



Comunidad de Madrid CONSEJERÍA DE FAMILIA  
JUVENTUD Y ASUNTOS SOCIALES

Este documento se ha obtenido directamente del original que contenía todas las firmas auténticas y se han ocultado los datos personales protegidos y los códigos que permitirían acceder al original

## ORDEN

**NÚMERO 219/2026**

CONSEJERÍA DE FAMILIA, JUVENTUD Y ASUNTOS SOCIALES

Unidad Administrativa  
DIVISIÓN DE CONTRATACIÓN

**AM002-21-77-C2470-07-00-22P**

**PRIMERO.-** Mediante Orden 470/2022, de 8 de marzo, de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social se adjudicaron a la entidad **GERIÁTRICOS DEL PRINCIPADO, S.A. (A-33923533)**, 105 plazas del “Acuerdo Marco del Servicio Público de Atención Residencial a Personas Mayores Dependientes, Modalidad Financiación Total y Parcial. Año 2021”, en el centro residencial DomusVi Magán, C2470, ubicado en C/ Miguel Delibes, s/n - 28991 Torrejón de la Calzada – Madrid, formalizándose la correspondiente cláusula de adhesión, con una duración del 11 de abril de 2022 al 10 de abril 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 que en ningún caso la prórroga pueda exceder del 10 de abril de 2026.

Por Orden 1414/2022, de 17 de junio, se adjudicó contrato basado de 60 plazas de financiación total y 28 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 2078/2024, 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 del Servicio Público de Atención Residencial a Personas Mayores Dependientes, modalidad Financiación Total y Financiación Parcial, sin que en ningún caso, la prórroga pueda exceder del 30 de junio de 2026.

Por Orden 2436/2022, de 4 de noviembre, se aprobó la 1ª modificación del contrato aumentándose en 4 plazas contratadas de financiación total pasando de 60 a 64 plazas y aumentándose en 1 el número de plazas contratadas, de financiación parcial pasando de 28 a 29 plazas.

Por Orden 2780/2023, de 17 de septiembre, se aprobó la 2ª modificación del contrato aumentándose en 0 plazas contratadas, de financiación total pasando de 64 a 64 plazas y aumentándose en 10 el número de plazas contratadas de financiación parcial pasando de 29 a 39 plazas.

Por Orden 3124/2024, de 1 de noviembre de 2024, se aprobó la 3ª modificación del contrato aumentándose en 2 el número de plazas contratadas de financiación total pasando de 64 a 66 plazas y aumentándose en 0 el número de plazas contratadas de financiación parcial pasando de 39 a 39 plazas, teniendo efectos dicha modificación del contrato a partir del 15 de noviembre de 2024.

A fecha 19 de junio de 2025, la Consejería De Familia, Juventud y Asuntos Sociales tiene suscrito contrato derivado de dicho Acuerdo Marco por un total de **105 plazas** en el citado centro residencial

**SEGUNDO.-** Con fecha 19 de junio de 2025, 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 0,41.

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 137 usuarios, durante el periodo del 9 al 15 de junio de 2025, conforme al siguiente detalle:



RATIO SEMANAL								
Nº de Usuarios		137						
Atención directa	Días de cobertura	Horas semanales	Minutos	Carga semanal (horas decimales)	Semanas cobertura	Horas año	Plantilla equivalente	Ratio categorías
DUEs	7	130,00	80,00	131,33	52,14	6.847,72	3,86	0,03
Gerocultores	7	1526,00	98,00	1527,63	52,14	79.650,80	44,95	0,33
Médico	5	36,00	15,00	36,25	52,14	1.890,08	1,07	0,01
Fisio	5	68,00	59,00	68,98	49,40	3.407,78	1,92	0,01
TO	5	73,00	67,00	74,12	49,40	3.661,36	2,07	0,02
TS	5	40,00	53,00	40,88	49,40	2.019,64	1,14	0,01
Psicólogo	5	20,00	24,00	20,40	49,40	1.007,76	0,57	0,00
Animador sociocultural	5	32,00	29,00	32,48	49,40	1.604,68	0,91	0,01
Director	5	0,00	0,00	0,00	49,40	0,00	0,00	0,00
Atención indirecta								
Mantenimiento	7	35,00	22,00	35,37	52,14	1.844,02	1,04	0,01
Cocinero	7	62,00	92,00	63,53	52,14	3.312,63	1,87	0,01
Pinche de cocina	7	28,00	32,00	28,53	52,14	1.487,73	0,84	0,01
Limpiador	7	294,00	56,00	294,93	52,14	15.377,82	8,68	0,06
						100.089,81	68,91	0,50
						Plantilla Equivalente A. Directa	56,48	
						Ratio Atención Directa	0,41	
						Plantilla Equivalente A. Indirecta	12,43	
						Ratio Mantenimiento+co cina+limpieza	0,09	
Horas/año x trabajador		1.772,00						

