



ORDEN

NÚMERO 1642/2026

CONSEJERÍA DE FAMILIA, JUVENTUD Y ASUNTOS SOCIALES

Unidad Administrativa
DIVISIÓN DE CONTRATACIÓN

AM002-21-72-C2151-07-00-22P

PRIMERO.- Mediante Orden 470/2022, de 8 de marzo, de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social se adjudicaron a la entidad Sereni Orizzonti 1 S.P.A. Sucursal España (W0057832H), 111 plazas del "Acuerdo Marco del Servicio Público de Atención Residencial a Personas Mayores Dependientes, Modalidad Financiación Total y Parcial. Año 2021", en el centro denominado Residencia La Edad de Oro, número de registro de centro C2151 ubicado en C/ Príncipe de Asturias, 1 - 28607 El Alamo - Madrid.

A fecha de esta Orden, la Consejería De Familia, Juventud y Asuntos Sociales tiene suscrito un contrato basado de dicho Acuerdo Marco por un total de 90 plazas en el citado centro residencial.

SEGUNDO.- Con fecha 8 de enero de 2026, en el ejercicio de las funciones de seguimiento y control de la ejecución del contrato, se realiza al centro una visita por un técnico de la Dirección General de Atención al Mayor y a la Dependencia. Como consecuencia de la citada visita, se emite informe técnico en el que se señala que la presencia física del personal de atención directa supone una ratio del 0,43.

La ratio se ha calculado sobre el número de profesionales que han prestado servicios, según la documentación de fichajes aportada por el centro y una ocupación media de 106 usuarios, durante el periodo del 15 al 21 de diciembre de 2025, conforme al siguiente detalle:

RATIO SEMANAL							
Nº de Usuarios	106						
Atención directa	Días de cobertura	Horas semanales	Minutos	Carga semanal (horas decimales)	Semanas cobertura	Horas año	Plantilla equivalente
DUEs	7	49,00	12,00	49,20	52,14	2.565,29	1,45
Gerocultores	7	1208,00	46,00	1208,77	52,14	63.025,09	35,57
Médico	5	34,00	16,00	34,27	49,40	1.692,77	0,96
Fisio	5	69,00	35,00	69,58	49,40	3.437,42	1,94
TO	5	67,00	46,00	67,77	49,40	3.347,67	1,89
TS	5	76,00	6,00	76,10	49,40	3.759,34	2,12
Psicólogo	5			0,00	49,40	0,00	0,00
Animador sociocultural	5			0,00	49,40	0,00	0,00
Director	5	41,00	6,00	41,10	49,40	2.030,34	1,15
Atención Indirecta							
Mantenimiento	7	72,00	22,00	72,37	52,14	3.773,20	2,13
Cocinero	7	76,00	55,00	76,92	52,14	4.010,44	2,26
Pinche de cocina	7			0,00	52,14	0,00	0,00
Limpiador	7	380,00	4,00	380,07	52,14	19.816,68	11,18
						77.827,59	60,64
						Plantilla Equivalente A. Directa	45,07
						Ratio Atención Directa	0,43
Horas/año x trabajador	1.772,00						

TERCERO.- A la vista de lo anterior, mediante escrito de fecha 4 de febrero de 2026, la Dirección General de Atención al Mayor y a la Dependencia, comunicó a la entidad, a los efectos del trámite de audiencia y alegaciones, la siguiente propuesta de imposición de penalidades:

La tipificación de los hechos como incumplimiento de la obligación contractual descrita en el apartado 21 B.2.1 de la Cláusula 1ª del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares que rigen el contrato y la imposición de una penalidad del 1 % de la BP, esto es, 23.652,00 euros, como resultado de los siguientes cálculos: 1% (90 plazas x 72 euros/plaza/día x 365 días).

En dicha comunicación se concede a la entidad 10 días para efectuar las alegaciones que tenga por convenientes.

CUARTO.- Con fecha 11 de febrero de 2026, la entidad presenta escrito de alegaciones solicitando el archivo del expediente de penalidad sin imposición de sanción alguna o subsidiariamente, se aprecie la ausencia de culpabilidad o la concurrencia de causas externas no imputables al contratista o, subsidiariamente a lo anterior,



se modifique la calificación y el importe de la sanción dejándolo en apercibimiento o dictando medida correctora, sin sanción económica alguna.

