas autorizaciones nacionales no deben confundirse con la protección internacional, ya que pueden ofrecer un nivel de protección diferente, como expuso la STJUE de 18 de diciembre de 2014 (C-542/13)⁴¹. Por consiguiente, si se presentan hechos vinculados a una situación de riesgo, conflicto o inestabilidad en el país de origen —incluyendo circunstancias relacionadas con la situación personal del solicitante de asilo y del empeoramiento que representaría su regreso— se puede conceder una autorización de residencia por razones humanitarias fundamentada en dichas causas⁴².

En España, este permiso está regulado por los arts. 37 b) y 46.3 de la Ley de Asilo, que ha sido desarrollado en el actual art. 128.1 del Real Decreto 1155/2024 (Reglamento de la Ley de Extranjería)⁴³. Se configura como un tercer nivel de protección dentro del sistema español, otorgándose tras la denegación del refugio o la protección subsidiaria. Por consiguiente, esta autorización basada en razones humanitarias puede concederse si existen hechos vinculados a una situación de riesgo, conflicto o inestabilidad en el país de origen, o si el regreso del solicitante implicaría un empeoramiento significativo de su situación personal⁴⁴.

A nuestro entender, cuando esta protección por razones humanitarias afecta a un menor no acompañado que solicitó asilo, se considera que entra en el ámbito de aplicación del art. 6 de la CLH 1996⁴⁵ o, en su caso, el art. 11.2 del Reglamento 2019/1111, teniendo en cuenta que se ha otorgado debido a la situación del país de origen y las condiciones que allí prevalecen.

E) Apátridas

18. El derecho fundamental a la nacionalidad, consagrado en el art. 15 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, se desarrolla y precisa a través de diversos instrumentos internacionales, entre los que destacan la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954⁴⁶ y la Convención para reducir los casos de apatridia de 1961⁴⁷. Conforme a dichas normas, se considera apátrida a “toda persona que

³⁹ Tal y como expone el FJ V de la SAN 282/2021, de 27 de enero de 2021, ECLI:ES:AN:2021:282.

⁴⁰ Así lo establece la STJUE de 23-05-2019, Bilali, C-720/17, ECLI: EU:C:2019:448, párrafo 61.

⁴¹ ECLI:EU:C:2014:2452, párrafos 44-46.

⁴² Cfr. la STS 1884/2019, de 10 de junio de 2019, ECLI:ES:TS:2019:1884.

⁴³ Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. BOE núm. 280, de 20 de noviembre de 2024.

⁴⁴ Cfr. STS 1884/2019, de 10-06-2019, ECLI:ES:TS:2019:1884; FJ V y VI de la STS 361/2025, de 28-01-2025, ECLI:ES:TS:2025:361

⁴⁵ Informe explicativo del CLH 1996, párrafo 44.

⁴⁶ Adoptada en Nueva York, el 28 de septiembre de 1954.

⁴⁷ Adoptada en Nueva York el 30 de agosto de 1961.

no sea considerada como nacional suyo por ningún Estado, conforme a su legislación”⁴⁸. Por su parte, la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989 (Art. 7) refuerza este principio al reconocer el derecho de todo niño o niña a adquirir una nacionalidad desde su nacimiento. En el caso español, el procedimiento para el reconocimiento del estatuto de apátrida se encuentra regulado por el Real Decreto 865/2001⁴⁹.

A pesar del marco normativo internacional orientado a la erradicación de la apatridia, su aplicación efectiva sigue presentando deficiencias. El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha señalado la existencia de prácticas inadecuadas en la identificación de situaciones de apatridia, especialmente en lo que respecta a la evaluación de menores, lo que puede constituir una violación del derecho a la nacionalidad⁵⁰. En muchos casos, la apatridia está estrechamente vinculada a los desplazamientos forzados, de modo que tanto los solicitantes de asilo como sus descendientes pueden ser o correr un riesgo significativo de convertirse en apátridas⁵¹. Por ello, los procedimientos de asilo y migración deben contemplar mecanismos específicos de detección temprana, capaces de identificar la posible apatridia, especialmente en el caso de personas menores de edad. Este reconocimiento temprano resulta esencial para derivar a los menores a los procedimientos adecuados de protección internacional. En situaciones en las que el menor se encuentra acompañado por su familia, no debe presumirse automáticamente que posea la nacionalidad de sus progenitores⁵², siendo necesaria una evaluación individualizada cuando existan indicios de riesgo de apatridia⁵³.

Cabe señalar que un menor sin nacionalidad puede cumplir los requisitos para ser reconocido como refugiado y, por tanto, tener derecho a asilo, en cuyo caso prevalecerá el estatuto de refugiado sobre el de apátrida. Ambos estatutos presentan ciertos puntos de convergencia, como la posibilidad de acceder a un permiso de residencia permanente; sin embargo, no todas las personas apátridas reúnen las condiciones exigidas para ser reconocidas como refugiadas. En consecuencia, el régimen jurídico aplicable a la apatridia constituye una categoría diferenciada, con su propio procedimiento, ámbito de aplicación y efectos jurídicos. Es jurídicamente posible —y, en muchos casos, recomendable— solicitar simultáneamente el reconocimiento del estatuto de refugiado y de apátrida, debiendo ser cada solicitud tramitada y resuelta de manera independiente.

Estas consideraciones adquieren especial relevancia en las políticas europeas de migración y asilo, que han avanzado hacia la construcción de un marco común para la identificación y protección de las personas apátridas en el territorio de la Unión. El art. 67.2 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), junto con el Reglamento 2024/1347⁵⁴, equiparan a las personas apátridas con los nacionales de terceros países a efectos de la legislación de asilo y migración, siempre que cumplan los requisitos establecidos para dicha situación. De conformidad con el mencionado reglamento, las garantías específicas previstas para los menores apátridas deben ser equivalentes a las reconocidas a los menores refugiados.

En consecuencia, si un menor apátrida tiene reconocido dicho estatuto y precisa la adopción de medidas de protección, las autoridades competentes del Estado en cuyo territorio se encuentre deben intervenir, incluso cuando ni el art. 6 de la CLH de 1996 ni el art. 11.2 del Reglamento 2019/1111 hagan referencia expresa a la apatridia. En aplicación del principio del interés superior del menor y del deber de garantizar una protección efectiva, se activa la competencia jurisdiccional del Estado de presencia, a fin de salvaguardar los derechos fundamentales del menor en situación de especial vulnerabilidad. En virtud del principio del interés superior del menor y del deber de protección efectiva, la jurisdicción del Estado de presencia se activa para garantizar sus derechos.

⁴⁸ Ver Directrices Acnur sobre apatridia nº 1, HCR/GS/12/01, 20.02.2012.

⁴⁹ BOE núm. 174, de 21 de julio de 2001

⁵⁰ Zhao v. the Netherlands (2020) CCPR/C/130/D/2918/2016 (UN Human Rights Committee, 28 December 2020). 40 ACNUR, Campaña #IBelong, <https://www.unhcr.org/ibelong/es/>

⁵¹ European Network on Statelessness, Apatridia y el Pacto sobre Migración y Asilo de la UE: análisis y recomendaciones, 2021, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/migr_asyappctza/default/table?lang=en, [Consultado 12/05/2025].

⁵² Kids in Need of Defence Europe and Child Circle, “Advanced protection for unaccompanied children in Europe by strengthening legal assistance”, (January 2021), <https://static1.squarespace.com/static/5fa53b246a2b4b04df87d4a3/t/6010275b3d4e0f50867a1b00/1611671395682/ChildCircleKINDreport.pdf>

⁵³ <https://www.statelessness.eu>

⁵⁴ *Vid.* el art. 2 y los Considerandos 9 o 76 del Reglamento 2024/1347.

2. Niños desplazados internacionalmente

19. Se entiende por niños desplazados internacionalmente aquellos que, como consecuencia de conflictos armados⁵⁵, violencia generalizada o violaciones graves de derechos humanos, se han visto obligados a abandonar sus países de origen, llegando al territorio de acogida acompañados o no por adultos. En muchos casos, estos menores pueden quedar privados del cuidado parental, ya sea de forma temporal o permanente⁵⁶, lo que agrava su situación de vulnerabilidad y exige una respuesta jurídica adecuada por parte del Estado receptor.

Un ejemplo reciente y particularmente relevante lo constituye la crisis humanitaria derivada de la invasión a gran escala de Ucrania por parte de la Federación de Rusia en febrero de 2022. Ante la llegada masiva de personas desplazadas, el Consejo de la UE activó por primera vez la Directiva 2001/55/CE⁵⁷, relativa a la concesión de protección temporal, mediante la Decisión de Ejecución (UE) 2022/382⁵⁸. Este instrumento de emergencia permite a los Estados miembros conceder de forma inmediata una protección provisional a los desplazados forzosos, garantizando su residencia legal por un periodo determinado. España incorporó este mecanismo a través del Real Decreto-ley 6/2022⁵⁹, prorrogando su aplicación⁶⁰ en consonancia con las decisiones adoptadas a nivel europeo⁶¹, mientras persistan las circunstancias que motivaron el desplazamiento.

Una vez reconocidos como beneficiarios de protección temporal, estos menores se integran en el sistema de garantías previsto por el DIPr. Las autoridades judiciales o administrativas del Estado en el que se encuentren tienen la responsabilidad de adoptar las medidas de protección necesarias, conforme a lo dispuesto en el art. 6 del CLH 1996 o, en su caso, en el art. 11.2 del Reglamento 2019/1111, preceptos que sí incorporan expresamente la citada institución para garantizar una actuación inmediata en situaciones excepcionales de desarraigo y emergencia humanitaria.

3. Niños sin residencia habitual determinada

20. El CLH de 1996 ni el Reglamento 2019/1111 no contiene una definición o calificación autónoma del término residencia habitual, con el riesgo de caer en interpretaciones divergentes, especialmente si

⁵⁵ Aunque no se define el término disturbios o riesgo razonable, se aclara el término que incluye la guerra civil, hambruna, disturbios medioambientales o socioeconómicos. *Vid.* Comité de los Derechos del Niño, Observación General N° 6/2005 sobre trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen, párrafo 84-88, en <https://www.refworld.org/es/leg/coment/crc/2005/es/38046> [Consultado 15/06/2025].

⁵⁶ Esta excepción no pretende ser aplicable a otros niños, como los fugitivos o abandonados, menores a los que se les aplica otras soluciones del CLH 1996.

⁵⁷ La activación de esta Directiva ha sido analizada, entre otros, por N. ARENAS HIDALGO, “La primera activación de la Directiva 2001/55/CE. Entre los límites restrictivos de su ámbito de aplicación personal y las bondades de su modelo de solidaridad interestatal en la acogida de las personas desplazadas desde Ucrania”, *REEI*, n° 44, 2022; G. MILLOS, “La activación de la DPT para las personas desplazadas de Ucrania como consecuencia de la guerra”, *REEI*, n° 44, 2022; F. J. DURÁN RUIZ, “La regulación de la protección temporal de los desplazados por la guerra de Ucrania y su compatibilidad con otras formas de protección internacional en el contexto de una nueva política migratoria de la UE”, *RDCE*, n° 73, 2022, pp. 951 y ss.

⁵⁸ DOUE núm. 71, de 4 de marzo de 2022, Comunicación de la Comisión relativa a las directrices operativas para la aplicación de la Decisión de Ejecución 2022/382 del Consejo por la que se constata la existencia de una afluencia masiva de personas desplazadas procedentes de Ucrania en el sentido del art. 5 de la Directiva 2001/55/CE y con el efecto de que se inicie la protección temporal.

