Expedient de la Junta Consultiva: RES 12/2026
Document: resolució de recurs especial en matèria de contractació
Expedient d'origen: contracte de servei de control d'accessos a les dependències dels Serveis Corporatius del Servei de Salut de les Illes Balears (Edifici El Carme SSCC PAS 245/24)
Òrgan de contractació: Direcció General del Servei de Salut de les Illes Balears
Recurrent: 3 Capaciats, SL

Acord de la Comissió Permanent de la Junta Consultiva de Contractació Administrativa de 3 de novembre de 2026

Atès el recurs especial en matèria de contractació que l'empresa 3 Capacitats, SL, ha interposat contra la Resolució del director general del Servei de Salut de les Illes Balears, d'1 de juny de 2026, d'imposició d'una penalitat a l'empresa per import de 1.000 euros, pels incompliments relatius al personal destinat a l'execució del servei que va cometre els dies 11 i 18 de febrer de 2026 en relació amb el contracte de servei de control d'accessos a les dependències del Servei de Salut de les Illes Balears (Edifici El Carme), la Comissió Permanent de la Junta Consultiva de Contractació Administrativa (JCCA), en la sessió de 3 de novembre de 2026, ha adoptat l'Acord següent:

Fets

1. El 3 d'octubre de 2024, Servei de Salut de les Illes Balears (IBSALUT) va aprovar l'expedient de contractació i els plecs de clàusules administratives particulars (PCAP) i de prescripcions tècniques (PPT) per a la contractació del servei de control d'accessos a les dependències del Servei de Salut de les Illes Balears a l'Edifici del Carme. Del plecs, entre d'altres aspectes, resulta d'interès el següent:

   − A la lletra d del PPT, relativa al personal destinat a l'execució del servei, es va fer constar que:

   > **Los trabajadores asignados a la prestación del servicio cotidiano, en caso de ausencia por enfermedad, vacaciones**, o cualquier otro motivo, ya sea justificado o no, **serán sustituidos, por otro trabajador al que previamente se habrá formado adecuadamente, para que se preste el servicio** con total normalidad desde el primer momento. **Si el adjudicatario ha ofertado la constitución de un retén de al menos 3 trabajadores con conocimiento de la instalación, necesariamente será sustituido por uno de los integrantes de ese retén.**

− A la lletra B dels criteris d'adjudicació del PCAP, entre d'altres, es va preveure com a criteri d'adjudicació:

> **4. Retén de trabajadores formados para el servicio: máximo 16 puntos**
> Constitución de un retén de al menos **3 trabajadores** distintos a los adscritos al centro, perfectamente formados para la correcta y completa ejecución del servicio, de cara a la sustitución de los adscritos en casos de vacaciones, bajas, o cualquier otra ausencia. Dicho retén se habrá formado como máximo en el **plazo de 3 meses** desde el inicio de la ejecución del contrato, y estará permanentemente actualizado. Se informará por escrito al responsable del seguimiento del contrato por parte de la Administración, tanto de los trabajadores que lo constituyen inicialmente, como de cualquier cambio que se produzca.
>
> Si se oferta el retén se darán 16 puntos, en caso contrario 0 puntos

2. El 4 de març de 2025, l'IBSALUT i l'empresa 3 Capacitats, SL, (en endavant, 3 Capacitats) varen formalitzar el contracte per un import de 90.633,11€, (IVA inclòs), d'acord amb els plecs i amb l'oferta presentada per l'empresa, segons la qual 3 Capacitats va oferir tots els criteris d'adjudicació, inclòs el criteri del retén de treballadors, pel qual va obtenir 16 punts.

