



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
Document: resolució de recurs especial en matèria de contractació
Exp. d'origen: contracte del servei de transport escolar per a centres docents públics (PRO11 2023/7150 i PRO11 2023/7451)
Recurrent: Autocares Seco Rodríguez, SL

Acord de la Comissió Permanent de la Junta Consultiva de Contractació Administrativa de 2 d'abril de 2025

Atesos els dos recursos especials en matèria de contractació que l'empresa Autocares Seco Rodríguez, SL, ha interposat contra les resolucions del conseller d'Educació i Universitats, de 20 de novembre de 2024, d'imposició de penalitats a la contractista en relació amb els contractes del lot 2 i el lot 45 del servei de transport escolar per a centres docents públics per al curs escolar 2024-2025 (PRO11 2023/7150 i PRO11 2023/7451), la Comissió Permanent de la Junta Consultiva de Contractació Administrativa, en la sessió de 2 d'abril de 2025, ha adoptat l'Acord següent:

Fets

1. El 9 de setembre de 2021, la Conselleria d'Educació i Universitats i l'empresa Autocares Seco Rodríguez, SL, van formalitzar els contractes dels lots 2 (Ponent 2) i 45 (Pinyol Vermell) del servei de transport escolar per a centres educatius de les Illes Balears per als cursos escolars 2021-2022 i 2022-2023 (CONTR 2021/5218; CONTR 2021/5223, lot 2; i CONTR 2021/5269, lot 45).

D'acord amb el Plec de clàusules administratives particulars (PCAP), aquests contractes es podien prorrogar mitjançant una o diverses pròrrogues, per a dos cursos escolars més. És per això que es van dur a terme les pròrrogues següents:

— 1a pròrroga, per al curs escolar 2023-2024 (PRO11 2023/7150 i PRO11 2023/7451).

— 2a pròrroga, per al curs escolar 2024-2025 (PRO11 2024/12673 i PRO11 2024/12692).

2. El 9 d'octubre de 2024, durant l'execució de la segona pròrroga, la cap del Servei de Beques, Programes i Serveis Complementaris —responsable del



contracte— va proposar a l'òrgan de contractació imposar penalitats a Autocares Seco Rodríguez, SL (en endavant, Autocares Seco, la contractista o la recurrent), per diverses incidències ocorregudes durant l'execució dels serveis, en resum, les següents:

— En relació amb el lot 2: pels fets ocorreguts al centre educatiu IES Bendinat durant diversos dies de setembre de 2024, en què no van comparèixer tots o alguns dels autocars de la contractista assignats als serveis programats i es va prestar el servei de forma manifestament defectuosa i irregular.

En aplicació de l'apartat 2.3.i) del quadre S del PCAP, aquests fets suposaven l'incompliment de diverses clàusules del Plec de prescripcions tècniques (PPT) del contracte i es podien considerar una penalitat molt greu, per la qual cosa es podia imposar a la contractista una penalitat de 9.429,57 euros.

— En relació amb el lot 45: pels fets ocorreguts al centre d'educació especial CCEE Pinyol Vermell durant diversos dies del mes de setembre de 2024, en què la contractista va cancel·lar el servei de transport escolar per avaries reiterades en el vehicle adscrit al servei.

En aplicació de l'apartat 2.2.k) del quadre S del PCAP, aquests fets suposaven l'incompliment de diverses clàusules del PPT del contracte i es podien considerar una penalitat greu, per la qual cosa es podia imposar a la contractista una penalitat de 1.629,21 euros.

3. El 10 d'octubre de 2024, l'òrgan de contractació va notificar els incompliments a la contractista, juntament amb els informes tècnics de cada un dels lots emesos pel servei responsable el 9 d'octubre de 2024, així com la resta de documentació acreditativa dels fets, i va concedir a Autocares Seco un termini per presentar al·legacions.
4. El 28 d'octubre de 2024, la contractista va presentar al·legacions en relació amb les dues penalitats.
5. El 19 de novembre de 2024, el Servei responsable dels contractes va emetre uns nous informes tècnics en relació amb les al·legacions, les quals va estimar parcialment, proposant penalitzar la contractista amb els imports següents:
 - En relació amb el lot 2: penalitat per incompliment molt greu del servei per un import total de 7.286,21 €.
 - En relació amb el lot 45: penalitat per incompliment greu del servei per un import de 1.286,39 €.



