



## Comunidad de Madrid

### MEMORIA JUSTIFICATIVA DE LA NECESIDAD DE TRAMITACIÓN DE UN CONTRATO POR EL PROCEDIMIENTO DE EMERGENCIA DEL ARTÍCULO 120 DE LA LEY DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO

#### NORMATIVA Y FUNDAMENTACIÓN COMPETENCIAL

La Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor así como la Ley 6/1995, de Garantías de los Derechos de la Infancia y Adolescencia en la Comunidad de Madrid, destacan como principio rector de la actuación de los poderes públicos la supremacía del interés del menor. La segunda de las leyes mencionadas establece en sus artículos 56 y 63 que la tutela y la guarda podrán ejercerse por la Administración mediante la atención a los menores en centros residenciales. Asimismo, el artículo 66 contempla el derecho de los menores residentes en Centros Residenciales a acceder a los servicios necesarios para atender todas las necesidades que demanda el adecuado desarrollo de su personalidad y que no sean satisfechas por el propio Centro.

La Ley Orgánica 26/2015, de 28 de julio, de modificación del Sistema de Protección a la Infancia y a la Adolescencia, tiene como objeto introducir los cambios necesarios en la legislación española de protección a la infancia y la adolescencia, que permitan continuar garantizando a los menores una protección uniforme en todo el territorio nacional, introduciendo una mejora en los instrumentos de protección jurídica, en aras del cumplimiento efectivo del artículo 39 de la Constitución Española, que establece la obligación de los poderes públicos de asegurar la protección social, económica y jurídica de la familia, y en especial, de los menores de edad. En su artículo 10, se refuerzan las medidas para facilitar el ejercicio de los derechos de los menores y se establece un marco regulador adecuado relativo a los menores extranjeros, reconociendo, respecto de los que se encuentren en España y con independencia de su situación administrativa, sus derechos a la educación, a la asistencia sanitaria y a los servicios sociales.

La Ley Orgánica 8/2015, de 22 de Julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, que modifica entre otras, la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, desarrolla y refuerza el derecho del menor a que su interés superior sea prioritario, dotando de contenido al citado concepto.

La Ley 2/1996 de 24 de Junio, por la que se crea el Instituto Madrileño del Menor y la Familia, encomienda a éste ejercer las competencias que corresponden a la Comunidad de Madrid en materia de protección de menores. Con la extinción del IMFM por Decreto 72/2015, de 7 de julio, en virtud del cual se modificó la estructura orgánica de las Consejerías de la Comunidad de Madrid, se estableció que las competencias del Instituto fueran asumidas por la Dirección General de la Familia y el Menor.





## Comunidad de Madrid

Por su parte, el Estatuto de las Residencias de Atención a la Infancia y la Adolescencia, aprobado por Decreto 88/1998, de 21 de mayo, exige a estas Residencias el desarrollo de las funciones de educación y cuidado y promoción de la salud de los residentes (artículo 5), debiendo programar y desarrollar la vida cotidiana del Centro, diseñar, realizar y evaluar periódicamente el Proyecto Individual de cada menor, dar a los cuidados y atenciones a las necesidades básicas de los niños un profundo sentido educativo y afectivo (artículo 6) y facilitar la reincorporación familiar del menor o, en los casos en ésta resulte imposible, promover la alternativa familiar más adecuada.

### **EXPOSICIÓN DE LA SITUACIÓN Y FUNDAMENTACIÓN DE LA PROPUESTA**

La población de Menores Extranjeros no Acompañados (en adelante, MENAS) que llegan a la Comunidad de Madrid, ingresan, en un primer momento, en los Centros públicos de Primera Acogida “Hortaleza” o “Isabel Clara Eugenia”, dependiendo de la edad que tengan, y una vez que se ha determinado por parte de la Fiscalía de Menores, la edad de los menores, son derivados a un recurso especializado en el que se elabora su proyecto socio-educativo individual. Estos centros, con una capacidad de 82 plazas, garantizan mediante la atención inmediata y la protección necesaria, la cobertura de sus necesidades básicas.

El recurso especializado para estos menores es el CACYS Manzanares, centro de titularidad pública, el cual se encuadra dentro de los recursos de adolescentes de la Red de Centros de Protección y que tiene como principal finalidad lograr la adaptación cultural y social de los menores extranjeros no acompañados. Para ello, cuenta con medios socioeducativos que favorecen el aprendizaje del idioma y la cultura española, así como su posterior integración en recursos formativos y prelaborales externos.

En los últimos meses, se está constatando una afluencia masiva de MENAS, que está desbordando la capacidad de los Centros de Primera Acogida, lo que propicia que la atención no sea la más adecuada, hasta el punto de que se ha tenido que alterar el itinerario de entrada al Sistema, derivando MENAS a otros recursos de adolescentes, sin pasar por el centro especializado en la atención e integración de los mismos, que cuenta únicamente con 32 plazas.

Hasta este momento, se había conseguido contener esta presión y resolver esta demanda con la Red existente de recursos residenciales, que ha venido absorbiendo estos ingresos inesperados en momentos puntuales, pero la situación actual se está volviendo insostenible, lo que hace necesario contar de manera inmediata con dispositivos de emergencia para poder prestar la necesaria atención a estos menores, mientras se posibilita su acceso a los recursos residenciales del Sistema de Protección de Menores de la Comunidad de Madrid, de forma ordenada.

