



Conselleria d'Economia, Hisenda i Innovació

Junta Consultiva de Contractació Administrativa
de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears

Exp. de la Junta Consultiva: RES 30/2024 i 31/2024

Documento: resolución de recurso especial en materia de
contratación

Exp. de origen: contrato del servicio de transporte escolar
para centros docentes públicos (PRO11 2023/7150 y PRO11
2023/7451)

Recurrente: Autocares Seco Rodríguez, SL

Acuerdo de la Comisión Permanente de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de 2 de abril de 2025

Vistos los dos recursos especiales en materia de contratación que la empresa Autocares Seco Rodríguez, SL, ha interpuesto contra las resoluciones del consejero de Educación y Universidades, de 20 de noviembre de 2024, de imposición de penalidades a la contratista en relación con los contratos del lote 2 y el lote 45 del servicio de transporte escolar para centros docentes públicos para el curso escolar 2024-2025 (PRO11 2023/7150 y PRO11 2023/7451), la Comisión Permanente de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, en la sesión de 2 de abril de 2025, ha adoptado el Acuerdo siguiente:

Hechos

1. El 9 de septiembre de 2021, la Consejería de Educación y Universidades y la empresa Autocares Seco Rodríguez, SL, formalizaron los contratos de los lotes 2 (Poniente 2) y 45 (Pinyol Vermell) del servicio de transporte escolar para centros educativos de las Illes Balears para los cursos escolares 2021-2022 y 2022-2023 (CONTR 2021/5218: CONTR 2021/5223, lote 2; y CONTR 2021/5269, lote 45).

De acuerdo con el Pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP), estos contratos se podían prorrogar mediante una o varias prórrogas, para dos cursos escolares más. Por ello, se llevaron a cabo las prórrogas siguientes:

- 1ª prórroga, para el curso escolar 2023-2024 (PRO11 2023/7150 y PRO11 2023/7451).
- 2ª prórroga, para el curso escolar 2024-2025 (PRO11 2024/12673 y PRO11 2024/12692).



2. El 9 de octubre de 2024, durante la ejecución de la segunda prórroga, la jefa del Servicio de Becas, Programas y Servicios Complementarios —responsable del contrato— propuso al órgano de contratación imponer penalidades a Autocares Seco Rodríguez, SL (en adelante, Autocares Seco, la contratista o la recurrente), por varias incidencias ocurridas durante la ejecución de los servicios, en resumen, las siguientes:

— En relación con el lote 2: por los hechos ocurridos en el centro educativo IES Bendinat durante varios días de septiembre de 2024, en los que no comparecieron todos o algunos de los autocares de la contratista asignados a los servicios programados y se prestó el servicio de forma manifiestamente defectuosa e irregular.

En aplicación del apartado 2.3.y) del cuadro S del PCAP, estos hechos suponían el incumplimiento de varias cláusulas del Pliego de prescripciones técnicas (PPT) del contrato y se podían considerar una penalidad muy grave, por lo que se podía imponer a la contratista una penalidad de 9.429,57 euros.

— En relación con el lote 45: por los hechos ocurridos en el centro de educación especial CCEE Pinyol Vermell durante varios días del mes de septiembre de 2024, en los que la contratista canceló el servicio de transporte escolar por reiteradas averías en el vehículo adscrito al servicio.

En aplicación del apartado 2.2.k) del cuadro S del PCAP, estos hechos suponían el incumplimiento de varias cláusulas del PPT del contrato y se podían considerar una penalidad grave, por lo cual se podía imponer a la contratista una penalidad de 1.629,21 euros.

3. El 10 de octubre de 2024, el órgano de contratación notificó los incumplimientos a la contratista, junto con los informes técnicos de cada uno de los lotes emitidos por el servicio responsable el 9 de octubre de 2024, así como el resto de documentación acreditativa de los hechos, y concedió a Autocares Seco un plazo para presentar alegaciones.
4. El 28 de octubre de 2024, la contratista presentó alegaciones en relación con las dos penalidades.
5. El 19 de noviembre de 2024, el Servicio responsable de los contratos emitió unos nuevos informes técnicos en relación con las alegaciones, las cuales estimó parcialmente, proponiendo penalizar a la contratista con los importes siguientes:

— En relación con el lote 2: penalidad por incumplimiento muy grave del servicio por un importe total de 7.286,21 €.