⁵⁹ En España, el Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, protección temporal prevista en la Orden PCM/169/2022, de 9 de marzo, por la que se desarrolla el procedimiento para el reconocimiento de la protección temporal a personas afectadas por el conflicto en Ucrania, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 8 de marzo de 2022.

⁶⁰ En España, mediante la Orden INT/195/2025 de 27 de febrero de 2025, BOE núm. 52, de 1 de marzo de 2025, se prorroga la validez automática de las Tarjetas de Identidad de Extranjero (TIE) de beneficiarios de protección temporal, con extensión hasta el 4 de marzo de 2026.

⁶¹ La prolongación del conflicto ha provocado que la Unión haya adoptado la Decisión de Ejecución (UE) 2024/1836 del Consejo, de 25 de junio de 2024, DOUE núm. 1836, de 3 de julio de 2024, por la que se prorroga la protección temporal introducida por la Decisión de Ejecución (UE) 2022/382. Esta protección temporal está vigente hasta el 4 de marzo de 2026 y se extenderá hasta el 4 de marzo de 2027.

la autoridad competente recurre a su derecho interno para colmar esa laguna normativa⁶². Su interpretación no debe basarse en ninguna ley estatal, sino en un enfoque coherente y en consonancia con el espíritu de los referidos textos internacionales. En consecuencia, el término residencia habitual del menor se refiere al verdadero hogar y donde desarrolla la mayor parte de su vida cotidiana, quedando desprovisto de toda carga de ficción normativa. Es un concepto autónomo⁶³ e independiente del domicilio de los progenitores y queda determinado por factores objetivamente comprobables. Así, se priorizan aspectos, como la educación, el círculo social, las actividades diarias o la duración de la estancia en un lugar específico, es decir, todo aquello que forme parte de su rutina y contribuya a su bienestar⁶⁴. De todos modos, para comprobar las cuestiones suscitadas en la práctica, nos remitimos al capítulo de esta obra que versa sobre el art. 5 y la competencia general de la residencia habitual, donde se establecen los parámetros para definirla y se aclaran los criterios que deben considerarse en casos de disputas.

La problemática relacionada con la residencia habitual del menor puede generar complicaciones significativas, especialmente en ámbitos internacionales cuando resulta imposible determinarla⁶⁵. Esto sucede, por ejemplo, si un niño se traslada con frecuencia entre dos o más Estados o, en su caso, ha perdido su anterior residencia habitual y no existe prueba suficiente para conocer la nueva. El art. 6 CLH 1996⁶⁶ proporciona solución a estas situaciones⁶⁷ mediante una especie de cláusula de salvaguarda para atribuir competencia a las autoridades de la presencia del menor que no tiene una residencia habitual determinada⁶⁸. En sentido similar, se articula la respuesta del art. 11.1 del Reglamento 2019/1111, para cuando no pueda determinarse la residencia habitual del menor y no haya existido elección de jurisdicción sobre la base el art. 10, los órganos jurisdiccionales del Estado miembro serán los de la presencia del menor. Esta especie de foro de necesidad cesa si la residencia habitual se adquiere posteriormente en otro Estado contratante (art. 5 CLH 1996/art. 7 Reglamento 2019/111).

III. La competencia judicial internacional para fijar las medidas de protección del menor no acompañado solicitante de asilo

21. La determinación de la competencia judicial internacional para la adopción de medidas de protección respecto de menores no acompañados solicitantes de asilo constituye una tarea particularmente compleja. Ello se debe a la necesidad de articular diversos instrumentos internacionales —como el CLH 1996 y el Reglamento 2019/1111— cuya aplicación conjunta puede generar conflictos interpretativos y problemas de delimitación normativa⁶⁹. En ocasiones, se recurre por parte de la jurispru-

⁶² Tal y como la doctrina afirma, puede que la legislación interna de los Estados no defina dicho concepto. Por ejemplo, en Derecho alemán, la interpretación del domicilio y de la residencia referida en el § 13 y ss. del BGB no está adaptada a las funciones del DIPr. Sobre el tema, *vid.* T. KNOCH, “La tutela de menores no acompañados en situaciones transfronterizas...”, *loc. cit., op. cit.*, pp. 827-853.

⁶³ El TJUE insiste en la necesidad de un análisis de las circunstancias concretas en cada caso para delimitar el concepto, como hace la STJUE (Sala Quinta) de 8 de junio de 2017 (As. C-111/17 PPU: «OL/PO»), ECLI:EU:C:2017:436, al determinar a los menores de vida errante” o “sin residencia habitual identificable”. En este caso, se justifica la competencia sobre el criterio de la presencia física del niño en territorio de país participante en el momento de presentarse la demanda (art. 6. 2 CLH 1996).

⁶⁴ Tal y como se desprende de las distintas respuestas del TEDH, como resulta, entre otras, en las STEDH de 11 de enero de 2022 (ED c. Rusia); STEDH de 3 de mayo de 2022 (P.D. c. Rusia); STEDH de 13 de mayo de 2022 (X. c. República Checa); STEDH de 14 de febrero de 2023 (Bychenko c. Lituania); STEDH de 21 de febrero de 2023 (G.K. c. Chipre); STEDH de 30 de marzo de 2023 (X. c. República Checa); STEDH de 8 de junio de 2023 (P.N. c. República Checa).

⁶⁵ *Vid.* FJ II de la SAP Málaga, Sección. 6ª, núm. 779/2024 de 22 de mayo de 2024, ES:APMA:2024:1841

⁶⁶ *Vid.* Informe Explicativo p. 26.

⁶⁷ Reglamento 2019/1111 diseña una respuesta adicional en el art. 11.1, donde se afirma que cuando no pueda determinarse la residencia habitual del menor, y tampoco sea factible fundamentar la competencia sobre la base del art. 10, serán competentes los órganos jurisdiccionales del Estado miembro “en el que esté presente el menor”.

⁶⁸ En este sentido, AAP de Barcelona, Sección 18ª, núm. 412/2023 de 30 Nov. 2023, ECLI: ES:APB:2023:12309; Sentencia Audiencia Provincial de Barcelona, Sección 18, núm. 345/2024 de 26 de junio de 2024 ECLI: ES:APB:2024:8931

⁶⁹ A. DURÁN AYAGO, “¿Pueden los tribunales españoles pronunciarse sobre los derechos de custodia de una menor residente en Ecuador? Comentario de la sentencia de la Audiencia Provincial de Barcelona 468/2020, de 23 de julio de 2020”, *Cuadernos de Derecho Transnacional*, vol. 13 (1), 2021, pp. 825-831 DOI: <https://doi.org/10.20318/cdt.2021.5993>

dencia⁷⁰ a una aplicación acumulativa de ambos regímenes, sin una técnica depurada de articulación de fuentes, lo que compromete la coherencia del sistema.

22. Tanto el art. 5 del CLH 1996 como el art. 7 del Reglamento 2019/1111 adoptan como regla general el criterio de la residencia habitual del menor para determinar la competencia judicial internacional. Sin embargo, este foro puede resultar inadecuado en situaciones excepcionales, como el de los menores solicitantes de protección internacional, cuya residencia habitual puede ser incierta o inexistente. Ante la imposibilidad de determinar una residencia habitual en sentido técnico-jurídico⁷¹, especialmente en ámbitos de movilidad forzada, se recurre a fórmulas subsidiarias de atribución de competencia, como el *forum presentiae*. Este criterio permite a las autoridades del Estado en cuyo territorio se encuentra físicamente el menor asumir la competencia para la adopción de medidas de protección. Tal solución resulta particularmente pertinente en el caso de menores migrantes no acompañados solicitantes de asilo, pues debido a su situación de desplazamiento forzoso, carecen de un vínculo territorial estable. La razón de este foro de necesidad⁷² refleja una adaptación funcional del DIPr. a las circunstancias excepcionales de estos menores, garantizando una intervención inmediata por parte de las autoridades del Estado de presencia en aras del interés superior del niño o niña. En consecuencia, ante circunstancias tan extremas, resulta no solo legítimo, sino jurídicamente necesario que en el país de acogida donde se encuentre la persona menor sean las indicadas para tomar medidas de protección inmediatas y eficaces, en condiciones funcionalmente equiparables a las que corresponderían al Estado de su residencia habitual⁷³. Esta solución deriva de la especificidad de las y los menores necesitados de protección internacional, quienes, en muchos casos, han roto forzosamente todo vínculo con el Estado de origen o de última residencia, lo que hace inviable —o incluso contraria al interés superior de esta infancia— la invocación de la jurisdicción fundada en la residencia habitual⁷⁴.

23. En el proceso de adopción de medidas de protección para la infancia extranjera en situación de movilidad, adquiere particular relevancia la interacción entre el Reglamento 2019/1111 y el CLH 1996. Las cláusulas de concurrencia previstas en el art. 97 del Reglamento y en los arts. 52 y 53 del CLH 1996 tienen por objeto resolver los posibles solapamientos entre ambos instrumentos, en particular cuando concurren situaciones transfronterizas que pueden solaparse. Sin embargo, estas disposiciones no siempre logran disipar completamente las tensiones entre regímenes normativos y principios sustantivos divergentes. A pesar de ello, tanto el Reglamento como el Convenio consagran el principio del interés superior del menor como criterio rector, cuya aplicación prevalece incluso en aquellos supuestos que desbordan los esquemas ordinarios de competencia judicial.

24. El art. 97 del Reglamento 2019/1111 precisa los supuestos en los que el instrumento europeo debe aplicarse con carácter prioritario y aquéllos en los que debe ceder ante lo dispuesto en el CLH 1996⁷⁵, especialmente en contextos complejos que involucren a menores no acompañados solicitantes de asilo. A continuación, se analizan diversos escenarios en los que resulta necesario delimitar el régimen jurídico aplicable a la luz de los mencionados instrumentos, con el fin de garantizar una adecuada protección del menor en ámbitos transfronterizos:

⁷⁰ FJ III STS 4133/2024, de 10 de julio de 2024, ECLI:ES:TS:2024:4133; FJ II del AAP de Barcelona (Sección 18ª) núm. 446/2024, de 16-10-2024 ES:APB:2024:11816A.

⁷¹ K. GATZSCHE, “Child protection in flight situations: the Hague Child Protection Convention...”, *loc. cit.*, pp. 340-349.

⁷² Denominación realizada por P. LAGARDE, Explanatory Report on the 1996 Convention, párrafo 45.

⁷³ *Manual práctico sobre el funcionamiento del Convenio de La Haya de 19 de octubre de 1996*, Hague Conference on Private International Law 2014, 2014, párrafo 13.88, en <https://www.hcch.net/en/publications-and-studies/details4/?pid=6096&dtid=3>

⁷⁴ Con más detalle, A. DURÁN AYAGO, “La competencia judicial internacional en materia de responsabilidad parental: las reglas especiales (artículos 11, 12, 13 y 14)”, en B. CAMPUZANO DÍAZ (Dir.), *Estudio del Reglamento (UE) 2019/1111 sobre crisis matrimoniales, responsabilidad parental y sustracción internacional de menores*, Cizur Menor, Aranzadi Thomson Reuters, 2022, pp. 99 y ss. y la bibliografía allí citada.

⁷⁵ Este precepto se complementa con el art. 98, que establece en su aptdo. 1º que los Convenios mencionados en los artículos precedentes seguirán surtiendo efectos en las materias que no están reguladas por el Reglamento.

