

**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**



# CONFLICTOS COMPETENCIALES ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN PROTECCIÓN DE MENORES EXTRANJEROS NO ACOMPAÑADOS: REFLEXIONES A PROPÓSITO DE LA STC 43/2025, DE 12 DE FEBRERO<sup>1</sup>

M.<sup>a</sup> ISABEL ÁLVAREZ VÉLEZ

*Profesora Propia Ordinaria de Derecho Constitucional  
Universidad Pontificia Comillas de Madrid*

TRC, nº 57, 2026, pp. 479-502  
ISSN 1139-5583

## SUMARIO

I. Enfoque de la cuestión. II. Reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de extranjería y de protección de menores. III. Breve referencia al principio del interés superior del menor y su significado en relación con los menores extranjeros no acompañados. IV. La relevancia de las relaciones entre Estado y Comunidades Autónomas en cuanto a los principios de solidaridad, cooperación y lealtad constitucional y su aplicación a la cuestión de los menores extranjeros no acompañados. V. A modo de reflexión final.

## I. ENFOQUE DE LA CUESTIÓN

En septiembre de 2024 el Gobierno de España impugnó un acuerdo del Gobierno de Canarias y un protocolo territorial de recepción de inmigrantes menores, alegando infracciones constitucionales y competenciales. El motivo central de la disputa fue la decisión canaria de suspender la recepción de nuevos migrantes en sus centros de acogida y establecer requisitos adicionales para la

<sup>1</sup> Este trabajo es el resultado de la investigación del PID 2022-141112NB-I00 «La importancia de la independencia del Tribunal Constitucional para la defensa de la democracia constitucional» —ITCDDC—, correspondiente a la Convocatoria 2022 del Ministerio de Innovación y Ciencia.

entrega por parte de las autoridades estatales, bajo el argumento de que estaban desbordados y de que el Estado incumplía sus obligaciones de solidaridad y coordinación. Finalmente, el Tribunal Constitucional en la STC 43/2025, de 12 de febrero de 2025, estimó parcialmente la impugnación, declarando la inconstitucionalidad y nulidad de la suspensión de recepción y del protocolo territorial por contravenir la doctrina de la indisponibilidad de competencias en materia de protección de menores.

La evolución histórica del concepto de menor de edad, que ha pasado de una concepción meramente tutelar a su reconocimiento como sujeto pleno de derechos y obligaciones, ha producido efectos tanto en el plano sustantivo como en el competencial. Esta transformación cobra especial relevancia en el caso de los menores extranjeros no acompañados, cuya presencia en España ha suscitado un intenso debate jurídico, político e incluso social. La llegada sostenida y, en determinados momentos, masiva de estos menores que ha afectado especialmente a las Comunidades receptoras como Canarias o Andalucía, así como a las Ciudades de Ceuta y Melilla, ha puesto de relieve las tensiones del sistema de protección de menores y ha generado una crisis en torno al reparto de responsabilidades entre las distintas administraciones públicas, entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

La protección de menores es una columna fundamental de cualquier sociedad democrática, reflejando el compromiso de salvaguardar a los miembros más vulnerables de la población. En España, la responsabilidad de proteger a los menores se distribuye entre el Estado central y las Comunidades Autónomas. Este reparto de competencias está establecido en la Constitución Española de 1978 (CE), en los arts. 148 y 149, reparto que se ha visto completado por lo establecido en los Estatutos de Autonomía. La protección de menores, que abarca la guarda, el acogimiento y la asistencia social, recae en la competencia que las Comunidades Autónomas pueden asumir a través de sus Estatutos de Autonomía, según establece el art. 148.1.20<sup>a</sup> CE. Sin embargo, el Estado conserva competencias en inmigración y extranjería (art. 149.1.2<sup>a</sup> CE), que se cruzan con las responsabilidades autonómicas en casos que involucran a los menores extranjeros no acompañados.

En efecto, la normativa estatutaria vigente atribuye a las Comunidades Autónomas la tutela y guarda de los menores desamparados, mientras que corresponde al Estado la competencia exclusiva en materia de inmigración. Esta dualidad ha derivado en un escenario conflictivo: por un lado, las Comunidades de primera acogida denuncian la insuficiencia de medios materiales y humanos para atender dignamente a los menores; por otro, el Estado ha impulsado mecanismos de distribución territorial que, sin embargo, han encontrado resistencias jurídicas y políticas en varias Comunidades Autónomas. En definitiva, lo que se ha puesto de manifiesto con esta crisis es un déficit de coordinación interinstitucional y una falta de previsión normativa clara sobre el reparto de responsabilidades, lo cual amenaza con desplazar el eje de atención desde el interés superior del

menor, principio al que nos referiremos posteriormente y que tiene su origen en la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989, hacia un conflicto competencial y de gestión de recursos.

La protección de la infancia y la adolescencia se encuentra debidamente contemplada en diversos preceptos de la Constitución española, lo que conlleva necesariamente la importancia de garantizar estos derechos en un marco legal sólido. En primer lugar, se puede observar una referencia indirecta a esta protección en el art. 20.4 CE, al señalarse que la protección de la infancia actúa como un límite externo al ejercicio de la libertad de expresión, junto a otros derechos fundamentales, sugiriendo así la necesidad de un enfoque cuidadoso en la salvaguarda de los derechos de los menores. Además, otros artículos constitucionales imponen mandatos claros a los poderes públicos, estableciendo principios rectores de la política social y económica que deben orientar sus actuaciones. Estos mandatos incluyen la protección de la familia y de los hijos, así como el compromiso de proteger a los niños y fomentar la participación de la juventud en la vida social y política. Es relevante señalar que el marco normativo español no solo se basa en estos preceptos, sino que también equipara el nivel de protección de la infancia con lo establecido en los tratados internacionales ratificados por España (art. 39.4 CE). La Convención sobre los Derechos del Niño y la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea son dos referentes destacados en este ámbito, puesto que subrayan el derecho de los niños a recibir la atención y el cuidado necesarios para su bienestar integral debiendo ser el interés superior del menor una consideración primordial. En conjunto, estos preceptos reflejan un compromiso que busca asegurar un entorno propicio para el desarrollo pleno de la infancia y la adolescencia.

No obstante, es importante señalar que la Constitución no especifica de manera explícita cuáles son los poderes públicos concretos encargados de llevar a cabo la implementación de estos mandatos. Esta ambigüedad puede dar lugar a interpretaciones diversas sobre la responsabilidad que tienen distintos sectores públicos, lo que puede afectar la efectividad de las políticas y programas dirigidos a la infancia y la adolescencia. Al no delinear claramente los roles y las competencias, surge un vacío que podría obstaculizar la necesaria coordinación entre las diferentes instituciones involucradas, desde la administración estatal hasta las administraciones autonómicas o incluso las del ámbito local. Este es un primer problema y así “el alcance del término «instituciones públicas de protección», suscita algunas dudas interpretativas, en cuanto «institución» puede referirse según el contexto en que nos situemos, a un establecimiento o centro de protección de menores —y respecto a estos es sabido que las Comunidades Autónomas tienen competencias para regular su creación, organización y funcionamiento—, en sentido lato, podríamos decir, y también cabe entender el término «institución», en el más estricto sentido jurídico de figura o mecanismo normativo establecido por el ordenamiento en orden a la protección de los menores” (Durán Ruiz, 2021: 120). En consecuencia, resulta inaplazable avanzar hacia un marco

normativo que garantice la solidaridad interterritorial efectiva y que evite que los menores inmigrantes no acompañados sean percibidos como un problema de gestión, en lugar de ser reconocidos como titulares plenos de derechos fundamentales que requieren una protección reforzada.

La STC 43/2025 aborda explícitamente esta cuestión, como indicábamos anteriormente, en el marco de un conflicto competencial entre el Gobierno de España y la Comunidad Autónoma de Canarias. En esta sentencia, el Tribunal reconoce que la inmigración, como fenómeno de naturaleza supranacional, trasciende las capacidades de gestión autónoma de una sola comunidad (FJ 3E). La negativa de Canarias a recibir a los menores extranjeros no acompañados rescatados en el mar o interceptados en la costa, argumentando la saturación de sus recursos, fue considerada contraria al orden constitucional de distribución de competencias, pero el Tribunal también subrayó la necesidad de la solidaridad interterritorial para abordar las crisis migratorias. La sentencia destaca que el art. 2 CE impone un deber de colaboración que no requiere justificación en preceptos específicos, ya que es inherente al modelo de organización territorial del Estado autonómico (SSTC 96/1986, FJ 3; 80/1985, FJ 2).

