



Exp. Junta Consultiva: RES 18/2018
Resolución del recurso especial en materia de contratación
Exp. de origen: contrato de obras de sustitución de dos enfriadoras de climatización al Hospital de Manacor
HMAN CA 10/18
Servicio de Salud de las Illes Balears
Recurrente: UTE Hospital de Manacor Climatización

Acuerdo de la Comisión Permanente de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de 9 de enero de 2020

Dado el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la UTE Hospital de Manacor Climatización contra la Resolución dictada por la directora gerente del Hospital de Manacor de día 3 de octubre de 2018 y por la que se impone una penalidad a la UTE por incumplimiento del plazo total de ejecución del contrato de obras de sustitución de dos enfriadoras de climatización en el Hospital de Manacor, la Comisión Permanente de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, en sesión de 9 de enero de 2020, ha adoptado el siguiente Acuerdo:

Hechos

1. El 27 de junio de 2018, la directora gerente del Hospital de Manacor y el representante de la UTE Hospital de Manacor Climatización firmaron el contrato de obras de sustitución de dos enfriadoras de climatización en el Hospital de Manacor.

La cláusula cuarta del contrato prevé que el plazo de ejecución es de 30 días naturales a contar desde la fecha del acta de replanteo.

2. El 27 de julio de 2018, la jefa del Servicio de Mantenimiento del Sector Sanitario de Llevant, el director de ejecución y coordinación de seguridad y salud de la obra, y el representante de la UTE Hospital de Manacor Climatización firmaron el acta de replanteo y comienzo de obra, por lo que el plazo de ejecución finalizaba día 27 de agosto de 2018.

3. El 10 de septiembre de 2018, la jefa del Servicio de Mantenimiento del Sector Sanitario de Llevant, el director de ejecución y coordinación de seguridad y salud de la obra, y el representante de la UTE Hospital de Manacor Climatización firmaron el acta de recepción de la obra, en la que se expone que la instalación se ha realizado de manera satisfactoria y se acuerda considerarla como recepcionada, dando inicio al periodo de garantía.
4. El 24 de septiembre de 2018, la jefa del Servicio de Mantenimiento de la Gerencia del Hospital de Manacor, responsable del seguimiento y ejecución de la obra, emitió un informe en el que hizo constar que el acta de replanteo de la obra se había firmado el 27 de julio de 2018, que el plazo ofrecido por la empresa había sido de 30 días, que la totalidad de los trabajos contemplados en el pliego de prescripciones técnicas se habían finalizado el 6 de septiembre y que el apartado S del pliego de cláusulas administrativas particulares preveía una penalización del 5% en caso de incumplimiento del plazo total del contrato. Así, el importe de la penalidad sería de 6.702,06 euros si debía calcularse sobre el importe de licitación o 5.989,50 euros si debía calcularse sobre el importe de adjudicación.
5. El 3 de octubre de 2018, la directora gerente del Hospital de Manacor dictó por delegación, la Resolución por la que se impone una penalidad de 4.950,00 euros —5% del importe de adjudicación del contrato, IVA excluido— a la UTE por incumplimiento del plazo total de ejecución del contrato. Esta Resolución se notificó a la empresa día 4 de octubre de 2018.
6. El 5 de noviembre de 2018, el representante de la UTE Hospital de Manacor Climatización interpuso, ante la Gerencia del Sector Sanitario de Llevant, un recurso especial en materia de contratación contra la mencionada Resolución de la directora gerente del Hospital de Manacor por la que se impone una penalidad a la UTE. Este recurso se recibió en la Junta Consultiva de Contratación Administrativa el 19 de noviembre de 2018.

La recurrente fundamenta el recurso en los siguientes argumentos:

— La penalidad es improcedente, dado que se ha impuesto una vez finalizada la obra y recibida de conformidad y, por lo tanto, una vez finalizado el contrato.

