¿De quién es este menor?

Whose minor is this?

ARMANDO ALVARES-GARCIA JÚNIOR

Profesor de Derecho Internacional

(Universidad Internacional de La Rioja)

DOI: https:/doi.org/10.36151/MDIPR.2025.006

Bitácora Millennium, Nº 22 (julio-diciembre 2025)

Zaragoza, diciembre 2025

Abstract

Este artículo analiza la tensión estructural entre el modelo autonómico español y las obligaciones internacionales del Estado en la protección de menores migrantes no acompañados. A partir de una reconstrucción normativa, jurisprudencial y doctrinal, se examina cómo la fragmentación competencial generó hasta 2025 un sistema desigual e ineficaz, en el que la garantía del interés superior del menor dependía del territorio de llegada. El estudio toma como eje de análisis el Real Decreto-ley 2/2025, de 18 de marzo, que introduce por primera vez un mecanismo estatal obligatorio de redistribución interterritorial, basado en criterios objetivos, coordinación reforzada y financiación compensatoria. A lo largo de siete epígrafes, se evalúan sus implicaciones constitucionales, operativas y éticas, se comparan modelos europeos —como los de Italia, Francia, Alemania y los países nórdicos— y se formulan propuestas de reforma normativa. Entre estas destacan la planificación estructural, la participación del menor en el proceso, la trazabilidad institucional y una futura ley orgánica específica. Se concluye que el nuevo modelo representa un avance relevante, pero aún limitado, que requiere profundización jurídica y consenso político para garantizar una protección equitativa, sostenible y coherente con el derecho internacional de los derechos humanos.

This article examines the structural tension between Spain's decentralized regional model and the State's international obligations in protecting unaccompanied migrant minors. Drawing on legal, constitutional, and international frameworks, it reconstructs the fragmented pre-2025 system, where the effective protection of minors depended on the region of arrival. The analysis centers on Royal Decree-Law 2/2025, of March 18, which, for the first time, establishes a binding mechanism for interterritorial redistribution of minors. This new framework introduces objective distribution criteria, a reinforced coordination scheme between the State and autonomous communities, and a compensatory funding mechanism. Throughout seven sections, the article explores the decree's legal, operational, and ethical implications, compares it to relevant European models—such as those in Italy, France, Germany, and the Nordic countries—and formulates structural reform proposals. These include nationwide planning, minor participation in relocation procedures, inter-administrative traceability, and the eventual adoption of a comprehensive Organic Law on the protection of migrant minors. The article concludes that while the 2025 decree marks a significant step forward, it remains an incomplete response. A more ambitious and participatory legal-political design is required to ensure an equitable, sustainable, and rights-based system in line with Spain's international human rights commitments.

Palabras clave: Menores migrantes; Descentralización; Redistribución territorial; Interés superior del menor; Responsabilidad internacional

Key words: *Migrant minors; Decentralization; Territorial redistribution; Best interests of the child; International responsibility*

Sumario

I. Titularidad institucional y conflicto competencial

II. Protección del menor y límites de la autonomía

III. Obligaciones internacionales y respuesta normativa

IV. Redistribución forzosa y gobernanza territorial

V. Crítica jurídica al modelo vigente

VI. Modelos europeos de reparto y tutela

VII. Hacia una corresponsabilidad estructural del Estado

VIII. Conclusiones

IX. Principales fuentes bibliográficas utilizadas

I. Titularidad institucional y conflicto competencial

La protección de menores migrantes no acompañados en España ha sido, durante más de dos décadas, una responsabilidad compartida entre el Estado y las comunidades autónomas, articulada sobre una base normativa parcial e incompleta. El principio rector, tanto desde el derecho internacional como desde el ordenamiento constitucional español, ha sido el interés superior del menor, recogido en el artículo 3.1 de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN)[1] y reforzado por el artículo 39 de la Constitución Española[2]. Sin embargo, su implementación efectiva ha sido obstaculizada por una estructura de gobernanza descentralizada carente de mecanismos de coordinación vinculantes y de una normativa estatal específica que permita al Estado cumplir de forma uniforme con sus obligaciones internacionales[3].

Hasta marzo de 2025, este vacío normativo había producido tensiones estructurales entre el nivel central del Estado —titular de las competencias en materia de extranjería e interlocutor único ante la comunidad internacional— y los gobiernos autonómicos —responsables de ejecutar materialmente la acogida y protección de menores no acompañados. En la práctica, estas tensiones se traducían en desigualdad de trato entre los menores, ausencia de un criterio común para su distribución entre comunidades autónomas, y una sobrecarga crónica de los territorios fronterizos como Canarias, Ceuta, Melilla y Andalucía. En ausencia de una norma de reparto obligatoria, las comunidades más afectadas dependían de acuerdos voluntarios —a menudo condicionados por el calendario político— para obtener alivio en su capacidad de acogida.

Fecha de recepción del original: 13 de mayo de 2025. Fecha de aceptación de la versión final: 16 de julio de 2025. Fecha de publicación: 16 de julio de 2025.

[1] https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1990-31312
[2] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229
[3] En sistemas descentralizados, la falta de instrumentos jurídicos de coordinación vinculante entre niveles de gobierno suele traducirse en desigualdades estructurales en la aplicación de derechos fundamentales, como ha señalado el Comité de los Derechos del Niño en diversos informes de país. La descentralización, aunque compatible con la Convención, no exime al Estado parte de su deber de garantizar una protección efectiva y homogénea del interés superior del niño. En el caso español, esta ausencia se ha manifestado en diferencias sustanciales entre comunidades autónomas en cuanto al acceso a recursos, al procedimiento de determinación de edad, a la designación de tutores y a las condiciones de acogida. Desde el punto de vista jurídico, esta fragmentación puede comprometer la seguridad jurídica del menor y el principio de igualdad (art. 14 CE), al generar una suerte de "geografía administrativa del derecho", en la que el lugar de llegada determina el alcance de la protección. La doctrina del Tribunal Constitucional ha señalado que el Estado puede intervenir para garantizar la unidad básica del sistema jurídico cuando están en juego derechos fundamentales (STC 61/1997, FJ 7), lo que refuerza la necesidad de una normativa estatal común en esta materia.

Este escenario comenzó a modificarse de manera sustancial con la aprobación del Real Decreto-ley 2/2025, de 18 de marzo[4], por el que se introdujeron reformas urgentes en la Ley Orgánica 4/2000 (Ley de Extranjería)[5] a través de los nuevos artículos 35 *bis*, 35 *ter*, 35 *quáter* y 35 *quinquies*. Esta norma establece por primera vez un mecanismo estatal obligatorio de redistribución interterritorial de menores no acompañados en situaciones de contingencia migratoria extraordinaria. En virtud de esta reforma, cuando una comunidad autónoma supera en tres veces su capacidad estructural de acogida —definida mediante indicadores técnicos fijados por el Ministerio de Juventud e Infancia—, el Consejo de Ministros podrá activar un sistema de reparto obligatorio para el resto de las comunidades, ponderado con criterios objetivos y ejecutado mediante un procedimiento administrativo reforzado.

La norma representa una reconfiguración significativa del equilibrio entre autonomía regional y competencias estatales. Por un lado, refuerza el papel del Estado como garante último del interés superior del menor, en coherencia con su responsabilidad internacional. Por otro, establece límites explícitos a la autonomía regional en contextos de emergencia humanitaria, cuando el incumplimiento de las obligaciones internacionales podría comprometer la posición jurídica del Estado. De este modo, la reforma tensiona el principio de distribución de competencias previsto en los artículos 148 y 149 CE, al desplazar la tradicional coordinación voluntaria hacia una ejecución reglada y vinculante del reparto de menores[6].

El conflicto político que históricamente ha acompañado estos procesos no ha desaparecido. La aprobación del Real Decreto-ley 2/2025 suscitó oposición explícita por parte de algunas comunidades autónomas y grupos parlamentarios que consideraron que la norma vulnera el principio de autonomía política y de autoorganización. Particularmente controvertida fue la introducción del criterio denominado “esfuerzo previo”, que pondera con un 6% el número de menores que

[4] https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2025-5404
[5] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2000-544
[6] El reparto constitucional de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, regulado en los artículos 148 y 149 CE, establece un sistema dual que reconoce competencias exclusivas autonómicas (como la protección de menores, art. 148.1.20ª CE) y estatales (como la extranjería y las relaciones internacionales, art. 149.1.2ª y 149.1.3ª CE). No obstante, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que este reparto no puede interpretarse de forma rígida, especialmente cuando están en juego derechos fundamentales o la posición internacional del Estado. La STC 31/2010 (FJ 14) señala que el principio de distribución competencial debe interpretarse de forma que permita al Estado cumplir sus compromisos internacionales y garantizar una protección uniforme de los derechos constitucionales. En contextos de emergencia humanitaria, el Estado puede imponer condiciones operativas vinculantes a las comunidades autónomas si ello es necesario para asegurar la eficacia de los tratados internacionales ratificados por España (art. 96 CE). Esta capacidad estatal de intervención finalista no anula las competencias autonómicas, pero sí puede introducir límites funcionales cuando el interés superior del menor y la responsabilidad internacional del Estado así lo exijan.

cada comunidad ha acogido en los seis meses anteriores[7]. Algunas comunidades que históricamente han asumido un volumen alto de menores denunciaron que este criterio castiga su trayectoria solidaria y genera un desincentivo estructural para el futuro.

Sin embargo, desde una perspectiva jurídica, la reforma puede entenderse como una respuesta necesaria a la inercia normativa y a las advertencias reiteradas por organismos internacionales. El Comité de los Derechos del Niño, en sus Observaciones finales a España (2018)[8], ya había recomendado establecer un marco legal común que garantizase la igualdad de acceso a la protección en todo el territorio nacional. Del mismo modo, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha insistido en la responsabilidad del Estado, en su conjunto, ante las vulneraciones de

[7] El criterio de "esfuerzo previo" fue introducido por el artículo 35 *ter* de la Ley Orgánica 4/2000, en su redacción dada por el Real Decreto-ley 2/2025, de 18 de marzo. Consiste en un factor de ponderación del 6% dentro del mecanismo de reparto interterritorial obligatorio de menores extranjeros no acompañados, activado en situaciones de contingencia migratoria extraordinaria. Este criterio valora el número de menores acogidos por cada comunidad autónoma en los seis meses previos a la aplicación del mecanismo, con el fin de ajustar su cuota de recepción futura, reconociendo así el compromiso de aquellas regiones que han asumido una mayor carga previamente. Su inclusión busca equilibrar el principio de solidaridad con el de equidad territorial, aunque ha suscitado críticas al ser percibido por algunas comunidades como un desincentivo a la cooperación temprana. Este criterio tiene valor normativo y vinculante, en tanto forma parte de una ley con rango de ley orgánica que afecta a derechos fundamentales en contextos de protección de menores migrantes. Su valor jurídico obligatorio se enmarca bajo tres condiciones fundamentales: 1) Integra un procedimiento administrativo reglado: al ser parte del mecanismo de redistribución automática de menores migrantes no acompañados, el "esfuerzo previo" actúa como parámetro de cálculo normativamente predeterminado que las comunidades autónomas deben aceptar una vez activado el procedimiento por el Consejo de Ministros. Su aplicación no queda a discreción política, sino que es jurídicamente exigible conforme a la fórmula establecida en la ley; 2) forma parte de una norma habilitada por la Constitución: El artículo 149.1.2ª CE otorga al Estado competencia exclusiva sobre extranjería, y el 149.1.1ª CE garantiza la igualdad básica en el ejercicio de los derechos. En este contexto, la incorporación del "esfuerzo previo" como criterio dentro del reparto nacional tiene cobertura constitucional, al servir como instrumento técnico para lograr una distribución equitativa y proporcional de responsabilidades, sin afectar la titularidad competencial autonómica sobre la tutela; 3) Opera como límite objetivo frente a decisiones arbitrarias: Desde el punto de vista de la juridicidad administrativa, el "esfuerzo previo" cumple la función de criterio de legalidad objetiva, evitando que el Estado imponga cuotas de reparto arbitrarias o desproporcionadas. A su vez, impide que las comunidades autónomas aleguen razones políticas para rechazar la cooperación, salvo que exista causa de fuerza mayor debidamente justificada. No obstante, el valor jurídico del "esfuerzo previo" no está exento de tensiones. Su legitimidad constitucional está siendo objeto de controversias, especialmente si se interpreta como una penalización encubierta a las comunidades más solidarias. En este sentido, el Tribunal Constitucional podría verse llamado en el futuro a pronunciarse sobre si su aplicación respeta los principios de proporcionalidad, autonomía política (art. 137 CE) y cooperación leal (art. 103 CE).

[8] https://www.plataformadeinfancia.org/derechos-de-infancia/observaciones-finales-comite-derechos-del-nino-a-espana/

derechos sufridas por menores migrantes, incluso cuando estas se deriven de actuaciones o inacciones de autoridades subestatales[9].

II. Protección del menor y límites de la autonomía

La protección de los menores migrantes no acompañados ha sido, desde el inicio del proceso autonómico, un ejemplo paradigmático de las complejidades que entraña la distribución de competencias en el Estado español. En un sistema de autonomías como el establecido por la Constitución de 1978, en el que los derechos sociales son gestionados mayoritariamente por comunidades autónomas pero los compromisos internacionales los asume exclusivamente el Estado, las tensiones entre legalidad interna y exigencias internacionales son no solo frecuentes, sino estructurales[10].

[9] El Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) ha establecido de manera consistente que los Estados parte del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) son responsables de garantizar los derechos de todos los individuos bajo su jurisdicción, incluidos los menores migrantes no acompañados, independientemente de si las vulneraciones provienen de autoridades estatales o subestatales. Un caso emblemático es Mubilanzila Mayeka y Kaniki Mitunga c. Bélgica (Sentencia de 12 de octubre de 2006), donde el TEDH determinó que la detención de una niña congoleña de cinco años, no acompañada, en un centro para adultos durante casi dos meses, constituyó una violación del artículo 3 del CEDH, que prohíbe los tratos inhumanos o degradantes. El Tribunal enfatizó que la extrema vulnerabilidad de la menor debía prevalecer sobre otras consideraciones relacionadas con su estatus migratorio (https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/FS_Unaccompanied_migrant_minors_detention_SPA). Asimismo, en el caso **Hirsi Jamaa y otros c. Italia** (Sentencia de 23 de febrero de 2012), el TEDH sostuvo que Italia violó los artículos 3 y 13 del CEDH al interceptar y devolver a migrantes a Libia sin evaluar adecuadamente los riesgos de tratos inhumanos o degradantes. El Tribunal subrayó que la responsabilidad del Estado no puede eludirse mediante acuerdos bilaterales o delegación de funciones a otras autoridades (https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-139041%22]}. En el contexto español, el Tribunal Supremo ha reafirmado recientemente esta doctrina. En una sentencia de marzo de 2025 (recurso ordinario 22/2025), el alto tribunal reprendió al Estado por intentar eludir su responsabilidad en la inclusión de menores migrantes en el sistema de protección internacional, argumentando que dicha competencia recaía exclusivamente en la comunidad autónoma de Canarias. El Tribunal estableció que tanto el Gobierno central como las comunidades autónomas tienen una responsabilidad compartida en la protección de estos menores, y que no pueden desentenderse de sus obligaciones (https://cadenaser.com/canarias/2025/03/26/tiron-de-orejas-del-supremo-al-estado-radio-club-tenerife/).

[10] El modelo autonómico consagrado por la Constitución Española de 1978 no responde a un sistema federal clásico, sino a una forma de descentralización política con base en la unidad del Estado (art. 2 CE), en la que coexisten competencias exclusivas, compartidas y de ejecución entre el Estado y las comunidades autónomas. En este esquema, los derechos sociales —como la protección de menores, la educación o la sanidad— son gestionados fundamentalmente por las comunidades autónomas en virtud del art. 148.1 CE y de sus respectivos estatutos de autonomía. Sin embargo, el art. 149.1.3ª CE atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre relaciones internacionales, y el art. 96 CE establece que los tratados internacionales válidamente ratificados forman parte del ordenamiento interno. Esta arquitectura genera una tensión estructural: el Estado es internacionalmente responsable de garantizar derechos cuya ejecución cotidiana depende de entes autonómicos que

La competencia asumida estatutariamente por las comunidades autónomas en materia de protección de menores deriva del artículo 148.1.20ª de la Constitución Española, mientras que la competencia estatal exclusiva sobre extranjería, inmigración y derecho de asilo está contemplada en el artículo 149.1.2ª CE. Esta dualidad ha sido reconocida por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que ha instado a una coordinación efectiva entre administraciones para garantizar la protección integral de los menores migrantes[11]. La Comunidad de Madrid ha recorrido ante el Tribunal Constitucional el cambio normativo del Real Decreto ley 2/25[12]. A su vez, el Comité de los Derechos del Niño, en sus Observaciones finales a España (CRC/C/ESP/CO/5-6, 2018)[13], expresó su preocupación por la desigual aplicación del principio del interés superior del niño en el territorio español y recomendó al Estado establecer un marco común de aplicación uniforme. Hasta la aprobación del Real Decreto-ley 2/2025, de 18 de marzo, no existía una base normativa que articulara de forma efectiva la obligación internacional del Estado con la ejecución descentralizada de la protección de menores extranjeros no acompañados[14].

La aprobación de este Real Decreto modificó de forma significativa este panorama. Al introducir los artículos 35 *bis*, 35 *ter*, 35 *quáter* y 35 *quinquies* en la Ley Orgánica 4/2000 (LOEx)[15], el Estado ha asumido un papel activo y regulador en el sistema de

---

gozan de autonomía organizativa. La doctrina constitucional ha advertido sobre esta tensión en múltiples ocasiones (por ejemplo, STC 132/2018, FJ 6), subrayando la necesidad de que el Estado pueda establecer mecanismos normativos de coordinación o garantía para cumplir sus obligaciones internacionales sin vaciar de contenido las competencias autonómicas.

[11] https://www.gencat.cat/governacio/pub/sum/iea/eR_04.pdf

[12] https://www.comunidad.madrid/noticias/2025/03/26/comunidad-madrid-recurre-tribunal-constitucional-cambio-gobierno-central-criterios-reparto-menores-no-acompanados

[13] https://bienestaryproteccioninfantil.es/observaciones-finales-del-comite-de-los-derechos-del-nino-cdn-a-espana-2018-crc-c-esp-co-5-6-al-v-y-vi-informe-de-aplicacion-de-la-convencion-sobre-los-derechos-del-nino-version-oficial/

[14] La ausencia de un instrumento normativo estatal que vinculase formalmente el deber internacional de protección con las competencias autonómicas en materia de infancia ha sido señalada por diversos organismos internacionales y por la doctrina jurídica especializada como una debilidad estructural del sistema español. Esta carencia provocaba que la cooperación interterritorial quedara supeditada a acuerdos políticos coyunturales y voluntaristas, habitualmente canalizados a través de la Conferencia Sectorial de Infancia, sin efectos jurídicos exigibles. Como consecuencia, el cumplimiento por parte de España de compromisos internacionales —como los derivados de la Convención sobre los Derechos del Niño o del Convenio Europeo de Derechos Humanos— quedaba sometido a un grado significativo de incertidumbre operativa. Desde el punto de vista del Derecho Internacional, esta situación era especialmente problemática, ya que impedía al Estado garantizar de manera uniforme la aplicación del principio del interés superior del menor y lo exponía a una posible responsabilidad internacional por omisión estructural, derivada de la inacción normativa o de la imposibilidad práctica de coordinar actuaciones a nivel subnacional. La aprobación del Real Decreto-ley 2/2025 vino así a suplir no solo un vacío legal interno, sino también un riesgo externo de incumplimiento convencional.

[15] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2000-544

redistribución de menores migrantes no acompañados, articulando por primera vez un procedimiento obligatorio de alcance nacional. Este cambio normativo no altera la competencia de las comunidades autónomas sobre la ejecución de las medidas de protección, pero sí introduce una limitación funcional a su capacidad de autoorganización cuando concurran circunstancias de contingencia migratoria extraordinaria[16].