Al hilo del comentario al contenido de esta STC abordaremos las siguientes cuestiones: en primer lugar, esclarecer las competencias en conflicto; en segundo lugar, la importancia en este asunto del interés superior del menor y su significado para los menores extranjeros no acompañados; y, en cuarto lugar, la relevancia de las relaciones entre Estado y Comunidades Autónomas en cuanto a los principios de solidaridad, cooperación y lealtad constitucional y su aplicación a la cuestión de los menores extranjeros no acompañados.

## II. REPARTO COMPETENCIAL ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN MATERIA DE EXTRANJERÍA Y DE PROTECCIÓN DE MENORES

La Constitución Española establece un modelo estatal descentralizado, equilibrando la autonomía regional con la unidad nacional. El art. 2 CE subraya la “indisoluble unidad de la Nación Española” mientras reconoce el derecho a la autonomía de sus nacionalidades y regiones, sustentado en el principio de solidaridad. Nuestro texto constitucional enumera en el art. 149.1 CE las materias que son exclusivas del Estado, y en el art. 148 CE enumera las materias que pueden asumir las Comunidades Autónomas, tanto la legislación como la ejecución y la ordenación administrativa. Como se ha señalado, “es un sistema heterogéneo, pues el art. 149.1 (el art. 148 es ya Derecho transitorio) utiliza una pluralidad de técnicas para delimitar las competencias que se reserva el Estado: asunción de la totalidad de la materia, reserva de facultades o potestades concretas (la legislación, la normativa básica), utilización de títulos competencias horizontales a favor del Estado, etc.” (Álvarez Conde, 2004: 25). Se trata de una autonomía de

carácter político (tal y como señaló hace ya años la STC 25/1981, al incluir potestades legislativas y gubernamentales), y no de una mera desconcentración o una autonomía administrativa, de tal modo, que las Comunidades Autónomas se prevén como un sujeto político de primer orden en el esquema constitucional español, pudiendo hablarse de una verdadera división vertical del poder. El régimen constitucional español articula la protección de menores en un sistema de competencias distribuidas entre el Estado y las Comunidades Autónomas, y el Tribunal Constitucional ha definido con claridad las respectivas atribuciones, especialmente en relación con los menores extranjeros no acompañados cuya situación jurídica presenta una especial complejidad por la concurrencia de factores de extranjería, vulnerabilidad y protección.

Dentro de las materias que son de competencia exclusiva del Estado, conforme al art. 149.1 CE, podemos identificar cinco supuestos fundamentales.

En primer lugar, las que el constituyente atribuye la totalidad de la ordenación de una materia a una única instancia territorial, normalmente el Estado. Así, en relación con este último, el art. 149.1 CE le confiere competencia exclusiva sobre diversas materias: condiciones básicas que garanticen la igualdad entre españoles (1<sup>a</sup>), nacionalidad, inmigración, extranjería y asilo (2<sup>a</sup>); relaciones internacionales (3<sup>a</sup>); Defensa y Fuerzas Armadas (4<sup>a</sup>); Administración de Justicia (5<sup>a</sup>); régimen aduanero y comercio exterior (10<sup>a</sup>); sistema monetario (11<sup>a</sup>); Hacienda y Deuda del Estado (14<sup>a</sup>); sanidad exterior (16<sup>a</sup>); pesca marítima (19<sup>a</sup>); puertos y aeropuertos de interés general (20<sup>a</sup>); ferrocarriles y transportes que discurran por más de una Comunidad (21<sup>a</sup>); seguridad pública; autorización de referéndums (32<sup>a</sup>). Ciertamente es que las competencias atribuidas con exclusividad al Estado por el art. 149 CE presentan, pese a su calificación, diferentes grados de exclusividad o plenitud. Por ejemplo, en el ámbito de la Defensa y las Fuerzas Armadas, se considera que el Estado posee la totalidad de las competencias relacionadas, sin que las Comunidades Autónomas tengan ninguna participación o intervención al respecto. Asimismo, hay situaciones en las que la propia Constitución, al declarar la naturaleza exclusiva de una competencia, permite excepciones o intervenciones de las Comunidades Autónomas. Por ejemplo, aunque la competencia en materia de seguridad pública está designada como exclusiva del Estado según el artículo 149.1.29<sup>a</sup> CE, existe la posibilidad de que se establezcan cuerpos de policía autonómicos conforme a lo que establezca una ley orgánica, siempre que los respectivos Estatutos de Autonomía lo contemplen. Adicionalmente, es relevante mencionar que el Tribunal Constitucional ha aclarado en diversas ocasiones el alcance exclusivo de ciertas competencias o materias. Por ejemplo, aunque el Estado tiene la competencia exclusiva en relaciones internacionales (art. 149.1.3<sup>a</sup> CE), esto no implica que las Comunidades Autónomas estén prohibidas de llevar a cabo actividades en este ámbito; sin embargo, solo el Estado tiene la facultad de contraer obligaciones internacionales mediante la firma de tratados (STC 228/2016). Igualmente, aunque la Administración de Justicia es una competencia exclusiva del Estado, las Comunidades Autónomas han ejercido competencias

relacionadas con la provisión de recursos y medios necesarios para su funcionamiento, lo que el Tribunal Constitucional ha definido como “administración de la Administración de Justicia” (SSTC 56 y 62/1990). En otros contextos, también se pueden identificar competencias exclusivas limitadas, donde una entidad tiene todas las facultades para gestionar y ejecutar sobre un área específica de materia, aunque no abarque el total de esta. Un claro ejemplo es el de las obras públicas, que corresponde al Estado siempre que se trate de asuntos de interés general o su desarrollo impacte a más de una Comunidad Autónoma (art. 149.1.24<sup>a</sup> CE).

En segundo lugar, se encuentran aquellas materias en las que el Estado se reserva la facultad de establecer normas básicas, permitiendo que las Comunidades Autónomas asuman, de acuerdo con sus Estatutos, la elaboración de legislación complementaria y la ejecución de dicha normativa. Este supuesto ha generado importantes dificultades interpretativas, siendo el Tribunal Constitucional el encargado de aclarar y precisar el alcance y la aplicación de este concepto a lo largo del tiempo.

En tercer lugar, se contemplan las materias en las que el Estado se reserva la potestad de legislar, permitiendo que las Comunidades Autónomas asuman la responsabilidad de la ejecución, conforme a lo estipulado en sus Estatutos.

En cuarto lugar, se enumeran las materias en las que el Estado se reserva tanto la legislación como la dirección de los servicios, mientras que las Comunidades Autónomas tienen a su cargo la gestión de estos.

Finalmente, el quinto supuesto se refiere a las materias concurrentes, en las que tanto el Estado como las Comunidades Autónomas están habilitados para asumir la legislación y la ejecución. Este marco jurídico, caracterizado por su complejidad, exige un constante análisis y adaptación por parte de las instituciones, así como una interpretación jurisprudencial que garantice la adecuada distribución de competencias y la colaboración entre los distintos niveles de gobierno, lo que es esencial para el correcto funcionamiento del sistema autonómico en España.

En relación con lo que nos ocupa el art. 149.1.2<sup>a</sup> CE, como hemos ya indicado, establece la competencia exclusiva del Estado en “nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo”. El Tribunal Constitucional ha venido señalando que la competencia sobre extranjería que se establece como exclusiva del Estado según la Constitución comprende dos aspectos (seguimos por todas la STC 87/2017, FJ 4). El primero, la determinación de los derechos que, correspondiendo, en principio, a los españoles, deben ser extendidos a los ciudadanos de otras nacionalidades radicados en nuestro país, concretando los ámbitos del Título I de la Constitución que no admiten diferencia de trato por la mera presencia de la nota de la “extranjería”. De acuerdo con esta visión, el “estatuto del extranjero” no incluye la fijación de unas condiciones básicas de igualdad entre todos los extranjeros radicados en el territorio del Estado, sino que tiene, más bien, el objetivo de fijar las condiciones de igualdad entre extranjeros y

españoles en la titularidad de los derechos constitucionales. El segundo aspecto, sería la capacidad del Estado de determinar aquellos derechos que corresponden a los extranjeros en su condición de tales, no como consecuencia de su potencial situación de necesidad social y que les puede convertir en beneficiarios de determinadas políticas sectoriales asistenciales (políticas de vivienda, de asistencial social etc.), sino como consecuencia de la específica y particular posición en la que se encuentra el ciudadano extranjero de cara a su integración en la sociedad española. Entre esos derechos específicos del extranjero, como extranjero y no como receptor de otro tipo de políticas públicas que atienden a su situación de necesidad social, estaría, en su caso, el derecho al aprendizaje de las lenguas oficiales a efectos de promover la integración social del mismo.

