



Expediente de la Junta Consultiva: RES 31/2025

Documento: resolución de recurso especial en materia de contratación

Expediente de origen: contrato de suministro de uniformidad de los lotes desiertos 4 y 6 del SSCC PA 102/22 para los centros dependientes del Servicio de Salud de las Illes Balears (exp. de contratación SSCC PN 79/23)

Órgano de contratación: Dirección General del Servicio de Salud de las Illes Balears

Recurrente: Albazul Servicios Integrales, SA

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

Atendido el recurso especial en materia de contratación que la empresa Albazul Servicios Integrales, SA , ha interpuesto contra la Resolución del director general del Servicio de Salud de las Illes Balears, de 12 de agosto de 2025, en virtud de la cual se impusieron penalidades a la empresa por importe de 27.919,03 euros en relación con el contrato de suministro de uniformidad para el Servicio de Salud de las Illes Balears (exp. SSCC PA 102/22 – PN 79/23), la Comisión Permanente de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa (JCCA), en la sesión de 2 de diciembre de 2025, ha adoptado el Acuerdo siguiente:

Hechos

1. El 6 de julio de 2023, el Servei de Salut de las Illes Balears (IBSALUT) y la empresa Albazul Servicios Integrales, SA (en adelante, Albazul o la recurrente) formalizaron el contrato de suministro de uniformidad (exp. SSCC PA102/22 – PN 79/23), por un importe de 184.743,33 euros (IVA incluido) y una duración de 24 meses prorrogables por 36 meses más.
2. El 10 de julio de 2025, el subdirector de Compras y Logística del IBSALUT (en adelante, el responsable del contrato) propuso imponer penalidades a la contratista por importe de 27.919,03 euros por incumplimientos reiterados en la entrega de los pedidos.

La propuesta incluía la descripción de los incumplimientos y las consideraciones jurídicas aplicables de acuerdo con los pliegos, un informe de seguimiento de los pedidos (anexo 1) y el cálculo detallado de las penalidades imponibles por cada incumplimiento (anexo 2).



Esta propuesta se notificó a Albazul el 15 de julio de 2025 y se le concedió un plazo para presentar alegaciones.

3. El 29 de julio de 2025, la contratista presentó alegaciones por considerar que las penalidades eran desproporcionadas y se tenían que recalcular de acuerdo con el artículo 193.3 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público, por la cual 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 (LCSP), de tal manera que el importe penalizable tendría que ser de 6.858,27 euros.
4. El 1 de agosto de 2025, el responsable del contrato rechazó las alegaciones y confirmó las penalidades propuestas.
5. El 12 de agosto de 2025, el órgano de contratación dictó la resolución de imposición de penalidades a Albazul por un importe total de 27.919,03 euros.

Esta resolución se notificó a la contratista el 19 de agosto de 2025.

6. El 11 de septiembre de 2025, la empresa Albazul 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. Concretamente, los motivos que alega en el recurso son, resumidamente:

— Alegación: desproporción de las penalidades impuestas por ser superiores a las previstas en el artículo 193.3 de la LCSP .

En su virtud, solicita que se revoque la resolución, se anule la penalización impuesta de 27.919,03 euros y se revise el importe conforme a las alegaciones.

7. El 12 de septiembre, la JCCA notificó a la recurrente la información relativa al procedimiento y a la protección de datos, y el 16 de septiembre de 2025 se requirió al órgano de contratación la remisión del expediente administrativo completo y la emisión del informe jurídico preceptivo.
8. El 24 de septiembre 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 suministros 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 al contrato es el de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público, 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.
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 (LPACAP), 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

La recurrente alega desproporción de las penalidades impuestas porque son superiores a las previstas en el artículo 193.3 de la LCSP. En concreto, argumenta que:

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

También alega que, a pesar de que el Pliego de cláusulas administrativas particulares (PCAP) puede prever penalidades, lo tiene que hacer dentro del



marco legal del artículo 193.3 de la LCSP, que establece que se pueden imponer penalidades diarias en la proporción de 0,60 euros por cada 1.000 euros del precio del contrato, IVA excluido. Concretamente, argumenta que:

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

En su virtud, la recurrente solicita que se revoque la resolución, se anule la penalidad impuesta por un importe de 27.919,03 euros y se acuerde la revisión del importe conforme a las alegaciones expuestas para fijar una penalidad ajustada a derecho y proporcional a los hechos.

CONTESTACIÓN

En la cláusula E del Pliego de prescripciones técnicas (PPT) se hicieron constar las condiciones logísticas exigidas en la entrega de los pedidos de uniformes en el sentido siguiente:

E. CONDICIONES LOGÍSTICAS

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

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

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

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

Y en la letra R del PCAP se indicaban las penalidades específicas aplicables en el contrato en el sentido siguiente:

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

Respecto al plazo de entrega, cuando haya una demora en la entrega de un pedido si se excede de 10 días o más, hasta 30 días naturales desde la fecha de emisión, se aplicará



un 15 % de descuento sobre la totalidad del pedido*, y si se excede de 30 días sobre la fecha de pedido, el descuento a aplicar será del 30 % sobre la totalidad del pedido*.

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

En cualquier contrato, y más en especial en los de suministros, el contratista está obligado a entregar los bienes objeto de suministro en el tiempo y el lugar fijados en el contrato y en conformidad con las prescripciones técnicas y las cláusulas administrativas (artículo 300 de la LCSP).