3. El 28 d'octubre de 2025, el subdirector d'Infraestructures i Serveis Generals dels SSCC de l'Ib-Salut, −responsable del contracte−, va proposar a l'òrgan de contractació la imposició d'una penalitat a l'empresa per import de 500 euros, per incompliments relacionats amb el retén de personal (lletra d PPT) i l'oferta que havia presentat. Concretament, els fets penalitzats varen ser els següents:

> − No se ha formado, en plazo establecido en el PCAP, 3 meses desde el inicio de la ejecución del contrato, a 3 trabajadores, distintos a los asignados con continuidad al servicio.
> − No se informó por escrito, al responsable del seguimiento del contrato por parte de la Administración, de los trabajadores que constituyen el retén, hasta que con fecha 20/10/25 se solicitaron aclaraciones al respecto; lo que está muy alejado del plazo establecido en la documentación contractual.
> - Se ha incumplido, de forma reiterada, lo establecido en el PPT, concretamente en su punto 4 (...) Los últimos incumplimientos, hasta la fecha, el pasado día 16, cuando uno de los 2 trabajadores realizó los 2 turnos, y el día 17, en que el otro realizó los 2 turnos.

4. El 24 de novembre de 2025, l'òrgan de contractació, d'acord amb la proposta del responsable del contracte, va imposar a l'empresa la penalitat (1ª penalitat). Concretament, aquesta Resolució es va dictar en el sentit següent:

> **Resolución**
> **Primero.-** Imponer a 3 Capacitats, SL (NIF B1664289), una penalidad de 500 € a deducir de la factura del mes de noviembre de 2025.

Aquesta resolució es va notificar a la contractista el 25 de novembre de 2025 i no va ser impugnada en temps i forma.

4. El 25 de febrer de 2026, el responsable del contracte va proposar la imposició d'una segona penalitat a l'empresa, per import de 1.000 euros, per haver tornat a incomplir la obligació de cobrir les substitucions amb el retén de personal durant el mes de febrer de 2026 (concretament els dies 9, 18 i 20). Resumidament, els fets detallats a la proposta varen ser:

   − El pasado día 9, realizó el mismo trabajador los 2 turnos de forma continuada [...] Como ustedes saben, por estar así establecido en la documentación contractual, cualquier ausencia de uno de los trabajadores debe cubrirse con alguno de los que componen el retén.
   [...]
   − El día 18/02/26: Esta mañana, cuando he llegado a las 07:00 horas, Rosa me ha comentado que hoy vendría un trabajador sustituto, dado que Victor estaba enfermo. Hoy, en torno a las 14 horas, me ha comentado que acaba de llegar el trabajador sustituto. Entre las 07:00 y las 12:30 (hora en que comienza el turno de tarde) considero que hay tiempo más que suficiente para que un trabajador sustituto estuviera preparado para el inicio de su jornada laboral a las 12:30 horas. Más si cabe que el retén de trabajo ofertado está formado por 3 trabajadores.
   [...]
   − Día 20/02/26, 3 Capacitats manifiesta: [...] le informamos de que en el día de hoy la trabajadora del turno de mañana ha comunicado a las 9.30 hora que se encontraba indispuesta. Con el fin de garantizar la continuidad del servicio sin interrupciones, se ha reorganizado el turno de forma inmediata, incorporándose el trabajador titular del turno de tarde con carácter anticipado, realizando su jornada de 10:15 a 18:00 horas.
   [...]

5. L'1 de juny de 2026, l'òrgan de contractació, d'acord amb la proposta del responsable del contracte, va imposar la penalitat a l'empresa (2ª penalitat). Concretament, aquesta la Resolució es va dictar en el sentit següent:

   Resolución

   Primero.- Imponer a 3 Capacitats, SL (NIF B1664289), una penalidad de 1.000 € a deducir de la factura del mes de mayo de 2026.

   Aquesta resolució es va notificar a la contractista el 2 de juny de 2026.

6. L'1 de juliol, l'empresa 3 Capacitats, SL 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 d'1 de juny de 2026 (2ª penalitat).

   Concretament, els motius que al·lega en el recurs són, resumidament:

   — Al·legació primera: Vulneració del principi de tipicitat.
   — Al·legació segona: Intromissió il·legítima en la facultat de direcció i organització empresarial.
   — Al·legació tercera. Inexistència de fonament per imposar la penalitat.

En virtut d'això, sol·licita que s'estimi el recurs i es revoqui la resolució.