Para el Tribunal Constitucional resulta evidente que la inmigración es una materia que ha sido reservada con carácter exclusivo al Estado, ex art. 149.1.2 CE (STC 31/2010, FJ 83), pero, junto a esta afirmación, reconoce que la evolución del fenómeno migratorio en España impide configurar dicha competencia estatal como un título horizontal de alcance ilimitado que enerve los títulos competenciales de las Comunidades Autónomas de carácter sectorial con evidente incidencia en la población migratoria, en relación con la cual el Tribunal entiende que han adquirido especial importancia las prestaciones de determinados servicios sociales y las correspondientes políticas públicas. En este sentido, el Tribunal se refiere, sin ánimo exhaustivo, a determinadas materias como servicios sociales, sanidad, educación o vivienda que se proyectan y benefician a la población inmigrante, estimando que no existe inconveniente alguno en que se haga una expresa previsión estatutaria dirigida a que dichas competencias se asuman y se ejerzan por las Comunidades Autónomas “al servicio de la integración de los inmigrantes”, e incluso que se establezca la obligación, por parte de las instituciones autonómicas, de realizar políticas que, aunando todas esas competencias, tiendan a la integración social (STC 31/2010, FJ 83).

Por su parte, el art. 148.1.20<sup>a</sup> CE otorga a las Comunidades Autónomas la autoridad para asumir competencias en “asistencia social”, una categoría amplia que incluye la protección de menores. Ciertamente es que la redacción literal del art. 148.1.20<sup>a</sup> de la Constitución Española pone de manifiesto claramente la ausencia de una mención directa a la “protección de menores” —o a un término equivalente— entre las materias que pueden incluirse en los Estatutos de Autonomía. Sin embargo, es importante señalar que sí otorga a los entes territoriales autonómicos una competencia exclusiva en cuestiones relacionadas con la “asistencia social” (Vicente Pachés, 2003: 133-134). Esta disposición se complementa con el ya mencionado art. 39.4 CE, que el Tribunal Constitucional ha interpretado como un mandato vinculante para priorizar el interés superior del menor en todas las medidas que les conciernen (SSTC 141/2000, 178/2020, 148/2023). Basándose en este precepto y, en sus respectivos Estatutos de Autonomía, las Comunidades Autónomas disponen de competencias para legislar a través de sus Asambleas Autonómicas sobre asistencia o servicios sociales en general y,

concretamente en los últimos Estatutos de Autonomía, sobre la protección a los menores. Además, algunas Comunidades han asumido competencias en temas de Derecho Civil, lo que también ha permitido a éstas regular en temas de familia.

De esta manera cuando una norma establece simplemente la equiparación de derechos entre los migrantes y los nacionales españoles, la competencia para su implementación recae de manera exclusiva en el Estado. Por un lado, esto significa que cualquier esfuerzo para garantizar que los derechos de los migrantes se alineen con los de los ciudadanos españoles es responsabilidad del gobierno central. Este enfoque es esencial para asegurar una uniformidad en el trato legal hacia los migrantes en todo el territorio nacional. Por otro lado, cuando la norma implica la regulación de aspectos específicos, o el reconocimiento y la ampliación de derechos para la población migrante, la competencia la asumen las Comunidades Autónomas, siempre y cuando esas acciones se encuentren dentro del ámbito de sus competencias sectoriales particulares. Este aspecto permite que las Comunidades Autónomas, que a menudo tienen un mejor conocimiento de las realidades locales y de las necesidades de las poblaciones migrantes en sus territorios, puedan implementar políticas más adaptadas y efectivas. Este enfoque descentralizado puede facilitar una respuesta más rápida y ajustada a las circunstancias cambiantes de la población migrante, promoviendo así la integración y el respeto por los derechos humanos en el contexto local. Y en este sentido, “la extranjería y la inmigración afectan igualmente a políticas sociales (sobre las que está claro que las Comunidades Autónomas han asumido competencias y vienen ejerciéndolas desde hace tiempo), a la legislación laboral (puesto que la autorización de los permisos de trabajo son un elemento clave de la política inmigratoria de nuestro país, como también se ha hecho con los permisos de residencia, relacionados de manera estrecha por la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los extranjeros en España y su Integración Social), a la normativa procesal, a la relaciones internacionales con terceros Estados exportadores de esa inmigración y a las políticas activas y pasivas de empleo” entre otras cuestiones (González Alonso, 2008: 71).

Este es el sentido que indica la STC 43/2025 al señalar que “los títulos competenciales a considerar son, por una parte, el art. 149.1.2<sup>a</sup> CE que atribuye al Estado competencia en materia de “inmigración” y “extranjería”, y, por otra, la competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de “asistencia social” del art. 148.1.20<sup>a</sup> CE, de la que forman parte, tal y como reconoce la representación del Gobierno canario, las competencias en materia de “protección de menores” (art. 147.2 EACan] y “acogida e integración de las personas inmigrantes, incluidos los menores extranjeros no acompañados” [art. 144.1. d) EACan]” (FJ 3C). Dicho de otra manera, parece evidente que “la transformación paulatina de España en país de inmigración, así como la evolución y consolidación del Estado autonómico, en el que las Comunidades Autónomas han asumido competencias en materia social, hace que se acabe cuestionando la vigencia de ese art. 149.1.2<sup>a</sup> CE como única pieza definidora de la competencia en esa materia,

pasando a ser rebajado a mero punto de partida en la configuración del marco competencial” (Marzal, 2017: 126).

Y así lo reitera la doctrina de la STC 87/2017 (FJ 3), donde se señala “la competencia de primera acogida no es otra cosa que la denominación que adopta la competencia exclusiva sectorial de la [Comunidad Autónoma] en materia de asistencia social cuando incide sobre las primeras necesidades de integración social de la población extranjera”. Esta materia —“asistencia social”— aludida en el art. 148.1.20<sup>a</sup> CE “aparece como un mecanismo protector de situaciones de necesidad específicas, sentidas por grupos de población a los que no alcanza aquel sistema y que opera mediante técnicas distintas de las propias de la Seguridad Social” (STC 36/2022, FJ 4). Y en la STC 36/2021 (FJ 4) se relacionaba también la “protección de menores” con la competencia en materia de “asistencia” y “servicios sociales”.

Así las Comunidades Autónomas que hayan asumido competencias en materia de asistencia social (art. 148.1.20<sup>a</sup> CE) y protección de menores —como sucede en el caso de Canarias, según los arts. 144 y 147 EACan— están obligadas a intervenir de forma inmediata ante situaciones de desamparo de menores, incluso en el caso de extranjeros en situación irregular. Y, por ello, el Tribunal ha dejado claro que esta obligación de actuación no se ve desplazada por la competencia estatal en extranjería ni puede ser supeditada a trámites previos de identificación, ni a la disponibilidad de recursos, ni a la concurrencia de actuaciones estatales. Estas competencias son cruciales en casos que involucran a los menores extranjeros no acompañados, donde el rol del Estado en el control de fronteras y la política migratoria se cruza con las responsabilidades autonómicas en la protección de menores. Como bien se ha señalado “parece claro que se ha producido una situación paradójica, en el sentido de que el Estado, que en principio tiene competencias exclusivas en materia de inmigración y extranjería de conformidad con el art. 149.1.2<sup>a</sup> CE, sin embargo, ha visto cómo las Comunidades Autónomas han asumido títulos competenciales sectoriales que se han «sobrepuesto» —por decirlo de alguna manera— a la competencia exclusiva y excluyente del Estado” (González Alonso, 2008: 71-72).

Tanto en el caso de las competencias estatales, como en el caso de la competencia autonómica ha existido desarrollo normativo. Encontramos el desarrollo estatal a través de la Ley de Extranjería y de la Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor, uniendo ambos aspectos a las competencias que han asumido las Comunidades Autónomas en protección de menores a través tanto de sus Estatutos de Autonomía como de sus propias leyes de protección de menores. Desarrollo legislativo que, sin duda, se entrecruza.

En el caso estatal, encontramos, en primer lugar, las previsiones de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España (LOEx) y su integración social con la reforma de la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, que establece que “serán aplicables a los menores extranjeros no acompañados las restantes previsiones sobre la protección de

menores recogidas en el Código Civil (CC) y en la legislación vigente en la materia” (art. 35.11 LOEx). De esta manera los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado deben localizar a los extranjeros indocumentados cuya minoría de edad no pueda ser establecida con seguridad y, tras las pruebas necesarias para determinar su edad, el Ministerio Fiscal los pondrá a disposición de los servicios competentes de protección de menores de la Comunidad Autónoma en la que se hallen (STC 43/2025 FJ 4E). Polémicas están siendo con frecuencia las pruebas en este sentido, por lo que compartimos la idea de que “dada la gravedad de las consecuencias que tienen los fallos en un sistema de determinación de la minoría de edad, resulta imperativo que se adopten parámetros comunes y garantistas” (Requena, 2024:269).