— Subsidiariamente, el importe de la penalidad es desproporcionado, dados los pocos días de duración del retraso, sin que este supusiera ningún tipo de daño ni perjuicio para la Administración. Así, a parecer

de la recurrente, el importe de la penalidad no sería comparable con la importancia del incumplimiento y supondría un enriquecimiento injusto de la Administración.

Por todo ello, la recurrente solicita que se estime el recurso y que se anule la resolución recurrida.

Fundamentos de derecho

1. El acto objeto de recurso es la Resolución de la directora gerente del Hospital de Manacor, dictada por delegación día 3 de octubre de 2018 y por la que se impone una penalidad por incumplimiento del plazo total de ejecución del contrato de obras de sustitución de dos enfriadoras de climatización en el Hospital de Manacor, tramitado por el Servicio de Salud de las Illes Balears, que tiene carácter de administración pública.

El procedimiento de adjudicación del contrato se rigió por la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante, LCSP), que también regirá los efectos, cumplimiento y extinción del contrato, incluidas sus posibles modificaciones, duración y el régimen de prórrogas.

Dado que el acto impugnado no es susceptible del recurso especial en materia de contratación del artículo 44 de la LCSP, puede interponerse contra el mismo 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 (en adelante LRJ-CAIB), cuya resolución corresponde a la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de las Illes Balears.

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.

La UTE recurrente, UTE Hospital de Manacor Climatización, está legitimada para interponer el recurso especial en materia de contratación y lo ha interpuesto mediante representante acreditado y dentro de plazo adecuado.

2. Antes de entrar a analizar las alegaciones de la recurrente, hay que realizar un breve repaso a lo que prevé la normativa, la doctrina y la jurisprudencia en relación con la imposición de penalidades.

En cuanto a la normativa, la LCSP que resulta de aplicación, prevé en el artículo 192 la posibilidad de establecer penalizaciones por incumplimiento de cláusulas contractuales y en concreto el artículo 193.3, para el caso de incumplimiento en el plazo de ejecución de la prestación, la Administración puede optar indistintamente por la resolución del contrato o por la imposición de penalidades diarias. Sin embargo, este mismo artículo establece la posibilidad de que el órgano de contratación pueda acordar la inclusión en los pliegos de unas penalidades diferentes atendiendo a las características especiales del contrato y se considere necesario para su correcta ejecución y así se justifique en el expediente. Las penalidades pueden imponerse mediante Resolución dictada por el órgano de contratación, a propuesta del responsable del contrato, y pueden hacerse efectivas mediante deducción de las cantidades a abonar al contratista, o sobre la garantía cuando no pudiesen deducirse de las certificaciones.

Según la doctrina y la jurisprudencia, la finalidad que la Administración persigue con la imposición de penalidades es esencialmente de carácter coercitivo —no sancionador— para garantizar el cumplimiento contractual y, por lo tanto, las penalidades responden a un incumplimiento obligacional, de tal manera que se enmarcan en los poderes de dirección, inspección y control del órgano de contratación en garantía del interés público; no obstante, también se admite su finalidad compensatoria o indemnizatoria, e igual que en el ámbito civil, vienen a sustituir la indemnización por daños. En este sentido, habría que mencionar entre otras, las Sentencias del Tribunal Supremo de 18 de mayo de 2005 y de 13 de febrero de 2012.

Por otro lado y en el supuesto que nos ocupa, es compatible iniciar un expediente para la imposición de penalidades al contratista por incumplimiento de obligaciones incluidas en los criterios de adjudicación del contrato, con la circunstancia de que las obras hayan sido recepcionadas de conformidad y a satisfacción de la Administración. En este sentido, el Informe 8/12, de 27 de septiembre de 2012 e Informe 6/01, de la Junta Consultiva de Contratación del Estado.

Estos tipos de penalidades no tienen por objeto exclusivo corregir determinados incumplimientos contractuales a lo largo de su ejecución, sino también y como señala el Informe 6/01, antes mencionado, tienen una

finalidad sancionadora, convencionalmente establecida, del incumplimiento o del cumplimiento defectuoso y por eso no debe restringirse la posibilidad de su imposición a la fase de ejecución del contrato, sino que puede imponerse una vez recibido el contrato.

