



MEMORIA JUSTIFICATIVA DE LA MODIFICACIÓN Nº 1 DEL CONTRATO DE SERVICIOS DENOMINADO “GESTIÓN DE UN CENTRO DE ACOGIDA PARA NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES MIGRANTES NO ACOMPAÑADOS ATENDIDOS CON CARGO A LA DIRECCION GENERAL DE INFANCIA, FAMILIAS Y NATALIDAD (50 PLAZAS)

Expediente: 017/2021 (A/SER-024086/2020)

A) ANTECEDENTES.

Mediante Orden 456/2021, de 9 de abril, del Consejero de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad se adjudicó por procedimiento abierto el contrato de servicios denominado “**GESTIÓN DE UN CENTRO DE ACOGIDA PARA NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES MIGRANTES NO ACOMPAÑADOS ATENDIDOS CON CARGO A LA DIRECCION GENERAL DE INFANCIA, FAMILIAS Y NATALIDAD (50 PLAZAS)**” (actual Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad) a favor de la entidad **FUNDACIÓN ANTONIO MORENO** (G54017363) en la cantidad de 5.202.582,84 euros (IVA exento), formalizándose el contrato el día 7 de mayo de 2021, por un plazo comprendido entre el día 17 de mayo de 2021 y el día 31 de diciembre de 2022 y con previsión de prórroga obligatoria para el contratista de 24 meses adicionales, por lo que, finalmente la cuantía de adjudicación se reajustó en 4.223.602,20 euros (IVA exento).

Actualmente, está en vigor la primera prórroga del contrato acordada mediante Orden 2329/2022, de 27 de octubre, de la Consejera de Familia, Juventud y Política Social y se ha tramitado la última prórroga para dar cobertura al ejercicio 2024.

El objeto del contrato consiste en la gestión de un Centro de primera acogida para niños, niñas y adolescentes migrantes de edades comprendidas entre 13 y 17 años (hasta el día inmediatamente anterior al cumplimiento de los 18 años), cuyo expediente se encuentra en situación de estudio y valoración (diligencias informativas) o son menores con medida de protección adoptada por la Comunidad de Madrid y proporcionarles una atención integral y atención especializada, a fin de facilitarles su proceso de integración educativa, social, cultural y laboral a la sociedad española, ya que dada su trayectoria vital, pueden presentar algunas de las siguientes características:

- A nivel psíquico: impulsividad, dificultades de autocontrol, escasa tolerancia a la frustración, endurecimiento emocional.
- 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.
- 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.

B) FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA Y NECESIDADES DETECTADAS.

El instrumento jurídico internacional que se encarga de promover y proteger los Derechos Fundamentales de los menores de edad es la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (CDN), de 20 de noviembre de 1989, ratificada por España en noviembre de 1990 y en vigor desde 1991. Uno de los principios más importantes recogidos en la Convención y que atañe directamente a este colectivo sería el que enuncia que “en toda actuación y decisión que afecte los menores de edad debe prevalecer el **supremo interés del menor**” (art. 3 CDN), **sin que exista discriminación por razón de nacionalidad** (art. 2 CDN) o por razón de irregularidad administrativa (art. 4 CDN).

El Acogimiento Residencial de niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados (en adelante, NNAMNA) 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:

- Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia.
- La Ley 4/2023, de 22 de marzo, de Derechos, Garantías y Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia de la Comunidad de Madrid.
- Acuerdo entre el Ministerio de Justicia, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, la Fiscalía General del Estado y el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, para la aprobación del Protocolo Marco sobre determinadas actuaciones en relación con los menores extranjeros no acompañados (BOE nº 251 de 16 de octubre de 2014), 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 Orgánica 1/1996 de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, modificada por la Ley orgánica 8/2015 y ley 26/2015 de modificación del sistema de protección a la infancia. La 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...”*
En este sentido, las Administraciones Públicas velarán por que los grupos especialmente vulnerables cuenten con los mismos derechos y en las mismas condiciones que el resto de menores tal y como se recoge en la Ley.

La población de estos menores que llega a la Comunidad de Madrid ingresa, en un primer momento en los Centros de Primera Acogida, y una vez que se ha determinado por parte de la Fiscalía de Menores su edad, son derivados a un recurso especializado en el que se elabora su proyecto socio-educativo individual.

Por esta razón, no se puede pasar por alto que la “Acogida” es la parte del sistema donde **más se evidencia cualquier oscilación del flujo migratorio**, y además de cumplir con una **función de estudio y valoración**, tiene una **función reguladora** dentro de la propia red de recursos residenciales.

