

Recurso 17/2025
Resolución 58/2025
Sección Segunda

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RECURSOS CONTRACTUALES DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

Sevilla, a 31 de enero de 2025.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **IPARK ESTACIONAMIENTOS Y SERVICIOS DE MOVILIDAD, S.A.U.** contra el anuncio de licitación y los pliegos, la memoria justificativa y el estudio de viabilidad que, entre otra documentación, rigen la licitación del contrato denominado «Concesión de servicio de gestión de zona regulada de aparcamientos (ORA) en el núcleo urbano de Matalascañas perteneciente al municipio de Almonte (Huelva)» (Expediente 11763/2024) promovido por el citado Ayuntamiento, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 20 de diciembre de 2024 se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea y en el perfil de contratante de la Plataforma de Contratación del Sector Público el anuncio de licitación por procedimiento abierto y tramitación ordinaria del contrato indicado en el encabezamiento de esta resolución. Los pliegos de la contratación fueron puestos a disposición de los licitadores a través del citado perfil en esa fecha, siendo el valor estimado del contrato de 40.632.954,87 EUR.

A la presente licitación le es de aplicación la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP) y demás normas reglamentarias de aplicación, en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada disposición legal.

SEGUNDO. El 15 de enero de 2025, tuvo entrada en el registro del este Tribunal escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad IPARK ESTACIONAMIENTOS Y SERVICIOS DE MOVILIDAD, S.A.U (en adelante IPARK o la recurrente) contra el anuncio de licitación, los pliegos, la memoria justificativa y el estudio de viabilidad que rigen la presente licitación. En su escrito de recurso, solicita, entre otras cuestiones, la suspensión del procedimiento de licitación.

Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal de fecha 16 de enero de 2025 se da traslado al órgano de contratación del citado escrito de recurso y se le solicita que aporte el informe sobre el mismo, así como la documentación necesaria para su tramitación y resolución.

Mediante Resolución MC 9/2025 de 17 de enero de 2025 se acuerda adoptar la medida cautelar de suspensión del procedimiento de adjudicación, debiéndose hacer constar que, a la fecha de adopción de aquella, se había remitido por el órgano el certificado de Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Almonte, de 12 de agosto de 2024,



de adhesión y atribución de competencias para la resolución de recursos especiales en materia de contratación, al Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Diputación Provincial de Huelva, con la secuencia cronológica que, de forma detallada se expone en los antecedentes de la Resolución 57/2025, de 31 de enero, de este Tribunal, recaída en el RCT 18/2025 interpuesto contra los mismos pliegos.

El 21 de enero de 2025 tiene entrada en este órgano el expediente administrativo junto con el informe que ha de ser emitido en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 56.2 de la LCSP.

Se ha cumplimentado el trámite de alegaciones al recurso por plazo de cinco días hábiles sin que conste que se hayan formulado por ningún interesado.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Competencia.

1. Con carácter previo al examen de cualquier otro requisito de admisibilidad del recurso y de la cuestión de fondo suscitada en el mismo, procede analizar el presupuesto de la competencia de este Tribunal, partiendo como premisa de lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre de Régimen Jurídico del Sector Público que establece en su apartado primero que *“La competencia es irrenunciable y se ejercerá por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia, salvo los casos de delegación o avocación, cuando se efectúen en los términos previstos en esta u otras leyes”*.

El Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía, lo define en su artículo 1 como órgano de carácter especializado que actuará con plena independencia funcional, al que corresponderá, entre otras competencias, el conocimiento y resolución de los recursos especiales en materia de contratación contra actos dictados en materia de contratación pública que emanen de la Administración de la Junta de Andalucía y de las entidades instrumentales de la misma que ostenten la condición de poderes adjudicadores.

Asimismo, el artículo 10 del referido Decreto, modificado por el Decreto-ley 3/2024, de 6 de febrero, por el que se adoptan medidas de simplificación y racionalización administrativa para la mejora de las relaciones de los ciudadanos con la Administración de la Junta de Andalucía y el impulso de la actividad económica en Andalucía (BOJA núm. 34 de 16 de febrero) dispone lo siguiente:

«1. En el ámbito de las entidades locales andaluzas y de los poderes adjudicadores vinculados a las mismas, la competencia para el conocimiento y resolución del recurso especial en materia de contratación y de las reclamaciones a que se refiere el artículo 1 de este Decreto corresponderá a los órganos propios, especializados e independientes que creen, que actuarán con plena independencia funcional conforme a lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, y en los términos establecidos en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen 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, y en el Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores; de seguros privados; de planes y fondos de pensiones; del ámbito tributario y de litigios fiscales.

