



PROCURADOR DEL COMÚN
DE CASTILLA Y LEÓN

Consejería de la Presidencia de la Junta de Castilla y León
Ilma. Sra. Directora de Relaciones Institucionales y Acción Exterior
C/ Santiago Alba, 1
47008 VALLADOLID

Expediente: 360/2026

Asunto: Centro de menores infractores Zambrana / Incumplimiento de las bases de la acción concertada para la prestación del servicio de atención residencial

Trámite: Resolución

Centro directivo: Consejería de Desregulación, Familia y Ayudas Sociales

Ilma. Sra.:

Nos dirigimos a V.I. en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número arriba indicado, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

El objeto de este expediente se centra en el supuesto incumplimiento reiterado y continuado de las obligaciones asumidas por la entidad encargada de la prestación del servicio de atención residencial para menores infractores en el Centro Regional Zambrana, singularmente en lo relativo a la dotación efectiva de personal exigida por las bases y por la convocatoria de la acción concertada.

En el escrito que dio origen al expediente se denunciaba la existencia, durante el año 2025, de reiteradas ausencias de profesionales que no habrían sido debidamente sustituidas, aportándose datos relativos al número de días, jornadas y horas de atención directa presuntamente no cubiertas. Asimismo, se ponían de manifiesto determinadas incidencias relacionadas con el registro de jornada, la cobertura de los monitores de taller, la composición del turno de noche y otras obligaciones vinculadas a la ejecución del servicio.

Recabada información de la entonces Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades, se ha comunicado a esta Institución que durante el período comprendido entre 2025 y marzo de 2026, fueron 41 los días en los que no se alcanzaron las ratios establecidas por turno, lo que representa aproximadamente un 9 % del período examinado. Se señala, a su vez, que la atención directa se mantuvo mediante la incorporación de coordinadores a las unidades, que buena parte de las incidencias obedecieron a ausencias sobrevenidas que no pudieron ser comunicadas con antelación



suficiente para efectuar la correspondiente sustitución, y que en todas las fechas los cuadrantes de trabajo contemplaban las ratios profesionales establecidas, excepto en siete días que el cuadrante presentaba errores. Finalmente, se indica que el concierto social ha sido prorrogado hasta diciembre de 2026.

Es evidente, conforme a esta información, que no resulta posible afirmar la inexistencia de incidencia alguna en la ejecución del concierto. Por el contrario, la propia respuesta administrativa confirma que existieron situaciones en las que no se alcanzó la dotación ordinariamente prevista.

Debe precisarse, en primer término, que nos encontramos ante un concierto social, sometido al régimen específico establecido en la Ley 16/2010, de 20 de diciembre, de Servicios Sociales de Castilla y León, en el Decreto 3/2022, de 17 de febrero, por el que se establece el régimen jurídico del concierto social en determinados ámbitos del Sistema de Servicios Sociales de Responsabilidad Pública de Castilla y León y, específicamente para esta prestación, en la Orden FAM/336/2024, de 17 de abril, por la que se aprueban las bases de la acción concertada en el ámbito de infancia para la prestación del servicio de atención residencial para menores infractores, así como en la Resolución de 16 de mayo de 2024, por la que se convocó la acción concertada para el Centro Zambrana.

La propia regulación de la acción concertada parte de que esta modalidad de prestación de servicios sociales constituye un instrumento distinto de la contratación administrativa ordinaria, pero ello no disminuye, evidentemente, el carácter vinculante de las condiciones conforme a las cuales se formaliza y ejecuta el servicio.

Así, el artículo 91.1 de la Ley 16/2010 establece que el concierto social obliga a la entidad privada a desarrollar las prestaciones objeto del mismo de conformidad con el catálogo de servicios sociales y con los términos establecidos en su documento de formalización. En coherencia con ello, la Orden FAM/336/2024 dispone que el servicio residencial para menores infractores ha de prestarse de manera ininterrumpida durante las veinticuatro horas de todos los días del año y atribuye a la correspondiente convocatoria la determinación de los recursos humanos mínimos necesarios (art. 6).

En concreto, la convocatoria efectuada mediante Resolución de 16 de mayo de 2024 concretó esa obligación. Para el personal de atención directa estableció una dotación ordinaria de 43 profesionales distribuida entre los distintos turnos, junto con el personal específicamente destinado a funciones de coordinación y otros perfiles profesionales. Asimismo, para las ausencias puntuales o sobrevenidas del personal de intervención directa impuso a la entidad concertada la obligación de garantizar la continuidad del servicio y de efectuar la sustitución en un plazo máximo de veinticuatro horas,



estableciendo determinados mínimos que no podían rebasarse durante ese período y obligando a disponer de procedimientos internos capaces de garantizar su cumplimiento.

