



**MEMORIA DEL  
ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO**

**PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL QUE SE REGULA EL PROCEDIMIENTO PARA LA REUBICACIÓN Y EL TRASLADO DE PERSONAS MENORES DE EDAD EXTRANJERAS NO ACOMPAÑADAS EN CASO DE DECLARACIÓN DE UNA SITUACIÓN DE CONTINGENCIA MIGRATORIA EXTRAORDINARIA PARA LA PROTECCIÓN DEL INTERÉS SUPERIOR DE LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA MIGRANTE NO ACOMPAÑADA**



**PROYECTO DE REAL DECRETO XX/2025, DE XX DE XXXXXXX, POR EL QUE SE REGULA EL PROCEDIMIENTO PARA LA REUBICACIÓN Y EL TRASLADO DE PERSONAS MENORES DE EDAD EXTRANJERAS NO ACOMPAÑADAS EN CASO DE DECLARACIÓN DE UNA SITUACIÓN DE CONTINGENCIA MIGRATORIA EXTRAORDINARIA PARA LA PROTECCIÓN DEL INTERÉS SUPERIOR DE LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA MIGRANTE NO ACOMPAÑADA**

**FICHA RESUMEN EJECUTIVO**

<b>Ministerio/Órgano proponente</b>	MINISTERIO DEL INTERIOR  MINISTERIO DE POLÍTICA TERRITORIAL Y MEMORIA DEMOCRÁTICA  MINISTERIO DE INCLUSIÓN, SEGURIDAD SOCIAL Y MIGRACIONES  MINISTERIO DE JUVENTUD E INFANCIA	<b>Fecha</b>	12/05/2025
<b>Título de la norma</b>	<b>REAL DECRETO XX/2025, DE XX DE XXXXXXX, POR EL QUE SE REGULA EL PROCEDIMIENTO PARA LA REUBICACIÓN Y EL TRASLADO DE PERSONAS MENORES DE EDAD EXTRANJERAS NO ACOMPAÑADAS EN CASO DE DECLARACIÓN DE UNA SITUACIÓN DE CONTINGENCIA MIGRATORIA EXTRAORDINARIA PARA LA PROTECCIÓN DEL INTERÉS SUPERIOR DE LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA MIGRANTE NO ACOMPAÑADA</b>		
<b>Tipo de Memoria</b>	Abreviada <input type="checkbox"/> Normal <input checked="" type="checkbox"/>		
<b>OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA</b>			



<b>Situación que se regula</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Se determinan los órganos competentes en el ámbito de la Administración General del Estado para adoptar, en defecto de acuerdo unánime de la Conferencia Sectorial de Infancia y Adolescencia, la declaración de una situación de contingencia migratoria extraordinaria para la protección del interés superior de la infancia y la adolescencia migrante no acompañada (en adelante, situación de contingencia migratoria extraordinaria), así como la resolución de ubicación y traslado de personas menores extranjeras no acompañadas en el marco de una situación de contingencia migratoria extraordinaria</li><li>• Se desarrolla el procedimiento para la reubicación y traslado de las personas menores de edad extranjeras no acompañadas cuando se haya declarado una situación de contingencia migratoria extraordinaria, tanto en el caso de aquellas personas menores de edad extranjeras no acompañadas que lleguen a territorio español tras la entrada en vigor del Real Decreto-ley 2/2025, de 18 de marzo, por el que se aprueban medidas urgentes para la garantía del interés superior de la infancia y la adolescencia ante situaciones de contingencias migratorias extraordinarias, como en el caso de aquellas que ya estuvieran siendo atendidas en los sistemas de protección de las comunidades o ciudades autónomas.</li><li>• Se regula el protocolo con las actuaciones que deberán realizar las comunidades y ciudades autónomas de origen y destino para dar cumplimiento a las previsiones del plan de respuesta solidaria ante la situación de contingencia migratoria extraordinaria.</li></ul>
<b>Objetivos que se persiguen</b>	<p>El Real Decreto tiene los siguientes objetivos:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Completar el régimen jurídico establecido en el Real Decreto-ley 2/2025, de 18 de marzo, por el que se aprueban medidas urgentes para la garantía del interés superior de la infancia y la adolescencia ante situaciones de contingencias migratorias extraordinarias.</li><li>• 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 y que pondere el esfuerzo realizado por cada territorio en la atención a las personas menores de edad extranjeras no acompañadas.</li></ul>
<b>Principales alternativas consideradas</b>	<p>Se ha valorado no aprobar ningún real decreto, si bien esta posibilidad se ha descartado ya que supondría no desarrollar el protocolo de actuaciones que deben seguir las diferentes administraciones públicas en el caso de declaración de situación de contingencia migratoria extraordinaria en una comunidad o ciudad autónoma, lo que imposibilitaría realizar el traslado de menores de edad extranjeros no acompañados con las suficientes garantías y en perjuicio del interés superior del menor, y en última instancia supondría la no aplicación de lo previsto en el Real Decreto-ley 2/2025, de 18 de marzo.</p>



<b>CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO</b>	
<b>Tipo de norma</b>	Real Decreto del Consejo de Ministros
<b>Estructura de la Norma</b>	El proyecto de real decreto consta de una parte expositiva, siete artículos, una disposición adicional y dos disposiciones finales.
<b>Informes recabados o que se han solicitado</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Informe de la Abogacía del Estado del Ministerio de Juventud e Infancia, emitido el xx/xx/2025</li><li>- Informe de la Unidad de Igualdad del Ministerio de Juventud e Infancia, emitido el xx/xx/2025</li><li>- Informe de la Comisión Ministerial de Administración Digital del Ministerio de Juventud e Infancia, emitido el xx/xx/2025</li><li>- Informe de la Oficina Presupuestaria del Ministerio de Juventud e Infancia, emitido el xx/xx/2025</li><li>- Informe de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa, emitido el xx/xx/2025</li><li>- Informe del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, emitido el xx/xx/2025.</li><li>- Informe del Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, emitido el xx/xx/2025</li><li>- Informe del Ministerio de Hacienda, emitido el xx/xx/2025</li><li>- Informe del Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática, emitido el xx/xx/2025</li><li>- Informe del Consejo Fiscal, emitido el xx/xx/2025</li><li>- Informe de la Conferencia Sectorial de Infancia y Adolescencia, emitido el xx/xx/2025</li><li>- Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Juventud e Infancia, emitido el xx/xx/2025</li><li>- Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior, emitido el xx/xx/2025</li><li>- Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática, emitido el xx/xx/2025</li><li>- Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, emitido el xx/xx/2025</li><li>- Aprobación previa del Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública, emitida el xx/xx/2025</li><li>- Dictamen del Consejo de Estado, emitido el xx/xx/2025</li></ul>



<b>Trámites de consulta pública, audiencia e información pública</b>	<p>Mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de fecha 6 de mayo de 2025, se autorizó la tramitación urgente de este real decreto, al amparo de lo previsto en el artículo 27.1 b) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. Por lo tanto, de acuerdo con lo previsto en el artículo 27.2 b) de esa norma, no es necesario sustanciar, con carácter previo a la elaboración del proyecto normativo, el trámite de consulta pública previsto en el artículo 26.2 de la mencionada ley.</p> <p>Se ha efectuado el trámite de audiencia e información pública del texto de la norma previsto en el artículo 26.6 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, entre el xx de xxxxxx de 2025 y el xx de xxxxxx de 2025.</p>	
<b>ANÁLISIS DE IMPACTOS</b>		
<b>ADECUACIÓN AL ORDEN DE COMPETENCIAS</b>	<p>La norma proyectada no implica alteración del orden de distribución de competencias.</p> <p>Este real decreto se dicta al amparo de lo previsto en el artículo 149.1, reglas 1.<sup>a</sup> y 2.<sup>a</sup>, de la Constitución Española, que atribuyen al Estado la competencia exclusiva sobre la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, y en las materias de inmigración y extranjería, respectivamente.</p>	
<b>IMPACTO ECONÓMICO Y PRESUPUESTARIO</b>	Efectos sobre la economía en general.	No se prevé que este real decreto tenga un impacto directo sobre la economía en general.
	En relación con la competencia	<input checked="" type="checkbox"/> La norma no tiene efectos significativos sobre la competencia. <input type="checkbox"/> La norma tiene efectos positivos sobre la competencia. <input type="checkbox"/> La norma tiene efectos negativos sobre la competencia.



	<p>Desde el punto de vista de las cargas administrativas</p>	<p><input type="checkbox"/> Supone una reducción de cargas administrativas.</p> <p>Cuantificación estimada:</p> <p><input type="checkbox"/> Incorpora nuevas cargas administrativas.</p> <p>Cuantificación estimada: 0 €</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> No afecta a las cargas administrativas.</p>
	<p>Desde el punto de vista de los presupuestos, la norma</p> <p><input type="checkbox"/> Afecta a los presupuestos de la Administración del Estado.</p> <p><input checked="" type="checkbox"/> Afecta a los presupuestos de otras Administraciones Territoriales.</p>	<p><input checked="" type="checkbox"/> Implica un gasto: 100.000.000 euros.</p> <p><input type="checkbox"/> Implica un ingreso.</p>
<b>IMPACTO DE GÉNERO</b>	<p>La norma tiene un impacto de género</p>	<p>Negativo <input type="checkbox"/></p> <p>Nulo <input type="checkbox"/></p> <p>Positivo <input checked="" type="checkbox"/></p>



## OTROS IMPACTOS CONSIDERADOS

Impacto en la infancia y adolescencia: el impacto en estos colectivos es positivo, dado que el real decreto tiene por objeto regular el protocolo de actuaciones que deben seguir las administraciones públicas para proceder a los traslados de las personas menores de edad extranjeras no acompañadas desde las comunidades o ciudades autónomas más saturadas a otras con menor grado de saturación. Ello redundará positivamente en la integración social y bienestar de las personas menores beneficiadas por estos traslados.

Impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad: el impacto es positivo, puesto que el real decreto incide especialmente en la necesidad de adecuar los recursos de protección a las personas menores de edad extranjeras no acompañadas más vulnerables, entre las que se encuentran las personas menores con discapacidad.

Impacto en la familia: se considera que el impacto es positivo, puesto que la reubicación de las personas menores de edad extranjeras no acompañadas se realizará teniendo en cuenta la existencia de familiares en territorio español.

