Expediente de la Junta Consultiva: RES 12/2026
Documento: resolución de recurso especial en materia de contratación
Expediente de origen: contrato de servicio de control de accesos a las dependencias de los Servicios Corporativos del Servicio de Salud de las Illes Balears (edificio del Carme, SSCC PAS 245/24)
Órgano de contratación: Dirección General del Servicio de Salud de las Illes Balears (IBSALUT)
Recurrente: 3 Capacitats, SL

Acuerdo de la Comisión Permanente de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de 3 de noviembre de 2026

Atendido el recurso especial en materia de contratación que la empresa 3 Capacitats, SL, ha interpuesto contra la Resolución del director general del Servicio de Salud de las Illes Balears, de 1 de junio de 2026, de imposición de una penalidad a la empresa por un importe de 1.000 euros por los incumplimientos relativos al personal destinado a la ejecución del servicio cometidos los días 11 y 18 de febrero de 2026 en relación con el contrato de servicio de control de accesos a las dependencias del Servicio de Salud de las Illes Balears, ubicado en el edificio del Carme (carrer del Carme, 18, Palma), la Comisión Permanente de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa (JCCA), en la sesión de 3 de noviembre de 2026, ha adoptado el siguiente Acuerdo:

Hechos

1. El 3 de octubre de 2024, el Servicio de Salud de las Illes Balears (IBSALUT) aprobó el expediente de contratación y los pliegos de cláusulas administrativas particulares (PCAP) y de prescripciones técnicas (PPT) para la contratación del servicio de control de accesos a las dependencias del Servicio de Salud de las Illes Balears en el edificio del Carme. En los pliegos, entre otros aspectos, resulta de interés lo siguiente:

    - En la letra *d)* del PPT, relativa al personal destinado a la ejecución del servicio, se hizo constar lo siguiente (la cursiva es nuestra):

        > *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 la letra *b)* de los criterios de adjudicación del PCAP, entre otros, se previó como criterio de adjudicación lo siguiente (la cursiva es nuestra):

> *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 marzo de 2025, el IBSALUT y la empresa 3 Capacitats, SL (en adelante, 3 Capacitats), formalizaron el contrato por un importe de 90.633,11 euros (IVA incluido), de acuerdo con los pliegos y con la oferta presentada por la empresa, según la cual 3 Capacitats ofreció todos los criterios de adjudicación, incluido el criterio del retén de trabajadores, por el que obtuvo dieciséis puntos.

3. El 28 de octubre de 2025, el subdirector de Infraestructuras y Servicios Generales de los Servicios Corporativos (SSCC) del IBSALUT —responsable del contrato— propuso al órgano de contratación la imposición de una penalidad a la empresa por un importe de 500 euros, por incumplimientos relacionados con el retén de personal (letra *d)* del PPT) y la oferta que había presentado. Concretamente, los hechos penalizados fueron los siguientes:

> − 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 noviembre de 2025, el órgano de contratación, de acuerdo con la propuesta del responsable del contrato, impuso a la empresa una primera penalidad. Concretamente, esta Resolución se dictó en el siguiente sentido:

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

Esta resolución se notificó a la contratista el 25 de noviembre de 2025 y no fue impugnada en tiempo y forma.

5. El 25 de febrero de 2026, el responsable del contrato propuso la imposición de una segunda penalidad a la empresa, por un importe de 1.000 euros, por haber vuelto a incumplir la obligación de cubrir las sustituciones con el retén de personal durante el mes de febrero de 2026 (concretamente, los días 9, 18 y 20). En resumen, los hechos detallados en la propuesta fueron los siguientes:

   > − 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.
   >
   > [...]

6. El 1 de junio de 2026, el órgano de contratación, de acuerdo con la propuesta del responsable del contrato, impuso la segunda penalidad mencionada a la empresa. Concretamente, esta Resolución se dictó en el siguiente sentido:

   > **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.

   Esta resolución se notificó a la contratista el 2 de junio de 2026.

6. El 1 de julio, la empresa 3 Capacitats presentó en el Registro Electrónico General de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears un recurso especial en

materia de contratación contra la Resolución de imposición de penalidades de 1 de junio de 2026 (segunda penalidad).

Concretamente, los motivos que alega en el recurso son, resumidamente:

— Alegación primera: vulneración del principio de tipicidad.
— Alegación segunda: intromisión ilegítima en la facultad de dirección y organización empresarial.
— Alegación tercera: inexistencia de fundamento para imponer la penalidad.

En virtud de ello, solicita que se estime el recurso y se revoque la resolución.