**TERCERO.-** A la vista de lo anterior, mediante escrito de fecha 21 de julio de 2025, 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, **27.594 euros**, como resultado de los siguientes cálculos”:*

*1% (105 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 6 de agosto de 2025, la entidad presenta escrito de alegaciones, Ref. 68/671937.9/25, con entrada en el Registro de la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, desde donde se derivó con fecha 12 de agosto de 2025 al Servicio de Valoración de dicha Consejería, teniendo entrada en la misma fecha, en el Servicio de Gestión y Coordinación, solicitando el archivo de la propuesta de Imposición de Penalidad en el siguiente sentido:

***“PRIMERA. - La penalidad propuesta por la Dirección General de Atención al Mayor y a la Dependencia vulnera la naturaleza y finalidad de las penalidades recogidas en la LCSP y la jurisprudencia.***

*El artículo 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 (en lo sucesivo LCSP), en su apartado primero, establece que los pliegos o el documento descriptivo podrán prever penalidades para el caso de cumplimiento defectuoso de la prestación objeto del mismo o para el supuesto de incumplimiento de los compromisos o de las condiciones especiales de ejecución del contrato que se hubiesen establecido conforme al apartado 2 del artículo 76 de la LCSP y al apartado 1 del artículo 202 de la LCSP.(...)*

*En estos casos es evidente que las penalidades pierden toda fuerza coercitiva en sentido estricto pues no estarían encaminadas a vencer la resistencia del contratista a cumplir de forma adecuada el contrato, sino a reaccionar ante un incumplimiento pasado.*

*Eso es exactamente lo que ocurre con la penalidad cuya imposición se propone por la propuesta emitida en el expediente de imposición de penalidades de referencia, puesto que la misma únicamente se limitaría a reaccionar ante un incidente inevitable debido a la imposibilidad de contratar personal de enfermería y gerocultores, cuestión que, además, ya se ha actuado por parte de GERIÁTRICOS DEL PRINCIPADO, S.A, evitándose con dicha actuación cualquier otro cumplimiento defectuoso del contrato.*

*Lo expuesto debe llevarnos a concluir que no cabe imponer a GERIÁTRICOS DEL PRINCIPADO, S.A. penalidad alguna por incumplimiento defectuoso del contrato en el supuesto que nos ocupa, al ser dicha penalidad contraria a la naturaleza y finalidad para la que las mismas fueron diseñadas por la LCSP de*



conformidad con la jurisprudencia aplicable, debiendo acordarse por ello el archivo del expediente de imposición de penalidades de referencia sin necesidad de más trámites.

**Segunda. - Improcedencia de la penalidad propuesta por iniciarse el procedimiento para su imposición tras la finalización del contrato del que pretende traer causa.**

La gestión por parte de GERIÁTRICOS DEL PRINCIPADO, S.A. del centro residencial DomusVi Magán de Torrejón de la calzada deriva de la adjudicación al mismo, en virtud de la Orden 1414/2022, de 17 de junio, del contrato con código AM002-21-77-C2470-07-00-24P, el cual se incardina en el "Acuerdo Marco del Servicio Público de Atención Residencial a Personas Mayores Dependientes. Modalidad Financiación Total y Parcial. Año 2021. AM- 002/2021 (A/SER-012771/2021)".

El Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares que rige el citado Acuerdo Marco, establece en su Cláusula 18, con respecto al plazo de vigencia del mismo lo siguiente:

*"El presente Acuerdo Marco tendrá una vigencia de DOS AÑOS prorrogables, sin que la duración total del mismo, incluida la prórroga, pueda rebasar los CUATRO AÑOS. El inicio de la vigencia del acuerdo marco se prevé para el día 1 de octubre de 2021, o en su defecto, desde la fecha que figure en la cláusula de **adhesión al Acuerdo Marco**, si esta fuese posterior."*

*Prórroga del Acuerdo Marco. Si procede*

*La posibilidad de prórroga del Acuerdo Marco será potestativa para la Administración y obligatoria para las empresas adjudicatarias, siempre que dicho preaviso se produzca, al menos, con dos meses de antelación a la finalización del plazo de duración del mismo.*

*El plazo de ejecución de los contratos basados en el presente Acuerdo Marco será, como máximo, de dos años, prorrogables en los mismos términos que lo establecido para el Acuerdo Marco.*

*Prórroga de los contratos basados. Si procede.*

*La posibilidad de prórroga de los contratos basados será potestativa para la Administración y obligatoria para las entidades adjudicatarias, siempre que dicho preaviso se produzca, al menos, con dos meses de antelación a la finalización del plazo de duración del contrato basado.*

La Orden 1414/2022, de 17 de junio fijó la duración del contrato con código AM002-21-77- C2470-07-00-24P entre el 1 de julio de 2022 y el 30 de junio de 2024. No obstante, lo anterior, en virtud de la Orden 2078/2024, de 26 de junio, se acordó la prórroga de dicho contrato desde el 1 de julio de 2025 hasta el inicio de la ejecución del nuevo Acuerdo Marco del Servicio Público de Atención Residencial a Personas Mayores Dependientes, modalidad Financiación Total y Financiación Parcial, sin que en ningún caso dicha prórroga pueda prolongarse más allá del 30 de junio de 2026.

Como puede apreciarse, la prórroga del contrato se ha acordado sin respetar el preaviso de dos meses fijado por la cláusula 18 del PCAP del "Acuerdo Marco del Servicio Público de Atención Residencial a Personas Mayores Dependientes. Modalidad Financiación Total y Parcial. Año 2021. AM-002/2021 (USER-012771/2021)". Dicho preaviso aparece recogido igualmente en el artículo 29.2 de la LCSP, que establece que "la prórroga se acordará por el órgano de contratación y será obligatoria para el empresario, siempre que dicho preaviso se produzca al menos con dos meses de antelación a la finalización del plazo de duración del contrato, salvo que en el pliego que rija el contrato se establezca uno mayor".

Esto supone que la prórroga acordada por la Orden 2078/2024, de 26 de junio, debe ser calificada como nula de pleno derecho por haberse dictado unilateralmente por la Administración contratante, prescindiendo del procedimiento legalmente establecido y causando indefensión al contratista.

El artículo 29.2 LCSP, establece que las prórrogas de los contratos administrativos únicamente serán obligatorias para el contratista cuando exista preaviso con dos meses de antelación a la fecha de finalización del contrato. Por tanto, cuando no se produzca tal preaviso, la prórroga debe realizarse en virtud de mutuo acuerdo entre las partes.

En el caso de la prórroga del contrato con código AM002-21 -77-C2470-07-00-24P, la misma ha sido acordada en virtud de la Orden 2078/2024, de 26 de junio, la cual ha obligado a GERIÁTRICOS DEL PRINCIPADO, S.A. a continuar prestando el servicio en virtud de una prórroga acordada sin que haya podido manifestar su acuerdo sobre la misma, colocando a dicha mercantil en una clara situación de indefensión.



En base a dicha nulidad de pleno derecho de la prórroga del contrato de referencia, debemos concluir, que el servicio objeto del mismo se ha venido prestando desde el 30 de junio de 2024 sin cobertura contractual y, en consecuencia, que la ejecución del citado contrato ha finalizado. (...)

Dada la nulidad de la prórroga acordada por la Orden 2078/2024, de 26 de junio y, en consecuencia, la finalización del contrato con código AM002-21-77-C2470-07-00-24P en fecha 30 de junio de 2024, es claro que el procedimiento de imposición de penalidades basado en dicho contrato e iniciado en virtud de la resolución de 21 de julio de 2025 notificada a GERIÁTRICOS DEL PRINCIPADO, S.A. se ha iniciado una vez finalizado el contrato del que dice traer cuenta y, de acuerdo con la jurisprudencia trascrita, resulta improcedente la imposición de cualquier penalidad.