Impacto en materia de cambio climático: se considera que el impacto es nulo.



# **MEMORIA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO DEL PROYECTO DE REAL DECRETO XX/2025, DE XX DE XXXXXX, POR EL QUE SE REGULA EL PROCEDIMIENTO PARA LA REUBICACIÓN Y EL TRASLADO DE PERSONAS MENORES DE EDAD EXTRANJERAS NO ACOMPAÑADAS EN CASO DE DECLARACIÓN DE UNA SITUACIÓN DE CONTINGENCIA MIGRATORIA EXTRAORDINARIA PARA LA PROTECCIÓN DEL INTERÉS SUPERIOR DE LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA MIGRANTE NO ACOMPAÑADA**

La presente memoria se emite de acuerdo con los criterios establecidos en la guía metodológica para la elaboración de la memoria de análisis de impacto normativo, aprobada por Acuerdo de Consejo de Ministros, en su reunión de 11 de diciembre de 2009, y con lo previsto en el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

## **I. OPORTUNIDAD DE LA NORMA.**

### **a) Motivación.**

En los últimos años se ha producido una intensificación de la inmigración procedente del continente africano a la Unión Europea, con especial afectación a las fronteras del sur de la Unión Europea y, por consiguiente, a las españolas.

En este contexto, merece una especial atención la situación de las personas menores de edad extranjeras no acompañadas, por su condición de personas migrantes en situación de especial vulnerabilidad. En los últimos ocho años, su número ha crecido en España en un 221,4 por ciento. Además, los niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados se distribuyen de forma desigual en el territorio español, lo que ha dado lugar a una situación de saturación en algunas comunidades y ciudades autónomas que incide negativamente en el interés superior de las personas menores. Todo ello ha suscitado una reivindicación de los territorios más afectados, que reclaman la necesidad de articular los mecanismos necesarios para trasladar y reubicar a estas personas menores, a fin de asegurar su adecuada atención desde las perspectivas social, sanitaria, educativa y de vivienda, entre otras.

Para resolver esta situación, se han venido adoptando sucesivos acuerdos en el seno de la Conferencia Sectorial de Infancia y Adolescencia, de forma que, en 2022, 2023 y 2024 se ha acordado y producido efectivamente el traslado de un total de 574 personas menores de edad extranjeras no acompañadas procedentes de Canarias y Ceuta.

Sin embargo, es importante poner de relieve que en 2023 llegaron a España 56.852 personas inmigrantes en situación irregular, frente a 31.219 que lo hicieron en 2022, lo que supone un incremento interanual del 82,1 por ciento. De estos, llegaron por vía marítima a España en 2023 55.618 inmigrantes, un incremento del 92,3 por ciento respecto a datos de 2022, de los cuales arribaron a las costas de la península y de Baleares 15.435, a Canarias 39.910, 67 a Ceuta y 206 a Melilla. De todos ellos, 5.151 eran menores de 18 años, frente a los 2.375 de 2022, con lo que el número de personas menores de edad extranjeras no acompañadas se incrementó en un 116,8 por ciento.

Esta situación de llegada de personas inmigrantes en situación irregular se agravó aún más durante el año 2024, con la llegada de 61.323 personas por vía marítima, un incremento del 10,3 por ciento respecto a datos de 2022, de los cuales solo a Canarias



llegaron 46.843, un 17,4 por ciento más que el año anterior, siendo de estos menores de edad más de 5.850, un 14 por ciento más que el año anterior.

Esta situación 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. Cabe apreciar, de los datos previamente expuestos, las evidentes diferencias entre territorios en cuanto a la llegada de personas inmigrantes en situación irregular y, de entre éstas, de menores de edad, lo que, sumado a los importantes incrementos producidos en el número de inmigrantes acogidos, genera una presión especialmente notable en los sistemas de protección a la infancia y la adolescencia de las comunidades y ciudades autónomas de entrada, resultando necesario su reubicación para así permitir un funcionamiento de los sistemas de protección que garantice los estándares exigibles en la atención a las personas menores de edad.

En efecto, la condición de menor de edad prevalece en nuestro ordenamiento jurídico a la de extranjero, y el interés superior del menor a los demás intereses públicos en concurrencia. Así, el artículo 35.7 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (LOEx) señala que “Se considerará regular, a todos los efectos, la residencia de los menores que sean tutelados en España por una Administración Pública o en virtud de resolución judicial, por cualquier otra entidad. A instancia del organismo que ejerza la tutela y una vez que haya quedado acreditada la imposibilidad de retorno con su familia o al país de origen, se otorgará al menor una autorización de residencia, cuyos efectos se retrotraerán al momento en que el menor hubiere sido puesto a disposición de los servicios de protección de menores. La ausencia de autorización de residencia no impedirá el reconocimiento y disfrute de todos los derechos que le correspondan por su condición de menor”.

La sobrecarga permanente que la llegada en gran número de personas menores de edad extranjeras no acompañadas genera en los sistemas de protección de las comunidades y ciudades autónomas de entrada se traduce necesariamente en una incapacidad permanente de estos sistemas para prestar los servicios correspondientes, al verse constantemente desbordados por la llegada de nuevas personas migrantes necesitadas de protección, además de demandar constantemente dotación de medios y recursos para tratar de adaptarse a la demanda, lo que conlleva que estas comunidades y ciudades autónomas de entrada soporten una especial carga financiera que necesariamente repercute en el conjunto de su acción pública. Esta situación pone en riesgo la adecuada atención a estas personas menores de edad y, por tanto, la preceptiva prevalencia de su interés superior, lo que determina la necesidad de corregirla mediante su urgente reubicación entre las restantes comunidades y ciudades autónomas.

En definitiva, parece claro que en el actual contexto, los mecanismos que hasta ahora se habían aplicado en el seno de la Conferencia Sectorial de Infancia y Adolescencia se han demostrado insuficientes. Por ello, y tras apreciar la concurrencia de los requisitos de extraordinaria y urgente necesidad, el Gobierno aprobó el Real Decreto-ley 2/2025, de 18 de marzo, por el que se aprueban medidas urgentes para la garantía del interés



superior de la infancia y la adolescencia ante situaciones de contingencias migratorias extraordinarias.

Este Real Decreto-ley modifica la LOEx, en la que introduce los artículos 35 bis, 35 ter, 35 quáter y 35 quinquies, así como una disposición adicional undécima.

El artículo 35 bis prevé que la Conferencia Sectorial de Infancia y Adolescencia podrá acordar por unanimidad los requisitos para la declaración de la situación de contingencia migratoria extraordinaria, el Plan de respuesta a dicha situación, y los criterios para la aplicación de dicho Plan, que incluirán, en todo caso, los necesarios para determinar en qué supuestos procede que se ordene el traslado de personas menores de edad extranjeras no acompañadas de una comunidad o ciudad autónoma a otra por resolución de la persona que presida la Conferencia Sectorial, previa comunicación y acreditación de dicha contingencia por parte de la comunidad o ciudad autónoma afectada.

En defecto de dicho acuerdo unánime, los requisitos para la declaración de la situación de contingencia migratoria extraordinaria, el Plan de respuesta a dicha situación, y los criterios para la aplicación de dicho Plan se regularán de conformidad con lo dispuesto en la LOEx. Así, se declarará la situación de contingencia migratoria extraordinaria en aquellas comunidades o ciudades autónomas cuyo sistema de protección y tutela de personas menores de edad extranjeras no acompañadas exceda en ocupación tres veces su capacidad ordinaria en los términos de la disposición adicional undécima de la LOEx. La aprobación de dicha declaración se realizará en un plazo máximo de cinco días naturales desde la comunicación por parte de la comunidad o ciudad autónoma, y será trasladada al conjunto de integrantes de la Conferencia Sectorial de Infancia y Adolescencia. Dicha situación de contingencia migratoria extraordinaria determinará que se establezca por el órgano competente de la Administración General del Estado cuál será la comunidad o ciudad autónoma a la que se traslade para su ubicación a la persona menor de edad extranjera no acompañada en cada caso en los términos previstos en los artículos 35 ter y quáter de la LOEx.

En este sentido, se introduce un nuevo artículo 35 ter, que regula el Modelo de gestión de contingencias migratorias extraordinarias, y que contiene el conjunto de criterios objetivos para la determinación, por el órgano competente de la Administración General del Estado, de cuál será la ubicación de las personas menores de edad extranjeras no acompañadas en las diferentes comunidades o ciudades autónomas, así como la regulación del mecanismo de derivación de las personas menores de edad extranjeras no acompañadas a otras comunidades o ciudades autónomas y los criterios para la determinación de plazas por comunidad o ciudad autónoma en caso de derivación.

El artículo 35 quáter regula el contenido del Plan de respuesta solidaria ante una situación de contingencia migratoria extraordinaria, que recoge el conjunto de actuaciones a desarrollar ante la declaración de una situación de esta naturaleza, y comprenderá las que se regulan en este artículo, así como las previstas en los criterios de aplicación del mencionado Plan de respuesta solidaria y las establecidas en el Protocolo Marco de Menores Extranjeros No Acompañados previsto en el reglamento de desarrollo de la LOEx, así como en la restante normativa de aplicación. Se formulará por el órgano competente de la Administración General del Estado la propuesta de traslado a otra comunidad o ciudad autónoma, determinándose mediante resolución el traslado, una vez la persona afectada y la comunidad o ciudad autónoma de destino



hayan sido oídas y con conocimiento del Ministerio Fiscal, en garantía del interés superior del menor y de los derechos que le confiere el ordenamiento jurídico, garantizándose asimismo la intervención del Ministerio Fiscal de oficio en cualesquiera de las actuaciones previstas en dicho artículo. Esta resolución será, asimismo, objeto de inscripción en el Registro de Menores Extranjeros No Acompañados. El traslado a la comunidad o ciudad autónoma de destino habrá de producirse en el plazo de 15 días naturales a contar desde la inscripción de la persona afectada en el citado Registro de Menores Extranjeros No Acompañados.