2. De conformidad con la competencia de asistencia material a los municipios que atribuye a las provincias el artículo 11.1.c) de la Ley 5/2010, de 11 de junio, y en la forma regulada en el artículo 14.2 de dicha Ley, el conocimiento y



resolución de estos recursos especiales y reclamaciones podrán corresponder a los órganos especializados en esta materia que puedan crear las Diputaciones Provinciales.

3. Con la excepción que se contempla en el párrafo segundo de este apartado, en caso de que las entidades locales y los poderes adjudicadores vinculados a las mismas no hayan optado por la posibilidad descrita en los apartados anteriores, el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía será el competente para resolver los recursos y reclamaciones respecto a los actos de dichas entidades.

Cuando los recursos y reclamaciones se interpongan respecto de actos dictados por Diputaciones Provinciales o municipios de gran población a los que se refiere el artículo 121 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, la atribución de competencia al Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía exigirá la suscripción de convenio con la persona titular de la Consejería competente en materia de Hacienda en el que se estipulen las condiciones para sufragar los gastos derivados de esta asunción de competencias».

Partiendo del marco normativo expuesto, en lo que se refiere a los recursos de las entidades locales de Andalucía o de sus poderes adjudicadores vinculados, hay que estar a lo dispuesto en la norma autonómica sobre la materia, en concreto, al artículo 10 del Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, anteriormente transcrito, precepto que atribuye directamente competencia a este Tribunal para la resolución de los recursos especiales procedentes de dichas Corporaciones, solo en el caso de que estas no opten por la creación de sus propios órganos, ni soliciten la asistencia de la Diputación Provincial.

Es necesario traer a colación la doctrina de este Tribunal sobre la competencia y la extensión de la jurisdicción de los órganos administrativos o tribunales de resolución del recurso especial en materia de contratación (v.gr. Resolución 474/2024, de 6 de noviembre o la reciente Resolución 32/2025, de 20 de enero) que parte de la configuración de dichos órganos administrativos especializados creados por la legislación nacional y autonómica, como exigencia del Derecho de la Unión Europea, desde el punto de vista de la naturaleza y caracteres del propio recurso especial, constituyéndose éste como garantía de independencia hacia los administrados. Así, en la Resolución 474/2024 nos manifestábamos en los siguientes términos:

“(…) La Directiva 89/665/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1989, relativa a la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas referentes a la aplicación de los procedimientos de recurso en materia de adjudicación de los contratos públicos de suministros y de obras, en cuanto los caracteres y requisitos que deben reunir estos órganos especializados señala lo siguiente:

- Considerando número 22 indica que “el órgano de recurso independiente del poder adjudicador o de la entidad contratante” debe examinar todos los aspectos pertinentes para establecer si razones imperiosas de interés general requieren que se mantengan los efectos del contrato en los supuestos en que se declare su ineficacia.

- Artículo 2.3 establece que se somete “a un órgano de primera instancia independiente del poder adjudicador” un recurso referente a una decisión de adjudicación de un contrato y que los Estados miembros garantizarán que el poder adjudicador no pueda celebrar el contrato hasta que el órgano que examine el recurso haya tomado una decisión sobre la solicitud de medidas provisionales o sobre el fondo del recurso.



- Artículo 2.9 contiene referencias que también son de aplicación a los órganos de naturaleza no jurisdiccional encargados de resolver los recursos. En efecto, dicho precepto señala que:

“Cuando los órganos responsables de los procedimientos de recurso no sean de carácter jurisdiccional, sus decisiones deberán ir siempre motivadas por escrito. Además, en ese caso, deberán adoptarse disposiciones para garantizar que cualquier medida presuntamente ilegal adoptada por el órgano de recurso competente, o cualquier presunta infracción cometida en el ejercicio de las facultades que tiene conferidas, pueda ser objeto de un recurso jurisdiccional o de un recurso ante otro órgano jurisdiccional en el sentido del artículo 234 del Tratado CE, y que sea independiente en relación con el poder adjudicador y con el órgano de recurso”.

