



Expedient de la Junta Consultiva: RES 31/2025

Document: resolució de recurs especial en matèria de contractació

Expedient d'origen: contracte de subministrament d'uniformitat dels lots deserts 4 i 6 del SSCC PA 102/22 per als centres dependents del Servei de Salut de les Illes Balears (SSCC PN 79/23)
Òrgan de contractació: Direcció General del Servei de Salut de les Illes Balears

Recurrent: Albazul Servicios Integrales, SA

Acord de la Comissió Permanent de la Junta Consultiva de Contractació Administrativa de 2 de desembre de 2025

Atès el recurs especial en matèria de contractació que l'empresa Albazul Servicios Integrales, SA, ha interposat contra la Resolució del director general del Servei de Salut de les Illes Balears, de 12 d'agost de 2025, en virtut de la qual es van imposar penalitats a l'empresa per un import de 27.919,03 euros en relació amb el contracte de subministrament d'uniformitat per al Servei de Salut de les Illes Balears (exp. SSCC PA 102/22 – PN 79/23), la Comissió Permanent de la Junta Consultiva de Contractació Administrativa (JCCA), en la sessió de 2 de desembre de 2025, ha adoptat l'Acord següent:

Fets

1. El 6 de juliol de 2023, el Servei de Salut de les Illes Balears (IBSALUT o l'òrgan de contractació) i l'empresa Albazul Servicios Integrales, SA (en endavant, Albazul o la recurrent) varen formalitzar el contracte de subministrament d'uniformitat (exp. SSCCPA 102/22 – PN79/23), per un import de 184.743,33 euros (IVA inclòs) i una durada de 24 mesos, prorrogables per 36 mesos més.
2. El 10 de juliol de 2025, el subdirector de Compres i Logística (en endavant, el responsable del contracte) va proposar imposar penalitats a la contractista per un import de 27.919,03 euros per incompliments reiterats en el lliurament de les comandes.

La proposta incloïa la descripció dels incompliments i les consideracions jurídiques aplicables d'acord amb els plecs, un informe de seguiment de les comandes (annex 1) i el càlcul detallat de les penalitats imposables per cada incompliment (annex 2).



Aquesta proposta es va notificar a Albazul el 15 de juliol de 2025 i se li va concedir un termini per presentar al·legacions.

3. El 29 de juliol de 2025, la contractista va presentar al·legacions per considerar que les penalitats eren desproporcionades i s'havien de recalculat d'acord amb l'article 193.3 de la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic (LCSP), de tal manera que l'import penalitzable hauria de ser de 6.858,27 euros.
4. L'1 d'agost de 2025, el responsable del contracte va rebutjar les al·legacions i va confirmar les penalitats proposades.
5. El 12 d'agost de 2025, l'òrgan de contractació va dictar la resolució d'imposició de penalitats a Albazul per un import total de 27.919,03 euros.

Aquesta resolució es va notificar a la contractista el 19 d'agost de 2025.

6. L'11 de setembre de 2025, l'empresa Albazul va presentar en el Registre Electrònic General de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears un recurs especial en matèria de contractació contra la resolució d'imposició de penalitats. Concretament, els motius que al·lega en el recurs són, resumidament:

– Al·legació: desproporció de les penalitats imposades per ser superiors a les previstes en l'article 193.3 de la LCSP.

En virtut d'això, sol·licita que es revocui la resolució, s'anul·li la penalització imposada de 27.919,03 euros i es revisi l'import conforme a les al·legacions.

7. El 12 de setembre, la JCCA va notificar a la recurrent la informació relativa al procediment i a la protecció de dades, i el 16 de setembre de 2025 es va requerir a l'òrgan de contractació la tramesa de l'expedient administratiu complet i l'emissió de l'informe jurídic preceptiu.
8. El 24 de setembre de 2025, l'òrgan de contractació va trametre a la JCCA l'expedient administratiu, juntament amb l'informe jurídic corresponent, el qual s'oposa a les al·legacions de la recurrent i considera que s'ha de desestimar el recurs i confirmar les penalitats imposades.



Fonaments de dret

1. L'acte objecte de recurs és la resolució d'imposició de penalitats dictada en un contracte de subministraments de l'IBSALUT, que té caràcter d'Administració pública.

