

**VOTO PARTICULAR QUE FORMULAN LOS CONSELLERS SRES. MARIA BALLESTER CARDELL, MARÍA DE LOS ÁNGELES BERROCAL VELA, LOURDES AGUILÓ BENNASSAR Y ANTONIO DIÉGUEZ**

Con el máximo respeto al criterio del resto de miembros del Consejo Consultivo que aprueban el Dictamen 37/2025, y al amparo del artículo 22 de la Ley 5/2010, de 16 de junio, y del artículo 27 del Reglamento orgánico de esta institución, nos vemos obligados a formular el presente voto particular. Nuestra discrepancia se sustenta en las siguientes consideraciones:

I. Sobre la innecesaria referencia a las competencias de los Consejos Insulares en el apartado dedicado a la legitimación.

Con carácter previo al fondo del debate, el Dictamen aprobado por la mayoría, cuando analiza la legitimación del Gobierno de las Illes Balears, se extiende explicando las competencias de los Consejos Insulares de cada una de las Islas Baleares en materia de protección de menores y materias conexas. Los firmantes de este voto particular entendemos que esta referencia resulta innecesaria a los efectos de interponer o no un recurso de inconstitucionalidad contra una norma con rango de Ley dictada por el Estado, cuya inconstitucionalidad se sostiene por el Dictamen mayoritario basándose en que invade competencias autonómicas.

En este debate de la invasión de competencias sólo hay, a nuestro entender, dos partes: el Estado y sus competencias ejercidas al amparo del artículo 149.1 de la Constitución; y la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, amparada en las competencias que, al amparo del artículo 148 de la Constitución, ha asumido en su Estatuto de Autonomía. Que después, una vez en el ámbito autonómico, el Estatuto de Autonomía de las Illes Balears atribuya como propias a los Consejos Insulares determinadas materias *autonómicas* no priva a éstas de tal carácter.

De otro modo, parece desprenderse cierta duda en el Dictamen de la propia legitimación del Gobierno de las Illes Balears para la interposición del recurso. Los firmantes de este voto particular no tenemos ninguna duda sobre la legitimación del Gobierno autonómico, por lo que entendemos superflua e innecesaria la referencia a las competencias de los Consejos Insulares, asumidas en su vertiente de órgano de la Comunidad Autónoma, y no como ente local.

II. Sobre la falta de justificación de la extraordinaria y urgente necesidad que habilita al Gobierno de la Nación a aprobar el Real Decreto Ley 2/2025

En su solicitud de Dictamen el Govern de les Illes Balears cuestiona que exista la extraordinaria y urgente necesidad que justifique el uso del trámite del Real Decreto Ley, con una argumentación que, según el criterio de quienes suscribimos este voto particular, es errónea y que se traslada, sin la necesaria crítica, al Dictamen aprobado por la mayoría. Respetuosamente entendemos que el texto del Dictamen, contaminado por dicho error, yerra al cuestionar la urgencia de las medidas contenidas en el Real Decreto Ley, pues niega la consideración de urgencia a tenor de un argumento desacertado, al declarar que no existe porque:

[...] el problema migratorio no es nuevo ni se trata de algo imprevisto; no se trata de una situación que haya aparecido sin más en un momento concreto y que requiera de respuesta inmediata.

Decimos desacertado por cuanto el Real Decreto-ley no fundamenta su urgencia en un intento de resolver el problema migratorio, sino en:

[...] una situación de entrada en condiciones precarias de extranjeros extracomunitarios indocumentados, lo que dificulta a priori la comprobación de su minoría de edad, exigiendo en los casos de duda la tramitación de un procedimiento de determinación de edad con intervención del Ministerio Fiscal y con pruebas objetivas médico-forenses.

Esta **contingencia extraordinaria** genera una necesidad urgente de protección de las personas menores de edad extranjeras no acompañadas por todas las Administraciones competentes, que no puede ser atendida únicamente por los servicios ordinarios reforzados de la comunidad o ciudad autónoma de entrada.

La urgencia se justifica en la necesidad de atender a situaciones de contingencia extraordinaria, un problema coyuntural, en los casos en los que la comunidad receptora triplica su capacidad ordinaria. Se trata de un múltiplo que ninguna comunidad que lo sufra puede considerar soportable, tanto por la tensión del servicio, como por las penurias que implica para sus usuarios, y que no ha recibido la voluntaria solidaridad que merece por parte de otras comunidades autónomas, lo cual redundará en la urgencia de adoptar las medidas necesarias.

El incremento sostenido de llegadas de menores no acompañados produce un impacto desproporcionado en determinadas comunidades y ciudades autónomas. Se ha llegado a tener noticias de centros en los cuales permanecen trescientos niños en espacios habilitados para veinte personas. La insuficiencia de servicios en estas situaciones excepcionales no permite asegurar un trato en condiciones de atención e integración dignas y seguras a los menores extranjeros no acompañados. Y así se explica en la parte expositiva de la norma. Abordar este problema y hacerlo con la máxima celeridad incumbe al Estado y a

las comunidades autónomas conforme a criterios de solidaridad equitativa y en defensa de los derechos humanos y del interés superior de la infancia no acompañada.

Contaminado el Dictamen por el error del gobierno solicitante, y confundido el objeto de la urgencia del Real Decreto-ley, los argumentos en contra de la misma comparten el mismo desacierto en lógica consecuencia.

No podemos sino rechazar que se pretenda justificar la impugnación del Real Decreto-ley por la consideración de la mayoría acerca de que la urgencia de las medidas que contempla la norma “*no es real e inaplazable*”. Cuando es un hecho notorio que en la actualidad los niños sobre los que gira la nueva regulación se encuentran amontonados en lugares muy concretos, con graves dificultades para darles la atención que un estándar mínimo de humanidad exige.

Si se considera que no es una urgencia real o inaplazable evitar que los niños migrantes continúen en la deficiente situación en que se encuentran, que se diga claramente. Que se justifique por el Gobierno de las Illes Balears en su solicitud de dictamen que los niños pueden aguantar en esa situación todo el tiempo que precisa el trámite de una ley ordinaria, que se razone por qué una deficiente atención no les perjudica, que se acredite que la saturación en la que viven es soportable. Nada de eso se ha hecho porque esa discusión se sitúa más allá de lo admisible en una sociedad solidaria; cuando ese y no otro es el debate de la urgencia, y *ex abundancia*, del sentido del Real Decreto-ley. Dar la mejor atención posible a un niño siempre es urgente, y si no se está de acuerdo se debe decir claramente.

