

## ORDEN

**NÚMERO 914/2026**

CONSEJERÍA DE FAMILIA, JUVENTUD Y ASUNTOS SOCIALES

Unidad Administrativa  
DIVISIÓN DE CONTRATACIÓN

**Exp.: AM002-21-66-C2561-10-00-23M**

**PRIMERO.-** Mediante Orden 470/2022, de 8 de marzo, de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, se adjudicaron a la entidad Residencial Senior 2000 S.L.U. (B82572413) 139 plazas, del “ACUERDO MARCO DEL SERVICIO PÚBLICO DE ATENCIÓN RESIDENCIAL A PERSONAS MAYORES DEPENDIENTES, MODALIDAD FINANCIACIÓN TOTAL Y FINANCIACIÓN PARCIAL. AÑO 2021”, en el Centro denominado Orpea Meco - C2561 (actualmente Bouco Meco), ubicado en C/ Roble, 11 - 28880 Meco, Madrid, 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.

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

**SEGUNDO.-** Con fecha 29 de diciembre 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 0,40.

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 139,80 usuarios, durante el periodo del 15 al 21 de diciembre de 2025, conforme al siguiente detalle:

RATIO SEMANAL								
Nº de Usuarios	139,8							
Atención directa	Días de cobertura	Horas		Carga semanal (horas decimales)	Semanas cobertura	Horas año	Plantilla equivalente	Ratio categorías
ATS	7	254,00	15,00	254,25	52,14	13.256,60	7,48	0,05
Gerocultores	7	1320,00	15,00	1320,25	52,14	68.837,84	38,85	0,28
Médico	5	38,00	0,00	38,00	49,40	1.877,20	1,06	0,01
Fisio	5	69,00	54,00	69,90	49,40	3.453,06	1,95	0,01
TO	5	65,00	0,00	65,00	49,40	3.211,00	1,81	0,01
TS	5	32,00	30,00	32,50	49,40	1.605,50	0,91	0,01
Psicólogo	5	59,00	30,00	59,50	49,40	2.939,30	1,66	0,01
Animador sociocultural	5	37,00	30,00	37,50	49,40	1.852,50	1,05	0,01
Director	5	48,00	18,00	48,30	49,40	2.386,02	1,35	0,01
Atención Indirecta								
Mantenimiento	7	80,00	40,20	80,67	52,14	4.206,13	2,37	0,02
Cocinero	7	155,00	48,00	155,80	52,14	8.123,41	4,58	0,03
Pinche de cocina	7	73,00	30,00	73,50	52,14	3.832,29	2,16	0,02
Limpiador	7	335,00	13,80	335,23	52,14	17.478,89	9,86	0,07
						97.032,99	75,09	0,54
						Plantilla Equivalente A. Directa	56,11	
						Ratio Atención Directa	0,40	
						Plantilla Equivalente A. Indirecta	18,98	
						Ratio Mantenimiento+co cina+limpieza	0,14	

**TERCERO.-** A la vista de lo anterior, mediante escrito de fecha 5 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 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 23 de febrero de 2026, el contratista presenta escrito de alegaciones solicitando el archivo de la propuesta de imposición de penalidad

**QUINTO.-** La Dirección General de Atención al Mayor y a la Dependencia, con fecha 4 de marzo de 2026, ha elevado propuesta de imposición de penalidades al órgano de contratación, por importe de 23.652 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 entidad se limita a describir los antecedentes de hecho.

Respecto a la alegación segunda **“Sobre los hechos objeto de la propuesta de penalidad y las incidencias excepcionales concurrentes en el período de inspección”**, la propia entidad reconoce implícitamente en su escrito de alegaciones el incumplimiento de las obligaciones contractuales, a la vez que pone de manifiesto problemas organizativos, 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 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 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.

Respecto a la alegación tercera **“Sobre el incorrecto criterio metodológico empleado para el cálculo de los ratios”**, la entidad basa sus alegaciones en la puesta en cuestión del periodo de cómputo de la ratio, que a su entender debiera ser únicamente en periodo anual, basándose para esta consideración en el hecho de que el convenio colectivo vigente para el personal de servicios de atención a las personas dependientes y desarrollo de la promoción de la autonomía personal, establece la jornada de trabajo en cómputo anual.

A este respecto, debe señalarse en primer lugar que la ratio se ha calculado sobre el número de profesionales que han prestado servicios con **presencia física**, según la documentación de fichajes aportada por el centro y la media de usuarios atendidos durante el periodo del 15 al 21 de diciembre de 2025, que, en ningún momento ha sido cuestionado por la entidad, independientemente del personal contratado por la empresa durante el año.