Contra aquest acte es pot interposar el recurs especial en matèria de contractació que preveu l'article 66 de la Llei 3/2003, de 26 de març, de règim jurídic de l'Administració de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears (LRJCAIB). La competència per resoldre aquest recurs correspon a la Comissió Permanent de la Junta Consultiva de Contractació Administrativa, d'acord amb la lletra *m*) de l'article 2 i l'article 7 del Text consolidat del Decret pel qual es creen la Junta Consultiva de Contractació Administrativa de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears, el Registre de contractes i el Registre de contractistes, aprovat pel Decret 3/2016, de 29 de gener.

2. El règim jurídic aplicable al contracte és el de la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic.
3. El termini per interposar el recurs especial de l'article 66 de la LRJCAIB, d'acord amb l'article 122 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (LPACAP), és d'un mes des de la notificació de l'acte impugnat. El recurs es va presentar dins el termini adequat i per una persona legitimada.
4. En relació amb les al·legacions de la recurrent, cal dir el següent:

— AL·LEGACIÓ

La recurrent al·lega desproporció de les penalitats imposades perquè són superiors a les previstes en l'article 193.3 de la LCSP. En concret, argumenta que:

La penalización impuesta de 27.919,03 €, equivalente al 30 % de la totalidad de cada pedido en el que se ha incumplido el plazo de entrega de 15 días naturales, ya sea en una unidad, en varias o en la totalidad de unidades del pedido, resulta desproporcionada en comparación con la magnitud del incumplimiento y debe considerarse excesiva, más teniendo en cuenta que este porcentaje de penalización se nos aplica al importe total del pedido, incluso a entregas parciales anteriores del mismo pedido que se entregaron en plazo.

També al·lega que, encara que el Plec de clàusules administratives particulars (PCAP) pot preveure penalitats, ho ha de fer dins el marc legal de l'article 193.3 de la LCSP, que estableix que es poden imposar penalitats diàries en la proporció de 0,60 euros per cada 1.000 euros del preu del contracte, IVA exclòs. Més concretament, argumenta que:



El Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares (PCAP), está subordinado a la LCSP y no puede establecer penalidades que excedan los límites legales. Una norma de menor rango no puede establecer una penalidad superior a la de una ley de mayor rango, porque eso vulneraría el principio de jerarquía normativa, pilar fundamental del ordenamiento jurídico [...]. Si aplicáramos las penalidades indicadas en este artículo a la totalidad de los pedidos, es decir, la penalidad diaria de 0,60 euros por cada 1.000 euros, al importe total de cada línea de los pedidos [...] y por los días de retraso de cada línea del pedido, tendríamos a día de hoy una penalidad total de 6.923,06 € euros, penalidad menos desproporcionada a la gravedad del incumplimiento y ajustada a la realidad de los hechos (se adjunta este cálculo como Doc. 5).

En virtut d'això, la recurrent sol·licita que es revoqui la resolució, s'anul·li la penalitat imposada per un import de 27.919,03 euros i s'acordi la revisió de l'import conforme a les al·legacions exposades per fixar una penalitat ajustada a dret i proporcional als fets.

— CONTESTACIÓ

En la clàusula E del Plec de prescripcions tècniques (PPT) es van fer constar les condicions logístiques exigides en el lliurament de les comandes d'uniformes en el sentit següent:

E. CONDICIONES LOGÍSTICAS

El plazo de entrega para la primera remesa es de 120 días naturales a contar desde la fecha de formalización del contrato sin esperar a la emisión de los pedidos de los centros.

Para entregas sucesivas en toda la duración del contrato y sus posibles prórrogas, el plazo de entrega es de 15 días naturales a contar desde el día siguiente a la fecha de emisión de pedido.

El adjudicatario se compromete a tener *stock* de seguridad, siendo este responsable de mantener siempre un nivel equivalente al 50 % de las cantidades anuales estimadas adjudicadas en el expediente de contratación. [...]

Las empresas adjudicatarias se comprometen a garantizar el suministro durante la vigencia del contrato de acuerdo con las cantidades previstas.