— En relación con el lote 45: penalidad por incumplimiento grave del servicio por un importe de 1.286,39 €.

6. El 20 de noviembre de 2024, el órgano de contratación, a propuesta del secretario autonómico de Desarrollo Educativo, dictó las resoluciones siguientes:

— En relación con el lote 2:

Resolución

1. Acordar la imposición de una penalidad por importe de 7.286,21 € en aplicación del apartado 2.3.y) del cuadro de características del PCAP, por la comisión de una infracción muy grave en relación con el contrato de servicio de transporte escolar para centros educativos de las Illes Balears, CONTR 2021/5223-PRO11 2024-12673 (lote 2 del contrato principal CONTR 2021/5218), a la empresa Autocares Seco Rodríguez, SL, con NIF B57235574.
2. Acordar que esa resolución sea inmediatamente ejecutiva y que el importe por la penalidad indicada se haga efectivo mediante deducción de las cantidades que en concepto de pago deban abonarse al contratista, en conformidad con lo establecido en el artículo 194.2 de la LCSP.
3. Notificar esta resolución a la empresa Autocares Seco Rodríguez, SL, junto con el informe del Servicio de Becas, Programas y Servicios Complementarios.

— En relación con el lote 45:

Resolución

1. Acordar la imposición de una penalidad por importe de 1.286,39 € en aplicación del apartado 2.2.k) del cuadro de características del PCAP, por la comisión de una infracción grave en relación con el contrato de servicio de transporte escolar para centros educativos de las Illes Balears, CONTR 2021/5269-PRO11 2024/12692 (lote 45 del contrato principal CONTR 2021/5218), a la empresa Autocares Seco Rodríguez, SL, con NIF B57235574.
2. Acordar que esta resolución sea inmediatamente ejecutiva y que el importe por la penalidad indicada se haga efectivo mediante deducción de las cantidades que en concepto de pago deban abonarse a la contratista, en conformidad con lo establecido en el artículo 194.2 de la LCSP.
3. Notificar esta resolución a la empresa Autocares Seco Rodríguez, SL, junto con el informe del Servicio de Becas, Programas y Servicios Complementarios.

Ambas resoluciones se notificaron a la contratista el 20 de noviembre de 2024.



7. El 19 de diciembre de 2024, Autocares Seco interpuso dos recursos especiales en materia de contratación contra las resoluciones de imposición de penalidades, de 20 de noviembre de 2024, los cuales se fundamentaban, resumidamente, en las alegaciones siguientes:

— Alegaciones previas: improcedencia de las penalidades mientras no haya un pronunciamiento sobre la legalidad de las prórrogas y una justificación de los incumplimientos en la carencia de medios materiales de la empresa para afrontar las prórrogas de los contratos.

— Alegación primera y segunda: carencia de motivación y prueba de los incumplimientos y carencia de proporcionalidad en las circunstancias agravantes o modificativas aplicadas.

Con estos argumentos, la empresa solicita que se revoquen las resoluciones de imposición de penalidades o, subsidiariamente, que se reduzcan los importes de las penalidades impuestas.

8. El 23 de diciembre de 2024, el órgano de contratación adelantó los recursos interpuestos a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa (en adelante, JCCA), que le requirió la documentación completa de los dos expedientes y el informe jurídico preceptivo.

9. El 21 de enero de 2025, la JCCA notificó a la recurrente el oficio de información relativa al procedimiento y al tratamiento de datos en relación con los recursos especiales interpuestos.

10. El 24 de enero de 2025, el órgano de contratación envió a la JCCA los expedientes administrativos, junto con un informe jurídico relativo a los dos recursos interpuestos, el cual se opone a las alegaciones de la recurrente y propone la desestimación de los recursos. También se enviaron dos informes técnicos en relación con cada uno de los lotes, los cuales también proponen desestimar los recursos.

Fundamentos de derecho

1. Los actos objeto de los dos recursos especiales interpuestos son dos resoluciones de imposición de penalidades por el incumplimiento de un contrato de servicios de la Consejería de Educación y Universidades, que tiene la consideración de poder adjudicador de Administración pública.