7. El 3 de juliol de 2026, la JCCA va notificar a la recurrent la informació relativa al procediment i a la protecció de dades, i també el mateix dia 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 31 de juliol 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 serveis 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 PRIMERA

   La recurrent al·lega vulneració del principi de tipicitat. Manifesta que no hi ha cap incompliment ja que els treballadors que varen causar baixa, es varen substituir sempre amb personal de la reguarda. En concret, argumenta que el personal adscrit al servei complia el requisit establerts en el plec perquè tenia

la formació adequada, tenia coneixement de les instal·lacions i havia estat assignat al servei. En aquest sentit, argumenta que els treballadors que varen prestar el servei els dies 18 i 20 complien els requisits. A més, afirma que els treballados que varen causar baixa es varen cobrir amb treballadors del retén, per tant, segons l'empresa, no va haver cap incompliment.

— CONTESTACIÓ

Com ja s'ha esmentat, d'acord amb l'apartat d) del PPT, es van fer constar les condicions exigides en cas de substitució del personal en el sentit següent:

> d. Personal destinado a la ejecución del servicio:
>
> *Los trabajadores asignados a la prestación del servicio cotidiano, en caso de ausencia por enfermedad, vacaciones, o cualquier otro motivo, ya sea justificado o no, serán sustituidos, por otro trabajador al que previamente se habrá formado adecuadamente, para que se preste el servicio con total normalidad desde el primer momento.* ***Si el adjudicatario ha ofertado la constitución de un retén de al menos 3 trabajadores con conocimiento de la instalación, necesariamente será sustituido por uno de los integrantes de ese retén.***

En el quadre de criteris d'adjudicació del PCAP es valorava la proposició amb un màxim de 16 punts si s'aportava un retén o reguarda de treballadors de 3 treballadors distints dels adscrits al servei quotidià.

I s'ha pogut comprovar a l'expedient, que l'empresa 3 Capacitats va oferir efectivament la constitució d'aquell retén o reguarda de treballadors. Concretament, a l'oferta que va presentar hi consta exactament que:

> **OFREZCO:**
>
> **4**-Constitución de un retén de trabajadores formados específicamente para el servicio según lo establecido en el PCAP (16 puntos).
> SÍ ofrezco un retén de trabajadores distintos a los adscritos al Centro.

Per tant, 3 Capacitats va oferir voluntàriament constituir el retén de treballadors substituts, ja que aquest oferiment es va preveure en el plecs com a criteri d'adjudicació de caràcter no obligatori.

A més, a l'apartat R2 del PCAP es va fer constar com penalitat específica del contracte l'incompliment de les característiques de l'oferta vinculades amb els criteris d'adjudicació. Concretament:

> **R. PENALIDADES ESPECÍFICAS PARA ESTE CONTRATO**
>
> R2 Régimen potestativo
>
> X **Para el supuesto de incumplimiento de las características de la oferta vinculadas a los criterios de adjudicación se impondrán las siguientes penalidades:**

La primera vez 500 euros
La segunda vez 1.000 euros
La tercera y sucesivas 3.000 euros (pudiendo resolverse el contrato a criterio de la Administración).

Si un incumplimiento no se subsana en el plazo razonable que indique la Administración, se considerará un nuevo incumplimiento.

La recurrent nega els incompliments i argumenta que els treballadors de baixa es substituïen amb personal del retén. Aquesta afirmació no és certa, ja que de l'informe-proposta de 25 de febrer de 2026 es desprèn que la baixa del treballador del dematí del dia 18/02/26 no es va cobrir, de tal manera que l'Edifici del Carme va quedar sense servei de vigilància des de les 07:00 a les 14:00. I la baixa del dematí del dia 20/02/2026, es va cobrir amb una hora de retard, però pel treballador del servei quotidià del torn d'horabaixa.

En algunes al·legacions del recurs, la recurrent es contradiu respecte als arguments que va presentar prèviament durant la tramitació de l'expedient de penalitats. Per exemple, en el recurs afirma que les baixes es substituïen amb personal del retén, però en el correu electrònic de 20/02/2026 va reconèixer al responsable del contracte que el torn es va cobrir efectivament amb el mateix treballador del torn d'horabaixa.

En qualsevol contracte, el contractista està obligat a prestar el servei objecte del contracte de conformitat amb les prescripcions tècniques i les clàusules administratives (article 300 de la LCSP). I 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.