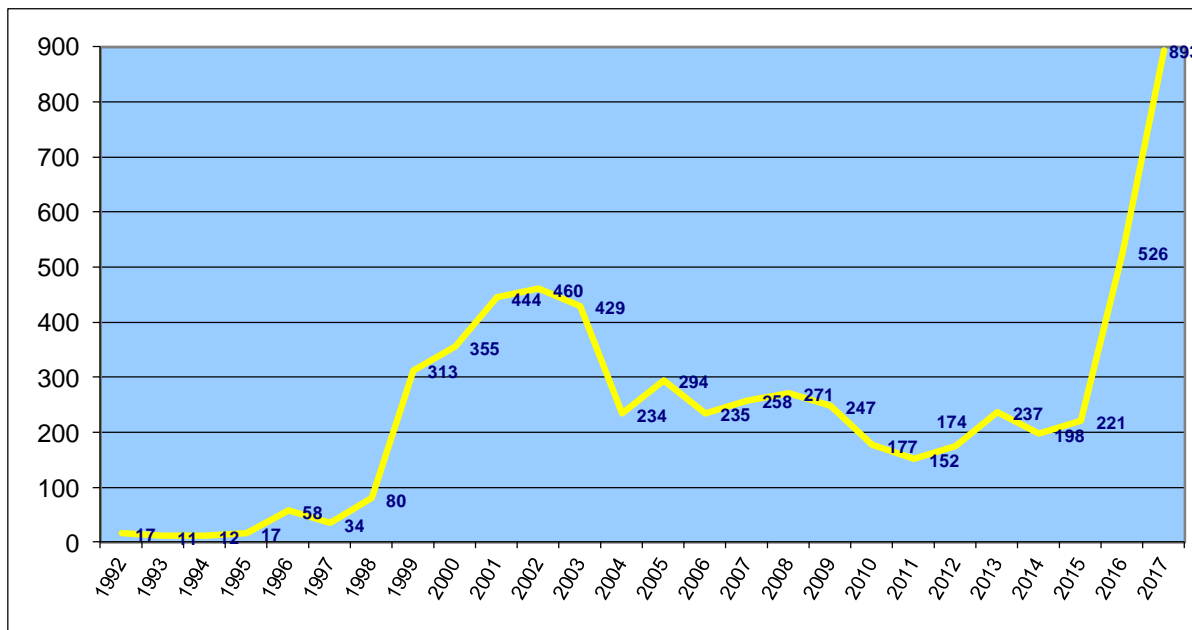




## Comunidad de Madrid

Tomando como referencia los datos de las Memorias estadísticas de los Centros de Acogida, en la siguiente tabla se muestra la evolución de ingresos de estos menores desde el año 1992.

### EVOLUCIÓN DE INGRESOS DE MENAS (1992-2017)



Como se puede apreciar, ya desde el año 2016, se han duplicado o incluso triplicado.

De los datos del año 2017, se deduce una media mensual de 74 ingresos de MENAS.

### CENTROS DE PRIMERA ACOGIDA. AÑO 2017

	HORTALEZA	ICE	TOTALES
Número total de ingresos	1.806	758	2.564
Número total de menores atendidos	1.191	550	1.741
Número de plazas	35	47	82
Media anual de plazas ocupadas	42,33	39,17	81,50
Grado de ocupación media	120,95%	83,33%	99,39%

Fuente: Cuestionarios elaborados por los Centros

En los últimos años, el grado de ocupación media se ha incrementado en los centros de primera acogida, pasando de 71,95% en 2014 a 78,25% en 2015, a 91,06% en 2016, y a **99,39% en 2017** lo que supone un incremento considerable de plazas ocupadas y de menores atendidos, **debido sobre todo al incremento de MENAS.**





## Comunidad de Madrid

En cuanto a la nacionalidad de los menores ingresados en los Centros de Primera Acogida, hay que destacar que el 27,85% son menores de nacionalidad marroquí, lo que supone 9,03 puntos porcentuales más respecto al ejercicio anterior (18,82%, en 2016), y 18,21 puntos porcentuales más respecto a 2015 (9,64%). E

estos datos confirman la tendencia de un **incremento de ingresos de menores marroquíes**.

Es destacable también que de estos marroquíes (714), **el 91,04% son menores no acompañados (650)**.

