



Cámara de Cuentas
Comunidad de Madrid

**INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA CONTRATACIÓN DE LOS
SERVICIOS DE ACOGIMIENTO RESIDENCIAL DE MENORES
EXTRANJEROS NO ACOMPAÑADOS POR PARTE DE LA COMUNIDAD DE
MADRID DURANTE EL PERIODO 2019-2021**

CÓDIGO SEGURO DE VERIFICACIÓN (CSV): CCM001enqePaY0lpzH69Snt/7+v17f/dg=
URL de verificación: <https://sede.camaradecuentasmadrid.org>

**Aprobado por Acuerdo del Consejo de
la Cámara de Cuentas de 28 de febrero de 2023**



INDICE

I. INTRODUCCIÓN	4
I.1 INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO	4
I.2 ÁMBITO DE LA FISCALIZACIÓN.....	4
I.3 MARCO NORMATIVO	4
I.4 OBJETIVOS, ALCANCE Y LIMITACIONES DE LA FISCALIZACIÓN.....	6
II. CONSIDERACIONES PREVIAS ENTORNO A LA CONTRATACIÓN DE LOS SERVICIOS DE ACOGIMIENTO RESIDENCIAL	7
II. 1. ALCANCE Y CONTENIDO DE LA PROTECCIÓN DE LOS MENORES EXTRANJEROS NO ACOMPAÑADOS.....	7
II.2 COMPETENCIAS DEL ÓRGANO DE CONTRATACIÓN.....	8
II.3 PLAN DE INMIGRACIÓN DE LA COMUNIDAD DE MADRID 2019-2021	10
II.4 DESCRIPCIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE PROTECCIÓN EN LA COMUNIDAD DE MADRID	12
III. TRATAMIENTO DE ALEGACIONES	13
IV.RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN	14
IV.1 NECESIDADES DE LA CONTRATACIÓN DE LOS SERVICIOS DE ACOGIMIENTO RESIDENCIAL EN EL PERIODO FISCALIZADO	14
IV.2 CONTRATOS DE SERVICIOS DE ACOGIMIENTO RESIDENCIAL CELEBRADOS EN LOS EJERCICIOS 2019, 2020 y 2021.....	16
IV.3. SEGUIMIENTO DE LA EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS CELEBRADOS EN LOS EJERCICIOS 2019 a 2021.....	26
IV.4 SEGUIMIENTO DE LA EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS CELEBRADOS EN LOS EJERCICIOS ANTERIORES AL 2019.....	29
IV.5 SEGUIMIENTO DEL CUMPLIMIENTO DEL OBJETIVO 1 PROGRAMA PRESUPUESTARIO 232F "Protección a la Familia y al Menor"	31
V. CONCLUSIONES	33
VI. RECOMENDACIÓN	35
VII. ANEXO.....	36



Cámara de Cuentas
Comunidad de Madrid

SIGLAS Y ABREVIATURAS

AMAS. Agencia Madrileña de Atención Social.

BOE. Boletín Oficial del Estado

CACYS. Centro de Adaptación Cultural y Social Manzanares

DGIFN. Dirección General de Infancia, Familias y Natalidad. (A partir del Decreto 88/2021, de 30 de junio, cambio la denominación por Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad)

LCSP. 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.

MENA. Menores Extranjeros no Acompañados

PCAP. Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares.

PCPT. Pliego de Condiciones Particulares y Técnicas.

RGLCAP. Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, en tanto continúe vigente o a las normas reglamentarias que le sustituyan.

RGPCM. Decreto 49/2003, de 3 de abril, por el que se aprueba el Reglamento General de la Contratación Pública de la Comunidad de Madrid.

RMENA. Registro de Menores Extranjeros No Acompañados.



Cámara de Cuentas
Comunidad de Madrid

I. INTRODUCCIÓN

I.1 INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO

El artículo 44 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, según la redacción introducida por Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio, de reforma de aquél, establece que el control económico y presupuestario de la Comunidad de Madrid se ejercerá por la Cámara de Cuentas, sin perjuicio del que corresponda al Tribunal de Cuentas.

El artículo 5. e) de la Ley 11/1999, de 29 de abril, de la Cámara de Cuentas Comunidad de Madrid, destaca "la fiscalización de los contratos, cualquiera que sea su carácter, celebrados por los sujetos integrantes del sector público madrileño", como una de las competencias de la Cámara de Cuentas en el ejercicio de "la función fiscalizadora de la actividad económica, presupuestaria, financiera y contable del sector público madrileño, velando por el cumplimiento de sus objetivos y su evaluación de acuerdo con los principios de legalidad, eficacia, eficiencia y economía", según establece el artículo 4.1 de la misma Ley.

La "Fiscalización de la contratación de los servicios de acogimiento residencial de menores extranjeros no acompañados por parte de la Comunidad de Madrid durante el periodo 2019-2021" está incluida, por iniciativa de la Comisión de Presupuestos, Hacienda y Función Pública de la Asamblea de la Comunidad de Madrid, en el Programa de Fiscalizaciones para el año 2022, aprobado por el Consejo en la sesión celebrada el día 23 de marzo de 2022.

I.2 ÁMBITO DE LA FISCALIZACIÓN

El ámbito subjetivo está constituido por la Dirección General de Infancia, Familia y Natalidad Social perteneciente a la Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad, como órgano de contratación de estos servicios.

El ámbito objetivo de la presente fiscalización son los contratos de servicios de acogimiento residencial de menores extranjeros no acompañados, vigentes y celebrados durante el periodo 2019-2021.

Se incluye una referencia al seguimiento del objetivo 1 del Programa presupuestario 232F "Protección a la familia y el menor" que contiene de forma específica el acogimiento residencial de menores y la prevención de situaciones de desamparo infantil.

I.3 MARCO NORMATIVO

El marco normativo regulador de los "servicios de acogimiento y protección" de los menores extranjeros no acompañados es complejo no sólo porque a nivel nacional concurren competencias de la Administración del Estado, de las Comunidades Autónomas y de la Administración de Justicia, sino también porque a nivel



internacional están reconocidos los derechos de los menores y la protección de la infancia y la adolescencia.

A nivel nacional, el artículo 39 de la Constitución Española 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, de conformidad con los acuerdos internacionales que velan por sus derechos y se ha desarrollado principalmente en las normas siguientes:

- La Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor,
- La Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social y su Reglamento de desarrollo aprobado por el Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, que complementó a la anterior y que, a su vez, fueron modificados por la ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de protección a la infancia y a la adolescencia y por la Ley 26/2015, de modificación del sistema de protección de la infancia y de la adolescencia.
- La Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del Sistema de Protección a la infancia y a la Adolescencia.
- Resolución de 13 de octubre de 2014, de la Subsecretaría de Presidencia, por la que se publica el Acuerdo para la aprobación del "Protocolo Marco sobre determinadas actuaciones en relación con los Menores Extranjeros No Acompañados" y los anejos al mismo, como el 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. BOE nº 251 de 16 de octubre de 2014.

A nivel autonómico, la Comunidad de Madrid asumió la competencia exclusiva en materia de asistencia social, en su ámbito territorial, en el artículo 26.18 de su Estatuto de Autonomía, lo que dio lugar a la correspondiente transferencia de funciones en materia de protección de menores, por Real Decreto 1095/1984, de 29 de febrero, que fueron adscritas en un primer momento por Decreto 63/1984, de 14 de junio a la entonces Consejería de Educación y Juventud y posteriormente por Decreto 22/1992, de 30 de abril, a la entonces Consejería de Integración Social.

Las principales normas autonómicas que regulan esta materia son las siguientes:

- Ley 6/1995, de 28 de marzo, de Garantías de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia en la Comunidad de Madrid, que estableció el marco normativo general de garantías para el ejercicio de los derechos que al niño y al adolescente corresponden legalmente.
- Ley 2/1996, de 24 de junio, de Creación del Organismo Autónomo Instituto Madrileño del Menor y la Familia.



Cámara de Cuentas
Comunidad de Madrid

- Ley 11/2002, de 18 de diciembre, de Ordenación de la Actividad de los Centros y Servicios de Acción Social y de Mejora de la Calidad en la prestación de los Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid, modificada por la Ley 8/2009, de 21 de diciembre.
- Ley 11/2003, de 27 de marzo, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid.
- Decreto 88/1998, de 21 de mayo, del Consejo de Gobierno, que desarrolla el Estatuto de las Residencias de Atención a la Infancia y Adolescencia cuya finalidad es regular el régimen general de la organización y funcionamiento de las Residencias de Atención a la Infancia y Adolescencia integradas en la Red Pública de la Comunidad de Madrid y gestionadas por el Instituto Madrileño del Menor y la Familia.
- Decreto 21/2015, de 16 de abril, del Consejo de Gobierno por el que se aprueba el Reglamento Regulador de los Procedimientos de Autorización Administrativa y Comunicación Previa para los Centros y Servicios de Acción Social en la Comunidad de Madrid y la inscripción en el Registro de Entidades, Centros y Servicios.
- 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 y sus normas complementarias.
- Orden 613/1990, de 6 de noviembre, de la Consejería de Integración Social, por la que se desarrolla el Decreto 6/1990, de 26 de enero, creador del Registro de Entidades que desarrollan actividades en el campo de la acción social y Servicios Sociales en la Comunidad de Madrid.

I.4 OBJETIVOS, ALCANCE Y LIMITACIONES DE LA FISCALIZACIÓN

I.4.1. Objetivos y alcance

El objetivo general de la fiscalización es verificar la adecuación a la legalidad de la contratación de los servicios necesarios para hacer efectivo el acogimiento residencial de los menores extranjeros no acompañados por parte de la Comunidad de Madrid, durante el periodo 2019 a 2021.

Se concreta en los aspectos siguientes:

- Análisis de la tramitación, licitación y adjudicación de los contratos celebrados en los ejercicios 2019, 2020 y 2021 para el acogimiento residencial de menores extranjeros no acompañados por parte de la Comunidad de Madrid.
- Verificación del cumplimiento de los contratos vigentes en el periodo de la fiscalización mediante el seguimiento de su ejecución.



- Seguimiento de los indicadores de cumplimiento del objetivo 1 del Programa presupuestario 232F "Protección a la familia y el menor", en los que se enmarcan estas contrataciones.

En los trabajos de fiscalización se han consultado los contratos de ejercicios anteriores y posteriores en la medida en que sea necesario para complementar la información de los contratos examinados.

I.4.2. Limitaciones

No se han encontrado limitaciones que hayan afectado al desarrollo del trabajo.

