

ORDEN**NÚMERO 886/2026**

CONSEJERÍA DE FAMILIA, JUVENTUD Y ASUNTOS SOCIALES

Unidad Administrativa
DIVISIÓN DE CONTRATACIÓN**Exp.: CDAM-004-22-34-C2336-06-23-0**

PRIMERO.- Mediante Orden 189/2023, de 2 de febrero, de esta Consejería, se adjudicó el “ACUERDO MARCO DEL SERVICIO PÚBLICO DE ATENCIÓN A PERSONAS MAYORES DEPENDIENTES EN CENTRO DE DÍA. AÑO 2022”, con un plazo de duración de dos años, desde el 10 de marzo de 2023 al 9 de marzo de 2025.

El Acuerdo Marco ha sido prorrogado por Orden 46/2025, de fecha 15 de enero y Orden 143/2025 de 3 de febrero de corrección de errores, del 10 de marzo de 2025 hasta el inicio de la ejecución del nuevo Acuerdo Marco del Servicio Público de Atención a Personas Mayores Dependientes, en centro de día, sin que en ningún caso, la prórroga pueda exceder del 9 de marzo de 2027.

Quavita e Servicios Asistenciales S.A.U (A80106842), fue adjudicataria de 25 plazas en el Centro C2336 – Centro de día Domusvi Chamartín ubicado en C/ Antonio Salcés, 1 28002 Madrid.

A fecha actual, la Consejería De Familia, Juventud y Asuntos Sociales tiene suscrito un contrato derivado de dicho Acuerdo Marco, por un total de 9 plazas en el citado centro de día.

SEGUNDO.- Con fecha 28 de noviembre de 2025, en el ejercicio de las funciones de seguimiento y control de la ejecución del contrato, se realiza una visita al centro 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 0,21.

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 69,6 usuarios, todo ello durante el periodo del 17 al 21 de noviembre de 2025, conforme al siguiente detalle:

RATIO CD ACUERDO MARCO								
Usuarios	69,6							
Categorías	Días a la semana	Horas	Minutos	Carga semanal (Horas Decimales)	Semanas de cobertura	Horas año	Plantilla equivalente	Ratio categorías
Enfermero/a	5,00	15,00	17,40	15,29	49,40	755,33	0,43	0,01
Gerocultores	5,00	399,00	38,40	399,64	49,40	19.742,22	11,14	0,16
Médico/a	5,00	0,00	0,00	0,00	49,40	0,00	0,00	0,00
Fisioterapeuta	5,00	43,00	25,20	43,42	49,40	2.144,95	1,21	0,02
Terapeuta O.	5,00	38,00	19,80	38,33	49,40	1.893,50	1,07	0,02
T. Social	5,00	7,00	31,20	7,52	49,40	371,49	0,21	0,00
Psicólogo/a	5,00	22,00	12,60	22,21	49,40	1.097,17	0,62	0,01
						26.004,65	14,68	0,21
Horas/año x trabajador		1.772,00					Ratio	0,21
Días de apertura: 247 / 5 = 49.4 semanas								

TERCERO.- A la vista de lo anterior, mediante escrito de fecha 2 de enero 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 punto 2.1, del apartado 21.B 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, **15.421,23 euros**, como resultado de los siguientes*

cálculos”:

1% (74 plazas x 42,10 euros/plaza y día x 495 días de ejecución)

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

CUARTO.- Con fecha 26 de enero de 2026, la entidad presenta escrito de alegaciones solicitando el archivo del expediente de imposición de penalidades.

QUINTO.- La Dirección General de Atención al Mayor y a la Dependencia, con fecha 9 de febrero de 2026, ha elevado propuesta de imposición de penalidades al órgano de contratación, por importe de 1.875,55 euros derivada del incumplimiento citado, ya que las alegaciones efectuadas por la entidad no han desvirtuado los hechos objeto de imposición de penalidad.

En cuanto a la alegación primera, la entidad basa sus alegaciones sobre, “**El cálculo de la ratio de personal de atención directa existente en el Centro de día Domos Vi Chamartín se ha realizado utilizando parámetros incorrectos**”, 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 17 al 21 de noviembre de 2025, aplicando estrictamente lo previsto en el **Apartado VIII.2 del PPT**, que exige computar el número de **usuarios efectivamente atendidos**, sin limitarlo a plazas derivadas por la Comunidad de Madrid.

(...) “Medios personales Punto 4: El personal para atender a los usuarios debe ser tal que asegure la ratio mínima de 0,23 sumando a todos los profesionales de atención directa: enfermera/o, gerocultores, fisioterapeuta, terapeuta ocupacional, trabajador/a social y psicólogo/a.”

(...)” Punto 6: En el cálculo de la ratio se incluirá al personal citado 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 corresponde según la proporción entre su jornada de trabajo y el 100% de la jornada anual según el convenio colectivo aplicable. **En el denominador para el cálculo de la ratio se computarán todos los usuarios del centro en el periodo de cálculo de la ratio.**

A tal efecto se tendrán en cuenta todas las plazas realmente adjudicadas a usuarios independientemente de que en el momento del cómputo los usuarios se encuentren ausentes por enfermedad, ingreso hospitalario o permiso de ausencia reglamentario.”