Conforme al nuevo artículo 35 *bis* LOEx, se considera situación de contingencia extraordinaria aquella en la que una comunidad autónoma supere el triple de su capacidad estructural ordinaria de acogida, circunstancia que deberá ser verificada por el Ministerio de Juventud e Infancia mediante indicadores técnicos[17]. Una vez acreditada la situación, el Consejo de Ministros podrá activar, mediante acuerdo, el mecanismo de distribución obligatoria, basado en ocho criterios objetivos ponderados. Entre ellos se incluyen la población (50%), la tasa de paro (15%), la renta *per cápita* (13%), la capacidad estructural (10%), la dispersión geográfica, la insularidad, la condición de frontera, y el "esfuerzo previo", entendido como el número de menores acogidos en los seis meses anteriores a la activación del mecanismo, con un peso del 6%[18].

[16] La introducción de límites funcionales al ejercicio de competencias autonómicas, sin modificar su titularidad formal, es una figura reconocida por la jurisprudencia constitucional como válida cuando responde a fines constitucionales superiores o a la necesidad de garantizar obligaciones internacionales del Estado. Esta técnica normativa se justifica en contextos donde la acción descentralizada, si bien legítima en abstracto, puede resultar insuficiente para responder a situaciones que requieren una acción coordinada y eficaz del conjunto del Estado. El Tribunal Constitucional ha señalado que la autonomía de las comunidades autónomas no puede entenderse como absoluta, especialmente cuando el interés general, la igualdad en el acceso a derechos o el cumplimiento de compromisos internacionales están en juego (STC 61/1997, FJ 7; STC 31/2010, FJ 14). En este sentido, la previsión legal de que las comunidades deban recibir menores redistribuidos en contextos de saturación no elimina su competencia para ejecutar las medidas de protección, pero sí encuadra esa competencia dentro de un marco procedimental y técnico definido por el Estado, conforme a su función de garante último de los derechos fundamentales y del cumplimiento de los tratados internacionales.

[17] La capacidad estructural ordinaria de acogida es determinada por el Ministerio de Juventud e Infancia mediante indicadores técnicos que permiten evaluar de forma objetiva la situación de saturación del sistema autonómico. Entre dichos indicadores se encuentran: el número de plazas disponibles en los dispositivos de acogimiento residencial y familiar definidos por las entidades públicas de protección a la infancia; la tasa de ocupación actual, considerando que se produce sobreocupación cuando se supera el 150% de la capacidad declarada; la evolución temporal de llegadas de menores migrantes en los dos años previos; la composición por edad y sexo de los menores acogidos; y la disponibilidad efectiva de recursos habilitados para responder a la emergencia. Estos parámetros permiten verificar si una comunidad autónoma ha triplicado su capacidad ordinaria, lo que habilita al Consejo de Ministros a activar el mecanismo de reparto obligatorio previsto en el artículo 35 *bis* de la LOEx.

[18] El artículo 35 *bis* de la Ley Orgánica 4/2000 (LOEx), introducido por el Real Decreto-ley 2/2025, configura por primera vez un régimen jurídico detallado para definir e intervenir en situaciones de

Desde la perspectiva constitucional, esta norma puede considerarse una ejecución directa del artículo 149.1.2ª CE, en la medida en que busca garantizar la unidad de acción del Estado en materia de extranjería y asegurar la implementación homogénea del interés superior del menor, conforme al artículo 39.4 CE y al artículo 3.1 de la Convención sobre los Derechos del Niño. En este sentido, el Real Decreto-ley 2/2025 introduce una forma de "intervención limitada"[19] del Estado sobre ámbitos tradicionalmente autonómicos, justificada por la necesidad de evitar que la protección de derechos fundamentales se vea comprometida por desequilibrios estructurales entre territorios[20].

---

contingencia migratoria extraordinaria en el ámbito de menores no acompañados. La activación del mecanismo estatal depende de la constatación objetiva de que una comunidad autónoma ha superado el triple de su capacidad ordinaria, umbral que opera como desencadenante jurídico de una obligación estatal de respuesta coordinada. La evaluación de esta saturación corresponde al Ministerio de Juventud e Infancia, que debe fundamentarse en indicadores técnicos previamente definidos mediante orden ministerial. Una vez acreditada la situación, el Consejo de Ministros puede adoptar un acuerdo que active el reparto vinculante, aplicando una fórmula de asignación basada en ocho criterios ponderados. Este diseño, de inspiración técnica y cuantitativa, incorpora variables demográficas, económicas, territoriales y de carga histórica, lo que busca equilibrar la responsabilidad entre comunidades autónomas atendiendo a su capacidad real y a su grado previo de implicación. Aunque el modelo conserva la ejecución descentralizada de las medidas, introduce por primera vez una matriz de corresponsabilidad distributiva con fuerza jurídica obligatoria, basada en parámetros objetivables y activación gubernativa centralizada.

[19] La expresión "intervención limitada" alude a la posibilidad reconocida al Estado por la jurisprudencia constitucional de incidir temporal o funcionalmente sobre ámbitos gestionados por las comunidades autónomas cuando estén en juego derechos fundamentales o intereses generales constitucionalmente protegidos. Esta intervención no altera la titularidad de la competencia autonómica, pero sí habilita al Estado para establecer mecanismos de coordinación reforzada, como normas básicas, fondos finalistas o instrumentos extraordinarios de ejecución. En materia de extranjería y protección de menores migrantes, esta fórmula encuentra fundamento en el artículo 149.1.2ª CE y en la doctrina consolidada del Tribunal Constitucional, que ha reconocido que las competencias estatales pueden proyectarse sobre ámbitos autonómicos para garantizar la efectividad de los derechos, la unidad del sistema y el cumplimiento de las obligaciones internacionales asumidas por España.

[20] La figura de la "intervención limitada" del Estado en materias autonómicas no tiene denominación expresa en el texto constitucional, pero ha sido reconocida por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional como una manifestación legítima de las competencias estatales cuando se ejercen con proporcionalidad y con fines constitucionalmente legítimos. En el caso del artículo 149.1.2ª CE, relativo a extranjería, el Tribunal ha afirmado que su ejercicio permite al Estado dictar normas necesarias para garantizar una política migratoria coherente y homogénea en todo el territorio nacional, incluso si ello incide indirectamente sobre competencias autonómicas conexas, como la protección de menores (véase STC 236/2007, FJ 9). Esta intervención solo es válida si no vacía de contenido las competencias autonómicas y si respeta su núcleo esencial, conforme al principio de lealtad institucional y a la doctrina de los "espacios de intersección competencial". En este sentido, el Real Decreto-ley 2/2025 no suprime la competencia autonómica sobre la protección de menores, pero introduce un límite funcional orientado a garantizar el cumplimiento uniforme del interés superior del menor —reconocido en el artículo 39.4 CE— y evitar que desequilibrios territoriales comprometan derechos cuya garantía última recae sobre el Estado ante la comunidad internacional.

No obstante, el modelo introducido no está exento de controversias, especialmente las de naturaleza política, en un entorno altamente polarizado como el español. Algunas comunidades autónomas han expresado que el nuevo marco supone una invasión competencial encubierta[21], al imponerles la recepción de menores sin posibilidad efectiva de oposición, bajo la amenaza de responsabilidad por incumplimiento. Desde esta óptica, el artículo 35 *quáter* LOEx, que prevé un procedimiento de urgencia con participación consultiva pero no vinculante de las comunidades afectadas, podría entrar en fricción con el principio de autonomía política (art. 137 CE) y con el contenido protegido de las competencias autonómicas conforme al bloque de constitucionalidad. El modelo español se aproxima así a un sistema de corresponsabilidad institucional regulada, donde la descentralización política no impide —y de hecho exige— mecanismos de cooperación eficaz[22]. El sistema propuesto por el Real Decreto-ley 2/2025 no suprime las competencias autonómicas, sino que establece límites operativos a su ejercicio autónomo[23] cuando se verifique una saturación estructural en la acogida. Además, la norma prevé la

[21] La expresión "invasión competencial encubierta" alude a situaciones en las que una norma estatal, bajo la apariencia de coordinación o de desarrollo de competencias propias, afecta sustancialmente al núcleo material de una competencia asumida por las comunidades autónomas. Desde el punto de vista constitucional, dicha invasión se produce cuando el Estado utiliza su potestad normativa para condicionar, vaciar o desplazar la capacidad decisoria autonómica en ámbitos que le son propios. Diversas comunidades autónomas han sostenido que el mecanismo de redistribución obligatoria previsto en los artículos 35 *bis* y 35 *quáter* LOEx implica una alteración del principio de autoorganización y vulnera el artículo 137 CE. No obstante, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha admitido este tipo de intervenciones cuando concurren razones objetivas de interés general, como la garantía de derechos fundamentales o el cumplimiento de obligaciones internacionales, siempre que se respete la proporcionalidad y se preserve la autonomía organizativa básica del ente territorial afectado.

[22] El principio de corresponsabilidad institucional regulada supone que distintas administraciones públicas —en este caso, el Estado y las comunidades autónomas— comparten competencias y responsabilidades en la ejecución de políticas públicas, especialmente cuando están en juego derechos fundamentales. A diferencia de la mera colaboración voluntaria, la corresponsabilidad implica deberes jurídicos de actuación conjunta, previstos por norma con rango suficiente. En el caso español, este principio se fundamenta en el artículo 103 CE (eficacia y coordinación de las administraciones), así como en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que, desde la STC 13/1992, reconoce la necesidad de cooperación efectiva entre niveles de gobierno en materias compartidas, particularmente en contextos de ejecución descentralizada de obligaciones internacionales.

[23] La noción de "límites operativos" al ejercicio autonómico alude a restricciones funcionales impuestas por el Estado no sobre la titularidad de la competencia, sino sobre su modo de ejercicio, cuando concurren circunstancias excepcionales que afectan al interés general o a la efectividad de derechos fundamentales. En el caso del artículo 35 *bis* LOEx, la activación del mecanismo de redistribución se produce tras constatar una saturación objetiva del sistema autonómico de acogida, lo que obliga a las demás comunidades a colaborar. Este tipo de limitación encuentra amparo en la jurisprudencia constitucional, que ha avalado la intervención estatal puntual cuando sea indispensable para garantizar la coherencia del sistema, el cumplimiento de compromisos internacionales o la protección de derechos constitucionalmente relevantes, siempre que se respete el principio de proporcionalidad y se preserve el contenido esencial de la competencia autonómica (*vid.* STC 13/1992 y STC 247/2007).

creación de un fondo estatal de compensación económica [24], vinculado al cumplimiento de los acuerdos de redistribución, lo que introduce por primera vez una base financiera regulada y proporcional para el reparto de responsabilidades.

A la luz de este nuevo marco normativo, resulta necesario revisar el concepto tradicional de "conflicto competencial" y sustituirlo por el de "interdependencia garantista", en la cual las comunidades autónomas y el Estado no compiten por espacios de poder, sino que coproducen la eficacia jurídica del sistema de derechos fundamentales. Esta lógica implica reconocer que la protección de menores migrantes no puede depender únicamente de la capacidad o voluntad política de cada territorio, sino que exige una estructura jurídica común, capaz de traducir en hechos el principio del interés superior del menor[25].

Así, la coherencia jurídica, en este contexto, ya no es una meta deseable, sino una obligación normativa cuya inobservancia puede comprometer la responsabilidad internacional del Estado[26].

---

[24] El fondo estatal de compensación previsto en el artículo 35 *quáter* de la Ley Orgánica 4/2000, conforme a la redacción dada por el Real Decreto-ley 2/2025, tiene por objeto garantizar que las comunidades autónomas que reciban menores en virtud del mecanismo obligatorio de redistribución cuenten con los recursos financieros necesarios para hacer efectiva su acogida. Desde el punto de vista constitucional, este instrumento se encuadra en la figura de las transferencias condicionadas o finalistas del Estado a las comunidades autónomas, reconocidas por el artículo 158.2 CE y desarrolladas por la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA). Su función no es solo económica, sino también de equilibrio territorial, en tanto busca corregir las desigualdades derivadas de la presión migratoria desigual y garantizar la igualdad material en la aplicación de derechos fundamentales, como exige el artículo 149.1.1ª CE.

[25] El tránsito desde un paradigma de "conflicto competencial" hacia uno de "interdependencia garantista" refleja una evolución en la comprensión del Estado compuesto, especialmente en materias que implican la garantía de derechos fundamentales. Esta noción implica abandonar la lógica de fricción entre esferas de soberanía para adoptar un modelo de coproducción normativa y operativa, en el que Estado y comunidades autónomas comparten responsabilidad y capacidad de implementación para cumplir con fines constitucionales comunes. En el caso español, esta lectura ha sido esbozada por la doctrina del Tribunal Constitucional en pronunciamientos sobre cooperación sanitaria, educativa o ambiental (por ejemplo, STC 13/1992, FJ 6; STC 45/2017, FJ 5), subrayando que el respeto a las competencias autonómicas no impide el diseño de estructuras estatales de garantía, siempre que se respeten el núcleo competencial y el principio de proporcionalidad. Desde una perspectiva comparada, esta concepción se alinea con las doctrinas del federalismo cooperativo desarrolladas en sistemas como el alemán y el canadiense, donde la protección uniforme de derechos exige coordinación institucional estructurada, más allá de la voluntad política contingente de los entes subnacionales.

[26] El principio de coherencia jurídica implica que los distintos niveles de la Administración pública deben actuar de forma armónica y coordinada para garantizar la aplicación efectiva del ordenamiento jurídico, especialmente cuando están en juego derechos fundamentales. En contextos donde el Estado ha asumido obligaciones internacionales —como ocurre con la Convención sobre los Derechos del Niño o el Convenio Europeo de Derechos Humanos—, la fragmentación normativa o la

III. Obligaciones internacionales y respuesta normativa

El marco normativo aplicable a la protección de menores migrantes no acompañados en España ha sido históricamente fragmentado, con normas de distinta jerarquía y origen que operaban en planos parcialmente solapados. A nivel nacional, la Ley Orgánica 4/2000, de derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (LOEx), contenía referencias generales al principio del interés superior del menor, pero carecía de un desarrollo normativo específico para articular su protección en contextos migratorios. Las comunidades autónomas, por su parte, han legislado en materia de protección de menores desde sus competencias estatutarias, generando una pluralidad de regímenes jurídicos [27] que, aunque legítimos en origen, producían una aplicación desigual del derecho en función del territorio[28].

Esta fragmentación se agravaba al contrastarla con las obligaciones derivadas del derecho internacional de los derechos humanos, en particular con la Convención

inacción administrativa por parte de autoridades subestatales puede derivar en responsabilidad internacional del Estado ante órganos como el Comité de los Derechos del Niño o el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. En casos como "Mubilanzila Mayeka y Kaniki Mitunga c. Bélgica" (sentencia de 12 de octubre de 2006, TEDH, demanda n.º 13178/03) o "Darboe y Camara c. Italia" (sentencia de 21 de julio de 2022, TEDH, demanda n.º 5797/17), el TEDH ha reiterado que el Estado parte no puede escudarse en la descentralización para justificar la vulneración de derechos, debiendo garantizar un sistema eficaz, coherente y aplicable en todo su territorio.

[27] La expresión "pluralidad de regímenes jurídicos" hace referencia a la coexistencia de normativas autonómicas diversas en materia de protección de menores, derivadas de la competencia que cada comunidad autónoma ha asumido en su respectivo Estatuto en materia de servicios sociales y protección de la infancia. Esta pluralidad se manifiesta en diferencias sustantivas y procedimentales respecto a la determinación de la edad, el acceso a recursos asistenciales, los criterios de tutelaje, los protocolos de actuación ante la llegada de menores no acompañados y los plazos de permanencia en el sistema de protección. Si bien esta diversidad es legítima en un Estado autonómico, en la práctica ha generado desigualdad en el acceso y ejercicio efectivo de los derechos reconocidos a los menores migrantes, circunstancia advertida por diversos informes del Defensor del Pueblo, ONGs internacionales y organismos de Naciones Unidas.

[28] La coexistencia de normas estatales y autonómicas en el ámbito de la protección de menores migrantes no acompañados ha generado un escenario de dispersión normativa que dificulta la coherencia del sistema de garantías. Aunque la Ley Orgánica 4/2000 (LOEx) menciona el interés superior del menor en sus artículos 92 y 35, lo hace de forma genérica y sin prever un régimen procedimental específico aplicable a esta población vulnerable. Por su parte, las comunidades autónomas han ejercido sus competencias en materia de menores con un grado variable de desarrollo legislativo y técnico, dando lugar a modelos normativos con niveles dispares de protección, tiempos de respuesta, recursos disponibles y estándares de calidad. Esta pluralidad de regímenes, si bien legítima desde el punto de vista del derecho autonómico (art. 148.1.20ª CE), ha sido criticada tanto por el Comité de los Derechos del Niño como por el Defensor del Pueblo, al generar una protección territorialmente desigual que vulnera indirectamente el principio de igualdad ante la ley (art. 14 CE) y compromete la efectividad del principio de interés superior del menor. El Real Decreto-ley 2/2025 responde, en parte, a esta deficiencia sistémica al introducir un mínimo común normativo de obligado cumplimiento.

sobre los Derechos del Niño (CDN), ratificada por España en 1990. El artículo 3.1 de la Convención establece que en todas las decisiones relativas a menores debe primar su interés superior como consideración principal, y los artículos 20 y 22 obligan a los Estados parte a proporcionar protección especial a los menores no acompañados o separados. El Comité de los Derechos del Niño, en sus Observaciones finales a España de 2018 (CRC/C/ESP/CO/5-6)[29], advirtió sobre la aplicación desigual de estos principios entre comunidades autónomas, e instó al Estado español a garantizar un marco nacional común que asegure la igualdad en el ejercicio de los derechos del niño en todo el territorio[30].

En este contexto de dispersión normativa y deficiencia estructural, el Real Decreto-ley 2/2025, de 18 de marzo, introduce un cambio sustantivo. Por primera vez, el Estado regula con carácter obligatorio y general un mecanismo de redistribución interterritorial de menores migrantes no acompañados, a través de los nuevos artículos 35 *bis* a 35 *quinquies* de la LOEx. Esta reforma modifica el contenido normativo de la ley de extranjería y reordena la relación funcional entre la legislación

[29] https://www.ohchr.org/es/documents/concluding-observations/spain-concluding-observations-1

[30] La CDN, en vigor en España desde 1990, tiene fuerza jurídica vinculante conforme al artículo 96 CE y al principio *pro persona* reconocido en la jurisprudencia constitucional (STC 140/2018, FJ 6). El artículo 3.1 de este tratado impone la obligación de considerar el interés superior del menor como una consideración primordial en todas las medidas que le afecten, tanto administrativas como judiciales o legislativas. Los artículos 20 y 22 refuerzan esta exigencia en relación con los menores privados de su entorno familiar o en situación de desplazamiento forzado. En sus Observaciones finales de 2018 (CRC/C/ESP/CO/5-6), el Comité de los Derechos del Niño expresó su preocupación por las diferencias en la aplicación de estos principios entre comunidades autónomas españolas, lo que genera desigualdades territoriales en el acceso a la protección, escolarización, tutela y otros derechos fundamentales. En consecuencia, instó a España a establecer un marco estatal normativo uniforme y efectivo, que garantice la igualdad sustantiva de derechos para todos los menores en el territorio nacional, independientemente del lugar de llegada o residencia. La aprobación del Real Decreto-ley 2/2025 responde parcialmente a esta recomendación, aunque aún presenta déficits en garantías específicas y mecanismos de seguimiento. Además del Comité de los Derechos del Niño, otros órganos internacionales han reforzado la centralidad del interés superior del menor en políticas migratorias. El Comité de Derechos Humanos de la ONU ha interpretado el artículo 24 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos como fuente de obligaciones positivas en materia de protección infantil, incluso frente a decisiones administrativas sobre extranjería y asilo (por ejemplo, CCPR/C/122/D/2728/2016). Asimismo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su Opinión Consultiva OC-21/14, ha afirmado que el principio del interés superior del niño debe tener primacía sobre consideraciones migratorias o de política pública y debe ser evaluado individualmente en cada caso. En el ámbito europeo, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha reiterado que cualquier medida que afecte a un menor migrante debe incorporar una valoración concreta de sus necesidades, vulnerabilidad y vínculos afectivos, so pena de vulnerar los artículos 3 y 8 del Convenio (véanse los casos *Popov c. Francia*, 2012, y *Darboe y Camara c. Italia*, 2022). Estas interpretaciones consolidan una doctrina internacional uniforme que exige a los Estados un enfoque individualizado, garantista y no subordinado a consideraciones administrativas o presupuestarias.

estatal, las competencias autonómicas y las obligaciones internacionales del Estado[31].

