



BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

XV LEGISLATURA

Serie B:
PROPOSICIONES DE LEY

18 de julio de 2024

Núm. 137-1

Pág. 1

PROPOSICIÓN DE LEY

122/000123 Proposición de Ley de modificación de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

Presentada por los Grupos Parlamentarios Socialista y Plurinacional SUMAR.

La Mesa de la Cámara, en su reunión del día de hoy, ha adoptado el acuerdo que se indica respecto del asunto de referencia.

(122) Proposición de ley de Grupos Parlamentarios del Congreso.

Autor: Grupo Parlamentario Socialista
Grupo Parlamentario Plurinacional SUMAR

Proposición de Ley de modificación de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

Acuerdo:

1. Admitir a trámite, trasladar al Gobierno a los efectos del artículo 126 del Reglamento, publicar en el Boletín Oficial de las Cortes Generales y notificar a los autores de la iniciativa.
2. En relación con la solicitud de tramitación por el procedimiento de urgencia, comunicar a los autores de la iniciativa que sólo procederá adoptar el acuerdo correspondiente, una vez se haya producido la eventual toma en consideración de la iniciativa.

En ejecución de dicho acuerdo se ordena la publicación de conformidad con el artículo 97 del Reglamento de la Cámara.

Palacio del Congreso de los Diputados, 17 de julio de 2024. —P.D. El Secretario General del Congreso de los Diputados, **Fernando Galindo Elola-Olaso**.

A la Mesa del Congreso de los Diputados

Los Grupos Parlamentarios firmantes, al amparo de lo establecido en el artículo 124 y siguientes del Reglamento del Congreso, presentan la siguiente Proposición de Ley de modificación de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, para su debate en el Pleno de la Cámara.

Asimismo, se solicita que se tramite por el procedimiento de urgencia, al amparo del artículo 93 del vigente Reglamento.

Palacio del Congreso de los Diputados, 15 de julio de 2024.—**Patxi López Álvarez**, Portavoz del Grupo Parlamentario Socialista.—**Íñigo Errejón Galván**, Portavoz del Grupo Parlamentario Plurinacional SUMAR.

PROPOSICIÓN DE LEY DE MODIFICACIÓN DE LA LEY ORGÁNICA 4/2000,
DE 11 DE ENERO, SOBRE DERECHOS Y LIBERTADES DE LOS EXTRANJEROS
EN ESPAÑA Y SU INTEGRACIÓN SOCIAL

Exposición de motivos

I

En los últimos años se ha producido una intensificación de la inmigración procedente del continente africano a la Unión Europea, con especial afectación a las fronteras del sur de la Unión Europea y, por consiguiente, a las españolas. Dentro de esta circunstancia, es particularmente acusada la afectación a ciertos territorios de nuestro país, como es el caso de la Comunidad Autónoma de Canarias y la Ciudad de Ceuta, estando prevista su agravación en un futuro próximo.

En el seno de la Unión Europea se ha logrado bajo la reciente Presidencia española la adopción de un nuevo Pacto sobre Migración y Asilo en el que destacan las medidas para mejorar la ubicación de los grupos más vulnerables entre los diversos Estados de la Unión Europea, estableciendo mecanismos obligatorios de ayuda recíproca entre ellos, así como ciertas obligaciones de acogida y ubicación.

Dentro de nuestras fronteras, y en lo relativo al desigual impacto del fenómeno migratorio, merece una especial referencia la situación de las personas menores de edad extranjeras no acompañadas. En los últimos ocho años, su número ha crecido en España en un 221,4 por ciento. Todo ello suscita una reivindicación política de los territorios más afectados en relación con la ubicación de estas personas entre las diversas comunidades autónomas, a fin de asegurar su adecuada atención desde las perspectivas social, sanitaria, educativa y de vivienda, entre otras.

En este sentido, es preciso destacar que el fenómeno migratorio presenta un desigual impacto territorial. Dada su peculiar situación geográfica y su proximidad al continente africano, la Comunidad Autónoma de Canarias, así como las Ciudades de Ceuta y Melilla, son los territorios donde la recepción de personas inmigrantes y, en particular, de menores no acompañados, resulta de mayor intensidad en atención a las condiciones estructurales de los flujos migratorios.

Por todo ello, en particular, en relación con las personas menores de edad extranjeras no acompañadas, se han venido adoptando sucesivos Acuerdos en el seno de la Conferencia Sectorial de Infancia y Adolescencia, de forma que en 2022 y 2023 se ha decidido el traslado de un total de 774 personas menores de edad extranjeras no acompañadas procedentes de Canarias y Ceuta, 378 en 2022 y 396 en 2023.

II

En el marco de la colaboración y cooperación administrativa que caracteriza a un Estado compuesto, los distintos niveles territoriales deben ejercer sus competencias de conformidad con el interés superior del menor.

