

ORDEN**NÚMERO 3034/2026****CONSEJERÍA DE FAMILIA, JUVENTUD Y ASUNTOS SOCIALES**Unidad Administrativa
DIVISIÓN DE CONTRATACIÓN**Exp.: AM002-21-16-C2557-07-00-22**

PRIMERO.- Mediante Orden 470/2022, de 8 de marzo, de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social se adjudicaron a la entidad Residencia Guadarrama Escorial, S.L. (B82830837), 56 plazas del citado “Acuerdo Marco del Servicio Público de Atención Residencial a Personas Mayores Dependientes, Modalidad Financiación Total y Parcial. Año 2021”, en el Centro denominado Residencia Guadarrama Escorial, número de registro de centro C2557 ubicado en C/ Los Builes, 1 - 28440 Guadarrama – Madrid.

Por Orden 1337/2022 de 20 de junio, se adjudicó contrato basado de 30 plazas de financiación total y 22 plazas de financiación parcial, en el citado centro, con un plazo de duración del 1 de julio de 2022 hasta el 30 de junio de 2024.

Mediante Orden 985/2024, de 25 de marzo, se prorrogó dicho Acuerdo Marco desde el 11 de abril de 2024 hasta el inicio de la ejecución del nuevo Acuerdo Marco del servicio público de atención residencial a personas mayores dependientes, en la misma modalidad de plazas, sin qué en ningún caso la prórroga pueda exceder del 10 de abril de 2026.

Por Orden 1984/2024, de 26 de junio, se prorrogó el contrato basado desde el día 1 de julio de 2024 hasta el inicio de la ejecución del nuevo Acuerdo Marco sin qué en ningún caso, la prórroga pueda exceder del 30 de junio de 2026.

Mediante Orden 3098/2024, de 2 de noviembre, se aprobó la primera modificación del citado contrato basado aumentándose en 2 el número de plazas contratadas, de financiación total pasando de 30 a 32 plazas y aumentándose en 0 el número de plazas contratadas, de financiación parcial pasando de 22 a 22 plazas.

A fecha 16 de abril de 2026, la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales tiene suscrito un contrato derivado de dicho Acuerdo Marco por un total de 54 plazas en el citado centro residencial.

SEGUNDO.- Con fecha 16 de abril 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 0,42.

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 78 usuarios, durante el periodo del 6 al 12 de abril de 2026 conforme al siguiente detalle:

RATIO SEMANAL								
Nº de Usuarios	78							
Atención directa	Días de cobertura	Horas semanales	Minutos	Carga semanal (horas decimales)	Semanas cobertura	101	Plantilla equivalente	Ratio categorías
DUEs	7	35,00	15,00	35,25	52,14	1.837,94	1,04	0,01
Gerocultores	7	874,00	20,00	874,33	52,14	45.587,74	25,73	0,33
Médico	5	39,00	55,00	39,92	52,14	2.081,26	1,17	0,02
Fisio	5	59,00	45,00	59,75	49,40	2.951,65	1,67	0,02
TO	5	38,00	52,00	38,87	49,40	1.920,01	1,08	0,01
TS	5	10,00	24,00	10,40	49,40	513,76	0,29	0,00
Psicólogo	5	0,00	0,00	0,00	49,40	0,00	0,00	0,00
Animador sociocultural	5	15,00	56,00	15,93	49,40	787,11	0,44	0,01
Director	5	38,00	32,00	38,53	49,40	1.903,55	1,07	0,01
Atención Indirecta								
Mantenimiento	7			0,00	52,14	0,00	0,00	0,00
Cocinero	7			0,00	52,14	0,00	0,00	0,00
Pinche de cocina	7			0,00	52,14	0,00	0,00	0,00
Limpiador	7			0,00	52,14	0,00	0,00	0,00
						55.679,46	32,50	0,42
						Plantilla Equivalente A. Directa		32,50
						Ratio Atención Directa		0,42

TERCERO.- A la vista de lo anterior, mediante escrito de fecha 5 de mayo de 2026, la Dirección General de Atención al Mayor y 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, 14.191,20 euros, como resultado de los siguientes cálculos: 1% (54 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 20 de mayo de 2026 la entidad presenta escrito de alegaciones solicitando el archivo del expediente de penalidad sin imposición de sanción alguna o subsidiariamente, se reduzca a su expresión mínima.

QUINTO.- La Dirección General de Atención al Mayor y a la Dependencia, con fecha 10 de junio de 2026, ha elevado propuesta de imposición de penalidades al órgano de contratación, por importe de 14.191,20 euros derivada del incumplimiento citado, ya que las alegaciones efectuadas por la entidad no han desvirtuado los hechos objeto de imposición de penalidad, ni su cuantía.

En cuanto a la alegación primera, la propia entidad, en su escrito de alegaciones, reconoce el incumplimiento de las obligaciones contractuales descritas en el apartado segundo, a la vez que pone de manifiesto problemas relacionados con la ausencia de personal, debido a las dificultades existentes en el mercado laboral para contratación del personal cuya deficiencia es objeto del presente expediente de penalidad. No obstante, la entidad debe conocer las condiciones a las que viene obligado 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 por el adjudicatario 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 organizativas para su cumplimiento.

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.

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 en su apartado VIII.4 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 tanto, la alegación formulada no desvirtúa el incumplimiento constatado ni justifica su exoneración.

En segundo lugar, debe recordarse que el propio pliego atribuye al adjudicatario la responsabilidad de dotarse de los recursos humanos necesarios para garantizar la correcta prestación del servicio, lo que incluye necesariamente la previsión de mecanismos organizativos suficientes para hacer frente a contingencias ordinarias como bajas laborales, fluctuaciones de plantilla o dificultades de contratación. La distinta capacitación de enfermeros y gerocultores no exonera del cumplimiento de la ratio, que constituye un dato cuantitativo objetivo y directamente exigible.