Se regulan en el nuevo artículo 35 quinquies los criterios de aplicación del Plan de respuesta solidaria ante una situación de contingencia migratoria extraordinaria, que consisten en los criterios objetivos para la determinación de la reasignación territorial de las personas menores de edad extranjeras no acompañadas, así como la asignación de la tutela y custodia por parte de los servicios de protección de las comunidades o ciudades autónomas en las que hayan sido redistribuidas. Dichos criterios, en defecto del acuerdo unánime de la Conferencia Sectorial de Infancia y Adolescencia a que se refiere el artículo 5 bis.1, serán adoptados en el seno de la Conferencia Sectorial de Infancia y Adolescencia con carácter obligatorio para todas las comunidades o ciudades autónomas 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 último, la disposición final segunda del Real Decreto-ley 2/2025, de 18 de marzo, establece que “mediante real decreto se establecerán las actuaciones que deberán realizar las comunidades y ciudades autónomas de origen y destino para dar cumplimiento a las previsiones del Plan para la determinación de la ubicación de personas menores de edad extranjeras no acompañadas en los plazos establecidos, de modo que se protocolicen dichas actuaciones por real decreto en todo lo necesario para su realización con las necesarias garantías, de manera coordinada y ágil”.

Este real decreto, por lo tanto, supone el ejercicio de la habilitación normativa contenida en la disposición final segunda del Real Decreto-ley 2/2025, de 18 de marzo.

## **b) Objetivos.**

Este real decreto persigue completar el régimen jurídico previsto en el Real Decreto-ley 2/2025, de 18 de marzo, para 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 y que pondere el esfuerzo realizado por cada territorio en la atención a las personas menores de edad extranjeras no acompañadas. Se trata, en definitiva, de que las reubicaciones que se llevan a cabo en caso de declaración de contingencia migratoria extraordinaria puedan realizarse con las suficientes garantías en beneficio del interés superior del menor.

En concreto, el real decreto tiene los siguientes objetivos:

- Determinar los órganos competentes en el ámbito de la Administración General del Estado para adoptar, en defecto de acuerdo unánime de la Conferencia Sectorial de Infancia y Adolescencia, la declaración de una situación de



contingencia migratoria extraordinaria, así como la resolución de ubicación y traslado de personas menores extranjeras no acompañadas en caso de una situación de contingencia migratoria extraordinaria.

- Desarrollar el procedimiento para la reubicación y traslado de las personas menores de edad extranjeras no acompañadas cuando se haya declarado una situación de contingencia migratoria extraordinaria, tanto en el caso de aquellas personas menores de edad extranjeras no acompañadas que lleguen a territorio español tras la entrada en vigor del Real Decreto-ley 2/2025, de 18 de marzo, como en el caso de aquellas que ya estuvieran siendo atendidas en los sistemas de protección de las comunidades o ciudades autónomas.
- Regular el protocolo con las actuaciones que deberán realizar las comunidades y ciudades autónomas de origen y destino para dar cumplimiento a las previsiones del Plan de respuesta solidaria ante la situación de contingencia migratoria extraordinaria.

### **c) Alternativas**

Se ha descartado la no adopción de ninguna norma, puesto que ello habría supuesto la imposibilidad de poner en práctica los mecanismos previstos en el Real Decreto-ley 2/2025, de 18 de marzo, y ello en un contexto de extraordinaria y urgente necesidad que obliga a iniciar las reubicaciones de las personas menores de edad extranjeras no acompañadas en el menor plazo posible.

Por lo tanto, la única alternativa era la aprobación de un real decreto, tal y como establece la disposición final segunda del Real Decreto-ley 2/2025, de 18 de marzo.

### **d) Principios de buena regulación**

Este real decreto se ajusta a los principios de buena regulación contenidos en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Así, en lo que concierne a su adecuación a los principios de necesidad y eficacia, la norma se justifica por la razón de interés general de dar cumplimiento al Real Decreto-ley 2/2025, de 18 de marzo, al fin de establecer el procedimiento en caso de situación de contingencia migratoria extraordinaria garantizando la coordinación y eficiencia necesarias, todo ello en beneficio del interés superior de las personas menores de edad extranjeras no acompañadas.

La norma respeta, asimismo, el principio de proporcionalidad, puesto que no contiene restricciones de derechos ni impone obligaciones a las personas destinatarias más allá de las estrictamente necesarias para alcanzar los objetivos que se prevén con este real decreto. Igualmente, es respetuosa con el principio de eficiencia, ya que evita cargas administrativas innecesarias o accesorias y establece un procedimiento ágil. También es respetuosa la norma con el principio de seguridad jurídica puesto que es coherente con el resto del ordenamiento jurídico. Finalmente, cumple el principio de transparencia en tanto que, de conformidad con lo previsto en el artículo 26, apartados 2 y 6, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, este real decreto se ha sometido a los trámites de audiencia e información pública, que se llevó a cabo entre los días xx y xx



de mayo de 2025. Asimismo, los objetivos perseguidos por esta norma han quedado claramente identificados en su preámbulo y en esta memoria de análisis de impacto normativo.

### e) Plan Anual Normativo

No se incluyó en el Plan Anual Normativo de 2025 dado que trae causa del Real Decreto-ley 2/2025, de 18 de marzo.

## II. CONTENIDO

La orden se estructura en una parte expositiva, siete artículos, una disposición adicional y dos disposiciones finales.

El **artículo 1** concreta el objeto del real decreto, que no es otro que desarrollar lo dispuesto en el Real Decreto-ley 2/2025, de 18 de marzo, en lo que se refiere a la determinación del órgano competente de la Administración General del Estado para la declaración de situación de contingencia migratoria extraordinaria y para la resolución de ubicación y traslado de personas menores extranjeras no acompañadas en caso de declaración de aquella situación; al procedimiento para la reubicación y el traslado de personas menores de edad extranjeras no acompañadas cuando se haya declarado tal situación, y al protocolo de actuaciones que deberán realizar las comunidades y ciudades autónomas de origen y destino para dar cumplimiento a las previsiones del Plan de respuesta solidaria ante la situación de contingencia migratoria extraordinaria.

El **artículo 2** establece el órgano competente para la declaración y el cese de la situación de contingencia migratoria extraordinaria en defecto de acuerdo unánime de la Conferencia Sectorial de Infancia y Adolescencia, que será la persona titular del Ministerio de Juventud e Infancia, mediante resolución.

El **artículo 3** concreta el régimen jurídico y los principios generales de aplicación. Además del propio real decreto, se aplicará lo previsto en el Real Decreto-ley 2/2025, de 18 de marzo, en el Protocolo Marco sobre determinadas actuaciones en relación con los menores extranjeros no acompañados y en la demás normativa de aplicación. Además, los procedimientos habrán de regirse por los principios de interés superior del menor, igualdad y no discriminación. Asimismo, la atención a las personas menores de edad extranjeras no acompañadas deberá ser adecuada en función de sus necesidades individuales, y especializada para la infancia especialmente vulnerable. En atención a lo anterior, deberá garantizarse la atención inmediata y aquella en casos de urgencia.

El **artículo 4** regula los mecanismos de coordinación. En concreto, se prevé que las administraciones públicas de origen y de destino puedan poner en marcha mecanismos de coordinación. Si se detectara una incorrecta ejecución, la Administración General del Estado podrá adoptar las medidas de coordinación necesarias. Cuando se declaren dos o más situaciones de contingencia migratoria extraordinaria en distintas comunidades o ciudades autónomas, se instará la convocatoria de la Comisión Interministerial de Inmigración. Por último, se especifica que las comunidades y ciudades autónomas deberán remitir a la persona titular de la Presidencia de la Conferencia Sectorial de



Infancia y Adolescencia, cuando les sean solicitados y en todo caso antes del 15 de enero de cada año, los datos que prevé el Real Decreto-ley 2/2025, de 18 de marzo.

El **artículo 5** regula el procedimiento para la reubicación y el traslado de personas menores extranjeras no acompañadas en el marco de una situación de contingencia migratoria extraordinaria. El órgano competente para la instrucción del procedimiento será la persona titular de la Subdelegación del Gobierno de la provincia en la que se encuentre la persona menor de edad (o la persona titular de la Secretaría General, en el caso de que no exista Subdelegación del Gobierno), que deberá elaborar una propuesta de de ubicación simultáneamente a la inscripción del menor en el Registro de Menores Extranjeros No Acompañados. En defecto del acuerdo unánime de la Conferencia Sectorial de Infancia y Adolescencia, para la determinación de cuál será la ubicación de las personas menores de edad extranjeras no acompañadas en las diferentes comunidades o ciudades autónomas, se aplicarán los criterios que establece el artículo 35 ter. 2 de la LOEx, iniciándose la distribución por las comunidades o ciudades autónomas a las que corresponda un mayor porcentaje de traslados, garantizando en todo caso una distribución equilibrada entre todas las comunidades y ciudades autónomas. A continuación, se solicitará un informe a la comunidad o ciudad autónoma en la que se encuentre la persona menor de edad extranjera no acompañada, que deberá remitirlo en el plazo de cinco días naturales. Para la elaboración de dicho informe, la comunidad o ciudad autónoma deberá realizar una entrevista personal a la persona menor de edad extranjera no acompañada, de acuerdo con las instrucciones que dicte el Ministerio de Juventud e Infancia. Teniendo en cuenta todo lo anterior, la persona titular de la Subdelegación del Gobierno (o de la Secretaría General, en su caso), elevará una propuesta de resolución de ubicación y traslado al órgano competente para resolver, que será la persona titular de la Delegación del Gobierno en la Comunidad Autónoma o en las Ciudades con Estatuto de Autonomía declarada en situación de contingencia migratoria extraordinaria en cuyo territorio se encuentre la persona menor de edad extranjera no acompañada, en el plazo de 10 días naturales desde la inscripción del menor en el Registro de Menores Extranjeros No Acompañados. En la tramitación del procedimiento habrán de ser oídos la persona menor de edad interesada y la comunidad o ciudad autónoma de destino, y se dará conocimiento al Ministerio Fiscal.

La resolución de ubicación y traslado será notificada, en el plazo de diez días naturales desde la inscripción en el Registro de Menores Extranjeros No Acompañados, a la persona menor de edad extranjera no acompañada si su grado de madurez lo permite, o a sus representantes legales en otro caso, a la comunidad o ciudad autónoma declarada en situación de contingencia migratoria extraordinaria y a la comunidad o ciudad autónoma de destino, y se comunicará al Ministerio de Juventud e Infancia y al Ministerio Fiscal.