A tal efecto, el Estado ostenta competencias en materia de «Nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo» (ex artículo 149.1.2.^a de la Constitución Española), lo que implica su debido ejercicio tomando las decisiones y medidas más favorables para con las personas menores de edad. Y es que la obligación de que la política migratoria respete la integración social de los migrantes y sus derechos según el art. 2 bis de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los

extranjeros en España y su integración social, en adelante LOEx, resulta aún más clara y tajante cuando se trata de personas menores de edad.

En este sentido, es preciso mencionar lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 10 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil (en adelante, LOPJM), en la redacción dada por la reforma operada por la Ley 26/2015, de 28 de julio, que establece que las personas menores de edad extranjeras que se encuentren en España tienen derecho a la educación, asistencia sanitaria y servicios y prestaciones sociales básicas, en las mismas condiciones que los menores de edad españoles.

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

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

Por otro, se atribuye al Estado la capacidad de determinar aquellos derechos que corresponden a los extranjeros en su condición de tales. Es decir, aquellos derechos que les corresponderían como consecuencia de la específica y particular posición en la que se encuentra el ciudadano extranjero de cara a su integración en la sociedad española; pero no como receptor de otras políticas públicas que atienden a su situación de necesidad social.

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

III

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

Por otro lado, el artículo 172.3 del Código Civil señala que cuando la Entidad Pública a la que, en el respectivo territorio, esté encomendada la protección de los menores de edad constate que un menor de edad se encuentra en situación de desamparo, tiene por ministerio de la ley la tutela del mismo y deberá adoptar las medidas de protección necesarias para su guarda. En esta línea, el artículo 18.1 de la LOPJM establece que cuando la Entidad Pública constate que el menor de edad se encuentra en situación de desamparo, actuará en la forma prevista en el artículo 172 y siguientes del Código Civil, asumiendo la tutela de aquel por ministerio de la ley.

Asimismo, el apartado 1 del artículo 12 de la LOPJM establece que la protección de los menores de edad por los poderes públicos se realizará mediante la prevención, detección y reparación de situaciones de riesgo, con el establecimiento de los servicios y recursos

adecuados para tal fin, el ejercicio de la guarda y, en los casos de declaración de desamparo, la asunción de la tutela por ministerio de la ley.

Por lo tanto, al traslado de las personas migrantes menores de edad no acompañadas va indisolublemente unido el traspaso de su tutela a las Administraciones Públicas de los respectivos territorios. Así se dispone en el artículo 18.4 de la LOPJM, que establece que en caso de traslado permanente de residencia de un menor sujeto a una medida de protección desde la Comunidad Autónoma que la adoptó a otra distinta, corresponde a esta asumir aquella medida o adoptar la que proceda en un plazo máximo de tres meses desde que esta última sea informada por la primera de dicho traslado.

Por estos motivos, resulta necesario regular un protocolo de las actuaciones a realizar con ocasión del traslado de personas menores de edad migrantes, a fin de establecer el régimen de guarda y tutela en el período transitorio que media desde su llegada a territorio español hasta su traslado a la comunidad autónoma de residencia definitiva.

IV

La protección del «interés superior del menor» se configura como un importante principio rector de la actuación de los poderes públicos. Así lo reconocen los distintos Tratados Internacionales en la materia —aplicables en nuestro país por imperio de la previsión contenida en el artículo 10 de la Constitución—, siendo destacable la Convención de los Derechos del Niño, cuyo artículo 3.1 establece el siguiente mandato: «En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño».

Tal obligación se concreta también en nuestra Carta magna. En efecto, el artículo 39.4, recuerda que: «Los niños gozarán de la protección prevista en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos»; previsión que, se recuerda, dada su ubicación constitucional en el Capítulo III del Título I, termina por erigirse en un genuino mandato, habiendo tal principio de informar «la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos» (ex artículo 53.3 de la Constitución Española).

Todo ello cristaliza en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, cuyo artículo 2 dispone que «en aplicación de la presente ley primará el interés superior de los menores sobre cualquier otro interés legítimo que pudiera concurrir». Este principio se ha concretado también en ulteriores normas en la materia, siendo destacable la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la Infancia y la adolescencia frente a la violencia.

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

V

El Título VIII de nuestra Constitución estableció un Estado descentralizado con una distribución de competencias entre el Estado, las comunidades autónomas y las entidades locales, recogiendo asimismo la disposición adicional primera de la Constitución el amparo, respeto y actualización de los derechos históricos de los territorios forales. Con el objeto de lograr una correcta actuación de los distintos sujetos de nuestro modelo territorial, se han venido desarrollando los principios de colaboración, cooperación y coordinación entre las distintas entidades que integran nuestro Estado compuesto.