Pretender que la imposibilidad de sustitución funcional excluya la exigencia de la ratio supone, en la práctica, una alteración unilateral de las condiciones del contrato y un traslado indebido del riesgo empresarial a la Administración, lo cual resulta contrario a los pliegos y al principio de riesgo y ventura del contratista.

En cuanto a la alegación tercera el eventual desequilibrio económico derivado de la evolución de costes no constituye causa que exonere del cumplimiento de las obligaciones contractuales. El Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares establece expresamente la no procedencia de la revisión de precios, lo que implica que el adjudicatario asume el riesgo económico del contrato en los términos en que fue licitado.

En este sentido, las variaciones de costes laborales o de mercado alegadas forman parte del riesgo y ventura propio del contratista, sin que puedan justificar el incumplimiento de requisitos esenciales como la dotación mínima de personal exigida en el PPT. La obligación de garantizar la ratio constituye un compromiso contractual independiente del margen económico de la explotación.

El carácter puntual del incumplimiento, aun cuando derive de bajas laborales sobrevenidas o dificultades de sustitución, no exime del cumplimiento de las obligaciones contractuales. El Pliego de Prescripciones Técnicas exige garantizar de forma continua y permanente la dotación mínima de personal, debiendo computarse exclusivamente el personal que presta servicio efectivo en el periodo considerado.

No puede tener amparo en los pliegos, como pretende la entidad con su interpretación, que el único periodo posible para calcular la ratio sea anualmente para entender cumplida la ratio exigida y garantizar la correcta prestación de los servicios a los que viene obligada, sino que, como resulta obvio, es necesario su cumplimiento de forma continua desde el inicio y durante todo el tiempo de vigencia del contrato, cualquiera que sea el periodo de cómputo. Llevada al límite esta pretensión, podría darse el absurdo de que, aun cumpliendo la ratio en cómputo anual, en una fecha o periodo determinado no acudiera ningún trabajador al centro, sin que ello supusiera, de acuerdo con esta teoría, incumplimiento de la ratio exigida en los pliegos.

Por otra parte, la ausencia de perjuicio acreditado a los usuarios no elimina el incumplimiento, dado que la ratio constituye un parámetro objetivo de calidad exigible por sí mismo, con independencia de la producción efectiva de daños.

Y en relación a la referencia, expresa o implícita, de los principios de culpabilidad y proporcionalidad, debe señalarse que ambos han sido debidamente respetados en la propuesta de penalidad. No estamos, como erróneamente lo califica la entidad, ante un procedimiento sancionador sino 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. Como debe conocer el

adjudicatario, 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 sin que quepa discrecionalidad alguna en su aplicación.

Las circunstancias alegadas no excluyen la responsabilidad del contratista y la penalidad prevista se encuentra expresamente contemplada en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares para supuestos de utilización de medios personales inferiores a los exigidos, habiéndose fijado dentro de los límites establecidos y en atención a la naturaleza del incumplimiento. La exigencia de la ratio constituye un elemento esencial del contrato, vinculado a la adecuada prestación del servicio, por lo que su incumplimiento justifica la imposición de penalidad con independencia de la mayor o menor desviación cuantitativa o de la ausencia de perjuicio efectivo, sin que ello suponga vulneración alguna del principio de proporcionalidad.

Como puede observarse, la regulación aplicable, concretamente la prevista en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, indica un conjunto de parámetros aplicables como valores fijos dentro de la fórmula de cálculo del valor de la penalidad, no como valores máximos o mínimos, o valores regulables o variables, por lo que no cabe estimar la desproporción en la cuantificación a la que la entidad adjudicataria hace referencia en las alegaciones del recurso presentado.

SEXTO.- Una vez desestimadas las alegaciones formuladas por el contratista y constatados los incumplimientos contractuales producidos, cabe señalar que el Pliego de Prescripciones Técnicas del Acuerdo Marco señala en el apartado VIII. *Medios que debe aportar el adjudicatario para la prestación del servicio*, que:

[...]

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."

SÉPTIMO.- 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 5 de mayo 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 la 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 **RESIDENCIA GUADARRAMA ESCORIAL, S.L. (B82830837)**, una penalidad por importe de **CATORCE MIL CIENTO NOVENTA Y UN EUROS CON VENITE CÉNTIMOS (14.191,20 euros)** por incumplimiento del Pliego de Prescripciones Técnicas que rigen el Acuerdo Marco.

Para realizar el ingreso de la penalidad, los interesados deberán dirigirse al correo de la Caja de Depósitos de la Comunidad de Madrid en la siguiente dirección: caja.comunidadmadrid@madrid.org, donde se les facilitarán las instrucciones para realizar dicho trámite.

Se deberá indicar el número del expediente de contratación, el número de licitador y el número de Orden, para facilitar la verificación correcta del licitador y el concepto por el que se realiza el depósito.

El justificante correspondiente se presentará en el plazo máximo de quince días, contados desde el día siguiente a la notificación de la presente Orden, a través del Registro Telemático de la Comunidad de Madrid, de conformidad con el artículo 14.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (<https://sede.comunidad.madrid/guia-tramitacion-electronica#escritos>), dirigiendo la solicitud al Área de Contratación de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales.

La falta de abono y acreditación en dicho plazo, dará lugar a la incautación de la garantía definitiva hasta cubrir el importe de la correspondiente penalidad.

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.

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

Firmado digitalmente por: ALVAREZ LÓPEZ OSCAR
Fecha: 2026.09.24 19:48