6. El 20 de novembre de 2024, l'òrgan de contractació, a proposta del secretari autonòmic de Desenvolupament Educatiu, va dictar les resolucions següents:

— En relació amb el lot 2:

Resolució

1. Acordar la imposició d'una penalitat per import de 7.286,21 € en aplicació de l'apartat 2.3.i) del quadre de característiques del PCAP, per la comissió d'una infracció molt greu en relació amb el contracte de servei de transport escolar per a centres educatius de les Illes Balears, CONTR 2021/5223-PRO11 2024-12673 (lot 2 del contracte principal CONTR 2021/5218), a l'empresa Autocares Seco Rodríguez, SL, amb NIF B57235574.
2. Acordar que aquesta resolució sigui immediatament executiva i que l'import per la penalitat indicada es faci efectiu mitjançant deducció de les quantitats que en concepte de pagament s'hagin abonar al contractista, de conformitat amb l'establert en l'article 194.2 de la LCSP.
3. Notificar aquesta resolució a l'empresa Autocares Seco Rodríguez, SL, juntament amb l'informe del Servei de Beques, Programes i Serveis Complementaris.

— En relació amb el lot 45:

Resolució

1. Acordar la imposició d'una penalitat per import de 1.286,39 € en aplicació de l'apartat 2.2.k) del quadre de característiques del PCAP, per la comissió d'una infracció greu en relació amb el contracte de servei de transport escolar per a centres educatius de les Illes Balears, CONTR 2021/5269-PRO11 2024/12692 (lot 45 del contracte principal CONTR 2021/5218), a l'empresa Autocares Seco Rodríguez, SL, amb NIF B57235574.
2. Acordar que aquesta resolució sigui immediatament executiva i que l'import per la penalitat indicada es faci efectiu mitjançant deducció de les quantitats que en concepte de pagament s'hagin abonar al contractista, de conformitat amb l'establert en l'article 194.2 de la LCSP.
3. Notificar aquesta resolució a l'empresa Autocares Seco Rodríguez, SL, juntament amb l'informe del Servei de Beques, Programes i Serveis Complementaris.

Ambdues resolucions es van notificar a la contractista el 20 de novembre de 2024.

7. El 19 de desembre de 2024, Autocares Seco va interposar dos recursos especials en matèria de contractació contra les resolucions d'imposició de penaltats, de 20 de novembre de 2024, els quals es fonamentaven, resumidament, en les al·legacions següents:



— Al·legacions prèvies: improcedència de les penalitats mentre no hi hagi un pronunciament sobre la legalitat de les pròrrogues i una justificació dels incompliments en la manca de mitjans materials de l'empresa per afrontar les pròrrogues dels contractes.

— Al·legació primera i segona: manca de motivació i prova dels incompliments i manca de proporcionalitat en les circumstàncies agreujants o modificatives aplicades.

Amb aquests arguments, l'empresa sol·licita que es revoquin les resolucions d'imposició de penalitats o, subsidiàriament, que es redueixin els imports de les penalitats imposades.

8. El 23 de desembre de 2024, l'òrgan de contractació va avançar els recursos interposats a la Junta Consultiva de Contractació Administrativa (en endavant, JCCA), que va requerir-li la documentació completa dels dos expedients i l'informe jurídic preceptiu.
9. El 21 de gener de 2025, la JCCA va notificar a la recurrent l'ofici d'informació relativa al procediment i al tractament de dades en relació amb els recursos especials interposats.
10. El 24 de gener de 2025, l'òrgan de contractació va trametre a la JCCA els expedients administratius, juntament amb un informe jurídic relatiu als dos recursos interposats, el qual s'oposa a les al·legacions de la recurrent i proposa la desestimació dels recursos. També es van trametre dos informes tècnics en relació amb cada un dels lots, els quals també proposen desestimar els recursos.

Fonaments de dret

1. Els actes objecte dels dos recursos especials interposats són dues resolucions d'imposició de penalitats per l'incompliment d'un contracte de serveis de la Conselleria d'Educació i Universitats, que té la consideració de poder adjudicador d'Administració pública.