Como ha destacado la STC 109/2011, de 22 de junio, en su FJ 5, «el adecuado funcionamiento del Estado autonómico se sustenta en los principios de cooperación y

coordinación entre el Estado y las comunidades autónomas y de estas entre sí, además de en el establecimiento de un sistema de relaciones presididas por la lealtad constitucional, principios todos ellos que deben hacerse efectivos al margen, incluso, del régimen de distribución competencial».

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

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

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

En el seno de tal colaboración, la Conferencia Sectorial de Infancia y Adolescencia se erige como un órgano fundamental en la materia, como también se entrevé en su Reglamento de organización y funcionamiento interno. Y es que, en efecto, ha sido en su seno donde se han adoptado importantes acuerdos entre el Estado y las comunidades autónomas en relación con la ubicación de personas menores de edad extranjeras no acompañadas. Estos acuerdos han sido adoptados en régimen de cooperación, de tal suerte que únicamente vinculan a las comunidades autónomas que no se hayan opuesto a ellos. En este sentido, resulta preciso efectuar una especial referencia al acuerdo de dicha Conferencia Sectorial de 30 de septiembre de 2022, donde se aprobó el «Modelo de gestión de contingencias migratorias para la infancia y adolescencia no acompañada», como modelo para abordar las situaciones de emergencia en crisis migratorias, basado en la corresponsabilidad, cooperación y solidaridad interterritorial, que permita la derivación e integración de personas menores extranjeras no acompañadas entre distintas CC.AA. En aplicación del mismo, en esa misma sesión se aprobó el «Plan de respuesta ante crisis migratoria para menores migrantes 2022-2023».

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

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

En principio, en situaciones que no sean de contingencia migratoria extraordinaria, resulta necesario que las comunidades autónomas, en tanto que competentes para las actuaciones de atención e integración social de estas personas menores de edad, den la conformidad al reparto, como ha ocurrido ya en los acuerdos de 30 de septiembre de 2022, antes referidos. Ahora bien, la actuación del Estado con base en su competencia exclusiva

en materia de inmigración, que incluye sin duda (ex artículo 2 de la LOEx) la planificación, ha de encontrarse habilitada para establecer efectos vinculantes para las comunidades autónomas también en lo referente a sus competencias en materia de atención e integración social de estas personas menores de edad, cuando resulte imprescindible su redistribución territorial planificada para garantizar la protección del interés superior de las personas menores de edad extranjeras no acompañadas, posibilitando unas condiciones dignas de atención e integración social en el marco de situaciones de contingencia migratoria extraordinaria.

Por ello, en tales situaciones, y una vez acreditada la existencia de tales situaciones de contingencia migratoria extraordinaria y la insuficiencia de los servicios autonómicos de las comunidades autónomas receptoras para garantizar la prevalencia del principio del interés superior del menor, procede que la Administración General del Estado acuerde la ubicación territorial de las personas menores de edad extranjeras no acompañadas que corresponda en ponderación de la situación, en aplicación de los criterios objetivos consensuados entre todas las comunidades autónomas y adoptando las medidas financieras que resulten necesarias.

VI

De acuerdo con todo lo expuesto, ante la acusada afluencia de inmigración advertida y en el marco de las competencias del Estado y de las comunidades autónomas, esta ley tiene por objeto la introducción de un nuevo artículo 35 bis en la LOEx, con la finalidad de declarar la existencia de tales situaciones de contingencia migratoria extraordinaria en los territorios principalmente afectados por las peculiaridades de su ubicación geográfica y las condiciones estructurales de los flujos migratorios en la actualidad —Canarias, Ceuta y Melilla— y la aprobación consiguiente del Plan de respuesta a tales situaciones. La precitada declaración de la situación de contingencia migratoria extraordinaria en estos territorios determinará que se establezca por el órgano competente de la Administración General del Estado cuál debe ser la ubicación de personas menores de edad extranjeras no acompañadas en otros territorios en los términos previstos en los nuevos artículos 35 ter y 35 quáter de la LOEx, una vez acreditada la insuficiencia de los servicios autonómicos de dichos territorios receptores para garantizar la prevalencia del principio del interés superior del menor, situación que habrá de certificarse por la comunidad o ciudad autónoma y que se concreta en una sobreocupación de las plazas del sistema de protección que supere el 150 por ciento del número de plazas disponibles en el sistema, que es el establecido para cada uno de los territorios afectados en el Anexo que se introduce en la LOEx por el apartado seis del artículo único de esta Ley, Anexo que será actualizable por Real Decreto.

En este sentido, se introduce un nuevo artículo 35 ter, que regula el Modelo de gestión de contingencias migratorias extraordinarias para la infancia y adolescencia migrante no acompañada, que contendrá el conjunto de criterios objetivos para la ubicación de las personas menores de edad migrantes no acompañadas entre las diferentes comunidades Autónomas, así como la regulación del mecanismo de derivación de las personas menores de edad migrantes no acompañadas a otras comunidades autónomas y los criterios para la determinación de plazas por comunidad autónoma en caso de derivación. Dicho Modelo de gestión será acordado en régimen de cooperación por la Conferencia Sectorial de Infancia y Adolescencia atendiendo al principio de solidaridad consagrado en el artículo 2.bis.3 de la LOEx.