Per tant, l'empresa 3 Capacitats coneixia perfectament les conseqüències d'oferir el retén de treballadors, així com les penalitats que resultarien d'aplicació en cas d'incomplir la cobertura de baixes ordinàries amb el personal del retén. De fet, l'expedient que ens ocupa ja és el segon expedient de penalitats imposat a l'empresa per fets similars que havien ocorregut durant el 2025. I també consta a l'expedient que, el responsable del contracte abans d'iniciar el segon expedient de penalitats, va recordar a l'empresa les obligacions derivades del contracte i la va advertir d'incidències similars ocorregudes el 9 de febrer 2026.

En conclusió, no existeix vulneració del principi de tipicitat perquè consten perfectament identificats els incompliments comesos i la penalitat aplicable, per la qual cosa aquesta al·legació s'ha de rebutjar.

— AL·LEGACIÓ SEGONA

La recurrent al·lega que pretendre condicionar l'assignació concreta dels treballadors a determinats torns o franges horàries és una intromissió il·legítima en la facultat de direcció i organització empresarial. La recurrent argumenta que l'Administració no pot envair l'àmbit organitzatiu empresarial obligant d'una manera determinada a organitzar els torns de treball, la qual cosa resulta contrari a l'article 308 de la Llei de Contractes de Sector Públic (LCSP), que preserva l'autonomia organitzativa de l'empresa contractista.

— CONTESTACIÓ

Tal com es pronuncia l'informe jurídic emès per la cap del Servei de l'Assessoria Jurídica respecte al recurs interposat, tenir una reguarda de treballadors formats era un criteri d'adjudicació que es va valorar i puntuar d'acord amb compromís adoptat per l'empresa amb la presentació de l'oferta, i que, per tant, és una circumstància objectiva establerta als plecs. Això, no suposa cap intromissió il·legítima en la facultat de direcció i organització, sinó el seguiment del compliment estricte del contracte per part del responsable del contracte.

Els plecs esdevenen *lex contractus* de compliment obligat per les parts, ja que són documents contractuals que vinculen tant els licitadors com l'òrgan de contractació, per la qual cosa s'han d'aplicar literalment. I a més, en aquest cas, oferir el retén o reguarda de treballadors era voluntària i la recurrent sabia el que suposava en el moment de comprometre's ja que la penalitat aplicable constava prevista a la clàusula R del PCAP. L'empresa 3 Capacitats va acceptar els plecs i va oferir voluntàriament la constitució del retén sense considerar en aquell moment que això suposàs cap intromissió il·legítima en la direcció i organització empresarial.

Per tant, aquesta al·legació també s'ha de desestimar.

— AL·LEGACIÓ TERCERA

Inexistència del pressupost habilitant per la imposició d'una penalitat greu. Segons la recurrent, el PCAP a la lletra R determina que per sancionar una penalitat greu, és precís que es produeixin tres incompliments, i en aquest cas, l'òrgan de contractació només en descriu dos, els del dia 18 i els del dia 20 de febrer de 2026.

— CONTESTACIÓ

Les penalitats contractuals no són sancions administratives, sinó que s'imposen com conseqüència d'incompliment derivats de l'execució dels contractes. 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 tenguin 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».

D'acord amb 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 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.

Tal com ja s'ha esmentat, el pressupost habilitant per imposar la penalitat estava perfectament previst a la lletra R del PCAP i com sap perfectament la recurrent, aquesta és la segona vegada que es penalitza l'empresa per incompliments relacionats amb la lletra d) del PPT. Per tant, d'acord amb la lletra R del PCAP, la penalitat imposable en aquest cas és de 1.000 euros, que és l'import que es va imposar en la resolució.

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 3 Capacitats, SL, contra la Resolució del director general del Servei de Salut de les Illes Balears, d'1 de juny de 2026, en virtut de la qual es van imposar penalitats a l'empresa per un import de 1.000 euros en relació amb el contracte de servei de control d'accessos a les dependències dels Serveis Corporatius del Servei de Salut de les Illes Balears (Edifici El Carme SSCC PAS 245/24)

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