“El nombramiento de los miembros de esta instancia independiente y la terminación de su mandato estarán sujetos a las mismas condiciones aplicables a los jueces en lo relativo a la autoridad responsable de su nombramiento, la duración de su mandato y su revocabilidad. Como mínimo, el presidente de esta instancia independiente deberá poseer las mismas cualificaciones jurídicas y profesionales que un juez. Esta instancia independiente adoptará sus decisiones previa realización de un procedimiento contradictorio y tales decisiones tendrán, por los medios que estipule cada Estado miembro, efectos jurídicos vinculantes.”

Estamos ante un concepto de independencia que se construye sobre la base de criterios formales (jurisdiccional o no) y criterios funcionales (la condición de sus miembros, su nombramiento, la duración del mandato o su revocabilidad).

A tal fin conviene para abordar esta cuestión remontarnos a la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), de 27 de abril de 1994, Almelo y otros (Asunto C-393/92), donde el Tribunal identificaba seis criterios que confieren la condición de “órgano jurisdiccional”: el origen legal del órgano; su permanencia; el carácter obligatorio de su jurisdicción; el carácter contradictorio del procedimiento; la aplicación de normas jurídicas y la independencia (considerando 21). De este modo, concluía que la petición de justicia que se producía en el marco de un procedimiento finalizaba con una decisión calificable con el carácter de “jurisdiccional”.

De esta jurisprudencia derivan una serie de criterios determinantes de la naturaleza de “órgano jurisdiccional” (a los efectos de considerar que es posible que los órganos administrativos de control de la contratación pública pudieran plantear una cuestión prejudicial). Respecto de los caracteres señalados, por un lado, estaría el requisito del origen legal, es decir, el origen legal de la creación del órgano. En segundo lugar, sería la vocación de su nacimiento con carácter de permanencia, es decir que el mismo no hubiera sido creado “ad hoc” para conocer de un recurso o asunto concreto. En tercer lugar, el carácter de jurisdicción obligatoria, lo cual supone que las partes están obligadas a dirigirse al órgano para la resolución de un litigio, en dos sentidos, ya sea porque las resoluciones que dicta son vinculantes y coercibles, ya sea porque sus resoluciones administrativas solo son recurribles en vía contencioso-administrativa. Otras notas necesarias serían que el procedimiento fuera contradictorio (que los interesados pueden presentar escritos de alegaciones y pruebas en apoyo de sus pretensiones y solicitar la celebración de vista pública), que lleven a cabo la aplicación de normas jurídicas, así como el consabido carácter independiente (funciones desarrolladas con plena autonomía, sin vínculo de subordinación y sin recibir órdenes ni instrucciones de origen alguno).



Todos estos caracteres tienen un corolario común, ofrecer la garantía de la independencia y mostrar, desde el inicio del procedimiento, cuáles son todas las reglas sustanciales de desenvolvimiento de una determinada licitación. Así, el documento básico donde se han de plasmar estos caracteres como garantía de la transparencia, igualdad, y no discriminación son los pliegos, los cuales como veremos suponen determinadas exigencias que tienen la consideración de contenido de mínimo necesario que resultará invariable salvo que se produzca su previa modificación, siempre y cuando sea ello posible.

Es decir, los pliegos son los documentos básicos y esenciales de cualquier licitación pública que garantizan el desenvolvimiento de la licitación conforme a los principios y garantías legales que rigen el procedimiento. Los pliegos contienen los derechos y obligaciones de las partes, de tal modo que únicamente el contrato podrá completar (que no contradecir) los derechos y obligaciones y concretar el modo de ejercicio, en su caso de estos. El artículo 139.1 LCSP, viene a reflejar legalmente el aforismo "el pliego es ley del contrato", siendo constante la mención por la doctrina y los tribunales de recursos contractuales al carácter obligatorio y plenamente vinculante de los pliegos para el órgano de contratación, para todos los licitadores y para el contratista, como "lex inter partes". Ello supone la necesidad y obligación de que los órganos de contratación sean rigurosos en su redacción, así como los órganos de resolución del recurso especial en su aplicación.