I en la lletra R del PCAP s'hi indicaven les penalitats específiques aplicables al contracte en el sentit següent:

1. En caso de incumplimiento de los plazos de entrega previstos en la oferta del adjudicatario, por causas imputables al contratista:

Respecto al plazo de entrega, cuando haya una demora en la entrega de un pedido si se excede de 10 días o más, hasta 30 días naturales desde la fecha de emisión, se aplicará un 15 % de descuento sobre la totalidad del pedido, y si se excede de 30 días sobre la fecha de pedido, el descuento a aplicar será del 30 % sobre la totalidad del pedido*.*

() Descuento a aplicar incluso en entregas parciales anteriores a las que sufran la demora y que estén en ese mismo pedido.*



En qualsevol contracte, i més en especial en els de subministraments, el contractista està obligat a lliurar els béns objecte de subministrament en el temps i el lloc fixats en el contracte i de conformitat amb les prescripcions tècniques i les clàusules administratives (article 300 de la LCSP).

A més, d'acord amb l'article 139 de la LCSP, la presentació de la proposició de l'empresa a la licitació va suposar l'acceptació incondicional per la seva part del contingut de la totalitat de les clàusules o condicions exigits, sense cap excepció o reserva. En aquest sentit, cal afirmar que Albazul coneixia perfectament des del moment en què es van publicar els plecs i es va decidir presentar a la licitació, tant els terminis que s'exigien en el lliurament de les comandes, com les penalitats aplicables en cas d'incompliment.

La resolució impugnada es fonamenta en l'Informe de seguiment de les comandes (annex 1), que va emetre el responsable del contracte, es va notificar a la contractista i se li va concedir el termini d'audiència corresponent.

En l'informe consten amb detall cada una de les comandes fetes a l'empresa durant l'execució del contracte, indicant expressament el número, la data de comanda, el centre sanitari al qual s'havien de destinar els uniformes, els dies que va tardar l'empresa en lliurar cada comanda i les condicions del lliurament (comanda completa o parcial), així com els percentatges de penalitat aplicables en cada cas, d'acord amb els percentatges previstos en la clàusula R del PCAP:

Per retards de més de 10 i fins a 30 dies naturals (15 % de la comanda) o per retards de més de 30 dies naturals (30 % de la comanda).

En el mateix informe, el responsable del contracte també va elaborar un quadre resum (annex 2) en el qual va aplicar els percentatges esmentats a l'import de cada una de les 29 comandes, la qual cosa va donar com a resultat la penalitat total per l'import de 27.919,03 euros.

De tot això, cal afirmar que l'òrgan de contractació va fonamentar, calcular i imposar la penalitat d'acord amb els plecs i no s'adverteixen errades ni incongruències en els càlculs elaborats pel responsable del contracte. En canvi, en el recurs presentat, la recurrent no nega la demora en el lliurament de les comandes i tampoc al·lega res concret al respecte, tal com també han considerat els serveis jurídics de l'òrgan de contractació, ja que en l'informe jurídic emès en relació amb el recurs han fet constar que:

La empresa interpone recurso contra la resolución, alegando únicamente la supuesta ilegalidad y desproporcionalidad de la penalidad prevista en los pliegos. Sin embargo, no cuestiona la veracidad de los hechos ni la existencia del incumplimiento, por lo que asume como ciertos los incumplimientos [...].



L'únic que pretén la recurrent és que la penalitat no es calculi de la manera prevista en la lletra R del PCAP, sinó en la proporció de 0,60 euros/dia per cada 1.000 euros del preu del contracte (IVA exclòs) com recull l'article 193.3 de la LCSP. Segons els càlculs de la contractista, aplicant aquesta proporció, la penalitat imposable seria de 6.923,06 euros, en lloc de 27.919,03 euros.

Aquesta al·legació s'ha de rebutjar perquè l'article 193.3 de la LCSP disposa que:

3. Quan el contractista, per causes que li són imputables, hagi incorregut en demora respecte al compliment del termini total, l'Administració pot optar, ateses les circumstàncies del cas, per la resolució del contracte o per la imposició de les penalitats diàries en la proporció de 0,60 euros per cada 1.000 euros del preu del contracte, IVA exclòs.

L'òrgan de contractació pot acordar la inclusió en el plec de clàusules administratives particulars d'unes penalitats diferents a les que enumera el paràgraf anterior quan, tenint en compte les característiques especials del contracte, es consideri necessari per a la seva execució correcta i així es justifiqui en l'expedient.