II. CONSIDERACIONES PREVIAS ENTORNO A LA CONTRATACIÓN DE LOS SERVICIOS DE ACOGIMIENTO RESIDENCIAL

Antes de exponer los resultados de la fiscalización, resulta preciso establecer algunas nociones básicas sobre el concepto de "Menor Extranjero no Acompañado", los derechos y libertades que el Estado les reconoce y cómo funciona, a grandes rasgos y el sistema de protección de estos menores en la Comunidad de Madrid.

II. 1. ALCANCE Y CONTENIDO DE LA PROTECCIÓN DE LOS MENORES EXTRANJEROS NO ACOMPAÑADOS

El artículo 189 del Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, define a los Menores Extranjeros no Acompañados (en adelante MENAS) como el extranjero menor de dieciocho años que llegue a territorio español sin venir acompañado de un adulto responsable de él, ya sea legalmente o con arreglo a la costumbre, apreciándose riesgo de desprotección del menor, mientras tal adulto responsable no se haya hecho cargo efectivamente del menor, así como a cualquier menor extranjero que, una vez en España, se encuentre en aquella situación.

En el concepto de MENA se incluyen a los menores que pertenezcan a Estados a los que no les sea de aplicación el régimen de la Unión Europea, sin perjuicio de la posibilidad de que el menor extranjero no acompañado pueda cumplir los requisitos establecidos en los artículos 59 y 59bis de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, relativos a víctimas de redes organizadas y trata de seres humanos, o en la normativa española en materia de protección internacional.

El artículo 10 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, reconoce 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" y que "Las Administraciones Públicas velarán por los grupos especialmente vulnerables, como los menores



Cámara de Cuentas
Comunidad de Madrid

extranjeros no acompañados, los que presenten necesidades de protección internacional, los menores con discapacidad y los que sean víctimas de abusos sexuales, explotación sexual, pornografía infantil, de trata o de tráfico de seres humanos, garantizando el cumplimiento de los derechos previstos en la ley”.

El artículo 14 de esta misma Ley Orgánica 1/1996, establece la obligación de las autoridades y servicios públicos de prestar “atención inmediata” e incluso, en cumplimiento de esta obligación, de proceder a la “guarda provisional del menor” mientras se proceda a investigar las circunstancias de su posible situación de desamparo.

La Resolución de 13 de octubre de 2014 de la Subsecretaría, por la que se publica el Acuerdo para la aprobación del Protocolo Marco 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, establece el acogimiento residencial de MENAS como una actuación de responsabilidad ineludible, 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.

II.2 COMPETENCIAS DEL ÓRGANO DE CONTRATACIÓN

Durante el periodo fiscalizado la estructura orgánica básica de la Comunidad de Madrid ha estado regulada mediante el Decreto 52/2019, de 19 de agosto y los Decretos 42/2021, de 19 de junio y 88/2021, de 30 de junio, ambos de la Presidenta de la Comunidad de Madrid.

En desarrollo del primero, el Decreto 73/2019, de 27 de agosto, del Consejo de Gobierno, definió la estructura de las diferentes Consejerías estableciendo sus competencias y los órganos hasta nivel de dirección general que se integran en cada una de ellas, así como los entes y organismos que se adscriben a las mismas.

De acuerdo con el mismo, la Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad estaba formada por la Viceconsejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad, a la que se adscriben las Direcciones Generales de Servicios Sociales e Innovación Social, de Infancia, Familias y Natalidad, de Igualdad, de Atención a Personas con Discapacidad y de Atención al Mayor y a la Dependencia, y por la Secretaría General Técnica.

Como Administración institucional se adscribían a la Consejería, el Organismo autónomo administrativo Agencia Madrileña de Atención Social y el Ente público Agencia Madrileña para la Tutela de Adultos.

Sin perjuicio de las competencias de la Viceconsejería, el artículo 9 de este Decreto asignaba a la Dirección General de Infancia, Familias y Natalidad las atribuciones siguientes:

- a) El impulso de políticas de protección a la infancia y a las familias desde criterios de igualdad, solidaridad y defensa del interés superior del menor.



Cámara de Cuentas
Comunidad de Madrid

- b) La coordinación de su actividad con la de otros órganos implicados en la atención de la infancia, la adolescencia y las familias, así como la promoción de actuaciones sectoriales de coordinación con otras administraciones públicas, sin perjuicio de las competencias atribuidas a otros órganos de la Consejería.
- c) La elaboración de propuestas de actuación en materia de promoción, apoyo y protección a las familias en el ámbito de la Comunidad de Madrid.
- d) La elaboración de propuestas de apoyo y protección, así como de fomento a la natalidad.
- e) La promoción del asociacionismo de apoyo al ámbito familiar, así como el asesoramiento a las entidades de dicho sector social.
- f) La promoción de recursos y actuaciones dirigidos a la consecución del bienestar social de la infancia, la adolescencia y la familia.
- g) El ejercicio de las competencias que a la Comunidad de Madrid corresponden en materia de protección de menores de edad.
- h) El desarrollo de programas de prevención del desamparo y otras situaciones de riesgo de los menores de edad.
- i) El desarrollo y seguimiento de los Servicios Sociales en materia de infancia, adolescencia, natalidad y trabajo social familiar.
- j) La prestación del servicio de mediación intercultural y traducción y el acompañamiento y apoyo auxiliar a todos los menores de las residencias públicas de protección en los términos previstos en la Orden 681/2019, de 9 de mayo, de la Consejería de Políticas Sociales y Familia, por la que se desarrolla la distribución de competencias para la prestación de los servicios de atención auxiliar y de mediación intercultural y traducción en los centros de menores adscritos a la Agencia Madrileña de Atención Social.
- k) El impulso de la investigación, así como el desarrollo de acciones informativas, educativas, divulgativas o de cualquier otra índole dirigidas a un mejor conocimiento de la situación y de los problemas de la infancia, la adolescencia, las familias y la natalidad en la Comunidad de Madrid.
- l) La promoción de acciones de formación permanente para profesionales que trabajen con infancia, adolescencia y familias, sin perjuicio de las competencias de la Secretaría General Técnica y de otras Consejerías.
- m) La gestión de la información, documentación, expedición y renovación del Título de Familia Numerosa en la Comunidad de Madrid.
- n) La emisión del informe sobre el impacto en la infancia y adolescencia y en la familia de los anteproyectos de ley y los proyectos de reglamentos de la Comunidad de Madrid.

Mediante el Decreto 42/2021, de 19 de junio, de la Presidenta de la Comunidad de Madrid, se reorganizó y simplificó la estructura básica de la Comunidad de Madrid



afectando a esta área de gobierno, ya que se refundieron las anteriores Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad y Consejería de Educación y Juventud en la actual Consejería de Familia, Juventud y Política Social.

En su desarrollo, el artículo 5 del Decreto 88/2021, de 30 de junio, definió las competencias y órganos hasta nivel de dirección general que se integraban en la Consejería de Familia, Juventud y Política Social que quedó configurada por la Viceconsejería de Familia, Juventud y Política Social, a la que se adscriben las Direcciones Generales de Servicios Sociales; Integración; Atención a Personas con Discapacidad; Atención al Mayor y a la Dependencia; Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad; Igualdad; Juventud; Evaluación, Calidad e Innovación, y por la Secretaría General Técnica.

Asimismo, se adscribieron a la Consejería, como administración institucional, el organismo autónomo administrativo Agencia Madrileña de Atención Social, el ente público Agencia Madrileña para la Tutela de Adultos y la entidad de derecho público Consejo de la Juventud de la Comunidad de Madrid.

El artículo 11 del Decreto 208/2021, de 1 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, mantuvo las competencias anteriormente relacionadas.

Por razones de simplificación, dado que la mayor parte del periodo fiscalizado, el órgano de contratación ha actuado como Dirección General de Infancia, Familias y Natalidad se ha considerado conveniente adoptar las siglas DGIFN para referirse a este, sin perjuicio de la salvedad anterior.

II.3 PLAN DE INMIGRACIÓN DE LA COMUNIDAD DE MADRID 2019-2021

La contratación de los servicios de acogimiento residencial de MENAS formaba parte de las medidas de cumplimiento de los objetivos establecidos en el Plan de Inmigración de la Comunidad de Madrid 2019-2021, aprobado por el Gobierno de la Comunidad de Madrid en su sesión de 18 de diciembre de 2018.

Este Plan estaba estructurado en cinco ejes vertebradores desglosados en setenta y ocho objetivos y tenía prevista una dotación de 429 millones de euros de presupuesto.

Las medidas dirigidas a los MENAS se contemplaban en el apartado 3.2 del eje 3 "Políticas de fomento de la convergencia" y se concretaban en los objetivos 50 a 55 con el contenido siguiente:

50. Mejorar la atención residencial a los niños, niñas y adolescentes guardados y tutelados en la Comunidad de Madrid, mediante una intervención inmediata, de forma especializada y cercana, que permita una mayor protección integral a fin de lograr su integración social y familiar, mediante el desarrollo de actuaciones de carácter socioeducativo para alcanzar el desarrollo de la personalidad del niño, niña o adolescente en un entorno seguro e integrado en la sociedad.



- 51.** Incrementar las plazas residenciales destinadas a MENAS para prestar asistencia tanto a través de la atención inmediata como, en su caso, a través de medida de protección.
- 52.** Asegurar la integración de los menores extranjeros en Residencias Infantiles de la Comunidad de Madrid a través del servicio de traductores e intérpretes
- 53.** Asegurar el derecho de protección de los niños, niñas y adolescentes ampliando los Programas de mediación en los Centros públicos de acogida
- 54.** Asegurar el derecho a la protección de los MENAS realizando un seguimiento de las medidas previstas en el Protocolo Marco sobre determinadas actuaciones relativas al Registro de Menores Extranjeros No Acompañados (RMENA).
- 55.** Promover la coordinación con las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, Delegación del Gobierno, Fiscalía y Embajadas correspondientes, para realizar una intervención coordinada y eficaz que dé cumplimiento a los principios contenidos en el Protocolo marco de atención a los MENAS.

Para la ejecución de estas medidas se asignaba a la DGIFN la gestión del programa presupuestario 232F "Protección a la familia y el menor" con los objetivos prioritarios siguientes:

Objetivos del Programa 232F "Protección a la familia y el menor"

Objetivo	Contenido
1.	Mejorar la atención residencial a los menores guardados y tutelados.
2.	Soluciones alternativas al acogimiento residencial de menores: adopción y acogimiento familiar.
3.	Incrementar el bienestar de la infancia, a través de programas dirigidos a niños y adolescentes en desventaja y riesgo social.
4.	Incrementar el bienestar y la calidad de vida de las familias y apoyar principalmente a aquellas que se encuentran en situación de especial necesidad.
5.	Gestión de centros y servicios maternos.

Fuente: Presentación Presupuestos Generales CM. Ejercicios 2019-2021.