Por otra parte, encontramos en segundo lugar en el ámbito estatal, la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor (LOPJM) delimita su ámbito de aplicación al señalar que se aplicará “a los menores de dieciocho años que se encuentren en territorio español” (art. 1), e incluye disposiciones específicas para los menores extranjeros no acompañados. En particular, su art. 10.3 establece que “los menores extranjeros que se encuentren en España tienen derecho a la educación, asistencia sanitaria y servicios y prestaciones sociales básicas, en las mismas condiciones que los menores españoles”.

Por lo que se refiere al ámbito autonómico, las Comunidades Autónomas, Canarias en este caso (art. 147.2 EACan), tienen competencia exclusiva en materia de protección de menores. Esta competencia incluye la regulación del régimen de protección y las instituciones públicas de tutela para menores desamparados o en situación de riesgo. Además, se complementa con la competencia en materia de inmigración (art. 144.1 d) EACan) para el “establecimiento, de acuerdo con la normativa estatal, de un marco de referencia para la acogida e integración de las personas inmigrantes, incluidos los menores extranjeros no acompañados”. La doctrina constitucional establece que la “primera acogida” es una manifestación de la competencia exclusiva sectorial de la Comunidad Autónoma en materia de asistencia social, cuando incide en las primeras necesidades de integración social de la población extranjera. Y además en este sentido, el art. 53.2 de la Ley canaria 1/1997, de 7 de febrero, de atención integral a los menores, bajo el epígrafe “Atención inmediata”, establece que los “centros de acogida inmediata atenderán en la forma que se precise a personas menores de edad en grave riesgo o cuya tutela o guarda, por cualquier otra causa, haya sido asumida por la entidad pública. Igualmente acogerán de urgencia a menores de edad extranjeros no acompañados o indocumentados puestos a disposición por los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado cuya minoría de edad no pueda ser establecida con seguridad y se halle pendiente de determinación”.

Y así, visto este entramado legislativo, el Tribunal Constitucional concluye sobre la controversia que “el menor extranjero no acompañado es, ante todo, un menor, y como tal debe ser tratado. Esto comprende no sólo aquellos supuestos en que, de forma indubitada, se esté ante un menor de edad, sino también

aquellos otros en que exista una duda razonable de que pudiera serlo. Ante la incertidumbre, se impone también la minoría de edad. No es preciso, por tanto, razonar en demasía por qué, la presencia de un extranjero menor de edad que es localizado sin apoyo familiar constituye el presupuesto para el desenvolvimiento de las competencias encaminadas a su protección” (STC 43/2025 FJ 4E).

### III. BREVE REFERENCIA AL PRINCIPIO DEL INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR Y SU SIGNIFICADO EN RELACIÓN CON LOS MENORES EXTRANJEROS NO ACOMPAÑADOS

Uno de los aspectos notables de la STC es su enfoque en el “interés superior del menor”, un principio fundamental en la Convención sobre los Derechos del Niño (art. 3), principio adoptado también en España en el art. 2 LOPJM. Esta atención a los derechos y necesidades individuales de los menores es esencial, especialmente en un contexto donde estos niños son vulnerables y a menudo no tienen voz en los procesos que les afectan. El principio del interés del menor ha sido mencionado además de en esta STC que comentamos en otros pronunciamientos (véase así SSTC 141/2000, FJ 5; 178/2020, FJ 3 y 148/2023, FJ 4).

La Sentencia subraya que el menor extranjero no acompañado es, ante todo, un menor, y debe ser tratado como tal. Y así, los niños no deben ser detenidos bajo las mismas condiciones que los adultos, sino que deben ser reclusos en instituciones, servicios o establecimientos diseñados para el cuidado y la protección de menores. En estos lugares, el personal debe estar capacitado para asegurar el cumplimiento de las normas relacionadas con la salud, la higiene, la nutrición, la educación, la formación profesional, el ocio y, en general, el bienestar del menor (art. 3.2 y 3.3 de la CDN).

Se aplica el “principio de presunción de minoría de edad” ante la duda razonable, y la protección de sus derechos debe prevalecer sobre su condición de inmigrante o su situación irregular. Como vimos, el art. 39.4 CE establece que “los niños gozarán de la protección prevista en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos”, y el Tribunal Constitucional ha reiterado que el interés superior del menor es la consideración primordial en todas las medidas que les conciernen. La Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor (LOPJM) establece la obligación de las autoridades y servicios públicos de prestar “atención inmediata” a los menores, lo que incluye la guarda provisional y la investigación de sus circunstancias.

El interés superior del menor es un concepto jurídico indeterminado, pero ello no implica que la apreciación de dicho interés sea arbitraria, pues en caso de conflicto, su concreción deberá efectuarla el poder público, quien, además de la opinión de los padres o tutores, tendrá en cuenta la del menor, ponderando ésta en función de su grado de discernimiento. Así se ha señalado que “no estamos hablando del interés de la infancia, sino del individuo, del concreto menor en sus

concretas circunstancias. En el proceso de determinación del interés del menor no puede prescindirse de la opinión del propio niño o adolescente, atendiendo a su edad y grado de madurez” (Lázaro, 2010: 30). Con la adopción de este esencial principio cambia sustancialmente el enfoque: “cuando los niños eran considerados meros objetos, dependientes de sus padres o de la arbitrariedad de la autoridad, el principio fue importante para resaltar la necesidad de reconocer al niño su calidad de persona; ahora que, al menos en el plano normativo, se ha reconocido al niño como un sujeto portador de derechos, el principio debe ser un mecanismo eficaz para oponerse a la amenaza y vulneración de los derechos reconocidos y promover su protección igualitaria” (Cillero, 2001: 37).

Y aunque estemos ante un principio indeterminado ya existen en nuestro ordenamiento elementos suficientes que nos permiten tener algunas certidumbres. Así estamos de acuerdo en que “el interés superior, en el contexto de los derechos del menor, cuenta con suficientes criterios que permiten determinarlo sin incurrir en arbitrariedad, aunque no exista unanimidad social sobre cual sea aquel interés en el caso concreto o cual sea el mejor medio de satisfacerlo” (Sánchez Martínez, 2017: 56). Esos elementos están formulados, en primer lugar, en la misma LOPJM en la que se marcan cuatro importantes criterios generales, a saber, (i) la salvaguarda del derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo del niño; (ii) la consideración de sus deseos, sentimientos y opiniones, así como su derecho a participar progresivamente, en función de su edad, madurez, desarrollo y evolución personal, en el proceso de determinación de su interés superior; (iii) la conveniencia de que su vida y desarrollo tenga lugar en un entorno familiar adecuado y libre de violencia; y, finalmente, (iv) la preservación de la identidad, cultura, religión, convicciones, orientación e identidad sexual o idioma del menor, así como la no discriminación del mismo por éstas o cualesquiera otras condiciones, incluida la discapacidad, garantizando el desarrollo armónico de su personalidad. Señala igualmente la LOPJM que estos criterios se ponderarán teniendo en cuenta algunos elementos generales, como la edad y madurez del menor, la necesidad de garantizar su igualdad y no discriminación por su especial vulnerabilidad, el irreversible efecto del transcurso del tiempo en su desarrollo, la necesidad de estabilidad de las soluciones que se adopten para promover la efectiva integración y desarrollo del menor en la sociedad o, entre otros, la preparación del tránsito a la edad adulta e independiente.

En relación con esta cuestión y que creemos tiene sentido especialmente en cuanto a los menores extranjeros no acompañados, el Comité de derechos del niño subraya que el interés superior del niño es un concepto triple (Observación general núm. 14 (2013) sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial). En primer lugar, es un derecho sustantivo, esto es, el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial que se evalúe y tenga en cuenta al sopesar distintos intereses para tomar una decisión sobre una cuestión debatida, y la garantía de que ese derecho se pondrá en práctica siempre que se tenga que adoptar una decisión que afecte a un niño, a un grupo de niños

concreto o genérico o a los niños en general. En segundo lugar, es un principio jurídico interpretativo fundamental, puesto que, si una disposición jurídica admite más de una interpretación, se elegirá la interpretación que satisfaga de manera más efectiva el interés superior del niño. Y, por último, es una norma de procedimiento, y por ello siempre que se tenga que tomar una decisión que afecte a un niño en concreto, a un grupo de niños concreto o a los niños en general, el proceso de adopción de decisiones deberá incluir una estimación de las posibles repercusiones (positivas o negativas) de la decisión en el niño o los niños interesados.