Asimismo, se especifica que la resolución de ubicación y traslado implicará la asunción de la tutela y custodia por parte de los servicios de protección de las comunidades o ciudades autónomas en las que hayan sido redistribuidas, de acuerdo con lo dispuesto en la legislación civil. La resolución emitida pondrá fin a la vía administrativa.

Por último, se incluye un mandato para que la comunidad o ciudad autónoma de destino adopte las medidas necesarias al fin de garantizar la adecuada atención integral de las personas menores de edad y el acogimiento, determinando el recurso de protección que



se considere más adecuado, prestando especial atención a las personas menores más vulnerables.

El **artículo 6** establece el protocolo para la realización de los traslados de las personas menores de edad extranjeras no acompañadas, cuya ejecución corresponderá a la comunidad o ciudad autónoma de origen, con la financiación de la Administración General del Estado. Los traslados deberán realizarse en el plazo máximo de 15 días naturales desde la fecha de la inscripción de la persona menor de edad en el Registro de Menores Extranjeros No Acompañados. Además, se prevé que, en el caso de que la comunidad o ciudad autónoma de destino se negara a hacerse cargo de la persona menor de edad extranjera no acompañada, los profesionales referentes de la Entidad Pública de origen que hubieran acompañado a la persona menor de edad extranjera durante el traslado podrán recabar la ayuda de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, quienes pondrán este hecho en conocimiento del Ministerio Fiscal y entregarán a la persona menor de edad a la Entidad pública de protección de menores de la comunidad o ciudad autónoma de destino, de acuerdo con el resto de normativa aplicable.

El **artículo 7** prevé el régimen aplicable para el seguimiento, que será el previsto en el Protocolo Marco sobre determinadas actuaciones en relación con los Menores Extranjeros No Acompañados, así como el régimen aplicable en caso de incumplimiento de lo previsto en el real decreto, que será el previsto en la legislación civil, penal y en materia de menores.

La **disposición adicional única** prevé las especialidades del procedimiento de traslado de las personas menores de edad extranjeras no acompañadas que se encuentran en los sistemas de protección de las comunidades o ciudades autónomas declaradas en contingencia migratoria extraordinaria a la entrada en vigor del Real Decreto-ley 2/2025, de 18 de marzo. La iniciación del procedimiento corresponde a la persona titular de la Subdelegación del Gobierno en la provincia en la que encuentre la persona menor de edad (o persona titular de la Secretaría General de la Delegación del Gobierno, si no existiera Subdelegación del Gobierno), una vez que ha recibido la documentación correspondiente por parte de la Comunidad Autónoma en la que se encuentra la persona menor de edad. Los plazos aplicables serán los plazos generales de instrucción regulados en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Para que los traslados puedan realizarse de forma ordenada y escalonada, se establecen criterios para su ordenación y priorización. Asimismo, se especifica que todas las reubicaciones deben haberse llevado a cabo en el plazo máximo de un año desde la entrada en vigor del Real Decreto-ley 2/2025, de 18 de marzo.

La **disposición final primera** describe el título competencial al amparo del cual se dicta la norma, que es el artículo 149.1, reglas 1.<sup>a</sup> y 2.<sup>a</sup>, de la Constitución Española.

La **disposición final segunda** especifica la fecha de entrada en vigor del real decreto, que será el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del Estado.

### III. ANÁLISIS JURÍDICO

#### a) Base jurídica y rango de la norma



La base jurídica que prevé la elaboración de este proyecto normativo es la disposición final segunda del Real Decreto-ley 2/2025, de 18 de marzo, que prevé que, mediante real decreto, se establecerán las actuaciones que deberán realizar las comunidades y ciudades autónomas de origen y destino para dar cumplimiento a las previsiones del citado Plan de respuesta solidaria para la determinación de la ubicación de personas menores de edad extranjeras no acompañadas en los plazos establecidos, de modo que se protocolicen dichas actuaciones por real decreto en todo lo necesario para su realización con las necesarias garantías, de manera coordinada y ágil.

Este real decreto detalla aspectos concretos y específicos regulados en la LOEx, tras las modificaciones operadas por el Real Decreto-ley 2/2025, de 18 de marzo. En concreto, se desarrollan determinados aspectos regulados en los artículos 35 bis y 35 quáter de la LOEx y regula cuestiones específicas de las competencias de la Administración General del Estado al amparo de la disposición final sexta de la LOEx, que habilita al Gobierno para desarrollar reglamentariamente dicha ley.

El artículo 97 de la Constitución Española atribuye al Gobierno la potestad reglamentaria. Asimismo, el artículo 128 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, reconoce la potestad reglamentaria del Gobierno y el artículo 24.1.c) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, establece que deben adoptar la forma de reales decretos acordados en Consejo de Ministros, las decisiones que aprueben normas reglamentarias de la competencia de este.

#### **b) Engarce con el ordenamiento jurídico**

La norma es congruente con el ordenamiento jurídico

En particular, esta norma es coherente con los diferentes instrumentos normativos que obligan a España en el plano internacional. En efecto, la protección del «interés superior del menor» se configura como un importante principio rector de la actuación de los poderes públicos. Así lo reconocen los distintos Tratados Internacionales en la materia –aplicables en nuestro país en virtud de lo dispuesto en el artículo 10 de la Constitución Española–, siendo destacable la Convención de los Derechos del Niño, cuyo artículo 3.1 establece el siguiente mandato: «En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño».

De acuerdo con la Observación general conjunta núm. 3 (2017) del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y núm. 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, la plena aplicación del concepto de interés superior del niño exige adoptar un enfoque basado en los derechos, en el que colaboren todos los intervinientes, a fin de garantizar la integridad física, psicológica, moral y espiritual holísticas del niño y promover su dignidad humana. Esto unido al artículo 9.2 de la Constitución Española exige de los poderes públicos una actuación proactiva y diligente en la adopción de medidas en favor del interés superior del menor.

Además, la Convención sobre los Derechos del Niño, en sus artículos 9, 18 y 20 establece los principios básicos de protección de las personas menores de edad que de



forma temporal o permanente se vean privadas de su entorno familiar, asumiendo el Estado la obligación de asistir, cuidar y proteger a las niñas, niños y adolescentes que se encuentren en esta situación.

Por otro lado, cabe destacar la Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas sobre los derechos del niño (A/RES/74/1332019) que se enfoca en las niñas, niños, adolescentes y jóvenes carentes de cuidado parental y la Resolución A/RES/64/142, de 24 febrero 2010 (DNUMACN) por la que se aprueban las Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de las niñas, niños y adolescentes cuyo objeto es apoyar la implementación de la Convención sobre Derechos del Niño. Estas resoluciones indican que en la Convención sobre los Derechos del Niño se reconoce que las personas menores de edad, para el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad, deben crecer en el seno de la familia y que aquellas que temporal o permanentemente estén privadas de su medio familiar, o cuyo superior interés exija que no permanezcan en ese medio, tendrán derecho a la protección y asistencia especiales del Estado. Por lo anterior, los Estados parte han de garantizar, de conformidad con la legislación nacional y las obligaciones que hayan contraído en virtud de los instrumentos internacionales pertinentes, cuidados de calidad, seguros y apropiados para las personas menores de edad que se encuentren en esta situación. Asimismo, se insta a los Estados a que fortalezcan los sistemas de bienestar y protección infantil y mejoren los esfuerzos de reforma de los cuidados, que deben incluir, entre otras cosas, una mayor colaboración multisectorial entre el sector del bienestar infantil y los sectores de la salud, la educación y la justicia, una coordinación activa de todas las autoridades competentes y mejores programas de creación de capacidad y capacitación para las instancias correspondientes.

En el ámbito de la Unión Europea, en virtud del artículo 24 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, las personas menores de edad tienen derecho a la protección y a los cuidados necesarios para su bienestar; podrán expresar su opinión libremente y esta será tenida en cuenta en relación con los asuntos que les afecten, en función de su edad y de su madurez. Asimismo, se reconoce en este mismo artículo que en todos los actos relativos a las personas menores de edad llevados a cabo por autoridades públicas o instituciones privadas el interés superior del menor constituirá una consideración primordial.

Por otro lado, es importante poner de manifiesto que en el seno de la Unión Europea, se adoptó en 2024 un nuevo Pacto sobre Migración y Asilo en el que destacan, en su Reglamento (UE) 2024/1351 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, sobre la gestión del asilo y la migración, por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2021/1147 y (UE) 2021/1060 y se deroga el Reglamento (UE) n.º 604/2013, las medidas para mejorar la ubicación de los grupos más vulnerables entre los diversos Estados de la Unión Europea, estableciendo mecanismos obligatorios de ayuda recíproca entre ellos, así como ciertas obligaciones de acogida y ubicación.

Por último, la Estrategia del Consejo de Europa para los derechos de los niños y las niñas (2022-2027), “Construir una Europa para y con los niños”, desarrolla seis objetivos principales, entre los que cabe destacar la protección de todas las personas menores de edad contra la violencia; garantizar la igualdad de oportunidades y la inclusión social; dar voz a todas las niñas y niños; y el apoyo a todas las personas menores de edad en



situación de crisis o emergencia, incluyéndose en este último apartado el desamparo de las personas menores de edad que se encuentran privadas de su entorno familiar.

En España, de acuerdo con el artículo 9.2 de la Constitución Española, corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social. Además, el artículo 10 de la Carta Magna establece que las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España.

Concretamente el artículo 39 de la Constitución encomienda a los poderes públicos la protección de los niños prevista en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos.

En el ámbito nacional destaca entre otras fuentes normativas la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia (en adelante, LOPIVI). Su objeto principal es garantizar los derechos fundamentales de las niñas, niños y adolescentes a su integridad física, psíquica, psicológica y moral frente a cualquier forma de violencia, asegurando el libre desarrollo de su personalidad y estableciendo medidas de protección integral.

Además de la LOPIVI es esencial tener en consideración las disposiciones de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, (en adelante, LOPJM), en relación con los derechos de las personas menores de edad y los criterios a tener en cuenta respecto de la interpretación del interés superior del menor, teniendo presente en todo caso la protección del derecho a la vida, supervivencia y desarrollo de la persona menor de edad y la satisfacción de sus necesidades básicas, (materiales, físicas y educativas, emocionales y afectivas); la consideración de los deseos, sentimientos y opiniones de la persona menor de edad, 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; la conveniencia de que su vida y desarrollo tenga lugar en un entorno familiar adecuado y libre de violencia; y la preservación de la identidad, cultura, religión, convicciones, orientación e identidad sexual o idioma de la persona menor de edad, así como la no discriminación de la misma por estas o cualesquiera otras condiciones, incluida la discapacidad, garantizando el desarrollo armónico de su personalidad.