Los Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2019 fueron aprobados mediante Ley 9/2018, de 26 de diciembre y fueron prorrogados para el año 2020 mediante el Decreto 315/2019, de 27 de diciembre y para el año 2021 mediante el Decreto 122/2020, de 29 de diciembre, ambos del Consejo de Gobierno.



Los indicadores establecidos para evaluar el cumplimiento del objetivo 1, en el que se enmarca el acogimiento residencial de menores y para la prevención de situaciones de desamparo infantil, son los siguientes:

Indicadores de cumplimiento del Programa 232F "Protección a la familia y el menor"

Denominación	Unidad de medida	Previsión 2019
Residencias Infantiles y Hogares	Plazas	446
Residencias Específicas (Discapacidad y Tratamiento Terapéutico)	Plazas	252
Recursos para Adolescentes	Plazas	114
Recursos específicos para Menores No Acompañados	Plazas	65
Inserción Sociolaboral	Plazas	519
Apoyo a Menores Extutelados	Plazas	102

Fuente: Presentación Presupuestos Generales CM. Ejercicios 2019-2021

La dotación de crédito para el subconcepto 25401 de las leyes de presupuestos generales de la Comunidad de Madrid, que financiaba estas contrataciones para "asistencia sanitaria y servicios sociales con medios ajenos", ascendió, en el ejercicio 2019, a 31.373.976 euros.

El escenario económico descrito para el ejercicio 2019 se mantuvo sin variación en los ejercicios 2020 y 2021 debido a prórrogas presupuestarias que se sucedieron para los mismos.

II.4 DESCRIPCIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE PROTECCIÓN EN LA COMUNIDAD DE MADRID

El mecanismo jurídico establecido para activar la protección efectiva de estos menores es la declaración de desamparo, a la que de manera automática sigue la asunción de la tutela por la entidad pública, con independencia de que posteriormente se lleve a cabo o no la repatriación.

El proceso de alojamiento se desarrolla en varias etapas. En un primer momento, la población de MENAS que llegan a la Comunidad de Madrid ingresa en los Centros públicos de Primera Acogida o Acogida de Urgencia según su edad aparente y, una vez que la Fiscalía de Menores determina la edad real y sus necesidades, son derivados a un recurso especializado en el que se elabora su proyecto socioeducativo individual.

Adoptada la medida de protección de estos menores que se encuentran en la fase de primera acogida, pasan a uno de los recursos de la Red de Centros de Protección de Menores que no son específicos para MENAS.

Estos centros tienen diferente naturaleza, pudiendo ser privados o públicos gestionados de forma directa o indirecta, de manera que se pueden clasificar en los tipos siguientes:



- a) Las residencias propias gestionadas por el AMAS.
- b) Las residencias privadas habilitadas como instituciones colaboradoras o concertadas.
- c) Las residencias de titularidad municipal concertadas total o parcialmente con el AMAS.

En la Comunidad de Madrid hay tres Centros de Primera Acogida, dos de titularidad pública dependientes de la AMAS y uno de gestión indirecta a cargo de DGIFN, para garantizar la atención inmediata, la protección necesaria y la cobertura de sus necesidades básicas que son los siguientes:

- Isabel Clara Eugenia, para menores de 3 a 14 años.
- Hortaleza Menores, para menores de 15 años hasta la mayoría de edad.
- Richard Schirman-Casa de Campo, para varones adolescentes migrantes no acompañados.

El recurso especializado para estos menores es el Centro de Adaptación Cultural y Social Manzanares (en adelante CACYS) que es un centro de titularidad pública 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 MENAS.

En resumen, los recursos del Sistema de Protección de Menores según las etapas y proceso de alojamiento es el siguiente:



III. TRATAMIENTO DE ALEGACIONES

Los resultados provisionales obtenidos en esta fiscalización se trasladaron a las entidades fiscalizadas para que, según lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley 11/1999 de 29 de abril, de la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid, los interesados



Cámara de Cuentas
Comunidad de Madrid

podieran realizar las alegaciones y aportaran los documentos que entendieran pertinentes en relación con la fiscalización realizada.

Las alegaciones formuladas han sido analizadas y valoradas detenidamente, suprimiéndose o modificándose el texto cuando así se ha estimado conveniente. En otras ocasiones el texto inicial no se ha alterado por entender que las alegaciones remitidas son meras explicaciones que confirman la situación descrita en el Informe, o porque no se comparten la exposición o los juicios en ellas vertidos, o no se justifican documentalmente las afirmaciones mantenidas, con independencia de que la Cámara de Cuentas haya estimado oportuno no dejar constancia de su discrepancia en la interpretación de los hechos analizados para reafirmar que su valoración definitiva es la recogida en este Informe.

IV. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

IV.1 NECESIDADES DE LA CONTRATACIÓN DE LOS SERVICIOS DE ACOGIMIENTO RESIDENCIAL EN EL PERIODO FISCALIZADO

Las necesidades de la contratación del alojamiento residencial de MENAS para el periodo 2019 a 2021 vienen impuestas por la situación de sobreocupación y desbordamiento de los Centros de la red pública, como consecuencia de la afluencia masiva de MENAS que se produjo en el ejercicio 2018. Así se exponen en las Memorias de las cuatro contrataciones por emergencia social que se celebraron en ese ejercicio, mientras se tramitaban de forma urgente los expedientes de contratación, para responder de forma inmediata a la situación de desprotección de los MENAS.

De acuerdo con los datos facilitados por la DGIFN, en el año 2018 se atendió en los centros de primera acogida a 1.577 menores migrantes, frente a los 848 en el año 2017, lo que tuvo un importante impacto en el sistema de protección, tanto por el volumen como por la necesidad de especialización de la atención para la Red de recursos de la Comunidad de Madrid.

Así en la Memoria de la 1ª contratación de emergencia social se puso de manifiesto que la afluencia masiva de MENAS había desbordado la capacidad de los Centros de Primera Acogida y del CACYS que contaban con una capacidad de 82 plazas y 32 plazas, respectivamente, propiciando que la atención no fuera la más adecuada, hasta el punto de que se tuvo 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 estos.

Además, se relacionaban los efectos negativos que se generaban, especialmente en materia de seguridad.

Respecto a la justificación de la forma de contratación se indicaba lo siguiente:

- a. Se recurría al procedimiento de emergencia contemplado en el artículo 120 LCSP por aplicación de los criterios expuestos en el informe



20/2003, de 20 de junio, de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado sobre la utilización de este procedimiento como medida excepcional para solucionar esta situación sobrevenida, imprevista y no imputable a la falta de diligencia de este órgano de contratación.

- b. Ausencia de un Acuerdo marco para contratar mediante concierto de forma ágil y racionalizada este modelo de atención residencial y disponer de forma inmediata de plazas destinadas a este perfil.
- c. Insuficiencia de entidades autorizadas que pudieran presentarse a una licitación si se optara por este procedimiento, ya que la atención a estos menores extranjeros hace necesario contar con la experiencia de entidades especializadas en la materia que dispongan del personal adecuado para atender las necesidades específicas de comunicación y acogida, así como de las instalaciones necesarias autorizadas.

En tanto se elaboraba el expediente para la licitación de un Acuerdo marco de servicios de acogimiento residencial en régimen de concierto, expediente 8, que permitiera solucionar las necesidades de acogimiento residencial de forma estable, se contrataron por emergencia 219 plazas, según se resume en el cuadro siguiente:

Cuadro-Resumen de las contrataciones de emergencia del ejercicio 2018.

Nº emergencia	Nº plazas	Nº Expediente	Orden	Fecha de la orden	Fecha Dación de Cuentas	Importe autorizado
1	30	124/2018	1000/2018	04/07/2018		403.696,08 €
2	48	138/2018	1485/2018	27/09/2018	23/10/2018	1.225.284,42 €
3	70	141/2018	1583/2018	15/10/2018	13/11/2018	2.529.067,90 €
4	71	147/2018	1902/2018	12/12/2018	27/12/2018	3.909.357,47 €

Fuente: Elaboración propia

Respecto del cuadro anterior debe precisarse que las contrataciones de emergencia 2ª y 3ª se dividieron en 5 lotes, y la 4ª en 3 lotes, que dieron lugar a 13 contratos, con diferentes asociaciones de interés social

Además de las anteriores, se contrataron 29 plazas para MENAS varones de entre 13 a 17 años edad, hasta el día inmediatamente anterior a la mayoría de edad, mediante los expedientes 1 y 2, adjudicados por el procedimiento negociado y el procedimiento abierto con varios criterios, respectivamente.

Debe precisarse que el expediente de contratación 2 se dividió en tres lotes, de 10 plazas cada uno, para su ejecución independiente, pero el tercer lote quedó desierto.



Por consiguiente, durante el periodo fiscalizado estaban en ejecución 16 contratos por importe de 9.465.242,41 euros, celebrados en el ejercicio 2018, que para su identificación se relacionan en el Anexo 1 por orden cronológico de adjudicación con los números 1, 2-L1, 2-L2, 3-L1 a L5, 4-L1 a L5 y 5-L1 a L3 y cuya ejecución se explicará con más detalle en el apartado III.4 de este informe.

La exposición de los resultados de la fiscalización se ha sistematizado en varios apartados, comenzando por los expedientes de contratación celebrados en los ejercicios 2019, 2020 y 2021.

IV.2 CONTRATOS DE SERVICIOS DE ACOGIMIENTO RESIDENCIAL CELEBRADOS EN LOS EJERCICIOS 2019, 2020 y 2021.

En el periodo de la fiscalización se adjudicaron los expedientes de contratación 6, 7, 8, 9 y 10 con la finalidad de regularizar las plazas contratadas por emergencia en el ejercicio 2018 y reforzar la red de plazas de alojamiento residencial del Sistema con recursos estables gestionados de forma indirecta, con la colaboración de asociaciones privadas.

Resulta necesario poner de manifiesto que los contratos adjudicados no se corresponden con los expedientes de contratación, debido a que el expediente 8 contemplaba un Acuerdo marco que dio lugar a catorce contratos, como se resume en el cuadro siguiente:

Cuadro-resumen contratos de servicios de acogimiento residencial de MENAS. Ejercicios 2019-2021.

Procedimientos adjudicación	Ejercicio 2019		Ejercicio 2020		Ejercicio 2021		Totales	
	Nº	Importe	Nº	Importe	Nº	Importe	Nº	Importe
Abiertos			14	13.374.919,84 €	2	6.165.072,52 €	16	19.539.992,36 €
Emergencia	2	1.121.717,40 €					2	1.121.717,40 €
Total	2	1.121.717,40 €	14	13.374.919,84 €	2	6.165.072,52 €	18	20.661.709,76 €

Fuente: Elaboración propia.