**Tercera. - El incumplimiento en relación con la adscripción de medios personales de personal de enfermería en el Centro Residencial DomusVi Magán de Torrejón de la Calzada no es imputable al contratista.**

El supuesto incumplimiento del “Acuerdo Marco del Servicio Público de Atención Residencial a Personas Mayores Dependientes. Modalidad Financiación Total y Parcial. Año 2021” que se imputa a GERIÁTRICOS DEL PRINCIPADO, S.A. se entiende producido por la Administración al considerar que se ha vulnerado lo dispuesto por el Apartado VIII del Pliego de Prescripciones Técnicas del mismo. En dicho apartado, cuando se hace referencia a los “medios que debe aportar el adjudicatario para la prestación del servicio”, se señala que:

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

b) Cuidados de enfermería con presencia física de lunes a domingo, todos los días del año, garantizándose el carácter continuo y permanente del servicio.

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 (estos dos últimos cuando los haya).

- 0,33, de gerocultores.

- 0,15, sumando a todos los profesionales encargados de la limpieza, cocina y mantenimiento.

Como puede apreciarse de su lectura, dicho apartado establece que debe haber presencia física de personal de enfermería todos los días del año de forma continuada y permanente. Igualmente, el apartado transcrito fija la proporción o ratio de personal de atención directa, de gerocultores y de personal encargado de la limpieza, cocina y mantenimiento de los centros incluidos en el Acuerdo Marco con respecto a los residentes, estableciéndose una ratio de 0,47 profesionales de atención directa, una ratio de 0,33 de gerocultores y una de 0,15 de profesionales encargados de la limpieza, cocina y mantenimiento.

Por el Subdirector General de Centros y Gestión de Plazas se ha imputado a GERIÁTRICOS DEL PRINCIPADO, S.A. que ha incumplido las citadas ratios de la siguiente forma:

- Incumplimiento ratio profesionales de atención directa, se habría producido entre los días 21 a 27 de abril de 2025 (0,45), 19 a 25 de mayo de 2025 (0,40) y 9 a 15 de junio de 2025 (0,41).

- Incumplimiento ratio gerocultores, se había producido la semana del 19 al 25 de mayo (0,31).

- Incumplimiento presencia física personal Enfermería, no habría habido presencia física de este tipo de profesionales en el centro el 23 de abril en horario de tarde y los días 21, 25 y 27 de abril en horario de noche. La semana del 19 al 25 de mayo faltaría la presencia física de profesionales de Enfermería todas las tardes y el fin de semana y la semana del 9 al 15 de junio, en turno de tarde los días 10, 14 y 15. en turno de noche el día 11 y en los turnos de mañana y tarde el fin de semana.

El incumplimiento imputado, calificado como grave por el punto 21.B de la Cláusula 1ª del PCAP del “Acuerdo Marco del Servicio Público de Atención Residencial a Personas Mayores Dependientes. Modalidad financiación Total y Parcial. Año 2021”, se describe en su tenor literal como “utilización de medios personales inferiores a los establecidos en el Pliego de Prescripciones Técnicas”.

Con respecto a los incumplimientos achacados, en primer lugar, debemos hacer referencia con respecto al personal de atención directa y a los gerocultores, que, como puede apreciarse, el incumplimiento se produce por





escasas décimas con respecto a la ratio fijada por el Apartado VIII del PPT del Acuerdo Marco y que esa variación se produce por las lógicas incidencias en el desarrollo de las tareas correspondientes al personal que se incardina en tales categorías y la dificultad para contratar profesionales que sustituyan a los titulares del centro o que se incorporen al mismo para mantener las ratios establecidas. cuestión que trataremos más detalladamente a continuación. Igualmente, debemos señalar que esos levisimos incumplimientos no han derivado en ningún tipo de consecuencia para los usuarios del centro.

Por su parte, en relación al incumplimiento en la categoría profesional de enfermería en los días detallados en el informe recibido, es preciso señalar que estos días se han cubierto con el apoyo de la coordinadora de enfermería, que tiene la categoría de Enfermera, doblando turnos para garantizar el servicio. Además de lo anterior, debe ponerse de manifiesto que el centro residencial DomusVi Magán se encuentra integrado en el Grupo DomusVi, en el que se dispone de un equipo de profesionales en Red de la propia compañía, que facilita a distancia el soporte necesario los días en ausencia del personal de enfermería, por lo que el carácter continuo y permanente del servicio de Enfermería sí que se ha garantizado, si bien, no con la presencia física de los profesionales en el centro.