Por lo tanto, lo que debe determinarse a la hora de imponer una penalidad es si existe responsabilidad objetiva del contratista debido a un incumplimiento de las obligaciones establecidas en los documentos contractuales.

3. El procedimiento de imposición de penalidades que dio lugar a la resolución impugnada se inició a propuesta del jefe de servicio de mantenimiento de la Gerencia del Hospital de Manacor, responsable del contrato, que en el Informe de día 24 de septiembre de 2018 relaciona los siguientes hechos:

- El 27/07/2018 se firmó el acta de replanteo de la obra.
- El plazo ofertado por la empresa Ferysan era de 30 días.
- La totalidad de los trabajos contemplados en el PPT fueron finalizados el 06/09/2018.
- La documentación completa prevista en los pliegos fue entregada el 12/09/2018.
- El PCAP establece en el apartado «S», una penalización del 5% en caso de incumplimiento del plazo total, 6702,06€ si se debe calcular sobre el importe de licitación o 5989,50€ si se debe calcular sobre el importe de adjudicación.

4. Hay que tener en cuenta lo que previeron el pliego de cláusulas administrativas (en adelante PCAP) y el pliego de prescripciones técnicas (en adelante PPT) del concreto contrato, que debían contener las condiciones de la contratación y los criterios de adjudicación, así como señalar los derechos y obligaciones de las partes.

Así, la letra D del cuadro de características del contrato establece lo siguiente:

D. PLAZO De EJECUCIÓN:
Plazo de ejecución total: 3 meses

A continuación, en el cuadro de criterios de adjudicación del contrato se indica un criterio relativo al plazo de ejecución y se otorga una puntuación máxima de 20 puntos con la fórmula de valoración siguiente:

20 x (número de días de la oferta con menor tiempo de ejecución / número de días naturales de ejecución propuestos).

En la oferta de la empresa adjudicataria consta la declaración de ejecutar la obra en un plazo de 30 días.

La letra S del cuadro de características del contrato del PCAP establece lo siguiente:

S. PENALIDADES ESPECÍFICAS PARA ESTE CONTRATO NO INCLUIDAS EN LOS ARTÍCULOS 192 Y 193 LCSP

En caso de incumplimiento de plazos parciales: 5% del coste de los plazos parciales no ejecutados

En caso de incumplimiento del plazo total: 5% del coste del contrato

En caso de incumplimiento o cumplimiento defectuoso de la prestación: 5% del valor de reposición de la prestación defectuosa y reposición total de los elementos afectados y restitución de posibles afectados en otros elementos

[...]

5. Antes de entrar a analizar los motivos del recurso, se debe decir que la recurrente no adjunta ningún documento que acredite los hechos alegados ni que desvirtúe las afirmaciones que hace el jefe del servicio de mantenimiento de la gerencia del Hospital de Manacor, como responsable del contrato.
6. La recurrente se opone a la Resolución de imposición de penalidades alegando esencialmente los motivos de oposición mencionados en el hecho 6º que seguidamente se irán analizando, contrastando los argumentos con lo previsto en los pliegos, en el expediente de imposición de penalidades y en la resolución impugnada.

Para determinar la procedencia o no de las penalidades de acuerdo con los argumentos de la recurrente, debe comprobarse si constan acreditados los hechos objetivos que constituyen los incumplimientos, si constan descritos como penalizables y si constan fijadas las penalidades en los pliegos.

- 6.1 En el primer motivo de oposición, la recurrente alega que la penalidad se le ha impuesto una vez finalizada la obra y recepción de conformidad y, por lo tanto, una vez finalizado el contrato.

De acuerdo con lo que dispone el artículo 193 de la LCSP:

1. El contratista está obligado a cumplir el contrato dentro del plazo total fijado para la realización del mismo, así como de los plazos parciales establecidos para su ejecución sucesiva.
2. La constitución en mora del contratista no precisará intimación previa por parte de la Administración.