No se trata, como alega la entidad, de un cálculo de ratios metodológicamente incorrecto. Conviene recordar que el contratista es plenamente responsable de prever y organizar los recursos necesarios para asegurar, de forma continua, el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el Pliego, sin que puedan invocarse dificultades internas o contingencias ordinarias de gestión para su justificación. En este sentido, como la propia entidad señala en su escrito la cláusula VIII del Pliego de Prescripciones Técnicas, señala textualmente: **“En el cálculo de la ratio se incluirá el personal citado**

que se encuentre prestando sus servicios, **de manera efectiva en el centro durante el periodo de cómputo.**”

Con su interpretación la entidad confunde la elección del periodo para el cálculo de la ratio, con el cálculo de la equivalencia entre la jornada de trabajo efectivo del personal durante este periodo y el 100% de jornada anual, calculo éste que resulta necesario únicamente con el fin de establecer la plantilla equivalente del centro de acuerdo con los cálculos establecidos en la tabla que figura en el antecedente de hecho segundo.

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.

Respecto a la alegación cuarta **“Sobre la improcedencia de la penalidad por ausencia de incumplimiento culpable y falta de nexo causal”**, de acuerdo con la normativa vigente en materia de contratación pública y con lo previsto en los Pliegos que rigen el contrato, las penalidades pueden aplicarse cuando se constata un cumplimiento defectuoso de las obligaciones asumidas, atendiendo a criterios objetivos derivados de la propia ejecución del servicio. En este marco, la apreciación de la infracción no exige una valoración sobre la existencia de dolo o negligencia, sino la verificación de que la prestación no se ha desarrollado en los términos establecidos contractualmente.

De la visita realizada con fecha 29 de diciembre de 2025 y de la documentación aportada por la residencia en relación a la semana del 15 al 21 de diciembre se constata que **la ratio total de atención directa fue de 0,40 frente al mínimo de 0,47.** Este hecho **constituye un incumplimiento objetivo del Pliego**, que exige el mantenimiento de las dotaciones mínimas de personal en todo momento **para garantizar la continuidad y correcta prestación del servicio**, incluso ante incidencias previsibles, sin excepciones por períodos festivos ni circunstancias internas de organización.

La existencia de procesos de selección abiertos o de contrataciones posteriores **no exime de la infracción en el periodo concreto evaluado.** Por ello, **la desviación en ratios es plenamente imputable al adjudicatario.**

Sobre la existencia del nexo causal, la obligación contractual de **mantener durante toda la vigencia del contrato la ratio mínima de personal de atención directa, no se cumplió en la semana analizada**, afectando directamente a la calidad del servicio y comprometiendo la atención continuada a los residentes, lo que constituye un **incumplimiento grave** por la utilización de medios personales inferiores a los establecidos en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (apartado 21.B 2.1) Por tanto, concurre un nexo causal entre el incumplimiento de las obligaciones de dotación mínima de personal y la penalidad prevista en el Pliego, aunque afecte a un periodo limitado.

Respecto a la alegación quinta **“Sobre la desproporción e irrazonabilidad de la penalidad propuesta: subsidiaria petición de minoración”**, por lo que respecta a la falta de proporcionalidad alegada en el punto quinto del escrito de alegaciones, de acuerdo con lo establecido en el artículo 192 de Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, (...) **“los pliegos o el documento descriptivo podrán prever penalidades para el caso de cumplimiento defectuoso de la prestación objeto del mismo...”** Estas penalidades deberán ser proporcionales a la gravedad del incumplimiento y su cuantía no podrá ser superior al 10 por 100 del presupuesto del contrato (art. 192.1). En este caso, esta previsión se concreta en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares que rige el contrato, concretamente en el apartado 21.B de la cláusula primera del citado PCAP que rige el contrato en que se establecen los supuestos de penalidades y su cuantificación, lo que **determina tanto su causa**

**como su proporcionalidad**, tal y como se recoge en el fundamento de derecho tercero.

Respecto a la alegación sexta “**Sobre la vulneración del principio de proporcionalidad como principio general del derecho administrativo sancionador**”, 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.

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 “no consta ninguna queja, incidencia o perjuicio concreto derivado de la desviación puntual de los ratios”, no exime al contratista de responsabilidad, máxime cuando el contrato exige garantizar la continuidad y calidad del servicio.

**SEXTO.-** Una vez desestimadas las alegaciones formuladas por la empresa 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:  $BP = \text{Plazas contratadas} \times 72,00 \text{ € plaza/día} \times 365 \text{ días}$ .

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 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 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 SENIOR 2000 S.L.U. 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 la fecha de la 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 VICECONSEJERO

Firmado digitalmente por: GOMEZ-TAVIRA GOMEZ-TAVIRA PABLO  
Fecha: 2026.04.07 11:00