



CONSEJERÍA DE FAMILIA, JUVENTUD Y
POLÍTICA SOCIAL

ORDEN

NÚMERO: 1260/2023

CONSEJERÍA DE FAMILIA, JUVENTUD Y POLÍTICA SOCIAL.

Expte.: 140/2023 (Antecedentes: 179/2022 y 186/2020
(A/SER-027448/2020)

UNIDAD ADMINISTRATIVA
DIVISIÓN DE CONTRATACIÓN

En uso de las atribuciones que me han sido conferidas por las disposiciones vigentes

Examinados los documentos obrantes en el expediente procede resolver teniendo en cuenta los siguientes:

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO: Mediante Orden 1181/2021, de 12 de julio, se adjudicó el contrato de servicios, denominado: "GESTIÓN DEL COMPLEJO ASISTENCIAL DE VALLECAS PARA PERSONAS MAYORES AFECTADAS DE LA ENFERMEDAD DE ALZHEIMER (RESIDENCIA, CENTRO DE DÍA Y CENTRO DE FORMACIÓN)" a ASOCIACIÓN EDAD DORADA MENSAJEROS DE LA PAZ (G81594962), formalizado en fecha 5 de agosto de 2021, con un plazo de duración que finaliza el día 15 de noviembre de 2023.

SEGUNDO: Desde el inicio de la ejecución del contrato se ha producido un malestar creciente entre los usuarios y familiares derivado de decisiones organizativas inadecuadas, continuos cambios de dirección y de deficiencias en la gestión del centro, mostrándose ausencia de capacidad para abordar el día a día del centro y de conocimiento para desarrollar su trabajo de conformidad con lo señalado en el apartado 2 del Pliego de Prescripciones Técnicas del contrato: la gestión de un complejo asistencial para la atención a personas mayores dependientes, afectadas por la enfermedad de Alzheimer, personas con necesidades concretas y específicas, no tratándose pues de un servicio genérico de atención a personas en situación de dependencia.

De esta manera, incluso en enero de 2022, el centro requirió de apoyos extraordinarios sociales y sanitarios como el suministro de test de antígenos para pruebas diagnósticas por el descontrol de un brote de Covid-19 teniendo incluso que ser intervenido mediante el nombramiento de un empleado público que supervisó la actividad del centro en tanto se controló el mencionado brote.

Todo ello llevó a la Dirección General de Atención al Mayor y a la Dependencia (DGAMD) a formular, tiempo después, la siguiente proposición:

"Vista la situación del COMPLEJO ASISTENCIAL DE VALLECAS PARA PERSONAS MAYORES AFECTADAS DE LA ENFERMEDAD DE ALZHEIMER (RESIDENCIA, CENTRO DE DÍA Y CENTRO DE FORMACIÓN) se propone al titular de la Viceconsejería de Familia, Juventud y Política Social la designación del empleado público D. MANUEL JIMÉNEZ DE LIAÑO, Director del CADP Arganda, adscrito a la Agencia Madrileña de Atención Social (que ya había sido designado para monitorizar la actividad del centro en el brote de covid-19 antes mencionado) como representante de la Administración en el contrato referenciado adjudicado a la entidad EDAD DORADA – MENSAJEROS DE LA PAZ en virtud de su capacitación y experiencia en la gestión de centros sociosanitarios, y las circunstancias excepcionales que acontecen en este caso".

De manera que, con fecha 9 de junio de 2022, la titular de esta Consejería, mediante Orden

1558/2021, de 28 de septiembre, designó al mencionado empleado público representante de la Administración en el contrato, en virtud de su capacitación y experiencia en la gestión de centros socio sanitarios, con efectos del día 10 de junio de 2022.

El empleado público designado, ha venido realizando entre otras las siguientes funciones:

Control de la evolución del centro.

Analizar, evaluar o detectar las principales causas de la situación del centro: clima laboral, conflictos de entidad con familias y éstas con otros grupos de interés, rotaciones, no reposición de las bajas o ausencias, despidos efectuados por el contratista, protocolos y decisiones organizativas, etc.

Asegurar una correcta coordinación con los servicios sociosanitarios, estando al corriente de todas las necesidades de los residentes del centro y demandando una atención adecuada tanto a los médicos de los que disponga en plantilla

Elaborar un informe detallado de la situación abordada, los medios dispuestos durante la intervención y la situación al final de la misma.

Esta decisión de nombramiento excepcional, ha tenido que ser mantenida en el tiempo toda vez que, de un lado, era imprescindible para disponer de un cauce de comunicación entre los distintos agentes que actúen en el centro; y de otro, permitía garantizar la contratación del personal necesario o conocer las razones para no hacerlo.