Decimos siempre niños porque la Convención sobre los Derechos del Niño, aprobada en la Asamblea General de la ONU en su resolución 44/25 de 20 de noviembre de 1989, define “niño” como una persona menor de 18 años, a menos que las leyes pertinentes reconozcan una mayoría de edad anterior. Negar que sea urgente que se intervenga por el Estado, en el más amplio sentido del término, para protegerlos y asistirlos, es negar prácticamente en su totalidad la aplicación de dicha Convención sobre los Derechos del Niño en suelo patrio como obliga el art. 39.3 de la Constitución Española, que paradójicamente el Gobierno de la Comunidad Autónoma dice querer defender en su recurso.

Por todo ello, no compartimos el Dictamen de la mayoría en cuanto niega las razones de urgencia; y considera que dicha situación debe esperar a resolverse durante el trámite de una ley ordinaria; máxime cuando el Real Decreto-ley no impide en absoluto dicha tramitación.

Sí, es urgente, se trata de niños sufriendo, y esa circunstancia como dirían los clásicos *quorum praesentia sufficit*.

### III. Sobre la reserva de Ley Orgánica para la regulación del contenido esencial de los derechos fundamentales

El Dictamen aprobado por la mayoría incurre en un segundo error de base, al referirse en varias ocasiones, indistintamente, a la reserva de norma con rango de ley y a la reserva de ley orgánica, para considerar que ambas son vulneradas por el Real Decreto-ley que se analiza.

Así las cosas, como lleva declarando la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, desde la ya lejana STC 5/1981, es necesario interpretar restrictivamente la reserva del art. 81.1 de la Constitución para evitar una petrificación abusiva del ordenamiento jurídico. En esta misma línea, la STC 160/1987 restringe la forma de Ley Orgánica a la regulación de aquellas materias previstas de manera expresa por el constituyente, de modo que la noción de "desarrollo de los derechos fundamentales y libertades públicas " ha de ser restrictivamente entendida. No cabe, por tanto, presumir que cualquier regulación legal que incide en alguno de los derechos fundamentales o libertades públicas constituye "desarrollo" de ese derecho o libertad (STC 67/1985).

Asimismo, la STC 140/1986 (reiterada en las SSTC 159/1986, 160/1986, 17/1987, 32/1987 y 122/1987) establece que el desarrollo legislativo de un derecho proclamado en abstracto en la Constitución consiste, precisamente, en la determinación de su alcance y límites en relación con otros derechos y con su ejercicio por las demás personas. La STC 95/1988, por último, advierte que sólo determinados derechos, no otros, requieren para su ejercicio una normativa de desarrollo que especifique sus límites respecto a otros derechos y provea las condiciones para su efectividad.

Pues bien, examinemos el articulado del Real Decreto-Ley cuya inconstitucionalidad se predica, para analizar -cosa que no hace el Dictamen aprobado, que se limita a mencionar algunas referencias a derechos fundamentales, sin concretar en qué medida y/o extremo se ve afectado el contenido esencial de tales derechos- si, de los derechos enumerados en los artículos 15 al 29 de la CE puede haber alguno cuyo contenido esencial se vea afectado por la norma de cuya constitucionalidad se duda.

El Real Decreto-Ley 2/2025, como su título indica, aprueba medidas urgentes ante situaciones de contingencias migratorias extraordinarias, buscando

precisamente garantizar el interés superior de la infancia y la adolescencia. Y lo hace modificando la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, del modo que sigue:

Se añade un nuevo artículo 35 bis que regula el concepto de “contingencia migratoria extraordinaria para la protección del interés superior de la infancia y la adolescencia migrante no acompañada”. También se establecen los criterios objetivos para determinación de la reubicación de los menores extranjeros no acompañados (artículo 35 ter), el Plan de respuesta solidaria ante tal contingencia (artículo 35 quáter), así como los criterios de aplicación de dicho Plan (artículo 35 quinquies).

No se alcanza a entender qué derecho fundamental de los especialmente regulados y protegidos por la reserva de Ley Orgánica establecida en el artículo 81 de la CE -reiteramos, los enumerados en los artículos 15 a 29 de la CE- puede ver su contenido esencial vulnerado por este conjunto de preceptos.

Así, lo que dispone el nuevo artículo 35 bis es un mecanismo que prevé:

- Que, en primer término, es la Conferencia Sectorial de Infancia y Adolescencia quien adopta, mediante Acuerdo por unanimidad por un lado, los requisitos para la declaración de la situación de contingencia migratoria extraordinaria para la protección del interés superior de la infancia y la adolescencia migrante no acompañada; y por otro, el Plan de respuesta a dicha situación y los criterios para su aplicación que siempre deberán incluir los necesarios para determinar en qué supuestos procede que se ordene el traslado de personas menores extranjeras no acompañadas de una Comunidad o Ciudad Autónoma a otra.

- Que, sólo en defecto de acuerdo unánime, será de aplicación lo dispuesto en la propia Ley Orgánica en cuanto a los requisitos para la declaración de la situación de contingencia migratoria extraordinaria, el Plan y los criterios para su aplicación.

Y es el apartado 2 del examinado artículo 35 bis el que dispone que “se declarará la situación de contingencia migratoria extraordinaria para la protección del interés superior de la infancia y la adolescencia migrante no acompañada en aquellas Comunidades o Ciudades Autónomas cuyo sistema de protección y tutela de personas menores de edad extranjeras no acompañadas exceda en tres veces su capacidad ordinaria en los términos de la Disposición Adicional Undécima”, estableciendo que, entonces sí, será el órgano competente de la Administración General del Estado cuál será la Comunidad o Ciudad Autónoma a la que se trasladen los menores de edad extranjeros no acompañados, en los términos previstos en los artículos 35 ter y quáter.

La nueva Disposición Adicional Undécima que se adiciona a la Ley Orgánica 4/2000 establece cómo se determina la capacidad ordinaria del sistema de

protección y tutela de menores, en defecto del acuerdo unánime de la Conferencia Sectorial. En su apartado final prevé que

A partir de transcurrido el primer año de prórroga, sin Acuerdo unánime de la Conferencia Sectorial sobre la capacidad ordinaria de los sistemas de protección y tutela de personas menores de edad extranjeras no acompañadas actualizada anualmente, las resoluciones derivadas de la aplicación de esta ley que pueda establecer la Administración General del Estado sobre la reubicación de las personas menores de edad extranjeras no acompañadas no resultarán de cumplimiento obligatorio para las comunidades y ciudades autónomas.