IV.2.1 Contrataciones de emergencia

El artículo 120 LCSP regula la contratación de emergencia como una forma de tramitación que permite al órgano de contratación ordenar la ejecución de lo necesario para remediar el acontecimiento producido o satisfacer una necesidad sobrevenida o contratar libremente su objeto, en todo o en parte, sin sujetarse a los requisitos formales establecidos en esa Ley, incluso el de la existencia de crédito suficiente. En caso de que no exista crédito adecuado y suficiente, una vez adoptado el acuerdo, se procederá a su dotación, de conformidad con lo establecido en las normas presupuestarias.

También se exceptiona la formalización del contrato para iniciar la ejecución.



Esta sistemática puede llevar a la interpretación de que la contratación de emergencia es una tramitación alternativa a la ordinaria y a la urgente, pero, como ha puesto de manifiesto de forma reiterada la doctrina de las Juntas consultivas de contratación en sus informes, no es un tipo de tramitación sino un procedimiento de contratación excepcional para cuando las Administraciones Públicas tengan que actuar de forma inmediata "...para remediar acontecimientos catastróficos, situaciones que supongan grave peligro o necesidades que afecten directamente a la defensa nacional" con la finalidad de acelerar al máximo la ejecución de la prestación, como puede consultarse en los antecedentes legislativos de estos artículos.

Las actuaciones necesarias que deben observarse son las siguientes:

- a. Debe darse cuenta del acuerdo de contratación al Consejo de Ministros u órgano equivalente según la administración pública contratante, en el plazo máximo de un mes, para que se convaliden las actuaciones.
- b. Debe iniciarse la ejecución en un plazo inferior a un mes desde que se adoptó el acuerdo de contratación de emergencia, ya que, si se excediese de este plazo, deberá tramitarse un expediente ordinario para contratar dichas prestaciones.
- c. En el cumplimiento de la ejecución del contrato, la recepción y liquidación; se observarán las normas previstas en la LCSP, así como para las prestaciones necesarias para completar las actuaciones realizadas que no tuvieran carácter de emergencia.
- d. El contratista debe cumplir los requisitos básicos para contratar, por lo que se debe verificar el cumplimiento de estos, como ha puesto de manifiesto el Consejo de Estado en el Dictamen 221/2021, de 6 mayo, que se cita "...la Administración contratante no queda relevada de la obligación de verificar el cumplimiento por los contratistas de los requisitos básicos establecidos por la LCSP para garantizar su capacidad y solvencia...".

Los contratos de emergencia celebrados en el periodo de la fiscalización son los siguientes:

Cuadro-Resumen Contratos de emergencia celebrados en el ejercicio 2019.

Nº	Orden	Fecha de la orden	Nº plazas	Fecha inicio	Fecha final prevista	Fecha dación de Cuentas	Importe autorizado
6	757/2019	22/05/2019	16	3/06/2019	31/12/2019	10/06/2019	522.368,00 €
7	1342/2019	08/08/2019	26	1/09/2019	31/12/2019	10/09/2019	599.349,40 €

Fuente: elaboración propia

Las actuaciones realizadas están ordenadas en un expediente abreviado que contiene la documentación siguiente:



- Ambas contrataciones están precedidas de una Memoria justificativa de la necesidad de la contratación de emergencia, en la que se motiva la contratación ante el desbordamiento de las previsiones y las obligaciones de la Comunidad de Madrid de atención inmediata de los MENAS.

En estos documentos se describía de forma pormenorizada la situación de sobreocupación de los centros públicos con el detalle de los MENAS según sus circunstancias y centro de atención, se indicaban las plazas ocupadas y la demanda de plazas para los MENAS en estudio, pendientes de declaración de desamparo como para futuros migrantes menores que, según las previsiones, pueden seguir llegando a la Comunidad de Madrid, en concreto se exponía lo siguiente:

- El contrato 6 fue la 5ª contratación de emergencia celebrada a propuesta de la DGIFN. Se realizó con la finalidad de ampliar la capacidad total autorizada en el centro gestionado para primera acogida en la Casa de Campo y garantizar la seguridad de los menores, con la ampliación de 16 plazas de régimen residencial de atención inmediata que dieran cobertura a las necesidades básicas de alimentación, cuidados y alojamiento.

Las plazas se dirigían a niños, niñas y adolescentes menores entre 13 a 17 años hasta el momento inmediatamente anterior al cumplimiento de los 18 años, mientras se tramitaba el expediente de contratación 10, por lo que la duración de la contratación de emergencia comprendería desde 3 de junio de 2019 hasta el inicio de la ejecución del contrato 10.

- El contrato 7 fue la 6ª contratación de emergencia celebrada a propuesta de la DGIFN. Se justificó en la necesidad de disponer de forma inmediata de un recurso especializado de intervención intensiva mientras se tramitaba el expediente de contratación 9, ante la previsión de que continuaran llegando MENAS con demanda de atención específica.

Por lo que la contratación comenzaría el 1 de septiembre de 2019 y comprendería el tiempo necesario para garantizar la seguridad de los menores, es decir, hasta el inicio de la ejecución del contrato 9.

Las 26 plazas se dirigían a menores entre 12 a 17 años, hasta el momento inmediatamente anterior al cumplimiento de los 18 años, de sexo masculino y femenino, con problemas de conducta, inadaptación y consumo de tóxicos, que suponen un alto riesgo para otros menores y para los profesionales que les atienden.

En ambos casos, la Comunidad de Madrid facilitaba un inmueble adaptado y equipado con las instalaciones necesarias para la ejecución de los servicios y especificaba que a corto plazo no podían gestionarse de forma directa por el AMAS, como inicialmente se pretendía.



También se indicaba que la inmediatez de los servicios requería que las contrataciones se efectuaran con asociaciones autorizadas para la prestación de estos servicios que estén debidamente registradas en el Registro de la Comunidad de Madrid y que cuenten con experiencia en la prestación de servicios similares.

- Memoria económica relativa en la que figuran los precios diarios de las plazas, de acuerdo con los costes desglosados de la prestación según los servicios que llevan implícitas las obligaciones de guarda, custodia, protección y atención integral de los MENAS, que comprende la alimentación, higiene, vestido, vigilancia médico-sanitaria, acompañamiento, educación, manutención etc.... de los menores.

El contratista asumía el mantenimiento, los seguros de vivienda y responsabilidad civil, así como los consumos periódicos que diera lugar la ejecución del contrato de agua, gas, electricidad, telefonía y demás.

- Orden de contratación por emergencia social, motivada en la responsabilidad ineludible del acogimiento residencial de los MENAS por aplicación del Protocolo Marco de Protección a los MENAS y de los artículos 1.3, 10.3 y 4 de la Ley Orgánica 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, que establecen la obligación de las Administraciones Públicas de velar por los grupos especialmente vulnerables, entre los que se encuentran estos, y proporcionarles el derecho a la educación, asistencia sanitaria, servicios y prestaciones básicas, en las mismas condiciones que los menores españoles.

También se motiva en la inexistencia de soluciones de contratación alternativas en la legislación de contratación pública por la inmediatez que precisa la actuación, ya que los restantes procedimientos previstos en la normativa de contratación pública, como el procedimiento negociado sin publicidad por razón de imperiosa urgencia regulado en el artículo 168.b). 1º LCSP, o el procedimiento de urgencia recogido en el artículo 119 LCSP, no permiten la ejecución del servicio contratado de forma inmediata.

- Documento de formalización del contrato en el que consta como Anexo I un PPT con el contenido detallado de las prestaciones y obligaciones que conllevaban las contrataciones, similar al aprobado para los contratos 9 y 10.

Debe ponerse de relieve que, en el contrato 10, se especificaba el personal que debía incrementar el contratista para las nuevas 16 plazas, ya que este, en el mismo inmueble de la Casa de Campo, gestionaba 50 plazas de primera acogida, en virtud de la 4ª contratación de emergencia.

- Certificado de existencia de crédito en la consignación 25401 del Programa 232F para dar cobertura a la financiación hasta 31 de diciembre de 2019.
- Informe de fiscalización de la Intervención delegada en la Consejería.



Cámara de Cuentas
Comunidad de Madrid

- Certificado del secretario general del Consejo de Gobierno de la dación de los Acuerdos de las contrataciones de emergencia.
- Certificado de inicio de los servicios relativos a las plazas de alojamiento residencial.
- Publicidad en el perfil de contratante de las contrataciones de emergencia.

De acuerdo con la documentación que se ha relacionado, estas contrataciones de emergencia cumplen las actuaciones exigidas por el artículo 120 LCSP y las recomendaciones de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado y del Tribunal de Cuentas.

No obstante, la situación de emergencia que acredita el órgano de contratación como causa de la inmediatez de las actuaciones, no está contemplada entre las circunstancias que se enumeran como habilitantes de este tipo de contratación.

Al respecto, debe observarse que las normas especiales, como es el caso de la contratación de emergencia, no permiten una interpretación amplia o extensiva en virtud de lo dispuesto en el artículo 4.2 del Código Civil que literalmente establece que "Las leyes penales, las excepcionales y las de ámbito temporal no se aplicarán a supuestos ni en momentos distintos de los comprendidos expresamente en ellas".

Por consiguiente, aunque el procedimiento ha sido adecuado y la contratación obedece a una situación sobrevenida de interés social, ajena al órgano que pudiera afectar a la seguridad pública, se aprecia esta irregularidad.

IV.2.2 Preparación de los expedientes de contratación

Con la finalidad de regularizar las plazas contratadas por emergencia en el ejercicio 2018 y reforzar el sistema público de atención con recursos estables gestionados de forma indirecta, con la colaboración de asociaciones privadas, se tramitaron los expedientes de contratación 8, 9 y 10 cuyo objeto y contenido era diferente, como se resume a continuación:

- El expediente del Acuerdo marco 8 contemplaba la contratación de 120 plazas en régimen de concierto para ampliar las plazas de acogimiento residencial de la red pública.
- El expediente 9 contemplaba la contratación de los servicios de 26 plazas para MENAS que llegaban con graves problemas de dependencia a sustancias tóxicas, adaptación sociocultural y conductas violentas en los centros de acogida inicial.
- El expediente 10 contemplaba la contratación de los servicios de 50 plazas para niños, niñas y adolescentes migrantes de edades comprendidas entre 12 y 17 años, hasta el día inmediatamente anterior al cumplimiento de los 18 años, en un Centro de primera acogida atendidos con cargo de la DGIFN.



Para la prestación de los servicios de las plazas 9 y 10 la DGIFN ponía a disposición del contratista las instalaciones, mientras que en el Acuerdo Marco el contratista facilitaba estas en régimen de concierto.

Todos los expedientes de contratación se han ajustado en su tramitación a los requisitos establecidos en el artículo 116 y concordantes de la LCSP.