### NACIONALIDAD DE LOS INGRESADOS EN CENTROS DE PRIMERA ACOGIDA

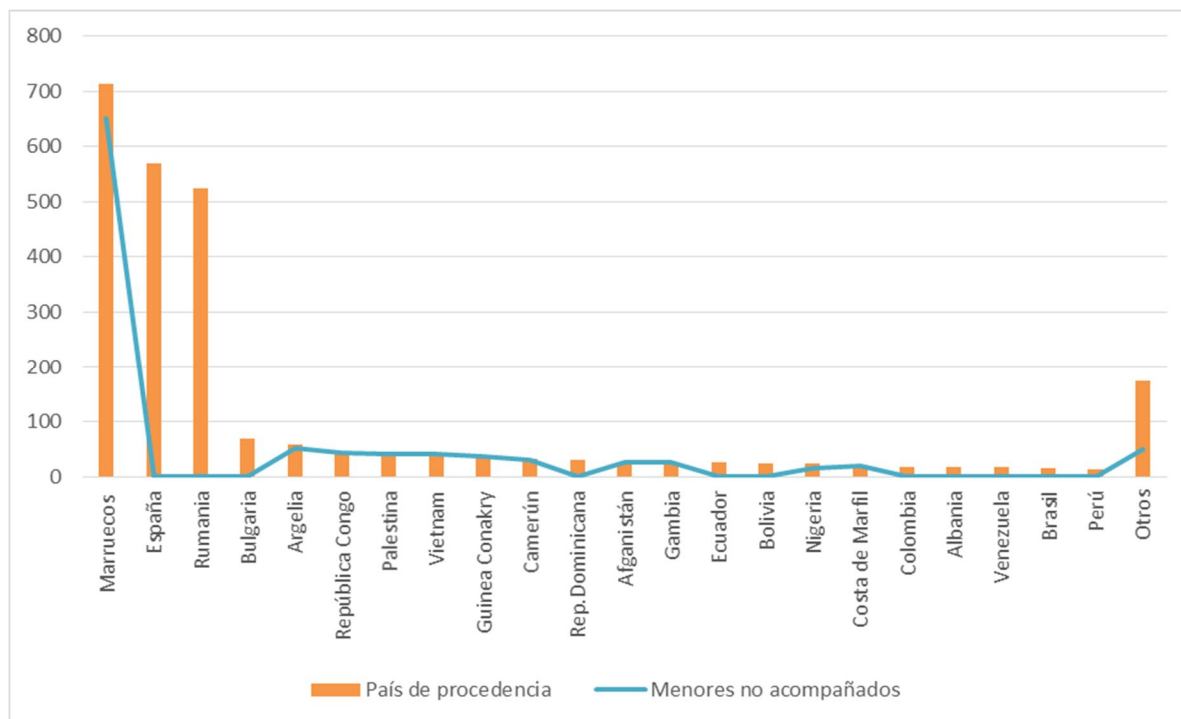
	HORTALEZA	N/A	ICE	N/A	TOTAL	%	N/A	%
<b>MARRUECOS</b>	601	547	113	103	714	27,85%	650	<b>91,04%</b>
España	312		257		569	22,19%		
Rumania	330		194		524	20,44%		
Bulgaria	48		20		68	2,65%		
Argelia	56	50	3	2	59	2,30%	52	<b>88,14%</b>
República del Congo	32	32	12	11	44	1,72%	43	<b>97,73%</b>
Palestina	43	42			43	1,68%	42	<b>97,67%</b>
Vietnam	41	41			41	1,60%	41	<b>100,00%</b>
Guinea Conakry	32	31	5	5	37	1,44%	36	<b>97,30%</b>
Camerún	23	23	10	8	33	1,29%	31	<b>93,94%</b>
República Dominicana	17	1	14		31	1,21%	1	<b>3,23%</b>
Afganistán	27	26			27	1,05%	26	<b>96,30%</b>
Gambia	25	25	2	2	27	1,05%	27	<b>100,00%</b>
Ecuador	19		6		25	0,98%		
Bolivia	9		14		23	0,90%		
Nigeria	11	10	12	6	23	0,90%	16	<b>69,57%</b>
Costa de Marfil	16	16	4	3	20	0,78%	19	<b>95,00%</b>
Colombia	11		7		18	0,70%		
Albania	11		6		17	0,66%		
Venezuela	11		6		17	0,66%		
Brasil	15	1			15	0,59%	1	<b>6,67%</b>
Perú	7		7		14	0,55%		
Otros	109	48	66	2	175	6,83%	50	<b>28,57%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>1.806</b>	<b>893</b>	<b>758</b>	<b>142</b>	<b>2.564</b>	<b>100,00%</b>	<b>1.035</b>	<b>40,37%</b>





## Comunidad de Madrid

Analizando en mayor detalle estos datos se observa que la proporción de menores extranjeros no acompañados a nivel global es de un 40,37% de los ingresos. En el caso del centro de Hortaleza esta proporción es mayor, situándose en un 49,45%, mientras en el centro ICE se sitúa en un 18,73%.



Esta sobreocupación imposibilita una atención adecuada a los menores, está dañando la convivencia entre los menores y dando problemas de seguridad, tanto para éstos como para los profesionales de estos centros, que se encuentran desbordados y con escasas posibilidades de prestarles la atención y cuidados que precisan en unos momentos tan delicados como son la llegada y la recepción de los menores, en especial, hacen inviable el desarrollo del Proyecto de Intervención Educativa.

La empresa de seguridad contratada para la vigilancia de los centros y sus instalaciones, SASEGUR, en uno de sus últimos informes (mes de mayo) referencia situaciones muy peligrosas tanto para los educadores como para los propios vigilantes de seguridad y las consecuencias (lesiones, bajas médicas y estados de ansiedad).

Actualmente, la situación es extremadamente grave y así se ha puesto de manifiesto también por el Servicio de Inspección de la Consejería y de la que se viene informando frecuentemente tanto por los Directores de los Centros de Acogida, como detalladamente en los informes del servicio de mediación que presta la entidad Cruz Roja en los propios centros residenciales y en la calle, con la finalidad de garantizar la atención integral de estos menores y mejorar la coordinación entre todos los profesionales que trabajan con éstos, todo ello en el marco de un Convenio de Colaboración suscrito con el Ayuntamiento de Madrid.





## Comunidad de Madrid

El número de menores atendidos en el marco del anterior Proyecto de mediación desarrollado durante el año 2017 ha sido de **786 menores**, la mayoría de ellos procedentes del Centro de Hortaleza y encontrándose en la franja de edad entre 15 y 18 años.

	Nº MENORES ATENDIDOS	% DEL TOTAL
HORTALEZA	671	85,37%
ICE	115	14,63%
TOTAL	786	100%

En estos informes se resaltan las continuas disputas entre menores, las agresiones y amenazas al personal educativo cuando intentan intervenir mediando en la mismas y las agresiones, insultos y amenazas al personal de seguridad cuando los educadores después de agotar su intervención, solicitan la intervención de los vigilantes para contener y sujetar y evitar la agresión o situaciones de violencia incontrolable. Muchas de estas disputas entre menores vienen dadas por la convivencia en espacios reducidos, debido a la sobreocupación, de menores distintas nacionalidades con costumbres y realidades muy diferentes, debido a su cultura e historia personal.

Todo ello provoca principalmente en los centros de primera acogida un aumento del nivel de conflictividad que rompe absolutamente el clima de convivencia y hace inviable el desarrollo del Proyecto de Intervención Educativa, creando una situación insostenible tanto para éstos, como para para el resto de los menores, y en concreto, para las menores adolescentes que conviven con ellos, las que se ven expuestas de manera continua a situaciones de riesgo grave derivada de la relación que estos menores establecen con las mujeres.

Estas carencias se unen a la sucesión de hechos protagonizados por los menores en el exterior (robos a transeúntes y viviendas colindantes, enfrentamientos con los vecinos y con los propietarios de los locales comerciales cercanos, entre otros). Incidentes que han provocado gran alarma social en el barrio de ubicación, de lo cual se han hecho eco varios medios de comunicación.