7. El 3 de julio de 2026, la JCCA notificó a la recurrente la información relativa al procedimiento y a la protección de datos, y también el mismo día se requirió al órgano de contratación la remisión del expediente administrativo completo y la emisión del informe jurídico preceptivo.

8. El 31 de julio de 2025, el órgano de contratación envió a la JCCA el expediente administrativo, junto con el informe jurídico correspondiente, el cual se opone a las alegaciones de la recurrente y considera que se tiene que desestimar el recurso y confirmar las penalidades impuestas.

Fundamentos de derecho

1. El acto objeto de recurso es la resolución de imposición de penalidades dictada en un contrato de servicios del IBSALUT, que tiene carácter de Administración pública.

   Contra este acto 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 Junta Consultiva de Contratación Administrativa, 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 en el contrato es el de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

3. El plazo para interponer el recurso especial del artículo 66 de la LRJCAIB, de acuerdo con el artículo 122 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del

Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, es de un mes desde la notificación del acto impugnado. El recurso se presentó dentro del plazo adecuado y por una persona legitimada.

4. En relación con las alegaciones de la recurrente, hay que decir lo siguiente:

— ALEGACIÓN PRIMERA

La recurrente alega vulneración del principio de tipicidad. Manifiesta que no hay ningún incumplimiento, ya que los trabajadores que causaron baja se sustituyeron siempre con personal del retén. En concreto, argumenta que el personal adscrito al servicio cumplía los requisitos establecidos en el pliego porque tenía la formación adecuada, tenía conocimiento de las instalaciones y había sido asignado al servicio. En este sentido, argumenta que los trabajadores que prestaron el servicio los días 18 y 20 cumplían los requisitos. Además, afirma que los trabajadores que causaron baja se cubrieron con trabajadores del retén. Por tanto, según la empresa, no hubo ningún incumplimiento.

— CONTESTACIÓN

Como ya se ha mencionado, de acuerdo con el apartado *d)* del PPT, se hicieron constar las condiciones exigidas en caso de sustitución del personal en el siguiente sentido (la cursiva es nuestra):

> *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 cuadro de criterios de adjudicación del PCAP se valoraba la proposición con un máximo de dieciséis puntos si se aportaba un retén o un retén de tres trabajadores distintos de los adscritos al servicio cotidiano.

Y se ha podido comprobar en el expediente que la empresa 3 Capacitats ofreció efectivamente la constitución de aquel retén o retén de trabajadores. Concretamente, en la oferta que presentó consta exactamente lo siguiente:

> **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.

Por lo tanto, la empresa 3 Capacitats ofreció voluntariamente constituir el retén de trabajadores sustitutos, ya que este ofrecimiento se previó en los pliegos como criterio de adjudicación de carácter no obligatorio.

Además, en el apartado R2 del PCAP se hizo constar como penalidad específica del contrato el incumplimiento de las características de la oferta vinculadas con los criterios de adjudicación. Concretamente, las siguientes (la cursiva es nuestra):

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 recurrente niega los incumplimientos y argumenta que los trabajadores de baja se sustituían con personal del retén. Esta afirmación no es cierta, ya que del informe propuesta de 25 de febrero de 2026 se desprende que la baja del trabajador de la mañana del día 18 de febrero de 2026 no se cubrió, de tal manera que el edificio del Carme quedó sin servicio de vigilancia desde las 7.00 a las 14.00 horas. Y la baja de la mañana del día 20 de febrero de 2026 se cubrió con una hora de retraso, pero por el trabajador del servicio cotidiano del turno de tarde.

En algunas alegaciones del recurso, la recurrente se contradice respecto a los argumentos que presentó previamente durante la tramitación del expediente de penalidades. Por ejemplo, en el recurso afirma que las bajas se sustituían con personal del retén, pero en el correo electrónico del 20 de febrero de 2026 reconoció al responsable del contrato que el turno se cubrió efectivamente con el mismo trabajador del turno de tarde.

En cualquier contrato, el contratista está obligado a prestar el servicio objeto del contrato en conformidad con las prescripciones técnicas y las cláusulas administrativas (artículo 300 de la LCSP). Y de acuerdo con el artículo 139 de la LCSP, la presentación de la proposición de la empresa a la licitación supuso la

aceptación incondicional por su parte del contenido de la totalidad de las cláusulas o las condiciones exigidas, sin ninguna excepción o reserva.