Por su parte, la nueva Disposición adicional duodécima está dedicada al “Alcance de las decisiones de la Administración General del Estado sobre la capacidad de los sistemas de protección y tutela de personas menores de edad extranjeras no acompañadas”, en los términos siguientes:

Sin perjuicio de lo establecido en la disposición adicional undécima para el año 2025 y su prórroga, **no podrá acordarse por la Administración General del Estado sin el Acuerdo unánime de la Conferencia Sectorial de Infancia y Adolescencia** la reubicación obligatoria de personas menores de edad extranjeras no acompañadas procedentes de otra comunidad o ciudad autónoma en su territorio, ni atribuirse de manera obligatoria la atención o tutela de las mismas a aquellas comunidades y ciudades autónomas que acrediten la ocupación efectiva de un número de plazas de acogida de personas menores de edad, ya sean extranjeras o no, por encima de la media del total de las plazas existentes en el conjunto del Estado por cada 100.000 habitantes.

Entendemos que el ejercicio por parte del Estado de su innegable y exclusiva competencia en materia de inmigración -que examinaremos en el siguiente apartado de este voto particular- no vulnera ninguno de los derechos fundamentales y libertades públicas protegidos por la reserva de ley orgánica *en el desarrollo de su contenido esencial*. Recordemos que esta reserva comprende el desarrollo del contenido esencial del derecho a la vida (artículo 15), a la libertad ideológica y de culto (artículo 16), a la libertad y seguridad (artículo 17), al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen (artículo 18), a la libertad de residencia y circulación en territorio español (artículo 19, sobre el que volveremos), a la libertad de expresión e información (artículo 20), a la reunión pacífica y sin armas (artículo 21) a la asociación (artículo 22), a la participación en los asuntos públicos (artículo 23), a la tutela judicial efectiva (artículo 24), a que la normas sancionadoras y las penas privativas de libertad se ajusten a lo determinado en el artículo 25 (que, por cierto, impide taxativamente en su apartado 3 que la Administración civil pueda imponer sanciones que, directa o subsidiariamente, impliquen privación de libertad), a que sigan prohibidos los Tribunales de Honor (artículo 26), a la educación (artículo 27), a sindicarse libremente y a la huelga (artículo 28), y al derecho de petición individual y colectiva, por escrito (artículo 29), sino que lo que hace es protegerlos.

En el Dictamen, después de un análisis genérico del decreto-ley y sus límites, se limita a señalar, sin ningún tipo de concreción ni de qué manera específica concreta se produce la supuesta vulneración constitucional, que “el Real Decreto Ley 2/2025 sí afecta a los derechos del menor en general y, en concreto, a la libre circulación dentro del territorio; a la elección de residencia; a ser oído y escuchado; a la igualdad y no discriminación por su especial vulnerabilidad; a su dignidad, y a su derecho a ser protegido conforme a su situación personal. Por ello, el Real Decreto Ley podría ser también inconstitucional por regular materias vetadas al mismo.” Como decimos, la conclusión final a la que llega la mayoría en este punto, adolece de un examen preciso y concreto de cómo se produce tal vulneración. Ello es así, en nuestra opinión, porque la norma ahora analizada no desarrolla ni despliega ningún derecho fundamental, sino que establece unos mecanismos de actuación de las autoridades competentes para asegurar el bienestar y la dignidad del menor en el proceso de acogida y asistencia por parte de las comunidades autónomas. Difícilmente se puede aceptar que se produce la afectación a la que se alude en el Dictamen, pues en ninguna de los preceptos que se modifican mediante el Real Decreto-ley tienen naturaleza de ley orgánica ni se centran, cómo decimos, en el ejercicio de derechos fundamentales por parte del menor extranjero.

Que ello es así, se constata con claridad si tratamos de analizar alguno de los derechos fundamentales que el Dictamen aprobado por la mayoría cita como vulnerado. Centrémonos en la libertad de circulación y residencia, reconocida en el artículo 19 de la Constitución.

Para empezar, éste derecho no puede ejercerlo un menor de edad -ni extranjero, ni español; ni acompañado, ni sin compañía- por sí mismo. En nuestro ordenamiento jurídico, los menores de edad no eligen libremente dónde residir y no pueden circular tampoco por el territorio nacional sin el consentimiento de sus padres o quienes ejerzan la curatela sobre ellos. En relación con la modulación del derecho a la libertad de residencia de ciudadanos españoles y el interés superior del menor, resultan muy interesantes las conclusiones a las que llega, muy recientemente, la STC 54/2025, de 10 de marzo (BOE núm. 88, de 11 de abril de 2025), dictada en un recurso de amparo en el que se supedita a dicho interés general del menor cualquier conflicto entre los progenitores de aquéllos, y que dejamos aquí reseñada.

Recordemos la textualidad del artículo 19 de la Constitución:

Los españoles tienen derecho a elegir libremente su residencia y a circular por el territorio nacional.

Asimismo, tienen derecho a entrar y salir libremente de España en los términos que la ley establezca. Este derecho no podrá ser limitado por motivos políticos o ideológicos.

Con esto ya decae que se pueda plantear un recurso de inconstitucionalidad argumentando que la nueva redacción de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, cercena el derecho fundamental de libertad de residencia y circulación de los menores extranjeros no acompañados.

Es cierto que, como dejó sentada la ya lejana STC 94/1993, de 22 de marzo (BOE núm. 100, de 27 de abril de 1993), la libertad del legislador al configurar los derechos de los nacionales de los distintos Estados, en cuanto a su entrada y permanencia en España, es sin duda alguna amplia. Pero esa libertad no es en modo alguno absoluta. El Tribunal Constitucional recuerda que el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 se encuentra ratificado por España “y no puede ser ignorado a la hora de interpretar los arts. 19 y 13 de la Constitución, por imperativo de su art. 10.2. Las leyes y tratados que regulan la circulación de extranjeros en España deben respetar el grado, limitado pero cierto, de libertad que reconocen los arts. 12 y 13 del Pacto Internacional a todas las personas que se hallan legalmente en el territorio del Estado”. Además, deja sentado que “los extranjeros que por disposición de una ley o de un tratado, o por autorización concedida por una autoridad competente, tienen derecho a residir en España, gozan de la protección que brinda el art. 19 C.E., aun cuando no sea necesariamente en idénticos términos que los españoles, sino en los que determinen las leyes y tratados a los que se remite el art. 13.1 CE”. De modo que, en palabras de la citada Sentencia, “las medidas que repercuten sobre la libre circulación de las personas deben fundarse en una Ley, y aplicarla en forma razonada y razonable”. Pero el análisis, como insistimos, viene referido a extranjeros mayores de edad, no menores que llegan no acompañados.

Del resto de derechos fundamentales, como hemos dicho antes, ni están ni se les espera en la regulación del Real Decreto-ley, por lo que mal puede ésta norma haber vulnerado la reserva de Ley Orgánica establecida en el artículo 81 de la Constitución.