Además, la política migratoria debe respetar la integración social de los migrantes y sus derechos, según el artículo 2 bis de la LOEx, y ello resulta aún más claro y tajante cuando se trata de personas menores de edad. En este sentido, es preciso mencionar lo dispuesto en el artículo 10.3 de la LOPJM, que establece que las personas menores de edad extranjeras que se encuentren en España tienen derecho a la educación, asistencia sanitaria y servicios y prestaciones sociales básicas, en las mismas condiciones que las personas menores de edad españolas.

Asimismo, el artículo 172.1 del Código Civil señala que cuando la Entidad Pública a la que, en el respectivo territorio, esté encomendada la protección de las personas



menores de edad constatare que una persona menor de edad se encuentra en situación de desamparo, tiene por ministerio de la ley la tutela de la misma y deberá adoptar las medidas de protección necesarias para su guarda. En esta línea, el artículo 18.1 de la LOPJM establece que cuando la Entidad Pública constatare que la persona menor de edad se encuentra en situación de desamparo, actuará en la forma prevista en el artículo 172 y siguientes del Código Civil, asumiendo la tutela de aquella por ministerio de la ley. En este sentido, el artículo 12.1 de la LOPJM establece que la protección de las personas menores de edad por los poderes públicos se realizará mediante la prevención, detección y reparación de situaciones de riesgo, con el establecimiento de los servicios y recursos adecuados para tal fin, el ejercicio de la guarda y, en los casos de declaración de desamparo, la asunción de la tutela por ministerio de la ley.

Como se ha visto, el artículo 39 de la Constitución impone a los poderes públicos el deber de proteger a las personas menores de edad, teniendo en él su proyección constitucional el principio del interés superior del menor que se define como principio rector e inspirador de todas las actuaciones de los poderes públicos, tanto administrativas como judiciales (SSTC 141/2000, de 29 de mayo, FJ 5; 217/2009, de 14 de diciembre, FJ 5; 127/2013, de 3 de junio, FJ 6, y 138/2014, de 8 de septiembre, FJ 2, entre otras).

En coherencia con lo indicado, las personas menores de edad extranjeras no acompañadas gozan en España de los derechos que para las personas menores de edad establecen la legislación española, la Unión Europea, y los Tratados y Convenios Internacionales suscritos por España. Y las distintas Administraciones Públicas implicadas deben velar, en definitiva y en todo momento, por el interés superior del menor, como principio rector que ha de servir de guía a toda política pública en la materia.

Igualmente, la norma es congruente con la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en particular, con lo previsto en su disposición adicional primera, relativa a las especialidades por razón de materia, en la medida en el que el Real Decreto-ley 2/2025, de 18 de marzo, regula aspectos del procedimiento especial por razón de la materia.

### **c) Adecuación de la norma al orden de distribución de competencias.**

La norma se dicta al amparo del artículo 149.1, reglas 1.<sup>a</sup> y 2.<sup>a</sup>, de la Constitución Española.

La Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, en su artículo 3 establece lo siguiente:

*“los menores gozarán de los derechos que les reconoce la Constitución y los Tratados Internacionales de los que España sea parte, especialmente la Convención de Derechos del Niño de Naciones Unidas y la Convención de Derechos de las Personas con Discapacidad, y de los demás derechos garantizados en el ordenamiento jurídico, sin discriminación alguna por razón de nacimiento, nacionalidad, raza, sexo, discapacidad o enfermedad, religión, lengua, cultura, opinión o cualquier otra circunstancia personal, familiar o social” y añade “La presente ley, sus normas de desarrollo y demás*



*disposiciones legales relativas a las personas menores de edad, se interpretarán de conformidad con los Tratados Internacionales de los que España sea parte y, especialmente, de acuerdo con la Convención de los Derechos del Niño de Naciones Unidas y la Convención de Derechos de las Personas con Discapacidad.”*

En coherencia con lo anterior, la STC de 12 de febrero de 2025 reitera que, en base a la STC 130/2022, de 24 de octubre, FJ 5, cuya doctrina fue seguida poco tiempo después por la STC 40/2023, de 8 de mayo, FJ 3, se puso de relieve:

*“la situación de especial vulnerabilidad en que se encuentran los menores extranjeros no acompañados”, “la importancia de la protección de sus derechos” y la aplicación del “principio de presunción de minoría de edad” como “un elemento inherente a la protección del derecho al respeto de la vida privada de una persona extranjera no acompañada que declara ser menor de edad”, con cita de la STEDH de 21 de julio de 2022, asunto Darboe y Camara c. Italia (§ 153). A los menores extranjeros no acompañados les es de aplicación, por tanto, el estatuto de protección de las personas menores de edad, y así lo confirma la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor (LOPJM). [...]*

Igualmente, la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, de 21 de julio de 2022, asunto Darboe y Camara c. Italia, hace una extensa referencia a la normativa nacional, europea e internacional que protege los derechos de los menores. El TEDH afirma que esta normativa es de aplicación desde el momento en que la persona afectada es identificada como menor y recuerda el principio de presunción de minoría de edad, que considera “un elemento inherente a la protección del derecho al respeto de la vida privada de una persona extranjera no acompañada que declara ser menor de edad”.

Asimismo, la jurisprudencia recuerda los riesgos de vulneración de otros derechos fundamentales en el caso de los menores extranjeros no acompañados. Así, la STS 114/2024 de 22 de enero de 2024, FD 5, hace una muy detallada exposición de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre el derecho fundamental a la integridad física y moral, con especial referencia a lo que este exige en materia de protección de los menores (STC 64/2019 y STC 178/2020, entre otras). Y subraya que el artículo 15 de la Constitución es conculcado no solo cuando se causan deliberadamente padecimientos físicos o psíquicos, sino también cuando se somete a la persona al “riesgo relevante” o al “peligro grave y cierto” de sufrirlos (STC 56/2019).

Por su parte, el artículo 4 de la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia, añade como criterios interpretativos del interés superior del menor “la prioridad de las actuaciones de carácter preventivo”, “promover la integralidad de las actuaciones, desde la coordinación y cooperación interadministrativa e intraadministrativa, así como de la cooperación internacional”, la “evaluación y determinación formal del interés superior del menor en todas las decisiones que afecten a una persona menor de edad” y “asegurar la supervivencia y el pleno desarrollo de las personas menores de edad.”

Atendiendo a este marco se deduce que cualquier cuestión de carácter organizativo, administrativo y procedimental no puede primar frente al interés superior del menor,



dado que cualquier actuación debe primar la supervivencia y pleno desarrollo de las personas menores de edad.

En los menores extranjeros no acompañados prima su consideración de menor y por tanto resulta de aplicación la legislación en materia de protección de menor con carácter primordial. Asimismo, en materia de extranjería, cabe recordar que la LOEx, dispone en el artículo 2.bis que “todas las Administraciones Públicas basarán el ejercicio de sus competencias vinculadas con la inmigración en el respeto a los siguientes principios: [...] f) la garantía del ejercicio de los derechos que la Constitución, los tratados internacionales y las leyes reconocen a todas las personas”.

Adicionalmente, la regulación orgánica reconoce los mismos derechos a los menores no acompañados que al resto de menores. Así, como se ha visto, el artículo 10.3 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero dispone 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.”

La jurisprudencia ha reconocido la necesidad de atender a los derechos fundamentales de las personas menores de edad primordialmente, es decir, independientemente de su condición. En el caso de la doctrina del Tribunal Constitucional, la propia STC de 12 de febrero de 2025 reconoce la especial vulnerabilidad de los niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados, subrayando 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. [...]”.*

En el mismo sentido, la STC 130/2022, de 24 de octubre recoge que:

*“En aquellos casos en que los derechos fundamentales van referidos a una persona menor de edad, o que pudiera serlo, tal circunstancia ha de ser tomada en cuenta por el Tribunal, en atención al principio constitucional de protección del interés superior del menor reconocido en el art. 39 CE; y justifica una modulación del contenido y alcance de aquellos, precisamente para tutelar este interés superior constitucionalmente reconocido, llegando incluso a atemperar la rigidez de algunas normas procesales o sacrificar los legítimos intereses y perspectivas de terceros e incluso derechos y principios constitucionales (SSTC 187/1996, de 25 de noviembre, FJ 2; 141/2000, FJ 5; 77/2018, de 5 de julio, FJ 2, y 178/2020, de 14 de diciembre, FJ 3, entre otras).*

Por su parte, la STC 64/2019, de 9 de mayo, FJ 4, pone de relieve que:

*“el interés superior del menor es la consideración primordial a la que deben atender todas las medidas concernientes a los menores ‘que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos’, según el art. 3.1 de la Convención sobre los derechos del niño ratificada por España mediante*



*instrumento de 30 de noviembre de 1990". Y en relación con esta consideración del interés superior del menor juega un papel fundamental el derecho de la persona menor de edad, o que pudiera serlo, a ser oída y escuchada, como parte del estatuto jurídico indisponible de las personas menores de edad, como norma de orden público que forma inexcusable han de observar todos los poderes públicos (SSTC 64/2019, de 9 de mayo, FJ 4, y 141/2000, de 29 de mayo, FJ 5)."*

Por otro lado, el Estado ostenta competencias en materia de «Nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo» (ex artículo 149.1.2.<sup>a</sup> de la Constitución Española), lo que implica su debido ejercicio tomando las decisiones y medidas más favorables para con las personas menores de edad.

El Tribunal Constitucional ha subrayado la competencia exclusiva del Estado en materia de inmigración y extranjería (STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 83), indicando también, en la STC 87/2017, de 4 de julio, FJ 4, que esta competencia tiene dos vertientes fundamentales.

Por un lado, la determinación, en cuanto cuestión más primordial del régimen jurídico del extranjero en España, de los derechos que, correspondiendo, en principio, a los españoles, deben ser extendidos a los ciudadanos de otras nacionalidades radicados en nuestro país. Se configura así un «estatuto del extranjero» que no se limita a fijar unas condiciones básicas de igualdad entre todos los extranjeros radicados en el territorio del Estado, sino que persigue el objetivo de fijar las condiciones de igualdad entre extranjeros y españoles en la titularidad de los derechos constitucionales.