Per tant, la LCSP permet que en el PCAP es puguin preveure penalitats diferents a les establertes en la llei, cosa que atorga a l'Administració una flexibilitat més gran per ajustar les conseqüències dels incompliments a les particularitats de cada contracte. La fórmula de l'article 193.3 de la LCSP no constitueix un límit legal màxim per calcular les penalitats per demora en tots els contractes, sinó que només és una opció aplicable als casos en què l'òrgan de contractació no vulgui preveure penalitats específiques, tenint en compte les característiques especials del contracte.

En el contracte de subministrament d'uniformes que ens ocupa, l'òrgan de contractació va deixar constància en el PPT de l'exigència de garantir el subministrament en tot moment, fins al punt d'exigir que les empreses disposassin d'un estoc de seguretat suficient per poder donar resposta, dins els terminis exigits, a les necessitats d'uniformes pel personal que cada centre sanitari pogués tenir. Concretament, en la lletra E del PPT es va fer constar que:

E. CONDICIONES LOGÍSTICAS

[...]

El adjudicatario se compromete a tener *stock* de seguridad, siendo este responsable de mantener siempre un nivel equivalente al 50 % de las cantidades anuales estimadas adjudicadas en el expediente de contratación [...]. Las empresas adjudicatarias se comprometen a garantizar el suministro durante la vigencia del contrato de acuerdo con las cantidades previstas.

Amb la imposició de penalitats, l'òrgan de contractació no pretén sancionar l'empresa sinó fer complir els contractes subscrits per garantir la continuïtat de la prestació dels serveis públics. Com hem assenyalat en nombroses



resolucions d'aquesta JCCA (entre d'altres, les resolucions 10 i 11/2020, 23/2017 o 12/2021), la naturalesa jurídica de les penalitats no és la manifestació d'una potestat sancionadora de l'Administració, sinó que té naturalesa coercitiva o indemnitzatòria:

La finalitat que l'Administració persegueix amb la imposició de penalitats és, essencialment, coercitiva —no sancionadora— per tal d'estimular o garantir el compliment del contracte. Així, les penalitats responen a un incompliment obligacional que s'emmarca en els poders de direcció, inspecció i control de què disposa l'òrgan de contractació en garantia de l'interès públic. D'altra banda, però, també s'admet que les penalitats tinguin una finalitat compensatòria o indemnitzatòria i s'equiparen a les clàusules penals de l'article 1152 del Codi civil, que preveu el següent: «En les obligacions amb clàusula penal, la pena substitueix la indemnització de danys i l'abonament d'interessos en cas de falta de compliment, si no s'ha pactat altrament».

Una definició de penalitat contractual la trobam en la Sentència del Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears de 25 de febrer de 2022 (Resolució núm. 155/2022), en la qual es va fer constar el següent:

En definitiva, una penalidad es un gravamen que la Administración en el ejercicio de una potestad administrativa de intervención, impone al contratista **para salvaguarda del interés público. Dicho gravamen, que no es una sanción, tiene su esencia y razón de ser en que el contratista ejecute su contrato con absoluta diligencia.** Y ello puede suceder tanto durante el contrato, como una vez ya finalizado este.

En conclusió, les al·legacions de la recurrent s'han de desestimar.

Per tot això, dict el següent

Acord

1. Desestimar el recurs especial en matèria de contractació interposat per l'empresa Albazul Servicios Integrales, SA, contra la Resolució del director general del Servei de Salut de les Illes Balears, de 12 d'agost de 2025, en virtut de la qual es van imposar penalitats a l'empresa per un import de 27.919,03 euros en relació amb el contracte de subministrament d'uniformitat pel Servei de Salut de les Illes Balears (exp. SSCC PA 102/22- PN 79/23).
2. Notificar aquesta Resolució a les persones interessades i a l'òrgan de contractació.

Interposició de recursos

Contra aquesta Resolució, que exhaureix la via administrativa, es pot interposar un recurs contenciós administratiu davant la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de les Illes Balears en el termini de dos mesos



comptadors des de l'endemà de la notificació, d'acord amb els articles 10.1.a) i 46 de la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa.

Palma, en la data de la signatura electrònica

La secretària de la Junta Consultiva de Contractació Administrativa

María Matilde Martínez Montero