La nueva norma pretende precisamente dar respuesta a una de las críticas centrales planteadas por el Comité de los Derechos del Niño: la ausencia de un mecanismo normativo que asegure la coherencia de la actuación del Estado en su conjunto. Esta necesidad ha sido confirmada por la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que en casos como *Darboe y Camara c. Italia* (2022)[32] o *Mubilanzila Mayeka c. Bélgica* (2006)[33], ha reiterado que la responsabilidad internacional del Estado no desaparece por el hecho de que una autoridad subnacional sea la autora directa de la vulneración[34], siendo el Estado el responsable último de garantizar que todas las autoridades actúen de forma conforme con sus obligaciones convencionales[35].

[31] La reforma introducida por el Real Decreto-ley 2/2025, al incorporar los artículos 35 *bis* a 35 *quinquies* en la Ley Orgánica 4/2000 (LOEx), no se limita a añadir disposiciones de procedimiento, sino que transforma la estructura de la ley al establecer un nuevo título funcional que vincula directamente la gestión migratoria con el sistema autonómico de protección de menores. Esta reconfiguración implica una intervención estatal directa en un ámbito hasta ahora regulado esencialmente por las comunidades autónomas, al tiempo que articula el cumplimiento de obligaciones internacionales —especialmente las derivadas de la Convención sobre los Derechos del Niño y del Convenio Europeo de Derechos Humanos— mediante instrumentos internos que refuerzan la responsabilidad del Estado en su conjunto. De este modo, se consolida un triple vínculo: la ley de extranjería adquiere proyección operativa en la ejecución autonómica, las comunidades ven condicionada su actuación por decisiones estatales en casos excepcionales, y el Estado dispone de un mecanismo para garantizar su cumplimiento frente a los órganos internacionales de control.

[32] https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2022-20174 ; https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22002-13747%22]}

[33] https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-77447%22]}

[34] Según el derecho internacional de los derechos humanos, la descentralización administrativa o territorial no exime al Estado de su responsabilidad internacional. Conforme a los artículos 1 y 13 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, y a los artículos 2 y 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Estado parte tiene la obligación de garantizar los derechos reconocidos en esos instrumentos a toda persona bajo su jurisdicción, sin importar qué órgano público (estatal, autonómico, local o independiente) haya sido responsable de su vulneración. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha reiterado este principio en casos como Darboe y Camara c. Italia (2022) y Mubilanzila Mayeka c. Bélgica (2006), estableciendo que el Estado es internacionalmente responsable por la actuación de sus autoridades subestatales, incluidas omisiones, inacciones o fallos de coordinación. Lo mismo ha sostenido el Comité de los Derechos del Niño en varias comunicaciones individuales, señalando que la estructura federal o autonómica no puede ser invocada como excusa para justificar deficiencias en la protección de los derechos del menor.

[35] La doctrina internacional de la "unidad del Estado" establece que, en materia de derechos humanos, las responsabilidades convencionales del Estado no se disgregan entre los distintos niveles de su organización interna. Según el artículo 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados y el artículo 4 del Proyecto de la CDI sobre Responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos (2001), un Estado no puede invocar el reparto interno de competencias para justificar el incumplimiento de obligaciones internacionales. Esta posición ha sido

El sistema de redistribución regulado por el Real Decreto-ley 2/2025 establece que, en caso de que una comunidad autónoma supere el triple de su capacidad estructural de acogida, el Estado —a través del Consejo de Ministros— podrá activar un procedimiento de derivación obligatoria, cuyos parámetros técnicos deben ser verificados por el Ministerio de Juventud e Infancia. Esta activación desencadena la aplicación del artículo 35 *ter*, que regula los criterios objetivos de reparto: población, tasa de paro, renta *per cápita*, capacidad estructural, dispersión geográfica, insularidad, condición de frontera y «esfuerzo previo». Este último, con un peso del 6%, evalúa el número de menores acogidos por cada comunidad en los seis meses anteriores, con el objetivo de equilibrar el reparto en función de la carga ya asumida.

Si bien estos criterios representan un avance técnico frente al anterior vacío normativo, su inserción en el marco jurídico ha generado reacciones mixtas. Algunas comunidades autónomas han sostenido que esta regulación entra en conflicto con sus competencias estatutarias en materia de servicios sociales y protección de menores, reguladas en sus Estatutos de Autonomía y derivadas del artículo 148.1.20ª CE. No obstante, desde el punto de vista constitucional, la intervención del Estado en este ámbito se justifica por su competencia exclusiva en extranjería (art. 149.1.2ª CE), y por la necesidad de garantizar la igualdad en el ejercicio de derechos fundamentales, conforme al artículo 149.1.1ª CE. En este sentido, el Tribunal Constitucional ha avalado intervenciones estatales similares en ámbitos descentralizados cuando se trata de proteger derechos fundamentales o garantizar el cumplimiento de compromisos internacionales (STC 247/2007 [36] [37] y STC 31/2010[3839])[40].

Por otro lado, el mecanismo de reparto no anula la competencia autonómica de tutela ni impone la aplicación directa de medidas administrativas. El artículo 35 *quáter* regula expresamente el procedimiento de consulta entre Estado y comunidades, lo que configura un modelo de coordinación reforzada más que de

consistentemente aplicada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que en *Mubilanzila Mayeka y Kaniki Mitunga c. Bélgica* (2006) responsabilizó al Estado por la detención y trato inadecuado de una menor, pese a que las actuaciones habían sido ejecutadas por autoridades administrativas regionales. De forma similar, en *Darboe y Camara c. Italia* (2022), el TEDH reiteró que las autoridades estatales deben garantizar procedimientos efectivos de determinación de edad, incluso cuando estas competencias estén delegadas en entes subnacionales. En ambos casos, el Tribunal subrayó que la descentralización no exonera al Estado de su deber de garantizar los derechos del niño ni de prevenir actuaciones arbitrarias o negligentes por parte de cualquier órgano público.

[36] https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-T-2008-638

[37] https://revistas.uned.es/index.php/TRC/article/view/6951/6649

[38] https://repository.upb.edu.co/bitstream/handle/20.500.11912/2947/Artículo%20Laura%20García.pdf?sequence=1&isAllowed=y

[39] https://www.parlament.cat/document/intrade/218218

[40] https://revistas.uned.es/index.php/TRC/article/view/6951

recentralización normativa. A través de este modelo, el Estado no sustituye a las comunidades, pero sí establece condiciones de ejercicio coordinado de sus competencias cuando se verifiquen situaciones de emergencia[41].

Desde una perspectiva de derecho internacional, esta transformación normativa contribuye a reducir el riesgo de responsabilidad internacional del Estado ante comités de tratados o tribunales internacionales, al dotar de coherencia formal y sustancia normativa a los mecanismos de protección de menores migrantes. La existencia de un marco legal previsible, basado en criterios objetivos y con procedimientos reglados, se alinea con las exigencias del principio de legalidad, previsibilidad y no discriminación, que los órganos de control de derechos humanos han reiterado en múltiples pronunciamientos[42].

Finalmente, debe destacarse que el Real Decreto-ley 2/2025 no opera en el vacío normativo. Su impacto se proyecta sobre otros cuerpos legales, como la Ley de Infancia y Adolescencia (LO 8/2021)[43], la Ley de Extranjería reformada (Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre)[44], y la Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor[45], configurando un sistema más coherente en la interacción entre protección social, extranjería, y tutela jurídica. No obstante, la eficacia de este marco dependerá de su aplicación efectiva, su control judicial y su adaptación territorial, lo

[41] El artículo 35 *quáter* regula la creación de una comisión técnica interadministrativa de coordinación y seguimiento que debe ser convocada con carácter previo a la adopción del acuerdo estatal de redistribución. Esta previsión institucionaliza un mecanismo de consulta obligatoria —aunque no vinculante— entre el Ministerio competente y las comunidades autónomas, lo que dota al modelo de una dimensión cooperativa formal. En términos constitucionales, esta configuración encaja en la categoría de "coordinación reforzada", tal como ha sido reconocida por el Tribunal Constitucional en sentencias como la STC 194/2004 o la STC 31/2010, donde se admite que el Estado puede establecer procedimientos de actuación conjunta que condicionen funcionalmente la competencia autonómica, siempre que no vacíen su contenido esencial. A diferencia de una recentralización normativa —que implicaría la reasunción competencial por el Estado—, este modelo preserva la titularidad autonómica en materia de tutela, pero la sujeta a reglas procedimentales estatales en situaciones excepcionales, a fin de garantizar coherencia, equidad interterritorial y cumplimiento efectivo de las obligaciones internacionales del Estado.

[42] Órganos como el Comité de Derechos del Niño y el Comité de Derechos Humanos han subrayado que la protección de personas en situación de vulnerabilidad requiere marcos legales claros, accesibles y previsibles. La ausencia de normas objetivas puede dar lugar a arbitrariedad y violaciones del principio de no discriminación (véase CCPR/C/GC/27, párrs. 13–15; CRC/GC/2005/6, párr. 19).

[43] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2021-9347

[44] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2024-24099

[45] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1996-1069

que impone nuevos desafíos operativos e institucionales para el conjunto del sistema autonómico español[46].

IV. Redistribución forzosa y gobernanza territorial

El paso de una política voluntarista a un mecanismo reglado y obligatorio de redistribución de menores migrantes no acompañados —tal como establece el Real Decreto-ley 2/2025— transforma el marco jurídico aplicable e introduce una reconfiguración estructural en la forma en que se ejerce la gobernanza territorial de la infancia migrante en España. La clave de esta transformación reside en el diseño de un sistema que, sin alterar la titularidad competencial autonómica[47] en materia de protección de menores, impone condiciones operativas y deberes jurídicos concretos que limitan la autonomía de actuación en determinadas circunstancias[48].

Esta transformación se materializa, normativamente, a través de los artículos 35 *quáter* y 35 *quinquies* de la Ley Orgánica 4/2000. En primer lugar, el artículo 35 *quáter* establece el procedimiento de activación del reparto obligatorio: una vez constatada por el Ministerio de Juventud e Infancia la existencia de una situación de contingencia extraordinaria en una comunidad autónoma —por haber superado el

[46] El Real Decreto-ley 2/2025 se inserta en un proceso más amplio de densificación normativa que afecta transversalmente al régimen jurídico de la infancia migrante. La Ley Orgánica 8/2021, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia, estableció una arquitectura institucional y preventiva que ha servido como marco de referencia para estructurar estándares de acogida y actuación profesional. Por su parte, la reforma de la Ley de Extranjería introducida mediante el Real Decreto 1155/2024 ha actualizado aspectos clave del procedimiento administrativo migratorio, incluyendo medidas de flexibilización documental, mejora en la determinación de edad y adecuación a directivas europeas. Adicionalmente, la Ley Orgánica 1/1996, de Protección Jurídica del Menor, sigue constituyendo el fundamento normativo de los derechos personales y procesales del menor en todo el territorio nacional, y establece deberes generales de protección que vinculan tanto a administraciones públicas como a particulares. El decreto de 2025 no reemplaza estas normas, sino que las articula funcionalmente, generando un sistema jurídicamente más denso y coherente. Esta mayor sofisticación normativa impone nuevos requisitos de capacitación técnica, coordinación interadministrativa y control jurisdiccional, lo que plantea exigencias de armonización legislativa, interoperabilidad administrativa y evaluación de impacto con enfoque multinivel.

[47] https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/236631989120361.pdf

[48] Aunque las comunidades autónomas ostentan competencias exclusivas en materia de protección de menores conforme al artículo 148.1.20ª de la Constitución Española y a sus respectivos estatutos, ello no implica una autonomía absoluta en su ejercicio. La jurisprudencia constitucional ha señalado que el Estado puede establecer límites materiales y procedimientos comunes cuando se trata de garantizar la efectividad de derechos fundamentales o el cumplimiento de obligaciones internacionales (véanse, entre otras, las SSTC 61/1997, 13/1992 y 31/2010). Estos límites no suponen una invasión competencial, sino una forma de articulación normativa necesaria en contextos donde la acción fragmentada comprometería valores constitucionales superiores. En el caso del Real Decreto-ley 2/2025, dichos límites se manifiestan en condiciones de reparto obligatorias y en criterios técnicos vinculantes que operan en situaciones de saturación estructural, lo que implica una intervención estatal finalista con sustento constitucional.

triple de su capacidad estructural de acogida—, el Consejo de Ministros podrá aprobar un Acuerdo que imponga el reparto al resto de las comunidades, conforme a los criterios objetivos definidos en el artículo 35 *ter*. Aunque este acuerdo es jurídicamente vinculante, debe ir acompañado de un proceso formal de consulta a las comunidades autónomas a través de la Conferencia Sectorial de Infancia y Adolescencia[49].

Este procedimiento encarna una forma de coordinación reforzada[50], que no anula la competencia autonómica, pero sí limita su ejercicio independiente cuando está en juego el cumplimiento del deber estatal de proteger derechos fundamentales. El Tribunal Constitucional ha reconocido que el principio de coordinación, en su dimensión reforzada, puede justificar mecanismos obligatorios en contextos donde la inacción o la disparidad territorial comprometan fines constitucionales, como la igualdad efectiva (art. 14 CE), la protección de la infancia (art. 39 CE) o el cumplimiento de tratados internacionales (art. 96 CE). Así, el sistema establecido por el decreto no actúa como una recentralización, sino como un instrumento de integración cooperativa con efectos jurídicos concretos[51].

La resistencia de algunas comunidades autónomas a aceptar menores redistribuidos bajo este nuevo modelo ha reabierto el debate sobre el equilibrio entre autonomía y corresponsabilidad. Algunas autoridades regionales sostienen que el mecanismo constituye una invasión competencial encubierta, al imponer decisiones unilaterales sin que exista margen efectivo de oposición[52]. No obstante, esta interpretación desconoce que el decreto configura un procedimiento con garantías mínimas de

[49] https://www.juventudeinfancia.gob.es/es/Infancia/conferencia-sectorial-infancia-y-adolescencia

[50] La noción de "coordinación reforzada" no aparece expresamente en la Constitución Española, pero ha sido perfilada por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional como una forma cualificada del principio de cooperación entre niveles territoriales, dotada de efectos jurídicos concretos cuando lo exijan intereses constitucionales superiores. A diferencia de la mera cooperación voluntaria, la coordinación reforzada permite al Estado establecer procedimientos vinculantes o introducir mecanismos de actuación conjunta obligatoria, siempre que no se vacíe de contenido la competencia autonómica. Esta figura ha sido utilizada en materias como sanidad, educación o emergencias, y se apoya en los artículos 149.1.1ª y 149.1.18ª CE, que reconocen al Estado competencias para garantizar la igualdad básica y la coordinación general de la actividad económica y administrativa. Doctrinalmente, se considera una herramienta constitucionalmente legítima cuando la inacción autonómica puede producir efectos desiguales en el ejercicio de derechos fundamentales o comprometer la posición internacional del Estado como sujeto unitario de derecho internacional.

[51] El concepto de coordinación reforzada ha sido consolidado por el Tribunal Constitucional como una modalidad legítima de intervención estatal, que permite imponer procedimientos comunes o medidas obligatorias sin eliminar competencias autonómicas (STC 194/2004, FJ 7; STC 31/2010, FJ 14). Esta forma de articulación busca garantizar fines constitucionales cuando la acción territorial fragmentada resulte insuficiente o disfuncional, especialmente en materia de derechos fundamentales o cumplimiento internacional.

[52] https://noticias.juridicas.com/actualidad/noticias/20140-la-junta-de-andalucia-impugna-ante-el-tc-el-reparto-de-menores-migrantes-por-invasion-de-competencias-estatales/

deliberación, y que su activación requiere tanto la existencia de un umbral de saturación verificable como una decisión colegiada del Consejo de Ministros, respaldada por criterios objetivos. En este sentido, no se trata de una intervención arbitraria, sino de una respuesta jurídicamente prevista para situaciones extraordinarias que comprometen derechos de especial protección[53].

Por otro lado, el artículo 35 *quáter* contempla la creación de un fondo estatal de compensación, vinculado al cumplimiento del reparto. Este fondo se integra en el sistema de financiación de las comunidades autónomas a través de transferencias finalistas, lo que implica un mecanismo de redistribución económica articulado con el esfuerzo de acogida. Desde una perspectiva constitucional, esta solución se alinea con el artículo 158.2 CE, que permite establecer fondos con carácter compensatorio, y con el artículo 149.1.1ª CE, en cuanto garantiza la igualdad básica en el ejercicio de derechos fundamentales. Lejos de ser un simple incentivo financiero, el fondo representa el compromiso del Estado con una política de infancia sustentada en la solidaridad institucional.

En términos operativos, la ejecución territorial del mecanismo también plantea retos importantes. Cada comunidad receptora debe garantizar la plena integración de los menores derivados: asignación de un recurso residencial adecuado, nombramiento inmediato de tutor legal, escolarización en plazo razonable y acceso a servicios de salud y protección. La falta de cumplimiento de estas obligaciones puede comprometer tanto la efectividad del reparto, como la responsabilidad internacional del Estado[54], que no se extingue por el hecho de que la vulneración de derechos sea

[53] La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha establecido que la intervención estatal en materias formalmente autonómicas es posible siempre que concurran ciertos requisitos acumulativos: (1) una **finalidad constitucionalmente legítima**, como la protección de derechos fundamentales, el cumplimiento de tratados internacionales o la preservación de la igualdad básica (arts. 14, 96 y 149.1.1ª CE); (2) un **fundamento competencial válido**, derivado de alguno de los títulos del artículo 149.1 CE, como la coordinación general de la actividad económica y administrativa (1ª), la extranjería (2ª) o las relaciones internacionales (3ª); (3) el **respeto del núcleo esencial de la competencia autonómica**, es decir, sin vaciarla de contenido ni sustituirla funcionalmente; y (4) el cumplimiento del principio de **proporcionalidad**, de modo que la medida estatal sea necesaria, idónea y ponderada en relación con el fin perseguido. Esta doctrina ha sido reiterada en numerosas sentencias, como la STC 61/1997 (FJ 7), la STC 194/2004 (FJ 7), la STC 31/2010 (FJ 14) y la STC 109/2017 (FJ 6). En este marco, el Real Decreto-ley 2/2025 puede entenderse como una intervención finalista y delimitada, jurídicamente justificada por la necesidad de garantizar el interés superior del menor migrante, cuya protección homogénea no puede depender de factores territoriales o voluntarismo político. Lejos de constituir una recentralización, la medida configura un instrumento de articulación normativa que preserva la titularidad competencial autonómica, pero condiciona su ejercicio en situaciones de saturación crítica.

[54] La responsabilidad internacional del Estado por actos u omisiones que violen derechos humanos se mantiene intacta con independencia del nivel gubernativo que haya cometido la infracción. Así lo establece expresamente el artículo 4 del Proyecto de la Comisión de Derecho Internacional sobre Responsabilidad del Estado por Hechos Internacionalmente Ilícitos (2001), al atribuir al Estado las

cometida por una autoridad subnacional. Tal como ha recordado el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en múltiples resoluciones, la organización interna del poder no exime al Estado parte del cumplimiento efectivo de sus obligaciones convencionales, como, por ejemplo, *Scoppola v. Italy* (nº 2) (GC), nº 10249/03, de 17 de septiembre de 2009[55].