3. Cuando el contratista, por causas imputables al mismo, hubiera incurrido en mora respecto del cumplimiento del plazo total, la Administración podrá optar, atendiendo a las circunstancias del caso, por la resolución del contrato o por la imposición de penalidades. [...]

La realización de la obra en el plazo ofertado es la obligación principal del contratista y respecto al cumplimiento de los plazos del contrato el Tribunal Supremo en Sentencia de 25 de mayo de 2004 señalaba que:

son de carácter esencial o fijo para el contratista, sin que estén precisados de interpretación por la otra parte

y en cuanto a su vencimiento el Consejo de Estado en su Dictamen 4533/1996, de 30 de enero de 1997, decía que:

el simple vencimiento de los plazos sin que la prestación del contratista esté realizada implica *ipso iure* la calificación de incumplimiento, pues el contrato administrativo tiene como elemento característico ser un negocio a plazo fijo, en el que el tiempo constituye una condición esencial.

Sobre la recepción del contrato el Informe 6/01, de la Junta Consultiva de Contractación del Estado, a la que también se remite el preceptivo informe jurídico del jefe de Servicio de Coordinación Jurídica del Servicio de Salud de las Illes Balears, de fecha 16 de noviembre de 2018, expone que:

[...] en el sistema de la legislación de contratos de las Administraciones Públicas, la recepción es un acto formal de conformidad con la prestación realizada, pero no puede suponer la subsanación de defectos que hayan podido detectarse en la ejecución del contrato y que no afecten al resultado de la prestación en si misma considerada como en este caso el plazo [...]

En cuanto a la posibilidad de imponer las penalidades una vez llevada a cabo la recepción de la obra debemos resaltar que:

- El Informe 8/2018, de 11 de abril, de la Junta Consultiva de Contractación Administrativa de la Comunidad Autónoma que cita la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, nº 277/2012, de 21 de febrero de 2012:

La posibilidad de imponer penalidades cuando ya ha terminado la ejecución de las obras puesto que el hecho de que la Administración no hubiera impuesto penalidades ni hubiera formulado queja alguna en el momento de la recepción de la obra no implica, sin más, que la culpa del retraso no fuese del contratista, extremo que puede y debe ser apreciado en forma contradictoria.

Y el Informe de 7 de febrero de 2003 de la Intervención General de la Comunidad de Madrid:

La imposición de penalidades por demora en la ejecución del contrato no queda enervada porque se haya producido la recepción del contrato habida cuenta de que ésta constituye un acto formal de conformidad con la prestación realizada que no subsana posibles incumplimientos producidos en la ejecución del contrato sin incidencia sobre el resultado de la prestación convenida.

— El Informe 46/2012 de la Junta Consultiva de Contratación del Estado:

La responsabilidad del contratista no se extingue con la recepción de la obra sino que es necesario que transcurra el plazo de garantía sin objeciones y que aunque la mora sea apreciada por la Administración después del acta de recepción del contrato, mientras no haya pasado el plazo de garantía establecido en el mismo, el contratista deberá responder de los daños y perjuicios que esa demora haya podido causar a la entidad contratante.

— El Informe 8/2012, de 27 de septiembre, de la Junta Consultiva de Contratación del Estado que cita textualmente:

Este tipo de penalidades no tienen por objeto exclusivo corregir determinados incumplimientos contractuales durante su ejecución, sino que también, tienen una finalidad sancionadora, convencionalmente establecida, del incumplimiento o del cumplimiento defectuoso, por lo que no debe restringirse la posibilidad de su imposición a la fase de ejecución, sino que pueden imponerse una vez recibido el contrato.

Por todo ello, en el supuesto que nos ocupa de imposición de la penalidad una vez finalizada la ejecución de las obras, la penalidad ya no tiene una finalidad puramente coercitiva, pero no por ello su imposición dejaría de servir a su preeminente finalidad punitiva y en su caso compensatoria.