## Comunidad de Madrid

En el mes de mayo de 2018, la Comunidad de Madrid ha adoptado medidas de protección para 200 menores extranjeros no acompañados.

En la Red de Centros de Protección de Menores de la Comunidad de Madrid (tanto públicos como de gestión indirecta), residen 241 menores en los siguientes recursos y situaciones:

RECURSO	Nº DE MENAS
ACACIAS	4
AFINSA	9
ALCALA DE HENARES	1
ALCORCON	2
ALDEAS SOS	1
ARCE ROJO	2
ARGANDA	2
CEMU	1
CHAMBERI	6
DIANOVA	3
ENCINAR	4
FERNANDEZ DE LOS RIOS	2
GRUPO EDUCATIVO RIVAS	5
GRUPO EDUCATIVO T. CANTOS	3
HOSPITAL PRISMA	1
HORTALEZA	44
ICE	17
ISABEL CASTILLA	5
ITACA	6
LA RIBERA	1
LEGANES	1
MADRE TERESA	5
MANZANARES	31
MOSTOLES	2
Nª Sª DE LOURDES	6
NUEVO FUTURO ALCOBENDAS	1
NUÑO GUTIERREZ	1
PAIDEIA FOCUS II	4
PAIDEIA FOCUS V	4
PAIDEIA TORRELODONES	11
PARLA	3
PICON DE JARAMA	4
TOMILLO FUENLABRADA	4
TOMILLO LUCERO	3
TOMILLO SANTA EUGENIA	3
TORREMOCHA	4
VALLERMOSO	1







## Comunidad de Madrid

MENORES EN REFORMA	12
TUTELADOS EN AUSENCIA	22
<b>TOTAL</b>	<b>241</b>

En este total se incluyen menores que están cumpliendo medidas de reforma en el ARRM y los tutelados de los que se desconoce paradero por haberse fugado.

Estos menores presentan un perfil complejo enmarcado dentro de las siguientes características:

- A nivel psíquico: impulsividad, dificultades de autocontrol, escasa tolerancia a la frustración, endurecimiento emocional, falta de asertividad.
- A nivel social: ausencia de figuras adultas de referencia en nuestro país; proyecto migratorio sin definir; consumos asociados de sustancias tóxicas; marginalidad en su país de procedencia; etc.
- A nivel formativo: escolaridad insuficiente en su país de origen; conocimientos y/o aprendizajes no adaptados a los planes formativos de nuestro país; escaso o nulo conocimiento del castellano; etc.

Por otro lado, hay que destacar que muchos de estos menores llegan con graves problemas de consumos de inhalantes, lo que les hace tener reacciones desmesuradamente violentas ante cualquier situación de frustración o que no lleguen a entender; reacciones que son provocadas por el consumo y que son de tal violencia que provocan momentos en los que los profesionales y el personal de seguridad tienen una gran dificultad para garantizar el control y la seguridad del centro y de los menores, que se pone en grave riesgo.

También está presente el peligro de que estos menores puedan ser manipulados por mafias, para integrarse en redes de delincuencia organizada y de terrorismo yihadista, si no se acogen y atienden de manera adecuada; al fin y al cabo, son niños a los que hay que proteger y entender que estos menores llegan en circunstancias muy precarias tras un peligroso viaje por tierras africanas.

Estos menores viven una fuerte ruptura de expectativas, debido a la tensión permanente entre la realización de su proyecto migratorio (que incluye responsabilidades de adulto, ser autosuficiente y hasta sustentador de la familia) y la condición de menor dependiente, en situación de desamparo y desarraigo que les impone la sociedad de acogida.

Por todo ello, el Acogimiento Residencial de Menores Extranjeros no Acompañados se constituye como **una ineludible responsabilidad**, que impide posponer o demorar su atención, no existiendo más alternativa que la de situar su atención como un deber de máxima prioridad, teniendo en cuenta las circunstancias de especial vulnerabilidad de este colectivo.

Dicha responsabilidad viene prescrita por la siguiente normativa:

- Resolución de 13 de octubre de 2014, de la Subsecretaría, por la que se publica el Acuerdo para la aprobación del Protocolo Marco sobre determinadas actuaciones en







## Comunidad de Madrid

relación con los menores extranjeros no acompañados, destinado a coordinar la intervención de todas las instituciones y administraciones afectadas, desde la localización del menor o supuesto menor hasta su identificación, determinación de su edad, puesta a disposición del Servicio Público de protección de menores y documentación.

- Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, en la que se recoge que las Administraciones Públicas velarán por los grupos especialmente vulnerables, entre los que se encuentran los Menores Extranjeros no Acompañados (MENAS). En concreto, el artículo 1º.3 establece que "...Las Administraciones públicas velarán por los grupos especialmente vulnerables como los menores extranjeros no acompañados.

Por su parte, el artículo 14 se refiere a los supuestos de "Atención Inmediata" estableciendo que "Las autoridades y servicios públicos tendrán la obligación de prestar la atención inmediata que precise cualquier menor, de actuar si corresponde a su ámbito de competencias o de dar traslado en otro caso, al órgano competente y de poner los hechos en conocimiento de los representantes legales del menor o, cuando sea necesario, de la Entidad Pública y del Ministerio Fiscal.

Hemos de tener en cuenta, además, que, atendiendo a la legislación internacional y nacional, no existe la posibilidad de establecer listas de espera para este perfil concreto de población, debiéndose garantizar su atención inmediata.