Conviene hacer referencia al Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, en lo relativo a la regulación de la tramitación del recurso especial. En este sentido, establece su artículo 1. b) que el objeto de dicho reglamento es el desarrollo de la regulación del procedimiento del recurso especial en materia de contratación. Es conveniente recordar que, en lo que se refiere al contenido de los pliegos, señala en sus artículos 10 y 11 que será contenido mínimo de los pliegos el establecimiento de la atribución de la competencia del órgano a quien compete la resolución del recurso especial en materia de contratación.

Esta idea lógicamente enlaza con las garantías de los administrados, y con el derecho al "juez ordinario predeterminado por la Ley", aplicable al ámbito del recurso especial, dada su naturaleza cuasi jurisdiccional, lo cual supone una manifestación del derecho a la tutela judicial efectiva que comporta la predeterminación del órgano que ha de conocer de un asunto con anterioridad a la existencia o al surgimiento de la controversia concreta. Supone que la ley, con carácter previo a su actuación, haya creado el órgano y lo haya dotado de jurisdicción y competencia, cuestión que en el ámbito contractual únicamente puede garantizarse con su plasmación previa en los pliegos. En este sentido, el artículo 24 de la Constitución Española supone según repetida doctrina del Tribunal Constitucional «que el órgano judicial haya sido creado por una norma legal invistiéndolo de jurisdicción y competencia con anterioridad al hecho motivador de la actuación o proceso judicial y que su régimen orgánico y procesal no permita calificarlo de órgano especial o excepcional (SSTC 210/2009, de 26 de noviembre, y 220/2009, de 21 de noviembre, entre otras)» (...)

En el supuesto objeto de examen han de tenerse presente las siguientes actuaciones procedimentales que resultan de interés en el análisis de la cuestión que nos ocupa.

1º Tal y como se indica en el antecedente de hecho primero, los pliegos que rigen la presente licitación fueron publicados el 20 de diciembre de 2024 en el Diario Oficial de la Unión Europea y en el perfil de contratante de la Plataforma de Contratación del Sector Público. En el anuncio de licitación figuraba únicamente dentro del



apartado “Presentación de recursos” la indicación: “Ayuntamiento de Almonte”, esto es, la indicación del lugar de presentación, pero sin mención alguna al órgano competente para la resolución del recurso especial.

Por otra parte, en el apartado 3.1 de la cláusula 37 del PCAP se prevé lo siguiente “Serán susceptibles de recurso especial en materia de contratación, previo a la interposición de Recurso contencioso-administrativo, los actos relacionados en el apartado 2 del artículo 44 de la LCSP. El plazo de interposición con carácter general será de 15 días hábiles computados conforme a lo previsto en el artículo 50 LCSP” sin indicar tampoco el órgano competente para la resolución del recurso especial.

2º De acuerdo con lo que consta en el antecedente de hecho segundo de la presente Resolución, con fecha 16 de enero de 2025 la Secretaria de este Tribunal, remitió, por conducto oficial, al órgano de contratación el recurso especial RCT 17/2025 (que nos ocupa) junto con la documentación de este, requiriéndole para que aquel comunicase por escrito si el Ayuntamiento dispone de órgano especializado para la resolución de los recursos especiales en materia de contratación interpuestos en su ámbito. En caso contrario, se indicaba que, al resultar competente este Tribunal, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 56.2 y 3, 49.2 y la disposición adicional decimoquinta de la ley 9/2017, de 8 de noviembre, de la Ley de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP), y en el artículo 28 del Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (en adelante RPERMC) aprobado por Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, se le solicitaba, dentro de los dos días hábiles siguientes a la remisión de la notificación, el expediente administrativo completo y ordenado, el informe al que se refiere el artículo 56.2 de la LCSP, así como en su caso, las alegaciones en relación con la medida cautelar de suspensión instada por la recurrente.

3º Con fecha 17 de enero de 2025 el Jefe de Servicio de Contratación del Ayuntamiento de Almonte remitió a la dirección de correo electrónico tarcja@juntadeandalucia.es una comunicación en la que, a propósito de la petición cursada del expediente administrativo y demás documentación respecto del RCT 18/2025 interpuesto contra los mismos pliegos por la entidad PARKING SEVILLA PUERTO S.L, se nos advertía de la falta de competencia de este Tribunal a la vista del Acuerdo de Pleno del Ayuntamiento de Almonte adoptado en fecha 12 de agosto de 2024 -que se adjuntaba a aquel- cuyo contenido era el siguiente:

“ÚNICO. Atribuir competencias para la resolución de recursos especiales en materia de contratación que se formulen frente a los actos y decisiones a que se refiere el artículo 44 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, así como las reclamaciones reguladas en los artículos 119 y ss. del Real Decreto-Ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas Directivas de la Unión Europea, correspondientes al Ayuntamiento de Almonte, al Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Diputación Provincial de Huelva”.