A pesar de las labores del citado empleado público en el contrato, en la gestión de la residencia, por parte del contratista se han venido produciendo reiterados incumplimientos de las obligaciones establecidas en los pliegos y de resolución insatisfactoria de los requerimientos que se le enviaban para que se corrigiesen.

TERCERO: A lo largo del año 2022 la situación en el centro se ha ido deteriorando lo que ha incrementado el número de quejas relacionadas con su gestión.

Así, durante 2022 se han recibido en la Subdirección General de Centros y Servicios de la DGAMD, 145 reclamaciones de distinta tipología lo que representa el 38,56 % de todas las quejas recibidas por la gestión de los centros de gestión indirecta. En términos comparativos con el resto de residencias el promedio de quejas formuladas únicamente alcanza un promedio del 3.61% del total (excluyendo de los datos de este complejo asistencial).

En 60 reclamaciones se hace referencia a carencias de la dotación del personal que presta servicios en el centro:

- En 35 reclamaciones denuncian la falta de personal médico.
- 28 reclamaciones refieren la falta de personal de enfermería.
- En 5 de las reclamaciones se indican la falta de responsables a los que dirigirse en el centro.
- 2 reclamaciones son por falta de personal de limpieza.
- y 2 por la falta de personal de mantenimiento.

40 reclamaciones se refieren al mantenimiento del centro, por diversos motivos:

- 12 por existencia de goteras.
- Otras 12 por la falta de calefacción en diversas zonas, o por su mal funcionamiento.
- En 7 ocasiones es por las molestias provocadas por la realización de obras.
- Otras 7 por la falta de bombillas lo que genera zonas de penumbra en el centro.

- 6 reclamaciones son por averías telefónicas.
- En 5 ocasiones se denunció la falta de alcachofas en las duchas.
- 3 quejas fueron por el mal funcionamiento de los timbres de emergencia en las habitaciones.
- Otros 3 casos por el mal funcionamiento del aire acondicionado.
- Por último, hay varias quejas relativas a los bancos del jardín, a la lavandería, al mobiliario o al estado de las tuberías.

28 reclamaciones relativas a los cuidados dispensados a los residentes,

24 están relacionadas con la alimentación.

14 son quejas por la limpieza e higiene:

- 9 de ellas se refieren a la falta de higiene con los usuarios, provocando en ocasiones infecciones de orina.
- 5 de ellas relativas a la limpieza del centro,

14 quejas se refieren a la falta de actividades y de fisioterapia.

13 quejas son por errores en la administración de medicación.

12 reclamaciones por medidas adoptadas relacionadas con el COVID.

9 por el extravío de objetos personales.

- En 6 casos se refieren a la pérdida de ropa.
- En 3 al extravío de dentaduras.

También hay 9 reclamaciones por la mala atención o la falta de información a familiares, 8 quejas por las caídas de algún usuario y, por último, una reclamación por cobros injustificados de medicación.

CUARTO: Para el seguimiento de los contratos de servicios en los centros de gestión indirecta, los técnicos de la mencionada Subdirección General de Centros y Servicios realizan visitas al centro para la comprobación del cumplimiento de los pliegos por parte del contratista.

Durante el año 2022, además de las actuaciones supervisoras realizadas por el empleado público designado responsable de ejecución del contrato, que realizaba una visita semanal al centro, se han realizado 20 visitas que han generado requerimientos de corrección de multitud de incumplimientos relativos a:

- El mantenimiento del centro, sus instalaciones y equipamiento.
- La falta de personal, tanto de atención directa (desde médico, personal de enfermería o DUE a gerocultores) como indirecta (ingeniero de mantenimiento).
- Implantación efectiva de las mejoras del contrato ofertadas.
- Atención a las alarmas del sistema de llamadas paciente-enfermera.
- Identificación correcta del material (gafas nasales, concentrador de oxígeno).
- Actualización en tablón de horarios de ingestas y de pictogramas.
- Problemas con los registros, hojas de cuidados, paseos, cambios posturales, caídas, anticoagulantes (sintrom), curas, oxígeno, medicación, sujeciones, peso, tensión arterial.
- Actividades fisioterapia y terapia ocupacional y valoración de actividades de animación sociocultural.
- Actualización de los Planes de Actuación Individualizada de los usuarios (PAI).
- Cierre de los carros de la medicación.

- Actualización y clarificación de protocolos.
- Necesidad de clarificar información sobre las funciones de personal de enfermería con proceso abierto de homologación de titulación.
- Actualización de inventarios de ropa de los residentes.
- Limpieza de equipamientos (colchonetas y colchones antiescaras).
- Valoraciones actualizadas del departamento psicología.
- El uso correcto de la mascarilla por parte del personal.