Además, de acuerdo con el artículo 139 de la LCSP, la presentación de la proposición de la empresa en la licitación supuso la aceptación incondicional por su parte del contenido de la totalidad de las cláusulas o condiciones exigidas, sin ninguna excepción o reserva. En este sentido, hay que afirmar que Albazul conocía perfectamente, desde el momento en que se publicaron los pliegos y se decidió presentar a la licitación, tanto los plazos que el IBSALUT exigía en la entrega de los pedidos como las penalidades aplicables en caso de incumplimiento.

Hay que añadir que la resolución impugnada se fundamenta en el Informe de seguimiento de los pedidos (anexo 1), que emitió el responsable del contrato y se notificó a la contratista, en el que se le concedía el plazo de audiencia correspondiente. En el informe se hizo constar en detalle cada uno de los pedidos hechos a la empresa durante la ejecución del contrato, indicando expresamente el número y la fecha de pedido, el centro sanitario al que se tenían que destinar los uniformes, los días que tardó la empresa en entregar cada pedido y las condiciones de la entrega (pedido completo o parcial), así como los porcentajes de penalidad aplicables en cada caso, de acuerdo con los porcentajes previstos en la cláusula R del PCAP: es decir, por retrasos de más de 10 y hasta 30 días naturales (15 % del pedido) o por retrasos de más de 30 días naturales (30 % del pedido). El responsable del contrato también elaboró un cuadro resumen (anexo 2), en el cual aplicó los porcentajes mencionados al importe de cada una de los 29 pedidos, lo cual dio como resultado la penalidad total por el importe de 27.919,03 euros.

De todo ello hay que afirmar que el órgano de contratación justificó, calculó e impuso la penalidad de acuerdo con los pliegos y no se advierten errores ni incongruencias en los cálculos del responsable del contrato. En cambio, en el recurso presentado, la recurrente no niega la demora en la entrega de los pedidos y tampoco alega nada concreto al respecto, tal como también han considerado los servicios jurídicos del órgano de contratación, puesto que en el informe jurídico emitido en relación con el recurso han hecho constar que:

La empresa interpone recurso contra la resolución, alegando únicamente la supuesta ilegalidad y desproporcionalidad de la penalidad prevista en los pliegos. Sin embargo, no



cuestiona la veracidad de los hechos ni la existencia del incumplimiento, por lo que asume como ciertos los incumplimientos [...].

Lo que la recurrente pretende es que la penalidad no se calcule de la manera que se previó en la letra R del PCAP, sino en la proporción de 0,60 euros/día por cada 1.000 euros del precio del contrato (IVA excluido) como recoge el artículo 193.3 de la LCSP. Según los cálculos de la contratista, aplicando esta proporción, la penalidad imponible sería de 6.923,06 euros, en lugar de 27.919,03 euros.

Esta alegación también se tiene que rechazar porque el artículo 193.3 de la LCSP dispone que:

Cuando el contratista, por causas imputables al mismo, hubiere incurrido en demora respecto al cumplimiento del plazo total, la Administración podrá optar, atendidas las circunstancias del caso, por la resolución del contrato o por la imposición de las penalidades diarias en la proporción de 0,60 euros por cada 1.000 euros del precio del contrato, IVA excluido.

El órgano de contratación podrá acordar la inclusión en el pliego de cláusulas administrativas particulares de unas penalidades distintas a las enumeradas en el párrafo anterior cuando, atendiendo a las especiales características del contrato, se considere necesario para su correcta ejecución y así se justifique en el expediente.

Por lo tanto, la LCSP permite que en el PCAP se puedan prever penalidades diferentes a las establecidas en la ley, cosa que otorga a la Administración una mayor flexibilidad para ajustar las consecuencias de los incumplimientos a las particularidades de cada contrato. La fórmula del artículo 193.3 de la LCSP no constituye un límite legal máximo para calcular las penalidades por demora en todos los contratos, sino que solo es una opción aplicable a los casos en los que el órgano de contratación no quiera prever penalidades específicas, teniendo en cuenta las características especiales del contrato.

En el contrato de suministro de uniformes que nos ocupa, el órgano de contratación dejó constancia en el PPT de la exigencia de garantizar el suministro en todo momento, hasta el punto de exigir que las empresas dispusieran de unas existencias de seguridad suficientes para poder dar respuesta, dentro de los plazos exigidos, a las necesidades de uniformes por el personal que cada centro sanitario pudiera tener. Concretamente, en la letra E del PPT se hizo constar que:

E. CONDICIONES LOGÍSTICAS

[...]

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



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

Con la imposición de penalidades, el órgano de contratación 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— 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 los que dispone el órgano de contratación en garantía del interés público. Por otro lado, pero, 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 nº 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 de la recurrente se han de desestimar.

Por todo ello, dicto el siguiente

Acuerdo

1. Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la empresa Albazul Servicios Integrales, SA , contra la Resolución del director general del Servicio de Salud de las Illes Balears, de 12 de agosto de 2025, en virtud de la que se impusieron penalidades a la empresa por un importe de 27.919,03 euros en relación con el contrato de suministro de uniformidad (exp. SSCC PA 102/22- PN 79/23).
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 contadores desde el día siguiente a 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