La Comunidad de Madrid, y en concreto, esta Dirección General tiene la responsabilidad y la obligación de actuar, habilitando plazas para la atención inmediata de estos menores en condiciones adecuadas para responder a sus necesidades de acogida y de integración, por lo que con la medida excepcional que se propone, se trata de dar respuesta a una necesidad de atención específica de aumento de esta población en nuestra Comunidad Autónoma, ya que el aumento progresivo de llegada de Menores no Acompañados de distintas nacionalidades: marroquíes, argelinos, cameruneses, Afganistán, Congo, especialmente, menores varones de origen marroquí, entre 15 y 18 años, es un hecho constatado en los últimos años en nuestro país, y en particular, en los últimos meses, en la Comunidad de Madrid.

La situación actual no sólo se da en la Comunidad de Madrid, también en otras Comunidades Autónomas (Andalucía, Canarias, País vasco, Cataluña etc.), habiendo emprendido estas Comunidades igualmente medidas urgentes para dar respuesta a esta problemática.

De los 3.374 menores extranjeros no acompañados contabilizados por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social a finales de junio de 2017, 1.173 permanecían en Andalucía, lo que supuso un 60% más que en el mismo periodo del año pasado. La comunidad andaluza, a fin de dar solución a la presión migratoria y la sobreocupación de sus centros, adoptó mediante Acuerdo de 17 de octubre de 2017, del Consejo de Gobierno, la aprobación del Acuerdo de 17 de agosto de 2017, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales, en virtud del cual se declara de emergencia, la contratación de 100 plazas para





## Comunidad de Madrid

menores extranjeros no acompañados, fundamentándolo en el supuesto de catástrofe humanitaria del artículo 113 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

En otras Comunidades autónomas, como el País vasco, el reto se ha abordado **reforzando los servicios mediante la creación de nuevos centros públicos**.

### **COMPETENCIAS CONCURRENTES E INFORMES Y VISITAS DE ORGANISMOS INTERVENIENTES QUE AVALAN LA SITUACIÓN**

#### **NIVEL ESTATAL Y COORDINACIÓN Y COOPERACIÓN CON LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS**

La llegada masiva de Menores Extranjeros No Acompañados a la península ibérica es una problemática supranacional que **afecta a la Unión Europea**, de la cual somos frontera, y a la que se está dando una respuesta local y voluntarista, como ha sucedido últimamente con la decisión adoptada por el Gobierno de España sobre el buque Aquarius y que representa una oportunidad para desarrollar una acogida con un verdadero enfoque basado en las necesidades de la infancia.

Desgraciadamente, se detecta una notoria falta de coordinación de los Servicios de Protección. En este sentido, se considera que es un problema de Estado, que recae sobre el sistema de protección gestionado por las Comunidades Autónomas.

La mayoría de los menores que están llegando son varones, entre 15 y 16 años, en un porcentaje del 70%, su origen es marroquí y aunque haya crecido las llegadas de otras nacionalidades, éste es el colectivo que produce el desbordamiento.

Por todo ello, debe abrirse un debate sobre medidas alternativas al estricto Sistema de Protección que no está respondiendo adecuadamente para afrontar la situación de emergencia y que no está diseñado específicamente para intervenir con menores de edades avanzadas, cuyas necesidades no están tan vinculadas a déficits afectivos sino, más bien, a una inserción socio-laboral.

La Dirección General de Servicios para la Familia y la Infancia del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad es consciente del problema y se han abordado estos temas desde el principio, incluso hay jurisprudencia de la Sala Primera del Tribunal Supremo que corrobora que mientras sean menores, la única alternativa es la protección, a través de los diferentes recursos que se pongan a disposición, pero la realidad es compleja, ya que los temas que se están planteando no son solo de protección.

En este sentido, la participación de los Ministerios del Interior, Empleo y Asuntos Exteriores es clave, dado que para evitar que estos menores caigan en redes de delincuencia.

A pesar de que se considera que todo menor extranjero que está tutelado por los Servicios de Protección del Menor se encuentra en situación administrativa regular, esta condición sólo tendrá validez hasta el momento en que cumpla los 18 años de edad.





## Comunidad de Madrid

La tramitación de permisos de residencia y de trabajo para menores es una responsabilidad compartida de los Servicios de Protección del Menor (en cuanto a la solicitud) y la Delegación de Gobierno (en cuanto a la concesión) de la Comunidad Autónoma.

En muchos casos, los menores cumplen los 18 años sin conseguir la autorización de residencia, lo que les lleva a una situación de irregularidad y marginalidad al alcanzar la mayoría de edad. Acaban en la calle o buscándose la vida como pueden (explotación, delincuencia...). Es decir, se imposibilita su integración social.

Todo el esfuerzo y trabajo, además de los recursos económicos invertidos, durante el tiempo que están en el sistema de protección, están dirigidos a conseguir la autonomía y a que puedan valerse por sí mismos, pero si no tienen la autorización de residencia y trabajo, no tienen utilidad. Además, la incertidumbre de estos menores en relación con la concesión de las autorizaciones dificulta mucho el trabajo social con ellos.

En esta línea de cooperación interadministrativa, debe destacarse que el día 20 de diciembre de 2017 se reunió la Comisión Interautonómica de Infancia y Adolescencia, incluyendo en su Orden del día, cumplida información sobre la reunión de trabajo sobre MENAS celebrada el día 26 de octubre 2017 y sobre el Grupo de trabajo de Menores Migrantes del Observatorio de la Infancia de 15 de diciembre.

En la reunión de trabajo celebrada el día 26 de octubre con representantes de Comunidades autónomas, Fiscalías de Sala de Extranjería y de Menores, Ministerio de Empleo y Seguridad Social y Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. se constató el incremento, ya observado en el mes de junio de 2017, del número de llegadas de menores extranjeros no acompañados **y de la situación de desbordamiento de los servicios de protección de menores;** por ello, se decidió profundizar en el diagnóstico del problema y requerir la participación del resto de CCAA que pudieran estar interesadas así como la presencia de algunos Ministerios, concretamente, el Ministerio del Interior.