QUINTO: Con fecha 7 de diciembre de 2022, en el ejercicio de las funciones de seguimiento y control de la ejecución del contrato, se realizó una visita al centro por personal técnico de la DGAMD, como consecuencia de la misma, se emitió un informe técnico en el que se señalaba el incumplimiento de los requerimientos de personal establecidos en el PPT durante el periodo comprendido entre el 28 de noviembre y el 04 de diciembre de 2022. En concreto se comprobó la falta de personal médico (total ausencia en dicho periodo) y de enfermería (mitad de la presencia requerida en la mayoría de los turnos y ausencia total en varios de ellos).

Como consecuencia se propuso la imposición de la penalidad prevista en el apartado 21. B.1.5 de la cláusula primera del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP) que rigen el contrato, esto es, el incumplimiento del apartado VII del PPT en lo relativo a horarios y presencia física de personal médico o de enfermería. Dado que, se trataba de un incumplimiento muy grave, la penalidad propuesta ascendía a un 1% del precio anual de adjudicación, esto es, 45.569,82 euros, dicha penalidad se impuso mediante Orden 203/2023, de 3 de febrero del 2023, de esta Consejería,

SEXTO: Desde el comienzo de este año 2023 se han llevado a cabo 4 nuevas visitas que han originado nuevos requerimientos relativos a la falta de personal sanitario y a problemas con la inscripción de los profesionales sanitarios que prestan sus servicios en el centro, en los Colegios Profesionales respectivos, y ello a pesar de que, incluso, como se ha mencionado en el apartado anterior, se había procedido al inicio de una penalización. Asimismo, estos nuevos requerimientos inciden en la falta de implantación de las mejoras del contrato ofertadas, no pudiendo mantenerse en el tiempo justificaciones sobre dicho extremo. Igualmente, no se corrigen las malas prácticas y ausencia de actualizaciones y en la elaboración de los PAI de usuarios o en la correcta y completa incorporación de registros de enfermería (glucemia, oxígeno, curas, medicación), persistiendo las deficiencias sobre el mantenimiento preventivo y correctivo que corresponde al contratista, tanto respecto a las instalaciones como a los equipamientos.

SÉPTIMO: Por su parte, y en paralelo a la actuación de la DGAMD, la Subdirección General de Inspección de Centros y Servicios Sociales de la Dirección General de Evaluación, Calidad e Innovación de esta Consejería ha realizado al centro las inspecciones periódicas, que fijan la Ley 12/2022, de 21 de diciembre, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid y los diferentes Planes Especiales Anuales de inspección, realizándose seis visitas desde el inicio de la prestación de los servicios de gestión del centro.

Como resultado de las visitas efectuadas el 3 de agosto de 2021 y el 20 de enero de 2022, se procedió a incoar procedimiento sancionador al haberse detectado varios incumplimientos de la normativa en materia de sujeciones y de registros de curas, cuidado de enseres, higiene de los usuarios, alimentación, deficiencias en el sistema de llamadas, así como en la administración de medicación y el seguimiento médico de los usuarios. El procedimiento finalizó con la imposición de una sanción económica por importe total de 24.001,00 euros.

Como consecuencia de la visita realizada el 24 de enero de 2023, se ha procedido a la apertura de un nuevo procedimiento sancionador, aún no resuelto, por deficiencias en el personal del centro (carencias de personal y de titulación de algunas categorías profesionales), y problemas con la supervisión y administración de medicamentos.

OCTAVO: Mediante Orden 592/2023, de 28 de febrero, se acuerda el inicio del procedimiento de resolución del contrato de referencia, al concurrir la causa de resolución prevista en el artículo 211 f) de la LCSP, con incautación total de la garantía definitiva.

Asimismo, se les concedió al contratista y al avalista un plazo de diez días naturales para que formularan las alegaciones y presentasen los documentos o justificaciones que estimaran pertinentes.

El día 7 de marzo de 2023, la entidad ASOCIACIÓN EDAD DORADA MENSAJEROS DE LA PAZ, manifiesta que no van a proceder a realizar ninguna alegación ni oposición al acuerdo de inicio de resolución contractual.