En cuanto a la reserva de ley ordinaria debemos recordar que el artículo 53.1 de la Constitución establece que sólo por ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo segundo del Título Primero de la Constitución.

Que un decreto-ley es norma con rango de ley no vamos a discutirlo a estas alturas; se trata, como sabemos todos, de uno de los dos tipos de legislación cuya elaboración, con los límites señalados en el artículo 86.1 de la Constitución - esto es, que no se afecte con la norma al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título I, al régimen de las Comunidades Autónomas ni al Derecho electoral general- corresponde al ejecutivo, siendo una norma “provisional” que necesita después su convalidación por las Cortes.



Vayamos, entonces, con la consolidada jurisprudencia del Tribunal Constitucional que ha dejado claro que la reserva de Ley Orgánica se circunscribe al desarrollo del contenido esencial de los derechos fundamentales. que podrán éstos ser regulados por norma con rango de Ley que, obviamente, deberá respetar en todo caso aquél contenido esencial.

Recuerda la reciente Sentencia del Tribunal Constitucional 64/2025, de 13 de marzo (BOE núm. 88, de 11 de abril de 2025), tanto en relación con la interpretación del término “afectar” —en cuanto acción prohibida por el artículo 86.1 CE—, como a la determinación de la materia “derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el título I”:

En cuanto a lo primero, procede recordar que este tribunal ha venido manteniendo, desde sus primeros pronunciamientos, una posición equilibrada respecto de la cláusula restrictiva “no podrán afectar” del art. 86.1 CE; cláusula que, por lo tanto, “debe ser entendida de modo tal que ni reduzca a la nada el decreto-ley, que es un instrumento normativo previsto por la Constitución ‘del que es posible hacer uso para dar respuesta a las perspectivas cambiantes de la vida actual’ [STC 6/1983, de 4 de febrero, FJ 5], ni permita que por decreto-ley se regule el régimen general de los derechos, deberes y libertades del título I, ni dé pie para que por decreto-ley se vaya en contra del contenido o elementos esenciales de alguno de tales derechos” (STC 111/1983, de 2 de diciembre, FJ 8). Esta concepción se ha reiterado, entre otras, en las SSTC 60/1986, de 20 de mayo, FJ 4; 182/1997, FJ 6; 108/2004, de 30 de junio, FJ 7; 93/2015, FJ 12; y, más recientemente, en las SSTC 16/2021, FJ 5 e), y 9/2023, de 22 de febrero, FJ 3.

Por lo que respecta a la materia “derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el título I” a que alude el art. 86.1 CE, este tribunal ha establecido diversos criterios para determinar, en cada supuesto, si el derecho o la libertad ha resultado “afectado” por un decreto-ley, esto es —y según acaba de indicarse—, si la norma de urgencia regula su régimen general o si va en contra de su contenido o elementos esenciales.

Más allá de pronunciamientos específicos, el examen individual acerca del alcance del referido límite material del art. 86.1 CE “se hará teniendo en cuenta la configuración constitucional del derecho o deber afectado en cada caso; su colocación en el texto constitucional dentro de las diversas secciones y capítulos de su título I, dotados de mayor o menor rigor protector a tenor del art. 53 CE; y la naturaleza y alcance de la concreta regulación de que se trate (SSTC 111/1983, FJ 9; 182/1997, FFJJ 6 y 7, y 329/2005, FJ 8)”.

Por tanto, si ni siquiera se especifica en el Dictamen de qué manera concreta el Real Decreto-ley vulnera el contenido esencial de los derechos de los menores (simplemente enumerados en el Dictamen, sin ningún tipo de análisis), mal puede hacerse el análisis del artículo 86.1 de la Constitución.

No podemos sino acabar recordando que el Tribunal Constitucional, además, reitera que no le corresponde determinar cuál sea la interpretación preferible cuando son posibles —dentro de la Constitución— distintas interpretaciones judiciales de la legalidad ordinaria, y entre ellas pueda identificarse alguna que acaso hubiera respondido más plenamente a los valores incorporados a los derechos fundamentales u otros preceptos constitucionales, pues una cosa es la garantía de los derechos fundamentales, tal y como le está encomendada a este Tribunal, y otra, muy distinta, la de la máxima irradiación de los contenidos constitucionales en todos y cada uno de los supuestos de la interpretación de la legalidad (por todas, SSTC 77/2002, de 8 de abril, FJ 3; 211/2002, de 11 de noviembre, FJ 2; 103/2003, de 2 de junio, FJ 3; 45/2004, de 23 de marzo, FJ 4; y 65/2011, de 16 de mayo, FJ 2).

#### IV. Sobre la distribución de competencias

En el Dictamen aprobado por la mayoría se indica que la invocación del artículo 149.1.2ª de la Constitución no es suficiente para regular la materia que se pretende. En concreto, se argumenta que la norma examinada no se ocupa de la inmigración, sino de “la acogida, la protección y la tutela de los menores de edad una vez que han entrado en España”. Y precisa que “la entrada y salida de menores corresponde al Estado, mientras que, una vez que están físicamente en nuestro país, las competencias se desplazan a las comunidades autónomas [...] en materia de educación, salud y servicios sociales”.

Para sustentar esta argumentación, el Dictamen se apoya en algunas de las previsiones del artículo 35 de la Ley orgánica 4/2000, la STS 453/2014 (en la que parece contraponerse la protección del menor frente a las políticas de inmigración) y, principalmente, la STC 43/2025, en la que se distingue entre las competencias estatales en materia de inmigración y extranjería (artículo 149.1.2ª CE) y las autonómicas en asistencia social (artículo 148.1.20ª CE).

Efectivamente, tal como se sintetiza en la STC antes mencionada, la relación entre los títulos competenciales antes mencionados ha sido analizada en la STC 31/2020, de 28 de junio, FJ 83). En dicha resolución se recuerda que “la entrada y residencia de extranjeros en España se inscribe en el ámbito de la inmigración y la extranjería, mientras que el fomento de la integración de los inmigrantes para facilitar su inclusión social, prevenir situaciones de riesgo y promover la convivencia se inscribe en el ámbito de la “asistencia social” (SSTC [227/2012](#), de 29 de noviembre, FJ 4; [26/2013](#), de 31 de enero, FJ 5, y [154/2013](#), de 10 de septiembre).