Contra aquests actes es pot interposar el recurs especial en matèria de contractació que preveu l'article 66 de la Llei 3/2003, de 26 de març, de règim jurídic de l'Administració de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears (LRJCAIB). La competència per resoldre aquest recurs correspon a la Comissió Permanent de la JCCA, d'acord amb la lletra *m*) de l'article 2 i l'article 7 del Text consolidat del Decret pel qual es creen la Junta Consultiva de Contractació Administrativa de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears, el Registre de



contractes i el Registre de contractistes, aprovat pel Decret 3/2016, de 29 de gener.

2. El règim jurídic aplicable és el de la Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic (LCSP), per la qual es transposen a l'ordenament jurídic espanyol les directives del Parlament Europeu i del Consell 2014/23/UE i 2014/24/UE, de 26 de febrer de 2014. El procediment de tramitació del recurs especial es troba previst en l'article 66 de la LRJCAIB i equival al recurs de reposició dels articles 123 i 124 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques (LPACAP).
3. La recurrent es troba legitimada per interposar el recurs, que s'ha interposat mitjançant representant acreditat.
4. El termini per interposar el recurs especial de l'article 66 de la LRJCAIB, d'acord amb l'article 124 de la LPACAP, és d'un mes des de la notificació de l'acte impugnat. El recurs s'ha interposat dins el termini adequat.
5. L'article 57 de la LPACAP disposa que l'òrgan administratiu que iniciï o tramiti un procediment, independentment de quina hagi estat la forma de la seva iniciació, pot disposar, d'ofici o a instància de part, la seva acumulació a d'altres amb els quals guardi identitat substancial o íntima connexió, sempre que sigui el mateix òrgan qui hagi de tramitar i resoldre el procediment.

En aquest cas, els recursos es dirigeixen contra dues resolucions del mateix òrgan de contractació, per fets idèntics i dictades en el mateix sentit; i atès que els motius d'impugnació de la recurrent també són els mateixos, per motius d'economia processal i agilitat del procediment, s'acumulen i es resolen en aquest Acord únic.

6. En relació amb el recurs especial interposat, la recurrent al·lega els motius següents:

AL·LEGACIONS PRÈVIES

La recurrent al·lega que fins que no s'hagi resolt el recurs especial en matèria de contractació que va presentar contra les pròrrogues forçoses dels lots 2 i 45, no se li poden imposar penalitats. Segons la recurrent, quan l'acte administratiu principal —la pròrroga forçosa dels contractes— es troba impugnat, és improcedent imposar penalitats.

La recurrent justifica que la manca d'autobusos i la cancel·lació dels serveis es van deure a la manca de mitjans materials de l'empresa en aquell moment, com a conseqüència, precisament, de la imposició de la pròrroga. L'empresa



no va tenir marge per preveure i destinar els vehicles i els conductors suficients al servei, ja que havia d'acabar el curs escolar 2023-2024. La recurrent considera que s'ha de tenir en compte que les pròrrogues forçoses se li van notificar el 27/08/2024, és a dir, tan sols quatre dies abans que començàs el curs escolar 2024-2025. L'escàs marge de temps del qual va disposar per reordenar els seus recursos, sumat al fet que s'estava executant un contracte en base a unes tarifes clarament desactualitzades, són els factors que hauria d'haver tingut en compte la Conselleria abans d'imposar-li les penalitats.

Contestació:

La presumpció de validesa dels actes administratius és la manifestació d'una de les principals prerrogatives de l'Administració, com és el privilegi de l'autotutela declarativa i executiva, i es recull en l'article 39.1 de la Llei 39/2015, que estableix el següent:

Els actes de les administracions públiques subjectes al dret administratiu es presumeixen vàlids i produeixen efectes des de la data en què es dictin, llevat que aquests disposin una altra cosa.

Per tant, l'al·legació de la improcedència de les penalitats mentre no hi hagi un pronunciament sobre la legalitat de les pròrrogues s'ha de rebutjar, ja que les resolucions de pròrroga eren executives, vàlides i produïen efectes des del 23 d'agost de 2024, dia en què es varen dictar.

A més d'això, cal esmentar que la Comissió Permanent de la JCCA ha desestimat els recursos d'Autocares Seco contra la pròrroga dels lots 1, 2 i 45 mitjançant l'Acord dictat en els expedients RES 20, 21 i 22/2024, atès que va concloure que les pròrrogues es van dictar d'acord amb la legalitat, en virtut de l'article 29.4 de la LCSP, eren obligatòries per a la contractista i s'havien de complir en els mateixos termes dels contractes inicials. Així, els incompliments previstos com a penalitats en els plecs es podien imposar de la mateixa manera durant els contractes prorrogats. Els plecs són sempre *lex contractus*, d'obligat compliment per a totes les parts.