A este respecto, esa falta de presencia física de los profesionales de enfermería en el centro y, como señalábamos anteriormente, el incumplimiento de las ratios de personal de atención directa y gerocultores, se debe al déficit generalizado de personal de enfermería geriátrica y gerontológica y, en general de personal sanitario para el sector asistencial a las personas mayores, que hay en la actualidad en España, y, por ende, de la extrema dificultad de todas las residencias de mayores de cubrir puestos de enfermería y de casi cualquier tipo. En el caso del centro de Torrejón de la Calzada, esta circunstancia, se ve acrecentada por tratarse de un entorno rural dentro de la Comunidad de Madrid.

La escasez de personal de enfermería geriátrica y gerontológica es tan notoria que ha sido cuestión principal a tratar en el XXI Congreso de la Sociedad Española de Enfermería Geriátrica y Gerontológica, celebrado en el mes de mayo de 2025, como se acredita con el siguiente enlace: [Las enfermeras geriátricas alertan del gran déficit de profesionales v falta de residencias](#)

En este sentido, GERIÁTRICOS DEL PRINCIPADO, S.A. ha intentado por todas las vías posibles cubrir la presencia de personal de enfermería publicando para ello los anuncios de las ofertas de empleo en reiteradas ocasiones en diferentes portales tales como -portal DomusVi, Infojobs, LinkedIn, Ideed, Iberempleos, Jooble, colegios profesionales, Oficinas empleo, etc.- y ofreciendo un salario por encima del establecido en el Convenio de aplicación, resultando dichos intentos de contratar personal, infructuosos, dando lugar por tanto a una falta de personal ajena a la voluntad de dicha mercantil.

Esta diligencia a la hora de intentar encontrar personal de enfermería y auxiliar de enfermería para el centro residencial Domus Vi Magán se acredita con el informe emitido por el Departamento de Selección y R.R.H.H. del Grupo Domus Vi que se acompaña como documento nº1 y en el que se pone de manifiesto la apertura desde el mes de febrero de 2025 de un proceso de selección de personal de ambas categorías para dicho centro que se mantenía abierto a fecha del informe y se detallan las enormes dificultades para contratar personal de este tipo en la actualidad.

Como puede apreciarse, si pese a realizar todo tipo de acciones destinadas a la contratación de personal de enfermería o auxiliar de enfermería, no hay profesionales que apliquen a las referidas ofertas o quienes concurren a las mismas, finalmente no pueden desempeñar el trabajo por las razones que fueren, resulta imposible objetivamente contratarlo y, por tanto, cubrir la presencia obligatoria de dichos perfiles que establece la normativa de aplicación.

Esto nos lleva a plantear la cuestión de si puede producirse el incumplimiento de un contrato administrativo por causas o motivos no imputables ni al contratista ni a la Administración contratante y cuáles serían los efectos de esta situación. (...)

Pues bien, entendemos que la aplicación de estas reglas generales de responsabilidad contractual fijadas en nuestro ordenamiento jurídico implica que la imposición de penalidades en el ámbito de la contratación pública, cuando la LCSP exige que el incumplimiento sea "imputable al contratista", no significa que baste una relación de causalidad entre el resultado (incumplimiento o cumplimiento defectuoso) y la actuación del contratista, pues este puede quedar liberado de responsabilidad si acredita que el incumplimiento se ha generado por caso fortuito o fuerza mayor. Así lo reconoce, por ejemplo, la STS de 21 de diciembre de 2007, recurso 10262/2004 (RJ 2008, 67), que señala que "la Administración... debe probar la existencia de una situación objetiva de incumplimiento por parte del contratista. Por su parte, el contratista deberá acreditar la existencia de una causa exoneradora de su responsabilidad".