Por otro, se atribuye al Estado la capacidad de determinar aquellos derechos que corresponden a los extranjeros en su condición de tales. Es decir, aquellos derechos que les corresponderían 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; pero no como receptor de otras políticas públicas que atienden a su situación de necesidad social.

Ahora bien, pese a las referidas competencias exclusivas del Estado, el Tribunal Constitucional ha destacado también que estas han de cohererse con los títulos que ostentan las comunidades y ciudades autónomas de carácter sectorial e incidencia en la población migratoria, tales como los servicios sociales, la sanidad, la educación o la vivienda que, en definitiva, se proyectan y benefician a la población inmigrante. Estas competencias pueden ser asumidas y ejercidas por las comunidades y ciudades autónomas «al servicio de la integración de los inmigrantes» (STC 31/2010, FJ 83). A todas ellas han de añadirse las competencias autonómicas en materia de protección de las personas menores de edad.

Las diecisiete comunidades autónomas, así como las Ciudades de Ceuta y Melilla, han asumido con carácter exclusivo las competencias en materia de infancia y de servicios sociales, bien al amparo de su competencia en materia de asistencia social (en la denominación contenida en el artículo 148.1.20.<sup>a</sup> de la Constitución Española), bien bajo sus competencias en materia de protección de personas menores de edad. Así, de ellas depende el conjunto del sistema de protección y atención a las personas menores de edad extranjeras no acompañadas.



Con el objeto de lograr una correcta actuación de los distintos sujetos de nuestro modelo territorial, se han venido desarrollando los principios de colaboración, cooperación y coordinación entre las distintas entidades que integran nuestro Estado compuesto.

Como ha destacado la STC 109/2011, de 22 de junio, en su FJ 5, «el adecuado funcionamiento del Estado autonómico se sustenta en los principios de cooperación y coordinación entre el Estado y las comunidades y ciudades autónomas y de estas 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».

Aún más, tal y como proclama la STC 217/2016, de 15 de diciembre, en su FJ 3: «El principio de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas está implícito en el correcto funcionamiento del Estado de las Autonomías. Depende en buena medida de la estricta sujeción de uno y otras a las fórmulas racionales de cooperación, consulta, participación, coordinación, concertación o acuerdo previstas en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía (STC 181/1988, de 13 de octubre, FJ 7). Sobre dicho principio hemos destacado tanto su carácter necesario en un Estado descentralizado como el nuestro, como su relación con la idea de la voluntariedad, frente a la vinculación de la coordinación con la de la imposición u obligatoriedad. (STC 86/2014, de 29 de mayo, FJ 5, por todas)».

En coherencia con los principios aducidos, la confluencia de competencias entre las distintas Administraciones Públicas implicadas en la gestión de las personas menores de edad extranjeras no acompañadas, unida al superior interés del menor, se ha materializado en la necesidad de lograr una adecuada cooperación.

Es este, desde luego, un mandato contenido hoy en el artículo 2 ter de la LOEx, en cuanto recuerda que: «La Administración General del Estado cooperará con las Comunidades Autónomas, las Ciudades de Ceuta y Melilla y los Ayuntamientos para la consecución de las finalidades descritas en el presente artículo, en el marco de un plan estratégico plurianual que incluirá entre sus objetivos atender a la integración de los menores extranjeros no acompañados. En todo caso, la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos colaborarán y coordinarán sus acciones en este ámbito tomando como referencia sus respectivos planes de integración».

En el seno de tal colaboración, la Conferencia Sectorial de Infancia y Adolescencia se erige como un órgano fundamental en la materia, como también se entrevé en su Reglamento de organización y funcionamiento interno. Y es que, en efecto, ha sido en su seno donde se han adoptado importantes acuerdos entre el Estado y las comunidades y ciudades autónomas en relación con la ubicación de personas menores de edad extranjeras no acompañadas. Estos acuerdos han sido adoptados en régimen de cooperación, de tal suerte que únicamente vinculan a las comunidades y ciudades autónomas que no se hayan opuesto a ellos. En este sentido, resulta preciso efectuar una especial referencia al acuerdo de dicha Conferencia Sectorial de 30 de septiembre de 2022, donde se aprobó el «Modelo de gestión de contingencias migratorias para la infancia y adolescencia no acompañada», como modelo para abordar las situaciones de emergencia en crisis migratorias, basado en la corresponsabilidad, cooperación y solidaridad interterritorial, que permita la derivación e integración de personas menores extranjeras no acompañadas entre distintas CC.AA. En aplicación del mismo, en esa



misma sesión se aprobó el «Plan de respuesta ante crisis migratoria para menores migrantes 2022-2023».

No obstante, debe recordarse que las competencias en materia de inmigración y extranjería son exclusivas del Estado (ex artículo 149.1.2.<sup>a</sup> de la Constitución Española), así como, por otra parte, las competencias exclusivas sobre protección de las personas menores de edad que ostentan las comunidades y ciudades autónomas en los términos previamente expuestos.

Como ha podido advertirse, la Conferencia Sectorial de Infancia y Adolescencia ha adoptado ya acuerdos en esta materia en régimen de cooperación. No obstante, la actual situación migratoria y la necesaria prevalencia del interés superior del menor, hacen procedente la adopción de medidas adicionales por parte del Estado en ejercicio de las competencias anteriormente expuestas en la materia.

En principio, en situaciones que no sean de contingencia migratoria extraordinaria, resulta necesario que las comunidades y ciudades autónomas, en tanto que competentes para las actuaciones de atención e integración social de las personas menores de edad extranjeras no acompañadas, den la conformidad al reparto, como ha ocurrido ya en los acuerdos de 30 de septiembre de 2022, antes referidos. Ahora bien, la actuación del Estado con base en su competencia exclusiva en materia de inmigración, que incluye ex artículo 2 de la LOEx la planificación, ha de encontrarse habilitada para establecer efectos vinculantes para las comunidades y ciudades autónomas también en lo referente a sus competencias en materia de atención e integración social de estas personas menores de edad extranjeras no acompañadas, cuando resulte imprescindible su redistribución territorial planificada para garantizar la protección del interés superior de las personas menores de edad extranjeras no acompañadas, posibilitando unas condiciones dignas de atención e integración social en el marco de situaciones de contingencia migratoria extraordinaria.

Por ello, una vez acreditada la existencia de tales situaciones de contingencia migratoria extraordinaria y la insuficiencia de los servicios de las comunidades y ciudades autónomas receptoras para garantizar la prevalencia del principio del interés superior del menor, procede que la Administración General del Estado acuerde la ubicación territorial y traslado de las personas menores de edad extranjeras no acompañadas que corresponda en ponderación de dicha situación. Todo ello ha dado lugar a la aprobación del Real Decreto-ley 2/2025, de 18 de marzo, que se desarrolla parcialmente en este real decreto.

#### **d) Derogación normativa**

Este proyecto normativo no supone una derogación parcial o total de ninguna otra disposición.

#### **e) Entrada en vigor**

En la disposición final segunda se dispone que la norma entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del Estado.

La inmediatez de su vigencia está justificada por no ser aplicable la regla especial contenida en el artículo 23 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, ya que la norma proyectada no impone nuevas obligaciones a las personas físicas o jurídicas que



desempeñen una actividad económica o posesional como consecuencia del ejercicio de esta.

Además, este real decreto trae causa de la aprobación del Real Decreto-ley 2/2025, de 18 de marzo, que de acuerdo con su naturaleza, pretende dar respuesta a una situación de extraordinaria y urgente necesidad. La entrada en vigor de este real decreto, que desarrolla reglamentariamente determinados aspectos de ese Real Decreto-ley, resulta fundamental para que lo previsto en el mencionado Real Decreto-ley pueda llevarse a cabo, resolviendo de esta forma la situación extraordinaria que se pretendía resolver. Por todo ello, resulta conveniente la entrada en vigor inmediata de esta norma.

#### **IV. DESCRIPCIÓN DE LA TRAMITACIÓN.**

Este real decreto se ha tramitado de conformidad con lo previsto en los artículos 26 y 27 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.

Mediante Acuerdo del Consejo de Ministros de fecha 6 de mayo de 2025, se autorizó la tramitación urgente de este real decreto, al amparo de lo previsto en el artículo 27.1 b) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. Por lo tanto, de acuerdo con lo previsto en el artículo 27.2 b) de esa norma, no ha sido necesario sustanciar, con carácter previo a la elaboración del proyecto normativo, el trámite de consulta pública previsto en el artículo 26.2 de la mencionada ley.

Se ha realizado el trámite de información pública y audiencia previsto en el artículo 26.6 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, desde el xx de mayo de 2025 hasta el xx de mayo de 2025. Durante la realización de este trámite, se han recibido observaciones de xxxxxxxxxxxxxxxx.

La valoración de las aportaciones recibidas en este trámite, así como de las observaciones contenidas en los informes que se relacionan a continuación, se incluyen en los anexos I y II de esta MAIN.