Por su parte, la STC 87/2017, de 4 de julio, FJ 3 se refiere a la atribución de “primera acogida”, entendida como la competencia exclusiva de la comunidad

autónoma en materia de asistencia social cuando incide en las primeras necesidades de integración social de la población extranjera. En concreto, señala que “La competencia de “primera acogida” no es, por tanto, otra cosa que la denominación que adopta la competencia exclusiva sectorial de la Generalitat en materia de asistencia social cuando incide sobre las primeras necesidades de integración social de la población extranjera. Se trata, pues, de una competencia que no queda enervada por la que corresponde al Estado en materia de “extranjería” (STC 31/2010, FJ 83).

En el Dictamen también se invoca que el artículo 35 de la Ley orgánica de extranjería establece que la intervención de los servicios autonómicos de protección de menores debe producirse justo después de su localización, sin que las múltiples dificultades que puedan existir (en orden a la identificación y determinación de la edad de estos inmigrantes) puedan demorar la inmediata atención que los mismos puedan requerir.

Sin embargo, quienes suscriben este voto particular no comparten las conclusiones que se derivan de la lectura que hace del Dictamen mayoritariamente de la STC 43/2025, de 12 de febrero, por las razones siguientes:

Es cierto que en el FJ 3 de la mencionada Sentencia, el Tribunal Constitucional afirma que “la recepción y acogimiento inicial de un extranjero menor de edad, o que pudiera, razonablemente, serlo, es competencia de la comunidad autónoma que tenga asumidas estatutariamente la competencia en materia de protección de menores.” Y, en consecuencia, declara inconstitucionales, por no ajustarse al orden constitucional de reparto de competencias, la resolución por el que se aprueba el protocolo territorial de recepción de menores extranjeros no acompañados, por el que se excluye de su ámbito de aplicación a los que sean rescatados por el Estado en el mar o interceptados a su llegada a la costa. También declara inconstitucional, por el mismo motivo, el apartado segundo del acuerdo del Gobierno de Canarias de 2 de septiembre de 2024 por el que se comunica a las entidades colaboradoras la no recepción de nuevos inmigrantes a su cargo.

El Tribunal Constitucional recuerda que la competencia en materia de protección de menores es de las Comunidades Autónomas que así la hayan asumido en sus Estatutos y, en eso, no hay discusión. Por tanto, declara inconstitucional la norma por la que la Comunidad Autónoma de Canarias pretendía no ejercer dicha competencia respecto de los menores rescatados en el mar o que estuvieran a cargo de las entidades colaboradoras. Pero a renglón seguido, se declara constitucional el apartado sexto del Acuerdo, por el que la Comunidad Autónoma Canaria requiere al Estado que cumpla con sus obligaciones en materia migratoria, y lo hace, en la interpretación del Tribunal Constitucional, en base a un legítimo ejercicio de las competencias autonómicas. Esto es, distingue

la atención inmediata de las personas extranjeras menores de edad, que ha de ser asumida por las autoridades autonómicas de la política en materia de inmigración, que corresponde al Estado.

Abunda sobre esta idea la reflexión final apuntada por el Alto Tribunal en la STC 43/2025, también citada en el Dictamen aprobado. La inmigración, como fenómeno de naturaleza supraautonómica, sobrepasa la capacidad de gestión de las comunidades autónomas. Añade, además, que las relaciones que hayan de establecerse en este ámbito entre el Estado y las comunidades autónomas no sólo deben respetar el principio de distribución de competencias, sino que deberán sujetarse al principio fundamental de la solidaridad (artículo 2 CE), así como a otros principios como los de cooperación y coordinación entre el Estado y las comunidades autónomas y al de lealtad constitucional. El respeto y la asunción de cualquiera de estos principios son fundamentales a fin de lograr una correcta articulación en las relaciones entre el poder del Estado y las competencias autonómicas. De alguna manera, en este extracto de la Sentencia se deja entender que no es posible que una comunidad autónoma deje de atender los compromisos más básicos para acoger a los menores no acompañados que llegan nuestras fronteras, en muchos casos en condiciones infrahumanas; y que cuando se sobrepasa la capacidad de gestión ordinaria en la atención a menores extranjeros no acompañados, la cuestión debe abordarse desde una perspectiva supraautonómica, como parte de las competencias estatales en inmigración.

Llegados a este punto, quienes suscriben este voto particular consideran que la disposición de cuya constitucionalidad se duda encaja en el título competencial previsto en el artículo 149.1.2ª de la CE, conforme a los siguientes argumentos.

- Tal como se explica en la Exposición de motivos, el Real Decreto-ley trata de establecer una planificación por parte del Estado con el fin de “posibilitar una redistribución de personas menores de edad extranjeras no acompañadas de los territorios más saturados hacia otras comunidades y ciudades autónomas, que responda a una fórmula de solidaridad equitativa, que pondere el esfuerzo realizado por cada territorio.” Por tanto, se trata de una decisión distinta de lo que supone la protección y acogida de menores y que pretende garantizar un proceso objetivo y transparente ante aquellas situaciones extraordinarias en las que no se puede garantizar que aquella protección y acogida de los menores se realice de forma digna.

- Las nuevas previsiones que se adicionan a la Ley orgánica 4/2000 tienen un indiscutible efecto sobre las comunidades autónomas, pero su aprobación se plantea desde como la solución a un problema que tiene alcance supraautonómico. No se trata, como se sostiene en el Dictamen, de regular la primera acogida. Se trata de establecer un mecanismo para resolver una situación que es previa y que requiere una respuesta global y colectiva, que no

puede recaer en las comunidades autónomas individualmente consideradas. En concreto, se trata de aliviar la presión migratoria que sufren determinados territorios, asegurando el bienestar social del menor no acompañado y un trato igualitario y digno para este colectivo que, recordemos, se encuentra en una situación de triple vulnerabilidad, como menor, como migrante y como persona indocumentada.

- En la Ley orgánica 4/2000 se prevé que, en condiciones “ordinarias”, el reequilibrio se ordene conforme al entendimiento entre el Estado y las Comunidades Autónomas, a través de los principios de cooperación y colaboración. El instrumento idóneo para articular estas decisiones son los acuerdos de la Conferencia Sectorial de Infancia y Adolescencia, que tan solo resultan vinculantes para las comunidades autónomas que no se oponen a ellos. La novedad consiste en introducir mecanismos de respuesta cuando la capacidad de gestión de determinadas comunidades y ciudades autónomas se ve sobrepasada por el impacto del fenómeno migratorio. Cuando un gran número de menores extranjeros no acompañados se concentran en las comunidades “frontera” se produce una situación extraordinaria que pone en riesgo la atención del menor en condiciones dignas y que, además, crea un impacto desproporcionado en aquellos territorios frente al resto de comunidades. En estas circunstancias, los sistemas ordinarios previstos por el legislador no son suficientes para asegurar un adecuado reequilibrio territorial de los menores y se pone en riesgo el interés prevalente del menor.