El artículo 35 quáter regula el contenido del Plan, previendo las actuaciones a desarrollar ante la declaración de una situación de esta naturaleza, y comprenderá las que se regulan en este artículo, así como las previstas en los criterios de aplicación del Plan a que se refiere el artículo 35 quinquies, y las establecidas en el Protocolo Marco de Menores Extranjeros No Acompañados previsto en el artículo 190.2 del Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009, aprobado por Real Decreto 557/2011, de 20 de abril. Así, a la localización de una persona extranjera cuya minoría de edad sea indubitada o cuya minoría

de edad no pueda ser establecida con seguridad, una vez procurada la atención sociosanitaria que resulte necesaria, se procederá a realizar las actuaciones previstas en el precitado Protocolo Marco, procediendo a la inscripción en el plazo de 24 horas desde la reseña del menor en el Registro de Menores Extranjeros No Acompañados.

Durante la vigencia del Plan de respuesta, hechas las actuaciones anteriores, se formulará por el órgano competente de la Administración General del Estado propuesta de traslado a otra comunidad autónoma, determinándose mediante resolución el traslado una vez la persona afectada haya sido oída y con conocimiento del Ministerio Fiscal, en garantía del interés superior del menor y de los derechos que le confiere el ordenamiento jurídico, garantizándose asimismo la intervención del Ministerio Fiscal de oficio en cualesquiera de las actuaciones previstas en dicho artículo. Esta resolución será, asimismo, objeto de inscripción en el Registro de Menores Extranjeros No Acompañados.

El traslado a la comunidad autónoma de destino habrá de producirse en el plazo de 15 días a contar desde la inscripción de la persona afectada en el citado Registro de Menores Extranjeros No Acompañados.

Asimismo, se prevé en este nuevo artículo 35 quáter que en los criterios de aplicación del Plan de respuesta ante la situación de contingencia migratoria extraordinaria para la infancia y adolescencia migrante no acompañada se incluirán las medidas que se estimen necesarias para establecer una financiación suficiente para el mismo.

Se regulan en el nuevo artículo 35 quinquies los criterios de aplicación del Plan de respuesta ante la situación de contingencia migratoria extraordinaria para la infancia y adolescencia migrante no acompañada que contendrá, en desarrollo del Plan y del Modelo de gestión de contingencias migratorias extraordinarias para la infancia y adolescencia migrante no acompañada y en garantía del interés superior de dichas personas, la redistribución territorial de las personas menores de edad migrantes no acompañadas, así como la asignación de su tutela y custodia a los servicios de protección de los menores de edad de las comunidades autónomas en las que hayan sido redistribuidas. Dichos criterios serán adoptados en el seno de la Conferencia Sectorial de Infancia y Adolescencia con carácter obligatorio para todas las comunidades autónomas en ejercicio de las funciones de coordinación de la Administración General del Estado, en los términos de la letra a) del artículo 151.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Por último, cabe señalar que ninguno de los preceptos recogidos en esta Ley tiene naturaleza orgánica, motivo por el cual no resulta necesaria una modificación de lo dispuesto en la disposición final cuarta de la LOEx, referida a los preceptos de la Ley que tienen naturaleza orgánica, y aquellos que no tienen dicha naturaleza de ley orgánica, en tanto de conformidad con el apartado 2 de dicha disposición final cuarta no tienen naturaleza orgánica los preceptos no incluidos en el apartado 1 de la misma.

Se prevé en la disposición adicional única que los criterios de aplicación del Plan de respuesta ante la situación de contingencia migratoria extraordinaria para la infancia y adolescencia migrante no acompañada deberán aprobarse en el plazo máximo de tres meses a partir de la entrada en vigor de esta ley.

Se establece en la disposición transitoria primera que, hasta tanto no se apruebe en el seno de la Conferencia Sectorial de Infancia y Adolescencia el Modelo de gestión de contingencias migratorias extraordinarias para la infancia y adolescencia no acompañada a que se refiere el artículo 35 ter, regirá el modelo de gestión de contingencias migratorias para la infancia y adolescencia no acompañada aprobado por la Conferencia Sectorial de Infancia y Adolescencia en su reunión de 30 de septiembre de 2022, con las adaptaciones correspondientes a su carácter vinculante, de acuerdo con el artículo 35.ter.3, y al resto de las previsiones recogidas en esta ley.