En este escenario, la gobernanza del nuevo sistema requiere algo más que voluntad política: necesita instrumentos técnicos y jurídicos que aseguren la interoperabilidad entre administraciones. El propio decreto prevé la creación de una plataforma digital estatal interoperable[56], destinada a registrar, asignar y hacer seguimiento de cada menor derivado. Este sistema digital permitiría una mejor coordinación entre comunidades, por un lado, y facilitaría la trazabilidad jurídica, el control externo por parte del Ministerio Fiscal y el seguimiento de compromisos por parte de organismos internacionales.

La existencia de esta infraestructura también responde a uno de los principales déficits del sistema anterior: la falta de un registro único que impidiera la desaparición de menores del circuito institucional o la duplicidad de actuaciones. La

conductas de cualquier órgano que actúe en ejercicio de funciones públicas, sea del nivel central o subnacional. Esta regla ha sido reiteradamente confirmada por órganos como el Comité de Derechos del Niño y el Comité de Derechos Humanos de la ONU, que en sus comunicaciones individuales han rechazado que la descentralización pueda servir como justificación para incumplir tratados internacionales. La responsabilidad del Estado parte se basa en el principio de unidad internacional de acción estatal, de modo que la estructura interna —incluidos los sistemas federales o autonómicos— no puede ser opuesta como excusa válida frente a los órganos de supervisión internacional. Así, los Estados deben adoptar las medidas legislativas, administrativas y judiciales necesarias para garantizar que todos los niveles de gobierno actúen conforme a los compromisos convencionales asumidos.

[55] https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-94135%22]}. En el este caso (**Scoppola v. Italy (nº 2)**, Gran Sala, sentencia de 17 de septiembre de 2009 (n.º 10249/03), el Tribunal Europeo de Derechos Humanos reafirmó que las disposiciones internas de un Estado, incluida su organización constitucional o administrativa, no pueden justificar el incumplimiento de las obligaciones derivadas del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Aunque el caso se centró en la prohibición de aplicación retroactiva de la ley penal más desfavorable (art. 7 CEDH), el Tribunal reiteró que corresponde al Estado parte, en su conjunto, garantizar los derechos reconocidos por el Convenio, independientemente de cuál de sus órganos —legislativo, judicial o administrativo— haya originado la infracción. Esta doctrina refuerza la unidad de la responsabilidad internacional del Estado, incluso en sistemas descentralizados.

[56] Una plataforma digital estatal interoperable para el registro, asignación y seguimiento de menores derivados es un sistema de información centralizado a nivel nacional, gestionado por la administración pública, que facilita la colaboración y el intercambio de datos entre administraciones (estatal, autonómica y local) involucradas en la protección de menores en riesgo o desamparo. Sus características incluyen un registro unificado, asignación de recursos, seguimiento continuo, interoperabilidad entre sistemas, trazabilidad jurídica y transparencia para el control judicial. Su objetivo es mejorar la coordinación, garantizar respuestas rápidas y eficaces, proteger los derechos de los menores, optimizar recursos y facilitar la rendición de cuentas.

nueva plataforma será además clave para implementar indicadores de evaluación, rendición de cuentas y auditoría institucional, imprescindibles para evitar que el nuevo sistema se convierta en una simple transferencia de carga sin garantía efectiva de derechos[57].

El nuevo modelo de redistribución obligatoria no puede entenderse como un desplazamiento del poder autonómico, sino como una expresión de corresponsabilidad institucional regulada[58], donde cada nivel de gobierno mantiene sus funciones, pero actúa conforme a estándares compartidos, procedimientos predefinidos y objetivos comunes. En un Estado descentralizado como el español, el cumplimiento de obligaciones internacionales y la protección de menores migrantes no pueden depender del azar geográfico. La gobernanza

[57] La ausencia histórica de un registro estatal único e interoperable sobre menores migrantes no acompañados ha sido señalada por múltiples organismos como uno de los fallos estructurales del sistema español de protección. Informes del Defensor del Pueblo, del Comité de los Derechos del Niño y de organizaciones como *Save the Children* o *Human Rights Watch* han documentado situaciones de descoordinación entre comunidades autónomas, duplicidad de expedientes, desaparición de menores del circuito institucional y dificultad para garantizar la continuidad de la tutela o del acceso a derechos básicos. La jurisprudencia internacional, especialmente del TEDH (véase *Darboe y Camara c. Italia*, 2022), insiste en que los Estados deben asegurar trazabilidad institucional, identificación fiable, y seguimiento continuo de menores en situación de vulnerabilidad. Desde el plano normativo interno, esta exigencia se vincula con los principios de seguridad jurídica (art. 9.3 CE), eficacia administrativa (art. 103 CE) y protección de la infancia (art. 39 CE). La nueva plataforma digital anunciada en el artículo 35 *quinquies* LOEx responde a esta laguna estructural, previendo una base de datos compartida entre niveles de gobierno que permitirá, por un lado, registrar y actualizar la situación de cada menor, y, por otro, generar indicadores de evaluación objetiva del sistema. Esta función es crucial en un contexto donde la redistribución obligatoria corre el riesgo de derivar en una lógica de "alivio administrativo" si no se acompaña de mecanismos de control sustantivo de calidad. Por ello, la plataforma se configura tanto como un instrumento técnico de gestión como una herramienta de garantía de derechos, de rendición de cuentas y de control institucional, que permitirá evaluar el cumplimiento efectivo de estándares normativos, detectar ineficiencias, y promover la armonización de prácticas en todo el territorio nacional. Su desarrollo reglamentario, interoperabilidad con sistemas autonómicos y blindaje frente a usos indebidos serán factores determinantes para consolidar su legitimidad y funcionalidad real.

[58] La corresponsabilidad institucional regulada implica una distribución articulada de funciones entre distintos niveles de gobierno, en la que cada uno conserva su autonomía funcional, pero se encuentra jurídicamente obligado a colaborar para garantizar el cumplimiento de obligaciones superiores, como la protección de derechos fundamentales. En el ámbito internacional, esta exigencia ha sido destacada por el Comité de los Derechos del Niño, que en su Observación general n.º 5 (2003) sobre las medidas generales de aplicación de la Convención advierte que "en sistemas federales o descentralizados, el Estado parte sigue siendo responsable de asegurar la aplicación efectiva de los derechos del niño en todas las jurisdicciones" (CRC/GC/2003/5, párr. 40). Del mismo modo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido en casos como *Velásquez Rodríguez v. Honduras* (1988) que el deber de garantía impone no solo obligaciones negativas, sino también el deber de organización del aparato estatal para prevenir, investigar y sancionar las violaciones de derechos, lo cual incluye mecanismos efectivos de coordinación entre autoridades. En este sentido, la corresponsabilidad es, por un lado, un principio político, y, por otro, una exigencia derivada directamente del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

territorial debe ser una estructura cooperativa eficaz, donde los derechos fundamentales no se deleguen, se garanticen.

V. Crítica jurídica al modelo vigente

La aprobación del Real Decreto-ley 2/2025 constituye, sin duda, un avance normativo en la historia del sistema español de protección de menores migrantes no acompañados. El nuevo modelo rompe con la tradición de distribución voluntaria, introduce una fórmula jurídica obligatoria de reparto interterritorial y articula, por primera vez, una red estatal de gobernanza que combina criterios objetivos, plataformas digitales interoperables, compensación financiera y coordinación reforzada. No obstante, una lectura rigurosa del texto y de su contexto revela numerosos desafíos no resueltos, que condicionan su eficacia, su constitucionalidad material y su capacidad para transformarse en una política de Estado sólida y coherente.

Desde el plano político, el nuevo modelo ha sido percibido por parte de algunas comunidades autónomas como un acto de imposición normativa sin participación real en la elaboración del marco legal[59]. A pesar de que el texto prevé la consulta a las comunidades a través de la Conferencia Sectorial de Infancia y Adolescencia, esta consulta se produce una vez activado el mecanismo, no durante su diseño. Esta asimetría procedimental refuerza la lectura de que el Estado ha impuesto una solución desde arriba, en lugar de construir una arquitectura cooperativa desde la base. Este déficit deliberativo puede socavar la legitimidad política del modelo, dificultando su implementación territorial en contextos marcados por la desconfianza institucional.

Desde el plano operativo, uno de los principales límites del nuevo sistema es que actúa exclusivamente en contextos de saturación extrema, es decir, cuando una comunidad autónoma ha superado tres veces su capacidad estructural ordinaria de

[59] La percepción de imposición normativa en contextos descentralizados suele estar vinculada no solo al contenido de la medida adoptada, sino también a la forma en que se construye el proceso deliberativo. En España, la Conferencia Sectorial de Infancia y Adolescencia —órgano de cooperación entre el Estado y las comunidades autónomas— ha funcionado históricamente con un peso predominante del gobierno central en la definición de la agenda y en la aprobación de los acuerdos. A diferencia de los órganos interterritoriales con capacidad decisoria colegiada y voto ponderado, como ocurre en el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, la estructura actual de consulta en materia de infancia carece de mecanismos normativos que garanticen una participación vinculante o coproducción legislativa. Esta asimetría procedimental ha sido objeto de críticas por su debilidad institucional y por limitar la construcción de políticas públicas como resultado de una gobernanza multinivel genuina. La experiencia comparada sugiere que la participación efectiva en el diseño de marcos normativos sensibles —como los relativos a infancia, salud o educación— es fundamental tanto para su legitimidad democrática como para su viabilidad práctica.

acogida. Esta configuración reactiva del sistema deja fuera las situaciones de presión acumulada o de vulnerabilidad crónica que, sin alcanzar el umbral de activación, generan sobrecargas prolongadas en determinadas regiones. Por otro lado, el sistema no contempla una política nacional de plazas mínimas garantizadas, lo que reproduce la dependencia de las capacidades autonómicas preexistentes y perpetúa desigualdades estructurales en los niveles de respuesta institucional.

En términos jurídicos, aunque el modelo se presenta como una forma de coordinación reforzada, varios aspectos del procedimiento podrían ser objeto de impugnación ante el Tribunal Constitucional. Uno de ellos es la falta de un procedimiento claro para que las comunidades autónomas aleguen causas justificadas de imposibilidad material o jurídica para acoger menores redistribuidos, lo que puede vulnerar el principio de autonomía organizativa (art. 137 CE)[60]. Asimismo, la ejecución del reparto se confía a la administración receptora sin prever mecanismos de control externo inmediatos ni canales formales de reclamación por parte del menor afectado, lo que debilita la garantía del derecho a ser oído (art. 12 de la CDN)[61] y el derecho a un recurso efectivo (art. 13 CEDH)[62].

Otro aspecto conflictivo es la introducción del criterio de "esfuerzo previo", que, aunque justificado como mecanismo de justicia distributiva, ha sido interpretado por varias comunidades autónomas como un desincentivo estructural. Al reducir la cuota futura de quienes han acogido más menores en los seis meses anteriores, este criterio corre el riesgo de castigar la solidaridad institucional, generando un cálculo político que anteponga el beneficio estadístico a la urgencia humanitaria. Desde un punto de vista de ingeniería normativa, el problema no está en su existencia, sino en

[60] El principio de autonomía organizativa, derivado del artículo 137 CE y desarrollado en la doctrina constitucional (por ejemplo, STC 214/1989, FJ 3), reconoce a las comunidades autónomas la capacidad de diseñar sus estructuras administrativas y de establecer prioridades en la gestión de sus competencias. Aunque este principio no es absoluto, su restricción exige una justificación constitucional suficiente y una regulación que respete el núcleo esencial de la competencia autonómica. La imposición de cargas operativas sin un cauce normativo expreso para invocar la imposibilidad material o jurídica de cumplimiento podría vulnerar la doctrina del "principio de suficiencia institucional", que exige al legislador estatal diseñar mecanismos de ejecución que no desborden la capacidad funcional de los entes autonómicos (véase STC 109/2017, FJ 6). A parte, la inexistencia de un procedimiento de alegación formal podría ser interpretada como contraria al principio de cooperación leal (art. 3.1 LOFAGE), y abriría la puerta a un conflicto positivo de competencias ante el Tribunal Constitucional, en virtud del artículo 161.1.c CE. En el contexto de la redistribución obligatoria de menores, la omisión de este mecanismo procesal mínimo debilita la legitimidad constitucional del modelo, incluso si su finalidad última es constitucionalmente legítima.

[61] https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1990-31312#:~:text=ARTÍCULO%2012&text=Los%20Estados%20Partes%20garantizarán%20al,2

[62] https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_spa

su peso porcentual (6%) y en la ausencia de un sistema de incentivos positivos complementarios[63].

También habría que comentar que el decreto no aborda en profundidad otros aspectos estructurales del sistema de protección[64], como la fragmentación del procedimiento de determinación de edad[65], la insuficiente cobertura del acompañamiento jurídico desde el ingreso del menor al sistema, la falta de protocolos homogéneos de tutelaje o la debilidad de los mecanismos de emancipación para los extutelados. Al limitarse a la redistribución en momentos críticos, el nuevo modelo no transforma el sistema en términos de continuidad institucional ni de inversión a largo plazo.

En el plano financiero, si bien la creación de un fondo estatal de compensación representa un avance, no existe una garantía normativa de suficiencia y

[63] El criterio de "esfuerzo previo" ha sido introducido por el artículo 35 bis LOEx como uno de los ocho factores ponderados que definen la distribución obligatoria de menores en situaciones de contingencia extraordinaria, con un peso del 6% en la fórmula de reparto. Su objetivo formal es evitar la sobrecarga de aquellas comunidades que ya han acogido un número elevado de menores en los seis meses anteriores a la activación del mecanismo. Desde una perspectiva de justicia interterritorial, este criterio puede producir efectos contrarios al principio de solidaridad si no se equilibra con incentivos positivos o garantías de calidad homogénea. Varios informes sectoriales han advertido del riesgo de generar una "lógica defensiva" por parte de las comunidades más activas, que podrían adoptar estrategias de contención para reducir su carga futura. La ingeniería normativa comparada (como el sistema alemán del *Königsteiner Schlüssel*) demuestra que los criterios compensatorios deben acompañarse de mecanismos de estímulo —como acceso prioritario a fondos, recursos técnicos o reconocimiento institucional— para no penalizar la corresponsabilidad. En ausencia de estos elementos, el "esfuerzo previo" corre el riesgo de convertir la gestión solidaria en un factor de coste político, lo que distorsiona el principio de corresponsabilidad sostenida en contextos de emergencia humanitaria.

[64] La debilidad estructural del sistema español de protección de menores migrantes no acompañados no se limita a la falta de un marco de redistribución regulado. Diversos informes de la Defensoría del Pueblo, del Comité de los Derechos del Niño y de organizaciones como Save the Children o CEAR han identificado vacíos persistentes en áreas críticas del circuito de protección. Uno de los principales déficits es la ausencia de un procedimiento único y garantista para la determinación de edad, lo que genera disparidad entre comunidades y vulnera principios de seguridad jurídica y presunción de minoría. Asimismo, el acceso a defensa jurídica especializada no está garantizado desde el momento de la intervención administrativa inicial, lo que contraviene las recomendaciones del Consejo de Europa sobre derechos procesales de menores extranjeros. En materia de tutela, no existe un estándar nacional que defina requisitos mínimos de formación, plazos para la designación ni mecanismos efectivos de supervisión. Finalmente, los programas de emancipación para jóvenes extutelados son escasos, dispares y con baja cobertura presupuestaria, lo que perpetúa la vulnerabilidad al cumplir la mayoría de edad. La falta de una política estatal integral y transversal hace que el nuevo mecanismo de reparto opere sobre una estructura institucional fragmentada y sin garantía de continuidad en la protección.

[65] https://www.mjusticia.gob.es/es/institucional/gabinete-comunicacion/noticias-ministerio/edad-menores

sostenibilidad de dicho fondo [66]. Su gestión queda sujeta a disponibilidad presupuestaria y a criterios que deberán concretarse reglamentariamente, lo que poner en riesgo su operatividad y genera incertidumbre en las comunidades receptoras. Asimismo, la asignación del fondo no está condicionada al cumplimiento de estándares homogéneos de calidad en la acogida, lo que se traduce en una transferencia meramente cuantitativa sin control de contenido o impacto.

Desde el punto de vista del derecho internacional, el nuevo modelo representa una mejora en la dirección de cumplimiento de los compromisos asumidos por España, pero **no** garantiza por sí mismo la exención de responsabilidad internacional. El Comité de los Derechos del Niño y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos han reiterado que la protección de los derechos de la infancia migrante no puede depender únicamente de mecanismos de distribución, sino que exige estándares sustantivos de protección, participación, seguridad jurídica y atención especializada. En ese sentido, el nuevo marco es necesario, pero no suficiente[67].

Finalmente, debe subrayarse que el decreto adopta una lógica predominantemente administrativa y estadística, con escasa mención a la voz y la agencia del propio

[66] La creación de un fondo estatal de compensación territorial en el marco del Real Decreto-ley 2/2025 constituye un mecanismo previsto para apoyar financieramente a las comunidades autónomas receptoras de menores redistribuidos. No obstante, su configuración normativa remite a desarrollos reglamentarios futuros y a disponibilidad presupuestaria anual, sin establecer parámetros mínimos de suficiencia, fórmulas de actualización automática ni mecanismos de garantía jurídica de su sostenibilidad a medio plazo. Esta debilidad es especialmente crítica en políticas de infancia, que requieren continuidad estructural y planificación plurianual. Además, el fondo no está jurídicamente vinculado al cumplimiento de estándares homogéneos de calidad en la atención ni sometido a controles independientes de impacto. Desde una perspectiva constitucional, si bien el art. 158.2 CE permite la existencia de fondos de compensación interterritorial, la doctrina ha advertido que, para cumplir eficazmente su función redistributiva y no convertirse en una transferencia política discrecional, deben diseñarse con criterios objetivos, previsibles y estables (véase STC 13/2007, FJ 9). La ausencia de tales garantías en el decreto plantea riesgos tanto para la equidad territorial como para la coherencia financiera del sistema.

[67] La suficiencia normativa en materia de derechos humanos no se evalúa únicamente por la existencia de procedimientos formales, sino por su capacidad real de garantizar el goce efectivo de los derechos protegidos. Según el Comité de los Derechos del Niño (Observación general n.º 6, CRC/GC/2005/6, párrs. 12–14), los Estados deben adoptar mecanismos administrativos, medidas legislativas, judiciales, financieras y de formación profesional que aseguren una protección integral para los menores migrantes no acompañados. Del mismo modo, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha sostenido en casos como *Popov c. Francia* (n.º 39472/07 y 39474/07, 2012) que la existencia de normas o centros de acogida no garantiza por sí sola la conformidad con el artículo 3 CEDH si no se asegura una atención adaptada a la edad y situación de vulnerabilidad del menor. En esta línea, el nuevo marco normativo español representa un paso en la dirección correcta, pero no alcanza el umbral de exigibilidad internacional si no se acompaña de medidas efectivas de implementación, evaluación individualizada y control de calidad en la tutela, integración y seguimiento posterior.

menor[68]. La redistribución se concibe como una herramienta de gestión institucional, sin previsión específica sobre el consentimiento del menor, sus vínculos previos, su situación psicológica, o su eventual interés superior de permanecer en el territorio de llegada. Este déficit de enfoque centrado en el menor limita la legitimidad ética del modelo y debilita su alineación con el corpus jurídico internacional de protección a la infancia[69].