No és cert que el servei contractat s'hagués d'acabar el curs 2023-2024, ja que d'acord amb la clàusula D del PCAP, Autocares Seco sabia que els contractes es podien prorrogar fins al curs 2024-2025. I encara que les pròrrogues se li notificassin el 27 d'agost de 2024, consta en l'expedient que el dia 19 de juliol de 2024 es va preavisar l'empresa que el servei es prorrogaria per al curs 2024-25. Per tant, l'empresa va quedar assabentada a temps que estava obligada a continuar el servei contractat. A més, duia fent les mateixes rutes



des del curs 2020-2021, per la qual cosa coneixia perfectament els mitjans materials i personals que necessitava.

L'informe jurídic emès en relació amb el recurs també descarta les al·legacions de la recurrent perquè considera el següent:

L'empresa va gaudir d'un marge suficient per organitzar el servei i per assegurar-se que comptaria amb els mitjans adequats per cobrir l'objecte del contracte, ja que entre la data de comunicació de la intenció d'executar la pròrroga forçosa de determinats lots del CONTR 2021/5218 (19 de juliol de 2024) i l'11 de setembre de 2024 (primer dia lectiu del curs escolar 24-25, data en què s'havia de començar a prestar el servei) van transcórrer gairebé dos mesos. Recordem, finalment, que es tracta de serveis que l'empresa ja havia prestat durant els tres cursos escolars anteriors, i que no suposaven cap novetat organitzativa ni tampoc implicaven l'aportació de mitjans addicionals per executar el contracte.

Pel que fa a les tarifes, l'informe jurídic aclareix que el presumpte desequilibri econòmic que l'empresa al·lega tampoc existeix des del moment en què l'òrgan de contractació va tramitar la modificació dels contractes en virtut del Decret Llei 4/2022, de 30 de març, pel qual s'adopten mesures extraordinàries i urgents per pal·liar la crisi econòmica i social produïda pels efectes de la guerra a Ucraïna. D'aquesta manera, cal recordar a la contractista que els preus dels contractes inicials ja van augmentar dins els límits previstos en la legislació vigent: a manera d'exemple, a finals del curs 2023-2024, l'empresa va percebre 24.507,13 € més pel contracte del lot 2 i 22.232,30 € més pel del lot 45.

Finalment, cal afegir que, amb la imposició de penalitats, l'Administració no pretén sancionar l'empresa, sinó fer complir els contractes subscrits per garantir la continuïtat de la prestació dels serveis públics. Com hem assenyalat en nombroses resolucions d'aquesta JCCA (entre d'altres, les resolucions 10 i 11/2020, 23/2017 o 12/2021), la naturalesa jurídica de les penalitats no és la manifestació d'una potestat sancionadora de l'Administració, sinó que té naturalesa coercitiva o indemnitzatòria:

La finalitat que l'Administració persegueix amb la imposició de penalitats és, essencialment, coercitiva —no sancionadora— per tal d'estimular o garantir el compliment del contracte. Així, les penalitats responen a un incompliment obligacional que s'emmarca en els poders de direcció, inspecció i control de què disposa l'òrgan de contractació en garantia de l'interès públic. D'altra banda, però, també s'admet que les penalitats tinguin una finalitat compensatòria o indemnitzatòria i s'equiparen a les clàusules penals de l'article 1152 del Codi Civil, que preveu el següent: «En les obligacions amb clàusula penal, la pena substitueix la indemnització de danys i l'abonament d'interessos en cas de falta de compliment, si no s'ha pactat altrament».

Una definició de penalitat contractual la trobam en la Sentència del Tribunal Superior de Justícia de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears de 25 de



febrer de 2022 (Resolució núm. 155/2022), en la qual es va fer constar el següent:

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 conclusió, les al·legacions prèvies s'han de rebutjar.

AL·LEGACIÓ PRIMERA I SEGONA

La recurrent al·lega manca de motivació i prova dels incompliments comesos i manca de proporcionalitat en les circumstàncies agreujants o modificatives aplicades.