El Centro de Primera Acogida está diseñado para estudiar y valorar el caso en su globalidad y proponer, o no, la asunción de una medida de protección a la Comisión de protección a la Infancia y a la Adolescencia, así como orientar inicialmente la intervención social más adecuada, promoviendo los tratamientos y/o recursos necesarios. Entre tanto, el menor reside de forma temporal en el Centro de Primera Acogida donde tiene cubiertas todas las necesidades básicas.

En definitiva, desde los Centros de Primera Acogida y a través de este Equipo, se instruyen los expedientes de aquellos menores sin referentes familiares que precisan una atención de carácter urgente.

Por consiguiente, cuando las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado localizan a un menor extranjero no acompañado en territorio de la Comunidad de Madrid, incluyendo el puesto fronterizo de mayor tránsito dentro del territorio nacional (**Aeropuerto Adolfo Suárez**), se produce, de manera inmediata, a su entrega directa en dependencias de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales.

De entre todas las Instituciones que intervienen con estos menores (Fiscalía, Delegación Gobierno, Brigada de Extranjería, Oficina de Asilo) las únicas que tiene el encargo de velar por su cuidado son las Comunidades Autónomas. A continuación, se exponen algunas de las indicaciones que se han emitido en los últimos años en relación a la detección de menores extranjeros no acompañados y cómo actuar:

a) El 14 de noviembre 2005, la **Secretaría de Estado de Servicios Sociales, Familias y Discapacidad** publica el “**Protocolo de Menores Extranjeros No acompañados**” indicando que los menores siempre llegan a los Servicios de Protección, a través de la Policía.

“ 1. En cuanto se tenga conocimiento de la existencia de un menor extranjero no acompañado por las Fuerzas y Cuerpos de la Seguridad del Estado o de las Policías autonómicas y/o Locales, se pondrá en conocimiento del Ministerio Fiscal. El Ministerio Fiscal determinará la edad y se incluirán sus datos en el Registro de Menas.

2. Comunicación inmediata a la Entidad Pública de Protección de Menores, para: 1. Constancia del hecho. 2. Preasignación de plaza en Centro de ingreso. 3. Prestación de la atención inmediata en aquellos casos en que sea necesaria ...”

b) La **CIRCULAR 2/2006** de la **Fiscalía General del Estado** “**Sobre diversos aspectos relativos al régimen de los Extranjeros en España**” decía en el Punto IV, en la página 82 que:

“ Debe recordarse que el art. 35 Ley de Extranjería dispone para los supuestos de localización de un extranjero indocumentado cuya minoría de edad no pueda ser establecida con seguridad que habrá de ponerse el hecho en conocimiento inmediato del Ministerio Fiscal, el cual debe: 1) disponer lo necesario para la determinación de su edad y 2) una vez determinada la minoría de edad, acordar la puesta a disposición de los servicios competentes de protección de menores.”

c) En el año 2007 la Secretaría de Estado del Ministerio del Interior publica el **Protocolo policial de Actuación con Menores**.

“.... En el supuesto en que el menor se encuentre en aparente situación de desamparo o desprotección cuando al ser detectado o entrar en contacto con los agentes de policía carece de la presencia inmediata o de la posterior referencia de un adulto responsable en calidad de ejerciente de la patria potestad, tutela, custodia, guarda legal o de hecho, debiendo dirigirse la intervención a poner fin a dicha situación.

- Se tratará de localizar a familiares u otras personas que puedan hacerse cargo, transitoria o definitivamente, del menor no acompañado, atendidas las circunstancias del caso.
- Se dará cuenta al servicio competente en materia de protección de menores, haciéndoles entrega del menor en los casos en que proceda.

De ser necesario, y en colaboración con el servicio competente, se realizarán gestiones para la localización de los padres, familiares o personas relacionadas con el menor.” (Art. 8.1.2)

Como conclusión, podemos afirmar que los Centros de Primera Acogida, en el caso de menores extranjeros no acompañados, son la “**única puerta de entrada**” al Sistema de Protección y por tanto, como ya se ha mencionado, tienen la función de regular y equilibrar, a modo de válvula, el acceso a la red estable de centros.

Actualmente, hay 274 plazas para la atención de menores migrantes no acompañados, distribuidas en las siguientes tipologías de recursos:

- ✓ 1 Centro de Primera Acogida (Casa de Campo – 50 plazas).
- ✓ 14 pisos tutelados (149 plazas).
- ✓ 2 Centro de Adaptación Cultural y Social - CACYS Manzanares y Vista Alegre (44 plazas).
- ✓ 1 Centro para menores con dificultades de adaptación sociocultural (26 plazas).