Contra estos actos se puede interponer el recurso especial en materia de contratación que prevé el artículo 66 de la Ley 3/2003, de 26 de marzo, de régimen jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes



Balears (LRJCAIB). La competencia para resolver este recurso corresponde a la Comisión Permanente de la JCCA, de acuerdo con la letra *m*) del artículo 2 y el artículo 7 del Texto consolidado del Decreto por el que se crean la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, el Registro de contratos y el Registro de contratistas, aprobado por el Decreto 3/2016, de 29 de enero.

2. El régimen jurídico aplicable es el de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público (LCSP), por la que se trasponen 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. El procedimiento de tramitación del recurso especial se encuentra previsto en el artículo 66 de la LRJCAIB y equivale al recurso de reposición de los artículos 123 y 124 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (LPACAP).
3. La recurrente se encuentra legitimada para interponer el recurso, que se ha interpuesto mediante representante acreditado.
4. El plazo para interponer el recurso especial del artículo 66 de la LRJCAIB, de acuerdo con el artículo 124 de la LPACAP, es de un mes desde la notificación del acto impugnado. El recurso se ha interpuesto dentro del plazo adecuado.
5. El artículo 57 de la LPACAP dispone que el órgano administrativo que inicie o tramite un procedimiento, independientemente de cuál haya sido la forma de su iniciación, puede disponer, de oficio o a instancia de parte, su acumulación a otros con los cuales guarde identidad sustancial o íntima conexión, siempre que sea el mismo órgano quién tenga que tramitar y resolver el procedimiento.

En este caso, los recursos se dirigen contra dos resoluciones del mismo órgano de contratación, por hechos idénticos y dictadas en el mismo sentido; y dado que los motivos de impugnación de la recurrente también son los mismos, por motivos de economía procesal y agilidad del procedimiento, se acumulan y se resuelven en este Acuerdo único.

6. En relación con el recurso especial interpuesto, la recurrente alega los motivos siguientes:

ALEGACIONES PREVIAS

La recurrente alega que hasta que no se haya resuelto el recurso especial en materia de contratación que presentó contra las prórrogas forzosas de los lotes 2 y 45, no se le pueden imponer penalidades. Según la recurrente,



cuando el acto administrativo principal —la prórroga forzosa de los contratos — se encuentra impugnado, es improcedente imponer penalidades.

La recurrente justifica que la falta de autobuses y la cancelación de los servicios se debieron a la carencia de medios materiales de la empresa en aquel momento, como consecuencia, precisamente, de la imposición de la prórroga. La empresa no tuvo margen para prever y destinar los vehículos y los conductores suficientes al servicio, puesto que debía acabar el curso escolar 2023-2024. La recurrente considera que se ha que tener en cuenta que las prórrogas forzosas se le notificaron el 27/08/2024, es decir, tan solo cuatro días antes de que empezara el curso escolar 2024-2025. El escaso margen de tiempo del que dispuso para reordenar sus recursos, sumado al hecho de que se estaba ejecutando un contrato en base a unas tarifas claramente desactualizadas, son los factores que debería haber tenido en cuenta la Consejería antes de imponerle las penalidades.

Contestación:

La presunción de validez de los actos administrativos es la manifestación de una de las principales prerrogativas de la Administración, como es el privilegio de la autotutela declarativa y ejecutiva, y se recoge en el artículo 39.1 de la Ley 39/2015, que establece lo siguiente:

Los actos de las administraciones públicas sujetos al derecho administrativo se presumen válidos y producen efectos desde la fecha en que se dicten, salvo que estos dispongan otra cosa.

Por lo tanto, la alegación de la improcedencia de las penalidades mientras no haya un pronunciamiento sobre la legalidad de las prórrogas se tiene que rechazar, puesto que las resoluciones de prórroga eran ejecutivas, válidas y producían efectos desde el 23 de agosto de 2024, día en que se dictaron.

Además de esto, hay que mencionar que la Comisión Permanente de la JCCA ha desestimado los recursos de Autocares Seco contra la prórroga de los lotes 1, 2 y 45 mediante el Acuerdo dictado en los expedientes RES 20, 21 y 22/2024, dado que concluyó que las prórrogas se dictaron de acuerdo con la legalidad, en virtud del artículo 29.4 de la LCSP, eran obligatorias para la contratista y se debían cumplir en los mismos términos de los contratos iniciales. Así, los incumplimientos previstos como penalidades en los pliegos se podían imponer del mismo modo durante los contratos prorrogados. Los pliegos son siempre *lex contractus*, de obligado cumplimiento para todas las partes.