25. En primer lugar, cuando el menor tenga una residencia habitual en un Estado miembro de la UE. En este supuesto, será de aplicación prioritaria el art. 7 del Reglamento 2019/1111⁷⁶, en virtud del principio de confianza mutua entre los Estados miembros. En cambio, si el menor tiene su residencia habitual en un tercer Estado parte del CLH 1996 pero no de la UE, será la normativa convencional la que prevalecerá⁷⁷. Un ejemplo paradigmático lo constituyen los menores ucranianos desplazados. Inicialmente, y ante la falta de residencia habitual, se aplica el art. 6 del CLH 1996, atribuyendo competencia al Estado en el que se encuentren⁷⁸. Sin embargo, si su estancia en un Estado miembro se prolonga, según el transcurso del conflicto bélico en territorio ucraniano⁷⁹, podrá consolidarse una nueva residencia habitual a efectos del DIPr.⁸⁰

26. En segundo lugar, el art. 97.2 del Reglamento 2019/1111 contempla expresamente la posibilidad de aplicación preferente del CLH de 1996 en determinados supuestos de concurrencia normativa, especialmente en relación con las reglas de la *derogatio fori*, la transferencia de competencia y la *litispendencia*⁸¹. A pesar de ello, la correcta articulación entre ambos instrumentos exige la evaluación constante del interés superior del menor, lo que exige una cooperación efectiva entre autoridades implicadas⁸².

27. En tercer lugar, cuando el menor tenga su residencia habitual en un tercer Estado que no sea parte del CLH 1996, surgen importantes cuestiones sobre el régimen jurídico aplicable. La doctrina mayoritaria⁸³ admite la posibilidad de aplicar el CLH 1996 recurriendo al marco de compatibilidad diseñado en el art. 97, en conexión con el Considerando 25 del Reglamento 2019/1111⁸⁴. Esta interpretación sugiere que podría ser de aplicación el art. 6 del CLH 1996 en aquellos supuestos en los que el menor

⁷⁶ M. HERRANZ BALLESTEROS, “El Reglamento (UE) 2019/1111 relativo a la competencia, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones en materia matrimonial y de responsabilidad parental y sobre sustracción internacional de menores (versión refundida): Principales novedades”, *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 73, n° 2, 2021, pp. 229-260.

⁷⁷ STJUE (Sala Cuarta) de 14-07-2022 (petición de decisión prejudicial planteada por el Högsta domstolen — Suecia) — CC / VO, ECLI:EU:C:2022:562, dispone que un órgano jurisdiccional de un Estado miembro, que conoce de un litigio en materia de responsabilidad parental, no conserva la competencia para resolver dicho litigio con arreglo al art. 8.1 del Reglamento Br. II bis, cuando la residencia habitual del menor de que se trate ha sido trasladada legalmente, durante el procedimiento, al territorio de un tercer Estado que es parte del CLH 1996.

⁷⁸ Como ilustran C. I. CORDERO ÁLVAREZ, “La protección de los menores desplazados desde Ucrania en la Unión Europea y España a través de los instrumentos de derecho internacional privado de familia”, n° 117, *Revista Española de Derecho Militar*, 2022, pp. 165-212; C. PARRA RODRÍGUEZ, “La aplicación del Convenio de La Haya de 1996 sobre protección de menores a los niños desplazados internacionalmente en el conflicto ruso-ucraniano”, en A. LARA AGUADO (COORD.), *La protección de la infancia migrante frente a las diferentes caras de la violencia de género, la discriminación y la trata*, Madrid, Sepín, 2022, pp. 25-31.

⁷⁹ Vid. https://e-justice.europa.eu/38593/ES/children_from_ukraine_civil_judicial_cooperation

⁸⁰ No obstante, la SAP Barcelona (Sección 18ª), núm. 345/2024 de 26 de junio de 2024, ECLI: ES:APB:2024:8931, subraya la importancia de la competencia jurisdiccional en casos de menores desplazados internacionalmente y reafirma que el acogimiento temporal no altera la residencia habitual de los menores ucranianos, lo que tiene implicaciones significativas para su protección en situaciones de crisis humanitaria.

⁸¹ A. DURÁN AYAGO, “*Perpetuatio fori* y coexistencia del Reglamento (CE) 2201/2003 y el Convenio de La Haya de 1996. A propósito de la STJUE de 14 de julio de 2022, asunto C-572/21, CC”, *Cuadernos de Derecho Transnacional*, vol. 15 (2), 2023, pp. 1213-1219.

⁸² Vid. F. JAULT-SESEKE Y OTROS, *Children on the Move – A Private International Law Perspective...*, op. cit., nos exponen que el interés superior del niño es una consideración primordial en el DIPr. y en el Derecho de la Migración en la UE. A pesar de que estos marcos jurídicos regulan la protección de los niños, se hace de forma descoordinada, tal y como se aprecia en los Reglamentos Dublín III y el de Bruselas II bis, textos que no están alineados ni se aplican de forma coherente.

⁸³ J. C. FERNÁNDEZ ROZAS Y S. SÁNCHEZ LORENZO, *Derecho internacional privado, Cizur Menor* Thomson Reuters, 2024, p. 420., donde exponen que “el art. 97 del Reglamento parece restringir la aplicación de las disposiciones europeas a los supuestos de residencia del menor en un Estado miembro y deja a la aplicación del CLH 1996 los casos de menor residente en un tercer Estado, sea o no parte del Convenio, como sugiere el Considerando 25”.

⁸⁴ C. GONZÁLEZ BEILFUSS Y B. AÑOVARAS TERRADAS, *Introducción al Derecho Internacional Privado*, Barcelona, Atelier, 2024, p. 191; Mª. C. CHÉLIZ INGLÉS, “El laberinto jurídico de la protección de los menores migrantes abandonados: una aproximación desde el Derecho Internacional Privado”, *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 73 (2), 2021, 37-51, p. 50; A. BERNARDO SAN JOSÉ, “Las normas de competencia internacional en materia de responsabilidad parental en el Reglamento (UE) 2019/1111, del Consejo, de 25 de junio de 2019”, *Cuadernos de Derecho Transnacional*, vol. 12 (2), 2020, pp. 1243-1289, espec. pp. 1274-1275.

ha roto los vínculos con su residencia habitual anterior y su presencia en el Estado miembro de acogida tiene carácter provisional o transitorio, independientemente de que el país de origen del menor sea o no parte del Convenio⁸⁵. Alternativamente, se plantea la posibilidad de aplicar directamente el art. 11.2 del Reglamento 2019/1111, que habilita a las autoridades del Estado miembro en el que el menor se halle presente a adoptar medidas de protección, incluso si no son competentes para conocer del fondo del asunto. Esta vía se justifica cuando la residencia habitual anterior del menor no puede operar como punto de conexión válido, al haberse convertido en una categoría fáctica carente de relevancia jurídica, dado que el menor ha abandonado forzosamente dicho territorio, por ejemplo, huyendo de conflictos, persecuciones o situaciones de violencia estructural. En estos casos, la localización de la antigua residencia habitual del menor únicamente puede desempeñar un papel residual, quizás relevante a efectos documentales en procedimientos de extranjería o en la concesión de protección internacional, pero no como criterio determinante del DIPr. No obstante, la clave de estos asuntos estaría en la valoración de la situación concreta del menor solicitante de asilo y en la necesidad de garantizar una respuesta adecuada e inmediata por parte de las autoridades del Estado en el que se encuentra físicamente presente.

28. En cuarto lugar, puede producirse la situación en que el menor no cuente con una residencia habitual claramente determinada y tampoco exista una elección válida de foro competente. Este escenario, que resulta frecuente en casos de menores en tránsito prolongado, en situación de irregularidad administrativa y en los que no consta aún la condición de solicitante de asilo, plantea relevantes interrogantes del punto de vista teórico-técnico en torno a la determinación de la autoridad competente para la adopción de medidas de protección. La ausencia de un estatuto migratorio definido y la imposibilidad de identificar un centro de vida como tal obstaculizan la aplicación de los criterios generales de competencia internacional, así como del foro específico previsto para menores refugiados. En este contexto, el Considerando 25 del Reglamento 2019/1111 parece ofrecer una orientación interpretativa útil: en los supuestos en los que el menor proceda de un tercer Estado, debe acudir a lo dispuesto en el art. 6 del CLH 1996, que consagra el criterio del *forum presentiae*, atribuyendo competencia a las autoridades del Estado en cuyo territorio se halle físicamente el menor. De forma complementaria, en situaciones de movilidad transfronteriza irregular o carencia de identificación, puede activarse la competencia de las autoridades del Estado de presencia para adoptar medidas urgentes, provisionales o cautelares, conforme al art. 15 del Reglamento 2019/1111 para escenarios intraeuropeos o, en otras situaciones, a los arts. 11 y 12 del CLH 1996⁸⁶. Estas previsiones normativas configuran mecanismos operativos para evitar vacíos de protección y asegurar una respuesta inmediata y eficaz, conforme al principio del interés superior del menor, cuando los foros generales del DIPr. no resultan aplicables⁸⁷. No obstante, cabe reconocer que, en la práctica, tales situaciones se resuelven regularmente mediante la intervención de la autoridad del Estado de presencia, con independencia del fundamento jurídico invocado, dado que los distintos enfoques expuestos conducen, en definitiva, a una solución convergente.

29. En quinto lugar, puede suceder que el órgano jurisdiccional del Estado en el que el menor se encuentra físicamente presente no sea el más idóneo para conocer del fondo del asunto, especialmente si existe otro tribunal mejor situado para valorar globalmente la situación del menor y adoptar las medidas de protección pertinentes. Tanto los arts. 8 y 9 del CLH de 1996⁸⁸ como los arts. 12 y 13 del Reglamento 2019/1111 contemplan la posibilidad de remisión a un foro más apropiado (*forum conveniens*)⁸⁹, con el

⁸⁵ El Informe Explicativo del CLH de 1996 dispone que los niños refugiados o desplazados son “los que han roto toda relación con el Estado de su residencia habitual anterior y la precariedad de su estancia en el Estado donde han encontrado provisionalmente refugio no permite considerar que la han adquirido”. Ibid. p. 25.

⁸⁶ Vid. F. JAULT-SESEKE Y OTROS, *Children on the Move – A Private International Law Perspective...*, op. cit., definen lo que se supone una medida provisional o la que no lo es, a pesar de ser una tarea compleja, más aún si deriva en su reconocimiento y ejecución en otros Estados miembros, p. 17, nota 22.

⁸⁷ The Application of the 1996 Child Protection Convention to Unaccompanied And Separated Children, 2024, punto 26, en <https://www.hcch.net/en/news-archive/details/?varevent=1018>

⁸⁸ Informe Explicativo del Convenio de 1996..., op. cit., párrafo 58; N. LOWE y M. NICHOLLS, *The 1996 Convention on the Protection of Children*, Family Law, Jordan Publishing, 2012, par. 3.44.

⁸⁹ S. ÁLVAREZ GONZÁLEZ, “Responsabilidad parental, transferencia de la competencia a los órganos jurisdiccionales de otro

objetivo de garantizar una mejor administración de justicia y una protección más efectiva del menor. Esta opción resulta particularmente relevante en contextos de movilidad intraeuropea, en los casos que se tiene constancia de que familiares cercanos del menor solicitante de asilo residen en otro Estado miembro distinto al de su llegada⁹⁰. Para dar respuesta a estos contextos, el foro fundado exclusivamente en la presencia física del menor puede desempeñar un papel subsidiario respecto del tribunal que, por razones materiales y de vinculación personal o familiar, se encuentre en mejores condiciones para evaluar y garantizar el interés superior del menor⁹¹. En efecto, si el Estado responsable del examen de la solicitud de asilo⁹² —determinación que se efectúa con arreglo a los criterios establecidos en el Reglamento (UE) n.º 604/2013 (Dublín III)⁹³, próximamente sustituido por el Reglamento (UE) 2024/1351 relativo a la gestión del asilo y la migración⁹⁴— difiere del país miembro en el que inicialmente se encuentra el menor, resulta razonable considerar que las autoridades del Estado encargado de verificar la petición de asilo serán, en principio, las más adecuadas para adoptar las medidas de protección necesarias. Esta posibilidad refuerza una interpretación flexible de los foros de competencia, que armonice los objetivos del DIPr. con el sistema común europeo de asilo y, en particular, con la necesaria atención que requiere la situación del menor extranjero no acompañado.