✓ 1 Centro para víctimas de trata (5 plazas).

Con esta disponibilidad de plazas, se puede atender en un año, un flujo migratorio de menores migrantes que oscile entre 400 y 1.100 menores, dependiendo de los periodos de estancia, que siempre son variables e inciertos.

Aunque la Comunidad de Madrid, es frecuentemente una comunidad de tránsito, puesto que muchos de estos menores no concluyen su proyecto migratorio aquí, dirigiéndose a otros territorios, el número de “nuevas llegadas de menores” actualmente está tensionando la red de protección, fundamentalmente la Acogida.

En la actualidad y debido a la crisis migratoria canaria, Madrid ha visto cómo se han incrementado las llegadas de menores procedentes de países de África subsahariana, al mismo tiempo que no ha cesado la llegada de menores procedentes de países del Magreb, habiendo sido necesario aumentar la capacidad del Centro de Primera Acogida de “Hortaleza” de 52 a 72 plazas.

Esta ampliación se muestra como una medida insuficiente para hacer frente a la acogida de todos los menores extranjeros no acompañados que están entrando en los últimos días a la Comunidad de Madrid a través del Aeropuerto Adolfo-Suarez.

En fecha 1 de diciembre de 2023 nuevamente la capacidad de CPA Hortaleza se vió ampliamente superada, llegando a las 86 plazas.

Gráficamente, la situación a 4 de diciembre de 2023 es la siguiente:

NNAMNA	Nº
Tutelados en la Red Centros de Protección a 04-12-2023	309
Tutelados que alcanzaron la mayoría de edad a 04-12-2023	293
Tutelados en Centros de Ejecución de Medidas Judiciales a 04-12-2023	22
Tutelados en los Centros de Primera Acogida a 04-12-2023	7
Sin tutelar en los Centros de Primera Acogida a 04-12-2023	95
En tránsito año 2023 (que ingresaron en los Centros de Primera Acogida, pero se ausentaron y fueron dados de baja, sin llegar a asumir medida de protección).	392
Otras situaciones	21
TOTAL NNAMNA ATENDIDOS AÑO 2023	1.139

2.- INDICADORES DEL AÑO 2023 Y PREVISIÓN PARA EL 2024

La situación se describe en términos de poder dar una respuesta específica, al creciente volumen de ingresos, derivados desde la zona internacional del **Aeropuerto Adolfo Suarez**.

Se trata fundamentalmente de posibles menores de origen Subsahariano, con o sin documentación, cuyo destino es viajar a otros países de Europa y cuya estancia se inicia y finaliza en el Centro de Primera Acogida.

Desde el 1 de noviembre de 2023 hasta el 4 de diciembre de 2023, han llegado a Madrid 194 menores extranjeros no acompañados, de las que 79 han sido niñas.

La Brigada de Extranjería está investigando el creciente número de chicos varones que llegan desde Marruecos, así como el creciente número de niñas/chicas de Guinea, que llegan vía Aeropuerto.

En el año 2022, 1.899 menores fueron derivados desde el Aeropuerto Adolfo Suarez al Centro de Primera Acogida. Se trataba de menores mayoritariamente de nacionalidad turca, en cuya forma de proceder, no tenía cabida la pernocta en el centro de protección, prosiguiendo su itinerario migratorio de manera inmediata.

La influencia del Aeropuerto, **NO** es la razón fundamental que explica la sobresaturación de recursos residenciales durante estos últimos meses del año 2023. Entre octubre y noviembre de 2023, ha llegado un volumen importante de menores, que mayoritariamente han mantenido su estancia en Madrid sin proseguir su itinerario a otras Comunidades Autónomas o Países. Se trata de menores que emergen de situaciones de crisis migratorias en Canarias o Ceuta.

A esto se suma que la Red de Centros de Protección de Menores Extranjeros no Acompañados se encuentra con una ocupación casi del 100%, con tan solo 2 plazas libres y no se prevé disponibilidad de plazas en los próximos meses, manteniéndose la tendencia creciente de nuevas llegadas.

SITUACIÓN DE LOS MENAS	CAPACIDAD	OCUPACIÓN a 04-12-2023
Centro Acogida Casa de Campo	50	50
Pisos Menores extranjeros no acompañados	149	148
2 centros Públicos de Menores Extranjeros no Acompañados	44	44
Centro Específico El Pinar	26	25
Piso Menores Víctimas de Trata	5	5
TOTAL	274	272

Es por todo ello, por lo que se hace necesario modificar este contrato, aumentando la capacidad de plazas para poder disponer a la mayor brevedad posible de 10 plazas adicionales de atención para las situaciones de llegadas derivadas del Aeropuerto de Barajas, toda vez que se ha aumentado la capacidad del centro de primera acogida Hortaleza de 52 a 72 plazas y están resultando insuficientes en algunos momentos, además de la inexistencia de más plazas en la Red.