Posteriormente, el día 8 de marzo de 2018 se celebró una reunión con el Secretario de Estado en la que se pone de manifiesto la situación y como consecuencia de ello, se ha realizado un informe de situación y propuestas de acción internas

El grupo de trabajo sobre menores migrantes del Observatorio de Infancia, que fue creado en el Pleno de junio, a propuesta del Director General de Migraciones, se reunió el 15 de diciembre. En él se trató, exclusivamente, la integración social de los menores en bandas, pero quedó patente en la reunión, que **hay una realidad que habla de otras prioridades.**

Con fecha de 16 de mayo y 4 de julio de 2018 se ha celebrado reunión de la Comisión Interautonómica de Infancia y Adolescencia siendo esta última el único punto en el orden del día el análisis de la situación de los menores extranjeros no acompañados y propuestas de actuación.

### NIVEL COMUNIDAD AUTÓNOMA DE MADRID

En marzo de 2017, la Dirección General de la Policía, a requerimiento de la Consejería de Políticas Sociales remitió informe sobre las actuaciones policiales realizadas en el distrito de Hortaleza, relacionadas con el Centro de Primera Acogida de Hortaleza. En este informe, que





## Comunidad de Madrid

se aporta al expediente, se describe la situación durante el año 2016 y la evolución en el año 2017, con un pequeño rebrote de denuncias por delitos cometidos por algunos menores del centro.

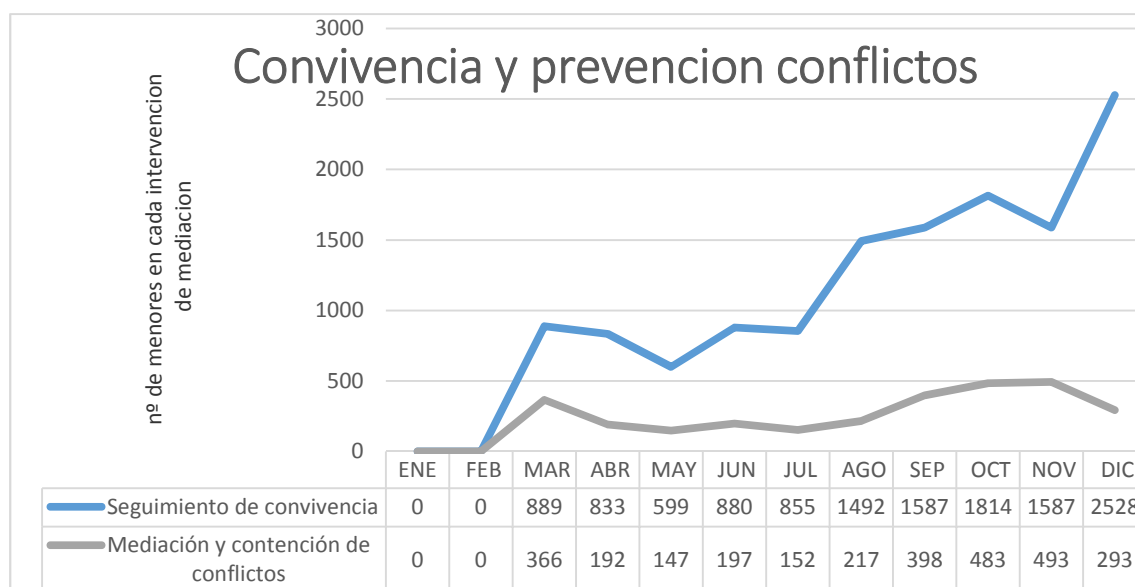
En el informe del Servicio de Mediación desarrollado por Cruz Roja durante el año 2017 también en el mismo ámbito geográfico, se evidencia que el asentamiento de menores en el parque de Hortaleza, además de sus consecuencias sobre la convivencia en el distrito supone una alteración de las dinámicas educativas dentro de las residencias.

La mayoría de los menores que lo frecuentan tienen problemas de adaptación en sus respectivos centros, lo que los lleva a abandonarlos esporádica o definitivamente, y muchos de ellos tienen una cierta adicción al disolvente.

Dicha intervención persigue detectar la presencia de menores en el parque; determinar su relación con él (de asentamiento, o solo de visitas puntuales); identificar sus centros de acogida y colaborar en su reingreso, pero teniendo en cuenta la escasez de plazas.

En el mes de julio de 2017 se incorporó un equipo adicional de dos mediadores para reforzar el trabajo en el parque, priorizándose su presencia durante las tardes y las noches así como los fines de semana, a fin de trabajar con los menores que se quedaban a pernoctar.

Este refuerzo ha supuesto que se haya incrementado el número de intervenciones realizadas, tanto en los seguimientos de convivencias, en los que se ha pasado de mediar con grupos de 10-15 menores, a grupos de 25-30, donde los conflictos han sido casi una constante, ya que no siempre ha sido posible atender a varias situaciones a la vez. El número de menores atendidos en las intervenciones casi se ha duplicado, por lo que el trabajo de contención ha sido mucho mayor.



El día 25 de enero de 2018 se efectuó inspección por la Subdirección General de Control de Calidad, Inspección, Registro y Autorizaciones (CIRA) al Centro de Primera Acogida





## Comunidad de Madrid

Hortaleza, en el que, con independencia de las incidencias detectadas, precisamente en la primera página del Acta se advierte de que hay 53 menores ingresados y 35 plazas autorizadas en el centro, de lo que se desprende objetivamente una sobreocupación, que incide gravemente en el nivel de seguridad tanto de los menores, del personal adscrito al servicio como del propio centro.

**La Fiscalía General del Estado** viene alertando ya desde el año 2016 de la preocupante situación generada por la llegada de MENAS a las costas españolas en pateras u otro tipo de embarcaciones patentemente precarias. En 2016 fueron localizados 588 MENAS, un 42,02 % superior a 2015 (414) y un 163 % más que en 2014 (223).