Así, a colación la STS de 21 de mayo de 2019 relativa a la finalidad de las penalidades:

[...]

Su naturaleza ciertamente se acerca a la lógica de la multa coercitiva como instrumento cuyo fin es forzar, mediante su reiteración y hasta lograr el cumplimiento de determinada obligación contractual. Tal similitud se acentúa cuando con la penalidad se reacciona ante retrasos del contratista u otro cumplimiento defectuoso mantenido en el tiempo; *ahora bien cuando se impone como consecuencia de un incumplimiento puntual o ejecutado del contrato, ya no implica coerción alguna y su naturaleza se asemeja ciertamente a la sancionadora o cumple un fin resarcitorio.* [...], cuya razón radica en el interés público que se satisface con el contrato y que es necesario tutelar.

Por último, respecto al plazo en que puede dictarse la resolución de imposición de penalidades una vez finalizado el contrato, el Informe 8/2018, de 11 de abril, de la Junta Consultiva de Contractación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón concluye que, en el caso de que las penalidades sean consecuencia del incumplimiento del plazo total del contrato, puede adoptarse la resolución en la que se concreta el importe de las penalidades, en los plazos previstos en el artículo 243 de la LCSP para aprobar la certificación final que será abonada al contratista a cuenta de la liquidación del contrato, es decir tres meses a partir del acta de recepción, lo cual permitiría deducir las penalidades de la certificación final.

Dado que el acta de recepción se firmó día 10 de septiembre de 2018 y la resolución de imposición de penalidades tiene fecha de 3 de octubre de 2018, podemos concluir que se ha dictado dentro del plazo establecido en el artículo 243 de la LCSP y de conformidad con el procedimiento establecido para la imposición de penalidades del artículo 194 de la LCSP.

Por lo tanto, este motivo de impugnación debe desestimarse.

- 6.2 En cuanto a la segunda alegación, la recurrente alega que el importe de la penalidad es desproporcionado, dados los pocos días de duración del retraso y que no ha supuesto ningún perjuicio o daño para la Administración y el importe de la penalidad no sería comparable con la importancia del incumplimiento y supondría un enriquecimiento injusto de la Administración.

El artículo 192.1 in fine de la LCSP establece que las penalidades deben ser proporcionales a la gravedad del incumplimiento y las cuantías de cada una de ellas no podrán ser superiores al 10% del precio del contrato, IVA excluido, y ni el total de las mismas superar el 50% del precio del contrato.

Además, en el supuesto de que el contratista hubiese incurrido en demora respecto al cumplimiento del plazo total, el artículo 193.3 de la LCSP prevé la posibilidad de que la Administración pueda optar por la resolución de contrato o bien imponer unas penalidades diarias en proporción de 0,60€ por cada 1000€ del precio del contrato, IVA excluido.

A pesar de que el mencionado artículo 193.3 establece la cuantificación de las penalidades, es el siguiente párrafo del mismo artículo 193.3 el que también dispone que, dadas las circunstancias del contrato, el órgano de contratación puede acordar la inclusión en el PCAP de unas penalidades

diferentes a las mencionadas en el párrafo anterior, si se considera necesaria para su correcta ejecución y así se justifique en el expediente.

Tal como afirma el informe jurídico emitido por el Servicio de Coordinación Jurídica del órgano de contratación, dada la importancia que tenía la realización de la obra en el menor tiempo de ejecución posible, en el PCAP se estableció como un criterio de adjudicación, entre otros, la minoración del plazo total de ejecución de la obra. Por lo tanto, la no exigencia de penalidades por el órgano de contratación en caso de incumplimiento del plazo ofrecido por el licitador, atentaría contra el principio de igualdad respecto del resto de los licitadores, a pesar de que el menor plazo de ejecución ofrecido por la entidad recurrente (30 días), fue uno de los criterios por los que le fue adjudicado el contrato. Esta circunstancia denota la importancia que tenía en este contrato la ejecución de la obra en el menor tiempo posible y, en consecuencia, justifica la previsión de penalidades diferentes a las mencionadas en el primer párrafo del artículo 193.3.