No es cierto que el servicio contratado se tuviera que acabar el curso 2023-2024, puesto que de acuerdo con la cláusula D del PCAP, Autocares Seco sabía



que los contratos se podían prorrogar hasta el curso 2024-2025. Y aunque las prórrogas se le notificaran el 27 de agosto de 2024, consta en el expediente que el día 19 de julio de 2024 se preavisó a la empresa de que el servicio se prorrogaría para el curso 2024-25. Por lo tanto, la empresa quedó enterada a tiempo de que estaba obligada a continuar el servicio contratado. Además, llevaba haciendo las mismas rutas desde el curso 2020-2021, por lo que conocía perfectamente los medios materiales y personales que necesitaba. El informe jurídico emitido en relación con el recurso también descarta las alegaciones de la recurrente porque considera lo siguiente:

La empresa disfrutó de un margen suficiente para organizar el servicio y para asegurarse de que contaría con los medios adecuados para cubrir el objeto del contrato, puesto que entre la fecha de comunicación de la intención de ejecutar la prórroga forzosa de determinados lotes del CONTR 2021/5218 (19 de julio de 2024) y el 11 de septiembre de 2024 (primer día lectivo del curso escolar 24-25, fecha en que debía empezar a prestarse el servicio) transcurrieron casi dos meses. Recordamos, finalmente, que se trata de servicios que la empresa ya había prestado durante los tres cursos escolares anteriores, y que no suponían ninguna novedad organizativa ni tampoco implicaban la aportación de medios adicionales para ejecutar el contrato.

En cuanto a las tarifas, el informe jurídico aclara que el presunto desequilibrio económico que la empresa alega tampoco existe desde el momento en que el órgano de contratación tramitó la modificación de los contratos en virtud del Decreto Ley 4/2022, de 30 de marzo, por el que se adoptan medidas extraordinarias y urgentes para paliar la crisis económica y social producida por los efectos de la guerra en Ucrania. De esta manera, hay que recordar a la contratista que los precios de los contratos iniciales ya aumentaron dentro de los límites previstos en la legislación vigente: a manera de ejemplo, a finales del curso 2023-2024, la empresa percibió 24.507,13 € más por el contrato del lote 2 y 22.232,30 € más por el del lote 45.

Finalmente, hay que añadir que, con la imposición de penalidades, la Administración no pretende sancionar a la empresa, sino hacer cumplir los contratos suscritos para garantizar la continuidad de la prestación de los servicios públicos. Como hemos señalado en numerosas resoluciones de esta JCCA (entre otras, las resoluciones 10 y 11/2020, 23/2017 o 12/2021), la naturaleza jurídica de las penalidades no es la manifestación de una potestad sancionadora de la Administración, sino que tiene naturaleza coercitiva o indemnizatoria:

La finalidad que la Administración persigue con la imposición de penalidades es, esencialmente, coercitiva —no sancionadora— con tal de estimular o garantizar el cumplimiento del contrato. Así, las penalidades responden a un incumplimiento obligacional que se enmarca en los poderes de dirección, inspección y control de los que dispone el órgano de contratación en garantía del interés público. Por otra parte, sin embargo, también se admite que las penalidades tengan una finalidad compensatoria o indemnizatoria y se equiparan a las cláusulas penales del artículo 1152 del Código Civil,



que prevé lo siguiente: «En las obligaciones con cláusula penal, la pena sustituye la indemnización de daños y el abono de intereses en caso de falta de cumplimiento, si no se ha pactado lo contrario».

Una definición de penalidad contractual la encontramos en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears de 25 de febrero de 2022 (Resolución n.º 155/2022), en la cual se hizo constar lo siguiente:

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 conclusión, las alegaciones previas se tienen que rechazar.

ALEGACIÓN PRIMERA Y SEGUNDA

La recurrente alega carencia de motivación y prueba de los incumplimientos cometidos y carencia de proporcionalidad en las circunstancias agravantes o modificativas aplicadas.