- Se iniciaron con una Memoria justificativa de la necesidad de la contratación y la insuficiencia de medios para prestar el servicio directamente, con el detalle de los datos disponibles en la fecha de inicio de los expedientes y la descripción de las circunstancias que determinaban la contratación.

En la Memoria de contratación del expediente 8 se exponía que se había iniciado la elaboración de un Acuerdo marco para la contratación de 120 plazas en régimen de concierto como instrumento para racionalizar las contrataciones futuras y regularizar las contrataciones por emergencia social que se habían producido en los ejercicios 2018 y 2019, al persistir la sobreocupación de los centros públicos de atención y preverse que continuara creciendo la demanda de recursos.

En la memoria del expediente 9 se indicaba que la contratación de estas 26 plazas era urgente y necesaria debido a los problemas de control y seguridad que producían los MENAS que llegaban con graves problemas de dependencia a sustancias tóxicas, adaptación sociocultural y conductas violentas en los centros de acogida inicial. Entre tanto, se había ordenado la 6ª contratación de emergencia social por el tiempo necesario hasta la adjudicación, puesto que la inmediatez de disponer de este recurso resultaba incompatible con los plazos de otros procedimientos previstos en la LCSP.

En el expediente 10 se exponía que la intención inicial era prestar el servicio directamente a través de la AMAS, pero resultaba inviable como consecuencia de las restricciones a la contratación laboral impuestas por las sucesivas leyes presupuestarias, las limitaciones de gastos que imponen las mismas y las dificultades para incrementar los créditos del Programa presupuestario 232F en los momentos actuales.

- La definición de las prestaciones figuraba en el pliego de prescripciones técnicas (en adelante PPT), en el que se detallaba el contenido de las obligaciones de guarda, custodia y protección, es decir, de atención integral de los MENAS, que comprendía la alimentación, higiene, vestido, vigilancia médico-sanitaria, acompañamiento, educación, manutención etc.... según las necesidades de los menores que conllevaba cada plaza.

Con la finalidad de que cada menor reciba una atención y tratamiento personalizado se elabora un estudio integral que da lugar a un proyecto individual por cada uno, con un registro y archivo donde se custodia toda su documentación, es decir, los informes médicos, educativos, psicológicos y sociales, sus circunstancias familiares para, en su caso, mantener el contacto con las familias, etc....



- En cada PCAP constaba un estudio pormenorizado del presupuesto y valor estimado de las plazas de alojamiento con los desgloses de los costes directos constituidos por los gastos de personal, los indirectos con la estimación de los gastos generales de funcionamiento del centro, los costes de todas las prestaciones, el margen de beneficio y concluía con el precio unitario diario de cada plaza, según la duración prevista de la contratación.

Cuadro-Resumen presupuesto de licitación de los expedientes 8, 9 y 10

Presupuesto plaza ocupada/día	Nº 8	Nº 9	Nº 10
Costes directos (Personal)	88,90 €	125,45 €	90,26 €
Costes indirectos (Gastos generales)	31,67 €	39,30 €	51,36 €
Total, presupuesto de ejecución material	120,57 €	164,75 €	141,62 €
Beneficio	7,23 €	9,88 €	8,50 €
Total, presupuesto de ejecución por contrata	127,80 €	174,63 €	150,12 €
IVA (10%)	12,78 €	17,46 €	15,01 €
Total, presupuesto licitación	140,58 €	192,10 €	165,13 €

Fuente: Elaboración propia a partir estudio expedientes de contratación

Para el cálculo del valor estimado del contrato se tuvo en cuenta la vigencia máxima del contrato, es decir, la duración inicial y las posibles prórrogas.

- Los criterios de adjudicación establecidos para la selección de las ofertas, tanto en su formulación como en su contenido, fueron similares, pero estaban adaptados a las peculiaridades de cada contratación.

La metodología de valoración también era semejante, los criterios de apreciación automática o mediante fórmulas eran mayoritarios, según se resume en el cuadro siguiente:

Cuadro-Resumen criterios de valoración

	Nº 8	Nº 9	Nº 10
Criterios de apreciación automática (en porcentaje)	100%	69 %	100%
• Relacionados con los costes	49 puntos	49 puntos	49 puntos
• Cualitativos	51 puntos	10 puntos	51 puntos
▪ Formación	10 puntos	10 puntos	10 puntos
▪ Mejoras en personal	20 puntos		20 puntos
▪ Programas educativos	21 puntos		21 puntos
Criterios de apreciación por juicio de valor (en porcentaje)		31 %	

Fuente: Elaboración propia a partir estudio expedientes de contratación

El criterio automático de mayor importancia fue el precio diario de las plazas que se valoraba de acuerdo con una fórmula proporcional a las bajas de licitación y se contemplaba que las ofertas sin baja obtendrían cero puntos.



Los criterios cualitativos se dirigían a mejorar las condiciones de la prestación sobre establecidas en el PPT, evaluar el contenido del Programa educativo o del Proyecto técnico de acogimiento residencial y se desarrollaba una metodología de valoración para establecer de forma uniforme y homogénea los aspectos que debían incluir en la apreciación.

Entre las mejoras de la prestación admitidas se contemplaba reforzar o incrementar el personal profesional en la adscripción o en su dedicación al servicio, por lo que también se tenían en cuenta en la valoración de las posibles ofertas desproporcionadas o temerarias, como aumento de los costes de personal previstos.

- Los licitadores debían disponer de la habilitación empresarial o profesional precisa para la realización de los contratos.

En el caso del expediente 8, debían haber obtenido la autorización administrativa para el centro en el que se ubiquen las plazas ofertadas, de conformidad con lo establecido en el artículo 8 de la Ley 11/2002, de 18 de diciembre, de Ordenación de la Actividad de los Centros y Servicios de Acción Social y de Mejora de la Calidad en la Prestación de los Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid, en el Reglamento Regulador de los Procedimientos de Autorización Administrativa y Comunicación Previa para los Centros y Servicios de Acción Social en la Comunidad de Madrid, y la inscripción en el Registro de Entidades, Centros y Servicios, aprobado por Decreto 21/2015, de 16 de abril, del Consejo de Gobierno y en los artículos 2 y 4 de la Orden 613/1990, de 6 de noviembre, de la Consejería de Integración Social, por la que se desarrolla el Decreto 6/1990, de 26 de enero, creador del Registro de Entidades que desarrollan actividades en el campo de la acción social y Servicios Sociales en la Comunidad de Madrid.

Se completaba la información anterior con la clasificación del sector de atención y la tipología del centro.

- El cumplimiento de las prestaciones se sistematizaba en apartados donde se describían con detalle las obligaciones del contratista, sin perjuicio de remitirse, para el funcionamiento de los servicios, al Reglamento aprobado al efecto y a los protocolos de intervención de atención residencial, cuyo cumplimiento y control se somete a un seguimiento continuo por los servicios del órgano de contratación.

Se nombraba un responsable del contrato y se especificaba que la DGIFN realizaría el control y seguimiento continuo de las prestaciones, a través de los técnicos del Área de Coordinación de Centros y se relacionaban todos los aspectos relativos al seguimiento del contrato que serían supervisados.

- En la regulación de la subcontratación estaba previsto que el adjudicatario no podía concertar con terceros la realización de prestaciones directamente relacionadas con el objeto del contrato, es decir, de aquellas que impliquen la atención directa a los



menores (las realizadas por el personal educativo—educadores y auxiliares técnicos—educativos y mediadores).

Sólo se podría subcontratar con terceros la realización de prestaciones accesorias del contrato, como servicios generales de administración, recepción, cocina y comedor, limpieza y lavandería, seguridad, mantenimiento, etc... y respetando los requisitos y obligaciones establecidos en los artículos 215 y 216 LCSP.

- El plazo medio de tramitación de los expedientes de contratación fue de 110 días, desde la fecha de la orden de inicio hasta su aprobación, pero desde el impulso de estos con la solicitud y la memoria de necesidad fue de 150 días, según se resume en el cuadro siguiente:

Cuadro-Resumen de la preparación de los expedientes de contratación

Nº	Tipo de tramitación	Fecha Informe Necesidad (1)	Fecha inicio Expediente (2)	Fecha de aprobación (3)	Plazo en días entre (2) y (3)	Plazo en días entre (1) y (3)
8	Urgente	27/03/2019	31/05/2019	03/09/2019	95	160
9	Urgente	09/03/2020	08/04/2020	30/07/2020	113	143
10	Ordinaria	11/06/2020	07/07/2020	05/11/2020	121	147

Fuente: Elaboración propia

La Orden de inicio de los expedientes de contratación y la declaración de urgencia de los expedientes 8 y 9 tienen la misma fecha.

- Todas las convocatorias de licitación se publicaron en el perfil de contratante del órgano de contratación, en el Diario Oficial de la Unión Europea y en el Boletín Oficial de la Comunidad.

IV.2.3 Licitación y adjudicación de los expedientes de contratación

Como se ha indicado en el apartado anterior, los expedientes de contratación 8, 9 y 10 se licitaron por el procedimiento abierto con varios criterios.

Del seguimiento de las licitaciones resulta necesario destacar lo siguiente:

- En todos los expedientes figura un certificado de las proposiciones recibidas al cierre del plazo de presentación.
- En respuesta a la convocatoria del expediente 8, Acuerdo marco 6/2019, se presentaron 10 entidades que ofrecieron 140 plazas y todas fueron adjudicatarias. Por ese motivo el precio de adjudicación superó el presupuesto base de licitación.
- La Junta de Contratación Administrativa del Estado ha indicado en los informes 43/08, de 28 de julio de 2008 y 36/10, de 28 de octubre de 2011, referidos al valor estimado de los acuerdos marco y sus límites cuantitativos, que el límite cuantitativo de estos está referido al precio por unidad de prestación del servicio durante su periodo de vigencia, debido a que estos son una técnica de



- racionalización de los contratos de servicios de actividad y no propiamente un contrato.
- La licitación del expediente 9 se retrasó por la situación de pandemia del COVID-19, ya que estaba previsto convocar a los licitadores para visitar las instalaciones y así pudieran ajustar sus ofertas. A pesar de ello sólo presentó oferta la empresa que estaba prestando el servicio mediante la 6ª contratación de emergencia y al mismo precio que resultó adjudicataria.
 - A la licitación del expediente 10 se presentaron tres empresas, pero tras el examen de las ofertas una de ellas quedó excluida al entender el órgano de contratación que no podía ser cumplida en las condiciones previstas en los pliegos.

En el informe sobre la proposición, los servicios técnicos indicaron que no se justificaban los costes indirectos, que representaban algo más del 36 % de los costes totales, ni el beneficio industrial de la empresa que, además, resultaría insuficiente para cubrir las posibles desviaciones de los costes indirectos que pudieran producirse durante la ejecución y, por tanto, no viable.