C) PROCEDIMIENTO DE MODIFICACIÓN.

Al amparo de lo establecido en el Artículo 204 de Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, que establece que “Los contratos de las Administraciones Públicas podrán modificarse durante su vigencia hasta un máximo del veinte por ciento del precio inicial cuando en los pliegos de cláusulas administrativas particulares se hubiere advertido expresamente de esta posibilidad”, la Cláusula 22 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (en adelante, PCAP) que rige el contrato indica que este contrato podrá ser objeto de modificación por el órgano de contratación y con carácter obligatorio para el contratista, en las siguientes circunstancias y con las particularidades determinadas a continuación:

“22.1. Incremento o disminución del número de plazas.

Condiciones en que podrá efectuarse. Cuando se incremente o disminuya la capacidad autorizada del centro y, cuando por un aumento o disminución de la demanda, se prevea la necesidad de incorporar nuevas plazas al contrato podrá modificarse el contrato, aumentando o disminuyendo hasta un 20% las plazas iniciales (10 plazas adicionales).

...Todo ello estará supeditado a la viabilidad urbanística y/o material de reorganización de espacios o ampliación del centro, dado que dichas plazas deberán contar con la habilitación exigida en la normativa vigente en servicios sociales, y en todo caso, se vinculará a la disponibilidad presupuestaria vigente al momento de la modificación”.

Está clara la situación expuesta en el apartado anterior, lo que legitima para hacer uso de la modificación contemplada en el apartado 22.2 del PCAP. Además, de acuerdo con la autorización administrativa de este centro, el número de plazas autorizadas es de 66 plazas.

D) PROPUESTA Y JUSTIFICACIÓN DE LA MODIFICACIÓN.

La Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad propone modificar este contrato para incrementar su número de plazas en 10 plazas adicionales y así hacer frente parcialmente a esta necesidad de plazas.

El incremento propuesto respeta el límite del 20 por 100 sobre el total y encuentra amparo en los supuestos de modificación contemplados en el PCAP, en concreto, en el apartado a) de la cláusula 22 del PCAP.

E) JUSTIFICACIÓN DEL INTERÉS PÚBLICO

El Consejo de Estado ha resaltado **la importancia de justificar el interés público**, afirmando que *“la modificación contractual debe hallarse respaldada o legitimada por un interés público claro, patente e indubitado”, de modo que “al concurrir una “razón de interés público” para dicha modificación, habida cuenta de que si se procediese a la resolución del contrato y a una nueva licitación, no se obtendría ninguna ventaja desde el punto de vista técnico...y se incurriría en un gasto superior al que deriva de la modificación del contrato, a consecuencia del aumento de los costes derivado del aplazamiento en el tiempo de la nueva licitación”*

Teniendo en cuenta la situación actual de llegada masiva de menores inmigrantes expuesta en el apartado B de la presente memoria justificativa, el interés público se sustancia, por tanto, en la **supremacía del interés del menor**, cuyo bienestar debe ser garantizado, ya que estos menores deben ser atendidos de forma inmediata, sin que quepa lista de espera, requiriendo una intervención especializada para su integración en nuestro país y estas 10 plazas son necesarias para permitir un cierto alivio de esta situación crítica.

F) CARÁCTER NO SUSTANCIAL DE LA MODIFICACIÓN.

Respecto al **carácter sustancial de la modificación**, hay que señalar que la Jurisprudencia se opone a la introducción de alteraciones profundas en la fase de ejecución de los contratos cuando tales alteraciones puedan lesionar los principios de publicidad y concurrencia, que es lo que se produce siempre que quepa presumir razonablemente que las nuevas condiciones del contrato podrían haber permitido concurrir a licitadores que no lo hicieron o presentar a los que sí concurrieron ofertas distintas, de tal forma que la adjudicación pudiera haber recaído en un adjudicatario distinto.

El Tribunal Europeo (**Sentencia Succhi di Frutta**) considera que una modificación contractual posterior a la adjudicación es contraria al Derecho Comunitario, a menos que se cumpla **alguna de las dos siguientes condiciones**:

- a) Que la modificación no afecte a ninguna condición esencial de la licitación, entendiendo que una modificación es esencial cuando no quepa excluir que las condiciones originales, menos favorables, hayan disuadido a otros licitadores a participar en la licitación, o que a la vista de las condiciones actuales podría haber otros licitadores interesados en la licitación, o que la adjudicación hubiera recaído en otro licitador distinto. No se debe olvidar además que el perfil de estos menores hace también muy difícil encontrar entidades que dispongan de equipos formados, estables y debidamente acreditados para atenderlos.