Más concretamente, en relación con la penalidad del lote 2, la recurrente niega haber prestado el servicio de manera manifiestamente defectuosa o irregular, incumpliendo las condiciones establecidas. Alega que no son ciertas algunas de las afirmaciones del IES Bendinat en relación con los hechos, pero reconoce que el día 11 de septiembre solo hizo una ruta a mediodía, que el día 12 hizo dos rutas por la mañana y dos a mediodía, que el día 17 hizo cinco rutas de ida y de vuelta, y que el día 24 solo hizo tres rutas por la mañana y cinco a mediodía. La recurrente también menciona que no pudo hacer el servicio para personas con movilidad reducida porque no disponía de servicio de acompañante. La empresa insiste en que el motivo de no prestar algunos de los servicios fue que no había tenido tiempos de organizarse. No obstante, considera que la afectación del servicio no tuvo el impacto que se pretende con la resolución impugnada, porque argumenta que, teniendo en cuenta que había 13 rutas y un volumen de 600 alumnos para transportar, los incumplimientos solo afectaron al 8 % de la totalidad de usuarios. Por todo ello, solicita que la penalidad impuesta se califique de grave, no de muy grave, y que no se apliquen circunstancias modificativas de la responsabilidad.

En cuanto a la penalidad del lote 45, la recurrente considera que la reiteración de averías en el vehículo que hacía las rutas del centro Pinyol Vermell no afectó a los usuarios, pero lo único que alega es que en los informes técnicos no constan acreditadas las pruebas de los hechos y que solo se basan en la



versión del centro escolar afectado. Con estos argumentos, dada la carencia de pruebas, considera que tiene que prevalecer su derecho a la presunción de inocencia y, en cualquier caso, se tiene que considerar imponer una penalidad leve y no grave.

Contestación:

De acuerdo con el artículo 192.2 de la LCSP, cuando el contratista, por causas que le son imputables, haya incumplido parcialmente la ejecución de las prestaciones definidas en el contrato, la Administración puede optar, dadas las circunstancias del caso, por su resolución o por la imposición de las penalidades que, para estos supuestos, determinen el pliego de cláusulas administrativas particulares o el documento descriptivo.

Según el PPT, la contratista tenía que prestar el servicio de transporte escolar, entre otras, de acuerdo con las cláusulas siguientes:

3.2. Forma de prestación del servicio: Durante la realización del transporte objeto de este pliego no se podrá, en ningún caso, transportar un número mayor de viajeros que los permitidos por las plazas del vehículo, ni permitir el acceso al vehículo de personas diferentes a las que prevé el contrato objeto de este pliego.

3.6. Forma de prestación del servicio: El transporte escolar se efectuará todos los días lectivos, según el calendario escolar que apruebe la Consejería de Educación y Formación Profesional, al inicio de cada curso escolar.

3.8. Forma de prestación del servicio: Una vez fijados los horarios de llegada y de salida del vehículo por el director/a del centro y la empresa adjudicataria del servicio de transporte, así como con la empresa adjudicataria del servicio de acompañantes, estos se tendrán que respetar estrictamente. Se establece como margen prudencial de llegada al centro entre 10 y 15 minutos antes de la hora de inicio de las clases lectivas, y, de salida, entre 10 y 15 minutos dependiendo de la hora de finalización de estas.

3.10. Forma de prestación del servicio: El servicio se iniciará en el punto de recogida inicial establecido, tendrá paradas en los puntos autorizados, y estará sujeto al horario establecido de acuerdo con el que se especifica en los puntos anteriores, de forma que permita a los alumnos cumplir con su respectivo horario.

4.2. Vehículos adscritos a la prestación del servicio: Para la realización del servicio y durante toda la ejecución del contrato, la empresa tendrá que contar con el número de vehículos adecuados al número y características de los usuarios a transportar según los datos que figuran en el anexo I de este Pliego.

5.1. Rutas de transporte: El servicio de transporte de alumnos se prestará de acuerdo con la propuesta de rutas incluida en el anexo I de este Pliego de prescripciones técnicas.

7.1. Obligaciones del contratista: El contratista tiene que realizar el servicio con estricta sujeción a las disposiciones de este Pliego de prescripciones técnicas y con las instrucciones que le efectúe la Consejería de Educación y Formación Profesional.



12.2. Seguridad e higiene: El contratista tendrá que presentar una propuesta de procedimiento de actuación en caso de avería o de accidente del vehículo.