Para la tramitación de este proyecto normativo se han recabado o solicitado los siguientes informes:

- Informe de la Abogacía del Estado en el Ministerio de Juventud e Infancia, en virtud del artículo 17.1 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, emitido el xx.xx.2025.
- Informe de la Unidad de Igualdad del Ministerio de Juventud e Infancia, según lo previsto en el artículo 3 del Real Decreto 259/2019, de 12 de abril, por el que se regulan las Unidades de Igualdad de la Administración General del Estado, emitido el xx.xx.2025.
- Informe de la Comisión Ministerial de Administración Digital del Ministerio de Juventud e Infancia, de acuerdo con el artículo 3.2.e) de la Orden JUI/844/2024, de 31 de julio, por la que se crea la Comisión Ministerial de Administración Digital del Ministerio de Juventud e Infancia y se regula su composición y funciones, emitido el xx/xx/2025.
- Informe de la Oficina Presupuestaria del Ministerio de Juventud e Infancia, en virtud de lo dispuesto en el artículo tercero.f) del Real Decreto 2855/1979, de 21



- de diciembre, por el que se crean Oficinas Presupuestarias, emitido el xx/xx/2025.
- Informe de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa del Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, según lo dispuesto en el artículo 26.9 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, emitido el xx.xx.2025.
  - Informe del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, en virtud del artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, emitido el xx.xx.2025.
  - Informe del Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, en virtud del artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, emitido el xx.xx.2025.
  - Informe del Ministerio de Hacienda, en virtud del artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, emitido el xx.xx.2025.
  - Informe del Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática, según lo previsto en el artículo 26.5, párrafo sexto, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, emitido el xx.xx.2025.
  - Informe del Consejo Fiscal, según lo previsto en el artículo 3.o) del Real Decreto 437/1983, de 9 de febrero, sobre constitución y funcionamiento del Consejo Fiscal, emitido el xx.xx.2025.
  - Informe de la Conferencia Sectorial de Infancia y Adolescencia, de acuerdo con el artículo 3.1.d) del Reglamento de Organización y Funcionamiento interno de la Conferencia Sectorial de Infancia y Adolescencia, publicado mediante Resolución de 10 de diciembre de 2021, de la Secretaría de Estado de Derechos Sociales («BOE» núm. 306, de 23 de diciembre de 2021), emitido el xx/xx/2025.
  - Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Juventud e Infancia, de conformidad con lo establecido en el artículo 26.5, párrafo cuarto, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, emitido el xx.xx.2025.
  - Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior de conformidad con lo establecido en el artículo 26.5, párrafo cuarto, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, emitido el xx.xx.2025.
  - Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática, de conformidad con lo establecido en el artículo 26.5, párrafo cuarto, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, emitido el xx.xx.2025.
  - Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 26.5, párrafo cuarto, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, emitido el xx.xx.2025.
  - Aprobación previa del Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública, en virtud de lo dispuesto en el artículo 26.5, párrafo quinto, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, emitida el xx.xx.2025.
  - Dictamen del Consejo de Estado, según lo previsto en el artículo 22.tres de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, emitido el xx.xx.2025.



## V. ANÁLISIS DE IMPACTOS

### a) Impacto económico

No se prevé que esta orden tenga un impacto directo sobre la economía en general. En efecto, el protocolo que se regula no tendrá ningún tipo de impacto sobre los operadores económicos.

En cualquier caso, en la elaboración de esta norma se han tenido en cuenta los principios contenidos en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, entre ellos, la necesidad y proporcionalidad de la regulación. La norma carece de efectos sobre las pequeñas y medianas empresas, de acuerdo con el artículo 26.3.d de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, y el artículo 2.1.d) del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre.

### b) Impacto presupuestario

Según el artículo 26.3.d) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, y el artículo 2.1.d) del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, la MAIN deberá contener un apartado que valore el impacto presupuestario del proyecto.

El real decreto atribuye a las comunidades o ciudades autónomas de origen la ejecución de los traslados de las personas menores de edad extranjeras no acompañadas, lo que indudablemente supondrá un coste para dichas comunidades o ciudades autónomas.

Sin embargo, el propio real decreto, en su artículo 6.1, prevé que dichos traslados serán financiados por el Estado. No obstante, en lo que respecta a esta financiación estatal, es importante subrayar que el real decreto no innova el ordenamiento jurídico, sino que la financiación por el Estado de los traslados de personas menores ya se prevé en el Real Decreto-ley 2/2025, de 18 de marzo, que adiciona una disposición adicional undécima a la LOEx que crea un Fondo adscrito al Ministerio con competencia en materia de infancia para compensar íntegramente a las comunidades y ciudades autónomas por los costes ocasionados por la sobreocupación por menores extranjeros no acompañados trasladados desde otra comunidad o ciudad autónoma, entendiéndose que excede la ocupación la capacidad ordinaria de su sistema de protección y tutela de menores extranjeros no acompañados en los términos del apartado 1, y siempre que acredite un número de plazas de acogida por encima de la media del total de las plazas existentes en el conjunto del Estado por cada 100.000 habitantes, mientras dicha situación perdure.

Para dotar dicho fondo en el año 2025 se concede un crédito extraordinario en el presupuesto de la sección 31 “Ministerio de Juventud e Infancia”, servicio 04 “Dirección General de Derechos de la Infancia y la Adolescencia”, programa 231G “Atención a la Infancia y a las Familias”, concepto 452 “Fondo para la atención a niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados para cubrir los costes ocasionados por la sobreocupación y/o traslado de menores”, por un importe de 100.000.000 de euros. Este crédito extraordinario se financiará de conformidad con el artículo 59 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.



En definitiva, la ejecución del real decreto supondrá un gasto para las administraciones de las comunidades o ciudades autónomas declaradas en situación de contingencia migratoria extraordinaria, si bien dicho gasto será financiado por el Estado con los instrumentos financieros que ya prevé el Real Decreto-ley 2/2025, de 18 de marzo, al que remite el real decreto.

La norma no implica efectos recaudatorios.

### **c) Detección y medición de cargas**

Según el artículo 26.3.e) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, y el artículo 2.1.e) del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, la MAIN deberá contener un apartado que cuantifique el coste de cumplimiento de las cargas administrativas del proyecto.

Se consideran cargas administrativas aquellas actividades de naturaleza administrativa que deben llevar a cabo la ciudadanía y las empresas para cumplir con las obligaciones derivadas de la normativa. Los procedimientos regulados en este real decreto no suponen ningún tipo de cargas administrativas para la ciudadanía ni para las empresas, por lo que podemos afirmar que este real decreto no supone cargas administrativas.

### **d) Impacto por razón de género**

Conforme con lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres, el artículo 26.3 f) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre y el artículo 2.1.f) del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, la elaboración de los anteproyectos de ley, proyectos de real decreto legislativo y de normas reglamentarias, deben ser acompañados de un informe sobre el impacto por razón de género de las medidas que se establezcan en el mismo.

En este sentido, es importante tener en cuenta que la finalidad principal de este real decreto es establecer el protocolo para que las administraciones públicas (Administración General del Estado y administraciones de las comunidades y ciudades autónomas, declaradas en situación de contingencia migratoria extraordinaria y de destino) puedan llevar a cabo las reubicaciones y traslados de las personas menores de edad extranjeras no acompañadas que se encuentran en territorios saturados, cuyos sistemas de protección se encuentran sometidos a una presión extraordinaria y que, como consecuencia de ello, no pueden atender las necesidades de protección de estas personas menores con garantías necesarias previstas en el ordenamiento jurídico.

Esta imposibilidad de atención con las garantías suficientes, no cabe duda, va en detrimento del interés superior de estas personas menores de edad. De ahí la necesidad de sentar las bases necesarias para que puedan llevarse a cabo las reubicaciones hacia comunidades o ciudades autónomas con menor presión migratoria, cuyos sistemas de protección estén menos saturados y por lo tanto puedan atender en mejores condiciones las necesidades específicas de las personas menores de edad extranjeras no acompañadas.

Con carácter general, podemos afirmar que las personas menores de edad extranjeras no acompañadas constituyen un colectivo, por su propia naturaleza, de especial



vulnerabilidad. En efecto, se trata de personas menores de edad en situación de desprotección, ante la ausencia de sus progenitores y la inexistencia de tutores legales que puedan hacerse cargo de ellos. Pero dentro de este colectivo, a su vez, pueden determinarse subcolectivos cuya situación de vulnerabilidad es aún más extrema.

Tal es el caso, por ejemplo, de las niñas que han sido víctimas de trata. Por eso, el real decreto presta especial atención a estos subcolectivos. Así, en su artículo 3.3, dispone que con carácter general en la aplicación del real decreto “Se prestará una atención adecuada a la situación individual de cada persona menor de edad”, para lo que se le asignará “a los recursos de protección más adecuados en cada caso”. En concreto, entre los colectivos que deben ser merecedores de una atención especializada, se menciona explícitamente a las víctimas de trata.

En la misma línea, el artículo 5.6, cuando regula las obligaciones de las comunidades o ciudades autónomas de destino al recibir a las personas menores de edad reubicadas, se establece que aquellas deberán “adoptar las medidas necesarias al fin de garantizar la adecuada atención integral de las personas menores de edad extranjeras no acompañadas y su acogimiento, determinando el recurso de protección que se considere más adecuado para su atención. En particular, adoptará itinerarios y recursos de intervención específicos para dar respuesta a las necesidades concretas de algunos perfiles, como pueda ser el caso de las niñas, niños y adolescentes víctimas de trata de seres humanos”.

La adecuación de los recursos de protección puestos a disposición de las personas menores de edad extranjeras no acompañadas se garantiza mediante la inclusión, en el procedimiento, de una entrevista a cada persona menor para conocer en detalle su situación y sus necesidades, y que servirá de base a la comunidad o ciudad autónoma de destino para el establecimiento de los recursos idóneos para cada menor.

También es importante mencionar que, entre los principios que deben regir los procedimientos de reubicación y traslado de las personas menores de edad, se mencionan en el artículo 3.2 los de igualdad y no discriminación, garantizando la atención integral y adecuada a las necesidades de las personas menores de edad.

En definitiva, el real decreto, en diferentes preceptos, presta especial atención a las necesidades de determinados colectivos que se consideran especialmente vulnerables, como pueden ser las niñas o adolescentes víctimas de trata.

Por ello, podemos afirmar que el real decreto tendrá un impacto positivo por razón de género.

#### **e) Impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad**

De acuerdo con lo previsto en el artículo 26.3 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, en el artículo 2.1 g) del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, y la disposición adicional quinta de la Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, se ha analizado el impacto del proyecto en este ámbito valorándose impacto relevante y



positivo en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

En efecto, como se ha visto, dentro de la situación general de vulnerabilidad en la que se encuentra las personas menores de edad extranjeras no acompañadas, determinados subcolectivos pueden presentar una situación de vulnerabilidad agravada. Es el caso de las personas con discapacidad. Tal y como señala la observación general número 9 del Comité de Derechos del Niño, las personas menores de edad con discapacidad son más vulnerables a todos los tipos de abuso, sea mental, físico o sexual en todos los entornos, incluidos la familia, las escuelas, las instituciones privadas y públicas, entre otras cosas, otros tipos de cuidados, el entorno laboral y la comunidad en general. Asimismo, el Comité de Derechos del Niño considera que en el hogar y en las instituciones, las personas menores de edad con discapacidad a menudo son objeto de violencia física y mental y abusos sexuales, y son especialmente vulnerables al descuido y al trato negligente

Por ello, el real decreto, en su artículo 3.3, al regular el régimen de aplicación a los procedimientos regulados en el propio real decreto, prevé que se preste una atención especializada, entre otros, a los niños y niñas con discapacidad. Por su parte, el artículo 5.6 obliga a las ciudades o comunidades autónomas de destino a adoptar itinerarios y recursos de intervención específicos para dar respuesta a las necesidades concretas de algunos perfiles, como pueda ser el caso de las personas menores que presenten problemas de salud física o mental.