En nuestro ámbito territorial, la Fiscalía Provincial de Madrid (Sección de Menores) giró visita de inspección al Centro de Primera Acogida Hortaleza en fecha 13 de febrero de 2018, (se aporta el Acta) en el que se pone de relieve que este centro **presenta un preocupante nivel de sobreocupación**, así, en el momento de la visita, había 54 menores ingresados cuando este centro solo cuenta con 35 plazas. Como consecuencia de esta visita se ha remitido en fecha 7 de mayo de 2018 un escrito de la Fiscalía reclamando información sobre la situación actual y las medidas que se han adoptado o que se van a desplegar en relación con la sobreocupación.

**La institución del Defensor del Pueblo** demandó a la Comunidad de Madrid, a mediados de marzo pasado, información más amplia sobre la organización, funcionamiento y trato a los menores extranjeros no acompañados en los Centros de Primera Acogida.

El tiempo medio de estancia media en estas Residencias de primera acogida es de 1 mes y medio, a excepción de los MENAS, cuyo número se ha visto incrementado en los últimos meses y respecto de los cuales, debido a las gestiones para regularizar su situación administrativa, debe prolongarse necesariamente su estancia, pudiendo extenderse a 5 ó 6 meses.

En la Comunidad de Madrid, a corto plazo, no es factible la apertura de nuevos centros públicos, por lo que aparte de la ampliación de 8 plazas adicionales, resultante de una reforma que se está acometiendo en el Centro de primera Acogida, ICE, mediante un contrato de obras por emergencia, autorizado a través de la resolución nº 5646/2017, de 2 de noviembre, del Gerente de la Agencia Madrileña de Atención Social y de la puesta en funcionamiento en el mes de febrero de 2018 de un recurso específico para MENAS que cuenta con 9 plazas en el municipio de Guadarrama, con este expediente se trata de adoptar un plan de choque para la atención inmediata en régimen residencial de las necesidades básicas de alimentación, cuidados y alojamiento de los menores extranjeros no acompañados que están llegando a nuestra Comunidad Autónoma, por el periodo necesario para su consolidación en los recursos normalizados. Para ello, se han de habilitar una serie de plazas **con carácter provisional y excepcional** con aquella/s entidad/es que tienen posibilidades de atender a menores en estas circunstancias, por disponer de personal cualificado suficiente y espacios adecuados.







## SUPUESTOS HABILITADORES DE LA DECLARACIÓN DE EMERGENCIA

El procedimiento al que se recurre es el previsto en el artículo 120 de la LCSP, entre cuyos supuestos se encuentran las **situaciones que supongan grave peligro** y que se han descrito detalladamente en el presente documento.

Así, cuando la Administración tenga que actuar de manera inmediata a causa de acontecimientos catastróficos, de situaciones que supongan grave peligro o de necesidades que afecten a la defensa nacional, se estará al siguiente régimen excepcional:

*a) El órgano de contratación, sin obligación de tramitar expediente administrativo, podrá ordenar la ejecución de lo necesario para remediar el acontecimiento producido o satisfacer la necesidad sobrevenida, o contratar libremente su objeto, en todo o en parte, sin sujetarse a los requisitos formales establecidos en la presente Ley, incluso el de la existencia de crédito suficiente. El acuerdo correspondiente se acompañará de la oportuna retención de crédito o documentación que justifique la iniciación del expediente de modificación de crédito.*

De acuerdo con lo previsto en el informe 20/2003, de 20 de junio de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, que tuvo ya ocasión de pronunciarse sobre esta ocasión en relación con el antiguo artículo 72 del Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, los límites en los que debe operar este expediente son los siguiente:

- a) La tramitación de emergencia debe limitarse a lo estrictamente indispensable en el ámbito objetivo y temporal para prevenir o remediar los daños derivados de la situación de emergencia. En el ámbito objetivo, debe limitarse la tramitación de emergencia, a “lo necesario para remediar el acontecimiento producido o satisfacer la necesidad sobrevenida”.
- b) En el ámbito temporal debe operar un doble límite pues, de un lado, la emergencia requiere la inmediatez con la acción que la justifica, sin que pueda dilatarse en el tiempo y, de otro lado, debe cesar cuando la situación haya desaparecido.
- c) La causa de la emergencia no es imputable a la Comunidad de Madrid, y no se ha podido evitar mediante una actuación diligente, porque los flujos migratorios son multifactoriales y de carácter transnacional, por lo que la solución a la problemática solo se puede abordar desde instancias nacionales, y en todo caso, europeas.

Esta medida excepcional, la solicitud de declaración de urgencia basada en el grave peligro que se ha descrito en el presente documento para contratar 30 plazas para MENAS, **se propone como última ratio**, después de haberse articulado diversos procedimientos para crear o reforzar recursos y que no han sido suficientes para resolver la situación creada:

- No existe un Acuerdo Marco para este modelo de atención residencial, que permita la creación o aumento de plazas destinadas a este perfil y no hay suficientes entidades autorizadas que pudieran presentarse si se optara por este procedimiento.
- La atención a estos menores extranjeros hace necesario contar con la experiencia de entidades especializadas en la materia, que cuenten con el personal adecuado para





## Comunidad de Madrid

atender las necesidades específicas de comunicación y acogida y que dispongan, además, de las instalaciones necesarias y debidamente autorizadas.

Por ello, en el mes de enero del año 2017 se licitó el contrato de gestión de servicio público para el acogimiento residencial de 27 menores extranjeros no acompañados, de 13 a 17 años, por procedimiento urgente y distribuido en tres lotes de unidades de convivencia de 9 plazas.

Hasta la mencionada licitación, no existía ningún contrato que diese cobertura a la atención residencial especializada de menores extranjeros no acompañados, estando este perfil de menores ocupando plazas de la Red general de Centros de Menores Protegidos, produciéndose, a su vez, una sobresaturación de la misma.