En este sentido, constan documentados varios correos electrónicos con quejas de los secretarios de los centros educativos, comunicados a la jefa del Servicio de Becas, Programas y Servicios Complementarios. Por ejemplo, los siguientes:

— En relación con el lote 2: el 12 de septiembre de 2024, a las 8.59 h, el IES Bendinat envió un correo electrónico a *transportescolar@sgtedu.caib.es*, en el cual se exponían, entre otros aspectos, el siguiente:

[...] el transporte ordinario es un caos. Ayer a las 14.00 h solo había 1 bus (de los 6) y el mismo bus hizo «doblete», haciendo la segunda ruta a las 14.30 h con otro autocar que llegó también a las 14.30 h (la salida del centro es a las 14.00 h), evidentemente sin carteles, indicativos de la ruta (se mezclan los alumnos). Ya empiezan las quejas de las familias.

— En relación con el lote 45: el 18 de septiembre de 2024, a las 12.25 h, la orientadora del CEE Pinyol Vermell envió el siguiente correo electrónico en el que se exponía lo siguiente:

El martes 17 de septiembre la ruta 4 Campos V337 no va realizó la ruta de vuelta por avería del bus [...]. Llevamos solo 5 días lectivos y muchas anulaciones de rutas. [...] Con este *mail* pretendo hacerles entender a todos lo que significa no realizar una ruta, los cambios de chófer constantes en el transporte, la nula puesta a punto que vemos que han hecho de sus vehículos este verano y el poco interés en poder mirar/calcular si caben los usuarios en el transporte. [...] En la ruta 5 V336 caben los PMR porque hay dos hermanas de viaje, pero que en cuanto vuelvan tienen dudas de que haya espacio para ellas. La ruta 6 V338 tiene que hacer dos viajes cuando acuden todos los alumnos porque si no uno de ellos no cabe [...].

Como consecuencia de las quejas de los centros, la jefa del Servicio de Becas, Programas y Servicios Complementarios emitió varios informes técnicos en fecha 9 de octubre y 19 de noviembre de 2024, en los que se detallaban los incumplimientos de la contratista. En el lote 2, la empresa no prestó el servicio en las condiciones establecidas en los pliegos, esto es, poniendo a disposición del contrato siete vehículos para las siete rutas del centro educativo. Y en el lote 45, la empresa anuló muchas de las rutas que tenía que llevar a cabo a causa de la reiteración de averías en los vehículos, lo cual ocasionó un perjuicio para los usuarios.

El 21 de enero de 2025, la jefa del Servicio de Becas, Programas y Servicios Complementarios emitió los correspondientes informes técnicos en los cuales confirma los incumplimientos, considera reconocidos los hechos por parte de la empresa y rechaza las alegaciones de los recursos de la manera siguiente:



— En relación con el lote 2:

La Administración, como no puede ser de otra manera, entiende que la no realización de cualquiera de los servicios contratados supone no cumplir el servicio en las condiciones contractuales establecidas, y que el perjuicio de esta no realización no puede ser nunca no considerado como muy grave, independientemente del número de alumnos afectados.

También considera que, no realizar servicios contratados, supone una irregularidad manifiesta en la ejecución del contrato, pudiendo introducir este adjetivo no solo por incumplimientos totales o sistemáticos, tal como la empresa parece dar a entender en su exposición. Los incumplimientos puntuales, reconocidos por la empresa, también pueden ser catalogados como una irregularidad manifiesta.

— En relación con el lote 45:

Esta parte considera acreditado, de acuerdo con la relación de rutas anuladas por la empresa de forma unilateral aportada por el centro educativo y los correos entre los agentes implicados en el servicio, que se han dejado de prestar servicios contratados. El motivo que la empresa dio para no realizar estos servicios, siempre vía telefónica en el centro educativo y también en reunión presencial en la sede de la Consejería de Educación y Universidades, era la avería del vehículo que tenía que prestar el servicio y que, tratándose de vehículos adaptados, no podían ser sustituidos por otro.

[...]

Cuando la empresa comunica que el vehículo presenta una avería y anula la ruta, la problemática menos relevante para el centro y el responsable del contrato es saber en qué consiste esta avería, hecho que la empresa alega que no se especifica en el informe.

Evidentemente esta parte entiende que quién tiene que preocuparse de saber en qué consiste la avería y repararla, es la empresa adjudicataria del servicio, que es la que deja de prestar un servicio para el cual está contratada, alegando precisamente una avería por no realizarlo. Todo esto en el supuesto de que se ha actuado de buena fe, aun asumiendo la veracidad de la avería en cuestión.