Es necesario que la interpretación del interés superior del niño en relación con los menores extranjeros no acompañados implique un enfoque holístico que tenga en cuenta tanto sus necesidades inmediatas como su desarrollo a largo plazo, incluyendo la obligación de los Estados (en nuestro caso de las Comunidades Autónomas, pues como hemos visto tienen competencia en esta materia) de garantizar el acceso a servicios básicos como la salud, la educación y la vivienda, asegurando que estas necesidades sean satisfechas adecuadamente. La falta de un adulto responsable que los acompañe en su viaje hace que su situación sea particularmente crítica, y los Estados tienen el deber de actuar de manera diligente para proteger sus derechos. Ciertamente es esencial que se realice una evaluación individualizada de cada menor, que contemple su contexto específico, su cultura y su trayectoria migratoria. En este punto, cuestionable es que, en España, la determinación de la edad de los menores extranjeros no acompañados se haya vuelto un tema controvertido y crítico, debido a la implementación de procedimientos que, en ocasiones, pueden resultar imprecisos y vulnerar derechos fundamentales. La meta de este proceso es establecer si una persona es menor o mayor de edad para garantizar la aplicación de las medidas de protección adecuadas. Sin embargo, las prácticas actuales, que incluyen la realización de pruebas físicas o manipulaciones biométricas, han sido objeto de críticas por ser cuestionables en términos de fiabilidad y de ética. Por ello, el Tribunal Constitucional establece la presunción de minoría con respecto a los inmigrantes que están actualmente llegando a Canarias y que se declaran menores de edad.

Uno de los principales problemas radica en el uso de pruebas radiológicas, como la determinación de la madurez ósea, que pueden llevar a conclusiones erróneas y que no consideran la diversidad biológica entre los individuos. Estas metodologías han sido criticadas por organizaciones de derechos humanos, que abogan por la necesidad de enfoques más centrados en el interés superior del niño. Además, el impacto emocional y psicológico en los menores involucrados es significativo, ya que el proceso de evaluación puede ser traumático y generar un ambiente de incertidumbre. Para evitar estos problemas estamos viendo una proliferación de propuestas de reforma para la consagración en nuestro país de un procedimiento de evaluación de la edad de naturaleza judicial dotado de mayores garantías y conforme con las directrices marcadas por la Convención sobre los derechos de los niños. La propia Fiscalía General del Estado se ha adherido, en la dirección apuntada, “a la judicialización del sistema vislumbrando como única solución operativa

el desarrollo de una ley específica reguladora de la determinación de la edad, que diseñe un procedimiento judicial, en el ámbito de la jurisdicción civil, con todas las garantías de audiencia y asistencia al presunto menor” (Molina, 2024: 203-204). La aplicación del principio del interés superior no debe ser simplemente una formalidad, sino que debe traducirse en acciones concretas que busquen integrar a estos menores en la sociedad de acogida, promoviendo su bienestar y desarrollo integral. Esto puede incluir programas de orientación y apoyo psicológico, así como mecanismos que faciliten su integración social y cultural.

Además, debe contemplarse el derecho a ser escuchado, un elemento clave del interés superior. Los menores extranjeros no acompañados son titulares de derechos y deben participar en los procesos que les afectan, aunque carezcan de la representación familiar tradicional y esto significa con carácter primordial que se debe garantizar su acceso a procedimientos legales que les permitan expresar sus deseos y preocupaciones, asegurando que sus voces sean tomadas en cuenta en la toma de decisiones. Como se ha señalado “son dos los retos principales a los que se enfrenta la política de recepción en materia de infancia no acompañada en necesidad de protección internacional. En primer lugar, la ausencia de mecanismos de identificación inmediata de necesidades de protección de los niños que se encuentran en los Centros de atención temporal de extranjeros. En segundo lugar, la falta de acceso a asistencia letrada gratuita que puede asegurar a los menores un procedimiento con las garantías debidas” (Lázaro et al, 2023: 68). Por ello, es fundamental que los Estados adopten un enfoque de justicia restaurativa que reconozca las secuelas del desarraigo y la violencia que muchos menores extranjeros no acompañados han vivido. Este enfoque no solo se centra en la protección del menor, sino también en la promoción de su dignidad y su desarrollo emocional, vital para su estabilidad futura. En último término, la interpretación del interés superior del niño en relación con los menores extranjeros no acompañados debe ser un ejercicio que abarque una multiplicidad de factores, asegurando que cada decisión administrativa o judicial potencie el desarrollo integral de estos jóvenes y garantice su integración y bienestar en el contexto social en el que se encuentran. Esto implica no solo el cumplimiento de normativas internacionales, sino también un compromiso real por parte de los Estados a implementar políticas que prioricen el interés superior de estos menores vulnerables.

#### IV. LA RELEVANCIA DE LAS RELACIONES ENTRE ESTADO Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN CUANTO A LOS PRINCIPIOS DE SOLIDARIDAD, COOPERACIÓN Y LEALTAD CONSTITUCIONAL Y SU APLICACIÓN A LA CUESTIÓN DE LOS MENORES EXTRANJEROS NO ACOMPAÑADOS

Como hemos venido señalando el Tribunal Constitucional advierte en la STC 43/2025 del contexto estructural del problema migratorio en Canarias,

señalando la necesidad de una respuesta coordinada y solidaria por parte del Estado y del conjunto de Comunidades Autónomas, puesto que la capacidad de gestión autonómica no puede ser ilimitadamente tensionada sin comprometer derechos fundamentales y teniendo en cuenta que la lealtad constitucional y los principios de cooperación y solidaridad exigen medidas estatales y mecanismos de reparto interterritorial equitativos.

Hace referencia así el Tribunal a tres principios esenciales: solidaridad, cooperación y lealtad constitucional. Analicemos brevemente cada uno de ellos, sin perder de vista nuestro objetivo: tratar el problema competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas sobre los menores extranjeros no acompañados.

El principio de solidaridad está constitucionalizado en el art. 2 CE y en el art. 138.1 CE que establece que “el Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad, consagrado en el art. 2, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español”. Este principio, de claras interpretaciones sociales y económicas, supone el respeto de las Comunidades, de sus propias identidades y conlleva la consecuencia de integrar una comunidad superior que es la nación española. Es evidente que el principio es ciertamente ambiguo y complicado de realización, puesto que supone que, sin desconocer la existencia e importancia de los intereses propios de cada Comunidad, es superior el interés general, el bienestar común de todos ciudadanos, que debe ser debidamente respetado por el actuar de las Comunidades (Alonso de Antonio, 1986). Sin embargo, es claro que a pesar de ser un principio de gran importancia “el desarrollo del mencionado principio resulta asombrosamente escaso, y ello no deja de ser problemático” (Tajadura, 2010a: 21).

El Tribunal Constitucional ha interpretado el principio de solidaridad como un mandato jurídico vinculante que trasciende la mera declaración programática, exigiendo a los poderes públicos actuar de manera coordinada para evitar desequilibrios territoriales que puedan comprometer el ejercicio efectivo de los derechos fundamentales, especialmente los de los menores (SSTC 148/2000, FJ 13; 247/2007, FJ 23). En el contexto de la protección de menores, y en particular de los menores extranjeros no acompañados, señala la STC 43/2025 que la solidaridad se manifiesta en la obligación del Estado de garantizar una distribución equitativa de las responsabilidades derivadas de la atención a estos menores, evitando que comunidades fronterizas, como las Islas Canarias soporten una carga desproporcionada debido a su situación geográfica (FJ 3 E). Y así, en términos jurídicos, el principio de solidaridad se traduce en la obligación del Estado de coordinar la asignación de menores entre las Comunidades Autónomas, conforme a lo dispuesto en el art. 2 bis LOEx, que establece la solidaridad como un criterio rector en la gestión de los flujos migratorios. Este precepto, junto con el Protocolo Marco sobre Determinadas Actuaciones en Relación con los Menores Extranjeros No Acompañados de 2014, configura un marco normativo que obliga al Estado a garantizar que las Comunidades Autónomas no sean desbordadas por la llegada de menores extranjeros, promoviendo mecanismos de reubicación. Y, por ello, el

Tribunal insiste que la solidaridad no es solo un deber del Estado hacia las Comunidades Autónomas, sino también un mecanismo para garantizar que el interés superior del menor no se vea comprometido por limitaciones estructurales o geográficas.