VI. Modelos europeos de reparto y tutela

El fenómeno de la migración de menores no acompañados ha adquirido una dimensión estructural en varios países europeos durante las dos últimas décadas, lo que ha llevado a la adopción de respuestas normativas e institucionales diversas. Aunque los marcos constitucionales, los niveles de descentralización y los sistemas de protección de la infancia difieren entre Estados, existen elementos comunes que permiten una lectura comparada útil. Este apartado examina algunos modelos relevantes —Italia, Francia, Alemania, y los países nórdicos— y evalúa su aplicabilidad potencial al caso español[70].

[68] El principio de participación infantil —comúnmente referido como el derecho del menor a ser escuchado y a influir en las decisiones que le afectan— está consagrado en el artículo 12 de la CDN, y constituye uno de los pilares del enfoque de derechos de infancia. Según la Observación general n.º 12 (CRC/C/GC/12, 2009) del Comité de los Derechos del Niño, este derecho implica tanto la posibilidad de expresar una opinión, como también que dicha opinión sea tenida en cuenta en función de la edad y madurez del menor, especialmente en contextos como la migración, la tutela o los traslados administrativos. La noción de "agencia del menor" añade una dimensión sustantiva: reconoce al niño o niña como sujeto activo de derechos, con capacidad progresiva para decidir y actuar sobre su propio bienestar, y no como mero receptor pasivo de protección. La ausencia de mecanismos institucionales para recabar, valorar y fundamentar decisiones en función de la voz del menor, como ocurre en el nuevo modelo de redistribución, representa una omisión que puede comprometer tanto su legitimidad ética como su conformidad con los estándares internacionales.

[69] El artículo 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño obliga a los Estados a garantizar que todo menor capaz de formarse un juicio propio tenga derecho a expresar su opinión en los procedimientos que le afecten, y a que esta sea tenida en cuenta. La Observación general n.º 12 (CRC/C/GC/12, 2009) enfatiza que esta participación debe ser genuina, adaptada a la edad y orientada a la toma de decisiones individualizadas. La omisión de esta dimensión en la redistribución puede vulnerar el principio de centralidad del menor como sujeto activo de derechos.

[70] El análisis comparado cumple una función clave en el diseño de políticas públicas en contextos complejos como el de la infancia migrante, especialmente en Estados descentralizados donde la articulación entre niveles de gobierno es decisiva para la efectividad de los derechos. Aunque cada país europeo presenta particularidades constitucionales, históricas y administrativas, la existencia de desafíos comunes —como la redistribución equitativa, la tutela adecuada, o la participación efectiva del menor— permite identificar buenas prácticas y límites estructurales. La Comisión Europea, el Consejo de Europa y organizaciones como UNICEF han promovido este enfoque para mejorar los marcos nacionales de acogida y evitar la fragmentación normativa. Evaluar los modelos de Italia, Francia, Alemania y los países nórdicos no implica adoptar sus soluciones de forma mecánica, sino

En Italia, la aprobación de la denominada Ley Zampa (Ley núm. 47/2017)[71] representó un hito normativo al establecer por primera vez un sistema nacional de protección específico para esos menores. Esta ley consolidó el principio del interés superior del menor como eje del sistema, prohibió expresamente su expulsión y estableció procedimientos uniformes para la determinación de edad, nombramiento de tutor legal, acogida residencial y acceso al sistema escolar y sanitario. Aunque Italia es un Estado centralizado, la ejecución territorial del sistema depende de las regiones y municipios, lo que ha requerido el desarrollo de mecanismos de cooperación vertical regulada y la creación de un fondo estatal específico. Uno de los elementos más relevantes es el sistema nacional de redistribución voluntaria, operado por la ANCI (Asociación Nacional de Municipios Italianos)[72], que facilita la derivación de menores entre regiones según capacidad disponible, aunque sin carácter obligatorio[73].

Dicho esto, es pertinente examinar la reciente política migratoria impulsada por la primera ministra italiana Giorgia Meloni, conocida como el "modelo Albania"[74]. Este plan, formalizado en noviembre de 2023 mediante un acuerdo bilateral entre Italia y Albania, establece la creación de dos centros de procesamiento de solicitudes de asilo en territorio albanés, específicamente en Shëngjin y Gjadër, gestionados por autoridades italianas y financiados con un presupuesto estimado de 670 millones de euros[75]. El objetivo declarado de esta iniciativa es externalizar el proceso de asilo para ciertos migrantes interceptados en el mar Mediterráneo, trasladándolos a Albania para su evaluación y eventual repatriación si no cumplen con los criterios de

analizar cómo equilibran la autonomía territorial con la obligación estatal de proteger derechos fundamentales, especialmente en contextos de presión migratoria sostenida.

71 https://www.cepc.gob.es/biblioteca-y-documentacion/documentacion/base-de-datos-docex/disposiciones/legge-7-aprile-2017-n-47-disposizioni-materia-di-misure-di-protezione-dei-minori-stranieri-non

72 https://www.anci.it

73 La Ley n.º 47/2017, conocida como "Ley Zampa", constituyó la primera norma en Europa que regula integralmente los derechos y procedimientos aplicables a menores migrantes no acompañados. Su implementación supuso una evolución significativa respecto al enfoque fragmentado previo, al introducir principios de no discriminación, prohibición de expulsión y un marco estandarizado de actuación. No obstante, el carácter voluntario del sistema de redistribución gestionado por la ANCI genera desigualdades territoriales en la acogida. Informes de organizaciones como *Save the Children* Italia y de la propia entidad han identificado tensiones entre la lógica voluntarista y la saturación de recursos en regiones de llegada. La eficacia del modelo italiano depende, por tanto, de la disponibilidad política y económica de los entes locales, lo que limita su aplicabilidad directa a contextos donde la corresponsabilidad no esté normativamente garantizada.

74 https://gaceta.es/europa/el-gobierno-de-meloni-estrena-su-plan-de-repatriaciones-de-inmigrantes-ilegales-a-albania-20241015-1149/

75 https://elpais.com/internacional/2024-10-17/el-modelo-albania-de-deportaciones-de-meloni-hace-aguas-en-su-estreno.html

protección internacional[76]. Sin embargo, el plan excluye explícitamente a grupos considerados vulnerables, como mujeres, menores no acompañados y personas con necesidades especiales, quienes continúan siendo procesados en Italia[77].

A pesar de estas disposiciones, la implementación del modelo enfrenta múltiples desafíos legales y operativos. En su primera ejecución en octubre de 2024, de los 16 migrantes trasladados a Albania, cuatro fueron devueltos a Italia al identificarse como menores de edad o personas vulnerables, lo que evidenció deficiencias en los procedimientos de identificación previos al traslado. Aparte, tribunales italianos han bloqueado repetidamente la detención de migrantes en Albania, argumentando que estas prácticas contravienen las leyes nacionales e internacionales de derechos humanos[78]. Este enfoque ha suscitado críticas tanto a nivel nacional como internacional, siendo comparado por algunos observadores con una forma de "Guantánamo italiano" debido a las condiciones de los centros y la falta de supervisión adecuada. Organizaciones de derechos humanos han expresado preocupación por la posible violación de los derechos de los solicitantes de asilo y la falta de garantías procesales en los centros albaneses[79].

---

[76] https://www.huffingtonpost.es/global/justicia-italiana-vuelve-rechazar-detencion-43-migrantes-albania.html

[77] El acuerdo firmado entre Italia y Albania el 6 de noviembre de 2023 prevé la externalización del procedimiento de asilo para ciertos migrantes interceptados en el Mediterráneo, mediante la creación de dos centros gestionados por autoridades italianas en territorio albanés (Shëngjin y Gjadër). Aunque el acuerdo excluye expresamente a menores no acompañados y otras personas vulnerables, ha generado intensos debates sobre su compatibilidad con el Derecho de la Unión Europea y el Convenio Europeo de Derechos Humanos. En particular, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) ha afirmado en *NS c. Reino Unido y Países Bajos* (asuntos acumulados C-411/10 y C-493/10) que los Estados miembros no pueden transferir solicitantes de asilo a terceros países si existen riesgos serios de trato inhumano o degradante. Asimismo, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha sostenido en casos como *Hirsi Jamaa c. Italia* (TEDH, 2012) que las operaciones de devolución en terceros países deben respetar las garantías sustantivas y procesales del artículo 3 CEDH, incluso cuando se ejecuten fuera del territorio estatal. Aunque Italia afirma que el acuerdo respeta estas garantías, su implementación suscita muchas dudas en lo que concierne a la jurisdicción extraterritorial, acceso efectivo a recursos judiciales y el principio de no devolución (*non-refoulement*), especialmente si el modelo se replica con colectivos inicialmente excluidos como los menores.

[78] https://efe.com/mundo/2024-10-18/italia-albania-migrantes-plan-migracion/

[79] La ejecución preliminar del acuerdo Italia–Albania ha puesto en evidencia lagunas estructurales en el control de garantías, especialmente en lo relativo a la identificación de perfiles vulnerables antes del traslado. El Tribunal Civil de Roma y el Tribunal de Apelación de Palermo emitieron resoluciones entre noviembre y diciembre de 2024 que bloquearon cautelarmente la reubicación o retención de migrantes en Albania, invocando posibles vulneraciones de los artículos 3 y 5 del CEDH y del artículo 13 de la Constitución Italiana (libertad personal). Organizaciones como *Human Rights Watch*, ASGI y Médicos Sin Fronteras han documentado deficiencias en las condiciones materiales de los centros, ausencia de intérpretes, falta de acceso a defensa letrada y prácticas que podrían constituir detención arbitraria. Las críticas mediáticas y académicas aluden al riesgo de creación de una "zona de

En Francia, el sistema se basa en la figura de la "mise à l'abri"[80], que obliga a los departamentos a acoger provisionalmente al menor hasta que se verifique su edad y se determine su estatuto jurídico[81]. La protección es competencia de los consejos departamentales, lo que genera disparidades significativas en el acceso a derechos[82]. Para paliar estas desigualdades, el Estado francés ha implementado un sistema de "évaluation et orientation nationale"[83], por el cual un servicio centralizado organiza la distribución de los menores en función de la carga previa, los recursos disponibles y el número de menores bajo tutela[84]. Este modelo ha sido objeto de críticas por parte del *Défenseur des Droits*, que ha advertido sobre la falta de

excepción" jurídica, incompatible con el principio de indivisibilidad de los derechos humanos y la jurisdicción extraterritorial activa reconocida por el TEDH en casos como *Hirsi Jamaa c. Italia* (2012) y *Al-Skeini c. Reino Unido* (2011).

[80] La expresión francesa "mise à l'abri" designa el procedimiento por el cual los consejos departamentales deben ofrecer acogida inmediata, provisional y sin condiciones a toda persona que se declare menor y no acompañada, antes incluso de que se haya verificado su edad o situación jurídica. Esta medida, establecida por la jurisprudencia del Conseil d'État y formalizada en diversas circulares ministeriales (especialmente la Circular Taubira de 2013), obliga a garantizar alojamiento seguro, atención básica y protección temporal, normalmente durante un período de cinco días. En ese plazo, los servicios sociales evalúan la edad y situación del menor para decidir si se le reconoce como tal y se activa el régimen de tutela institucional. La "mise à l'abri" responde al principio de precaución y de interés superior del menor, garantizando protección inmediata incluso cuando exista duda sobre la minoría de edad.

[81] https://infomie.net/IMG/pdf/Protocole_MIE.pdf

[82] SLAMA, Serge. Mineurs isolés étrangers: La fabrique d'un infra-droit d'exclusion. *Actualité juridique Famille*, 2014, nº 02, pp. 84-102.

[83] La "évaluation et orientation nationale" es un procedimiento centralizado creado por el Estado francés para organizar la redistribución de menores extranjeros no acompañados (mineurs non accompagnés, MNA) entre los distintos departamentos del país, una vez superada la etapa de "mise à l'abri". Este sistema, introducido formalmente en 2019 mediante instrucciones ministeriales y coordinado por la Oficina Francesa de Inmigración e Integración (OFII), implica una doble función: por un lado, la **evaluación** (*évaluation*) de la edad y situación del menor por parte de una célula departamental especializada, y por otro, la **orientación** (*orientation*) hacia otro territorio que disponga de capacidad de acogida, si el departamento de llegada está saturado. Aunque concebido para promover la equidad interterritorial, este sistema ha sido criticado por organizaciones de derechos humanos por su carácter opaco, la insuficiencia de garantías en la evaluación de edad y la falta de consideración de factores personales del menor (como vínculos sociales o familiares previos).

[84] El sistema francés de protección de *mineurs non accompagnés* (MNA) se organiza a partir de la figura jurídica de la *mise à l'abri*, establecida por la Ley n.º 2007-293 y reforzada por circulares ministeriales de 2013 y 2016. Este mecanismo impone a los consejos departamentales la obligación de acoger provisionalmente a los menores durante un máximo de cinco días, plazo en el que deben realizarse entrevistas, evaluaciones socioeducativas y exámenes médicos para verificar la edad y situación de vulnerabilidad del menor. Esta etapa no implica todavía tutela formal, sino una protección inmediata y preventiva. Dado que la competencia en materia de protección infantil recae sobre los departamentos, han surgido desigualdades territoriales sustanciales. Para atenuarlas, el Estado implementó el sistema de *évaluation et orientation nationale* (2019), gestionado por la OFII (*Office Français de l'Immigration et de l'Intégration*), que permite redistribuir a los menores entre departamentos según criterios objetivos. Si bien este sistema ha mejorado la asignación racional de recursos, ha sido criticado por su falta de transparencia, la rapidez de sus procedimientos y la ausencia de garantías de participación efectiva del menor en la decisión sobre su destino.

garantías en el proceso de evaluación, la insuficiente participación del menor y la falta de una base jurídica clara para las decisiones de traslado. A pesar de su carácter centralizado, el sistema francés adolece de una redistribución incapaz de incorporar adecuadamente salvaguardias individuales y criterios de calidad homogéneos[85].

En Alemania, un Estado federal con elevada descentralización administrativa, la redistribución de menores no acompañados se rige por el sistema conocido como Königsteiner Schlüssel[86], el cual establece porcentajes de reparto entre Länder (Estados federados) en función de la población y los ingresos fiscales. Este sistema, aplicado también a los solicitantes de asilo adultos, permite una redistribución automática mediante un algoritmo gestionado por la Oficina Federal de Migración y Refugiados[87]. Una vez derivado, el menor es acogido por el servicio juvenil del Land

[85] El *Défenseur des Droits* (institución nacional de derechos humanos en Francia) ha emitido varios informes críticos sobre el tratamiento de los *mineurs non accompagnés*, señalando deficiencias estructurales en los procedimientos de evaluación y orientación. En su informe n.º 18-20 (2018), advirtió sobre la ausencia de garantías procesales mínimas, la utilización de criterios no estandarizados y la falta de participación efectiva del menor en las decisiones. En 2021, reiteró que el sistema de redistribución nacional carece de base jurídica clara y no garantiza el acceso a un recurso efectivo, lo que vulneraría los derechos consagrados en la CDN y en el Código de Acción Social y de Familias. También se ha señalado que la calidad de acogida y acompañamiento varía considerablemente entre departamentos, generando una geografía de derechos desiguales, contraria al principio de igualdad de trato.

[86] El "Königsteiner Schlüssel" se fundamenta en la decisión conjunta de los ministros del Interior de los Länder, actualizada anualmente y publicada por la Conferencia Permanente de Ministros del Interior (Innenministerkonferenz, IMK). Aunque su origen se remonta a políticas de asignación universitaria y financiera, fue adaptado a la gestión migratoria a partir de la década de 1990, y ampliado tras la crisis de refugiados de 2015. Su aplicación a menores no acompañados se articula a través del artículo 42 del Libro VIII del Código Social Alemán (SGB VIII), que regula la protección de la infancia y la juventud. La redistribución se ejecuta en los primeros 14 días tras la identificación del menor por los servicios sociales de emergencia del Land de entrada. Críticos del sistema señalan que, al priorizar criterios macroeconómicos y demográficos, el Königsteiner Schlüssel no garantiza un análisis individualizado ni prevé un mecanismo eficaz de oposición por parte del menor o su representante legal. Diversos tribunales administrativos alemanes han subrayado la necesidad de compatibilizar su aplicación con el principio del interés superior del menor establecido en el artículo 3.1 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

[87] El sistema conocido como *Königsteiner Schlüssel* constituye el mecanismo federal utilizado en Alemania para la distribución de solicitantes de asilo, incluidos los menores extranjeros no acompañados (*unbegleitete minderjährige Ausländer*, UMA), entre los 16 Länder (Estados federados). Este mecanismo se basa en una fórmula matemática acordada en la Conferencia Permanente de Ministros del Interior (*Ständige Konferenz der Innenminister*) que pondera dos factores: la población de cada Land (66,6%) y su capacidad contributiva o recaudación fiscal (33,3%), según datos proporcionados anualmente por la Oficina Federal de Estadística y el Ministerio de Finanzas. La redistribución se realiza de forma automática mediante un algoritmo gestionado por la Oficina Federal de Migración y Refugiados (BAMF), a través del sistema *EASY* (*Erstverteilung der Asylbegehrenden*). El objetivo es lograr una carga equitativa y estable entre los Länder, evitando saturaciones regionales y mejorando la planificación administrativa. En el caso de los UMA, la Ley de Asilo (*Asylgesetz*) y el Libro VIII del Código Social alemán (SGB VIII) exigen que, tras su identificación y evaluación inicial

correspondiente, que debe garantizar su acceso a la tutela, educación y atención médica[88]. A diferencia del modelo español previo al Real Decreto-ley 2/2025, el sistema alemán se basa en una norma federal vinculante que distribuye la responsabilidad sin necesidad de acuerdo político previo. Su principal virtud es la previsibilidad; su principal debilidad, la rigidez frente a circunstancias personales del menor[89].

En los países nórdicos, especialmente en Suecia y Noruega, el enfoque predominante es el del "modelo centrado en el menor", que pone en primer plano su voluntad, trayectoria migratoria, entorno cultural y vínculos familiares. En Suecia, los municipios son responsables de la acogida, pero el Estado garantiza financiación completa y asistencia técnica. La redistribución, aunque voluntaria, se basa en incentivos económicos y en la existencia de un marco normativo claro, reforzado por la confianza institucional entre niveles de gobierno. Noruega, por su parte, ha implementado un sistema de decisión conjunta entre Estado y municipios, con mecanismos de evaluación individualizada, mediación intercultural y programas de integración específicos[90].

---

por parte de las autoridades del Land de llegada, se proceda a su asignación a otro Estado federado si no concurren circunstancias excepcionales que justifiquen su permanencia, como la existencia de vínculos familiares o razones de salud. Aunque esta estructura garantiza previsibilidad y racionalidad administrativa, ha sido criticada por diversas ONG, defensores del menor y el propio Comité de los Derechos del Niño por su limitada flexibilidad para valorar el interés superior del menor en cada caso. Informes como los del *Deutsches Kinderhilfswerk* y la Asociación Alemana de Servicios Juveniles han destacado la necesidad de reforzar las excepciones individualizadas, aumentar la participación del menor en el proceso de asignación, y asegurar un acceso más homogéneo a estándares mínimos de acogida, tutela, escolarización y atención psicosocial, que aún varían entre Länder. A pesar de estas críticas, el *Königsteiner Schlüssel* se considera un modelo consolidado de corresponsabilidad territorial regulada, cuya eficacia reside en su automatismo y obligación jurídica, frente a modelos voluntaristas que dependen de acuerdos intergubernamentales coyunturales.

[88] HASENKAMP, Miao-ling. Renegotiating the city: refugee resettlement between surveillance, austerity, and activism in German urban communities. Globalizations, 2024, vol. 21, nº 2, p. 226-252.

[89] El reparto en Alemania se fundamenta en el §42a del SGB VIII, que regula la redistribución de menores no acompañados como una obligación jurídica inmediata, sin necesidad de negociación interterritorial. Esta automatización refuerza la igualdad estructural, pero ha sido criticada por limitar el margen de adaptación a las necesidades individuales del menor, en contraste con modelos más flexibles, pero también menos normativamente garantizados.