La falta de pruebas y de motivación que alega la recurrente se tiene que rechazar porque en los informes y las resoluciones constan motivados con detalle los hechos y las penalidades impuestas.

En relación con la alegación de la presunción de inocencia por carencia de pruebas, hay que recordar, una vez más, a la contratista, que las penalidades contractuales no son una manifestación del derecho administrativo sancionador, sino que se imponen por el incumplimiento de una relación obligacional plasmada en un contrato público, por lo cual no es aplicable el principio de presunción de inocencia del artículo 24.2 de la Constitución. En este sentido, la lógica de los contratos es que las partes cumplan sus obligaciones, tal como las pactaron; en cambio, lo que no es deseado por nadie es que alguna de las dos partes incumpla lo pactado. Si esto pasa, quién tiene que probar que el contratista ha incumplido alguna de sus obligaciones es la Administración, pero en sentido contrario, es el contratista quién ha de



probar la concurrencia de posibles causas de exoneración de su responsabilidad. En definitiva, tal como declara la jurisprudencia (entre otras, las sentencias del Tribunal Supremo 8163/1988, de 21 de noviembre, FJ 4; 1129/1990, de 10 de febrero, FJ 1; 3177/2005, de 18 de mayo, FJ 5, y 611/2012, de 13 de febrero, FJ 4):

Probado el incumplimiento de una de las obligaciones del contratista, pesa sobre este una suerte de presunción de culpabilidad, que, de no vencerse con la acreditación de circunstancias o hechos ajenos a su voluntad o a su ámbito de actuación, determinará la imposición de la penalidad prevista en los pliegos, o de la resolución del contrato, según corresponda.

Hay que recordar a la contratista que, de acuerdo con el artículo 311.2 de la LCSP y la cláusula 10 del PPT, es la responsable de la calidad técnica de los trabajos que lleve a cabo y de las prestaciones y los servicios efectuados, así como de las consecuencias que se deduzcan para la Administración o para terceros de las omisiones, los errores, los métodos inadecuados o las conclusiones incorrectas en la ejecución del contrato. La dirección y la gestión del contrato corresponden a la empresa, de forma que esta asume un riesgo empresarial y las facultades de dirección y control respecto de los trabajadores, por lo que estas tareas no corresponden a la entidad contratante, que únicamente tiene facultades de control, y todo esto con independencia de las relaciones de colaboración entre las partes para que el contrato se ejecute correctamente.

Los informes técnicos del Servicio de Becas, Programas y Servicios Complementarios y las quejas de los centros educativos son pruebas suficientes que disfrutan de presunción de veracidad, puesto que este servicio responsable del contrato y los centros educativos tenían encomendadas las funciones de inspección, control y vigilancia del contrato. De acuerdo con la cláusula 13 del PPT:

1. El responsable del contrato, junto con la dirección del centro escolar y el Departamento de Inspección Educativa tienen atribuidas las competencias en materia de inspección, control y vigilancia de la prestación del servicio objeto del contrato [...].
2. El órgano de contratación se reserva el derecho de verificar que la empresa adjudicataria dispone de los medios personales y materiales necesarios para la correcta ejecución del contrato.

De acuerdo con la doctrina y la jurisprudencia (entre otras, la Resolución TACRC 380/2022) los informes de los responsables de la ejecución de los contratos gozan de presunción de veracidad en relación con su contenido excepto de los casos en que haya error manifiesto y apreciable sin necesidad de efectuar razonamientos complejos, se detecte una actuación arbitraria o discriminatoria o haya un defecto procedimental.



Además, no se puede obviar que la recurrente ha admitido muchos de los incumplimientos y reconoce en los escritos de recurso las rutas que hizo y las que anuló de manera unilateral; a la vez, sin embargo, pone en entredicho la veracidad de las quejas de los centros educativos y pretende ampararse en el principio de presunción de inocencia sin acreditar ninguna prueba en contrario que la exonere de su responsabilidad. En conclusión, la recurrente se contradice y no ha conseguido desvirtuar la realidad de los incumplimientos. Los intentos de eludir su responsabilidad directa, culpando al órgano de contratación, poniendo en duda la veracidad de las quejas de los centros educativos y de los usuarios o excusándose en no disponer de tiempo para organizarse o de servicios de acompañamiento, no tienen ningún fundamento.