Mediante Orden 340/2017 y 341/2017, de 17 de marzo, de la Consejería de Políticas Sociales y Familia, se adjudicó a la entidad Asociación DIANOVA, la gestión de 18 plazas para la atención específica de menores extranjeros no acompañados en dos lotes de 9 plazas configurados como unidades adecuadas de convivencia, formalizándose ambos contratos en fecha 18 de abril de 2017.

Los recursos se ubicaban en la localidad de Carabaña y en San Martín de la Vega respectivamente para un período de duración total de 2 años, iniciándose su vigencia el día 1 de mayo de 2017.

La entidad adjudicataria del contrato, mediante escrito de 7 de septiembre de 2017, instó la resolución de ambos contratos, fundamentándose en el artículo 223.g) del TRLCSP y comunicando que el día 15 de septiembre de 2017 cesaría definitivamente en la prestación de estos servicios de carácter residencial.

- Mediante Resolución 1612/2017, de 16 de octubre de 2017, de la Consejería de Políticas Sociales y Familia se acordó el inicio del procedimiento de resolución del contrato de gestión de servicio público, modalidad concierto, denominado: “Acogimiento residencial de menores extranjeros no acompañados (27 plazas)” en sus lotes 1 y 2, adjudicados a la entidad DIANOVA España, por incumplimiento de las obligaciones contractuales esenciales.

En su sesión del día 13 de marzo de 2018, el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid acordó la resolución de este contrato en sus dos lotes.

- El tercer lote se declaró desierto mediante orden 25/2017, de 24 de febrero de 2017, de la Consejería de Políticas Sociales y Familia, al haberse excluido al único licitador que se presentó a la licitación de este lote, por haber excedido el precio de licitación en su oferta.

De acuerdo con lo previsto en el apartado c) del artículo 170 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, se recurrió al procedimiento negociado para volver a licitar el lote nº 3 que quedó desierto.

El procedimiento negociado sin publicidad se inició en el mes de mayo de 2017 y se ha adjudicado a la entidad Asociación para la formación e integración social







## Comunidad de Madrid

almeriense (AFINSA) mediante orden 2275/2017, de 28 de diciembre, de la Consejería de Políticas Sociales y Familia.

A pesar de la simplificación de este procedimiento, el contrato se ha iniciado el día 1 de febrero de 2018 y solo constituye un tercio del aumento de plazas estipuladas para resolver mínimamente la situación.

- Hay que tener en cuenta que la nueva Ley de contratos (Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014) ha entrado en vigor el día 9 de marzo de 2018 y regula procedimientos abreviados y de tramitación sencilla, sin descuidar la necesaria publicidad y transparencia en el procedimiento de licitación del contrato. No obstante, la aplicación de estos procedimientos va dirigida a contratos cuyo valor estimado sea igual o inferior a 100.000 euros, por lo que no sería de aplicación a la concertación de este tipo de recursos residenciales.

En todo caso, la implementación de la nueva ley y la adaptación de los procedimientos conllevarán un tiempo, por lo que no podría responder a la urgencia de contratación de plazas para menores extranjeros no acompañados.

- La Comunidad de Madrid, no ha articulado normativamente procedimientos no contractuales para la suscripción de conciertos con entidades del Tercer Sector, tal y como lo han abordado otras Comunidades Autónomas, como la Comunidad Autónoma aragonesa (Ley 11/2016 sobre acción concertada para la prestación a las personas de servicios de carácter social y sanitario) la catalana (Decreto-Ley 3/2016, de 31 de mayo, de medidas urgentes en materia de contratación pública) y la gallega (Ley 8/2016, de 8 de julio, por la que se modifica la Ley 13/2008, de 3 de diciembre de Servicios Sociales de Galicia, entre otras, de acuerdo con lo establecido en la Directiva 2014, la Jurisprudencia del TJUE y refrendada por la Disposición Adicional Cuadragésima novena de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre.

La entidad que se propone para gestionar el acogimiento residencial para 30 MENAS es la entidad Cruz Roja, S.A., con CIF Q2866001G, dado que cuenta/n con las instalaciones y la plantilla de personal necesaria para poder atender temporalmente y de manera excepcional a estos menores, en los siguientes términos:

El coste unitario de cada plaza ocupada sería de 118,04 euros plaza ocupada/día (exento de IVA)

La inversión máxima necesaria para el ejercicio 2018 asciende a 619.710,00 euros, (teniendo en cuenta como fecha de inicio el día 10 de julio de 2018), que se imputarán a la partida 25401 del Programa 232F de los Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid.

No siendo posible la tramitación ordinaria del expediente administrativo en los términos expresados en la Ley de Contratos del Sector Público, por la perentoriedad de la respuesta requerida, se considera necesaria la tramitación del emergencia descrita en el artículo 120, entendiendo justificada la emergencia social por el grave peligro que suponen, por haberse





## Comunidad de Madrid

superado ampliamente la capacidad física de los recursos residenciales existentes por la llegada imprevisible y masiva de menores extranjeros no acompañados, por lo que se hace necesaria la ejecución inmediata de un contrato de servicios con la/s Entidad/es antes descritas, por disponer del personal especializado e instalaciones adecuadas para la atención de estos menores.

Por todo lo expuesto, esta contratación de emergencia tiene como finalidad atender de manera inmediata y puntual, la situación de grave peligro producida y se extenderá desde el día 10 de julio de 2018 hasta el 31 de octubre de 2018. En el supuesto de que a 31 de octubre de 2018 no se hubiera formalizado el nuevo contrato de 30 plazas de acogimiento residencial de MENAS, que se está tramitando mediante procedimiento abierto, con tramitación urgente, se prorrogará tácitamente el contrato hasta la formalización del mismo, y como máximo hasta el 31 de diciembre de 2018.

Madrid, a 4 de Julio de 2018

EL DIRECTOR GENERAL DE LA FAMILIA Y EL MENOR

Fdo.: Alberto San Juan Llorente