- Ante situaciones contingentes excepcionales, el Estado no puede mostrarse impasible, porque es el responsable de afrontar el desequilibrio que supone el fenómeno migratorio dentro de nuestras fronteras y de asegurar a los menores extranjeros una protección adecuada y digna en todo el territorio estatal. La adopción de medidas para dar una respuesta justa y equilibrada al fenómeno excepcional migratorio de menores no acompañados y organizar la reubicación territorial y traslado de tales personas para garantizar su bienestar supone una actividad planificadora por parte del Estado. Del mismo modo que, tal y como se detallará más adelante, en el marco de la Unión Europea se establecen planes que imponen obligaciones entre los Estados miembros para una mejor ubicación de los migrantes más vulnerables, el Estado, a través del mandato legal, toma la iniciativa, en situaciones extraordinarias, para garantizar un trato digno a los menores extranjeros no acompañados. Todo ello a los efectos de cumplir a los tratados internacionales suscritos por España, los mandatos constitucionales y asegurar el respeto a los derechos de los niños establecidos por el marco jurídico normativo.

- Tal y como ya se ha adelantado, las previsiones que se incluyen en la norma examinada tiene como objeto establecer una medidas organizativas “previas” para ordenar el flujo de menores inmigrantes no acompañados desde las comunidades “frontera”, cuando estas se encuentren en situaciones

excepcionales y no sean capaces de asegurar un trato digno y seguro a los menores inmigrantes no acompañados. En concreto, prevé la declaración de contingencia migratoria extraordinaria cuando una comunidad o ciudad autónoma receptora supera tres veces su capacidad originaria de acogida. Dicha declaración podrá ser adoptada por la Conferencia Sectorial de la Infancia y la adolescencia o, en defecto de acuerdo unánime, se podrán establecer medidas de reubicación de obligado cumplimiento.

- Plantear, cómo se hace en el Dictamen, que el Estado no tiene competencia para ordenar una situación de sobreocupación en la que se puede encontrar una comunidad o ciudad autónoma, supone una interpretación rígida e inflexible, que no compartimos, sobre el régimen de atribución competencial establecido por la Constitución y los estatutos de autonomía. Aceptar, sin más, este enfoque supone no tener en cuenta que, al margen del sentido que se pueda dar al significado a las materias y submaterias contenidas en los títulos competenciales, existen en la Constitución una serie de principios y valores superiores que rigen el sistema en su conjunto y que no se pueden orillar. Nos referimos, en primer lugar, al principio de solidaridad entre comunidades autónomas (artículos 2 y 138.1 CE), que constituye un auténtico principio fundamental que exige que todos los poderes públicos (estatales y autonómicos) actúen teniendo presente que forman parte de una unidad, que tienen unos intereses comunes y que los intereses propios no pueden contraponerse al interés general. Pero, sobre todo, hemos de poner en el centro del problema la emergencia que supone atender al interés prevalente del menor extranjero no acompañado cuando la afluencia incontrolada en las comunidades o ciudades autónomas de llegada no permite asegurar que la acogida inicial en esos territorios receptores puede realizarse.

- Nadie puede discutir a estas alturas la relevancia social de la situación que la norma examinada pretende atajar, cuando un incremento sostenido de llegadas provoca un impacto desproporcionado en las comunidades “frontera”. La posible derivación de menores extranjeros de unas comunidades declaradas en situación de contingencia migratoria extraordinaria se plantea como último recurso en aplicación del interés superior del menor. El análisis de la cuestión competencial sobre la adopción de decisiones absolutamente necesarias requiere, en opinión de quienes suscriben el recurso, superar un enfoque rígido y encorsetado que adopta el Dictamen. Los principios y normas constitucionales ya mencionados y el carácter tuitivo de los derechos del menor, que debe prevalecer en cualquier caso, permiten sostener el encaje constitucional, desde un punto de vista de la distribución competencial, de la nueva regulación.

Sostener, como se hace en el Dictamen, la invasión competencial en los títulos autonómicos por parte del Real Decreto-ley, asumiendo que la dicha regulación afecta únicamente a la “primera acogida” supone, como decimos, realizar un análisis imparcial e incompleto de los criterios constitucionales y estatutarios de

reparto de competencias. Se echa en falta un análisis más profundo que hubiera permitido concluir en un sentido favorable a la concurrencia de competencias exclusivas estatales y autonómicas en relación a la situación de los menores extranjeros no acompañados. Desde una visión más amplia y completa, y centrado el debate en el objetivo legal prioritario de dar una respuesta justa, equilibrada y digna al fenómeno migratorio de los menores, se puede concluir con relativa facilidad que, en el plano competencial, se ha de cohonestar la cohesión territorial, la política migratoria y el sistema de protección social.

Por todo ello, entendemos que el título competencial invocado en el Real Decreto-ley –"nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo" (artículo 149.1.2ª CE)– da cobertura suficiente a las medidas adoptadas, principalmente, a la posibilidad de imponer la derivación a otras comunidades de los menores extranjeros no acompañados previa declaración de situaciones de contingencia migratoria extraordinaria. A fin de asegurar una adecuada atención y acogida de los menores por parte de las comunidades autónomas es necesario, en situaciones excepcionales, establecer ciertas obligaciones de ubicación. Entendemos que las previsiones adoptadas a través del Real decreto ley no enervan los títulos competenciales autonómicos de carácter sectorial (de tipo asistencial y social), a través de los cuáles se presta atención y acogida a los menores extranjeros que se encuentren en su territorio (ex artículo 30.15 y 39 EAIB).

#### V. Sobre el principio de coordinación

El dictamen aprobado por la mayoría se refiere a "un equívoco poder de coordinación no contemplado en la Constitución" en relación a la protección de menores y se afirma, sin más, que "el artículo único del Real Decreto-ley adolece de indicios de inconstitucionalidad." Todo ello sin especificar ante qué situación concreta la norma apela al principio de coordinación y con qué fin se pretende ejercer esta potestad estatal.

El artículo 35 quinquies señala que

1. En defecto del acuerdo unánime de la Conferencia Sectorial de Infancia y Adolescencia a que se refiere el artículo 35 bis.1, los criterios de aplicación del Plan de respuesta solidaria serán adoptados en el seno de la Conferencia Sectorial de Infancia y Adolescencia en ejercicio de las funciones de coordinación de la Administración General del Estado, en los términos del artículo 151.2.a) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Por tanto, las directrices de coordinación del Estado se prevén para el caso de que no exista acuerdo unánime de la Conferencia Sectorial de Infancia y Adolescencia para los criterios de aplicación del Plan de respuesta solidaria en el caso que se declare una situación de contingencia migratoria extraordinaria. Tal y como se ha explicado en el apartado anterior, el Real Decreto-ley no tiene por objeto principal, va más allá de la asistencia y acogimiento del menor en

circunstancias ordinarias. La norma trata de dar una respuesta rápida para reubicar a los menores extranjeros no acompañados cuando y asegurarles una protección segura y digna en el caso de que se declare una situación de contingencia migratoria extraordinaria. Para el caso de que no se concite un consenso entre todas las autonomías, la nueva regulación alude a la funciones de coordinación.