En cuanto a las alegaciones concedidas al Avalista, pasado el plazo otorgado para ello, no han presentado ninguna alegación u oposición.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO: Hay que señalar que la licitación fue publicada en el DOUE el día 16 de noviembre de 2020; en el Perfil de contratante el día 13 de noviembre y en el BOCM el día 23 de noviembre de 2020, siendo adjudicado el contrato mediante la citada Orden 1181/2021, de 12 de julio, por lo que este contrato se rige por lo previsto en los Pliegos, en la LCSP, y en cuanto no se oponga a lo establecido en la misma, rige el Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, por el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre (RGLCAP), por el Pliego de Cláusulas Administrativas Generales para la Contratación de Estudios y Servicios Técnicos, aprobado por Orden de 8 de marzo de 1972, por las Leyes aprobadas por las Asamblea de Madrid y por el Reglamento General de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid, aprobado por Decreto 49/2003, de 3 de abril y sus normas complementarias. Supletoriamente, se aplicarán las normas estatales sobre contratos públicos que no tengan carácter básico, las restantes normas de derecho administrativo y, en su defecto, las de derecho privado (Cláusula 2 del PCAP).

SEGUNDO: En la Cláusula 43 del PCAP se prevén las causas de resolución del contrato, que se añaden a las recogidas en los artículos 98, 211 y 313 de la LCSP, en esta Cláusula se establece:

“La resolución del contrato se acordará por el órgano de contratación de oficio o a instancia del contratista, en su caso, mediante procedimiento tramitado en la forma reglamentariamente establecida por el artículo 109 del RGLCAP.

En los casos de resolución por incumplimiento culpable del contratista, le será incautada la garantía y deberá, además, indemnizar a la Administración los daños y perjuicios ocasionados en lo que excedan del importe de la garantía incautada.

Para la aplicación de las causas de resolución se estará a lo dispuesto en los artículos 212 de la LCSP y 110 del RGLCAP, y para sus efectos a lo dispuesto en los artículos 213 y 313 de la LCSP (de sus efectos en la generalidad de los contratos y en el contrato de servicios en particular).”

TERCERO: En la Cláusula 44 del mencionado Pliego, se determina:

“De acuerdo con lo establecido en la cláusula segunda del pliego, este contrato tiene carácter administrativo. El órgano de contratación tiene la facultad de resolver cuantas cuestiones se susciten durante la vigencia del mismo sobre su interpretación, modificación, efectos y extinción, dentro de los límites y con sujeción a los requisitos señalados en la ley”.

El artículo 190 de la LCSP, dispone: *“Dentro de los límites y con sujeción a los requisitos y efectos señalados en la presente Ley, el órgano de contratación ostenta la prerrogativa de interpretar los contratos administrativos, resolver las dudas que ofrezca su cumplimiento, modificarlos por razones de interés público, declarar la responsabilidad imputable al contratista a raíz de la ejecución del contrato, suspender la ejecución del mismo, acordar su resolución y determinar los efectos de esta.”*

En relación con lo anterior el artículo 211. Causas de resolución define que “Son causas de resolución... y entre otras en su apartado f) El incumplimiento de la obligación principal del contrato.

Además, el artículo 213. *“Efectos de la resolución dice textualmente que:*

3. Cuando el contrato se resuelva por incumplimiento culpable del contratista le será incautada la garantía y deberá, además, indemnizar a la Administración los daños y perjuicios ocasionados en lo que excedan del importe de la garantía incautada.

5. En todo caso el acuerdo de resolución contendrá pronunciamiento expreso acerca de la procedencia o no de la pérdida, devolución o cancelación de la garantía que, en su caso, hubiese sido constituida.”

De lo anteriormente expuesto se deduce que ASOCIACIÓN EDAD DORADA MENSAJEROS DE LA PAZ ha incumplido la obligación principal del contrato definida en el apartado 1 de la Cláusula 1 del PCAP en el que se define el objeto del contrato: *“El servicio para la gestión del Complejo Asistencial de Vallecas para personas mayores afectadas de la enfermedad de Alzheimer (Residencia, Centro de Día y Centro de Formación) en relación con lo establecido en el apartado DEFINICION DEL SERVICIO en el Pliego de Prescripciones Técnicas la gestión de un complejo asistencial para la atención a personas mayores dependientes, afectadas por la enfermedad de Alzheimer...”*

Siendo que la residencia de mayores (es) el equipamiento destinado al alojamiento y atención, tanto permanente como temporal, de aquellas personas dependientes que precisan de asistencia continuada en la realización de las actividades de la vida diaria.