*En el supuesto que nos ocupa, se ha acreditado la existencia de dicha causa que exonera de responsabilidad a GERIÁTRICOS DEL PRINCIPADO, S.A. por no cumplir con el personal mínimo de enfermería previsto en el Apartado VIII del PPT, consistente en la imposibilidad de contratar a personal de enfermería o auxiliar de enfermería suficiente para que exista presencia física de personal de enfermería en el centro durante todo el año y para cubrir las ratios de personal de atención directa fijadas por dicho pliego, pese a haber llevado a cabo dicha mercantil todas las actuaciones a su alcance para intentar dicha contratación. Idéntica situación se produce con los gerocultores, lo que nos sitúa en uno de aquellos sucesos que incluso habiendo podido preverse no hubieran podido evitarse señalados por el artículo 1105 del Código Civil y que eximen de responsabilidad a las partes de un contrato.*

*Por ello, nos encontramos ante un supuesto en el que el incumplimiento señalado por la resolución de inicio de imposición de penalidades notificada no es imputable al contratista y, en consecuencia, no cabe derivarle responsabilidad alguna. Es por ello, por lo que no cabe imponer a GERIÁTRICOS DEL PRINCIPADO, S.A. penalidad alguna por los hechos consignados en dicha resolución, debiendo acordarse, sin más trámites, el archivo del expediente de imposición de penalidades ante la inexistencia de incumplimiento o cumplimiento defectuoso de sus obligaciones contractuales achacable a dicha mercantil.*

**Cuarta. - En cualquier caso, la penalidad propuesta no debe pagarse mediante la emisión de carta de pago y no mediante la incautación de la garantía.**

*Subsidiariamente a las alegaciones anteriores, para el caso de que la Dirección general de Atención al Mayor y a la Dependencia considere que, finalmente, debe imponerse a GERIÁTRICOS DEL PRINCIPADO, S.A. la penalidad propuesta por la resolución de 21 de julio de 2025, en virtud de la inspección sobre el cumplimiento del “Acuerdo Marco del Servicio Público de Atención Residencial a Personas Mayores Dependientes. Modalidad Financiación Total y Parcial. Año 2021”, debe manifestarse en este punto que dicha penalidad debería pagarse mediante modo de pago distinto de la incautación de la garantía prestada por el contratista.*

*Dados los inconvenientes que una ejecución parcial de la garantía supondría para el contratista con las entidades bancarias que prestan la misma (gastos, necesidad de constituir una nueva garantía por el importe necesario para completar el importe establecido por los pliegos, etc.), por medio del presente escrito se solicita que, para el supuesto de que finalmente se imponga a GERIÁTRICOS DEL PRINCIPADO, S.A. una penalidad en el presente procedimiento, se articule el pago de dicha penalidad mediante la emisión de carta de pago por importe de 27.594 euros a los efectos de satisfacer la misma sin tener que alterar la garantía prestada por dicha mercantil.”*

**QUINTO.-** Las alegaciones efectuadas por la entidad no desvirtúan los hechos objeto de imposición de penalidad ni su cuantía.

En relación con la alegación primera, la penalidad propuesta no vulnera la naturaleza ni la finalidad de las penalidades previstas en la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público (LCSP), ni contradice la jurisprudencia aplicable. Muy al contrario, se ajusta plenamente al marco legal vigente y responde a un incumplimiento contractual que, aunque ya producido, tiene efectos directos sobre la correcta ejecución del contrato.

El artículo 192.1 de la LCSP establece que los pliegos pueden prever penalidades tanto para el cumplimiento defectuoso como para el incumplimiento de compromisos contractuales. Estas penalidades no tienen carácter sancionador, sino **coercitivo**, es decir, buscan garantizar el cumplimiento adecuado del contrato y proteger el interés público.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha confirmado que las penalidades no son sanciones administrativas, sino instrumentos contractuales que pueden imponerse cuando el contratista incumple sus obligaciones, incluso si el incumplimiento ya se ha producido. Lo relevante es que dicho incumplimiento afecte a la ejecución del contrato y que la penalidad esté prevista en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP), como ocurre en este caso.

Asimismo, la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid ha reiterado que la Administración puede optar entre la resolución del contrato o la imposición de penalidades, siempre que estas estén debidamente previstas y se respeten los principios de proporcionalidad y audiencia al contratista.