Además, el artículo 6.4 establece que la comunidad o ciudad autónoma de destino deberá garantizar que la persona menor reciba atención integral y acogimiento adecuado, con las peculiaridades que requiera en función de sus circunstancias personales, principalmente en materia de documentación, asistencia sanitaria e integración social.

Como ya se ha visto, la inclusión en el procedimiento de una entrevista personalizada a cada persona menor de edad beneficiada de estos traslados servirá de base para la realización de un informe detallado sobre las necesidades de cada menor por la comunidad o ciudad autónoma declarada en situación de contingencia migratoria extraordinaria, que a su vez permitirá a la Entidad Pública de la comunidad o ciudad autónoma de destino seleccionar los recursos que mejor se adapten a cada persona menor, en función de sus necesidades concretas.

#### **f) Impacto en la infancia y en la adolescencia**

Conforme a lo dispuesto en el artículo 22 quinquies a la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Código Enjuiciamiento Civil, y en el artículo 2.1.f) del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria de Análisis de Impacto Normativo, este instrumento deberá contener, entre otros, el impacto en la infancia y en la adolescencia.

Este impacto se prevé positivo, ya que la finalidad última de este real decreto es precisamente posibilitar la puesta en marcha de los mecanismos previstos en la LOEx, tras la reforma operada por el Real Decreto-ley 2/2025, de 18 de marzo, y que se concretan en la posibilidad de reubicar a las personas menores de edad extranjeras no



acompañadas desde los territorios con mayor presión migratoria hacia otros con recursos de atención menos saturados, con la voluntad de contribuir al interés superior de las personas menores de edad extranjeras no acompañadas.

De esta forma, se trata de dar cumplimiento al principio 11 del Pilar Europeo de Derechos Sociales, que prevé la protección social, la “asistencia y apoyo” a niños y niñas, reafirmando su derecho a disfrutar de una educación y asistencia asequibles y de buena calidad, a ser protegidos contra la pobreza, y a medidas específicas para promover la igualdad de oportunidades, especialmente en situaciones vulnerables. Por tanto, puede concluirse que el impacto en infancia y adolescencia de este proyecto normativo es positivo.

En efecto, se ha puesto de manifiesto la incapacidad de los recursos de protección de los territorios con mayor presión migratoria para garantizar las necesidades básicas que aseguren el bienestar de las personas menores de edad extranjeras no acompañadas que se encuentran en dichos territorios. Esa incapacidad repercute negativamente en estas personas menores, que se ven privadas de las oportunidades mínimas necesarias, poniendo en peligro su desarrollo personal y social, lo que atenta directamente contra su interés superior.

Los mecanismos previstos en el Real Decreto-ley 2/2025, de 18 de marzo, y que desarrolla este real decreto, permitirán el traslado de alrededor de 4.000 menores que se encuentran en Canarias y otros 400 que se encuentran en Ceuta, de acuerdo con los datos que figuran en el Registro de Menores Extranjeros No Acompañados, en un plazo máximo de un año desde la entrada en vigor del mencionado Real Decreto-ley. Además, durante su período de aplicación, permitirá que las personas menores de edad extranjeras no acompañadas que lleguen a las comunidades o ciudades autónomas en situación de contingencia migratoria extraordinaria puedan ser reubicadas en otras comunidades o ciudades autónomas en un plazo muy rápido, de tan solo 15 días desde la inscripción de la persona menor de edad en el Registro de Menores Extranjeros no Acompañados.

El principio esencial que ha informado la elaboración de este real decreto, como se ha venido poniendo de manifiesto, ha sido el interés superior de las personas menores de edad, desde el convencimiento de que el desarrollo y bienestar de las personas menores de edad extranjeras no acompañadas únicamente puede garantizarse en un entorno que sea capaz de dar respuesta a sus necesidades asistenciales, sociales, económicas o culturales. Ello supone el traslado de estas personas desde recursos saturados y con insuficiente capacidad, hacia otros recursos mejor preparados y en situación de menor presión asistencial.

Para garantizar el interés superior de la persona menor beneficiaria del traslado, a lo largo del procedimiento se han previsto las suficientes garantías. Así, se establece la obligación por parte de la comunidad o ciudad autónoma declarada en situación de contingencia migratoria extraordinaria de realizar a la persona menor de edad una entrevista personalizada, utilizando un idioma que pueda comprender y de manera adaptada a sus circunstancias. Esta entrevista resulta crucial para la garantía del interés superior de la persona menor, por cuanto permitirá a los órganos competentes para resolver el procedimiento conocer sus antecedentes y, en concreto, la existencia de familiares en otros puntos del país, lo que asegura que la determinación de la comunidad



o ciudad autónoma de destino se adecúe a los intereses esenciales de la persona menor de edad extranjera no acompañada.

Asimismo, la propuesta de ubicación deberá especificar la comunidad o ciudad Autónoma de destino teniendo en cuenta el interés superior del menor. Antes de dictar la propuesta de resolución de ubicación y traslado, se pondrá de manifiesto el procedimiento a la persona menor de edad extranjera no acompañada interesada, que podrá alegar lo que estime oportuno en un plazo de tres días naturales, y se dará conocimiento al Ministerio Fiscal. Si la persona menor de edad extranjera no acompañada manifiesta su oposición al traslado, la Subdelegación de Gobierno informará al Ministerio Fiscal, que deberá emitir un informe al respecto.

La resolución de ubicación y traslado será notificada, en el plazo de diez días naturales desde la inscripción en el Registro de Menores Extranjeros No Acompañados, a la persona menor de edad extranjera no acompañada si su grado de madurez lo permite, o a sus representantes legales en otro caso. También se informará a la persona menor de edad extranjera no acompañada de la fecha y hora en la que se realizará el traslado, medio de transporte, acompañamiento y características del traslado.

Se incluye asimismo una cláusula de salvaguarda, que limitaría los plazos máximos para la ejecución de los traslados, cuando por motivos de salud de la persona menor de edad extranjera no acompañada o por cualquier otra circunstancia sobrevenida con base en el interés superior del menor, sea recomendable retrasar la ejecución del traslado.

También se prevé que la persona menor de edad extranjera no acompañada, durante los traslados, esté acompañada por profesionales referentes de la Entidad Pública de origen, y que estos puedan intercambiar la información necesaria con los profesionales de destino sobre la situación y características de cada niño, niña o adolescente.

En definitiva, la propia razón de ser de este real decreto es favorecer el interés superior del menor mediante la concreción de las actuaciones que permitirán llevar a cabo los traslados de personas menores de edad extranjeras no acompañadas. Pero además, en la regulación concreta del procedimiento, se han introducido diferentes elementos que tienen la finalidad de velar por el interés superior del menor, introduciendo las garantías necesarias, entre las que se encuentra la intervención del Ministerio Fiscal.

#### **g) Impacto en la familia**

Evaluado el impacto que la norma podría tener respecto a la protección de la familia, según lo dispuesto en la disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, y el artículo 2.1.f) del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, cabe señalar que el proyecto de orden conlleva un impacto positivo en la familia.

En efecto, es importante poner de manifiesto que el proyecto de norma incluye entre los elementos esenciales que deben guiar la determinación de la comunidad o ciudad autónoma de destino, el hecho de que la persona menor tenga familiares en el territorio español. En este sentido, de acuerdo con el artículo 5.1 b) del proyecto de real decreto, el informe sobre la situación de la persona menor que debe realizar la comunidad o ciudad autónoma declarada en situación de contingencia migratoria extraordinaria



deberá recoger “si existe información acerca de familiares en España”. Todo ello, con la finalidad última de fomentar el acercamiento de las personas menores de edad con sus familiares.

#### **h) Impacto por razón de cambio climático**

Según el artículo 26.3.h) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, la MAIN deberá contener un apartado que valore el impacto del proyecto en términos de mitigación y adaptación al cambio climático.

Revisado el proyecto, se considera que no tiene impacto en este ámbito.

### **VI. EVALUACIÓN EX POST**

De acuerdo con lo establecido en el artículo 28.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, los artículos 2.5 y 3 del Real Decreto 286/2017, de 24 de marzo, por lo que se regula el Plan Anual Normativo y el Informe Anual de Evaluación Normativa de la Administración General del Estado y se crea la Junta de Planificación y Evaluación Normativa, y el artículo 2.j) del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, la norma no se valora como susceptible de evaluación en tanto que se trata de una norma que pretende dar respuesta a una situación coyuntural y extraordinaria, y no tiene vocación estructural.



**ANEXO I. Informes recibidos durante la tramitación del proyecto- valoración.**

<b>Observaciones</b>	<b>Aceptada Sí/No</b>	<b>Valoración</b>
<b>1. Informe de la Abogacía del Estado del Ministerio de Juventud e Infancia</b>		
<b>2. Informe de la Unidad de Igualdad del Ministerio de Juventud e Infancia</b>		
<b>3. Informe de la Comisión Ministerial de Administración Digital del Ministerio de Juventud e Infancia</b>		
<b>4. Informe de la Oficina Presupuestaria del Ministerio de Juventud e Infancia</b>		
<b>5. Informe de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa del Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes</b>		
<b>6. Informe del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación</b>		
<b>7. Informe del Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes</b>		
<b>8. Informe del Ministerio de Hacienda</b>		
<b>9. Informe del Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática</b>		
<b>10. Informe del Consejo Fiscal</b>		
<b>11. Informe de la Conferencia Sectorial de Infancia y Adolescencia</b>		
<b>12. Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Juventud e Infancia</b>		



<b>13. Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior</b>		
<b>14. Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática</b>		
<b>15. Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones</b>		
<b>16. Aprobación previa del Ministerio para la Transformación Digital y de la Función Pública</b>		
<b>17. Dictamen del Consejo de Estado</b>		

**ANEXO II. Aportaciones recibidas durante el trámite de información y audiencia públicas – valoración.**

<b>Observaciones</b>	<b>Aceptada Sí/No</b>	<b>Comentarios</b>
----------------------	---------------------------	--------------------