[90] El modelo nórdico de protección de menores migrantes no acompañados se basa en una estructura descentralizada funcionalmente coordinada, en la que los municipios tienen responsabilidad operativa, pero el Estado central mantiene la obligación de financiamiento pleno y soporte técnico. En Suecia, la redistribución voluntaria se realiza dentro del marco de la Ley sobre Recepción de Solicitantes de Asilo (LMA), que establece procedimientos de evaluación individualizada y permite a los menores expresar preferencias razonadas. En Noruega, la Dirección de Inmigración (UDI) trabaja con los municipios a través de acuerdos específicos, priorizando la mediación cultural, la asignación a centros con perfiles adecuados y planes personalizados de integración. Ambos países destacan por haber integrado sistemáticamente el principio del interés superior del menor en el diseño de políticas

Sin embargo, en Suecia, este modelo enfrenta desafíos significativos debido al aumento de la violencia relacionada con pandillas, que ha afecta especialmente a menores migrantes. En los últimos años, se ha observado un incremento en el reclutamiento de adolescentes, algunos de apenas 12 años, por parte de organizaciones criminales que los utilizan para cometer delitos violentos, aprovechando las penas más leves que se aplican a los menores de edad. Este fenómeno genera preocupación tanto a nivel nacional como internacional, y ha llevado al gobierno sueco a considerar medidas más estrictas para abordar la situación[91]. En contraste, Noruega no ha experimentado un aumento similar en la violencia pandillera. El país ha mantenido un enfoque preventivo y centrado en el menor, con políticas que incluyen la asignación rápida de tutores legales, programas de integración social y educativa, y un seguimiento continuo de los menores no acompañados[92]. Estas medidas han contribuido a una integración más efectiva y a la reducción de factores de riesgo asociados con la delincuencia juvenil[93].

---

públicas, incluyendo mecanismos de revisión y participación efectiva del menor, lo que ha sido reconocido en las evaluaciones del Comité de los Derechos del Niño. Lamentablemente, informes recientes han alertado sobre el aumento de fenómenos de exclusión social y violencia organizada entre jóvenes extutelados, lo que ha impulsado reformas en materia de seguimiento postmayoría de edad, especialmente en Suecia a partir de 2023.

[91] La respuesta normativa sueca ante el aumento de la violencia vinculada a pandillas ha implicado una reconfiguración parcial del enfoque tradicional de protección centrado en el menor. En septiembre de 2023, el gobierno presentó una propuesta legislativa para modificar la Ley de Jóvenes Delincuentes (*Lag med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare*, 1964:167), con el fin de permitir el enjuiciamiento más temprano de adolescentes por delitos graves, reducir la edad de responsabilidad penal efectiva y endurecer las medidas de internamiento preventivo. Estas reformas se justifican por el uso instrumental de menores por parte de organizaciones criminales, especialmente en entornos de acogida donde la tutela institucional ha mostrado debilidades. A nivel normativo, el cambio plantea una tensión entre el principio del interés superior del menor, consagrado en el capítulo 1 de la Ley de Servicios Sociales (*Socialtjänstlagen*), y la necesidad de proteger a los menores de su instrumentalización delictiva. El Comité de los Derechos del Niño ha advertido en diversas observaciones (incluidas CRC/C/SWE/CO/5) que las reformas penales deben mantener una orientación restaurativa y no punitiva, priorizando la prevención y la intervención temprana antes que el castigo.

[92] El modelo noruego de protección de menores migrantes no acompañados se basa en una arquitectura legal sólida y preventiva que combina el derecho de protección infantil con el régimen migratorio. La Ley de Protección Infantil (*Barnevernloven*, 1992, reformada en 2021) obliga a las autoridades locales a asignar un tutor legal independiente a cada menor no acompañado en el plazo máximo de una semana desde su identificación (§ 4-1 y § 4-3). A su vez, la Ley de Inmigración (*Utlendingsloven*, 2008) exige procedimientos individualizados de evaluación del interés superior del menor en todas las decisiones que afecten su estatus. La integración educativa y el acompañamiento psicosocial son prioritarios, y están regulados por la Ley de Educación (*Opplæringslova*, § 2-1), que garantiza la escolarización obligatoria incluso en situación migratoria irregular. La jurisprudencia del Tribunal Supremo de Noruega (Rt. 2015 s. 93) ha reafirmado que el interés superior del menor prevalece sobre criterios migratorios restrictivos, y ha invalidado decisiones de expulsión que no consideraban adecuadamente los lazos sociales y el desarrollo personal del menor. Este marco legal

El análisis comparado revela una tipología de modelos que oscila entre la redistribución automática obligatoria (Alemania), la coordinación cooperativa voluntaria con base legal (Italia y países nórdicos) y la intervención estatal sin suficientes garantías individuales (Francia). Frente a estos referentes, el modelo español introducido por el Real Decreto-ley 2/2025 adopta un enfoque intermedio: establece una norma obligatoria activable por el Estado en contextos críticos, pero deja amplios márgenes de ejecución a las comunidades autónomas y no incorpora mecanismos de evaluación individual ni participación activa del menor[94].

La principal lección que se desprende de esta comparación es que la legitimidad y eficacia de los modelos de redistribución no dependen exclusivamente de su grado de coerción o voluntariedad, sino de su arquitectura jurídica, su base financiera, su previsibilidad operativa y su capacidad para equilibrar la eficiencia administrativa con el respeto a los derechos individuales. En este sentido, España podría avanzar hacia un modelo híbrido, que combine la obligatoriedad en situaciones extraordinarias con incentivos estructurales en contextos ordinarios, que refuerce la participación del menor, incorpore estándares comunes de calidad en la acogida y establezca un sistema nacional de información e interoperabilidad real entre administraciones.

VII. Hacia una corresponsabilidad estructural del Estado

El Real Decreto-ley 2/2025 ha permitido superar el vacío normativo que, durante años, caracterizó al sistema español de protección de menores migrantes no acompañados. Su adopción marca un cambio importante en la manera en que se estructura la distribución de responsabilidades entre el Estado y las comunidades autónomas, introduciendo criterios objetivos, coordinación reforzada, un fondo de compensación y una lógica normativa coherente con las obligaciones internacionales. No obstante, su diseño, centrado casi exclusivamente en la gestión de situaciones de contingencia migratoria extraordinaria, deja sin resolver elementos

robusto, junto con una cultura institucional de cooperación entre niveles de gobierno, ha sido clave para mantener bajos niveles de criminalidad juvenil y facilitar procesos de integración sostenidos.

93 https://elpais.com/internacional/2025-04-30/detenido-un-adolescente-de-16-anos-como-presunto-autor-del-tiroteo-en-el-que-murieron-otros-tres-jovenes-en-suecia.html

94 La clasificación de modelos europeos de redistribución de menores no acompañados permite identificar al menos tres grandes enfoques normativos: (1) el modelo de reparto automático y vinculante, como el alemán (*Königsteiner Schlüssel*), basado en normas federales obligatorias sin mediación política; (2) el modelo de cooperación institucional voluntaria, como en Italia (Ley Zampa, 2017) o Noruega, que funciona sobre la base de convenios intergubernamentales, incentivos financieros y cultura de corresponsabilidad; y (3) el modelo centralizado con deficiencias de garantías, como el francés, donde la *mise à l'abri* y el sistema de orientación nacional carecen de una base normativa clara y de salvaguardias sustantivas. El Real Decreto-ley 2/2025 sitúa a España en un punto intermedio: introduce una norma de obligado cumplimiento activable por el Estado, pero no suprime la titularidad autonómica ni establece un sistema nacional de tutela, evaluación individual ni participación expresa del menor.

estructurales y de fondo que impiden convertir este nuevo régimen en una política pública sostenible, justa y centrada en el interés superior del menor[95].

Para avanzar hacia un modelo verdaderamente integral, el sistema no puede depender únicamente de activaciones excepcionales por saturación. Resulta necesario transitar desde una lógica reactiva a una lógica preventiva y planificada, que contemple cuotas mínimas de acogida estables en todo el territorio, vinculadas a una evaluación periódica de las capacidades autonómicas y a un sistema de previsión de flujos migratorios. Solo de esta forma será posible equilibrar la solidaridad territorial con la sostenibilidad administrativa y garantizar una protección homogénea y universal de derechos, más allá de coyunturas críticas[96].

---

[95] El Real Decreto-ley 2/2025 representa un avance en la construcción de un marco normativo nacional coherente para la redistribución de menores migrantes no acompañados, al establecer por primera vez procedimientos obligatorios, criterios objetivos (art. 35 *bis* LOEx), coordinación reforzada (art. 35 *quáter*), y un fondo de compensación estatal (art. 35 *quinquies*). Este nuevo marco responde parcialmente a las observaciones del Comité de los Derechos del Niño (CRC/C/ESP/CO/5-6, 2018), que advertía sobre la fragmentación territorial y la ausencia de garantías homogéneas en España. También está alineado formalmente con el deber de asegurar el interés superior del menor, consagrado en el artículo 3.1 de la CDN y en el artículo 39.4 CE. No obstante, el alcance del decreto se restringe a situaciones de contingencia migratoria extraordinaria, sin articular un régimen estructural de protección común aplicable de forma permanente. Esta limitación es especialmente relevante si se considera que ni la Ley Orgánica 4/2000 (LOEx), ni la Ley Orgánica 1/1996 de Protección Jurídica del Menor, ni la LO 8/2021 (de protección integral de la infancia frente a la violencia) configuran un sistema integral de evaluación individual, tutela judicial efectiva o participación activa del menor en redistribuciones interterritoriales. Desde el plano europeo, el modelo tampoco incorpora las garantías mínimas establecidas en la Directiva 2013/33/UE (Directiva de Acogida), en particular en lo relativo a la evaluación individualizada y al derecho del menor a ser oído (art. 23 y 24). En términos jurisprudenciales, la STC 194/2004 y la STC 31/2010 han reconocido que el Estado puede condicionar el ejercicio de competencias autonómicas cuando se trata de garantizar derechos fundamentales o cumplir compromisos internacionales, pero también han subrayado la exigencia de proporcionalidad y respeto al núcleo competencial autonómico (art. 148.1.20ª CE). A nivel europeo, el TEDH ha recordado en *Popov c. Francia* (2012), *Darboe y Camara c. Italia* (2022) y *Rahimi c. Grecia* (2011) que la protección de menores migrantes exige tanto medidas normativas generales como salvaguardias individuales efectivas, acceso a la tutela jurídica, condiciones materiales adecuadas y control jurisdiccional real. Por tanto, el modelo español aún requiere ser complementado con legislación ordinaria que refuerce la participación del menor (art. 12 CDN), garantice su acompañamiento jurídico, y establezca estándares mínimos de acogida y seguimiento en todo el territorio. La transición desde una respuesta de emergencia a una política estructural de infancia y migración depende, en última instancia, de su articulación con el bloque de constitucionalidad, el derecho de la Unión Europea y las obligaciones internacionales asumidas por España.

[96] La doctrina internacional sobre infancia migrante, incluida la Observación general n.º 6 del Comité de los Derechos del Niño (CRC/GC/2005/6), subraya que la protección debe integrarse en políticas públicas estructurales, no depender de respuestas excepcionales o discrecionales.

La humanización del proceso de redistribución es otra de las carencias fundamentales del modelo actual. El menor no es un sujeto pasivo dentro de un mecanismo técnico de reasignación; es una persona dotada de dignidad, voluntad, historia y derechos. Cualquier proceso de derivación entre territorios debe estar precedido por una evaluación individualizada que tenga en cuenta tanto los aspectos demográficos y económicos, como también los vínculos familiares, el arraigo, la trayectoria migratoria, el estado de salud física y mental, y, sobre todo, la voz del propio menor[97]. Incorporar el derecho a ser oído en cada etapa del procedimiento, con asistencia jurídica adecuada, permitiría al sistema cumplir con los estándares internacionales exigidos por el Comité de los Derechos del Niño, así como con la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre el derecho a una consideración efectiva del interés superior del niño[98].

Asimismo, la gestión técnica del nuevo modelo necesita ser acompañada de un sistema robusto de información compartida entre niveles de gobierno. La creación de una plataforma digital estatal interoperable —propuesta en el decreto— debe consolidarse en un Sistema Nacional de Información y Seguimiento de la Infancia Migrante, que permita registrar en tiempo real la trayectoria jurídica, social y administrativa de cada menor, facilite el seguimiento posterior a la redistribución y habilite mecanismos de auditoría, evaluación de calidad y control externo. En nuestra opinión, esta dimensión técnica no debería ser vista como una herramienta de control burocrático, sino como una infraestructura de garantía de derechos, trazabilidad institucional y transparencia pública.

El nuevo modelo de redistribución tampoco puede sostenerse sin una base financiera suficiente, estable y condicionada al cumplimiento de estándares mínimos. El fondo estatal de compensación debe evolucionar hacia un fondo estructural, con cobertura plurianual, asignación automática conforme al reparto, y vinculación expresa a indicadores de calidad en la atención, formación de personal, acceso a la tutela, atención psicológica, escolarización, mediación intercultural y programas de emancipación. La financiación del sistema debe dejar de estar sujeta a los ciclos presupuestarios o al margen de disponibilidad, y pasar a formar parte de las

[97] El artículo 12 de la CDN y la Observación general n.º 14 (CRC/C/GC/14, 2013) obligan a considerar el interés superior del menor de forma individualizada, integrando su opinión en todos los procedimientos que le afecten, incluida la ubicación territorial y su proyecto de vida.

[98] *El Comité de los Derechos del Niño (CRC/C/GC/12 y CRC/C/GC/14) exige que los Estados garanticen el derecho del menor a ser oído en todas las fases administrativas, con apoyo jurídico. El TEDH ha reafirmado esta obligación en Mubilanzila Mayeka c. Bélgica (2006) y Darboe y Camara c. Italia (2022).*

obligaciones permanentes del Estado en materia de protección de la infancia en contexto migratorio[99].

Además de los ajustes técnicos y financieros, resulta urgente redefinir la gobernanza política del sistema. La actual Conferencia Sectorial de Infancia y Adolescencia debería transformarse en un órgano interterritorial colegiado con capacidad decisoria real, donde el Estado y las comunidades autónomas compartan de forma paritaria la definición de políticas, criterios y estándares, y donde puedan participar, con carácter consultivo, representantes del Ministerio Fiscal, del Consejo General de la Abogacía, de entidades sociales especializadas y, en una fórmula innovadora, de personas migrantes extuteladas que aporten su experiencia directa. La legitimidad del sistema exige una arquitectura institucional cooperativa, transparente y participativa[100].

---

[99] La sostenibilidad y legitimidad del modelo de redistribución de menores migrantes no acompañados exige tanto una base técnica sólida como una estructura financiera estable y orientada a resultados. La propuesta de plataforma digital interoperable recogida en el artículo 35 *quinquies* LOEx responde a la necesidad —identificada por el Defensor del Pueblo y por el Comité de los Derechos del Niño (CRC/C/ESP/CO/5-6)— de superar la fragmentación en el registro, seguimiento y trazabilidad institucional de los menores. Su consolidación en un Sistema Nacional de Información y Seguimiento de la Infancia Migrante implicaría integrar datos administrativos, sociales y jurídicos, garantizando acceso restringido, interoperabilidad con sistemas autonómicos y cumplimiento del Reglamento (UE) 2016/679 (GDPR), en particular en lo relativo al tratamiento de datos sensibles de menores. Esta infraestructura permitiría monitorear la eficacia de las medidas de protección y promover mecanismos de evaluación externa y auditoría pública, en línea con los principios de transparencia y buena administración (art. 103 CE). En paralelo, el fondo estatal de compensación previsto en el decreto necesita transitar desde una herramienta contingente hacia un instrumento estructural, dotado de cobertura plurianual, asignación automática conforme a los porcentajes de redistribución y vinculación directa a indicadores verificables de calidad en la acogida. La experiencia de fondos similares, como el Fondo de Refugiados de la UE (ahora integrado en el AMIF – *Asylum, Migration and Integration Fund*), demuestra que condicionar la financiación al cumplimiento de estándares sustantivos mejora el desempeño institucional y garantiza un uso eficaz de los recursos. La jurisprudencia constitucional española (por ejemplo, STC 13/1992 y STC 109/2017) ha reconocido la legitimidad del Estado para establecer fondos finalistas condicionados en el marco de competencias compartidas, especialmente cuando están en juego derechos fundamentales o compromisos internacionales. Incorporar esta lógica permitiría reforzar la corresponsabilidad efectiva entre niveles de gobierno, asegurando que la financiación no dependa del ciclo presupuestario sino de una obligación permanente del Estado derivada del artículo 39 CE y de los tratados internacionales ratificados por España.

[100] La configuración actual de la Conferencia Sectorial de Infancia y Adolescencia, regulada en el artículo 151 de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público, la define como un órgano de cooperación, sin competencias decisorias vinculantes. No obstante, el Tribunal Constitucional ha reconocido en diversas sentencias (por ejemplo, STC 31/2010 y STC 109/2017) que, en ámbitos de competencias compartidas, como la protección de menores migrantes, es constitucionalmente posible —y deseable— establecer fórmulas de cogobernanza real que superen la mera coordinación vertical. Una reconversión de la Conferencia Sectorial en órgano interterritorial paritario con facultades normativas (*soft law*), vinculadas a estándares comunes y evaluables, podría inspirarse en modelos

Todas estas reformas, de carácter técnico, jurídico y político, deberían consolidarse a medio plazo en un marco normativo unificado que otorgue coherencia, sistematicidad y jerarquía al conjunto del régimen jurídico aplicable a menores migrantes no acompañados. Una futura Ley Orgánica de Protección Integral de Menores Migrantes permitiría integrar la legislación de extranjería, las normas autonómicas de protección de la infancia, los estándares internacionales de derechos humanos y los compromisos asumidos por el Estado en esta materia, configurando así un verdadero régimen legal en clave de derechos y de corresponsabilidad institucional[101].

La superación del conflicto entre autonomía regional y obligaciones internacionales no podrá lograrse únicamente mediante una norma sectorial ni a través de medidas administrativas puntuales. Lo que está en juego es mucho más que la mera distribución de menores entre territorios, es la propia capacidad del Estado en su conjunto para actuar como garante activo de los derechos fundamentales de una de las poblaciones más vulnerables del sistema: la infancia migrante no acompañada. Transformar este reto en una oportunidad jurídica e institucional exige una política de Estado sostenida, una estructura normativa coherente y un modelo de gobernanza territorial cimentado en la justicia, la solidaridad y la protección efectiva de derechos[102].

---

como el Comité Federal de Coordinación alemán (*Gemeinsames Bund-Länder-Gremium*) o los *Conseils d'orientation* franceses, que incluyen representación institucional, social y experta. La incorporación consultiva de actores con experiencia directa, como migrantes extutelados, se alinea con los principios de participación significativa y empoderamiento recogidos en la Observación general n.º 12 del Comité de los Derechos del Niño, y reforzaría la legitimidad democrática del sistema desde una perspectiva deliberativa e inclusiva.

[101] Una ley orgánica específica permitiría articular de forma sistemática los artículos 39 CE y 149.1.2ª CE con el artículo 3.1 de la CDN, consolidando un régimen de protección que supere la dispersión normativa entre la LOEx, las leyes autonómicas y la legislación general de infancia. Su valor estructural radicaría en integrar obligaciones internacionales, competencias compartidas y estándares sustantivos bajo un marco jurídico único.

[102] La resolución duradera del conflicto competencial en materia de infancia migrante exige trascender soluciones fragmentadas o sectoriales. Tal como ha indicado el Comité de los Derechos del Niño en su Observación general n.º 5 (CRC/GC/2003/5), de 2003, la aplicación efectiva de la Convención requiere marcos normativos integrales, estrategias nacionales sostenidas y estructuras institucionales con capacidad real de implementación y coordinación. En el plano constitucional español, el artículo 9.2 CE impone a los poderes públicos la obligación de remover obstáculos para la efectividad de los derechos fundamentales, lo que legitima una política de Estado articulada y cooperativa. Experiencias comparadas —como el sistema noruego de cogestión migratoria— muestran que solo estructuras permanentes, dotadas de legitimidad institucional, financiamiento estable y participación social, permiten abordar de forma eficaz desafíos estructurales y proteger a grupos en situación de especial vulnerabilidad.