Así, en cuanto a la cuantificación del incumplimiento penalizable que ha dado lugar a la imposición de la penalidad, es aplicable la cláusula S del PCAP que, entre otros aspectos, prevé que el incumplimiento del plazo total de ejecución dará lugar a la imposición de penalidades del 5% del precio del contrato.

Una vez revisada esta cuantificación, llevada a cabo por el órgano de contratación, se observa que la penalidad impuesta por el incumplimiento indicado en el punto 1 de la resolución de imposición de penalidades de la gerente del Hospital de Manacor de día 3 de octubre de 2018, dictada por delegación del director general del Servicio de Salud de las Illes Balears, es correcta de conformidad con lo dispuesto en la cláusula S del pliego de cláusulas administrativas relativa a las penalidades específicas y que se cuantifican con un importe de 4.950,00 €.

Además no supera las cuantías máximas establecidas en el artículo 192.1 de la LCSP.

El artículo 139.1 de la LCSP dispone que las proposiciones de los interesados deben ajustarse a lo que prevé el pliego de cláusulas administrativas particulares, y su presentación supone la aceptación incondicionada por el empresario del contenido de la totalidad de las cláusulas o condiciones, sin ninguna excepción o reserva.

En consecuencia, tanto el órgano convocante como los participantes en la licitación deben someterse a las reglas que constan en los pliegos, ya que estos constituyen la *ley del concurso*. En este sentido, es reiterada la jurisprudencia del Tribunal Supremo (entre otras, las Sentencias del TS de 19 de marzo de 2001, de 3 de abril de 1990, 26 de diciembre de 2007) y la doctrina de los Tribunales Administrativos de Recursos Contractuales (entre otras, las Resoluciones del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACR) 410/2014, de 23 de mayo, 47/2012, de 3 de febrero o 1131/2018, de 7 de diciembre de 2018), que han establecido lo siguiente:

[...] Es menester recordar, que de acuerdo con una inveterada jurisprudencia, los pliegos constituyen ley del contrato como expresión de los principios generales esenciales que rigen las relaciones nacidas de la convención de voluntades, tales como el sintetizado en el brocardo "pacta sunt servanda" con los corolarios del imperio de la buena fe y del non licet contra los actos propios y, en segundo lugar, que en su interpretación es posible la aplicación supletoria de las normas del Código Civil, cuyo artículo 1.281 establece que si los términos del contrato son claros y no dejan lugar a dudas sobre la intención de los contratantes, habrá que estarse al sentido literal de sus cláusulas (Sentencias del Tribunal Supremo de 19 de marzo 2001, 8 de junio de 1984 o 13 de mayo de 1982). Jurisprudencia más reciente como la que se deriva de la Sentencia de la Sección 4, Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 8 de julio de 2009 se refiere a la interpretación literal o teleológica (si las palabras parecieren contrarias a la intención evidente de los contratantes, prevalecerá ésta sobre aquéllas, artículo 1.281 del Código Civil) y también a la propia interpretación lógica de las cláusulas del contrato". No se puede olvidar que el artículo 1.282 del Código Civil, en relación con el alcance y el contenido de las reglas interpretativas en materia contractual, exige tener en cuenta para juzgar la intención de los contratantes, los actos de aquellos coetáneos y posteriores al contrato. En última instancia, es necesario apuntar que una interpretación distinta llevaría a una interpretación del pliego en contra de su contenido natural, lo cual implicaría una grave vulneración del principio de seguridad jurídica y una ruptura del principio de igualdad, para aquellos licitadores que han respetado el contenido del pliego de cláusulas aquí discutidas. En este sentido, la presentación de proposiciones por parte de los licitadores supone por su parte, la aceptación incondicional del clausulado de los pliegos sin salvedad o reserva alguna.