En la práctica, señala la STC 43/2025, la solidaridad requiere mecanismos de reubicación, de tal manera que el Estado debe implementar políticas activas para redistribuir a los menores extranjeros no acompañados entre las Comunidades Autónomas, asegurando que regiones como Canarias no asuman solas la responsabilidad derivada de su posición geográfica como punto de entrada migratoria. Además, exige apoyo financiero y logístico, puesto que la solidaridad incluye la provisión de recursos económicos y materiales para fortalecer las capacidades de las Comunidades Autónomas, particularmente en la gestión de centros de acogida y la formación de personal especializado. Y finalmente, la solidaridad conlleva la necesaria coordinación interadministrativa y así la STC 43/2025 se refiere a que la Conferencia Sectorial de Infancia y Adolescencia debe actuar como un foro efectivo para la planificación conjunta y la resolución de conflictos, asegurando que las políticas migratorias y de protección de menores sean coherentes. Sobre este tema señalaremos alguna cuestión en las reflexiones finales.

Pero además del principio de solidaridad el Tribunal añade dos principios más indicando que “el adecuado funcionamiento del Estado Autonómico se sustenta en los principios de cooperación y coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas y de éstas entre sí, además de en el establecimiento de un sistema de relaciones presididas por la lealtad constitucional, principios todos ellos que deben hacerse efectivos al margen, incluso, del régimen de distribución competencial” (STC 247/2007, FJ 23, con cita de las SSTC 18/1982, FJ 14; 152/1988, FJ 6; y 194/2004, FJ 9, entre otras muchas).

El Tribunal Constitucional ha enfatizado con frecuencia que el deber de cooperación y de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas es particularmente relevante en la protección de menores, donde las competencias superpuestas requieren la realización de estos principios (SSTC 18/1982, 247/2007). Y por eso es esencial considerar que “el principio constitucional de cooperación se traduce en un determinado régimen competencial, régimen caracterizado por el coejercicio de las competencias que corresponden al Estado y a las Comunidades Autónomas, esto es el ejercicio mancomunado de dichas competencias, de forma que una determinada actuación pública solo puede ser realizada de forma conjunta” (Tajadura, 2010b: 146).

Por ejemplo, el Estado debe garantizar la identificación y documentación adecuadas de los menores extranjeros no acompañados, mientras que las Comunidades Autónomas deben proporcionar atención inmediata y guarda. El modelo español se fundamenta en la cooperación y colaboración entre las distintas administraciones y aunque podemos decir que son las dos caras de una moneda, presentan algunas diferencias. Podemos definir la cooperación como “un mecanismo de relación entre dos instancias cuya razón de ser estriba esencialmente en evitar

que las decisiones que puedan tomar resulten incompatibles en aras a la realización de una finalidad que incumbe por igual a las dos” (Albertí, 1992: 52). Por otra parte, “la colaboración se presenta como el criterio que debe inspirar el conjunto de las relaciones que se traban entre el Estado y las Comunidades Autónomas con ocasión del ejercicio de sus poderes, cuando éstos se proyectan en zonas de mutuo interés (aunque las competencias de actuación en las mismas se encuentren divididas y sean de diversa naturaleza e intensidad) o cuando coinciden en un mismo espacio físico” (Albertí, 1992: 51).

Y, efectivamente, esta cuestión es esencial y con frecuencia la estamos viendo olvidada. La colaboración se erige como un principio rector fundamental en las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas, especialmente cuando se trata del ejercicio de poderes en territorios de interés común. Esta dinámica de colaboración trasciende la mera coexistencia de competencias, que a menudo se encuentran fragmentadas y presentan distintas naturalezas e intensidades; se manifiesta, en cambio, como un mecanismo que busca la optimización de recursos y, en último extremo, la promoción del bienestar general de la ciudadanía. Al analizar la estructura del Estado de bienestar, se torna evidente que la fragmentación de competencias entre distintas entidades territoriales puede llevar a situaciones de disfuncionalidad si no se implementa un enfoque colaborativo. Este enfoque reconoce que, aunque las competencias pueden estar legalmente delimitadas, los problemas sociales, entre otros exigen la necesidad de generar redes de cooperación que trasciendan los límites establecidos en la legislación. La noción de colaboración implica, sin lugar a dudas, el establecimiento de un diálogo continuo y constructivo entre el Gobierno central y los Gobiernos autonómicos. Diálogo centrado en que cada entidad tiene un papel crucial que desempeñar en la realización de políticas públicas y en la búsqueda de soluciones integrales a asuntos tan relevantes como el de la inmigración, especialmente al haber menores implicados.

Un aspecto esencial de esta colaboración es la creación de mecanismos efectivos de coordinación y comunicación. La interdependencia de las competencias exige que se desarrollen estructuras que faciliten la gestión conjunta de proyectos y políticas que interactúan en un mismo ámbito físico, como puede ser el caso de la educación, la sanidad o el desarrollo sostenible. En última instancia, la colaboración no debe ser vista únicamente como un imperativo normativo, sino como una oportunidad para reconfigurar las dinámicas de poder entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

La coordinación y la cooperación deben ser conceptualizadas como dos pilares fundamentales en el ámbito de las relaciones de colaboración, cada una con sus características intrínsecas, pero necesariamente integradas en una dinámica conjunta. A partir de la premisa que distingue a ambas, señalándose la obligatoriedad de la coordinación y la voluntariedad de la cooperación (STC 42/1983, entre otras), la definición de coordinación contenida en el art. 140 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, establece un imperativo para la Administración General del Estado de asegurar la coherencia en las actuaciones de las distintas

Administraciones involucradas en una misma materia, con el objetivo de alcanzar un resultado común. De este modo, se infiere que la eficacia de la coordinación no puede ser garantizada sin la existencia de una adecuada cooperación.

Y terminamos con una breve referencia a la lealtad, como principio que exige en una primera consideración, la necesidad de que se cumplan las reglas y que haya respeto hacia el ordenamiento jurídico y hacia las instituciones. El Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre la fidelidad o lealtad constitucional construyendo su significado a la idea de sujeción o acatamiento a la supremacía constitucional (SSTC 122/1983, 119/1990 y 42/2014, entre otras). Como se ha señalado, “la lealtad constitucional habrá de traducirse en un deber cívico e institucional jurídicamente exigible, de comportamiento y ejercicio competencial, teniendo en cuenta el mantenimiento constante de la idea de comunidad como proyecto diverso pero común” (Tur, 2018: 520).

El objeto y la función de la lealtad se encuentran interrelacionados con diversas disposiciones establecidas a lo largo de la Constitución Española. Conceptos como la solidaridad, los institutos de colaboración y la facultad de coerción autonómica están íntimamente relacionados, ya que todos comparten el objetivo común de asegurar un funcionamiento eficaz del Estado autonómico. La norma de lealtad implica un compromiso recíproco entre el Estado y las Comunidades Autónomas, donde se promueve la cooperación y la solidaridad, entendida esta última como el principio de apoyo mutuo entre las distintas autonomías, y los mecanismos de colaboración, facilitan la gestión coordinada de competencias. Por su parte, la facultad de coerción, aunque debe aplicarse de manera excepcional, refuerza la capacidad del ordenamiento jurídico para asegurar el cumplimiento de las normativas en beneficio del conjunto del Estado. Y así, “el objeto y la función propios de la norma de lealtad resultan compartidos por diferentes disposiciones plasmadas expresamente de la CE, como la solidaridad, los institutos de colaboración y la facultad de coerción autonómica que, en lo que tienen de común, tratan de garantizar el funcionamiento eficaz del Estado autonómico a través de su incidencia en la eficaz realización del modelo transversal de reparto competencial” (Álvarez Álvarez, 2009: 140).

La lealtad constitucional exige que las administraciones implementen mecanismos de coordinación que eviten la fragmentación de acciones. En la crisis de los menores extranjeros no acompañados, es esencial que haya un entendimiento claro entre el Gobierno central, las Comunidades Autónomas y entidades locales para lograr una respuesta integral, garantizando así el respeto a los derechos de estos menores.