30. En definitiva, la determinación del instrumento jurídico aplicable dependerá de las circunstancias concretas de cada caso, tal y como hemos expuesto, debiendo siempre prevalecer el interés superior del niño o la niña como criterio rector⁹⁵. Tanto el Reglamento 2019/1111 como el CLH 1996 coinciden en reconocer que la presencia física del menor necesitado de protección internacional constituye, en principio, un criterio legítimo para atribuir competencia judicial internacional a fin de adoptar medidas urgentes o provisionales para aquél. No obstante, esta competencia puede ceder en favor de un órgano jurisdiccional mejor situado —*forum conveniens*— cuando ello resulte más adecuado para salvaguardar de forma integral los derechos y necesidades de esta infancia extranjera. Una vez reconocido al menor el estatuto de protección internacional —ya sea como refugiado, beneficiario de protección subsidiaria o el que corresponda— y establecida su residencia habitual en un Estado miembro concreto, la competencia para la adopción de nuevas medidas de protección se determinará conforme al foro general previsto en el art. 7 del Reglamento 2019/1111. A partir de ese momento, cesará la aplicación de los foros excepcionales vinculados a la presencia física, operando con carácter ordinario la competencia del Estado en el que la niña o el niño ha fijado su centro de vida, conforme al principio de estabilidad jurisdiccional que rige en materia de responsabilidad parental.

Estado miembro e interés superior del menor. STJUE de 27 de octubre de 2016, C-428/15: D”, núm. 43, *La Ley Unión Europea*, 2016, p 2; *Id.*, “De nuevo sobre la interpretación y alcance del artículo 15 del Reglamento Bruselas II bis. Una alternativa efímera a la STJ de 4 de octubre de 2018, núm. 66, *La Ley Unión Europea*, 2019.

⁹⁰ L. SERRANO SÁNCHEZ, “Competencia y cooperación internacional de autoridades: el interés superior del menor no acompañado como eje en la identificación y reubicación”, en A. LARA AGUADO (COORD), *Protección de menores en situaciones transfronterizas: análisis multidisciplinar desde las perspectivas de género, de los derechos humanos y de la infancia*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2023, pp. 693-730, en espec. p. 719 y ss; *Id.*, “Undocumented migrant persons claiming to be minors: jurisdiction, applicable law, and cooperation”, vol. 26, *Spanish Yearbook of International Law* 26, 2022, pp. 91-108.

⁹¹ *Vid.* C. I. CORDERO ÁLVAREZ, “La protección de los menores desplazados desde Ucrania...”, *loc. cit.*, pp. 165-212. La jurisprudencia del TJUE aborda precisamente la posibilidad de traslado del menor de un país a otro estas circunstancias, como sucede en la STJUE de 01/08/2022, *Bundesrepublik Deutschland (Enfant de réfugiés, né hors de l’État d’accueil)*, as. C-720/20, ECLI:EU:C:2022:603

⁹² C. RUIZ SUTIL, “International removals in contexts of violence between European asylum law and the best interests of the child: The CJEU case A. VB, of 2 August 2021”, *Yearbook of Private International Law* vol. 23, 2021/2022, pp. 349-363; M. REQUEJO ISIDRO, “La protección del menor no acompañado solicitante de asilo: entre Estado competente y Estado responsable”, vol. 9 (2), *Cuadernos de Derecho Transnacional*, 2017, pp. 482-505, en espec. p. 489 y ss.

⁹³ F. JAULT-SESEKE Y OTROS, *Children on the Move – A Private International Law Perspective...*, *op. cit.* p. 19 y ss.

⁹⁴ DOUE L, 22 mayo 2024, texto que entrará a ser aplicado en junio de 2026.

⁹⁵ B. CAMPUZANO DÍAZ, “El nuevo Reglamento (UE) 2019/1111: análisis de las mejoras en las relaciones con el Convenio de La Haya de 19 de octubre de 1996 sobre responsabilidad parental”, *Cuadernos de Derecho Transnacional*, vol. 12 (1), 2020, pp. 97-117.

IV. El nombramiento del representante legal y del tutor del menor no acompañado ante las intersecciones de instrumentos de asilo y de DIPr.

31. El nombramiento de un representante legal y, en una fase posterior, de un tutor legal, constituye una garantía fundamental en el marco de los procedimientos de protección internacional en la UE, particularmente en el caso de los menores extranjeros no acompañados⁹⁶. No obstante, persisten importantes desafíos normativos y prácticos que dificultan la provisión de una representación garantista y protectora para esta infancia⁹⁷. Entre los principales obstáculos cabe destacar la frecuente omisión en la designación de representantes o tutores debidamente cualificados⁹⁸, así como la deficiente vinculación personal entre estos y los menores, dado que, en numerosos casos, ni siquiera llegan a conocerlos personalmente. A ello se suma la excesiva burocratización de los procedimientos administrativos implicados, así como la notoria insuficiencia de recursos materiales y humanos destinados a la contratación de profesionales especializados⁹⁹, lo que incide de forma directa en la calidad y eficacia de la protección jurídica brindada a este colectivo especialmente vulnerable.

32. Estas figuras se configuran como garantes esenciales de los derechos de la infancia migrante no acompañada desde el momento mismo de su llegada al territorio de la UE y durante todas las fases del procedimiento de protección internacional, incluso hasta la estabilización definitiva de su estatuto jurídico o el acceso a la mayoría de edad. En efecto, tanto la Directiva 2024/1246 relativa a las condiciones de acogida, como el Reglamento 2024/1348 sobre procedimientos¹⁰⁰, el Reglamento 2024/1356 sobre gestión de fronteras, y el Reglamento 2024/1347 que regula el estatuto conferido, consagran expresamente el derecho de los menores no acompañados a ser asistidos por un representante legal o un tutor. Esta asistencia se erige como una manifestación reforzada del principio del interés superior del menor, eje transversal del nuevo sistema europeo común de asilo¹⁰¹.

33. No obstante, la aplicación práctica de esta garantía plantea dificultades significativas, particularmente cuando convergen los regímenes normativos del Derecho de asilo y del DIPr. A pesar de la reiterada exigencia del nombramiento de una figura representativa, los distintos instrumentos europeos no determinan con claridad si el representante debe coincidir necesariamente con el tutor legal, o si, por el contrario, se trata de funciones diferenciadas y complementarias. Esta ambigüedad terminológica, unida a la falta de precisión competencial, puede derivar en descoordinación entre las autoridades administrativas, judiciales y de protección de infancia implicadas, lo que redundará en una tutela fragmentaria e insuficiente del menor. La ausencia de una armonización sustantiva sobre el estatuto, funciones y for-

⁹⁶ Según el Considerando 43 de la Directiva 2024/1346 de acogida, “la función principal de un representante debe ser garantizar el interés superior del niño y representar y prestar asistencia al menor no acompañado o actuar en su nombre. El representante debe poder explicar la información facilitada al menor no acompañado, hacer de enlace con las autoridades competentes para garantizar el acceso inmediato de este a las condiciones materiales de acogida y a la atención sanitaria, y representar, asistir o, con arreglo al Derecho nacional, actuar en nombre de un menor no acompañado para garantizar que disfruta de los derechos y cumple con las obligaciones que se disponen en la presente Directiva. Los representantes deben ser nombrados con arreglo al procedimiento definido en el Derecho nacional.

⁹⁷ Comité Directivo para los Derechos del Niño (CDENF), en <https://bit.ly/3gzgbFv>, organismo intergubernamental del Consejo de Europa responsable de las actividades de establecimiento de normas en el ámbito de los derechos del niño, viene promoviendo prácticas en esta materia de niños migrantes. *Ver*, entre otros documentos, el referido al “Examen de la aplicación de la Recomendación CM/Rec (2019)11 del Comité de ministros a los Estados miembros sobre la tutela efectiva de los niños no acompañados y separados de su familia en el contexto de la migración”, CDENF(2024)06 final Strasbourg, 06 diciembre de 2024, pp. 30 y ss.

⁹⁸ Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, 2022.

⁹⁹ Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, 2018.

¹⁰⁰ Reglamento (UE) 2024/1348 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, por el que se establece un procedimiento común en materia de protección internacional en la Unión y se deroga la Directiva 2013/32/UE, DOUE L 2024/1348, 22.5.2024.

¹⁰¹ Para entender mejor la situación en la que se encuentran los menores extranjeros no acompañados en la UE, *ver*, C. RUEDA FERNÁNDEZ, “Menores refugiados, una aproximación a las medidas de protección: del Reglamento Dublin al Reglamento Bruselas, pasando por Ucrania”, en B. CAMPUZANO DÍAZ (DIR.), *Derecho de familia internacional en un contexto de creciente migración: cuestiones vinculadas con el Reglamento 2019/1111*, Madrid, Aranzadi, 2024, pp. 361-380.

mación de los representantes y tutores compromete, en última instancia, la efectividad del principio del interés superior del menor y dificulta una protección continua en contextos de movilidad transfronteriza.

34. A pesar de dicha imprecisión conceptual, lo cierto es que, en la práctica, el representante legal desempeña funciones claramente delimitadas en el contexto del procedimiento de protección internacional¹⁰². En particular, durante la tramitación de las solicitudes de asilo, su intervención resulta esencial desde las fases iniciales. De conformidad con los arts. 25 y 26 del Reglamento 2024/1348, corresponde a esta figura la formalización de la solicitud en nombre del menor, así como su acompañamiento durante la entrevista personal¹⁰³. El art. 23 del mismo texto dispone que el representante podrá ser tanto una persona física como una organización dotada de la competencia necesaria para asumir esta función. Asimismo, desde el momento en que se registra la solicitud, la autoridad competente para la petición del asilo¹⁰⁴ deberá facilitar al representante toda la información pertinente para el ejercicio adecuado de su función, conforme a lo previsto en el art. 19.1, letra r), del Reglamento (UE) 2024/1351. Esta configuración normativa consolida el papel del representante como interlocutor privilegiado entre el menor y el sistema de asilo, y lo sitúa como garante fundamental del respeto al interés superior del menor en el procedimiento.

35. Esta configuración normativa del representante legal adquiere una relevancia aún mayor en escenarios operativos complejos, como aquellos caracterizados por flujos migratorios de alta presión y llegadas masivas a las fronteras exteriores de la Unión. En tales contextos, el art. 23 del Reglamento 2024/1356 impone la obligación de designar sin demora a un representante legal que asista al menor no acompañado durante el denominado proceso de triaje¹⁰⁵. Este procedimiento inicial, de carácter decisivo, implica una evaluación rápida de las necesidades específicas del menor y de su situación jurídica. En caso de que no se haya procedido aún al nombramiento formal del representante, el mismo precepto establece que deberá designarse provisionalmente a una persona cualificada que actúe en defensa del interés superior del menor y vele por su bienestar. Esta previsión refuerza el carácter inmediato y no dilatable de la protección, garantizando que los derechos del menor sean salvaguardados incluso en las primeras fases de contacto con las autoridades fronterizas o de inmigración, cuando la situación de vulnerabilidad puede ser más extrema.