- Los plazos de los procedimientos de licitación, adjudicación y formalización se resumen en el cuadro siguiente:

Cuadro-Resumen de la licitación de los expedientes de contratación

Nº	Fecha 1ª Mesa de Contratación (1)	Fecha Propuesta Adjudicación (2)	Plazo en días entre (1) y (2)	Fecha Orden Adjudicación (3)	Plazo en días entre (1) y (3)	Fecha formalización contrato (4)	Plazo en días entre (3) y (4)
8	31/10/2019	01/12/2019	31	30/12/2019	60	31/01/2020	32
9	07/09/2020	13/11/2020	67	11/12/2020	95	14/01/2021	34
10	21/12/2020	12/02/2021	53	09/04/2021	109	07/05/2021	28

Fuente: Elaboración propia

El plazo medio de licitación desde la apertura de las proposiciones hasta resolución de la adjudicación fue de 88 días, por lo que en todos los procedimientos se superó el plazo de dos meses previsto en el artículo 158.2 LCSP.

Los tiempos medios totales de los procedimientos de contratación, desde la fecha de la orden de aprobación del expediente de contratación hasta la formalización del contrato, fueron 167 días y, desde el impulso de las actuaciones con la Memoria de la necesidad de la contratación, de 286 días. Por consiguiente, el periodo de contratación de todos los expedientes ha sido muy dilatado, especialmente en los expedientes 8 y 9 declarados de tramitación urgente.



IV.3. SEGUIMIENTO DE LA EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS CELEBRADOS EN LOS EJERCICIOS 2019 a 2021.

- Los retrasos de las contrataciones 8, 9 y 10 afectaron a la duración y vigencia de los contratos 6 y 7 ya que, aunque tenían prevista una duración indefinida por el tiempo necesario hasta la contratación de los recursos de forma estable, el crédito autorizado sólo comprendía hasta el 31 de diciembre de 2019.

Por consiguiente, para garantizar la atención de los menores fue necesario ampliar la vigencia de estos contratos mediante sucesivas Ordenes de ampliación de la contratación de emergencia 5ª y 6ª, que estaban precedidas de una Memoria justificativa de la necesidad de seguir disponiendo de las plazas, al persistir las circunstancias que motivaron la emergencia inicial y se dio cuenta al Consejo de Gobierno de la comunidad de Madrid, como se refleja en los cuadros siguientes:

Cuadro-Resumen de las ampliaciones del contrato 6, 5ª contratación de emergencia.

Ampliación plazo	Nº Orden	Fecha Orden	Periodo ampliación	Días	Importe autorizado	Fecha dación de Cuentas
1ª	2173/2019	30/12/2019	Del 1-01-2020 al 31-03-2020	91	224.224,00 €	28/01/2020
2ª	362/2020	27/03/2020	Del 1-04-2020 al 30-09-2020	183	450.912,00 €	15/04/2020
3ª	1223/2020	30/09/2020	Del 1-10-2020 al 31-03-2021	182	448.448,00 €	21/10/2020

Fuente: elaboración propia

Cuadro-Resumen de la ejecución del contrato 7, 6ª contratación de emergencia.

Ampliación plazo	Nº Orden	Fecha Orden	Periodo ampliación	Días	Importe autorizado	Fecha dación de Cuentas
1ª	2174/2019	30/12/2019	Del 1-01-2020 al 31-03-2020	91	447.055,70 €	28/01/2020
2ª	365/2020	27/03/2020	Del 1-04-2020 al 30-09-2020	183	899.024,10 €	15/04/2020
3ª	1224/2020	30/09/2020	Del 1-10-2020 al 31-11-2020	61	299.674,70 €	21/10/2020
4ª	403/2021		Del 1-12-2020 al 15-01-2021	46	225.984,20 €	

Fuente: elaboración propia

Las ampliaciones de las contrataciones de emergencia no están contempladas en la LCSP puesto que, como se ha indicado anteriormente, las normas excepcionales no pueden aplicarse ni a supuestos ni en momentos distintos de los comprendidos expresamente en ellas, por lo que, jurídicamente, suponen una novación de la situación inicial de emergencia.

La liquidación de estas contrataciones se realizó de forma unificada en un expediente por cada contrato, de acuerdo con lo establecido en el artículo 210 LCSP. Es decir, se acreditó la ejecución de la contratación mediante un certificado de conformidad de la prestación de los servicios inherentes a las plazas, se elaboró una propuesta de liquidación que fue notificada y aceptada por el contratista, y aprobó la liquidación final, como se resume en el cuadro final de las liquidaciones de la contratación de emergencia.



- Como consecuencia de las diferencias existentes entre los plazos previstos en los PCAP y las fechas reales de formalización e inicio de la ejecución en las contrataciones derivadas del Acuerdo marco 8 y en los contratos 9 y 10, fue necesario reajustar el crédito autorizado a las necesidades reales de financiación, según se resume en el cuadro siguiente:

Cuadro-Resumen seguimiento de las contrataciones. Ejercicio 2019-2021.

Nº Contrato	Periodo ejecución PCAP	Duración PCAP En meses	Fecha inicio PCAP (1)	Fecha inicio real (2)	Plazo en días entre (1) y (2)	Prórroga en meses
8	1/10/2019 al 31/09/ 2021	24	01/10/2019	01/04/2020	183	24
9	1/10/2020 al 31/03/2022.	18	01/10/2020	16/01/2021	107	30
10	1/01/2021 al 31/12/2022.	24	01/01/2021	17/05/2021	136	24

Fuente: elaboración propia

- Los licitadores firmaron la adhesión al Acuerdo marco 8 el 31 de enero de 2020 y el 27 de marzo de 2020 se formalizaron los contratos relacionados en el Anexo 1 con los números 8-L1 a 8-L14 que tenían una duración de dos años en el periodo comprendido entre el 1 de abril de 2020 hasta el 31 de marzo de 2022, susceptibles de ser prorrogados por un periodo máximo de cuatro años.
- El contrato 9 se formalizó el 14 de enero de 2021. La cláusula tercera de este contrato modificó su duración al periodo comprendido entre el 16 de enero de 2021 hasta el 31 de marzo de 2022 y reguló que la vigencia máxima de la prórroga de 30 meses se computaría desde la fecha inicialmente prevista, es decir, desde el 1 de octubre de 2020, con independencia de la fecha efectiva de inicio.

Mediante la Orden de 2 de diciembre de 2021 el órgano de contratación ha prolongado el servicio por el periodo de 1 de abril de 2022 al 31 de marzo de 2023, al estar conforme con su ejecución.

- El contrato 10 se formalizó el 7 de mayo de 2021. La cláusula tercera de este contrato también contemplaba el reajuste del plazo de ejecución de 24 meses, que se inició el 17 de mayo de 2021 hasta el 31 de diciembre de 2022.

Al igual que en el caso anterior, la vigencia máxima de cuatro años de la prórroga se computaría desde la fecha inicialmente prevista, es decir, desde el 1 de enero de 2021, con independencia de la fecha efectiva de esta.

Teniendo en cuenta la especialidad de los servicios, el seguimiento de la ejecución de estos contratos se ha realizado de forma documental sobre una muestra de estos contratos y con arreglo a la información facilitada por la DGIFN.

Se han examinado las Actas de la Comisión de seguimiento de los contratos 8-L1 8-L7 y 8-L8 y 10, donde se documenta el resultado del seguimiento anual de estos contratos.



Ha podido verificarse que con carácter anual se reúne la Comisión de seguimiento del contrato con los responsables de los Centros y el Técnico del Área de Coordinación de Centros, responsable de la ejecución, y se levanta un Acta en las instalaciones con el resultado de la revisión de los requerimientos del PPT y del PCAP en los apartados siguientes:

1. Infraestructuras e instalaciones, se describe de forma detallada la tipología de los pisos tutelados, se indica su dirección, capacidad e instalaciones de tal manera que se detallan las reparaciones y las actividades para el mantenimiento de las viviendas, las compras realizadas para el equipamiento de vestuario, ropa de casa, lavado de prendas, menaje etc....

Así mismo, se indica la fecha y el resultado de las inspecciones realizadas por la Subdirección General de Control de Calidad, Inspección, Registro y Autorizaciones (CIRA) de la Consejería de Políticas Sociales y Familia, referidas al mantenimiento de las instalaciones. También se especifica si ha visitado las instalaciones alguna otra autoridad como el Ministerio Fiscal.

Existencia de 4 menús semanales elaborados por nutricionistas de cinco comidas diarias.

Verificación de los seguros establecidos (hogar, accidentes de trabajo y responsabilidad civil)

2. Recursos humanos: verifican las plazas de educadores, auxiliares técnicos, mediadores y servicios que figuran en plantilla, según los requerimientos del PPT, es decir, se especifican la dedicación del personal y los turnos laborales, según etc....
3. Documentos técnicos: constancia expresa de que figuran los documentos exigidos por el PCAP:

- a. Proyecto de Centro
- b. Reglamento de Régimen interno,
- c. Plan anual del ejercicio y Memoria del ejercicio siguiente,
- d. Protocolos DGIFN que regulan la actividad de los Centros: P. de Ingreso y acogida, P. de Intervención, P. de Salida y P. de Valoración.

Registros para recoger toda la información de cada menor, visitas médicas, de pautas medicación, tareas, pagas, abono transporte, ropa, peticiones y atenciones específicas peluquería, manicura, higiene, etc....



Cámara de Cuentas
Comunidad de Madrid

4. Situación de la documentación y de los expedientes de los menores: verificación del archivo y custodia de la documentación y medicación de cada menor.
5. Seguimiento de los menores atendidos en los centros: se comprueban los datos de origen, permanencia, edad, problemas de toda índole que pueden repercutir en los recursos que precisen etc....
6. Intervención educativa: se examinan las áreas de intervención educativa del Plan anual del ejercicio elaborado por cada centro y los objetivos que se plantean en cada una de las áreas.
7. Órganos Técnicos: reuniones de los directores de los centros para verificar el funcionamiento de cada piso, entre ellos y con el equipo educativo para elaborar y consensuar el Plan de Trabajo y la Memoria de Evaluación.
8. Órganos de Participación.
9. Coordinación: se verifica tanto la existencia de las reuniones internas del personal educador como la externa con recursos formativos, terapéuticos, de integración sociolaboral, servicios sociales, etc.... del personal a cargo de los menores.
10. Mejoras incorporadas al contrato
11. Propuestas y otros aspectos a tratar

Este documento está firmado por todas las partes que intervienen en la Comisión de seguimiento.