En consecuencia, concurren los elementos objetivos que acreditan el **incumplimiento de la ratio**.

No obstante lo anterior, se ha detectado un error material en cuanto a la aplicación de la base de penalización ya que, en este caso, de acuerdo con lo establecido en el párrafo segundo del apartado 21.B, del PCAP, la base económica de penalización (en adelante BP) se calculará sobre **el total de las plazas contratadas** al adjudicatario en el centro, es decir sobre las nueve plazas que efectivamente el centro tiene contratadas con la Consejería de Familia, Juventud y Asuntos Sociales, por lo que la cuantía de la penalidad sería de **1.875,55 €** de acuerdo con los siguientes cálculos:

1% (9 plazas x 42,10 euros/plaza y día x 495 días de ejecución)

Respecto de la alegación segunda “**Falta de responsabilidad de QUAVITAE SERVICIOS ASISTENCIALES, S.A.U. por los hechos imputados en relación con la ratio de personal de atención directa en el Centro de día DomusVi Chamartín**” la propia entidad reconoce implícitamente en su escrito de alegaciones el incumplimiento de las obligaciones contractuales, 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.

En cuanto a la alegación tercera **“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”**, 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 ha tenido un impacto directo en la prestación del servicio público contratado.

En cuanto a la alegación cuarta **“Subsidiariamente, los errores, ambigüedades o contradicciones existentes en el Apartado VIII.2.6 del PPT no pueden perjudicar a QUAVITAE SERVICIOS ASISTENCIALES, S.A.U.”** aunque la entidad contratista afirme la existencia de “errores, ambigüedades o contradicciones”, lo cierto es que:

- El pliego permite determinar de manera objetiva la forma de cálculo de la ratio, y así se ha aplicado de forma uniforme a todos los centros adjudicatarios.
- No se trata, como erróneamente alega la entidad, de una “interpretación de la Administración” sino de la aplicación literal de este apartado al establecer, sin que pueda haber duda alguna, que *“en el denominador para el cálculo de la ratio se computarán todos los usuarios del centro en el periodo de cálculo de la ratio...”*

En consecuencia, no procede considerar que el contenido del Apartado VIII.2.6 resulte ambiguo o contradictorio, ni que ello pueda eximir a la entidad contratista del cumplimiento de una obligación esencial como es la dotación mínima exigida de personal de atención directa.

SEXTO.- Una vez desestimadas las alegaciones formuladas por la empresa contratista y constatados los incumplimientos contractuales producidos, cabe señalar El Pliego de Prescripciones Técnicas del Acuerdo Marco señala en el apartado VIII. 2 *Medios personales*, que:

[...]

“4. El personal para atender a los usuarios debe ser tal que asegure la ratio mínima de 0,23 sumando a todos los profesionales de atención directa: enfermera/o, gerocultores, fisioterapeuta, terapeuta ocupacional, trabajador/a social y psicóloga/o.

[...]

6. En el cálculo de la ratio se incluirá al personal citado 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 corresponde según la proporción entre su jornada de trabajo y el 100% de la jornada anual según el convenio colectivo aplicable.

En el denominador para el cálculo de la ratio se computarán todos los usuarios del centro en el periodo de cálculo de la ratio. A tal efecto se tendrán en cuenta todas las plazas realmente adjudicadas a usuarios independientemente de que en el momento del cómputo los usuarios se encuentren ausentes por enfermedad, ingreso hospitalario o permiso de ausencia reglamentario.”

SÉPTIMO.- El hecho descrito se tipifica como infracción de las 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 % del BP en los siguientes casos:

2.1. Por la utilización de medios personales inferiores a los establecidos en el Pliego de Prescripciones Técnicas."

El párrafo segundo del citado apartado 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 42,10€ (IVA excluido) €, plaza día x por el número de días de ejecución al año, es decir, se aplicará la siguiente fórmula:

$$BP = \text{Plazas contratadas} \times 42,10 \text{ € plaza/día} \times \text{nº de días de ejecución.}$$

En cuanto a la cuantía y forma de cálculo de la penalidad se corrige el error material de la Comunicación del Director General de Atención al Mayor y a la Dependencia de 8 de octubre de 2024 y que se reproduce en el punto tercero de esta Orden. Conforme a ello, cuantía de la penalidad sería de 1.875,55 € de acuerdo con los siguientes cálculos:

$$1\% (9 \text{ plazas} \times 42,10 \text{ euros/plaza y día} \times 495 \text{ días de ejecución})$$

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 QUAVIDAE SERVICIOS ASISTENCIALES S.A.U (A80106842), una penalidad por importe de MIL OCHOCIENTOS SETENTA Y CINCO EUROS CON CINCUENTA Y CINCO CENTIMOS (1.875,55 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 DIRECTOR GENERAL DE ATENCIÓN AL MAYOR Y A LA
DEPENDENCIA

Firmado digitalmente por: ALVAREZ LÓPEZ OSCAR
Fecha: 2026.03.28 13:51