Con esta ampliación de plazas no se afecta a ninguna condición especial del procedimiento de racionalización y se hubieran presentado las mismas entidades que lo hicieron en su momento, o únicamente la adjudicataria, dada la situación actual de incremento de precios, especialmente, el de suministros energéticos y agua.

- b) Que la posibilidad de efectuar una modificación, así como sus modalidades, **esté prevista de forma clara, precisa e inequívoca en la documentación de la licitación.**

Estas condiciones se encuentran claramente expuestas en el PCAP y así, en su apartado a) se prescribe lo siguiente:

“En el caso de incremento de plazas, el importe de la modificación consistirá en multiplicar el número de plazas incrementadas por el precio plaza/día, que será el resultante de dividir el precio de adjudicación por el número de plazas anterior a la propuesta de modificación y el número de días de cada año (365 días o 366, en caso de ser el año bisiesto)”.

La propuesta de incremento del contrato en 10 plazas supone un aumento del 20 por 100 sobre el número total de plazas inicialmente adjudicadas (50 plazas) y un incremento anual inferior al 20 % en el precio total de adjudicación del mismo (521.683,65 € euros respecto de los 5.202.582,84 euros del período inicial de ejecución y teniendo en cuenta que el año 2024 es bisiesto), que se sustancia en el 10,03 % y del 12,35 % sobre el reajustado, por lo que entran dentro del límite máximo, que es del 20 %, no resultando afectando el precio unitario ni alterándose de forma sustancial las prestaciones inicialmente pactadas, por lo cual **no se considera una modificación sustancial**.

Si se establece el inicio de esta modificación a partir del 1 de marzo de 2024, el importe total de la modificación sería el resultante de multiplicar el precio/plaza, obtenido conforme a los criterios del PCAP y como el desarrollo se da en el ejercicio 2024 y éste es bisiesto, el importe sería de 142,15 euros y ello por el número de días de aplicación, de acuerdo con el siguiente desglose:

Año	Plazas	Precio/pz/día	Días	TOTAL (exento IVA)
2024	10	142,15 €	275	390.912,50 €
2025	10	142,15 €	31	44.066,50 €
TOTAL			306	434.979,00 €

El gasto se imputará al programa 232F subconcepto 22704 de los Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid.

Esta modificación conllevará una ampliación de la plantilla de personal debido a que el PCAP señala que en el caso de aumento, la dotación de personal del equipo socioeducativo, de apoyo y/o de intervención directa (siendo estos los/las educadores/as sociales y los/las auxiliares técnicos educativos) para llevar a cabo la ejecución del servicio deberá aumentar o disminuir en la misma proporción que el incremento o disminución del número de plazas, respetando siempre la ratio de personal establecida en el Pliego de Prescripciones Técnicas.

En concreto, el aumento de 10 plazas supondría la incorporación de un equipo profesional formado por:

- **1 coordinador**
- **4 educadores**
- **4 auxiliares técnicos educativos**
- **4 mediadores**
- **2 auxiliares de servicios generales**

G) CONFORMIDAD A LA PROPUESTA.

De acuerdo con la Cláusula 22 del PCAP y lo establecido en los artículos 191 y 203 a 207 de la LCSP, se propone la **modificación nº 1** del contrato de servicios denominado **“GESTIÓN DE UN CENTRO DE ACOGIDA PARA NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES MIGRANTES NO ACOMPAÑADOS ATENDIDOS CON CARGO A LA DIRECCIÓN GENERAL DE INFANCIA, FAMILIAS Y NATALIDAD (50 PLAZAS)** y que se encuentra en vigor, para su incremento en 10 plazas, que serán adjudicadas a la entidad gestora actual, que es la **FUNDACIÓN ANTONIO MORENO**, desde el día 1 de marzo de 2024 y hasta la finalización del contrato, es decir, hasta el 31 de diciembre de 2024, lo que supone un coste de 434.979,00 euros, a razón de 142,15 euros/plaza/día.

En Madrid, a la fecha de la firma.

LA DIRECTORA GENERAL DE INFANCIA,
FAMILIA Y FOMENTO DE LA NATALIDAD

Firmado digitalmente por: SILVIA VALMAÑA OCHAITA - ***6248**
Fecha: 2023.12.07 10:13

Fdo: Silvia Valmaña Ochaíta