Especial relevancia presenta, además, la consecuencia que la propia convocatoria atribuye al incumplimiento de estas obligaciones: el incumplimiento de las obligaciones de sustitución lleva aparejada la reducción de las cantidades a satisfacer a la entidad, calculada en función de las jornadas de trabajo no realizadas, sin perjuicio de las restantes consecuencias que puedan derivarse de la normativa reguladora del concierto.

Desde esta perspectiva, la explicación ofrecida por la Administración autonómica resulta insuficiente para dar por esclarecida debidamente la cuestión planteada. La circunstancia de que los cuadrantes de trabajo previeran inicialmente la dotación requerida no acredita que esa dotación se encontrase efectivamente disponible durante la prestación del servicio.

Precisamente, el régimen establecido para las ausencias sobrevenidas parte de que pueden producirse incidencias imprevisibles, pero obliga a la entidad a sustituir al personal dentro del plazo máximo establecido y a mantener, entretanto, las garantías mínimas de atención. La existencia de una causa sobrevenida puede explicar la aparición inicial de la ausencia, pero no convierte en irrelevante el posterior deber de sustitución, ni excluye las consecuencias expresamente previstas cuando aquel deber no se cumple.

Tampoco permite cerrar esta cuestión el hecho de que los coordinadores se incorporaran a las unidades para mantener la atención directa. Esa medida puede resultar adecuada como respuesta inmediata ante una ausencia inesperada, pero para considerarla suficiente sería necesario determinar si se respetó la estructura y dedicación profesional exigidas por el concierto, si quienes fueron destinados temporalmente a esa atención directa reunían los requisitos exigidos para esa función y, especialmente, si dicha reasignación no produjo, al mismo tiempo, una insuficiente cobertura de las funciones de coordinación que constituían igualmente parte de la dotación comprometida.

A ello se añade que en la información facilitada no se ha precisado, respecto de los 41 días reconocidos por la propia Administración en los que no se alcanzaron los ratios exigidas, cuáles fueron las concretas ausencias producidas, durante cuánto tiempo permanecieron sin cubrir, cuáles fueron sustituidas dentro de las primeras veinticuatro horas, cuáles excedieron ese plazo y qué consecuencias económicas se aplicaron en cada caso. Tampoco se ha informado de la aplicación de las minoraciones previstas en la convocatoria, ni de la procedencia de iniciar el régimen de penalidades.

Esta última cuestión tampoco es menor. El artículo 21 de la citada Orden FAM/336/2024 contempla expresamente, entre los incumplimientos susceptibles de penalización, la interrupción o demora injustificada de los servicios, las deficiencias en la



calidad técnica de las actividades y el incumplimiento de la obligación de adscribir al concierto los medios personales y materiales exigidos, pudiendo imponerse, según la gravedad de la conducta, penalidades de hasta el 2 % del importe anual de facturación.

Ahora bien, con los elementos incorporados a este expediente no puede afirmarse como hecho plenamente acreditado, como se indicaba en la reclamación, que durante 205 días se hubiera incumplido la dotación comprometida, ni que se hubieran dejado de prestar exactamente las 7.736 horas indicadas en la reclamación. Existe una diferencia sustancial entre esos datos y los 41 días reconocidos por la Administración, diferencia que precisa ser esclarecida mediante la confrontación de los registros objetivos correspondientes.

Precisamente por ello, resulta necesario que la Administración ejerza en toda su extensión las potestades de seguimiento y control que el ordenamiento jurídico le atribuye. El artículo 19 de la Orden FAM/336/2024 le encomienda el seguimiento y control público de la ejecución del concierto y somete a la entidad concertada a inspecciones y controles administrativos, económicos y técnicos. La evaluación debe tener en cuenta el grado efectivo de cumplimiento de las condiciones pactadas, y sus resultados constituyen uno de los elementos sobre los que debe decidirse la continuidad y prórroga de la prestación.