QUINTO.- Con fecha 24 de febrero, la Dirección General de Atención al Mayor y a la Dependencia eleva propuesta de imposición al órgano de contratación por importe de 23.652 euros. En lo que se refiere a las alegaciones de la interesada las mismas no desvirtúan los hechos objeto de imposición de penalidad ni su cuantía.

1. En cuanto a la alegación primera, no existe error material alguno en el cálculo de la ratio de atención directa como manifiesta la entidad, al no haberse computado para el cálculo de la ratio las jornadas correspondientes a cuatro trabajadoras en la categoría de supervisión o apoyo de enfermería. El apartado VIII.4 del PPT define explícitamente las categorías de personal a computar para el cálculo de la ratio al señalar textualmente: “El personal para atender a los usuarios debe ser tal que asegure las siguientes ratios: 0,47, sumando a todos los profesionales de atención directa: director, médicos, enfermeros, gerocultores, fisioterapeuta, terapeuta ocupacional, trabajador social, psicólogo y animador sociocultural, éstos dos últimos cuando los haya”.

Por otro lado, tampoco sería posible, si esa fuera la pretensión de la entidad, que dichas horas computasen dentro de la categoría de DUE ya que, como la propia entidad pone de manifiesto, al no estar homologado el título ni contratados los profesionales con esta categoría en la fecha en la que se solicitaron los fichajes, no pueden ejercer ni realizar funciones propias de dicha categoría.

Por último, aun no siendo este el caso por los motivos expuestos más arriba, si, como pretende la entidad se contabilizarán dichas horas (98:33), obtendríamos una ratio de atención directa de 0,45 y continuará el incumplimiento de la ratio requerida en el PPT.

2. En segundo lugar, la entidad apela al principio de “realidad material”, según el cual se debería contabilizar las horas antes referidas porque estaban contratados legalmente por la entidad, se encontraban físicamente en el centro y “realizaron funciones materiales de enfermería y atención directa bajo la dirección del centro.”

Resulta evidente que este personal no puede ser sustituido, como pretende la entidad, por la presencia de personal sin el correspondiente título homologado. En este sentido, el Real Decreto 459/2010, de 16 de abril, por el que se regulan las condiciones para el reconocimiento de efectos profesionales a títulos extranjeros de especialista en Ciencias de la Salud, obtenidos en Estados no miembros de la Unión Europea, en su artículo 1.3 dispone las condiciones para el ejercicio de las citadas profesiones de acuerdo con el siguiente tenor literal:

“La resolución favorable al reconocimiento de efectos profesionales al título de especialista obtenido en un Estado no miembro de la Unión Europea en los términos previstos en este real decreto, otorgará los mismos derechos y obligaciones profesionales que el título español de especialista y será requisito imprescindible para el ejercicio, por cuenta propia o ajena, de la profesión de especialista de que se trate en España.”

Por otro lado, es necesario señalar en este punto que para el cómputo total de la ratio no sólo se ha tenido en cuenta las horas de DUEs sino que, tal y como indicamos más arriba y recoge el propio PPT, “el personal para atender a los usuarios debe ser tal que asegure las siguientes ratios: 0,47, sumando a todos los profesionales de atención directa: director, médicos, enfermeros, gerocultores, fisioterapeuta, terapeuta ocupacional, trabajador social, psicólogo y animador sociocultural, éstos dos últimos cuando los haya.”

Por lo tanto, no tiene cabida en los Pliegos de Prescripciones Técnicas por ser contrario a la normativa aplicable al efecto, incluir, como pretende a efectos del cómputo de la ratio las horas de presencia de personal sanitario, DUEs, que no dispone de la acreditación profesional necesaria para su ejercicio, según consta en el informe técnico realizado a raíz de la visita de control y seguimiento y reconoce la propia entidad.