VIII. Conclusiones

La investigación ha permitido identificar que el conflicto entre la autonomía regional y las obligaciones internacionales del Estado español en la protección de menores migrantes no acompañados es estructural, no circunstancial. La fragmentación normativa, la dualidad competencial entre el Estado y las comunidades autónomas, y la ausencia histórica de una norma estatal vinculante han dado lugar a un sistema desigual, en el que la garantía del interés superior del menor ha dependido del territorio de llegada. En este contexto, el Real Decreto-ley 2/2025 representa un punto de inflexión, al establecer por primera vez un mecanismo obligatorio de redistribución interterritorial con criterios objetivos y respaldo legal.

Este nuevo modelo jurídico supone una transformación significativa de la gobernanza territorial en esta materia, introduciendo una fórmula de corresponsabilidad institucional regulada. A través de una intervención estatal limitada, el sistema articula condiciones operativas a la actuación autonómica, activadas en situaciones de contingencia extraordinaria. Si bien no altera la titularidad competencial en materia de protección de menores, sí introduce una nueva lógica de ejecución coordinada, fundamentada en la necesidad de evitar desigualdades territoriales y cumplir con las obligaciones internacionales asumidas por España.

El estudio comparado con otros países europeos —Italia, Francia, Alemania, Suecia y Noruega— ha permitido constatar que la eficacia de los modelos de redistribución no depende exclusivamente de su carácter obligatorio o voluntario, sino de su base jurídica, sostenibilidad financiera, estándares de calidad y mecanismos de participación del menor. A partir de esta lectura, se concluye que el modelo español avanza en materia de estructuración normativa, pero aún carece de elementos centrales que garanticen la eficacia sustantiva del derecho a la protección.

En definitiva, el Real Decreto-ley 2/2025 constituye una mejora relevante frente al vacío anterior, pero no suficiente. Su aplicación está sujeta a condiciones restrictivas, deja sin resolver dimensiones críticas como la trazabilidad institucional o la participación del menor, y no se proyecta como una política de Estado estructural. Para que este modelo se consolide como garante de derechos, deberá integrarse en una arquitectura legal más ambiciosa, articulada y participativa.

A nivel normativo, resulta imprescindible superar el enfoque de excepcionalidad y construir un régimen común de protección de menores migrantes aplicable también en situaciones ordinarias. Para ello, es necesario establecer cuotas mínimas de acogida distribuidas territorialmente, con base en una planificación nacional vinculada a evaluaciones periódicas de las capacidades autonómicas. Esta

transformación requiere abandonar la lógica reactiva y avanzar hacia una previsión estructural del fenómeno migratorio.

Asimismo, el modelo debe incorporar de forma explícita el derecho del menor a ser oído, reconocido en el artículo 12 de la CDN y en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Esto exige prever procedimientos administrativos individualizados, acompañamiento jurídico garantizado desde el ingreso en el sistema, y mecanismos eficaces para que el menor pueda expresar su voluntad y recibir respuesta motivada a sus expectativas.

El sistema de acogida también requiere una reconfiguración técnica y financiera. La plataforma digital prevista debe ampliarse hacia un Sistema Nacional de Información y Seguimiento, interoperable y actualizado en tiempo real, que garantice trazabilidad, control externo y evaluación de calidad. En paralelo, el fondo estatal de compensación debe transformarse en un fondo estructural y plurianual, cuya asignación esté condicionada al cumplimiento de estándares de tutela, escolarización, atención sanitaria y programas de emancipación.

En cuanto a la gobernanza, es necesario reforzar la legitimidad y la eficacia institucional del sistema mediante la creación de un órgano interterritorial colegiado con capacidad normativa flexible, representación paritaria del Estado y las comunidades autónomas, y participación consultiva de actores sociales especializados. Este órgano debería superar el carácter meramente consultivo de la actual Conferencia Sectorial de Infancia y Adolescencia, operando como espacio permanente de definición conjunta de políticas.

Por último, todas estas medidas deben consolidarse en una futura Ley Orgánica de Protección Integral de Menores Migrantes, que unifique las normas existentes, armonice la legislación autonómica con la estatal y articule en un solo cuerpo legal los principios constitucionales, las obligaciones convencionales y los estándares internacionales de derechos humanos. Esta ley debe concebirse no como una respuesta puntual, sino como un eje estructural de la política de infancia del Estado español en el contexto migratorio. Solo así se logrará superar de forma definitiva la tensión entre autonomía regional y responsabilidad internacional

Principales fuentes bibliográficas utilizadas

1. Convenciones y tratados internacionales

- **Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH)**. Firma: Roma, 4 de noviembre de 1950. Entrada en vigor: 3 de septiembre de 1953. Ratificación

por España: 26 de septiembre de 1979 (BOE-A-1979-24010). Contenido: Protección de derechos y libertades fundamentales. España mantiene reservas sobre los artículos 5 y 6 debido a incompatibilidades con su normativa militar. *Vid* https://www.boe.es/eli/es/ai/1950/11/04/(1)

- **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**. Adopción: 16 de diciembre de 1966 por la Asamblea General de la ONU. Entrada en vigor: 23 de marzo de 1976. Ratificación por España: 27 de abril de 1977 (entrada en vigor para España: 27 de julio de 1977). Obligaciones clave: Trato digno (art. 7), debido proceso (art. 9), derechos del niño (art. 24). Publicación oficial: BOE-A-1977-1073. *Vid* https://www.boe.es/boe/dias/1977/04/30/pdfs/A09337-09343.pdf

- **Convención sobre los Derechos del Niño (CDN)**. Adopción: 20 de noviembre de 1989 por la Asamblea General de la ONU. Entrada en vigor: 2 de septiembre de 1990. Ratificación por España: 30 de noviembre de 1990 (BOE-A-1990-31312). Principio rector: El interés superior del niño (arts. 3, 12, 20, 22), que obliga a que toda medida que afecte a menores priorice su bienestar y derechos fundamentales. *Vid* https://www.boe.es/eli/es/ai/1989/11/20/(1)

- **Protocolo de Acuerdo firmado entre Italia y Albania**, 6 de noviembre de 2023. El Memorando de Entendimiento firmado entre la Primera Ministra de Italia, Giorgia Meloni, y el Primer Ministro de Albania, Edi Rama, establece la cooperación bilateral en materia de gestión migratoria. El acuerdo prevé la creación de dos centros en Albania (Shëngjin y Gjader) bajo jurisdicción italiana y con personal italiano, destinados a la identificación, tramitación de solicitudes de asilo y posibles repatriaciones de migrantes rescatados en el mar por Italia. El acuerdo contempla una capacidad de hasta 3.000 personas simultáneamente y una gestión anual estimada de 36.000 migrantes. Las personas consideradas «vulnerables» quedan excluidas del traslado. La Cámara de Diputados italiana y el Tribunal Constitucional albanés han firmado el 24 y 29 de enero, respectivamente, el memorando de entendimiento sobre las migraciones que acordaron en noviembre de 2023. *Vid* https://migreurop.org/article3235.html

1.1. Otros recursos:

• **Proyecto de la Comisión de Derecho Internacional sobre Responsabilidad del Estado por Hechos Internacionalmente Ilícitos, 2001**. Aprobación: 53º período de sesiones de la Comisión de Derecho Internacional (CDI), 2001. Presentación: Asamblea General de la ONU, documento A/56/10. Contenido: Establece los

principios y reglas sobre la responsabilidad internacional de los Estados por el incumplimiento de obligaciones internacionales, incluyendo la atribución de conductas y las consecuencias jurídicas de los hechos internacionalmente ilícitos. Publicación oficial: El texto completo y los artículos pueden consultarse en el documento de la ONU y en análisis doctrinales. *Vid* https://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/manual/responsabilidad/Proyecto%20de%20Art%EDculos%20sobre%20RESPONSABILIDAD%20DEL%20ESTADO%20POR%20HECHOS%20INTERNACIONALMENTE%20IL%CDCITOS.pdf

2. Observaciones y documentos de comités internacionales

- **1999. Comité de Derechos Humanos**, Observación general n.º 27, CCPR/C/GC/27. Trata sobre el derecho a la libertad de circulación y las limitaciones justificadas bajo el Pacto. Destaca el principio de proporcionalidad (párrs. 13–15). *Vid* https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1400.pdf

- **2003. Comité de los Derechos del Niño**, Observación general n.º 5, CRC/GC/2003/5. Refuerza la obligación de los Estados de asegurar una aplicación integral de la CDN en el ámbito interno. *Vid* https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=jDe8%2BRmgBFnzu%2BJ%2FiXb%2F54uptEsJzRZVhhpf6ifaiX4WdOKLBZKGJxGhV43kkVl9TQ6q6IJUYnUQU2lOVSjvkw%3D%3D

- **2005. Comité de los Derechos del Niño**, Observación general n.º 6, CRC/GC/2005/6. Establece directrices sobre menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen. *Vid* https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=Kt6jp0JfQDDZ3%2BAoYsjf4kWfeP37j7rVMJHsqlnVZkMRqqWRYXociCqK4cSjvWeHP6GhGm1fTThbkcwcle6cyg%3D%3D

- **2009. Comité de los Derechos del Niño**, Observación general n.º 12, CRC/C/GC/12. El derecho del niño a ser escuchado en todos los asuntos que le afectan, incluyendo procedimientos administrativos y judiciales. *Vid* https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2011/7532.pdf#:~:text=oportunidad%20de%20ser%20escuchado%2C%20en%20todo%20procedimiento%20judicial%20o%20administrativo

- **2013. Comité de los Derechos del Niño**, Observación general n.º 14, CRC/C/GC/14. Desarrolla el contenido del "interés superior del niño" como principio interpretativo, sustantivo y procesal. *Vid*

https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=XkHp%2BvNU4%2BBC7NkKy2JqD4%2B4TILPIwrpXiI4%2BWKOcc6Z%2Bno8IQAsoKKDEmraEd82V5p24bGkQIhoAAnpDpBqJw%3D%3D

- **2015. Comité de los Derechos del Niño**, Observaciones finales a Suecia, CRC/C/SWE/CO/5. Recomienda alinear procedimientos de asilo y acogida con el interés superior del niño. *Vid* https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=YqN8g98j7CiQg%2FSH%2FFeAawBsnvoo1g%2FP2lZ055beov1BevmI2tU9ATv80uoTahEI0VFm8mlXAhF0FczXzRTO0Q%3D%3D

- **2016. Comité de Derechos Humanos**, Dictamen n.º 2728/2016, CCPR/C/122/D/2728/2016. Caso del menor afgano Z.A. c. Dinamarca. El Comité concluyó que la deportación del menor sin evaluación del interés superior constituía una violación del artículo 24. *Vid* https://docs.un.org/es/CCPR/C/127/D/2728/2016

- **2018. Comité de los Derechos del Niño**, Observaciones finales a España, CRC/C/ESP/CO/5-6. Critica las disparidades entre comunidades autónomas en materia de protección de menores migrantes. *Vid* https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=MyLa3g4XuHNWgst7JBbCdh17%2F19X%2Fgo0yygpE91%2B9w9OUZqSdwZwn8O27DkJBoqvU1eYG9EGoPHvvg9Mi9eZvw%3D%3D

3. Jurisprudencia internacional

3.1. Opinión Consultiva

• **Corte Interamericana de Derechos Humanos**, *Opinión Consultiva OC-21/14*, 19 de agosto de 2014. Titulada "Derechos y garantías de niños y niñas en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional". Solicitada por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. La Corte establece obligaciones positivas para proteger los derechos de niños migrantes, incluso cuando no hay acompañamiento familiar. *Vid* https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_21_esp.pdf

3.2. Sentencias

- **Corte Interamericana de Derechos Humanos**, *Velásquez Rodríguez c. Honduras*, sentencia de 29 de julio de 1988. Establece el estándar de la

debida diligencia estatal frente a violaciones graves de derechos humanos. Doctrina aplicable en contextos de omisión de protección estatal. *Vid* https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_04_esp.pdf

- **Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH)**, *Mubilanzila Mayeka y Kaniki Mitunga c. Bélgica*, sentencia de 12 de octubre de 2006. El TEDH encontró que la detención de una niña congoleña de cinco años, sola, en un centro para adultos, violó los artículos 3 y 8 del CEDH. ECLI:CE:ECHR:2006:1012JUD001317803. *Vid* https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-77447%22]}

- **TEDH**, *Scoppola c. Italia (n.º 2)*, Gran Sala, sentencia de 17 de septiembre de 2009, n.º 10249/03. Si bien el caso se centra en la retroactividad de la ley penal, es jurisprudencia clave en cuanto al principio de legalidad y su aplicación reforzada cuando están en juego derechos fundamentales. CE:ECHR:2009:0917JUD001024903.

- **TEDH**, *Al-Skeini c. Reino Unido*, sentencia de 7 de julio de 2011. Define el alcance extraterritorial de la jurisdicción estatal bajo el artículo 1 del CEDH. Relevante para menores migrantes afectados por actuaciones fuera del territorio estatal. ECLI:CE:ECHR:2011:0707JUD005572107. *Vid* https://international.vlex.com/vid/case-of-skeini-and-870650206?_hsfp=1581453675&_hssc=120969623.1.1747094400214&_hstc=120969623.6fa385653ecd7c9674ba06f08984886d.1747094400211.1747094400212.1747094400213.1

- **TEDH**, *Hirsi Jamaa y otros c. Italia*, sentencia de 23 de febrero de 2012. Asunto sobre devoluciones colectivas en alta mar. El TEDH establece que Italia violó los artículos 3 y 13 del CEDH al devolver a migrantes sin evaluar el riesgo individualizado. ECLI:CE:ECHR:2012:0223JUD002772609. *Vid* https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22002-102%22]}

- **TEDH**, *Popov c. Francia*, sentencia de 19 de enero de 2012. Demandas acumuladas n.º 39472/07 y 39474/07. Se condena a Francia por detener a menores migrantes en condiciones inadecuadas junto a sus padres. CE:ECHR:2012:0119JUD003947207. *Vid* https://www.mjusticia.gob.es/eu/AreaInternacional/TribunalEuropeo/Documents/1292429079749-Sentencia_Popov_c_Francia.pdf

- **TEDH**, *Rahimi c. Grecia*, sentencia de 5 de abril de 2011. Caso de un menor afgano detenido en condiciones precarias y sin acceso a asistencia legal. Se

violaron los artículos 3 y 5 del CEDH. ECLI:CE:ECHR:2011:0405JUD008689809. *Vid* https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-104366

- **TEDH**, *Darboe y Camara c. Italia*, sentencia de 21 de julio de 2022. Asunto n.º 5797/17. El Tribunal considera que Italia incumplió su obligación de proteger a dos menores gambianos no acompañados. Violación de los artículos 3, 5.1 y 13 del CEDH. ECLI:CE:ECHR:2022:0721JUD000579717. *Vid* https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-218424%22]}

- **Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE)**, *NS c. Reino Unido y Países Bajos*, asuntos acumulados C-411/10 (N. S.) y C-493/10 (M. E. y otros). Sentencia del 21 de diciembre de 2011. Declara que los Estados miembros no pueden trasladar a solicitantes de asilo a otro Estado miembro donde existan deficiencias sistemáticas en el procedimiento de asilo o en las condiciones de acogida. ECLI:EU:C:2011:865. *Vid* https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A62010CJ0411

4. Jurisprudencia española y extranjera

- Tribunal constitucional:

  - ATS (Sala 3.ª, Sección 5.ª) de 25 de marzo de 2025 nº Recurso: 22/2025 | ROJ: ATS 3180/2025 | ECLI:ES:TS:2025:3180A Ponente: Ángeles Huet de Sande
    El Tribunal Supremo ordena al Gobierno la adopción urgente de medidas en relación con los menores no acompañados en Canarias, requiriendo la evaluación y acogida inmediata en el Sistema Nacional de Acogida de Protección Internacional: https://www.iberley.es/jurisprudencia/auto-contencioso-administrativo-tribunal-supremo-sala-lo-contencioso-administrativo-seccion-quinta-25-3-25-48663822; http://www.migrarconderechos.es/jurisprudenceMastertable/jurisprudencia/ATS_menores_no_acompanados

  - RTC. Recurso de inconstitucionalidad n.º 2437-2025. Promovido por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid contra 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: https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2025-9146

- RTC. Recurso de inconstitucionalidad n.º 3124-2025. Promovido por el Gobierno de Aragón contra 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: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2025-11197

- RTC. Recurso de inconstitucionalidad n.º 3318-2025 Promovido por la Junta de Extremadura contra 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: https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2025-11200

- RTC. Recurso de inconstitucionalidad n.º 3224-2025. Promovido por el Gobierno de Cantabria contra 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: https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2025-11198

- STC 214/1989, de 21 de diciembre (BOE nº 10, de 11 de enero 1990). Fundamento de los principios básicos sobre competencias estatales en materia de relaciones internacionales. ECLI:ES:TC:1989:214. *Vid* https://www.congreso.es/constitucion/ficheros/sentencias/stc_214_1989; https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/1420pdf

- STC 13/1992, 6 de febrero (BOE nº 54, de 3 de marzo). Establece límites en la delegación de competencias del Estado hacia las comunidades autónomas. Relevante para el análisis de coordinación interterritorial. ECLI:ES:TC:1992:13. *Vid* https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/1900

- STC 61/1997 (ECLI:ES:TC:1997:61), de 20 de marzo (BOE nº 99, de 25 de abril). En su FJ 7, indica que el Estado puede intervenir para garantizar la unidad del sistema cuando están en juego derechos fundamentales. *Vid* https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-T-1997-8872

- STC 194/2004 (ECLI:ES:TC:2004:194), de 4 de noviembre (BOE nº 279, de 02 de diciembre). El FJ 7 declara la prevalencia de los convenios internacionales ratificados por España sobre la legislación ordinaria, cuando afectan a derechos fundamentales. *Vid* https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/5199

- STC 13/2007 (ECLI:ES:TC:2007:13), 18 de enero de 2007 (BOE nº 40, de 15 de febrero). Analiza el principio de igualdad en la aplicación territorial de derechos fundamentales. *Vid* https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/5980

- STC 236/2007 (ECLI:ES:TC:2007:236), de 7 de noviembre (BOE nº 295, de 10 de diciembre). Analiza la ejecución autonómica de competencias compartidas. *Vid* https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/6203

- STC 247/2007 (ECLI:ES:TC:2007:247), de 12 de diciembre (BOE nº 13, de 15 de enero 2008). Reitera el principio de igualdad en la prestación de servicios públicos esenciales por parte de las CCAA. *Vid* https://hj.tribunalconstitucional.es/es-ES/Resolucion/Show/6214; https://derechoaragones.aragon.es/bvda/es/consulta/registro.do?id=607711

- STC 31/2010 (ECLI:ES:TC:2010:31), de 28 de junio de 2010 (BOE nº 172, de 16 de julio). Sentencia sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña. En su Fundamento Jurídico 14 aclara que el reparto competencial no puede obstaculizar el cumplimiento de obligaciones internacionales. *Vid* https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2010-11409

- STC 45/2017 (ECLI:ES:TC:2017:45), de 27 de abril (BOE nº 126, de 27 de mayo). Declara inconstitucionales diversas actuaciones unilaterales de comunidades autónomas que comprometen la unidad del sistema normativo nacional. *Vid* https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2017-5902

- STC 109/2017 (ECLI:ES:TC:2017:109), de 21 de septiembre (BOE nº 247, de 13 de octubre). Estudia el margen de actuación autonómica frente a competencias exclusivas del Estado. *Vid* https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2017-11750

- STC 132/2018 (ECLI:ES:TC:2018:132), de 13 de diciembre. En su FJ 6 subraya la tensión entre autonomía organizativa de las CCAA y la obligación estatal de cumplir con tratados internacionales. *Vid* https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2019-457

- STC 140/2018 (ECLI:ES:TC:2018:140), 20 de diciembre. FJ 6. Refuerza la obligación de cooperación leal entre niveles de gobierno en materia de derechos fundamentales. *Vid* https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2019-957

- Tribunal Supremo español

  - STS (ECLI:ES:TS:2025:3180A), de 25 de marzo de 2025. Este auto se refiere al recurso ordinario número 22/2025 y aborda la solicitud de medidas cautelares en relación con menores solicitantes de asilo en la Comunidad Autónoma de Canarias. El Tribunal Supremo, en este auto, concede una medida cautelar positiva, requiriendo al Gobierno de España que proporcione acogida efectiva a los menores migrantes no acompañados que han solicitado protección internacional y que se encuentran en los servicios de acogida de Canarias. *Vid* https://www.poderjudicial.es/search/openDocument/14b7e2ad6029040e; https://www.iberley.es/jurisprudencia/auto-contencioso-administrativo-tribunal-supremo-sala-lo-contencioso-administrativo-seccion-quinta-25-3-25-48663822

- Tribunal Supremo de Noruega

  - Rt. 2015 s. 93 (el país no utiliza ECLI), 1 de enero de 2015. El Tribunal establece que el Estado está obligado a garantizar condiciones adecuadas de acogida para menores migrantes no acompañados, subrayando el deber estatal de protección efectiva en contextos de migración infantil.