En el presente expediente, la penalidad propuesta responde a un incumplimiento que, aunque derivado de dificultades en la contratación de personal, ha tenido un impacto directo en la prestación del servicio público contratado. La alegación de que se trató de un “incidente inevitable” no exime al contratista de responsabilidad,



máxime cuando el contrato exige garantizar la continuidad y calidad del servicio.

**SEXTO.** - En relación con el punto segundo del escrito de alegaciones formulado por GERIÁTRICOS DEL PRINCIPADO, S.A., relativa a la supuesta improcedencia de la penalidad por haberse iniciado el procedimiento una vez finalizado el contrato derivado del Acuerdo Marco AM-002/2021, esta Dirección General expone lo siguiente:

**Sobre la vigencia del contrato derivado y su prórroga:**

**Con fecha 4 de abril de 2024** se puso a disposición de la entidad GERIÁTRICOS DEL PRINCIPADO, S.A., escrito de comunicación con Ref. nº08/767755.9/24 correspondiente al **Oficio de prórroga del contrato derivado** del Acuerdo Marco AM-002/2021, **teniendo acceso a su contenido en fecha 8 de abril de 2024 según acuse de recibo**, mediante su representante Dña. Mónica Calvo Dieguez.

Por lo tanto, tal y como consta en la **Orden 2078/2024, de 26 de junio**, el contrato derivado con código AM002-21-77-C2470-07-00-24P, ha sido prorrogado válidamente desde el **1 de julio de 2024** hasta el inicio de la ejecución del nuevo Acuerdo Marco, sin que dicha prórroga pueda exceder del **30 de junio de 2026**.

La prórroga se ha realizado conforme a lo previsto en la cláusula 1.18 del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares del Acuerdo Marco, que establece que la posibilidad de prórroga es potestativa para la Administración y obligatoria para la empresa adjudicataria, siempre que su preaviso se produzca, al menos, con dos meses de antelación a la finalización del plazo de duración del mismo. En este caso, **la comunicación se realizó el 4 de abril de 2024, con acceso a su contenido por parte de la entidad el día 8 de abril, es decir, con antelación suficiente a la fecha de finalización del contrato (30 de junio de 2024)**, cumpliendo así con el requisito de preaviso previsto en el artículo 29.2 de la LCSP.

**Sobre la validez de la prórroga y la continuidad contractual:**

La alegación de nulidad de la prórroga carece de fundamento jurídico. La prórroga fue **formalizada mediante acto administrativo expreso, y notificada electrónicamente a la entidad contratista, que accedió a su contenido y no formuló oposición alguna** en el momento de la notificación, lo que implica su aceptación tácita.

En consecuencia, **el contrato se encuentra vigente** en virtud de la prórroga acordada, y **no puede considerarse finalizado** a fecha 30 de junio de 2024, como erróneamente sostiene la entidad alegante.

**Sobre la procedencia del procedimiento de penalidades:**

El procedimiento de imposición de penalidades iniciado mediante resolución de 21 de julio de 2025 se basa en hechos acaecidos durante la vigencia del contrato prorrogado, por lo que no existe vulneración alguna del principio de legalidad ni de la jurisprudencia aplicable.

Resulta de aplicación el artículo 192.1 Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, que establece la posibilidad de que los pliegos o el documento descriptivo prevean penalidades para el caso de cumplimiento defectuoso de la prestación objeto del contrato.

**SÉPTIMO.** – En relación con el punto tercero, la propuesta de penalidad de 27.594 euros se fundamenta en la ejecución defectuosa del contrato derivado del Acuerdo Marco AM-002/2021, en concreto por la utilización de medios personales inferiores a los establecidos en el Pliego de Prescripciones Técnicas, tal como se recoge en el apartado 21.B.2.1 de la Cláusula 1ª del PCAP.

El informe técnico emitido tras la visita de inspección realizada el 19 de junio de 2025 constata de forma objetiva y documentada que:

- La ratio de atención directa fue de 0,41, inferior al mínimo exigido de 0,47.

Estos datos se han calculado conforme a los criterios establecidos en el Pliego, utilizando la documentación de fichajes aportada por el propio centro y considerando la ocupación media de 137 usuarios.