3. En cuanto a la alegación tercera: “ausencia de culpabilidad y contexto de fuerza mayor, existencia notoria de crisis estructural de enfermería en el sector”, debemos señalar en primer lugar, puesto que es un argumento que la entidad esgrime a lo largo de su escrito de alegaciones, en cuanto a la vulneración de los principios de culpabilidad o de proporcionalidad de la infracción, que no estamos, como erróneamente lo califica la entidad, ante un procedimiento sancionador a cuya normativa se remite en su escrito. Estamos ante un procedimiento de imposición de penalidad por incumplimiento de las obligaciones contractuales suscritas por la entidad regulada en el artículo 192.1 Ley 9/2017, de 8 de



noviembre, de Contratos del Sector Público que establece que los pliegos o el documento contractual podrán prever penalidades para el caso de cumplimiento defectuoso de la prestación objeto del mismo. Este incumplimiento en sí mismo tiene una especial relevancia en cuanto que la falta de personal de atención directa, incide directamente en la correcta atención de los usuarios que debe garantizarse de forma permanente y continua. No es necesario, pues, como alega la entidad considerar otras circunstancias de reiteración, intencionalidad o perjuicio causado, a la gravedad del incumplimiento en sí mismo, para poder establecer la penalidad y su cuantía, ya que de producirse dichas circunstancias no serían sino agravantes o supuestos distintos de incumplimiento ya previstos en los propios pliegos con penalidades superiores.

Del mismo modo, la entidad alega circunstancia de fuerza mayor a la vez que explica las causas que la provocaron poniendo de manifiesto las dificultades existentes en el mercado laboral para contratación del personal de enfermería (aunque como señalamos más arriba, y cabe reiterar aquí, que en el incumplimiento de la ratio no solo se han tenido en cuenta las horas correspondientes a esta categoría). No obstante, la entidad adjudicataria debe conocer las condiciones a las que viene obligada para el correcto cumplimiento de las prestaciones del contrato suscrito que se concretan en el Pliego de Prescripciones Técnicas y que deben ser previstas y cumplidas de forma continuada desde el inicio y durante todo el tiempo de vigencia del contrato, por lo que no cabría alegar dificultades en la contratación u otras circunstancias de contexto para su cumplimiento.

4. En cuanto a la proporcionalidad de la penalidad, tenemos que reiterar lo ya dicho más arriba en cuanto a que no estamos ante un procedimiento sancionador y rechazar el argumento de *abuso en la discrecionalidad* ya que, como debe conocer al adjudicatario, en el marco del artículo 192 de la Ley de Contratos del Sector Público, el apartado 21.B de la cláusula primera del Pliego de Prescripciones Técnicas que rige en el Acuerdo Marco señala explícitamente las causas objeto de penalidad y establece sus cuantías si que quepa discrecionalidad alguna en su aplicación.

SEXTO.- Una vez desestimadas las alegaciones formuladas por la empresa contratista y constatados los incumplimientos contractuales producidos, hay que señalar que el Pliego de Prescripciones Técnicas del Acuerdo Marco establece en el apartado VIII:

“3. Las residencias que hayan resultado adjudicatarias deberán garantizar los servicios, dotándose de los recursos necesarios atendiendo a los siguientes criterios:

- a) *Atención médica diaria con presencia física de lunes a viernes y los fines de semana localizable. Esta atención se prestará preferentemente por médico geriatra.*
- b) *Cuidados de enfermería con presencia física de lunes a domingo, todos los días del año, garantizándose el carácter continuo y permanente del servicio.*
- c) *La plantilla de gerocultores deberá estar integrada por profesionales con formación adecuada para la prestación de los servicios recogidos en el presente pliego con la frecuencia y calidad exigida, todos los días del año, garantizándose el carácter continuo y permanente del servicio de lunes a domingo.*
- d) *Se deberá disponer de personal asistencial (terapeutas ocupacionales, trabajadores sociales y fisioterapeutas) y opcionalmente de psicólogos y animadores socioculturales, con titulación, experiencia y número suficiente para prestar los servicios recogidos en el presente pliego.*
- e) *En todo caso se garantizará la presencia física, de lunes a viernes, como mínimo, del personal que seguidamente se relaciona:*
 - *Entre 1 y 50 plazas ocupadas:*
 - *Fisioterapeuta: 4 hs. diarias*
 - *Terapeuta Ocupacional: 4 hs. diarias*
 - *A partir de 51 plazas ocupadas, la presencia física descrita anteriormente se incrementará en dos horas diarias por cada 25 plazas ocupadas o fracción.*