IV.4 SEGUIMIENTO DE LA EJECUCIÓN DE LOS CONTRATOS CELEBRADOS EN LOS EJERCICIOS ANTERIORES AL 2019

Durante los ejercicios 2019, 2020 y 2021 estaban en ejecución los contratos siguientes:

- El 28 de enero de 2018 formalizó el contrato 1 de 9 plazas de acogimiento temporal por el importe de 251.812,62 euros. El precio diario de cada plaza era de 83,77 euros y estaba exento de IVA por razón de la personalidad jurídica del prestador del servicio, según lo previsto en el artículo 20. Tres de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido.

El plazo de ejecución era de 2 años, para el periodo comprendido entre el de 1 de febrero 2018 al 31 de diciembre de 2019, pero se contemplaba la posibilidad de prórroga hasta un máximo de vigencia del contrato de 6 años. Al activarse las prórrogas, continúa vigente hasta el 31 de diciembre de 2022.



- Los contratos 2-L1 y 2-L2 tenían establecida una duración de 24 meses en el periodo comprendido entre 1 de enero de 2019 al 31 de diciembre de 2020, se han prorrogado dos veces y continúan vigentes hasta el 31 de diciembre de 2022.
- La mayor parte de las contrataciones de la 2ª y la 3ª emergencia concluían el 30 septiembre de 2019 y en esa fecha continuaba en licitación el expediente 8, por lo que, mediante la Orden 1632/2019, 30 septiembre, se acordó ampliar el periodo de contratación de 80 plazas por el tiempo necesario hasta la formalización de los contratos resultantes de este, desde el 1 de octubre de 2019 al 31 de marzo de 2020, según el desglose siguiente:

Cuadro-Resumen ampliación de las contrataciones de emergencia 2ª y 3ª

N.º Contrato	N.º Plazas	Fecha final servicio	Fecha ampliada servicio	Importe Ampliado
3-L2	3	30/09/2019	31/03/2020	67.373,28 €
3-L3	12	30/09/2019	31/03/2020	296.441,70 €
3-L5	5	30/09/2019	31/03/2020	112.288,80 €
4-L1	20	30/09/2019	31/03/2020	449.155,20 €
4-L2	14	30/09/2019	31/03/2020	314.408,64 €
4-L3	14	30/09/2019	31/03/2020	314.408,64 €
4-L4	12	30/09/2019	31/03/2020	269.493,12 €

Fuente: Elaboración propia

- El crédito aprobado para las contrataciones de la 4ª emergencia concluía el 31 de diciembre de 2019 y fue necesario ampliarlo para el contrato 5-L1 hasta el inicio de la ejecución del contrato 10, debido a que las 50 plazas del Centro de Acogida de la Casa de Campo son un recurso de acogimiento temporal esencial, al ser la primera instancia para la valoración de cada menor y su derivación al recurso que se determine más adecuado a sus necesidades.

Las ampliaciones de este contrato se resumen en el cuadro siguiente:

Cuadro- Resumen ampliación 4ª Contratación de Emergencia, Contrato 5-L1.

Ampliación plazo	Fecha Memoria necesidad	Orden	Fecha orden ampliación	Periodo ampliación	Importe autorizado	Fecha dación de Cuentas
1ª	26/12/2019	2172/2019	30/12/2019	Del 1-01-2020 al 31-03-2020	945.268,87 €	28/01/2020
2ª	25/03/2020	361/2020	27/03/2020	Del 1-04-2020 al 30-09-2020	1.409.100 €	15/04/2020
3ª	29/09/2020	1222/2020	30/09/2020	Del 1-10-2020 al 31-03-2021	1.409.100 €	21/10/2020
4ª	31/03/2021	402/2021	30/03/2021	Del 1-04-2021 al 16-05-2021	354.200,00 €	24/03/2021

Fuente: Elaboración propia

El resto de las plazas que eran en régimen de concierto de los contratos 5-L2 y 5-L3 se integraron en los contratos de adhesión al Acuerdo marco 8.



- Como se ha ido poniendo de manifiesto a lo largo de la exposición, todas las contrataciones de emergencia examinadas estaban vinculadas al inicio de la ejecución de las plazas contratadas mediante los expedientes 8, 9 y 10, por lo que al iniciarse la ejecución se liquidaron y resolvieron, según lo previsto en el artículo 210 LCSP. Es decir, consta el certificado de conformidad con el servicio realizado del órgano de contratación, propuesta de liquidación notificada al contratista, conformidad del contratista y la Orden de liquidación poniendo fin a la relación contractual.

El importe total de las liquidaciones de las contrataciones de emergencia ascendió a 17.714.286,75 euros, si bien el gasto generado por estas plazas en el periodo de la fiscalización ascendió a 16.561.097,36 euros, de acuerdo con el desglose siguiente:

Cuadro-Resumen del gasto generado por las plazas contratadas por emergencia en los ejercicios 2019 a 2021

Ejercicios	2019		2020		2021		Totales	
	Plazas	Importe	Plazas	Importe	Plazas	Importe	Plazas	Importe
138/2018	20	899.389,24 €	20	286.967,72 €			40	1.186.356,96 €
141/2018	60	2.687.568,00 €	60	670.051,20 €			120	3.357.619,20 €
147/2018	71	3.790.112,41 €	71	3.062.768,69 €	50	1.047.200,00 €	192	7.900.081,10 €
135/2019	16	522.368,00 €	16	901.824,00 €	16	221.760,00 €	48	1.645.952,00 €
142/2019	26	599.349,40 €	26	1.798.048,20 €	26	73.690,50 €	78	2.471.088,10 €
Totales	193	8.498.787,05 €	193	6.719.659,81 €	92	1.342.650,50 €	478	16.561.097,36 €

Fuente: Elaboración propia

IV.5 SEGUIMIENTO DEL CUMPLIMIENTO DEL OBJETIVO 1 PROGRAMA PRESUPUESTARIO 232F "Protección a la Familia y al Menor"

Las contrataciones examinadas han permitido ampliar los recursos específicos de destinados a los MENAS en la Comunidad de Madrid, por encima de las previsiones iniciales del objetivo 1, "Mejorar la atención residencial a los menores guardados y tutelados", asignados a este órgano de contratación.

La evolución del indicador del objetivo 1, en el periodo se refleja en el siguiente cuadro:

Objetivo 1-Recursos específicos para MENAS

Unidad de medida	Previsto Elaboración	Realizado 2019	Realizado 2020	Realizado 2021
Plazas	65	222	305	289
Importe		9.597.988,90 €	11.688.881,15 €	12.650.268,74 €

Fuente: Dirección General Infancia Familia y Fomento de la Natalidad



Cámara de Cuentas
Comunidad de Madrid

En el ejercicio 2019, aunque se redujeron los ingresos de MENAS en el Sistema como consecuencia de la crisis sanitaria provocada por la COVID-19 y el cierre de fronteras, se mantuvieron las plazas de alojamiento contratadas en el ejercicio 2018 y se crearon recursos específicos para este tipo de menores:

- Mediante el contrato 6, la 5ª contratación de emergencia y sus sucesivas ampliaciones, se amplió la capacidad del Centro de Primera Acogida de MENAS en la Casa de Campo, abierto con capacidad de 50 plazas y ampliado en 16 plazas más hasta el 31 de marzo de 2021.
- Mediante el contrato 7, 6ª emergencia, se creó el Centro concertado El Pinar con capacidad de 26 plazas para el tratamiento de problemas de salud mental y de conducta de adolescentes no acompañados, para la atención de MENAS con un perfil específico de conductas de alta conflictividad, consumo de tóxicos, agresividad y dificultades en la intervención.

En el ejercicio 2020 se consolidaron las plazas de acogimiento residencial de MENAS en pisos tutelados en régimen de concierto mediante los contratos de adhesión derivados del Acuerdo marco y se crearon 40 plazas nuevas.

En el año 2021 se mantuvieron 261 plazas, que se corresponden con las 26 plazas del Centro El Pinar, 169 plazas en pisos tutelados y 50 plazas del Centro de Primera Acogida Casa de Campo.



V. CONCLUSIONES

1. En el ejercicio 2018 se produjo una llegada de MENAS a la Comunidad de Madrid que desbordó las plazas de alojamiento residencial del Sistema de protección y para procurar la protección inmediata a los menores, se reforzaron los recursos mediante cuatro contrataciones de emergencia de plazas en régimen de concierto, en lotes, con varias asociaciones de interés social dedicadas habitualmente a prestar servicios similares y dos expedientes ordinarios, a la vez que se tramitaban los expedientes de contratación de forma urgente que se relacionan en el Anexo con los números 1, 2-L1, 2-L2, 3-L1 a L5, 4-L1 a L5 y 5-L1 a L3.

A la vez se inició la tramitación de un Acuerdo marco para la contratación de 120 de plazas en régimen de concierto, expediente 8, como instrumento para racionalizar y agilizar futuras contrataciones. (Apartado III.1)

2. En el periodo 2019 a 2021, al persistir la sobreocupación de los centros del Sistema de protección y continuar la tendencia migratoria, se celebraron dos contrataciones de emergencia, un procedimiento ordinario y dos urgentes que dieron lugar a 18 contratos de servicios de acogimiento residencial de MENAS y continuaban en ejecución 16 contratos celebrados en el ejercicio 2018.

Los contratos 6 y 7 se celebraron por emergencia en tanto se iniciaba la ejecución de los contratos 10 y 9, respectivamente, para poder disponer de las plazas requeridas de forma inmediata.

Ambas contrataciones tuvieron que ampliar su vigencia en sucesivas ocasiones como consecuencia de los retrasos de tramitación que sufrieron los expedientes de contratación citados. (Apartado III.2.1).

3. Los expedientes de contratación 8, 9 y 10 se tramitaron de conformidad con lo dispuesto en los artículos 116 y 117 LCSP.

La declaración de urgencia de los dos primeros no permitió acelerar la tramitación, según lo previsto en el artículo 119 LCSP, ya que en todos se ha observado un dilatado plazo de tramitación. Así, entre la memoria de necesidad de la contratación y la orden de aprobación del expediente de contratación, transcurrió una media de 110 días. (Apartado III.2.2).

4. Los expedientes de contratación 8, 9 y 10 se adjudicaron por el procedimiento abierto con varios criterios, en los que prevalecían los criterios de valoración automática o mediante fórmulas, sobre los de valoración por juicio de valor.

A la licitación del Acuerdo marco 8, ofertaron plazas, en régimen de concierto, las mismas asociaciones que gestionaban en las plazas mediante las contrataciones de emergencia y con pequeñas variaciones en los precios.



Sólo concurrió a la licitación 9 la asociación que prestaba el servicio en virtud de la 6ª contratación de emergencia y, en la 10, se presentaron 3 licitadores, pero uno quedó excluido, por lo que, en general, se ha apreciado poca concurrencia competitiva en respuesta a las convocatorias de licitación.

El plazo medio de licitación, calculado desde la celebración de la primera Mesa de Contratación hasta la Orden de adjudicación, ha sido de 88 días.