De forma fundamental el mismo apartado II del PPT, establece como obligaciones del adjudicatario:

- a) El alojamiento, que comprenderá: el uso de una habitación y zonas de convivencia; la manutención; la ropa de cama, mesa, aseo, el lavado, repasado y planchado de la ropa personal.*
- b) El cuidado personal, control y protección del usuario, que comprenderá la prestación de la asistencia necesaria para la realización de las actividades elementales de la vida diaria (aseo, higiene personal, vestido, alimentación) el mantenimiento de las capacidades funcionales de los usuarios, así como aquellas actividades encaminadas a la protección y salvaguarda de su integridad personal,*

entre otros servicios que se detallan a lo largo del Pliego y que se han de prestar conforme a los requerimientos establecidos en el mismo, siendo lo suficientemente graves por reiteradas y no subsanadas las deficiencias de atención detectadas para con los usuarios, la falta de personal asistencial y de forma fundamental la del personal sanitario, de forma continuada en el tiempo, por lo que el servicio contratado no se presta con la debida diligencia y por tanto no se alcanza con la gestión actual el fin del contrato ni el interés público perseguido que es la prestación de una adecuada atención a los usuarios del centro que, además, en este caso, son mayores vulnerables aquejados de la enfermedad de Alzheimer.

Por último, según el artículo 213.3 de la LCSP, cuando el contrato se resuelva por incumplimiento culpable del contratista le será incautada la garantía y deberá, además, indemnizar a la Administración los daños y perjuicios ocasionados en lo que exceda del importe de la garantía incautada.

Asimismo, el artículo 213.5 de la LCSP establece que, en todo caso, el acuerdo de resolución contendrá pronunciamiento expreso acerca de la procedencia o no de la pérdida, devolución o cancelación de la garantía que, en su caso, hubiese sido constituida.

Al tratarse de una resolución contractual por incumplimiento culpable del contratista, procede incautación de la garantía definitiva constituida por el contratista para responder del cumplimiento de este contrato, por importe de 683.547,23 euros, en la Tesorería de la Comunidad de Madrid, según acredita con resguardo de garantía en aval (BANCO SANTANDER, S.A.) número 202155002528B, de fecha 18 de mayo de 2021.

CUARTO: Al haber manifestado el contratista que no va a realizar ninguna alegación ni oposición al acuerdo de inicio de resolución contractual y, al no haber presentado el avalista ningún escrito de oposición, procede confirmar en todos sus términos la Orden 592/2023, de 28 de febrero, por la que se acuerda el inicio del procedimiento de resolución del contrato de referencia

Por ello, vista la propuesta de la Dirección General de Atención al Mayor y a la Dependencia. de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid, Decreto 42/2021, de 19 de junio, de la Presidenta de la Comunidad de Madrid, por el que se establece el número y denominación de las Consejerías de la Comunidad de Madrid, 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, los artículos 211, 212 y 213 de la LCSP, los artículos 109, 112 y 113 del RGLCAP y los artículos 56 y 58 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas,

RESUELVO

PRIMERO. - Acordar la resolución del contrato de servicios denominado: “GESTIÓN DEL COMPLEJO ASISTENCIAL DE VALLECAS PARA PERSONAS MAYORES AFECTADAS DE LA ENFERMEDAD DE ALZHEIMER (RESIDENCIA, CENTRO DE DÍA Y CENTRO DE FORMACIÓN)” adjudicado a ASOCIACIÓN EDAD DORADA MENSAJEROS DE LA PAZ, al concurrir la causa de resolución prevista en el artículo 211 f) de la LCSP.

SEGUNDO: Acordar la incautación total de la garantía definitiva depositada en la Tesorería de la Comunidad de Madrid, resguardo de garantía en AVAL del Banco de Santander, número de resguardo 202155002528B, de fecha 18 de mayo de 2021, por importe de 683.547,23 euros (aval inscrito en el Registro Especial de Avaluos, con el número 0049-2662-99-2110000939).

TERCERO. - La resolución del contrato tendrá efectos a partir del día siguiente de que se acuerde por el Órgano de Contratación.

Contra el presente acto, que pone fin a la vía administrativa, podrá interponerse con carácter potestativo recurso de reposición en el plazo de un mes, ante el mismo órgano que lo ha dictado, o bien, directamente, recurso contencioso-administrativo en el plazo de dos meses, ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia o los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo de Madrid, ambos plazos contados desde el día siguiente al de la recepción de la notificación, sin perjuicio de cualquier otro recurso que se estime procedente interponer. Todo ello conforme a lo dispuesto en los artículos 123 y 124 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y artículos 8 a 12 y 46 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Fecha

26 de abril de 2023

LA CONSEJERA DE FAMILIA, JUVENTUD Y POLÍTICA SOCIAL
(P.D. Orden 1558/2021, de 28 de septiembre, BOCM nº 239, de 7/10/2021)
EL VICECONSEJERO DE FAMILIA, JUVENTUD Y POLÍTICA SOCIAL