4º A la vista de la citada manifestación y tras examinar la documentación remitida dentro del plazo concedido, este Tribunal adoptó la Resolución MC 9/2025, de fecha 17 de enero en la que se indicaba expresamente que “ (...)dejando al margen las cuestiones suscitadas respecto a la resolución del presente recurso que habrán de dilucidarse en el seno del procedimiento principal y teniendo presente el estado de la tramitación del expediente según se desprende del perfil de contratante al que ha tenido que acceder este Tribunal, consideramos que, a los solos efectos de la tutela cautelar, la suspensión de la licitación es el mejor remedio para asegurar la eficacia de la resolución del recurso en caso de que proceda al examen de fondo del recurso y ante una eventual estimación de este”.



5º Con fecha 21 de enero de 2025 tiene entrada en el Registro de este órgano el expediente administrativo remitido por el órgano de contratación, junto con el informe del citado órgano al recurso especial (documento nº 27) en el que, como consideración previa, pone de manifiesto la falta de competencia de este Tribunal con fundamento en el acuerdo plenario de fecha 12 de agosto de 2024 cuyo contenido hemos transcrito anteriormente.

A la vista de lo expuesto, han de efectuarse las siguientes consideraciones:

En primer lugar, que ninguna previsión acerca del contenido obligatorio respecto de la determinación del Tribunal de Recursos Contractuales de la Diputación de Huelva como órgano competente para la resolución del recurso especial, figuraba ni en el anuncio de licitación ni en la cláusula 37 del PCAP en el momento de la publicación de los pliegos, privando con ello a los administrados de la posibilidad de impugnar aquella previsión respecto de la atribución de competencias.

En el supuesto analizado, el hecho de que los pliegos hayan sido publicados con posterioridad al acuerdo de “adhesión” o atribución de competencias por parte del Ayuntamiento de Almonte al órgano administrativo de resolución del recurso especial de la Diputación Provincial de Huelva, que ha sido remitido, no enerva la falta absoluta, a la fecha de publicación de aquellos, de la debida formalización de la atribución de competencias del municipio de Almonte en favor del Tribunal de Recursos Contractuales de la citada Diputación. Y ello en la medida que no puede operar la atribución automática de competencias sin la instrumentalización jurídica correspondiente dada la relación competencial configurada en el Estatuto de Autonomía, así como en la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía.

Por ello, a la fecha del anuncio de licitación, en virtud del Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, la competencia, por aplicación del artículo 10.3, era de este Tribunal. De otro modo, se permitiría a futuro la posibilidad de cambiar la competencia de un determinado órgano administrativo de resolución del recurso especial en materia de contratación a capricho de cada Administración durante la fase de licitación y adjudicación, más aún siquiera sin modificación de los pliegos, y a resultas de las circunstancias concretas y de la casuística de cada licitación, en detrimento claro de la seguridad jurídica y garantías de los licitadores; siendo el contenido de los pliegos, en lo referente al órgano administrativo competente para resolver un recurso especial, un contenido de carácter significativo que no ha resultado en ningún momento modificado, y que supone una clara garantía a favor de los licitadores de acuerdo con el derecho reconocido en el artículo 24 de la Constitución.

2. Por otra parte, como se ha indicado, se ha remitido un Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Almonte denominado relativo al “*Expediente 7618/2024. Adhesión y atribución de competencias para la resolución de recursos especiales en materia de contratación*” con el contenido anteriormente reproducido en cuya parte de antecedentes se invoca el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Diputación de Huelva.