Como es bien sabido, la coordinación se configura como una competencia que la Constitución atribuye al Estado en relación con las Comunidades Autónomas y que incide en el ejercicio de las competencias asumidas por ellas. Tal como se recoge en el Dictamen, en el apartado 13 del artículo 149.1 CE confiere al Estado la «coordinación de la planificación general de la actividad económica»; el apartado 15, la «coordinación general de la investigación científica y técnica»; y el apartado 16, la «coordinación general de la sanidad».

El Tribunal Constitucional ha definido la coordinación como una fórmula de fijación de mecanismos para conseguir la integración de los múltiples subsistemas autonómicos en un sistema nacional y, por tanto, unitario (STC 32/1983, entre otras). Conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional, las características esenciales de la coordinación son las siguientes:

- a) La coordinación es una competencia del Estado, que en principio puede ejercerla unilateralmente (por tanto, sin necesidad de contar con el acuerdo de las Comunidades Autónomas).
- b) La fijación de mecanismos de integración en que se traduce la coordinación significa que el Estado puede establecer técnicas que, pese a la existencia de distintas competencias (centrales y autonómicas) sobre una misma materia, hagan posible una homogeneidad mínima. Estas técnicas pueden ser diversas, tanto funcionales (por ejemplo, la formulación de directrices o la emisión de informes vinculantes) como orgánicas (constitución de órganos que cumplan cometidos de coordinación; sería el caso del Consejo de Política Fiscal y Financiera, previsto en la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas).
- c) Dado que la coordinación condiciona el ejercicio de las competencias autonómicas, la Constitución debe prever expresamente. Sin embargo, el Tribunal Constitucional ha admitido una facultad de coordinación implícita cuando la Constitución otorga al Estado competencias legislativas plenas en una materia (STC 104/1988).
- d) Las Comunidades Autónomas deben sujetarse a las directrices coordinadoras del Estado. Ahora bien, como la coordinación presupone el ejercicio de unas competencias autonómicas, que deben ser respetadas (STC 15/2028, de 22 de febrero, FJ 15) y no puede implicar la supresión o la injustificada reducción de estas.



Volviendo al asunto que nos ocupa, entendemos que la apelación que hace el Real Decreto-Ley a la facultad de cooperación se vincula al ejercicio de una competencia exclusiva del Estado. Nos encontramos, como hemos avanzado, ante la consecuencia de un proceso -la declaración de la contingencia extraordinaria- que debe implementarse a través de un Plan que deberá aplicarse de forma uniforme en todas las comunidades y ciudades autónomas afectadas para evitar desequilibrios territoriales. Por ello, puede entenderse que el Real Decreto ley apela a la facultad de coordinación en relación a una atribución que supera el marco de actuación unilateral de las administraciones autonómicas y que se enmarca en la competencia exclusiva del Estado en materia de inmigración (*ex artículo 149.1.2ª CE*).

#### VI. Sobre la exigencia de la unanimidad para la adopción de los acuerdos en el seno de la Conferencia Sectorial

Por último, en el Dictamen se afirma que “el Real Decreto Ley vacía de contenido los artículos 6 y 7 de la Ley orgánica 8/2021, al imponer la unanimidad para la adopción de los acuerdos en el seno de la Conferencia sectorial y al imponer unilateralmente un reparto de menores por parte de la Administración General del Estado, desplazando a la Conferencia Sectorial”. Además, se añade que:

[...] el Real Decreto Ley parece quebrantar el principio de cooperación y participación de las comunidades autónomas (titulares de la competencia), por lo que podría vulnerar el orden de distribución constitucional de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas. Con esta alteración ilegítima del ordenamiento constitucional, el Real Decreto Ley pone en peligro precisamente la protección de los extranjeros menores de edad no acompañados, al transgredir los mecanismos y procedimientos específicamente creados para ello en la Conferencia Sectorial, *quedando seriamente comprometidos su funcionamiento y objetivos*.

La mayoría llega a esta conclusión por considerar, en línea con su principal eje argumental, que a través del Real Decreto-ley se está regulando una competencia que corresponde en exclusiva a la comunidades autónomas. Y que ante esta hipótesis tan sólo cabe la cooperación y la colaboración entre administraciones públicas, nunca la coordinación.

Ciertamente, las conferencias sectoriales se articulan como órganos de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas, inspiradas principalmente en el modelo cooperativo alemán, con el fin de configurar mecanismos de participación y entendimiento entre ambas estructuras.

Con ocasión de la primera regulación de las conferencias sectoriales en la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico, durante su tramitación parlamentaria (como proyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico) se planteó un debate, tanto en el Congreso como en el Senado, sobre la obligatoriedad o no de sus acuerdos. Pese a que se presentaron varias enmiendas a través de las cuales se pretendía descartar la posible imposición

de sus acuerdos vinculantes a las comunidades autónomas, tales enmiendas fueron rechazadas.

El Tribunal Constitucional, en la STC 76/1983, de 5 de agosto, se refiere a las conferencias sectoriales como instrumentos que responden a la necesidad de articular la actuación de las diversas administraciones públicas compatibilizando el principio de unidad y autonomía. Afirma, también, que “las conferencias sectoriales no puedan sustituir a los órganos propios de las Comunidades, ni sus decisiones puedan anular las facultades decisorias de los mismos; las conferencias sectoriales han de ser órganos de encuentro para el examen de problemas comunes y para la discusión de las oportunas líneas de acción”. El Alto Tribunal descarta la inconstitucionalidad del mecanismo previsto por el legislador estatal por el que se incide en el ámbito competencial autonómico, en la medida que “no les atribuye otra finalidad que la de intercambiar puntos de vista y examinar en común los problemas de cada sector así como las acciones proyectadas para afrontarlos y resolverlos.” Y añade que “entre las competencias estatales figura de forma explícita la coordinación en diversos preceptos de la Constitución, con el alcance previsto en cada uno de ellos, y, en estos casos en que existe una atribución constitucional expresa, el alcance de los acuerdos de los órganos coordinadores será el que se derive del ejercicio de la correspondiente competencia.” Con lo cual se acepta constitucionalmente que las conferencias sectoriales sirvan de cauce al Estado para el ejercicio de las facultades de coordinación en el ámbito de sus competencias.