La propia convocatoria refuerza estas obligaciones al exigir a la entidad concertada la elaboración mensual de información sobre absentismo, causas, sustituciones y medidas adoptadas, así como la aportación de cuantos datos resulten necesarios para las tareas de seguimiento. Es precisamente esta documentación, contrastada con los registros de acceso y presencia efectiva, cuadrantes, comunicaciones de ausencias y sustituciones y restantes medios de control disponibles, la que debe permitir determinar objetivamente qué sucedió durante cada una de las incidencias denunciadas.

Especial consideración merece, finalmente, la prórroga del concierto hasta diciembre de 2026 comunicada por la Administración. El artículo 10.3 de la misma Orden FAM/336/2024 supedita expresamente la prórroga, entre otros requisitos, a la valoración previa de la buena ejecución de la prestación. La mera comunicación de que la prórroga ha sido acordada, sin indicar cuál fue la evaluación realizada ni cómo se ponderaron las incidencias ahora reconocidas, impide verificar que aquella decisión estuviera precedida de la valoración exigida por la norma.

Debe añadirse que la convocatoria prevé una comisión específica de seguimiento, que además de sus reuniones ordinarias puede reunirse extraordinariamente cuando resulte necesario y puede formular propuestas relacionadas con la continuidad y condiciones del concierto.



Así, la existencia de una denuncia detallada sobre las dotaciones de personal, unida al reconocimiento administrativo de un número relevante de incidencias, constituye una situación sobre la que resulta especialmente razonable utilizar de forma efectiva los instrumentos de control previstos en la propia acción concertada.

En definitiva, la propia Administración reconoce incidencias en el cumplimiento de las ratios y, sin embargo, la documentación remitida no acredita suficientemente que se haya efectuado una comprobación individualizada de las mismas, que se hayan determinado sus consecuencias económicas y jurídicas, ni que tales incidencias hayan sido específicamente ponderadas al decidir la prórroga del concierto. Al mismo tiempo, la información disponible tampoco permite afirmar que se encuentre acreditado, en toda la dimensión denunciada, un incumplimiento culpable que imponga necesariamente la resolución inmediata del concierto.

Consecuentemente, y al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común, consideramos oportuno formular la siguiente **Resolución**:

PRIMERA: Que se lleve a cabo una comprobación completa, individualizada y documental de las incidencias producidas en la dotación de personal destinado a la ejecución de la acción concertada del Centro Zambrana, en particular durante el año 2025 y los primeros meses de 2026, contrastando los informes mensuales de absentismo y sustituciones, cuadrantes de servicio, registros efectivos de presencia y acceso al centro y cuantos otros elementos objetivos resulten disponibles, determinando en cada caso si las ausencias fueron cubiertas dentro del plazo máximo establecido, si se mantuvieron las dotaciones exigibles y si las medidas adoptadas mediante la incorporación de personal de coordinación fueron compatibles con las restantes obligaciones de personal asumidas en el concierto.

SEGUNDA: Que una vez realizada dicha comprobación, se proceda respecto de todas aquellas jornadas o períodos en los que se constate un incumplimiento de las obligaciones de sustitución o de dotación profesional a aplicar las minoraciones económicas expresamente previstas en la convocatoria, verificándose asimismo si concurren los presupuestos para la incoación del correspondiente procedimiento de imposición de penalidades y, si la gravedad, reiteración o naturaleza de los incumplimientos acreditados así lo justificara, para la adopción de las restantes medidas previstas en el régimen jurídico del concierto, incluida su eventual resolución.

TERCERA: Que teniendo en cuenta que el concierto ha sido prorrogado hasta diciembre de 2026, se examine expresamente la evaluación de la buena ejecución de la prestación que debió preceder a la prórroga y se valore nuevamente,



PROCURADOR DEL COMÚN
DE CASTILLA Y LEÓN

a la vista de los resultados de las actuaciones de comprobación señaladas, si se mantienen los presupuestos que justifican la continuidad del concierto. Adoptándose, en caso contrario, las medidas previstas en el ordenamiento jurídico para garantizar simultáneamente el adecuado cumplimiento de las condiciones concertadas y la continuidad y calidad de la atención dispensada a los menores y jóvenes internos.

Esta es nuestra resolución y así se la hacemos saber, con el ruego de que nos comunique de forma motivada la aceptación o no aceptación de la misma por parte del órgano que corresponda de la Consejería de Desregulación, Familia y Ayudas Sociales en el plazo de dos meses, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución.

Una vez realizadas las comunicaciones oportunas, se acuerda publicar la presente Resolución en la página web de esta Institución, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente

EL PROCURADOR DEL COMÚN
Tomás Quintana López