Cumple advertir que esa denominación de “adhesión”, a la que hace alusión el Reglamento orgánico del órgano especial creado por la Diputación de Huelva, debe calificarse jurídicamente en el ámbito del Derecho administrativo como un concepto impropio, si el concepto es utilizado como una aplicación de una técnica de alteración de la competencia. Al no estar reconocido como tal término, es decir, con singularidad propia en nuestro Ordenamiento jurídico para alterar la competencia propia, como es decidir, si crea órgano propio o bien lo atribuye al órgano especial de la Diputación, o bien deja que la regla subsidiaria por la que este Tribunal deviene competente, como ha venido sucediendo hasta el momento respecto de sus recursos especiales en materia de contratación interpuestos.



De tal modo que esa indefinición y ambigüedad del concepto jurídico elegido, supone que estemos ante un concepto jurídico indeterminado que obliga a su interpretación conforme a las reglas existentes y válidas en Derecho para poder alterar la competencia en materia del recurso especial en materia de contratación.

Los conceptos jurídicos indeterminados no suponen discrecionalidad, más bien al contrario, no está exento de control de legalidad jurisdiccional. Es decir, no es lícito establecer una discrecionalidad en materia de atribución de competencia con términos en el Reglamento del órgano especial creado por la Diputación, puesto que no es un ámbito propio de esta, pues, debe recordarse que la competencia es irrenunciable (artículo 8 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público), por aquel quien la ostenta y solo podría alterarla con estricta sujeción a las normas básicas que regulan estas técnicas de alteración de la competencia, sin crear nuevos o extraños caminos, no debe olvidarse que estamos ante una cuestión de orden público, dado el carácter cuasijurisdiccional reconocido a los Tribunales homólogos al Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía (Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 6 de octubre de 2015. Consorci Sanitari del Maresme respecto del Tribunal de Cataluña).

Esta técnica de control no permite una libre elección entre dos o varias posibilidades, sino un problema de aplicación del derecho que se reduce, esencialmente, en reducir el marco de decisión a una sola solución justa.

El mencionado Decreto autonómico recoge en el artículo 10 que la fórmula o instrumento jurídico para atribuir la competencia a este Tribunal por parte de las Diputaciones provinciales o Ayuntamientos de gran población será el convenio, pero no lo recoge respecto de la forma de atribuir la competencia de los Ayuntamientos al órgano que pudieran crear las Diputaciones provinciales.

Tampoco lo expresa el artículo 46.4 de la LCSP.

En este sentido, el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Excma. Diputación Provincial de Huelva, publicado el 1 de abril de 2022 en el Boletín Oficial de la provincia de Huelva número 63, expresa en el apartado 2 de su artículo 1 que el ámbito de actuación del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Diputación de Huelva es el siguiente: «(...) b) *Entidades Locales de la Provincia de Huelva, sus organismos autónomos y sus entidades instrumentales que ostenten la condición de poderes adjudicadores, cuando hayan atribuido la competencia al Tribunal, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 del Decreto 322/2011, de 2 de noviembre*». (el subrayado es nuestro).

Pues bien, este artículo 10 del Decreto 322/2011 no establece el término adhesión, sino el de convenio.

Este Reglamento, además en cuanto a la atribución de las competencias en su artículo 1.1 se remite al artículo 46.4 de la LCSP y al citado Decreto autonómico, previendo únicamente en su disposición adicional primera, bajo la rúbrica de “*Convenios y acuerdos de adhesión*”, que «*la Diputación de Huelva mantendrá actualizada y hará pública la relación de entidades adheridas, mediante el régimen de convenios o acuerdos de adhesión, al Tribunal. A tal fin se aprobará un modelo de adhesión al Tribunal*». Es aquí donde acuña un nuevo término que no se encuentra en el artículo 10 de la legislación autonómica, ni en la LCSP, que es la que habilita en su caso la creación de esos órganos para las Diputaciones andaluzas. Es decir, existe una extralimitación del Reglamento pretendiendo crear una nueva figura, que excede de los límites de la norma que le habilita, pero siempre en sus propios términos.

No obstante, la propia disposición adicional primera del Reglamento del Tribunal de la Diputación recoge forma separada la expresión de adhesión y la de convenio, pero no las distingue.



Al respecto, no le consta a este Tribunal que a la fecha de publicación de la presente licitación que se examina, el convenio o acuerdo de adhesión, como acto bilateral, se haya llevado a cabo, como tampoco se ha podido cotejar, pues si bien el Reglamento de funcionamiento del órgano especial de la Diputación expresa que mantendrá actualizada y hará pública la relación de entidades adheridas, lo cierto es que a dicha fecha no están publicados en su página web esos convenios, ni esos acuerdos de adhesión. Tampoco puede llegarse al conocimiento de ello examinando el resto de información publicada en el portal de la Diputación pues la única memoria publicada es del año 2022, al igual que las resoluciones (siendo la última la 15/2022 de fecha de 6 de febrero de 2023).