Asimismo, se aplicarán, con las adaptaciones correspondientes al caso, en cuanto al mecanismo de derivación de las personas menores de edad extranjeras no acompañadas a otras comunidades autónomas y los criterios para la determinación de plazas por comunidad autónoma en caso de derivación, las previsiones recogidas en el «Plan de Respuesta ante crisis migratoria para menores migrantes 2022-2023 y la distribución del segundo reparto del crédito presupuestario de veinte millones de euros

destinado a la atención a niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados», aprobado por Conferencia Sectorial de Infancia y adolescencia en su reunión de 30 de septiembre de 2022.

En atención a la urgencia de la crisis migratoria, especialmente acusada en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias, la disposición transitoria segunda establece un periodo transitorio para la aplicación de lo dispuesto en esta ley, de forma que, una vez identificadas las personas menores de edad migrantes no acompañadas afectadas por lo dispuesto en la misma, se proceda a la aplicación de las medidas introducidas en la misma en el plazo máximo de un año.

Se ha estimado suficiente este plazo considerando además que los expedientes de contratación de obras, suministros y servicios que se tramiten para dar cumplimiento a las obligaciones atribuidas en la presente Ley o en los criterios de aplicación del Plan a las Administraciones Públicas pueden ser objeto de tramitación de emergencia de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 120 de la Ley del Estado 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. Asimismo tales obras y actuaciones son urgentes y prioritarias, por lo que el procedimiento de contratación de emergencia y el carácter de urgencia y prioridad de las obras y actuaciones establecido pueden aplicarse a los expedientes de contratación de obras, suministros, asistencias y actuaciones necesarios para afrontar las actuaciones contenidas en el Plan de contingencia y sus criterios de aplicación, con cumplimiento estricto de lo dispuesto en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público. Por otra parte, nada obsta a las actuaciones adicionales que puedan introducirse desde la perspectiva de la protección civil en lo relativo a las situaciones de contingencia migratoria extraordinaria, a fin de establecer las medidas específicas que se requieran para atender estas situaciones de acuerdo con la normativa de aplicación.

La disposición final primera determina los títulos competenciales al amparo de los cuales se aprueba esta Ley, que son los referidos en las reglas 1.ª y 2.ª del artículo 149.1 de la Constitución Española, que atribuyen al Estado competencia exclusiva sobre la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, y en las materias de inmigración y extranjería, respectivamente.

La disposición final segunda regula una habilitación normativa, que prevé que mediante real decreto se protocolizarán las actuaciones que deberán realizar las comunidades autónomas de origen y destino para coordinar la ubicación de personas menores de edad migrantes no acompañadas.

Finalmente, la disposición final tercera prevé la entrada en vigor de esta ley al día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

Artículo único. Modificación de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

La Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, queda modificada como sigue:

Uno. Se adiciona un nuevo artículo 35 bis con la siguiente redacción:

«Artículo 35 bis. Contingencia migratoria extraordinaria para la protección del interés superior de la infancia y la adolescencia migrante no acompañada.

Se declara la situación de contingencia migratoria extraordinaria, y se aprueba el Plan de respuesta a dicha situación, en los territorios de la Comunidad Autónoma de Canarias y de las Ciudades de Ceuta y Melilla, atendiendo a las peculiaridades de su ubicación geográfica y a las condiciones estructurales de los flujos migratorios en la actualidad.

Dicha situación de contingencia migratoria extraordinaria determinará que se establezca por el órgano competente de la Administración General del Estado cuál debe ser la comunidad autónoma a la que se traslade para su ubicación a la persona menor de edad extranjera no acompañada en cada caso en los términos previstos en los artículos 35 ter y 35 quáter, siempre que se produzca una sobreocupación respecto del número de plazas disponibles en el sistema de protección de dichas personas en la que el número de personas migrantes menores de edad no acompañadas acogidas representen al menos un 150 por ciento de las plazas disponibles en el sistema.

La Comunidad Autónoma de Canarias y las Ciudades de Ceuta y Melilla han de mantener en activo, para la aplicación de lo dispuesto en la presente Ley en cuanto a la situación de contingencia migratoria extraordinaria para la protección del interés superior de la infancia y la adolescencia migrante no acompañada, al menos el número de plazas disponibles existente a la entrada en vigor de la presente Ley. A este respecto se tendrá en cuenta el número de plazas ordinarias, bien en acogimiento residencial o familiar dentro del sistema de protección de la comunidad o ciudad autónoma recogidas en el Anexo de esta Ley, que podrá actualizarse por real decreto a propuesta de la Comunidad Autónoma de Canarias o de las Ciudades de Ceuta o Melilla con la información que suministren.»

Dos. Se adiciona un nuevo artículo 35 ter con la siguiente redacción:

«Artículo 35 ter. *Modelo de gestión de contingencias migratorias extraordinarias para la infancia y adolescencia migrante no acompañada.*

1. El Modelo de gestión de contingencias migratorias extraordinarias para la infancia y adolescencia migrante no acompañada contendrá el conjunto de criterios objetivos para la determinación, por el órgano competente de la Administración General del Estado, de cuál debe ser la ubicación de las personas menores de edad migrantes no acompañadas en las diferentes comunidades autónomas, así como la regulación del mecanismo de derivación de las personas menores de edad extranjeras no acompañadas a otras comunidades autónomas y los criterios para la determinación de plazas por comunidad autónoma en caso de derivación.