En relació amb la penalitat del lot 2, nega haver prestat el servei de manera manifestament defectuosa o irregular, incomplint les condicions establertes. Al·lega que no són certes algunes de les afirmacions de l'IES Bendinat en relació amb els fets, però reconeix que el dia 11 de setembre només va fer una ruta al migdia, que el dia 12 va fer dues rutes al matí i dues al migdia, que el dia 17 va fer cinc rutes d'anada i de tornada, i que el dia 24 només va fer tres rutes al matí i cinc al migdia. La recurrent també esmenta que no va poder fer el servei per a persones amb mobilitat reduïda perquè no disposava de servei d'acompanyant. L'empresa insisteix que el motiu de no prestar alguns dels serveis va ser que no havia tingut temps d'organitzar-se. Això no obstant, considera que l'afectació del servei no va tenir l'impacte que es pretén amb la resolució impugnada, perquè argumenta que, tenint en compte que hi havia 13 rutes i un volum de 600 alumnes per transportar, els incompliments només van afectar el 8 % de la totalitat d'usuaris. Per tot això, sol·licita que la penalitat imposada es qualifiqui de greu, no de molt greu, i que no s'apliquin circumstàncies modificatives de la responsabilitat.

Pel que fa a la penalitat del lot 45, la recurrent considera que la reiteració d'avaries en el vehicle que feia les rutes del centre Pinyol Vermell no afectà els usuaris, però l'únic que al·lega és que en els informes tècnics no consten acreditades les proves dels fets i que només es basen en la versió del centre escolar afectat. Amb aquests arguments, atesa la manca de proves, considera que ha de prevaler el seu dret a la presumpció d'innocència i, en qualsevol cas, s'ha de considerar imposar una penalitat lleu i no greu.

Contestació:



D'acord amb l'article 192.2 de la LCSP, quan el contractista, per causes que li són imputables, hagi incomplert parcialment l'execució de les prestacions definides en el contracte, l'Administració pot optar, ateses les circumstàncies del cas, per la seva resolució o per la imposició de les penalitats que, per a aquests supòsits, determinin el plec de clàusules administratives particulars o el document descriptiu.

Segons el PPT, la contractista havia de prestar el servei de transport escolar, entre d'altres, d'acord amb les clàusules següents:

3.2. Forma de prestació del servei: 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 prestació del servei: 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 prestació del servei: 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 prestació del servei: 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.

Consten documentats diversos correus electrònics amb queixes dels secretaris del centres educatius, comunicats a la cap del Servei de Beques, Programes i Serveis Complementaris. Per exemple, els següents:



— En relació amb el lot 2: el 12 de setembre de 2024, a les 8.59 h, l'IES Bendinat va enviar un correu electrònic a transportescolar@sgtedu.caib.es, en què s'exposaven, entre altres aspectes, el següent:

[...] el transport ordinari és un caos. Ahir a les 14.00 h només hi havia 1 bus (dels 6) i el mateix bus va fer «doblete», fent la segona ruta a les 14.30 h amb un altre autocar que va arribar també a les 14.30 h (la sortida del centre és a les 14.00 h), evidentment sense cartells, indicatius de la ruta (es mesclen els alumnes). Ja comencen les queixes de les famílies.

— En relació amb el lot 45: el 18 de setembre de 2024, a les 12.25 h, l'orientadora del CEE Pinyol Vermell va enviar el següent correu electrònic en què s'exposava el següent:

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 [...].

Com a conseqüència de les queixes dels centres, la cap del Servei de Beques, Programes i Serveis Complementaris va emetre diversos informes tècnics en data 9 d'octubre i 19 de novembre de 2024, en què es detallaven els incompliments de la contractista. En el lot 2, l'empresa no va prestar el servei en les condicions establertes en els plecs, això és, posant a disposició del contracte set vehicles per a les set rutes del centre educatiu. I en el lot 45, l'empresa va anul·lar moltes de les rutes que havia de dur a terme per causa de la reiteració d'avaries en els vehicles, la qual cosa va ocasionar un perjudici per als usuaris.

El 21 de gener de 2025, la cap del Servei de Beques, Programes i Serveis Complementaris va emetre els corresponents informes tècnics en els quals confirma els incompliments, considera reconeguts els fets per part de l'empresa i rebutja les al·legacions dels recursos de la manera següent:

— En relació amb el lot 2:

L'Administració, com no pot ser d'una altra manera, entén que la no realització de qualsevol dels serveis contractats suposa no complir el servei en les condicions contractuals establertes, i que el perjudici d'aquesta no realització no pot ser mai no considerat com a molt greu, independentment del nombre d'alumnes afectats.