36. La actuación del representante legal no se agota, sin embargo, en las fases preliminares o en los momentos iniciales de contacto con las autoridades. Su función se extiende de forma activa a lo largo de toda la tramitación del procedimiento de asilo. En este sentido, el art. 23.10 del Reglamento 2024/1348 regula con detalle las obligaciones específicas que debe asumir esta figura durante la instrucción del expediente, particularmente en el caso de menores no acompañados¹⁰⁶. Entre las funciones expresamente atribuidas se incluyen: la asistencia a las entrevistas personales, la provisión de información clara, comprensible y adaptada al menor, la coordinación con los servicios de protección competentes y, en general, la actuación como garante de sus intereses jurídicos y personales. Esta intervención no puede concebirse como una exigencia meramente formal o simbólica: por el contrario, su adecuada ejecución requiere un acompañamiento constante, individualizado y técnicamente cualificado. No obstante, preo-

¹⁰² K. DE GRAEVE, “Children’s rights from a gender studies perspective: gender, intersectionality and ethics of care”, en W. VANDENHOLE, E. DESMET, D. REYNAERT, K. Vlieghe & S. LEMBRECHTS (EDS.), *Routledge International Handbook of Children’s Rights Studies*, 2015, London, Routledge, pp. 71-88

¹⁰³ Respecto a esta obligación cabe mencionar “Herramienta para tutores. Protección temporal para menores no acompañados que huyen de Ucrania”, Agencia de Asilo de la Unión Europea, Oficina de publicaciones de la Unión Europea, noviembre 2022.

¹⁰⁴ *Vid.* el art. 25 del Reglamento 2024/1351 que establece los criterios para determinar el Estado miembro responsable de la solicitud de asilo de los menores no acompañados.

¹⁰⁵ El triaje contempla medidas específicas, como la identificación, los controles sanitarios y de seguridad, la toma de huellas dactilares y el registro en la base de datos Eurodac conforme al Reglamento UE 2024/1358 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de mayo de 2024 sobre la creación del sistema «Eurodac», DOUE L 2024/1358, 22.05.2024. A partir de estos controles, se podrá derivar a procedimientos adecuados que, según las circunstancias, podrán ser los de protección internacional, los de retorno o los de reubicación (art. 18 del Reglamento 2024/1356).

¹⁰⁶ *Cf.* art 25 de la Directiva (UE) 2024/1346 que define como “solicitante con necesidades de acogida particulares: es aquel que requiera condiciones o garantías particulares para poder disfrutar de los derechos y cumplir las obligaciones que se derivan de la presente Directiva, tal y como sucede con menores, embarazadas, ancianos.

cupa la previsión del propio Reglamento 2024/1348, según la cual una única persona puede ser designada representante legal de hasta treinta menores, número que incluso puede ampliarse excepcionalmente a cincuenta. Esta sobrecarga funcional compromete seriamente la calidad de la representación y el estándar de protección exigido por el Derecho europeo de los derechos humanos, pudiendo traducirse en una desprotección estructural del colectivo infantil afectado¹⁰⁷.

37. Superada la fase procedimental y una vez concedido el estatuto de protección internacional, la responsabilidad en materia de representación del menor se transforma. El art. 33 del Reglamento 2024/1347 encomienda a las autoridades nacionales¹⁰⁸ la adopción de las medidas necesarias para el nombramiento de un tutor legal, de conformidad con el Derecho interno del Estado miembro de acogida. Esta figura¹⁰⁹, que no necesariamente coincide con el representante designado durante la fase de solicitud¹¹⁰, debe asumir funciones de mayor alcance y continuidad en el tiempo. Entre sus cometidos se incluyen, conforme al art. 33.2 del citado Reglamento, la garantía del acceso del menor a los derechos inherentes al estatuto de protección reconocido, la representación en procedimientos de revocación o revisión de este, y, en su caso, la colaboración en la búsqueda o localización de familiares. Asimismo, el legislador europeo exige a los Estados miembros la implementación de mecanismos de supervisión sistemática de la labor del tutor, mediante la intervención de entidades especializadas o, en su defecto, de autoridades judiciales competentes. Esta evolución funcional de la representación del menor subraya la necesidad de una continuidad protectora real y efectiva, más allá del reconocimiento formal del estatuto jurídico.

38. En aras de garantizar una protección continuada y coherente, el Reglamento 2024/1347 subraya la conveniencia de que, siempre que sea posible, una misma persona física asuma la responsabilidad del menor tanto durante el procedimiento de asilo como tras la concesión de la protección internacional. Esta previsión, orientada a reforzar la estabilidad de los vínculos personales y a prevenir situaciones de desamparo institucional, exige una implementación efectiva por parte de los ordenamientos internos. No obstante, en la práctica, muchos Estados miembros aún no han desarrollado mecanismos normativos que permitan hacer operativa esta salvaguardia¹¹¹.

¹⁰⁷ Esta cuestión ha sido denunciada por la Clínica jurídica de acción social, *Análisis de la situación de los menores extranjeros no acompañados solicitantes de asilo a raíz del pacto migratorio europeo. Detección de posibles disfunciones que contraríen el interés superior del menor*, Universidad de Salamanca, 2025, pp. 32-33, en <https://clinicajuridica.usal.es/lineas-actuacion/>, donde se propone una cuestión prejudicial al TJUE para impedir que un representante legal tenga a cargo un número tan elevado de menores extranjeros no acompañados, con la finalidad de garantizarles una defensa efectiva y personalizada conforme al art. 24 CDFUE para el efectivo ejercicio de la tutela judicial efectiva.

¹⁰⁸ Es fundamental coordinar las funciones de unos y otros en cada fase del proceso, tal y como estipulan los Reglamentos 2024/1347, 2024/1356, 2024/1351 y 2024/1348.

¹⁰⁹ Las características del tutor: a) tendrá los conocimientos especializados necesarios y recibirá una formación inicial y continua adecuada sobre los derechos y las necesidades de los menores no acompañados, incluidos los relativos a las normas de protección de la infancia aplicables; b) estará sometido a las normas de confidencialidad establecidas en el Derecho nacional en relación con la información a que tenga acceso por razón de su labor; c) no deberá tener antecedentes acreditados de delitos o faltas relacionados con la infancia, o de delitos o faltas que puedan sembrar una duda fundada sobre su capacidad para asumir una función de responsabilidad en relación con menores.

¹¹⁰ Se da la posibilidad de mantener a la misma persona designada representante para actuar como tutor, sin necesidad de una nueva designación oficial, de conformidad con el art. 23, apartado 2, letra b) del Reglamento (UE) 2024/1348 o con el artículo 27, apartado 1, letra b) de la Directiva (UE) 2024/1346.

¹¹¹ En Alemania, la introducción del § 42a VIII del Código Social Alemán, destinado a la protección de los menores no acompañados, designa a la oficina de bienestar juvenil (*Jugendamt*) como la institución con el deber de acoger provisionalmente a todos los menores extranjeros no acompañados en caso de emergencia. De manera similar, en los Países Bajos, NIDOS ejerce la función de tutor provisional en virtud del llamado proyecto *Schiphol*. En Bélgica, vid. https://justice.belgium.be/fr/themes/enfants_et_jeunes/mineur_etrangere_non_accompagne_mena/manuel_des_tuteurs_tutrices En general, sobre el tema, F. JAULT-SESEKE Y OTROS, *Children on the Move – A Private International Law Perspective...*, op. cit., pp. 39 y ss., <https://data.europa.eu/doi/10.2861/75370>. Para ver la comparativa de otros países desde un punto de vista práctico, vid. el estudio de Save the Children, *Cruzando Fronteras. Realidades de niños y niñas migrantes en las fronteras exteriores de la UE*, junio 2025, en https://www.savethechildren.es/sites/default/files/2025-06/Cruzando_fronteras_2025.pdf; Comité Directivo para los Derechos del Niño (CDENF), “Examen de la aplicación de la Recomendación CM/Rec(2019)11 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre la tutela efectiva de los niños no acompañados y separados de su familia en el contexto de la migración”, CD-ENF(2024)06 final Strasbourg, 06 diciembre de 2024, pp. 27 y ss.

Tal es el caso de España¹¹², donde el marco legislativo vigente no contempla expresamente dicha continuidad funcional entre representante y tutor, lo que genera fragmentación institucional en la atención a los menores. Frente a ello, algunos ordenamientos han adoptado modelos más avanzados. Así, en Italia, la Ley n.º 47/2017¹¹³ establece un régimen integral de protección para los menores extranjeros no acompañados, introduciendo la figura del tutor voluntario como garante de proximidad, continuidad y compromiso personal con el menor. El art. 11 de la citada ley¹¹⁴ prevé que estos tutores sean seleccionados, formados y supervisados por las autoridades competentes, configurando un modelo de intervención que podría resultar replicable, al menos en parte, en otros Estados miembros¹¹⁵.

39. La experiencia comparada revela, sin embargo, que la falta de mecanismos normativos convenientes para asegurar la continuidad y calidad de la representación o tutela se traduce, en numerosos contextos, en situaciones de desprotección. La ausencia o la deficiente asignación de representantes o tutores cualificados comporta riesgos graves para los menores no acompañados, tales como errores en la determinación de la edad, fallos procesales, mayor exposición a abusos o trata, así como vulneraciones sistemáticas de sus derechos fundamentales. Esta realidad evidencia la necesidad urgente de reforzar los sistemas internos respecto de las figuras de representación o tutela legal, mediante la garantía de una designación temprana, la especialización profesional y su disponibilidad efectiva desde el primer momento de contacto con el menor¹¹⁶. Estas deficiencias estructurales los convierten en un mecanismo muchas veces ineficaz o inaccesible, especialmente en los contextos fronterizos, donde su activación inmediata reviste un carácter crítico. En los puntos de entrada, la presencia de representantes legales y tutores es esencial para salvaguardar los derechos del menor, prevenir irregularidades procedimentales y asegurar el acceso a servicios básicos y medidas de protección adecuadas. En ausencia de una reforma inminente que fortalezca el marco jurídico común de tales figuras protectoras de este colectivo vulnerable, con el incremento la dotación de recursos humanos y materiales, desarrollando un modelo de tutela más individualizado, especializado y coordinado a nivel europeo, los menores no acompañados seguirán enfrentándose a demoras sustanciales en los procedimientos de asilo, a una protección insuficiente y a barreras estructurales persistentes que comprometen su inclusión social y jurídica en el Estado de acogida¹¹⁷.

40. Esta necesidad de reforma estructural y armonización funcional adquiere una dimensión aún más relevante si se considera que el nombramiento de representantes y tutores para menores migrantes no acompañados, con independencia de que derive o no de solicitudes de protección internacio-

¹¹² En España, no hay tutores individuales, ya que se recurre a los servicios institucionales de protección a la infancia de las correspondientes Comunidades o Ciudades Autónomas, que les prestarán atención inmediata y asumirán su guarda provisional en los términos previstos en el art. 14 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor (LOPJM) y en el art. 172.4 del Código Civil. De esta manera, cuando la Entidad Pública a la que, en el respectivo territorio, esté encomendada la protección de los menores de edad constate que una persona menor de edad se encuentra en situación de desamparo, tiene por ministerio de la ley su tutela y deberá adoptar las medidas de protección necesarias para su guarda (art. 172.1 del Código Civil y art. 18.1 de la LOPJM).

¹¹³ GU n. 93 del 21-04-2017. Para ver la comparativa de otros países desde un punto de vista práctico, vid.