Sobre ello y a efectos de poder clarificar el instrumento jurídico válido para estimar que la competencia esté verdaderamente atribuida se ha de partir del artículo 46 apartado 4 de la LCSP, en cuanto señala como se ha expuesto que en *«lo relativo a la contratación en el ámbito de las Corporaciones Locales, la competencia para resolver los recursos será establecida por las normas de las Comunidades Autónomas cuando estas tengan atribuida competencia normativa y de ejecución en materia de régimen local y contratación»*.

En el supuesto de que no exista previsión expresa en la legislación autonómica y sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo siguiente, la competencia para resolver los recursos corresponderá al mismo órgano al que las Comunidades Autónomas en cuyo territorio se integran las Corporaciones Locales hayan atribuido la competencia para resolver los recursos de su ámbito».

Por su parte, la Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía, recoge en su artículo 11, las competencias de asistencia a los municipios. Entre las competencias de asistencia que la provincia puede prestar constan, de forma potestativa, la asistencia técnica de información, asesoramiento, realización de estudios, elaboración de planes y disposiciones, formación y apoyo tecnológico, recogándose únicamente de forma obligatoria cuando conforme a su apartado 2 *«la provincia deba prestarla a solicitud de los municipios (...)»*.

En este sentido, el artículo 12 de la citada Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía, relativo a la asistencia técnica de la provincia al municipio, no señala que esta asistencia se prestará para la resolución del recurso especial en materia de contratación de forma específica, si bien podría incardinarse en el apartado j) que señala que *«en la forma y casos en que lo determine una norma provincial, prestará obligatoriamente, a petición del municipio (...), cualquier otra (asistencia) que la provincia determine por iniciativa propia o a petición de los ayuntamientos»*.

Asimismo, el apartado 2 de la citada norma señala que: *«Por norma provincial se determinarán los requisitos de asistencia y las formas de financiación, que en cada caso correspondan, de acuerdo, al menos, con los criterios de atención preferente a los municipios de menor población y a los municipios de insuficiente capacidad económica y de gestión, así como la urgencia de la asistencia requerida»*.

Finalmente, el artículo 14. 2 de la citada Ley establece que *“Asimismo, en la forma y casos en que lo determine una norma provincial, prestará obligatoriamente, a petición del municipio, al menos, los siguientes servicios municipales:*

- a) Inspección, gestión y recaudación de tributos.*
- b) Disciplina urbanística y ambiental.*
- c) Disciplina del personal funcionario y laboral.*
- d) Representación y defensa judicial.*
- e) Suplencias en el ejercicio de funciones públicas necesarias de secretaría, intervención y tesorería en municipios menores de cinco mil habitantes”*



Mas dicha previsión (a la que se remite el artículo 10.2 del Decreto) no puede suponer la inobservancia de la formalización de la atribución de competencias a través del instrumento jurídico correspondiente de acuerdo con el marco legal aplicable.

Así las cosas, se ha de reiterar que el Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía, señala en el artículo 10.1 que en «*el ámbito de las entidades locales andaluzas y de los poderes adjudicadores vinculados a las mismas, la competencia para el conocimiento y resolución del recurso especial en materia de contratación y de las reclamaciones a que se refiere el artículo 1 de este Decreto corresponderá a los órganos propios, especializados e independientes que creen, que actuarán con plena independencia funcional conforme a lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, y en los términos establecidos en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen 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, y en el Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores; de seguros privados; de planes y fondos de pensiones; del ámbito tributario y de litigios fiscales*».

En el apartado 2 indica que «*De conformidad con la competencia de asistencia material a los municipios que atribuye a las provincias el artículo 11.1 c) de la Ley 5/2010, de 11 de junio, y en la forma regulada en el artículo 14.2 de dicha Ley, el conocimiento y resolución de estos recursos especiales y de las citadas cuestiones de nulidad y reclamaciones podrán corresponder a los órganos especializados en esta materia que puedan crear las Diputaciones Provinciales*».