Así pues, desde la aprobación del artículo 4 de la Ley de Procedimiento Autonómico y su interpretación conforme a la doctrina constitucional antes referenciada, se admite, entre los elementos definidores que caracterizan a las conferencias sectoriales, el carácter obligatorio de un acuerdo adoptado en el ejercicio de la facultad de coordinación por parte del Estado. Así se recoge en el artículo 151.2.a de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público:

Cuando la Administración General del Estado ejerza funciones de coordinación, de acuerdo con el orden constitucional de distribución de competencias del ámbito material respectivo, el Acuerdo que se adopte en la Conferencia Sectorial, y en el que se incluirán los votos particulares que se hayan formulado, será de obligado cumplimiento para todas las Administraciones Públicas integrantes de la Conferencia Sectorial, con independencia del sentido de su voto,

Dado que el Dictamen asume que la regulación del artículo único del Real Decreto ley 2/2025 se circunscribe, en su conjunto, a la primera acogida de los menores, entendida como la protección social de los niños extranjeros no acompañados, concluye la exigencia de unanimidad para la aprobación del Plan de contingencia, requisitos y criterios de aplicación quebranta el principio de cooperación y participación y podría vulnerar el orden de distribución competencial.

En cambio, como ya se ha explicado *in extenso* en los apartados precedentes, hemos de concluir que la declaración de contingencia migratoria extraordinaria, así como la aprobación del citado Plan forma parte de las medidas que superan el ámbito de la gestión de las distintas comunidades autónomas y que trasciende el círculo de sus intereses propios. La declaración de situaciones de contingencia extraordinaria y la ordenación de medidas que aseguren una adecuada la ubicación de los menores extranjeros no acompañados y un justo reparto territorial podrá hacerse por acuerdo unánime entre todas las partes. Pero cuando ese acuerdo no sea posible, los criterios deberán ajustarse conforme a las funciones de coordinación, dado que se trata de ordenar el impacto migratorio dentro de nuestras fronteras.

Por consiguiente, a diferencia de lo que se sostiene en el Dictamen, entendemos que por mandato legal puede recurrirse a la función de coordinación para fijar los criterios de aplicación del Plan de respuesta solidaria ante la declaración de la situación de contingencia migratoria extraordinaria. Esta previsión no desnaturaliza la Conferencia Sectorial sobre la Infancia y Adolescencia ni la vacía de competencias. Tampoco estamos de acuerdo con la afirmación según la cual la exigencia de la unanimidad va en contra de cualquier principio democrático, pues como se ha dicho, desde el creación legal de las conferencias sectoriales, y de conformidad con la jurisprudencia constitucional, se podrá establecer el carácter obligatorio del acuerdo cuando el Estado ejerza una competencia que constitucionalmente le corresponda. No podemos compartir la consideración referida a aquella supuesta desnaturalización, cuando en el Dictamen se dice que “esta alteración ilegítima del ordenamiento constitucional, el Real Decreto Ley pone en peligro precisamente la protección de los extranjeros menores de edad no acompañados, al transgredir los mecanismos y procedimientos específicamente creados para ello en la Conferencia Sectorial, *quedando seriamente comprometidos su funcionamiento y objetivos.*”

No se llega a explicar en el cuerpo del Dictamen como la exigencia de la unanimidad o el supuesto quebrantamiento de la voluntad “participada” de sus miembros de la Conferencia Sectorial puede llegar a poner en peligro la protección de los extranjeros menores no acompañados. Por contra, quienes suscriben este voto particular entienden que el peligro para este colectivo, triplemente vulnerable como se ha dicho, reside en no prever respuesta legal alguna para el caso de que en el seno de la Conferencia Sectorial no lleguen a un acuerdo en el supuesto de que una comunidad o ciudad autónoma supere tres veces su capacidad de acogida, escudándose en la idea de que el Estado, en ningún caso, puede imponer obligaciones de ubicación y acogida.

El bienestar y dignidad de los menores extranjeros no acompañados y el principio fundamental de solidaridad entre territorios, así como el ejercicio de la competencia estatal en materia de inmigración, justifican por sí mismos un

nuevo marco jurídico que llegue a imponer, si llega el caso, el establecimiento de mecanismos obligatorios para las comunidades autónomas.

## VII. Mecanismos obligatorios de ayuda recíproca en el seno de la Unión Europea

Finalmente, y para ilustrar el debate sobre un tema tan necesitado de entendimiento entre todas las Administraciones, la propia Unión Europea considera que el problema de la migración ilegal debe abordarse desde la cooperación entre Estados, dejamos citada la Decisión de Ejecución 2025/503, de 18 de marzo de 2025, de la Comisión, por la que se establecen normas para la aplicación del Reglamento (UE) 2024/1351 del Parlamento Europeo y del Consejo, en lo relativo al modelo que deben usar los Estados miembros para asegurar que sus estrategias nacionales de gestión del asilo y la migración sean comparables en elementos esenciales específicos, y en cuyo Considerandos (3) y (8) se dice:

(3) Para establecer este enfoque estratégico, las estrategias nacionales deben incorporar la perspectiva a largo plazo de los Estados miembros a través de objetivos estratégicos en torno a un sistema integrado de gestión del asilo y la migración a escala nacional, que tenga en cuenta, entre otros aspectos, su situación específica, en particular su ubicación geográfica, y que refleje el enfoque integral de la gestión del asilo y la migración con sus componentes internos y externos, de conformidad con los artículos 3, 4 y 5 del Reglamento (UE) 2024/1351, y el principio de solidaridad y reparto equitativo de la responsabilidad, con arreglo al artículo 6 de dicho Reglamento.

(8) Teniendo en cuenta las obligaciones de los Estados miembros en virtud del componente externo del enfoque integral contemplado en el Reglamento (UE) 2024/1351, las estrategias nacionales deben incorporar medidas y acciones clave que se ocupen de las rutas migratorias oportunas, tales como medidas que promuevan asociaciones con terceros países, incentiven la migración legal y las vías legales, respalden a los países socios que acojan un gran número de migrantes y refugiados, impidan y reduzcan la migración irregular, aborden las causas fundamentales y los motores de la migración irregular, y mejoren el retorno, la readmisión y la reintegración, respetando plenamente los derechos fundamentales y de conformidad con las obligaciones internacionales de la Unión. Estas medidas y acciones son de vital importancia para la gestión de la migración en el ámbito nacional y para reducir el riesgo de presión migratoria a largo plazo.

Palma, 19 de mayo de 2025