5. Normativa española

• Constitución Española (1978). Aprobada por las Cortes Generales el 31 de octubre de 1978, ratificada por referéndum el 6 de diciembre de 1978 y sancionada el 27 de diciembre. Publicada en el BOE núm. 311, de 29 de diciembre de 1978.

• 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 (Reglamento General de Protección de Datos - GDPR). DOUE L 119, de 4 de mayo de 2016.

• Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA). Regula el sistema de financiación autonómico. BOE núm. 236, de 1 de octubre de 1980.

• Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor. Refuerza la protección integral de los menores y establece las bases del sistema de protección. BOE núm. 15, de 17 de enero de 1996.

• Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (LOEx). Modificada por el Real Decreto-ley 2/2025. BOE núm. 10, de 12 de enero de 2000.

• Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia. Incluye medidas preventivas, procesales y de atención a las víctimas. BOE núm. 134, de 5 de junio de 2021.

• Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Establece las bases del funcionamiento del sector público estatal y las relaciones entre administraciones. BOE núm. 236, de 2 de octubre de 2015.

• Real Decreto 1155/2024, de 7 de noviembre, por el que se regula el procedimiento de actuación conjunta entre el Estado y las comunidades autónomas en situaciones de emergencia migratoria. BOE núm. 267, de 8 de noviembre de 2024.

• Real Decreto-ley 2/2025, de 18 de marzo, por el que se modifica la Ley Orgánica 4/2000 para establecer el mecanismo de reparto interterritorial obligatorio de menores extranjeros no acompañados. BOE núm. 67, de 19 de marzo de 2025.

6. Normativa y experiencias comparadas

- **Alemania:**

Asylgesetz (Ley de Asilo), versión promulgada el 2 de septiembre de 2008 (BGBl. I S. 1798), modificada por última vez el 11 de marzo de 2016 (BGBl. I S. 394), publicada en el Bundesgesetzblatt: https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_asylvfg/englisch_asylvfg.html

Sozialgesetzbuch (SGB) Achtes Buch – Kinder- und Jugendhilfe (Código Social - Libro VIII - Ayuda a la infancia y juventud), versión de la Notificación de 11 de septiembre de 2012 (BGBl. I S. 2022), última modificación por el art. 3 de la Ley de 24 de febrero de 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 57), publicada en el Bundesgesetzblatt: https://www.gesetze-im-internet.de/sgb_8/BJNR111630990.html

Sistema EASY (Erstverteilung der Asylbegehrenden), mecanismo nacional de distribución inicial de solicitantes de asilo entre los Länder, regulado por el Asylgesetz, art. 45. Explicación oficial – BAMF: https://www.bamf.de/EN/Themen/AsylFluechtlingsschutz/AblaufAsylverfahrens/Erstverteilung/erstverteilung-node.html

- **Francia:**

Loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance, promulgada el 5 de marzo de 2007 y publicada en el Journal Officiel de la République Française el 6 de marzo de 2007: https://www.legifrance.gouv.fr/dossierlegislatif/JORFDOLE000017985173

Circulaire n° 2013-201 de 18 de diciembre de 2013 sobre la evaluación de la minoría y el aislamiento de menores extranjeros no acompañados: https://www.legifrance.gouv.fr/circulaire/id/36707

Circulaire du 29 décembre 2016 relativa a las condiciones de salida del territorio nacional de menores: https://www.legifrance.gouv.fr/circulaire/id/41689

- **Italia:**

Legge 7 aprile 2017, n. 47 – Disposizioni in materia di misure di protezione dei minori stranieri non accompagnati (Ley Zampa), promulgada el 7 de abril de 2017 y en vigor desde el 6 de mayo de 2017, publicada en la Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana: https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2017/04/21/17G00062/sg

- **Noruega:**

Lov om barnevern (barnevernsloven) – Ley de Protección Infantil de 18 de junio de 2021 n.º 97 (vigente desde 1 de enero de 2023), que sustituye a la Ley de Protección Infantil de 1992: https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2021-06-18-97

Utlendingsloven (Immigration Act) – Act of 15 May 2008 nº 35, promulgada el 15 de mayo de 2008: https://www.regjeringen.no/en/dokumenter/immigration-act/id585772/

Opplæringslova (Ley de Educación), especialmente § 2-1, promulgada el 17 de julio de 1998: https://lovdata.no/dokument/NLO/lov/1992-07-17-100

- **Suecia:**

Lag (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga (Ley de 1964:167 con disposiciones especiales sobre jóvenes), promulgada el 24 de abril de 1964: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-1964167-med-sarskilda-bestammelser-om-unga_sfs-1964-167/

Socialtjänstlagen (2001:453) (Ley de Servicios Sociales), promulgada el 7 de junio de 2001: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/socialtjanstlag-2001453_sfs-2001-453/

7. Organismos, entidades y documentos

• ASGI: Associazione per gli Studi Giuridici sull'Immigrazione (ASGI). Organización italiana especializada en derecho de inmigración y protección de derechos fundamentales de migrantes: https://www.asgi.it/

• Asociación Alemana de Servicios Juveniles: Verband der Kinder- und Jugendhilfe, Alemania. Asociación nacional dedicada a la protección de la infancia y adolescencia: https://www.vpk.de/de/

• CEAR: Comisión Española de Ayuda al Refugiado. Organización española no gubernamental que presta asistencia a solicitantes de asilo y migrantes: https://www.cear.es/

• Comisión Europea: Institución de la Unión Europea responsable de proponer legislación, aplicar decisiones y gestionar el funcionamiento general de la UE: https://commission.europa.eu/index_es

• Conferencia Permanente de Ministros del Interior (Alemania): Órgano de coordinación federal entre el Ministerio del Interior alemán y los Länder, relevante para políticas migratorias y de infancia: https://www.innenministerkonferenz.de/IMK/DE/homepage/homepage-node.html

• Conferencia Sectorial de Infancia y Adolescencia: Órgano de cooperación interadministrativa entre el Gobierno de España y las comunidades autónomas en materia de políticas de infancia: https://www.juventudeinfancia.gob.es/es/Infancia/conferencia-sectorial-infancia-y-adolescencia

• Consejo de Europa: Organización internacional dedicada a promover los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho en Europa: https://www.coe.int/en/web/portal/home

• Consejo de Ministros: Órgano colegiado del Gobierno de España encargado de aprobar decisiones políticas y normativas, incluyendo las relativas a la redistribución de menores: https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/paginas/index.aspx

• Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud: Órgano de coordinación del Sistema Nacional de Salud español entre el Estado y las comunidades autónomas: https://www.sanidad.gob.es/organizacion/consejoInterterri/home.htm

• Défenseur des Droits: Institución francesa independiente que vela por la protección de derechos y libertades, especialmente en la infancia y no discriminación. Informe n.º 18-20, 2018: https://www.defenseurdesdroits.fr/

• Deutsches Kinderhilfswerk: ONG alemana enfocada en la defensa de los derechos de la infancia y en la promoción de condiciones equitativas para niños y niñas: https://www.dkhw.de/

• Human Rights Watch: Organización internacional de derechos humanos que documenta abusos y promueve reformas, incluyendo informes sobre menores migrantes: https://www.hrw.org/

• Ministerio de Juventud e Infancia: Departamento del Gobierno de España competente en políticas de protección y bienestar de la infancia: https://www.juventudeinfancia.gob.es/es

• Plataforma de Infancia: Coalición española de organizaciones que trabajan por los derechos de la infancia, incluyendo menores migrantes: https://www.plataformadeinfancia.org/

• Save the Children: ONG internacional centrada en los derechos de la infancia. Informes específicos sobre migración infantil en España e Italia: https://www.savethechildren.net/

• Sistema Nacional de Información y Seguimiento de la Infancia Migrante: Plataforma española de recopilación y análisis de datos sobre menores migrantes no acompañados: https://observatoriodelainfancia.mdsocialesa2030.gob.es/productos/pdf/recogidaDatosMaltratoInfantil.pdf; https://www.inclusion.gob.es/documents/1652165/4998667/INFORME_FISI_2023_accesible.pdf/eec715ec-0204-9f7f-9ed2-752b7e404a09?t=1719902353115; https://www.inclusion.gob.es/documents/410169/2156583/Manual_de_Gestion.pdf/b24db193-ef37-18a9-a2d8-a1bb82f92f8e?t=16759474908038

• UNICEF: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. Organismo internacional que promueve los derechos del niño y presta asistencia humanitaria: https://www.unicef.org/

8. Sitios web y documentos digitales

• https://www.boe.es: Boletín Oficial del Estado (España): Fuente oficial de legislación española, incluyendo leyes, decretos, resoluciones y otras disposiciones generales.

• https://www.ohchr.org: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos: Publicaciones y recursos sobre derechos humanos a nivel global.

• https://www.echr.coe.int: Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH): Sitio institucional del TEDH con información sobre su funcionamiento, jurisprudencia y documentos relevantes.

• https://hudoc.echr.coe.int: Base de datos HUDOC: Jurisprudencia y resoluciones del TEDH, incluyendo sentencias, decisiones, informes y opiniones consultivas.

• https://www.anci.it: Asociación Nacional de Municipios Italianos (ANCI): Representa los intereses de los gobiernos locales italianos y promueve la cooperación institucional.

• https://www.gencat.cat: Generalitat de Catalunya: Portal institucional de la administración autonómica catalana, con acceso a normativas y estudios sobre descentralización.

• https://www.juventudeinfancia.gob.es: Ministerio de Juventud e Infancia (España): Información y recursos oficiales sobre infancia, adolescencia y políticas públicas relacionadas.

• https://www.mjusticia.gob.es: Ministerio de Justicia (España): Documentos legales, estadísticas y servicios vinculados a la administración de justicia española.

• https://revistas.uned.es: Revistas Científicas de la UNED: Publicaciones académicas en distintas disciplinas, con acceso abierto a investigaciones especializadas.

• https://repository.upb.edu.co: Repositorio Institucional de la Universidad Pontificia Bolivariana (Colombia): Tesis, artículos y trabajos de investigación en acceso abierto.

• https://infomie.net: InfoMIE: Base de datos sobre normativa, jurisprudencia y buenas prácticas en la protección de menores extranjeros no acompañados en Europa.

• https://www.cepc.gob.es: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (España): Publicaciones y recursos sobre derecho público, ciencia política y constitucionalismo.

• https://www.plataformadeinfancia.org: Plataforma de Infancia: Red de organizaciones en defensa de los derechos de la infancia en España, con informes y análisis de políticas públicas.

• https://www.comunidad.madrid: Portal institucional de la Comunidad de Madrid: Información oficial sobre servicios públicos, legislación y noticias autonómicas.

• https://efe.com: Agencia EFE: Principal agencia de noticias en español con cobertura nacional e internacional.

• https://elpais.com: El País: Diario de información general español, con análisis, reportajes y cobertura sobre temas sociales y políticos.

• https://gaceta.es: La Gaceta: Medio digital con noticias de actualidad política, jurídica y económica en España.

• https://huffingtonpost.es: HuffPost España: Plataforma digital de noticias y opinión sobre temas de actualidad.

• https://bienestaryproteccioninfantil.es: Portal de Bienestar y Protección Infantil: Información, legislación y documentos sobre la protección de la infancia en España.

• https://www.parlament.cat: Parlamento de Cataluña: Sitio oficial con legislación, actas y documentación parlamentaria autonómica.

9. Publicaciones académicas

LARA AGUADO, Ángeles (coord.), Protección de menores en situaciones transfronterizas: análisis multidisciplinar desde las perspectivas de género, de los derechos humanos y de la infancia, Tirant lo Blanch, 2023.

BARBERO, Javier Roldán, "El reparto de competencias entre la Unión Europea y sus Estados miembro en materia de inmigración y asilo", Revista de derecho migratorio y extranjería, nº 57, 2021, pp. 17-46.

BLÁZQUEZ RODRÍGUEZ, Irene (coord.), Competencias y estrategias de las comunidades autónomas en materia de inmigración: una visión desde la Comunidad Autónoma de Andalucía, Junta de Andalucía, Consejería de Economía y Desarrollo Tecnológico, 2009.

CHÉLIZ INGLÉS, Mª Carmen, "La vulnerabilidad de los menores en los procesos migratorios: marco jurídico y vías de protección", en Ángeles Lara Aguado, Pablo Melgarejo Cordón, María Encarnación Vílchez Vivanco (coords.) La Protección de la infancia migrante frente a las diferentes caras de la violencia de género, la discriminación y la trata, Sepín, 2022.

COVELO PÉREZ, José Miguel, "Los menores extranjeros no acompañados en la comunidad autónoma de Galicia: Disertaciones sobre la vida de menor inmigrante", en Antonio Salvador Jiménez Hernández, Mariana Gómez Vicario, María Gema López Lajusticia, Inmaculada Mengual Martín (coords.), Adolescentes migrantes sin referentes familiares: Responsabilidad política, solidaridad y conciencia ciudadana, Dykinson, 2024, págs. 21-36.

DAGA, Giuliana; LÓPEZ BÓO, Florencia y van der WERF, Cynthia: Crecer en movimiento. Desafíos y oportunidades para la primera infancia migrante, Banco Interamericano de Desarrollo Unidad de Migración División de Protección Social y Salud, Septiembre 2024 (https://publications.iadb.org/es/publications/spanish/viewer/Crecer-en-movimiento-desafios-y-oportunidades-para-la-primera-infancia-migrante.pdf).

DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, Tomás, "La protección e integración social de los menores extranjeros no acompañados (MENAS) en el Estado autonómico", Revista general de derecho constitucional, nº 41, 2024.

Defensor del Pueblo. *Niñas y niños extranjeros en España solos o acompañados*, 2025 (https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2025/05/Ninas-y-ninos-extranjeros-en-Espana-solos-o-acompanados.pdf).

DURÁN AYAGO, Antonia. "Solidaridad territorial: la clave para proteger a los menores extranjeros no acompañados" (*The Conversation*) (15/07/2024) https://theconversation.com/solidaridad-territorial-la-clave-para-proteger-a-los-menores-extranjeros-no-acompanados-234703

DURÁN RUIZ, Francisco Javier; Cuesta Revilla, José; Navarro Ortega, Asensio (coords.), *Retos de las migraciones de menores, jóvenes y otras personas vulnerables en la UE y España: respuestas jurídicas desde la perspectiva de género*, Aranzadi, 2021.

EUAA/FRA: Protecting the rights of unaccompanied children in transnational asylum procedures (https://euaa.europa.eu/news-events/euaa-and-fra-protecting-rights-unaccompanied-children-transnational-asylum-procedures).

FERNÁNDEZ ALLES, José Joaquín, "La delegación de competencias en materia de inmigración a las comunidades autónomas", Revista de Estudios Fronterizos del Estrecho de Gibraltar: REFEG, nº 12, 2024.

GARCÍA GARCÍA, Teseida. "La necesaria coordinación entre la Administración Central y las comunidades autónomas para la distribución de los menores extranjeros no acompañados por el territorio nacional", *Revista de derecho migratorio y extranjería*, nº. 62, 2023, págs. 17-34.

GARCÍA JUAN, Laura. "La STC 31/2010, de 28 de junio. Punto y Final en Materia de Competencias en Inmigración". Repositorio UPB

(https://repository.upb.edu.co/bitstream/handle/20.500.11912/2947/Artículo%20Laura%20García.pdf).

GONZÁLEZ MORENO, Beatriz, "Menores extranjeros no acompañados y seguridad nacional", en M. Olaya Godoy (Coord.), *Libertad y seguridad en un contexto global: retos y desafíos para los sistemas de garantía de los derechos fundamentales*, 2020, págs. 171-216.

HASENKAMP, Miao-ling. "Renegotiating the city: refugee resettlement between surveillance, austerity, and activism in German urban communities". Globalizations, Vol. 21, nº 2, 2024, pp. 226–252.

LO COCO, Maite Daniela; Calderó Delgado, Clara; Cucurull, Irina Samy y Berrio, Andres G. Llegadas marítimas a Canarias: excepcionalidad y racismo, diciembre 2023 (https://iridia.cat/wp-content/uploads/2023/12/Informe-Canarias_12_2023.pdf).

MÁCSAI, Györgyi; MENTZELOPOULOU, María-Margarita. Child migrants: Irregular entry and asylum (https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/766235/EPRS_BRI(2024)766235_EN.pdf).

MARTÍNEZ CORTECERO, Mónica W. "Análisis del Real Decreto-ley 2/2025 sobre medidas urgentes para menores de edad extranjeros no acompañado" Sepin (marzo, 2005) (https://www.sepin.es/cronus-juridico/documento/verDoc.asp?dist=44&referencia=SP%2FDOCT%2F128155&cod=0JP1T10Vd0FF1%24v0G90FP1yB0F%400Fa17N1zk09P1ep1DU0801vk01U0801dE1DR05u1%3DP0Gz0Ha17U01r0Fa1Aa1DV0Fk1C42AE0Fa1LK1DU0Ha1Ab0H60Fa1Gl00%2D0G%5F1Gg0HL0FF0ya01U0GB0Ok0lu0E%2D07p1iR).

MOLÉS, Eduard Roig, "Autonomía e inmigración: competencias y participación de las Comunidades Autónomas y los Entes locales en materia de inmigración", en Miguel Revenga Sánchez (coord.), *Problemas constitucionales de la inmigración. Una visión desde Italia y España*: (II Jornadas italo-españolas de Justicia Constitucional). El Puerto de Santa María, 3-4 octubre de 2003, 2004, págs. 359-400.

PÉREZ MARTÍN, Lucas Andrés. "Llegada de menores extranjeros no acompañados a España: entre protocolos y derechos", *The Conversation* (26/09/2024) (https://theconversation.com/llegada-de-menores-extranjeros-no-acompanados-a-espana-entre-protocolos-y-derechos-239787).

PORRAS RAMÍREZ, José María, "La migración, ¿solución o problema? La sesgada respuesta de la Unión Europea". Teoría y realidad constitucional, nº 55, 2025, pp. 115-140.

SERRANO SÁNCHEZ, Lucía I., "La subordiscriminación y la vulnerabilidad de las y los menores extranjeros no acompañados", Anuario de filosofía del derecho, nº 37, 2021, págs. 463-485.

SLAMA, Serge. "Mineurs isolés étrangers: La fabrique d'un infra-droit d'exclusion". Actualité juridique Famille, nº 02, 2014, pp. 84–102.