Los tiempos medios totales de los procedimientos de contratación, desde la fecha de la orden de aprobación del expediente de contratación hasta la formalización del contrato, fueron 167 días y, desde el impulso de las actuaciones con la Memoria de la necesidad de la contratación, de 286 días. Por consiguiente, el periodo de contratación de todos los expedientes ha sido muy dilatado, especialmente en los expedientes 8 y 9 declarados de tramitación urgente. (Apartado III.2.3)

5. Ha podido verificarse que el seguimiento de la ejecución de los servicios que conllevan las plazas contratadas en régimen de concierto mediante los contratos 8-L1 8-L7 y 8-L8 y del contrato 10 se adecúa a lo previsto en los pliegos. (Apartado III.3)

El cumplimiento y liquidación de las contrataciones de emergencia se ha realizado de acuerdo con las formalidades previstas en el artículo 210 en relación con el artículo 120 LCSP. (Apartado III.4)

6. La DGIFN ha logrado cumplir sus obligaciones de protección y amparo a los MENAS creando plazas específicas para estos por encima de las previsiones de gestión y de los recursos presupuestarios que tenía asignados en los ejercicios 2019, 2020 y 2021. (Apartado III.5)

El mecanismo utilizado para lograr esta finalidad ha sido la contratación de emergencia y, entre las circunstancias habilitantes previstas en el artículo 120 LCSP no están previstas las situaciones de "emergencia social" o similares que han concurrido para ello, por lo que estas contrataciones pueden infringir el citado artículo. (Apartado III.2.1)



Cámara de Cuentas
Comunidad de Madrid

VI. RECOMENDACIÓN

Se propone introducir una reforma en el artículo 120.1 LCSP para contemplar la "emergencia social", "la seguridad de los menores" o "la protección de los derechos fundamentales de las personas" entre las circunstancias habilitantes de la contratación de emergencia para facilitar las contrataciones en estos casos de imperiosa urgencia en que no es posible recurrir a alguno de los procedimientos de contratación previstos en la legislación de contratos del Sector Público.



VII. ANEXO

Relación de contratos celebrados para el alojamiento de MENAS. Ejercicios 2019-2021.

Nº	S/Nº Expediente	Descripción del contrato	Importe en euros	Fecha Formalización
1	149/2017 (A/GSP 8024/2017)	ACOGIMIENTO RESIDENCIAL DE MENAS,.9 PLAZAS. PRÓRROGAS para 2019, 2020 y 2021	251.812,62	28/01/2018
2-L1	119/2018	ACOGIMIENTO RESIDENCIAL DE MENAS, 30 PLAZAS. Lote1, 10 plazas	774.860,00	26/12/2018
2-L2	119/2018	ACOGIMIENTO RESIDENCIAL DE MENAS 30 PLAZA. Lote 2, 10 plazas	774.860,00	26/12/2018
3-L1	138/2018 (2654521)	2ª Declaración EMERGENCIA. CONTRATACIÓN DE 50 PLAZAS DE ACOGIMIENTO RESIDENCIAL TEMPORAL DE MENAS. 1	225.804,80	28/09/2018
3-L2	138/2018 (2654521)	2ª Declaración EMERGENCIA. CONTRATACIÓN DE 50 PLAZAS DE ACOGIMIENTO RESIDENCIAL TEMPORAL DE MENAS. 2	131.801,28	5/10/2018
3-L3	138/2018 (2654521)	2ª Declaración EMERGENCIA. CONTRATACIÓN DE 50 PLAZAS DE ACOGIMIENTO RESIDENCIAL TEMPORAL DE MENAS. 3	579.924,20	5/10/2018
3-L4	138/2018 (2654521)	2ª Declaración EMERGENCIA. CONTRATACIÓN DE 50 PLAZAS DE ACOGIMIENTO RESIDENCIAL TEMPORAL DE MENAS. 4	211.078,40	18/10/2018
3-L5	138/2018 (2654521)	2ª Declaración EMERGENCIA. CONTRATACIÓN DE 50 PLAZAS DE ACOGIMIENTO RESIDENCIAL TEMPORAL DE MENAS. 5	76.675,74	15/10/2018
4-L1	141/2018 (2654935)	3ª Declaración EMERGENCIA. CONTRATACIÓN DE 70 PLAZAS DE ACOGIMIENTO RESIDENCIAL TEMPORAL DE MENAS. 1	844.313,60	15/10/2018
4-L2	141/2018 (2654935)	3ª Declaración EMERGENCIA. CONTRATACIÓN DE 70 PLAZAS DE ACOGIMIENTO RESIDENCIAL TEMPORAL DE MENAS. 2	566.966,40	29/10/2018
4-L3	141/2018 (2654935)	3ª Declaración EMERGENCIA. CONTRATACIÓN DE 70 PLAZAS DE ACOGIMIENTO RESIDENCIAL TEMPORAL DE MENAS. 3	549.785,60	13/11/2018
4-L4	141/2018 (2654935)	3ª Declaración EMERGENCIA. CONTRATACIÓN DE 70 PLAZAS DE ACOGIMIENTO RESIDENCIAL TEMPORAL DE MENAS. 4	471.244,80	13/11/2018
4-L5	141/2018 (2654935)	3ª Declaración EMERGENCIA. CONTRATACIÓN DE 70 PLAZAS DE ACOGIMIENTO RESIDENCIAL TEMPORAL DE MENAS. 5	96.757,50	14/11/2018
5-L1	147/2018 (2783920)	4ª Declaración EMERGENCIA. CONTRATACIÓN DE 71 PLAZAS DE ACOGIMIENTO RESIDENCIAL TEMPORAL DE MENAS. 1	2.910.600,00	14/12/2018
5-L2	147/2018 (2783920)	4ª Declaración EMERGENCIA. CONTRATACIÓN DE 71 PLAZAS DE ACOGIMIENTO RESIDENCIAL TEMPORAL DE MENAS. 2	556.657,92	14/12/2018
5-L3	147/2018 (2783920)	4ª Declaración EMERGENCIA. CONTRATACIÓN DE 71 PLAZAS DE ACOGIMIENTO RESIDENCIAL TEMPORAL DE MENAS. 3	442.099,55	28/12/2018
6	135/2019 (2988937)	5ª Declaración EMERGENCIA. CONTRATACIÓN DE 16 PLAZAS DE ACOGIMIENTO RESIDENCIAL TEMPORAL DE MENAS	522.368,00	20/05/2019



7	142/2019 (3258363)	6ª Declaración EMERGENCIA. CONTRATACIÓN DE 26 PLAZAS DE ACOGIMIENTO RESIDENCIAL TEMPORAL DE MENAS	599.349,40	13/08/2019
8-L1	AM 006/2019 (3259397)	ADHESIÓN A.M. ACOGIMIENTO RESIDENCIAL DE MENAS ATENDIDOS CON CARGO A LA DGIFN (5 PLAZAS)	466.470,00	27/03/2020
8-L2	AM 006/2019 (3259397)	ADHESIÓN A.M. ACOGIMIENTO RESIDENCIAL DE MENAS ATENDIDOS CON CARGO A LA DGIFN (14 PLAZAS)	1.427.396,74	27/03/2020
8-L3	AM 006/2019 (3259397)	ADHESIÓN A.M. ACOGIMIENTO RESIDENCIAL DE MENAS ATENDIDOS CON CARGO A LA DGIFN (10 PLAZAS)	927.100,00	27/03/2020
8-L4	AM 006/2019 (3259397)	ADHESIÓN A.M. ACOGIMIENTO RESIDENCIAL DE MENAS ATENDIDOS CON CARGO A LA DGIFN (14 PLAZAS)	1.436.727,60	27/03/2020
8-L5	AM 006/2019 (3259397)	ADHESIÓN A.M. ACOGIMIENTO RESIDENCIAL DE MENAS ATENDIDOS CON CARGO A LA DGIFN (6 PLAZAS)	559.764,00	27/03/2020
8-L6	AM 006/2019 (3259397)	ADHESIÓN A.M. ACOGIMIENTO RESIDENCIAL DE MENAS ATENDIDOS CON CARGO A LA DGIFN (6 PLAZAS)	559.764,00	27/03/2020
8-L7	AM 006/2019 (3259397)	ADHESIÓN A.M. ACOGIMIENTO RESIDENCIAL DE MENAS ATENDIDOS CON CARGO A LA DGIFN (10 PLAZAS)	927.100,00	27/03/2020
8-L8	AM 006/2019 (3259397)	ADHESIÓN A.M. ACOGIMIENTO RESIDENCIAL DE MENAS ATENDIDOS CON CARGO A LA DGIFN (10 PLAZAS)	927.100,00	27/03/2020
8-L9	AM 006/2019 (3259397)	ADHESIÓN A.M. ACOGIMIENTO RESIDENCIAL DE MENAS ATENDIDOS CON CARGO A LA DGIFN (14 PLAZAS)	1.302.947,80	27/03/2020
8-L10	AM 006/2019 (3259397)	ADHESIÓN A.M. ACOGIMIENTO RESIDENCIAL DE MENAS ATENDIDOS CON CARGO A LA DGIFN (12 PLAZAS)	1.116.812,40	27/03/2020
8-L11	AM 006/2019 (3259397)	ADHESIÓN A.M. ACOGIMIENTO RESIDENCIAL DE MENAS ATENDIDOS CON CARGO A LA DGIFN (14 PLAZAS)	1.302.947,80	27/03/2020
8-L12	AM 006/2019 (3259397)	ADHESIÓN A.M. ACOGIMIENTO RESIDENCIAL DE MENAS ATENDIDOS CON CARGO A LA DGIFN (10 PLAZAS)	928.268,00	27/03/2020
8-L13	AM 006/2019 (3259397)	ADHESIÓN A.M. ACOGIMIENTO RESIDENCIAL DE MENAS ATENDIDOS CON CARGO A LA DGIFN (5 PLAZAS)	466.287,50	27/03/2020
8-L14	AM 006/2019 (3259397)	ADHESIÓN A.M. ACOGIMIENTO RESIDENCIAL DE MENAS ATENDIDOS CON CARGO A LA DGIFN (10 PLAZAS)	1.026.234,00	27/03/2020
9	119/2020 (A/SER-013123/2020)	ACOGIMIENTO RESIDENCIAL DE MENAS CON DIFICULTADES DE ADAPTACION SOCIOCULTURAL (26 PLAZAS)	1.941.470,32	14/01/2021
10	017/2021/A/SER-024086/2020	GESTIÓN DE UN CENTRO DE ACOGIDA PARA NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES MIGRANTES NO ACOMPAÑADOS ATENDIDOS	4.223.602,20	07/05/2021

Fuente: elaboración propia.