## V. A MODO DE REFLEXIÓN FINAL

En el ámbito internacional, el Comité de Derechos del Niño, órgano de expertos independientes de las Naciones Unidas que supervisa la aplicación de la

Convención sobre los Derechos del Niño se ha pronunciado en varias ocasiones en relación con la discriminación étnica, racial o por el origen nacional del niño, realizando varias consideraciones sobre estos riesgos en las observaciones generales. Así en la Observación sobre el trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen se “prohíbe toda discriminación basada en la situación de no acompañado o separado del menor o en su condición de refugiado, solicitante de asilo o migrante”. Y, continúa señalando el Comité “este principio no excluye —e incluso puede exigir— la diferenciación fundada en la diversidad de necesidades de protección, como las asociadas a la edad o al género”, y, en relación a los menores no acompañados, recuerda que “las medidas de policía o de otro carácter con referencia al orden público sólo son admisibles si se ajustan a la ley, suponen una apreciación individual y no colectiva, respetan el principio de proporcionalidad y representan la opción menos intrusiva”<sup>2</sup>. También hace el Comité referencia a la migración internacional, recordando que “el principio de no discriminación será el centro de todas las políticas y los procedimientos de migración, incluidas las medidas de control de fronteras, e independientemente de la situación de residencia de los niños o de sus padres,” y, fundamentalmente, señala que “toda diferencia de trato que se aplique a los migrantes será conforme a derecho y proporcionada, en busca de un fin legítimo y ajustada al interés superior del niño y las normas y estándares internacionales de derechos humanos”. Para evitar esas discriminaciones “los Estados parte deben velar por que los niños migrantes y sus familias se integren en las sociedades de acogida mediante la observancia efectiva de sus derechos humanos y el acceso a los servicios en igualdad de condiciones con los nacionales”<sup>3</sup>.

En el ámbito español, el Tribunal Constitucional ha aclarado que la protección de menores es una competencia sectorial de las Comunidades Autónomas, que abarca la atención inmediata, la guarda y el acogimiento (STC 36/2021, FJ 4). Esta competencia es “exclusiva” y “prevalente”, lo que significa que las regiones no pueden renunciar o condicionar su ejercicio sin violar sus obligaciones estatutarias (STC 43/2025, FJ 3). Sin embargo, estas competencias se ejercen dentro del marco de la legislación estatal, particularmente el Código Civil y la LOEx, que establecen estándares uniformes. El Tribunal Constitucional ha enfatizado que la autonomía regional no permite la redefinición de conceptos legales como “desamparo” ni la imposición de requisitos adicionales que invadan las competencias estatales (STC 43/2025, FJ 4). Además, la STC 43/2025 refuerza el principio de que las Comunidades Autónomas no pueden condicionar o rechazar

2 Observación General n° 6 (2005) del del Comité de derechos del niño sobre el trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen, CRC/GC/2005/6, párrafo 18, 9.

3 Observación general conjunta n° 3 (2017) del Comité de protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares y n° 22 (2017) del Comité de los derechos del niño sobre los principios generales relativos a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional CMW/C/GC/3–CRC/C/GC/22, párrafo 22, 6.

su obligación de proteger a los menores, incluidos los menores extranjeros no acompañados, independientemente de las limitaciones de recursos. También destaca el papel del Estado en garantizar la coordinación y la solidaridad para abordar los desafíos relacionados con la migración.

La STC 43/2025 reafirma que la protección de menores extranjeros no acompañados es una obligación inmediata e incondicionada de las Comunidades Autónomas que ostentan competencias en esta materia. Aunque el Estado retiene la competencia en extranjería, la acogida inicial no puede ser denegada ni condicionada por las autoridades autonómicas. No obstante, el Tribunal reclama una mayor implicación y solidaridad interadministrativa en la gestión del fenómeno migratorio, particularmente cuando este desborda las capacidades territoriales ordinarias.

Las Comunidades Autónomas tienen la responsabilidad principal en la protección de menores, incluyendo la atención inmediata y la guarda, mientras que el Estado regula la legislación civil y las políticas de inmigración. El caso de los menores extranjeros no acompañados pone de relieve las complejidades de este marco, donde las limitaciones de recursos regionales y las presiones migratorias prueban los límites de la autonomía, de la solidaridad y de la cooperación. Como se ha señalado “la dimensión socioeconómica de la solidaridad la configura como un principio de intervención estatal”, de tal manera que “la realización de la solidaridad es una facultad o competencia del Estado entendido como Estado social, como Estado que tiene que intervenir para corregir las desigualdades generadas por el sistema capitalista” (Tajadura, 2010a: 38). En conclusión, el principio de solidaridad y el interés superior del menor son interdependientes en el contexto de la protección de menores en España. La solidaridad proporciona el marco estructural para que las Comunidades Autónomas puedan cumplir con sus obligaciones de protección, mientras que el interés superior del menor actúa como el criterio rector que orienta todas las acciones administrativas y judiciales. La efectiva implementación de ambos principios requiere una cooperación interadministrativa robusta, respaldada por recursos adecuados y una coordinación efectiva, para garantizar que los derechos de los menores, especialmente los extranjeros no acompañados, sean protegidos en todo el territorio español.

Además, la referencia en la Sentencia a las obligaciones internacionales de rescate y la gestión de flujos migratorios por parte del Estado resalta la complejidad del fenómeno migratorio, que no puede ser visto únicamente a través de una óptica nacional o autonómica. La mención de lo que consideraría “soledad institucional” (parafraseando uno de los argumentos del Gobierno canario que se citan en la STC) en la gestión de la crisis refuerza la idea de que es imperativo establecer un diálogo constructivo entre las distintas administraciones para formular respuestas efectivas.

El reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de protección de menores en España es un ámbito dinámico y complejo que requiere una gestión equilibrada y efectiva. La colaboración entre

administraciones, la adecuada asignación de recursos y la garantía del respeto a los derechos de los menores son aspectos clave que deben seguir siendo priorizados. A medida que se presentan nuevos retos, como las crisis migratorias y los cambios demográficos, será necesario adaptar el marco normativo y operativo para asegurar que todos los menores, sin distinción, cuenten con la protección y atención que necesitan. El principio de solidaridad no es un fin en sí mismo, sino un medio para garantizar el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales en la protección de menores. En el caso de los menores extranjeros no acompañados, la solidaridad asegura que el interés superior del menor se materialice mediante una distribución equitativa de las responsabilidades entre el Estado y las Comunidades Autónomas, evitando que las limitaciones de recursos o las particularidades geográficas impidan la atención inmediata y la protección efectiva. La STC 43/2025 pone de manifiesto que la renuncia o condicionamiento de las competencias autonómicas en protección de menores, como ocurrió con las disposiciones impugnadas de Canarias, no solo viola el orden constitucional de distribución de competencias, sino que también pone en riesgo el interés superior del menor al demorar o denegar su protección.

La falta de actuación de los poderes públicos conlleva en definitiva también una “violencia” institucional, lo que supone someter a los niños, en este caso a los menores extranjeros no acompañados, a una escalada de desatención y maltrato que les impedirá su desarrollo como personas y un atentado contra su dignidad. Ahora bien, seamos cautos a la hora de analizar la eficacia de los derechos fundamentales en las relaciones entre los poderes públicos y los particulares, no caigamos tampoco en el totalitarismo de los derechos fundamentales. Sería conveniente continuar profundizando en la protección de los menores. Existe una red de instituciones encargadas de reforzar y fomentar los derechos de los niños, así como su bienestar, pero, sus competencias, sus medios, y el conocimiento de estos órganos por el público en general, no son suficientes para realizar de modo satisfactorio sus funciones. En este sentido, “se hace necesario remarcar que el discurso de los derechos y ciudadanía de los niños presentado como una estrategia universal en torno a la participación infantil, no tiene en cuenta las desigualdades estructurales y sociales sufridas por los niños, ni los «lugares» desde los cuales desarrollan y experimentan su vida; legitimando determinados procesos que excluyen a los niños «no normales» de dicha participación y consideración social” (Ramiro, 2016: 143).

En este sentido, la sentencia establece claramente que la recepción y primera acogida de menores extranjeros no acompañados es una responsabilidad de las Comunidades Autónomas una vez localizados en su territorio, en virtud de sus competencias exclusivas en protección de menores y asistencia social y ofrece un marco analítico relevante para comprender las dinámicas de la gestión de la migración y la protección de los derechos de los menores extranjeros no acompañados. El Estado, por su parte, tiene la competencia en extranjería e inmigración y la obligación de determinar la edad de los menores y ponerlos a disposición de

los servicios autonómicos. Las dificultades en la identificación, la determinación de la edad o la saturación de los recursos autonómicos no justifican el rechazo de la recepción de estos menores por parte de la Comunidad Autónoma. El énfasis en el interés superior del menor como principio rector es fundamental, pero también lo es la necesidad de crear un espacio de colaboración y responsabilidad compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas. La resolución de esta crisis no puede basarse únicamente en la delegación de responsabilidades, sino que requiere un enfoque integral que considere los derechos de los menores y la capacidad administrativa en todos los niveles territoriales. Este equilibrio es clave para abordar la crisis migratoria en un contexto de respeto a los derechos humanos y a las normas internacionales.