2. Dicho Modelo de gestión será acordado en régimen de cooperación por la Conferencia Sectorial de Infancia y Adolescencia atendiendo al principio de solidaridad consagrado en el artículo 2.bis.3.

3. En defecto de aprobación de un nuevo modelo de gestión, y en atención a la protección del interés superior de las personas menores de edad extranjeras no acompañadas, se aplicará con las adaptaciones necesarias, para el desarrollo de los criterios de aplicación del Plan previstos en el artículo 35 quinquies, el último modelo de gestión de contingencias migratorias para la infancia y adolescencia no acompañada aprobado por la Conferencia Sectorial de Infancia y Adolescencia.»

Tres. Se adiciona un nuevo artículo 35 quáter con la siguiente redacción:

«Artículo 35 quáter. *Plan de respuesta ante la situación de contingencia migratoria extraordinaria.*

1. El Plan de respuesta ante una situación de contingencia migratoria extraordinaria comprende el conjunto de actuaciones a desarrollar ante la declaración de una situación de esta naturaleza, y comprenderá las que se regulan en este artículo, así como las previstas en los criterios de aplicación del Plan a que se refiere el artículo siguiente, y las establecidas en el Protocolo Marco de Menores Extranjeros No Acompañados previsto en el reglamento de desarrollo de esta Ley Orgánica y publicado en el “Boletín Oficial del Estado” de 16 de octubre de 2014, así como en la restante normativa de aplicación.

2. Producida la sobreocupación respecto del número mínimo de plazas del sistema de protección de personas menores de edad extranjeras no acompañadas que los territorios de Canarias, Ceuta y Melilla han de mantener en activo para la aplicación de lo dispuesto en la presente Ley en los términos previstos en el artículo 35 bis, si se localiza una persona extranjera no acompañada se realizarán las actuaciones contenidas en el Protocolo Marco referido en el apartado 1 con las especialidades y plazos recogidas en el presente artículo. Tanto si su minoría de edad es indubitada como si se trata de menores extranjeros no acompañados indocumentados cuya minoría de edad no pudiera ser establecida con seguridad, se procederá a realizar su reseña inmediata o a la mayor brevedad posible, y a su inscripción, si no estuvieran ya inscritos, en el Registro de Menores Extranjeros No Acompañados dentro de las veinticuatro horas siguientes desde esta reseña en la que se refleje la minoría, acreditada o no.

3. Mientras se mantenga la referida sobreocupación respecto del número mínimo de plazas del sistema de protección de personas menores de edad extranjeras no acompañadas en los territorios de Canarias, Ceuta y Melilla en los términos previstos en el artículo 35 bis, la persona extranjera no acompañada cuya minoría de edad sea indubitada o no pudiera ser establecida con seguridad, será trasladada en el plazo máximo de 15 días naturales desde la fecha de inscripción en el Registro de Menores Extranjeros No Acompañados, a la comunidad autónoma de destino, que será la que corresponda de acuerdo con lo establecido en el artículo 35 quinquies de la presente ley.

La propuesta de ubicación en una comunidad autónoma se adoptará por el órgano de la Administración General del Estado designado en el Plan y en la normativa reglamentaria de aplicación de forma simultánea a la inscripción en el Registro de Menores Extranjeros No Acompañados.

4. La resolución de ubicación y traslado a una concreta comunidad autónoma por el órgano competente de la Administración General del Estado será dictada dentro del plazo de los quince días naturales desde la inscripción, dentro de los cuales la persona afectada habrá de ser oída, dando conocimiento al Ministerio Fiscal en garantía del interés superior del menor y de los derechos que le confiere el ordenamiento jurídico.

Asimismo se garantiza la intervención del Ministerio Fiscal cuando así lo aprecie de oficio en cualesquiera de las actuaciones previstas en este artículo.

En todo caso, dicha resolución de traslado deberá inscribirse en el Registro de Menores Extranjeros No Acompañados, indicando la comunidad autónoma de destino en la que será ubicado.

5. En el supuesto de la persona extranjera no acompañada indocumentada cuya minoría de edad no pudiera ser establecida con seguridad recogido en el apartado anterior, se practicarán en la comunidad autónoma de destino las actuaciones del expediente de determinación de edad a que se refiere el artículo 35.3, en su caso, y las restantes que procedan conforme a la normativa de aplicación y al Protocolo Marco referido en el apartado 1 del presente artículo.