¹¹⁴ F. TASSINARI, “La identificación de los menas y el tutor voluntario en Italia: ¿un modelo a asumir por la UE?”, *Cuadernos de Derecho Transnacional*, vol. 11 (1), 2019, pp. 545-570.

¹¹⁵ Vid. M. CIRESE, *Minori migranti. Diritti e tutela dei legami familiari*, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2020, pp. 89-94.

¹¹⁶ Por ejemplo, en España, la constitución de la tutela legal de menores no acompañados requiere una declaración formal de desamparo, un procedimiento administrativo que puede extenderse hasta tres meses antes del nombramiento efectivo de un tutor legal. Durante este periodo transitorio, puede acordarse una guarda provisional, aunque carece de plenas facultades de representación jurídica. En la práctica, dicha guarda se delega habitualmente en el director del centro de protección donde se encuentra alojado el menor, sin que se designe un tutor individualizado. Esta situación conlleva una sobrecarga significativa, generando ratios desproporcionadas entre cuidadores y menores, superiores a los estándares recomendados, debido tanto a la sobreocupación de los centros como a la escasez de recursos humanos y materiales. Además, los plazos y procedimientos para la formalización de la tutela presentan notables divergencias entre comunidades autónomas, lo que da lugar a desigualdades territoriales en el acceso a los servicios de protección infantil, especialmente en contextos de saturación del sistema o insuficiencia de plazas disponibles. Conforme a la legislación vigente, la titularidad de la tutela corresponde a la autoridad de protección de menores, que, en la práctica, se identifica con la Dirección General de Protección de la Infancia de cada comunidad autónoma, en el marco de un modelo descentralizado de gestión competencial.

¹¹⁷ Vid. *Cruzando Fronteras. Realidades de niños y niñas migrantes en las fronteras...op. cit.*, pp. 44 y ss.

nal, debe inscribirse también en el ámbito de las medidas de protección propias del DIPr.¹¹⁸ A pesar de que el art. 4, letra j), del CLH 1996 excluye expresamente de su ámbito material las decisiones relativas al Derecho público¹¹⁹ —tales como las adoptadas en materia de extranjería o asilo—, ello no obsta para que los mecanismos civiles de protección, como el nombramiento de tutor o las medidas de guarda, se rijan por dicho instrumento internacional. Esta interpretación se ve reforzada por el Considerando 4 del Reglamento 2019/1111, que aclara que el concepto de „materia civil“, a efectos del Derecho de la Unión, debe ser objeto de una interpretación autónoma y extensiva, capaz de incluir determinadas medidas que, desde la perspectiva del Derecho interno de algunos Estados miembros, estarían clasificadas como propias del Derecho público. En particular, dicho concepto comprende todas las actuaciones, resoluciones y medidas relativas a la responsabilidad parental, tal y como ha sido definida por el Reglamento, en consonancia con su finalidad protectora. De este modo, la coexistencia entre el régimen jurídico público de protección internacional y el sistema de competencia judicial internacional propio del DIPr. impone una coordinación tanto conceptual como operativa entre ambos marcos. Solo mediante una articulación eficaz de estos instrumentos es posible garantizar una tutela continua y efectiva del menor extranjero no acompañado, especialmente en situaciones transfronterizas o de prolongada indeterminación estatutaria¹²⁰.

41. En esta línea, tanto el art. 6 del CLH 1996 como el art. 11.2 del Reglamento 2019/1111 atribuyen competencia a las autoridades del Estado en cuyo territorio se encuentra físicamente el menor para adoptar las medidas de protección necesarias, sean estas de naturaleza civil o administrativa¹²¹. Estas disposiciones refuerzan el papel del Estado de presencia como garante inmediato del interés superior del menor, especialmente cuando no es posible determinar con claridad su residencia habitual debido a situaciones de tránsito prolongado, movilidad forzada o indefinición del estatuto jurídico. Esta atribución funcional de competencia —que opera con carácter prioritario cuando los foros generales resultan inaplicables— evidencia la vocación protectora del DIPr. en contextos de vulnerabilidad infantil y su mayor acercamiento con el régimen jurídico de la protección internacional. En consecuencia, la coordinación efectiva entre ambos marcos normativos no solo es posible, sino necesaria para asegurar una intervención rápida, legítima y adaptada a las necesidades del menor extranjero no acompañado.

42. En definitiva, la articulación entre los regímenes del Derecho de asilo y del DIPr. no está exenta de tensiones estructurales¹²², que dificultan la construcción de un marco normativo coherente, uniforme y verdaderamente operativo. En los casos en que no es posible determinar una residencia habitual —circunstancia habitual en contextos de movilidad forzada, tránsito prolongado o indeterminación estatutaria—, se configura lo que parte de la doctrina ha calificado como una “zona gris” de desprotección¹²³. Esta se manifiesta, en particular, en la ausencia de mecanismos eficaces de reconocimiento mutuo de las medidas de protección adoptadas por otros Estados miembros. Si bien el Reglamento 2019/1111 contempla procedimientos de reconocimiento y ejecución en materia de responsabilidad parental, estos no han sido diseñados específicamente para abordar las complejidades propias de la infancia vulnerable en situación de protección internacional, lo que limita considerablemente su eficacia en

¹¹⁸ El listado que establece el art. 3 del CLH 1996, aunque no es exhaustivo sino meramente indicativo, aparece el nombramiento del representante del menor, tal y como se ha expuesto por Judgment of the Court (Fourth Chamber) of 21 October 2015, *Vasilka Ivanova Gogova v Ilia Dimitrov Iliev*, C-215/15, FD 27.

¹¹⁹ K. GATZSCHE, “Child protection in flight situations: the Hague Child Protection Convention...”, *loc. cit.*, p. 343.

¹²⁰ C. RUIZ SUTIL, “International removals in contexts of violence between European asylum law and the best interests of the child...”, *loc. cit.*

¹²¹ Tal y como resultó en la Sentencia de la Audiencia Provincial de Barcelona (Sección 18.ª), nº 345/2024 de 26-06-2024, ECLI: ES:APB:2024:8931, ante una necesidad sobrevenida de protección, durante la estancia en España, se ha de valorar las medidas de protección derivadas de la denuncia de malos tratos a partir de los supuestos malos tratos de los tutores ucranianos de los menores no acompañados procedentes de Ucrania.

¹²² Sobre las distorsiones entre ambos ámbitos, *vid.* Mª. C. CHÉLIZ INGLÉS, “El laberinto jurídico de la protección de los menores migrantes abandonados: una aproximación...”, *loc. cit.*, pp. 37–51.

¹²³ A. BELTRAME DE MOURA Y C. LERIN, “The limitations of Private International Law regarding the protection of unaccompanied migrant children in the European Union”, *Cuadernos de Derecho Transnacional*, vol. 16 (1), 2024, pp. 95-112.

escenarios transfronterizos. Esta insuficiencia normativa revela la necesidad de dotar a las medidas de protección —en especial, aquellas relativas al nombramiento de representantes y tutores— de un verdadero carácter transnacional. Ello exige la creación de mecanismos jurídicos eficaces que garanticen su validez, continuidad y reconocimiento en todos los Estados miembros, ya sea en el Estado responsable de examinar la solicitud de protección internacional, conforme al art. 25 del Reglamento 2024/1351, o en aquel en el que el menor finalmente fije su residencia habitual.

V. Propuesta de creación de un certificado digital europeo de medidas de protección para la infancia no acompañada solicitante de asilo

1. Contenido mínimo del certificado

43. Uno de los principales desafíos que enfrentan los niños y las niñas que llegan solos a las fronteras europeas radica en que, en numerosas ocasiones, no son debidamente identificados ni tratados como menores de edad, en contravención del principio del interés superior consagrado para la infancia en el Derecho internacional y en la normativa europea. En España, y conforme al art. 35 quáter de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, se ha promulgado recientemente el Real Decreto 658/2025, de 22 de julio (poner en pie de pagina el BOE núm. 176, de 23 de julio de 2025), que establece las medidas a adoptar en situaciones de contingencia migratoria extraordinaria con el fin de garantizar la protección del interés superior de la infancia y adolescencia migrante no acompañada. Esta normativa demuestra la necesidad de articular mecanismos específicos de actuación ante escenarios excepcionales de movilidad migratoria, consolidando así la protección jurídica del menor dentro del marco nacional. De igual manera, la movilidad transnacional de este colectivo pone en evidencia una grave carencia estructural en los sistemas actuales de protección¹²⁴, como la ausencia de datos fiables y de registros oficiales a nivel de la Unión que permita su seguimiento y localización¹²⁵. Tal es la situación que se hace imperativo reforzar los mecanismos de cooperación administrativa y judicial, así como establecer procedimientos comunes de reconocimiento mutuo de las medidas de protección adoptadas por un Estado miembro, particularmente aquellas relativas al nombramiento de representantes legales o a la tutela.

44. La complejidad inherente a la protección transfronteriza de los menores extranjeros no acompañados exige no solo una mayor armonización normativa en el ámbito europeo, aunque también el desarrollo de soluciones tecnológicas interoperables que favorezcan la aplicación eficaz de los instrumentos jurídicos vigentes. La efectiva garantía de los derechos de estos menores requiere una cooperación institucional ágil, estructurada y fiable entre las autoridades competentes de los Estados miembros. Asimismo, a pesar de los mecanismos previstos de cooperación entre autoridades centrales previstos en ambos instrumentos, se constatan importantes carencias prácticas, entre las que destacan las dificultades probatorias, los requisitos formales de traducción en determinados casos o la escasa coordinación entre los distintos órganos competentes de los distintos Estados miembros.

45. En efecto, incluso en los supuestos en los que cabría esperar un reconocimiento automático de las medidas de protección adoptadas en favor de menores, conforme a lo previsto a lo dispuesto en el art. 23 del CLH 1996 y, en el contexto intraeuropeo, con lo recogido en los arts. 30 a 32 del Reglamento 2019/1111, persisten relevantes obstáculos operativos que dificultan su aplicación efectiva. Entre los

¹²⁴ La Resolución del Parlamento Europeo, de 28 de abril de 2016, sobre la protección del ISN en toda la Unión sobre la base de las peticiones dirigidas al Parlamento Europeo (2016/2575(RSP)) ya pedía que los Estados miembros pudieran introducir sistemas de seguimiento y evaluación (con estadísticas pertinentes desglosadas con criterios socioeconómicos y por nacionalidades), en un marco de coordinación nacional, sobre los casos transfronterizos que impliquen a menores. También recomendaba que la Comisión coordine la transferencia de información entre las autoridades competentes de los Estados miembros.

¹²⁵ S. SANZ CABALLERO, “Migration of Unaccompanied Children: Is the EU...”, *loc. cit.*, donde se denuncia que, a pesar de los esfuerzos legislativos, persisten problemas como la falta de datos confiables, la descoordinación entre Estados miembros y la priorización de controles fronterizos sobre el bienestar infantil.

más relevantes se encuentran las dificultades probatorias, los requerimientos formales de traducción en ciertos supuestos o la escasa coordinación administrativa entre las autoridades de los distintos Estados. Tales deficiencias afectan especialmente a decisiones de carácter urgente, como la designación de un representante legal, el establecimiento de un tutor legal o la adopción de medidas inmediatas de acogimiento, cuya eficacia transfronteriza puede verse comprometida por la ineficiencia de los canales de cooperación transfronteriza existentes¹²⁶. Ello genera una situación de incertidumbre jurídica que vulnera el interés superior del menor no acompañado y pone en riesgo la continuidad de su protección.