**Sobre la imputabilidad del incumplimiento:**

La alegación de que el incumplimiento no es imputable al contratista por tratarse de una situación estructural del mercado laboral no puede prosperar por las siguientes razones:

- El Acuerdo Marco y su Pliego de Prescripciones Técnicas establecen de forma clara y vinculante que el adjudicatario debe garantizar el cumplimiento de la ratio mínima de personal de atención directa.
- La obligación de dotarse de los medios necesarios para la correcta prestación del servicio recae exclusivamente en el contratista, quien asumió voluntariamente dichas condiciones al suscribir el contrato.





- La existencia de dificultades para contratar personal, aunque pueda ser una circunstancia real, no exime del cumplimiento de las obligaciones contractuales, ni puede justificar el incumplimiento reiterado de ratios mínimas que afectan directamente a la calidad del servicio prestado a personas mayores dependientes.

#### **Sobre la diligencia alegada por el contratista:**

La documentación aportada por GERIÁTRICOS DEL PRINCIPADO, S.A. sobre procesos de selección abiertos y esfuerzos para contratar personal, si bien puede ser valorada como muestra de diligencia, no desvirtúa el hecho objetivo del incumplimiento, ni impide la aplicación de las penalidades previstas en el contrato.

La LCSP y la jurisprudencia aplicable permiten la imposición de penalidades por cumplimiento defectuoso, siempre que el resultado final no se ajuste a lo pactado.

La propia entidad reconoce implícitamente en su escrito el incumplimiento de las obligaciones contractuales descritas en el antecedente de hecho segundo, a la vez que pone de manifiesto problemas organizativos, de bajas y ausencia de personal, así como dificultades existentes en el mercado laboral para contratación del personal cuya deficiencia es objeto del presente expediente de penalidad. En este punto es necesario señalar que la entidad adjudicataria 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.

#### **Sobre la proporcionalidad de la penalidad:**

La penalidad propuesta del 1% de la base económica de penalización (BP) se encuentra dentro de los límites establecidos en el PCAP, y responde a un incumplimiento calificado como grave. La fórmula aplicada ( $105 \text{ plazas} \times 72 \text{ €/día} \times 365 \text{ días} \times 1\%$ ) está prevista expresamente en el contrato, lo que garantiza su legalidad y proporcionalidad.

**OCTAVO.** - En relación con el punto cuarto del escrito de alegaciones la penalidad propuesta de **27.594 euros** deriva de un **incumplimiento grave** de las obligaciones contractuales asumidas por la entidad adjudicataria, conforme al apartado **21.B.2.1 de la Cláusula 1ª del Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares** del Acuerdo Marco AM-002/2021, y se encuentra debidamente fundamentada en el informe técnico emitido tras la visita de inspección realizada el **19 de junio de 2025**.

Tal y como se recoge en la **comunicación de penalidad** de fecha 21 de julio de 2025, la penalidad se impone en virtud del artículo **192 de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público (LCSP)**, y se encuentra dentro de los supuestos previstos en el contrato.

#### **Sobre la solicitud de pago voluntario mediante carta de pago**

Respecto a la pretensión de la entidad en relación con la forma del abono de la penalidad impuesta, únicamente señalar que, de acuerdo con el artículo 194.2 de la mencionada Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, "las penalidades previstas se impondrán por acuerdo del órgano de contratación, adoptado a propuesta del responsable del contrato si se hubiese designado, que será inmediatamente ejecutivo, y **se harán efectivas mediante deducción de las cantidades que, en concepto de pago total o parcial, deban abonarse al contratista** o sobre la garantía que, en su caso, se hubiese constituido, cuando no puedan deducirse de los mencionados pagos."

**NOVENO.** - La Dirección General de Atención al Mayor y a la Dependencia, con fecha 11 de septiembre de 2025, ha elevado propuesta de imposición de penalidades al órgano de contratación, por importe de 27.594 euros derivada del incumplimiento citado.

**DÉCIMO.** - El Pliego de Prescripciones Técnicas del Acuerdo Marco establece en el apartado VIII. *Medios que debe aportar el adjudicatario para la prestación del servicio*, que:

*"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 21 de julio de 2025, 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 **GERIATRICOS DEL PRINCIPADO, S.A. (A-33923533)**, una **penalidad** por importe de **VEINTISIETE MIL QUINIENTOS NOVENTA Y CUATRO EUROS** (27.594,00 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.

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: 2026.02.02 14:04