4. *El personal para atender a los usuarios debe ser tal que asegure las siguientes ratios:*

- *0,47, sumando a todos los profesionales de atención directa: director, médicos, enfermeros, gerocultores, fisioterapeuta, terapeuta ocupacional, trabajador social, psicólogo y animador sociocultural, éstos dos últimos cuando los haya.*
- *0,33, de gerocultores.*
- *0,15, sumando a todos los profesionales encargados de la limpieza, cocina y mantenimiento.*

En el cálculo de la ratio se incluirá el personal citado en cada caso, que se encuentre prestando sus servicios, de



manera efectiva en el centro durante el periodo de cómputo.

El cálculo se realizará computando cada efectivo en la equivalencia que corresponda según la proporción entre su jornada de trabajo y el 100% de la jornada anual según el convenio colectivo aplicable en cada centro.

En el denominador para el cálculo de la ratio se computarán todos los usuarios de la residencia. A tal efecto se tendrán en cuenta todas las plazas realmente ocupadas independientemente de que en el momento del cómputo los usuarios se encuentren temporalmente ausentes por ingreso hospitalario, permiso de ausencia reglamentario o cualquier otra causa.”

UNDÉCIMO.- El hecho descrito en el apartado SEGUNDO de esta Orden se tipifica como una de las infracciones descritas en el punto 2.1, del apartado 21.B de la cláusula 1ª del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares que rigen el Acuerdo Marco, a cuyo tenor:

“2. Graves: Se podrá imponer una penalidad del 1 % de la BP en los siguientes casos:

2.1. Por la utilización de medios personales inferiores a los establecidos en el Pliego de Prescripciones Técnicas, salvo lo recogido en el anterior apartado punto 1.5.

El párrafo segundo del citado apartado 21.B, establece que la base económica de penalización (en adelante, BP) se calculará sobre el total de las plazas contratadas al adjudicatario en el centro en el que se haya producido el incumplimiento o cumplimiento defectuoso y en el momento en que se haya producido el hecho que dé lugar a las mismas, valoradas al presupuesto de licitación (72,00 € plaza/día) por los días del año, es decir se aplicará la siguiente fórmula: BP= Plazas contratadas x 72,00 € plaza/día x 365 días.

En cuanto a su cuantía y forma de cálculo de la penalidad se mantiene lo establecido en la Comunicación del Director General de Atención al Mayor y a la Dependencia de 4 de febrero de 2026, y que se reproduce en el punto tercero de esta Orden.

De acuerdo con lo expuesto, y de conformidad con la propuesta de la Dirección General de Atención al Mayor y a la Dependencia, en aplicación del art. 192 de 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 del apartado 21 de la cláusula 1 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares por el que se rige el citado Acuerdo Marco.

DISPONGO

Imponer a **SERENI ORIZZONTI 1 S.P.A. SUCURSAL ESPAÑA (W0057832H)**, una penalidad por importe de **VEINTITRES MIL SEISCIENTOS CINCUENTA Y DOS EUROS (23.652,00 euros)** por incumplimiento del Pliego de Prescripciones Técnicas que rigen el Acuerdo Marco.

De acuerdo con el artículo 194.2 de la mencionada Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, la penalidad se hará efectiva mediante la deducción de las cantidades que en concepto de certificaciones mensuales deban abonarse al contratista, o sobre la garantía que se haya constituido cuando no pueda deducirse de las mencionadas certificaciones.

Contra el presente acto, que pone fin a la vía administrativa, podrá interponerse con carácter potestativo recurso de reposición en el plazo 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.



--

Madrid, a fecha de firma.

<p>LA CONSEJERA DE FAMILIA, JUVENTUD Y ASUNTOS SOCIALES (P.D. Orden 3147/2023, de 5 de diciembre, BOCM nº 304, de 22/12/2023) EL DIRECTOR GENERAL DE ATENCIÓN AL MAYOR Y A LA DEPENDENCIA</p>

<p>Firmado digitalmente por: ALVAREZ LÓPEZ OSCAR Fecha: 2026.06.09 15:40</p>
--