En cuanto a la alegación de falta de proporcionalidad de las circunstancias modificativas, hay que mencionar que los servicios que la empresa dejó de prestar suponían la vulneración de las cláusulas 3.2, 3.8, 3.10, 3.13, 4.2, 4.4, 5.1, 5.5, 5.11, 7.1 y 13.4 del PPT, **algunas de las cuales** transcritas más arriba con detalle. Además, de acuerdo con la letra S del PCAP, la empresa sabía que, en caso de incumplimiento, se podían imponer, entre otras, las penalidades siguientes:

- Por prestar el servicio de forma manifiestamente defectuosa o irregular, con incumplimiento de las condiciones establecidas, una penalidad muy grave recogida en el apartado 2.3.y) del PCAP (que es el caso del lote 2).
- Por la reiteración de averías en un mismo vehículo o en diferentes vehículos de la misma empresa adscritos a un lote, con perjuicio del alumnado usuario del transporte escolar, una penalidad grave recogida en el apartado 2.2.k) de la PCAP (que es el caso del lote 45).

El apartado 4 de la letra S del PCAP hace referencia a la cuantificación de las penalidades y dispone lo siguiente:

- Los incumplimientos muy graves se pueden penalizar con importes desde 3.001 € hasta 18.000 €, o como máximo del 10 % del importe del contrato.
- Los incumplimientos graves se pueden penalizar con importes desde 601 € hasta 3.000 €, o como máximo del 10 % del importe del contrato.

Las circunstancias modificativas que se podían tener en consideración también constaban detalladas en la cláusula S3 del PCAP, entre otras, la perturbación del servicio en calidad, cantidad y tiempo; y la trascendencia social de los incumplimientos, que son las dos circunstancias que se han tenido en cuenta en las resoluciones impugnadas, de acuerdo con los informes del servicio responsable del contrato. Solo a manera de ejemplo, para poner en evidencia la concurrencia de las circunstancias aplicadas,



reproducimos uno de los correos de la orientadora del CEE Pinyol Vermell que constan en el expediente:

La anulación de rutas conlleva que los alumnos lleguen muy tarde a sus casas, os quiero recordar que son alumnos que necesitan cuidados especiales con rutinas y horarios concretos. Las familias tienen que pedir permiso en sus trabajos porque llegan tarde; no ir a su puesto de trabajo; pagar taxis; pedir a alguien que los acompañe a buscar a sus hijos o les supone no encontrar taxis adaptados para poder llegar a casa.

En el centro escolar debemos organizar que un profesional se quede más allá de su jornada laboral y sin previo aviso, que vengan alumnos a escoleta matutina antes de su horario habitual, que los alumnos no puedan estar en sus aulas. Todo esto sin contar las llamadas, *mails* y reuniones que solicitan los padres para hacernos llegar sus quejas de forma totalmente justificada ya que nosotros somos los encargados de coordinarnos con todos vosotros.

La recurrente no alega nada en concreto que desvirtúe, en su defensa, la motivación de los informes técnicos de los responsables del contrato. Por lo tanto, las penalidades aplicadas y las circunstancias modificativas tenidas en cuenta se consideran acreditadas y proporcionadas, y no corresponde en ningún caso revocar las resoluciones de imposición de penalidades, ni reducir su importe.

Visto todo lo anterior, la alegación primera y segunda se desestiman.

Por todo ello, dicto el siguiente

Acuerdo

1. Desestimar el recurso especial en materia de contratación de la contratista contra las resoluciones del consejero de Educación y Universidades, de 20 de noviembre de 2024, de imposición de penalidades a la contratista en relación con los contratos de los lotes 2 y 45 del servicio de transporte escolar para centros docentes públicos.
2. Confirmar las penalidades impuestas por un importe de 7.286,21 € (lote 2) y de 1.286,39 € (lote 45).
3. Notificar este Acuerdo a la recurrente y al órgano de contratación.

Interposición de recursos

Contra este Acuerdo, que agota la vía administrativa, se puede interponer un recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de las Illes Balears en el plazo de dos meses contados desde el día siguiente de la notificación, de acuerdo con los artículos



10.1.a) y 46 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Palma, en la fecha de la firma electrónica

La secretaria de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa

María Matilde Martínez Montero