6. En lo no previsto en este artículo se aplicará, en cuanto a las actuaciones a realizar tras la localización de personas extranjeras no acompañadas que sean indubitadamente menores de edad, o personas que no porten documentación cuya minoría de edad no pueda ser establecida con seguridad, el Protocolo Marco referido en el apartado 1. Las entidades cuyo objeto se refiera total o parcialmente a la atención de personas menores extranjeras no acompañadas, así como las personas que actúen en su representación o encuadradas en su actividad de manera habitual estarán obligadas a poner en conocimiento de la autoridad correspondiente la localización de personas menores extranjeras no acompañadas a fin de que pueda procederse en los términos del referido Protocolo Marco respecto de las mismas.

7. En los criterios de aplicación del Plan de respuesta ante la situación de contingencia migratoria extraordinaria para la infancia y adolescencia migrante no

acompañada se incluirán las medidas que se estimen necesarias para establecer una financiación suficiente para el mismo.»

Cuatro. Se adiciona un nuevo artículo 35 quinquies con la siguiente redacción:

«Artículo 35 quinquies. *Criterios de aplicación del Plan de respuesta ante la situación de contingencia migratoria extraordinaria para la infancia y adolescencia migrante no acompañada.*

1. Los criterios de aplicación del Plan de respuesta ante la situación de contingencia migratoria extraordinaria para la infancia y adolescencia migrante no acompañada serán adoptados en el seno de la Conferencia Sectorial de Infancia y Adolescencia con carácter obligatorio para todas las comunidades autónomas en ejercicio de las funciones de coordinación de la Administración General del Estado, en los términos de la letra a) del artículo 151.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Los órganos competentes de las comunidades autónomas deberán realizar las actuaciones necesarias para garantizar la atención a los menores que deban ubicarse en su territorio en los plazos previstos por los criterios de aplicación aprobados en el seno de la Conferencia Sectorial de Infancia y Adolescencia de acuerdo con la resolución a la que se refiere el apartado 4 del artículo 35 quáter.

El cumplimiento de sus obligaciones por las Administraciones Públicas en relación con el Plan de respuesta ante la situación de contingencia migratoria extraordinaria para la infancia y la adolescencia migrante no acompañada será exigible ante los órganos competentes de la jurisdicción contencioso-administrativa de acuerdo con lo dispuesto en su normativa reguladora, y la negativa reiterada e injustificada al cumplimiento de sus obligaciones por la autoridad administrativa competente al efecto dará lugar a responsabilidades disciplinarias como infracción muy grave.

2. Dicho acuerdo recogerá los criterios objetivos para la determinación de la redistribución territorial de las personas menores de edad migrantes no acompañadas, así como la asignación de la tutela y custodia por parte de los servicios de protección de las comunidades autónomas en las que hayan sido redistribuidas.

3. Los criterios de aplicación del Plan una vez aprobados serán comunicados por la Secretaría de la Conferencia Sectorial de Infancia y Adolescencia a todas las comunidades autónomas afectadas por conducto de las personas titulares de la Consejerías competentes en materia de juventud e infancia, quienes darán traslado a su vez a los servicios de su titularidad, así como a otras Administraciones de su territorio que pudieran resultar afectadas y al Ministerio Fiscal.

4. En cuanto al régimen de tutela, guarda y acogimiento de menores, se estará a lo dispuesto en la legislación civil. Los menores que se desplacen sin autorización fuera del territorio de la comunidad autónoma titular de su guarda o tutela podrán ser conducidos por los servicios competentes una vez localizados nuevamente a su territorio y en cualquier caso deberán ser puestos a disposición de la autoridad correspondiente.

5. Las actuaciones a desarrollar por los órganos competentes de las comunidades autónomas en ejecución del Plan de respuesta y de sus criterios de aplicación podrán ser ejercidas en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco por las Diputaciones Forales de los Territorios Históricos de acuerdo con la distribución de competencias que se derive de su propia normativa de aplicación. A este efecto podrán participar en la Conferencia Sectorial de Infancia y Adolescencia en los términos que establezca la legislación autonómica.»

Cinco. Se adiciona una nueva letra f) al artículo 52 con la siguiente redacción:

«i) La ausencia de comunicación a la autoridad pública por parte de las entidades cuyo objeto se refiera total o parcialmente a la atención de personas menores extranjeras no acompañadas, así como de las personas que actúen en su representación o encuadradas en su actividad de manera habitual, de la localización de personas menores extranjeras no acompañadas a fin de que pueda procederse en consecuencia.»

Seis. Se adiciona un nuevo apartado 6 a la disposición adicional quinta con la siguiente redacción:

«6. Se entregará a las personas menores de edad extranjeras no acompañadas, si su grado de madurez lo permite, o a sus representantes legales en otro caso, una certificación de los datos que consten en el Registro de Menores Extranjeros No Acompañados que afecten al interesado, incluyendo los datos correspondientes a su identidad y la comunidad autónoma a la que se encuentre asignado.»