46. Desde esta perspectiva, la introducción de un certificado digital europeo de medidas de protección a favor de la infancia extranjera no acompañada puede suponer un cambio estructural en la manera en que se articula la cooperación entre autoridades competentes, particularmente en contextos de protección internacional y asilo. La creación de dicho instrumento digital se configura como un punto de partida idóneo para reforzar la eficacia del sistema vigente, al actuar como mecanismo auxiliar destinado a facilitar la formalización, transmisión y reconocimiento transfronterizo de las decisiones adoptadas en interés de estos menores.

47. En esta línea, este certificado actuaría como un vehículo técnico y jurídico para favorecer la cooperación entre autoridades y el reconocimiento de medidas, conforme a lo previsto en el Reglamento 2019/1111¹²⁷. Su finalidad no sería establecer un régimen sustantivo nuevo, sino reforzar la operatividad del marco normativo vigente, asegurando que las decisiones adoptadas puedan circular eficazmente en el espacio de libertad, seguridad y justicia de la Unión. El certificado proyectado se concibe como un instrumento complementario, no sustitutivo, que documenta de forma estandarizada y electrónicamente verificable las medidas adoptadas en el interés superior del menor, garantizando su portabilidad y eficacia en contextos transfronterizos de asilo. Se trata, en definitiva, de un documento que no crea derechos nuevos, pero que acredita de manera fiable la existencia, vigencia y contenido de una medida de protección, facilitando su reconocimiento y aplicación en otros Estados miembros.

48. Ahora bien, la viabilidad del certificado digital europeo requiere una arquitectura jurídica sólida que garantice su validez, eficacia y ejecutabilidad en todo el territorio de la Unión. Para ello, resulta imprescindible una articulación coherente entre los instrumentos del DIPr., el Derecho de la Unión Europea y los marcos normativos nacionales en materia de infancia, protección internacional y cooperación administrativa. Solo a través de esta integración normativa será posible reforzar la coordinación transfronteriza y asegurar una protección efectiva de los niños y niñas migrantes que se encuentran en situaciones de especial vulnerabilidad.

2. Funcionamiento técnico y jurídico del certificado digital

49. Con el propósito de garantizar la interoperabilidad y la uniformidad del certificado digital europeo de medidas de protección adoptadas a favor de menores extranjeros no acompañados, su contenido deberá estructurarse mediante un formulario común armonizado a nivel de la Unión, siguiendo el modelo previsto en otros instrumentos jurídicos, como el certificado sucesorio europeo regulado por el Reglamento 650/2012¹²⁸, o el certificado relativo a resoluciones en materia de responsabilidad parental contemplado en el Reglamento 2019/1111.

¹²⁶ A. BELTRAME DE MOURA Y C. LERIN, “The limitations of Private International Law regarding the protection of unaccompanied migrant children...”, *loc. cit.* p. 25.

¹²⁷ Se establece que las resoluciones dictadas en un Estado miembro han de ser reconocidas en los demás Estados miembros sin necesidad de recurrir a procedimiento especial alguno. Asimismo, se determina los documentos que deben presentarse para dicho reconocimiento: copia de la resolución que reúna las condiciones necesarias para establecer su autenticidad y el certificado apropiado, y prevé los supuestos de suspensión del procedimiento (art. 30 y ss. Reglamento 2019/1111).

¹²⁸ DOUE núm. 201, de 27 de julio de 2012.

50. Desde nuestro punto de vista, y siguiendo las orientaciones establecidas en el paquete de medidas sobre justicia digital de la UE¹²⁹, para que este certificado cumpla su función eficaz en el marco de la cooperación transfronteriza, debe incorporar una serie de elementos jurídicos esenciales que aseguren su validez formal, utilidad práctica y reconocimiento automático en el conjunto de los Estados miembros. En particular, su estructura debe ser clara, estandarizada y contener una carga informativa suficiente que permita su interpretación y aplicación por parte de las autoridades competentes de otros Estados. Entre los componentes fundamentales que el certificado debería incluir, cabe destacar: 1) datos identificativos del menor no acompañado, tales como nombre completo, fecha de nacimiento, nacionalidad y situación migratoria, conforme a la información disponible en los registros administrativos o migratorios pertinentes; 2) especificación clara de la medida adoptada, con indicación precisa de su naturaleza —por ejemplo, el nombramiento de un representante o tutor legal— así como cualquier otra intervención jurídica relevante; 3) fundamento jurídico de la decisión, incluyendo la base normativa nacional y/o internacional que la sustenta, la autoridad que la ha emitido, la fecha de adopción, el periodo de vigencia y, en su caso, la fecha prevista para su revisión o expiración; 4) información sobre recursos y mecanismos de revisión, a fin de garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva de las personas afectadas, incluyendo las vías de impugnación disponibles en el Estado de origen; 5) datos de contacto de la autoridad emisora, con el objetivo de facilitar la cooperación posterior entre Estados miembros y asegurar un canal ágil, seguro y verificable para el intercambio de información en el contexto de procedimientos administrativos o judiciales conexos. En todo caso, la integración de estos elementos no solo refuerza la fiabilidad jurídica del certificado, sino que contribuye a estandarizar y simplificar los procesos de reconocimiento de medidas en contextos transfronterizos, mejorando con ello la protección efectiva de los menores extranjeros no acompañados en la UE.

51. Además, su eficacia jurídica se verá fortalecida por su compatibilidad con el sistema de reconocimiento automático establecido en el Reglamento 2019/1111. En efecto, un certificado emitido por una autoridad del Estado miembro en el que el menor se halle presente podrá ser reconocido de pleno derecho en el resto de los Estados miembros, en caso de producirse una situación de movilidad intraeuropea, salvo que concurren motivos excepcionales que justifiquen su no reconocimiento. Por lo que respecta a su ejecutabilidad, en aquellos supuestos en que la medida incorporada en el certificado implique una obligación concreta —como puede ser el traslado del menor, la entrega a un representante legal o la imposición de una tutela—, será necesario acompañar el certificado de la resolución original correspondiente. Su ejecución se regirá por los mecanismos previstos en el citado Reglamento, sin que sea preciso recurrir al procedimiento de exequátur.

3. Dimensión digital y garantías en materia de protección de datos

52. La eficacia operativa del certificado digital europeo relativo a las medidas de protección adoptadas a favor de menores extranjeros no acompañados deberá sustentarse en una base jurídica sólida, una infraestructura tecnológica segura, interoperable y conforme con los estándares europeos en materia de identificación electrónica y protección de datos personales, gestionada o coordinada por una entidad pública europea. En este sentido, la emisión, almacenamiento y verificación del certificado deberá llevarse a cabo a través de plataformas digitales confiables, preferentemente integradas en el marco del nuevo sistema europeo de identidad digital regulado por el Reglamento (UE) 2024/1183 (e-IDAS 2)¹³⁰, que modifica el Reglamento (UE) n° 910/2014 (e-IDAS)¹³¹. Esta normativa establece un ecosiste-

¹²⁹ Como el referido Reglamento 2023/2844 sobre la digitalización de la cooperación judicial y del acceso a la justicia en asuntos transfronterizos civiles, mercantiles y penales, acompañado de la Directiva (UE) 2023/2843 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2023, en lo que respecta a la digitalización de la cooperación judicial, DOUE L 2023/2843, 27.12.2023.

¹³⁰ DOUE L 2024/1183, 30.4.2024, que entró en vigor el 20 de mayo de 2024, con el objeto de mejorar su eficacia, extender sus beneficios al sector privado y promover unas identidades digitales de confianza para todos los europeos.

¹³¹ DOUE núm. 257, de 28 de agosto de 2014. El 20 de mayo de 2024 entró en vigor el Reglamento (UE) 2024/1183 del

ma de confianza digital que permite la creación de documentos jurídicos verificables, dotados de plena validez y portabilidad en todo el territorio de la Unión, lo que garantizaría su autenticidad, trazabilidad y valor jurídico probatorio. En el caso del certificado de medidas de protección de menores, resultará imprescindible que cuente con una firma electrónica cualificada emitida por un prestador autorizado, que garantice su autenticidad, integridad y trazabilidad, elementos esenciales para el reconocimiento mutuo automático.

53. Ahora bien, el carácter sensible de los datos personales que contendrá el certificado —relativos a menores de edad en situación de especial vulnerabilidad— exige una atención reforzada en materia de protección de datos. Su tratamiento deberá ajustarse plenamente al Reglamento (UE) 2016/679¹³² (Reglamento General de Protección de Datos), particularmente en lo recogido en su art. 8, al hacer mención expresa a los menores de edad¹³³. En este sentido, se deberán observarse los principios de licitud, lealtad y transparencia; limitación de la finalidad; minimización y exactitud de los datos; limitación del plazo de conservación; e integridad y confidencialidad. Para garantizar la conformidad con dichos principios, será necesario implementar mecanismos técnicos y organizativos adecuados, entre los que cabe destacar el acceso restringido exclusivamente a autoridades competentes, la creación de un sistema de trazabilidad que registre las consultas realizadas, la caducidad automática del certificado una vez concluida la vigencia de la medida de protección, y el deber de informar de manera clara y accesible al menor y/o a su representante legal sobre el tratamiento de sus datos personales, así como de asegurar el pleno ejercicio de sus derechos en esta materia.

54. Este certificado digital, además, se alinea con las estrategias de digitalización de la justicia impulsadas por la Unión Europea, entre las que destacan el Reglamento (UE) 2022/850 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2022, relativo a un sistema informatizado para el intercambio electrónico transfronterizo de datos en el ámbito de la cooperación judicial en materia civil y penal (sistema e-CODEX)¹³⁴, que establece una infraestructura segura para el intercambio transfronterizo de datos en el ámbito judicial, junto al más reciente Reglamento (UE) 2023/2844, sobre la digitalización de la cooperación judicial y del acceso a la justicia en asuntos civiles, mercantiles y penales con dimensión transfronteriza¹³⁵, cuya implementación será clave para la consolidación de una justicia en red, interoperable y accesible a escala europea.

55. En esta misma línea, y con el objetivo de reforzar la confianza y la protección de la privacidad en este nuevo entorno digital, el marco regulador contempla la creación de la Cartera Europea de Identidad Digital (*European Digital Identity Wallet*, EUDI Wallet)¹³⁶, que permitirá a los ciudadanos —incluidos los menores, a través de sus representantes legales— almacenar y gestionar de forma segura sus credenciales electrónicas. En este contexto, el certificado digital de medidas de protección podría integrarse como una credencial electrónica jurídicamente válida, accesible y verificable por las

Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 910/2014 en lo que respecta al establecimiento del marco europeo de identidad digital, con el objeto de mejorar su eficacia, extender sus beneficios al sector privado y promover unas identidades digitales de confianza para todos los europeos.

¹³² Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos), DOUE núm. 119, de 4.5.2016.

¹³³ Sobre el tema, M^a. C. GETE-ALONSO Y CALERA, “Los menores de edad en los entornos digitales: las funciones de los padres y los tutores”, en J. SOLÉ RESINA Y V. ALMADA MOZETIĆ (COORDS.), *Derechos Fundamentales de los menores (Desarrollo de la personalidad en la infancia y la adolescencia)*, Dykinson, 2018; M^a.C. GARCÍA GARNICA, “Datos personales y menores de edad”, en I. GONZÁLEZ PACANOWSKA Y M. CASTILLA BAREA (COORDS.), *Protección de Datos Personales*. Asociación de Profesores de Derecho Civil, Valencia, Tirant lo Blanch, 2020, pp. 161-238; A. PIÑAR REAL, “Los menores de edad en el Reglamento General de Protección de Datos”, *Revista de Jurisprudencia*, julio de 2019; M. MORILLAS FERNÁNDEZ, “La protección de datos, atendiendo a la edad de los usuarios, como garantía en la prevención de los riesgos de la sociedad digital”, *Revista internacional Doctrina y Jurisprudencia*, vol. 29, junio de 2023, pp. 65-90.