En el expediente no consta que la empresa recurrente, u otro licitador hayan presentado alegación alguna contra el pliego de cláusulas administrativas particulares que rigen este contrato.

Dado que ni Electricidad Ferysan, S.A. ni Fersitec Proyectos y Tecnologías, S.L., empresas licitadoras componentes de la UTE impugnaron los pliegos de cláusulas administrativas particulares, en los que figura la cláusula S con el contenido de las penalidades específicas, estos se convirtieron en *ley del concurso* a la que debían sujetarse tanto los licitadores como el órgano de contratación, sin que sea admisible su disconformidad con el contenido de los pliegos como excusa para no dar cumplimiento a las obligaciones y

compromisos que asumieron cuando presentaron su oferta y se formalizó el contrato.

Por todo lo anterior, no podemos considerar desproporcionada la penalidad impuesta porque no supera las cuantías máximas fijadas en el artículo 192.1 de la LCSP y además el hecho de ser valorado el menor plazo de ejecución como un criterio de adjudicación del contrato indica la importancia de su cumplimiento y por lo tanto, justifica la imposición de penalidades diferentes a las establecidas en el artículo 193 de la LCSP y en cualquier caso, la carencia de impugnación de los pliegos en el momento legal y procedimentalmente establecido, impide que pueda alegarse en el recurso la ilegalidad de los mismos.

Para finalizar, respecto al posible enriquecimiento injusto de la Administración alegado por el recurrente, esta figura no resulta de aplicación en este caso ya que la imposición de la penalidad es consecuencia del incumplimiento por el contractista de su obligación principal que deriva del contrato, que es la de entregar la obra dentro del plazo ofertado.

La figura del enriquecimiento injusto en nuestro ordenamiento jurídico se sustenta en el principio general del derecho de que nadie puede enriquecerse injustificadamente a costa de otro.

La jurisprudencia considera que la aplicación de esta figura viene a corregir situaciones de total desequilibrio, en relaciones que, carentes de vestidura jurídica, materialmente han existido produciendo beneficios concretos en una de las partes a costa de otra parte.

Desde la STS de 28 de enero de 1956, se ha establecido que para que sea apreciada la procedencia de la acción del enriquecimiento injusto o sin causa han de concurrir los requisitos siguientes:

- El enriquecimiento o aumento del patrimonio del enriquecido
- El empobrecimiento del que reclama, pecuniariamente apreciable y siempre que no provenga directamente del comportamiento de quien lo sufre
- La relación causal entre el empobrecimiento y el enriquecimiento
- La falta de causa o justificación del enriquecimiento y del correlativo empobrecimiento.

En este sentido el empobrecimiento del contratista seguido del consiguiente enriquecimiento de la Administración no puede derivar de una

obligación o carga legal que pese sobre el primero, ni del cumplimiento de prestaciones amparadas por una relación jurídica concreta, contractual o no.

En consecuencia, las prestaciones sin causa, es decir, absolutamente indebidas, pueden reclamarse por suponer un enriquecimiento injusto de quien las ha recibido. No obstante, en el caso que nos ocupa, la recurrente se limita a invocar este principio obviando la existencia de un contrato firmado entre ella y la Administración, que constituye la causa justa para exigirle el cumplimiento de la obligación de entrega de la obra en el plazo pactado y para imponerle penalidades en el caso de incumplimiento de esta obligación.

Por lo tanto, este motivo de impugnación debe desestimarse.

Por todo ello, dicto el siguiente

Acuerdo

1. Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la UTE Hospital de Manacor Climatización, contra la Resolución de la directora gerente del Hospital de Manacor de día 3 de octubre de 2018 y por la que se impone una penalidad por incumplimiento del plazo total de ejecución del contrato de obras de sustitución de dos enfriadoras de climatización en el Hospital de Manacor.
2. Notificar este Acuerdo a la UTE Hospital de Manacor Climatización y al Servicio de Salud de las Illes Balears.

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 a contar desde el día siguiente a aquél en que se reciba 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.