Por tanto, la empresa 3 Capacitats conocía perfectamente las consecuencias de ofrecer el retén de trabajadores, así como las penalidades que resultarían de aplicación en caso de incumplir la cobertura de bajas ordinarias con el personal del retén. De hecho, el expediente que nos ocupa ya es el segundo expediente de penalidades impuesto a la empresa por hechos similares que habían ocurrido durante el 2025. Y también consta en el expediente que el responsable del contrato antes de iniciar el segundo expediente de penalidades recordó a la empresa las obligaciones derivadas del contrato y la advirtió de incidencias similares ocurridas el 9 de febrero de 2026.

En conclusión, no existe vulneración del principio de tipicidad porque constan perfectamente identificados los incumplimientos cometidos y la penalidad aplicable, por lo cual esta alegación se tiene que rechazar.

— ALEGACIÓN SEGUNDA

La recurrente alega que pretender condicionar la asignación concreta de los trabajadores a determinados turnos o franjas horarias es una intromisión ilegítima en la facultad de dirección y organización empresarial. La recurrente argumenta que la Administración no puede invadir el ámbito organizativo empresarial obligando de una manera determinada a organizar los turnos de trabajo, lo cual resulta contrario al artículo 308 de la LCSP, que preserva la autonomía organizativa de la empresa contratista.

— CONTESTACIÓN

Tal como se pronuncia el informe jurídico emitido por la jefa del Servicio de la Asesoría Jurídica respecto al recurso interpuesto, tener un retén de trabajadores formados era un criterio de adjudicación que se valoró y puntuó de acuerdo con el compromiso adoptado por la empresa con la presentación de la oferta, y que, por lo tanto, es una circunstancia objetiva establecida en los pliegos. Esto no supone ninguna intromisión ilegítima en la facultad de dirección y organización, sino el seguimiento del cumplimiento estricto del contrato por parte del responsable del contrato.

Los pliegos se convierten en *lex contractus* de cumplimiento obligado por las partes, ya que son documentos contractuales que vinculan tanto los licitadores como el órgano de contratación, por lo cual se tienen que aplicar literalmente. Y, además, en este caso, ofrecer el retén o retén de trabajadores era voluntario y la recurrente sabía lo que esto suponía en el momento de comprometerse, ya que la penalidad aplicable constaba prevista en la

cláusula *R)* del PCAP. La empresa 3 Capacitats aceptó los pliegos y ofreció voluntariamente la constitución del retén sin considerar en aquel momento que esto supusiera ninguna intromisión ilegítima en la dirección y organización empresarial.

Por lo tanto, esta alegación también se tiene que desestimar.

— ALEGACIÓN TERCERA

Inexistencia del presupuesto habilitante por la imposición de una penalidad grave. Según la recurrente, el PCAP en la letra *R)* determina que para sancionar una penalidad grave es preciso que se produzcan tres incumplimientos, y en este caso, el órgano de contratación solo describe dos: los de los días 18 y 20 de febrero de 2026.

— CONTESTACIÓN

Las penalidades contractuales no son sanciones administrativas, sino que se imponen como consecuencia de incumplimientos derivados de la ejecución de los contratos. Cómo 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 cursiva es nuestra):

> La finalidad que la Administración persigue con la imposición de penalidades es, esencialmente, coercitiva —no sancionadora— para *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 que dispone el órgano de contratación en garantía del interés público. Pero por otro lado 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».

De acuerdo con 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) (la cursiva es nuestra):

> 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 y como ya se ha mencionado, el presupuesto habilitante para imponer la penalidad estaba perfectamente previsto en la letra *R)* del PCAP y como sabe perfectamente la recurrente, esta es la segunda vez que se penaliza la empresa por incumplimientos relacionados con la letra *d)* del PPT. Por tanto, de acuerdo con la letra *R)* del PCAP, la penalidad imponible en este caso es de 1.000 euros, que es el importe que se impuso en la resolución.

En conclusión, las alegaciones de la recurrente se tienen que desestimar.

Por todo ello, dicto el siguiente

Acuerdo

1. Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la empresa 3 Capacitats, SL, contra la Resolución del director general del Servicio de Salud de las Illes Balears, de 1 de junio de 2026, en virtud de la cual se impusieron penalidades a la empresa por un importe de 1.000 euros en relación con el contrato de servicio de control de accesos a las dependencias de los Servicios Corporativos del Servicio de Salud de las Illes Balears (edificio del Carme, SSCC PAS 245/24).

2. Notificar esta Resolución a las personas interesadas y al órgano de contratación.

Interposición de recursos

Contra esta Resolución, 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 a contar 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, a la fecha de la firma electrónica

La secretaria de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa

María Matilde Martínez Montero