Y aquí es esencial la labor que podría llevar a cabo la Conferencia Sectorial de Infancia y Adolescencia. Este órgano fue creado, tal como se señala en el art. 6.3 de la Ley Orgánica 8/2021, de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia (LOPVI), “para garantizar la necesaria cooperación entre todas las administraciones públicas, los asuntos relacionados con la aplicación de esta ley serán abordados en el seno de la Conferencia Sectorial de infancia y adolescencia”. De sus funciones se deduce uno de sus principales objetivos en relación con las actuaciones en menores extranjeros no acompañados: “La coherencia y complementariedad de las actividades que realicen las administraciones públicas en el ámbito de la protección y desarrollo de los derechos de la infancia y la adolescencia” (art. 7.2 a) LOPVI). Su Reglamento de funcionamiento fue aprobado por Resolución de 10 de diciembre de 2021. Entre sus actuaciones, escasas y con polémicas políticas diversas, ha destacado la labor de acordar el reparto y la acogida solidaria de menores extranjeros no acompañados entre Comunidades. Como se ha señalado “la consecución de ese interés general exige poner en práctica actuaciones que, respetando escrupulosamente la autonomía y las competencias de las distintas instancias de poder, permitan agregar los distintos intereses en juego, sin que ello suponga, en modo alguno, establecer la uniformidad” (Tajadura, 2010b: 153).

El Estado es responsable de diseñar la estructura general y asegurar que se cumplan los estándares de seguridad para todos los puentes (competencia en extranjería e inmigración). Las Comunidades Autónomas son responsables de la construcción real de su sección del puente, de asegurar que haya suficiente material y personal para hacerlo (competencia en protección de menores y asistencia social). El Tribunal Constitucional interviene para asegurar que cada parte siga su fragmento del manual y que la construcción no se detenga, especialmente cuando se trata de proteger a los más vulnerables, como son los menores. Todo ello, señalando que no podemos olvidar que la gestión de fronteras, inmigración y asilo son políticas compartidas con la Unión Europea aun cuando “la política de protección internacional de la Unión no es sino una manifestación más de la crisis política que sacude a la Unión Europea” (Requena, 2024: 310).

## BIBLIOGRAFIA CITADA

- Albertí Rovira, E. (1992). La coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas. *Documentación Administrativa*, 230-231, 49-73.
- Alonso De Antonio, J. A. (1986). El principio de solidaridad en el Estado autonómico. Sus manifestaciones jurídicas. *Revista de Derecho Político*, 21, 31-81.
- Álvarez Álvarez, L. (2009). La función de la lealtad en el Estado Autonómico. *Eikasía Revista de filosofía*, año IV, 25, 135-169.
- Álvarez Conde, E. (2004). La legislación básica del Estado como parámetro de validez de la normativa autonómica. *Revista Española de la Función Consultiva*, 2, 23-42.
- Cillero Bruñol, M. (2001). *El Interés superior del niño en el marco de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño*. En: *Derechos de la niñez y la adolescencia: antología* (31-45). UNICEF.
- Durán Ruiz, F. J. (2021). *Los menores extranjeros no acompañados desde una perspectiva jurídica, social y de futuro*. Cizur Menor: Aranzadi.
- González Alonso, A. (2008). Las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de extranjería e inmigración y su incidencia en la competencia de los órganos jurisdiccionales contencioso-administrativos. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica (2004-2011)*, 307, 67-89.
- Lázaro González, I. E. (2010). *Notas para una redefinición de la infancia en términos de justicia*. Madrid: Universidad Pontificia Comillas.
- Lázaro González, I. E., Claro Quintás, I., Díez Velasco, I., Torres López, P. y Martínez Castrejón, E. (2023). *Estudio jurídico de la infancia no acompañada y separada con necesidad de protección internacional en España*. Cizur Menor: Aranzadi.
- Marzal Yetano, E. (2017). Crisis y competencia por la competencia: el ejemplo de la inmigración. *Revista de Derecho Político*, 98, 121-158.
- Molina Martínez, L. (2024). La determinación de la edad de los menores extranjeros no acompañados: marco normativo actual, doctrina jurisprudencial y la reforma para la judicialización del procedimiento y la efectiva preservación de la identidad personal. *Derecho Privado y Constitución*, 44, 175-214.
- Ramiro, J. (2016). Los derechos de los niños en las políticas españolas para la infancia. *Revista de Derecho Político*, 95, 117-146.
- Requena de Torre, M.<sup>a</sup> D. (2024). *Un estatuto común de derechos para los solicitantes de protección internacional en la Unión Europea*. Pamplona: Aranzadi.
- Sánchez Martínez, M.<sup>a</sup> O. (2017). Las certezas del interés superior del menor en el contexto de los derechos de la infancia. *Anuario Facultad de Derecho - Universidad de Alcalá*, X, 43-73.
- Tajadura Tejada, J. (2010a). *El principio de cooperación en el Estado autonómico. El Estado autonómico como Estado federal cooperativo*. Granada: Comares.
- Tajadura Tejada, J. (2010b). Federalismo cooperativo y Conferencias Sectoriales: marco normativo y propuestas de reforma. *Revista Jurídica de Navarra*, 49, 137-181.
- Tur Ausina, R. (2018). Lealtad constitucional y democracia. *Revista de Derecho Político*, 101, 503-548.
- Vicente Pachés, F. de. (2003). *Asistencia social y servicios sociales, régimen de distribución de competencias*. Madrid: Secretaría General del Senado. Dirección de Estudios y Documentación. Departamento de Publicaciones.

\* \* \*

**TITLE:** *Competitive conflicts between the State and Autonomous Communities in the protection of unaccompanied foreign minors: reflections in light of Judgement 43/2025, of 12 February, of the Spanish Constitutional Court (BOE n. 69, of 21 March 2025).*

**ABSTRACT:** *The article analyzes the conflict between the Government of Spain and the Government of the Canary Islands regarding the reception of unaccompanied migrant minors. In September 2024, the Spanish Government challenged a Canary Islands agreement that suspended the reception of new migrants in reception centers, alleging constitutional violations. The main reason for the controversy was the saturation of resources in the Canary Islands and the State's failure to meet its obligations of solidarity. The Constitutional Court, in ruling STC 43/2025, declared the unconstitutionality of the suspension and the territorial protocol, emphasizing that the protection of minors is a shared obligation between the State and the Autonomous Communities according to the Constitution. From this Constitutional Court ruling, relevant issues can be deduced regarding the conflict of powers between the State and the Autonomous Communities in relation to unaccompanied migrant children and especially the importance of the principle of the best interests of the child, as well as the relevance of the relations between the State and the Autonomous Communities in terms of the principles of solidarity, cooperation and constitutional loyalty.*

**RESUMEN:** *El artículo analiza el conflicto entre el Gobierno de España y el Gobierno de Canarias relacionado con la recepción de menores migrantes no acompañados. En septiembre de 2024, el Gobierno español impugnó un acuerdo canario que suspendía la recepción de nuevos migrantes en centros de acogida, alegando infracciones constitucionales. La razón principal de la controversia era la saturación de recursos en Canarias y el incumplimiento del Estado respecto a sus obligaciones de solidaridad. El Tribunal Constitucional, en la STC 43/2025, declaró la inconstitucionalidad de la suspensión y el protocolo territorial, subrayando que la protección de menores es una obligación compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas según la Constitución. De esta STC se pueden deducir relevantes cuestiones acerca del conflicto competencial entre Estado y Comunidades Autónomas en relación a los menores migrantes no acompañados y en especial la importancia del principio de interés superior del menor, así como la relevancia de las relaciones entre Estado y Comunidades Autónomas en cuanto a los principios de solidaridad, cooperación y lealtad constitucional.*

**KEYWORDS:** *Unaccompanied foreign minors, conflicts of competencies between the State and the Autonomous Communities, best interests of the child, constitutional principles.*

**PALABRAS CLAVE:** *Menores extranjeros no acompañados, conflictos de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, interés superior del menor, principios constitucionales.*

**FECHA DE RECEPCIÓN:** 27.10.2025

**FECHA DE ACEPTACIÓN:** 25.02.2026

**CÓMO CITAR/ CITATION:** Álvarez Vélez, M.<sup>a</sup> I. (2026). Conflictos competenciales entre el Estado y las Comunidades Autónomas en protección de menores extranjeros no acompañados: reflexiones a propósito de la STC 43/2025, de 12 de febrero de 2005. *Teoría y Realidad Constitucional* 57, 479-502.