¹³⁴ DOUE L 150, 1.6.2022,

¹³⁵ DOUE L 2023/2844, 27.12.2023

¹³⁶ *Vid.* <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/factpages/european-digital-identity-wallet>

autoridades competentes de todos los Estados miembros, reforzando así su operatividad y facilitando su circulación transfronteriza.

56. El diseño técnico de esta herramienta deberá incorporar medidas avanzadas de protección de datos, tales como la pseudonimización y los mecanismos de prueba criptográfica de conocimiento cero (*zero-knowledge proofs*)¹³⁷, que permiten verificar determinados atributos sin revelar la totalidad de la información personal, limitando así el acceso a los datos estrictamente necesarios. Estas garantías técnicas refuerzan la confidencialidad del sistema y reducen significativamente los riesgos asociados al tratamiento de información sensible relativa a menores en situación de vulnerabilidad. A ello se suma la exigencia de utilizar software de código abierto, la realización de auditorías periódicas de ciberseguridad y la implementación de controles transparentes y verificables, lo que incrementa la solidez, fiabilidad y legitimidad institucional del sistema en su conjunto.

57. La gestión del certificado digital podría encomendarse a las autoridades centrales designadas conforme al Reglamento 2019/1111, quienes estarían en condiciones de asumir funciones esenciales de verificación de autenticidad, coordinación entre autoridades nacionales y canalización de información complementaria. Su participación permitiría consolidar un sistema descentralizado pero interoperable, en el que la comunicación entre tribunales, servicios de protección de menores y estructuras de acogida se vería significativamente reforzada. En este sentido, el certificado digital no solo contribuiría a optimizar los canales de cooperación ya existentes, sino que posibilitaría respuestas más ágiles, coordinadas y adaptadas a las necesidades concretas de los menores no acompañados, especialmente en contextos de traslado urgente o de emergencia humanitaria.

58. La naturaleza digital del instrumento permitiría su consulta anticipada por parte de las autoridades competentes del Estado de destino —ya sean administrativas o judiciales— y, con ello, la preparación proactiva de los recursos necesarios, como plazas de acogida, designación de tutores, servicios sanitarios o educativos. De este modo, el certificado adquiriría también una función anticipatoria y preventiva, al facilitar la planificación eficaz de las medidas de protección y prevenir discontinuidades en la respuesta institucional. En consecuencia, más allá de su valor como medio de prueba y como documento jurídicamente vinculante, el certificado se proyecta como un verdadero dinamizador de la cooperación administrativa y judicial en materia de infancia, contribuyendo a construir un modelo de justicia transfronteriza digital, accesible y garantista.

59. Asimismo, el certificado podría integrarse como herramienta de apoyo estructural al funcionamiento de la Red Europea de Tutores (*European Guardianship Network*)¹³⁸, al sistematizar la información relativa a la designación de representantes legales, la evolución del expediente del menor y las medidas adoptadas en su favor. A través de una plataforma digital común, tales actuaciones podrían registrarse y seguirse de forma estructurada, lo que permitiría garantizar la continuidad y la coordinación inmediata de la representación o tutela en los distintos Estados miembros por los que transite el menor, asegurando una protección más eficaz, coherente y duradera.

60. En suma, la adopción de un certificado digital europeo, emitido electrónicamente, con firma cualificada y a través de una plataforma oficial segura, constituiría un avance cualitativo en el ámbito del reconocimiento automático de medidas de protección infantil, al reducir las incertidumbres vinculadas a la autenticidad, la competencia o el contenido de las resoluciones adoptadas en el Estado de origen. Ello permitiría su reconocimiento inmediato por parte de las autoridades del país de destino, sin necesidad

¹³⁷ El cifrado de conocimiento cero se basa en técnicas criptográficas que emplean algoritmos y funciones de muy difícil reversibilidad (cifrados, funciones hash, aritmética modular, etc.). Aplicando el ZKP a la protección de datos, permite cumplir con el principio de minimización de datos y con la limitación en la accesibilidad a los datos, recogidas en el art. 25 del Reglamento Europeo de Protección de Datos.

¹³⁸ <https://www.egnetwork.eu/>

de recurrir a legalizaciones, traducciones certificadas u otras formalidades que actualmente dificultan la cooperación efectiva. A nuestro entender, la propuesta tecnológica aquí defendida tiene el potencial de configurar un modelo funcional de certificado digital europeo de medidas de protección para menores extranjeros no acompañados en contextos de asilo, que combine seguridad jurídica, eficacia probatoria, interoperabilidad administrativa y respeto pleno a los derechos fundamentales de la infancia extranjera. Un instrumento de esta naturaleza permitiría avanzar hacia un sistema más integrado, ágil y protector, capaz de garantizar la continuidad y efectividad de las medidas de protección en situaciones de movilidad transnacional de la infancia extranjera, al tiempo que fortalece la cooperación interestatal sobre la base de un compromiso renovado con el interés superior del menor como principio rector.

VI. Conclusiones

61. Los menores que se ven forzados a abandonar sus países de origen a causa de conflictos armados, disturbios generalizados o situaciones de violencia estructural constituyen un grupo especialmente vulnerable, sobre todo cuando emprenden esta travesía sin el acompañamiento de un adulto responsable. Esta situación exige respuestas jurídicas específicas por parte de los Estados de acogida, particularmente en el contexto europeo, donde confluyen normas del DIPr., el Derecho de la Unión y el sistema común de asilo. En el presente trabajo se ha analizado el complejo entramado normativo aplicable a la infancia extranjera no acompañada solicitante de asilo, centrando la atención en la articulación entre los distintos instrumentos, muy especialmente el Reglamento 2019/1111, el CLH 1996 y las nuevas disposiciones de protección internacional adoptadas en el marco del Pacto sobre Migración y Asilo.

62. Desde una perspectiva sustantiva, hemos sostenido la necesidad de adoptar una interpretación amplia e inclusiva del concepto de “menor refugiado” contemplado en el art. 6 del CLH 1996 y en el art. 11.2 del Reglamento 2019/1111, a efectos de determinar la autoridad competente para la adopción de medidas de protección. Esta interpretación debe extenderse no solo a los niños y niñas que hayan sido formalmente reconocidos como refugiados, sino también a los solicitantes de asilo, beneficiarios de protección subsidiaria, personas apátridas, titulares de una autorización de residencia por razones humanitarias, menores desplazados internacionalmente, así como a aquellos cuya residencia habitual no pueda determinarse, supuesto que, a diferencia de los demás, sí está expresamente contemplado en las disposiciones citadas. Más allá del estatuto migratorio reconocido, la efectividad del principio del interés superior del menor, que constituye la piedra angular del sistema de protección internacional de la infancia, tanto en el plano europeo como internacional, exige garantizar una protección integral y sin discriminaciones de la infancia que se encuentre en situación de necesidad, con independencia de su situación administrativa o del grado de formalización de su protección internacional.

63. En este marco, se ha subrayado que la mera presencia del menor en el territorio de un Estado parte activa la competencia de sus autoridades para adoptar medidas de protección, civiles o administrativas, incluso las de carácter cautelar o urgente. A partir de junio de 2026, con la aplicación de los nuevos Reglamentos y Directiva de asilo, las autoridades y responsables de los menores solicitantes de protección internacional deben estar atentos a reforzar los estándares comunes de identificación, registro, acogida y representación legal y asignación del tutor legal para la infancia extranjera no acompañada, mejorando sustancialmente la respuesta institucional desde el primer contacto hasta la finalización del sistema de protección internacional.

64. No obstante, se constata aún una grave disfunción estructural en la coordinación transfronteriza de las medidas adoptadas a la luz del DIPr.: la falta de un mecanismo armonizado y operativo de registro, transmisión y reconocimiento automático de decisiones de protección impide garantizar su continuidad cuando el menor se traslada a otro Estado miembro. Esta laguna normativa genera situaciones de desprotección y de inseguridad jurídica, contrarias al interés superior del menor y al principio de confianza mutua entre autoridades.

65. En respuesta a este déficit, el presente estudio ha propuesto la creación de un certificado digital europeo de medidas de protección a favor de la infancia extranjera no acompañada en contextos de asilo. Se trata de un instrumento jurídico y tecnológico destinado a documentar, de manera estandarizada, jurídicamente vinculante y electrónicamente verificable, las medidas adoptadas por las autoridades competentes, facilitando su reconocimiento y ejecución automática en otros Estados miembros. Esta propuesta se alinea con los principios del Reglamento 2019/1111 y se sustenta en el marco europeo de identidad digital (e-IDAS 2), así como en las estrategias de digitalización de la justicia promovidas por la Unión, como los Reglamentos 2022/850 (sistema e-CODEX) y el de 2023/2844.

66. El certificado digital reforzaría el principio de confianza mutua al permitir que las decisiones adoptadas por un Estado miembro sean reconocidas sin necesidad de legalizaciones, traducciones certificadas u otras formalidades. De este modo, se facilitaría una cooperación más ágil, segura y orientada a las necesidades concretas del menor no acompañado en contextos de movilidad transfronteriza. Además, su integración en la Cartera Europea de Identidad Digital (*EUDI Wallet*) facilitaría su accesibilidad para las autoridades competentes, asegurando su validez, trazabilidad y portabilidad. La incorporación de tecnologías avanzadas, como la pseudonimización o los sistemas de prueba criptográfica de conocimiento cero, junto con exigencias de código abierto y auditorías periódicas, refuerza su legitimidad técnica y su adecuación al Reglamento General de Protección de Datos (RGPD).

67. Desde el punto de vista funcional, este instrumento permitiría reducir los tiempos de tramitación, habilitar su consulta anticipada por parte de las autoridades del Estado de destino, y garantizar una mejor planificación de los recursos de acogida, incluidos los tutores legales y los servicios básicos. Este certificado proyecta una función preventiva, probatoria y de gobernanza digital que trasciende el plano formal, convirtiéndose en un catalizador de una justicia transfronteriza accesible y protectora. Para su implementación, se requerirá una decidida voluntad política, inversiones sostenidas en infraestructura digital, formación especializada de los operadores jurídicos e institucionales, y una visión estratégica centrada en el reconocimiento del menor extranjero no acompañado como sujeto pleno de derechos. La eficacia del certificado dependerá de su interoperabilidad entre sistemas nacionales, de su aceptación judicial y de su integración armónica en el ecosistema europeo de protección de la infancia.

68. En definitiva, la UE se enfrenta al imperativo de consolidar un sistema de protección más coherente, inclusivo y adaptado a las realidades de la movilidad contemporánea de la infancia no acompañada. La digitalización del reconocimiento de medidas de protección no es solo una exigencia técnica, sino también una oportunidad para profundizar en la integración normativa y reforzar los compromisos éticos asumidos en materia de derechos del niño. La doctrina más reciente coincide en señalar que el DIPr. debe ser complementado con herramientas innovadoras que traduzcan las exigencias de protección en soluciones operativas. En esta línea, el certificado digital europeo de medidas de protección para los menores no acompañados en contextos de asilo representa una propuesta estratégica de convergencia entre técnica jurídica y realidad administrativa, llamada a constituir una pieza clave en la construcción de un sistema europeo de protección de la infancia verdaderamente transnacional, efectivo y humanamente sensible.