També considera que, no realitzar serveis contractats, suposa una irregularitat manifesta en l'execució del contracte, podent introduir aquest adjectiu no només per incompliments



totals o sistemàtics, tal com l'empresa sembla donar a entendre en la seva exposició. Els incompliments puntuals, reconeguts per l'empresa, també poden ser catalogats com una irregularitat manifesta.

— En relació amb el lot 45:

Aquesta part considera acreditat, d'acord amb la relació de rutes anul·lades per l'empresa de forma unilateral aportada pel centre educatiu i els correus entre els agents implicats en el servei, que s'han deixat de prestar serveis contractats. El motiu que l'empresa va donar per no realitzar aquests serveis, sempre via telefònica al centre educatiu i també en reunió presencial a la seu de la Conselleria d'Educació i Universitats, era l'avaria del vehicle que havia de prestar el servei i que, tractant-se de vehicles adaptats, no podien ser substituïts per un altre.

[...]

Quan l'empresa comunica que el vehicle presenta una avaria i anul·la la ruta, la problemàtica menys rellevant per al centre i el responsable del contracte és saber en què consisteix aquesta avaria, fet que l'empresa al·lega que no s'especifica en l'informe.

Evidentment aquesta part entén que qui ha de preocupar-se de saber en què consisteix l'avaria i reparar-la, és l'empresa adjudicatària del servei, que és la que deixa de prestar un servei per al qual està contractada, al·legant precisament una avaria per no realitzar-lo. Tot això en el benentès que s'ha actuat de bona fe, tot i assumint la veracitat de l'avaria en qüestió.

La falta de proves i de motivació que al·lega la recurrent s'ha de rebutjar perquè en els informes i les resolucions consten motivats amb detall els fets i les penalitats imposades.

En relació amb l'al·legació de la presumpció d'innocència per manca de proves, cal recordar, —una vegada més a la contractista—, que les penalitats contractuals no són una manifestació del dret administratiu sancionador, sinó que s'imposen per l'incompliment d'una relació obligacional plasmada en un contracte públic, per la qual cosa no és aplicable el principi de presumpció d'innocència de l'article 24.2 de la Constitució. En aquest sentit, la lògica dels contractes és que les parts compleixin les seves obligacions, tal com les van pactar; en canvi, el que no és desitjat per ningú és que alguna de les dues parts incompleixi allò pactat. Si això passa, qui ha de provar que el contractista ha incomplert alguna de les seves obligacions és l'Administració, però en sentit contrari, és el contractista qui ha de provar la concurrència de possibles causes d'exoneració de la seva responsabilitat. En definitiva, tal com declara la jurisprudència (entre d'altres, les sentències del Tribunal Suprem 8163/1988, de 21 de novembre, FJ 4; 1129/1990, de 10 de febrer, FJ 1; 3177/2005, de 18 de maig, FJ 5, i 611/2012, de 13 de febrer, 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.

Cal recordar a la contractista que, d'acord amb l'article 311.2 de la LCSP i la clàusula 10 del PPT, és la responsable de la qualitat tècnica dels treballs que dugui a terme i de les prestacions i els serveis efectuats, així com de les conseqüències que es dedueixin per a l'Administració o per a tercers de les omissions, els errors, els mètodes inadequats o les conclusions incorrectes en l'execució del contracte. La direcció i la gestió del contracte corresponen a l'empresa, de manera que aquesta assumeix un risc empresarial i les facultats de direcció i control respecte dels treballadors, per la qual cosa aquestes tasques no corresponen a l'entitat contractant, que únicament té facultats de control, i tot això amb independència de les relacions de col·laboració entre les parts perquè el contracte s'executi correctament.

Els informes tècnics del Servei de Beques, Programes i Serveis Complementaris i les queixes dels centres educatius són proves suficients que gaudeixen de presumpció de veracitat, atès que aquest servei responsable del contracte i els centres educatius tenien encomanades les funcions d'inspecció, control i vigilància del contracte. D'acord amb la clàusula 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.

D'acord amb la doctrina i la jurisprudència (entre d'altres, la Resolució TACRC 380/2022), els informes dels responsables de l'execució dels contractes gaudeixen de presumpció d'encert en relació amb el seu contingut tret dels casos en què hi hagi un error manifest i apreciable sense necessitat d'efectuar raonaments complexos, es detecti una actuació arbitrària o discriminatòria i hi hagi un defecte procedimental.