Siete. Se adiciona un Anexo con la siguiente redacción:

«Anexo

Número de plazas disponibles en el sistema de protección de las personas menores de edad extranjeras no acompañadas en Canarias, Ceuta y Melilla, a los efectos de la determinación de la sobreocupación a que se refiere el artículo 35 bis

Comunidad o Ciudad Autónoma	Número de plazas disponibles a los efectos del artículo 35 bis	Número de personas extranjeras menores de edad no acompañadas atendidas que determina la existencia de sobreocupación
Canarias	2.000	3.000
Ceuta	88	132
Melilla	166	249

»

Disposición adicional única. *Plazo de aprobación de los criterios de aplicación del Plan de respuesta ante la situación de contingencia migratoria extraordinaria para la infancia y adolescencia migrante no acompañada.*

Los criterios de aplicación del Plan de respuesta ante la situación de contingencia migratoria extraordinaria para la infancia y adolescencia migrante no acompañada deberán aprobarse en el plazo máximo de tres meses a partir de la entrada en vigor de esta ley, sin perjuicio de sus actualizaciones o revisiones posteriores cuando la situación lo requiera por el mismo procedimiento de su aprobación.

Disposición transitoria primera. *Criterios para la redistribución territorial y la asignación de la tutela y custodia de las personas menores de edad migrantes no acompañadas.*

A la entrada en vigor de esta ley, y hasta tanto no se apruebe en el seno de la Conferencia Sectorial de Infancia y Adolescencia el Modelo de gestión de contingencias migratorias extraordinarias para la infancia y adolescencia no acompañada a que se refiere el artículo 35 ter de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, regirá el modelo de gestión de contingencias migratorias para la infancia y adolescencia no acompañada aprobado por la Conferencia Sectorial de Infancia y Adolescencia en su reunión de 30 de septiembre de 2022, con las adaptaciones correspondientes a su carácter vinculante, de acuerdo con el artículo 35.ter.3 de la citada Ley Orgánica 4/2000, y al resto de las previsiones recogidas en dicha ley.

Asimismo, se aplicarán, con las adaptaciones correspondientes al caso, en cuanto al mecanismo de derivación de las personas menores de edad migrantes no acompañadas a otras comunidades autónomas y los criterios para la determinación de plazas por comunidad autónoma en caso de derivación, las previsiones recogidas en el «Plan de Respuesta ante crisis migratoria para menores migrantes 2022-2023 y la distribución del segundo reparto del crédito presupuestario de veinte millones de euros destinado a la atención a niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados», aprobado por Conferencia Sectorial de Infancia y adolescencia en su reunión de 30 de septiembre de 2022.

En tanto no se aprueben los criterios de aplicación del Plan de respuesta ante la situación de contingencia migratoria extraordinaria para la infancia y adolescencia migrante no acompañada a que se refiere el artículo 35. quáter. siete, se aplicarán las medidas de financiación previstas para el modelo de gestión de contingencias migratorias para la infancia y adolescencia no acompañada aprobado por la Conferencia Sectorial de Infancia y Adolescencia en su reunión de 30 de septiembre de 2022.

Disposición transitoria segunda. *Régimen transitorio para la Comunidad Autónoma de Canarias, Ceuta y Melilla.*

Se establecerá un periodo transitorio en el caso de la Comunidad Autónoma de Canarias y las Ciudades de Ceuta y Melilla, para la aplicación de lo dispuesto en esta ley respecto a las personas migrantes menores no acompañadas que a la entrada en vigor de la presente ley se encuentren en Canarias, Ceuta y Melilla y formen parte de la sobreocupación en el sistema de protección que represente al menos un 150 por ciento, de forma que, una vez identificadas las personas menores de edad migrantes no acompañadas afectadas por lo dispuesto en la misma, se proceda a la aplicación de las medidas previstas en esta ley en el plazo máximo de un año a partir de su entrada en vigor.

Disposición final primera. *Título competencial.*

Esta ley se dicta al amparo del artículo 149.1. 1.^a y 2.^a de la Constitución Española, que atribuyen al Estado competencia exclusiva sobre la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, y en las materias de inmigración y extranjería, respectivamente.

Disposición final segunda. *Habilitación normativa.*

Mediante real decreto se establecerán las actuaciones que deberán realizar las comunidades autónomas de origen y destino para dar cumplimiento a las previsiones del Plan para la determinación de la ubicación de personas menores de edad migrantes no acompañadas en los plazos establecidos, de modo que se protocolicen dichas actuaciones por real decreto en todo lo necesario para su realización con las necesarias garantías, de manera coordinada y ágil.

Asimismo, mediante real decreto se podrá actualizar el Anexo introducido en la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, mediante el apartado seis del artículo único de la presente Ley, a los efectos de su adaptación de acuerdo con lo dispuesto en el último párrafo del artículo 35 bis.

Disposición final tercera. *Entrada en vigor.*

La presente ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».