A més, no es pot obviar que la recurrent ha admès molts dels incompliments i reconeix en els escrits de recurs les rutes que va fer i les que va anul·lar de manera unilateral; a la vegada, però, posa en dubte la veracitat de les queixes dels centres educatius i pretén emparar-se en el principi de presumpció d'innocència sense acreditar cap prova en contrari que l'exoneri de la seva responsabilitat. En conclusió, la recurrent es contradia i no ha aconseguit desvirtuar la realitat dels incompliments. Els intents d'eludir la seva responsabilitat directa, culpant a l'òrgan de contractació, qüestionant la veracitat de les queixes dels centres educatius i dels usuaris o excusant-se en



no disposar de temps per organitzar-se o de serveis d'acompanyament, no tenen cap fonament.

Pel que fa a l'al·legació de falta de proporcionalitat de les circumstàncies modificatives, cal esmentar que els serveis que l'empresa va deixar de prestar suposaven la vulneració de les clàusules 3.2, 3.8, 3.10, 3.13, 4.2, 4.4, 5.1, 5.5, 5.11, 7.1 i 13.4 del PPT, a dalt transcrites detalladament. A més, d'acord amb la lletra S del PCAP, l'empresa sabia que, en cas d'incompliment, es podien imposar, entre d'altres, les penalitats següents:

- Per prestar el servei de forma manifestament defectuosa o irregular, amb incompliment de les condicions establertes, una penalitat molt greu recollida en l'apartat 2.3.i) del PCAP (que és el cas del lot 2).
- Per la reiteració d'avaries en un mateix vehicle o en diferents vehicles de la mateixa empresa adscrits a un lot, amb perjudici de l'alumnat usuari del transport escolar, una penalitat greu recollida en l'apartat 2.2.k) de la PCAP (que és el cas del lot 45).

L'apartat 4 de la lletra S del PCAP fa referència a la quantificació de les penalitats i disposa el següent:

- Els incompliments molt greus es poden penalitzar amb imports des de 3.001 € fins a 18.000 €, o com a màxim del 10 % de l'import del contracte.
- Els incompliments greus es poden penalitzar amb imports des de 601 € fins a 3.000 €, o com a màxim del 10 % de l'import del contracte.

Les circumstàncies modificatives que es podien tenir en consideració també constaven detallades en la clàusula S3 del PCAP, entre d'altres, la pertorbació del servei en qualitat, quantitat i temps; i la transcendència social dels incompliments, que són les dues circumstàncies que s'han tingut en compte en les resolucions impugnades, d'acord amb els informes del servei responsable del contracte. Només a manera d'exemple, per tal de posar en evidència la concurrència de les circumstàncies aplicades, reproduïm un dels correus de l'orientadora del CEE Pinyol Vermell que consten en l'expedient:

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 recurrent no al·lega res en concret que desvirtuï, en defensa seva, la motivació dels informes tècnics dels responsables del contracte. Per tant, les penalitats aplicades i les circumstàncies modificatives tingudes en compte es consideren acreditades i proporcionades, i no correspon en cap cas revocar les resolucions d'imposició de penalitats, ni reduir-ne l'import.

Atès tot l'anterior, l'al·legació primera i segona es desestimen.

Per tot això, dict el següent

Acord

1. Desestimar el recurs especial en matèria de contractació de la contractista contra les resolucions del conseller d'Educació i Universitats, de 20 de novembre de 2024, d'imposició de penalitats a la contractista en relació amb els contractes dels lots 2 i 45 del servei de transport escolar per a centres docents públics.
2. Confirmar les penalitats imposades per un import de 7.286,21 € (lot 2) i de 1.286,39 € (lot 45).
3. Notificar aquest Acord a la recurrent i a l'òrgan de contractació.

Interposició de recursos

Contra aquest Acord, que exhaureix la via administrativa, es pot interposar un recurs contenciós administratiu davant la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de les Illes Balears en el termini de dos mesos comptadors des de l'endemà de la notificació, d'acord amb els articles 10.1.a) i 46 de la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa.

Palma, en la data de la signatura electrònica

La secretària de la Junta Consultiva de Contractació Administrativa

María Matilde Martínez Montero