Y por último en el apartado 3 que: «*Con la excepción que se contempla en el párrafo segundo de este apartado, en caso de que las entidades locales y los poderes adjudicadores vinculados a las mismas no hayan optado por la posibilidad descrita en los apartados anteriores, el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía será el competente para resolver los recursos y reclamaciones respecto a los actos de dichas entidades*.

Cuando los recursos y reclamaciones se interpongan respecto de actos dictados por Diputaciones Provinciales o municipios de gran población a los que se refiere el artículo 121 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, la atribución de competencia al Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía exigirá la suscripción de convenio con la persona titular de la Consejería competente en materia de Hacienda en el que se estipulen las condiciones para sufragar los gastos derivados de esta asunción de competencias».

Asimismo, el artículo 49.1 h) de la Ley 40/2015 prevé, entre el contenido básico de los convenios, la indicación del plazo de vigencia de estos.

A la vista del acuerdo de adhesión y atribución de competencias del Ayuntamiento de Almonte, en los términos reproducidos, y teniendo en cuenta que no se tiene constancia a la fecha de publicación del anuncio de la presente licitación, de la aceptación por parte de la Diputación de la atribución ni de la existencia de un instrumento jurídico de colaboración entre ambas Administraciones locales que determine la vigencia de esa atribución de competencias (en los términos del artículo antes citado) se hace necesario constatar la relación jurídica existente a efectos de determinar la eficacia de dicha atribución formal a la que se refiere el certificado remitido por dicho Ayuntamiento.



En ese sentido, tanto el Ayuntamiento de Almonte como la Diputación de Huelva son dos Administraciones locales independientes, cada una con su personalidad jurídica diferenciada, y teniendo en cuenta el periodo de tiempo transcurrido desde el 12 de agosto de 2024 (fecha del acuerdo al que alude el certificado remitido), hasta la fecha de la interposición del recurso, 20 de diciembre de 2024, y no constando la aceptación expresa por parte de la Diputación de Huelva, no puede constatarse la vigencia de la atribución de competencia efectuada al Tribunal de la Diputación.

De ahí que, a la vista de lo anteriormente analizado, resulta competente este Tribunal para resolver el recurso especial de conformidad con lo previsto en el artículo 10.3 del Decreto 332/2011.

2. Sobre el escrito de alegaciones del Ayuntamiento de Almonte de fecha 23 de enero de 2025.

Como se ha indicado en los antecedentes, este Tribunal acordó con fecha 17 de enero de 2025 la adopción de la medida cautelar de suspensión a instancia de la recurrente mediante Resolución MC 9/2025.

Con fecha 23 de enero de 2025 tiene entrada en el Registro de este Tribunal escrito suscrito por la Alcaldesa-Presidente del Ayuntamiento de Almonte, en el que invoca causas de nulidad de pleno derecho concurrentes en la Resolución MC 9/25 solicitando que se acuerde:

“Primero: Revocar/Anular la medida cautelar adoptada y, en consecuencia, dejar sin efecto y levantar la suspensión del procedimiento de adjudicación del Contrato de Concesión de Servicios de GESTIÓN DE ZONA REGULADA DE APARCAMIENTOS (ORA) EN EL NUCLEO URBANO DE MATALASCAÑAS, (Expte. 11763/2024)

Segundo: Remitir de forma inmediata al Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Diputación Provincial de Huelva, órgano competente para resolver el presente Recurso Especial acompañado de toda la documentación que en Derecho proceda” (la negrita no es nuestra)

En síntesis, el órgano de contratación alega que la Resolución 9/2025 adolece de nulidad de pleno derecho por dos motivos:

1º Por haberse adoptado por órgano manifiestamente incompetente para su adopción. Así, considera que la competencia corresponde en todo caso al Tribunal de Recursos Contractuales de la Excm. Diputación Provincial de Huelva a la vista del acuerdo de adhesión al referido Tribunal que fue remitido mediante correo electrónico de fecha 17 de enero de 2025. En dicho correo electrónico se indicaba que, “sin perjuicio de que se reproduzca mediante la comunicación oficial que procediese, la competencia para la Resolución del Recurso Especial se encuentra señalada por este Ayuntamiento en el Tribunal dependiente de la Excm. Diputación provincial de Huelva mediante acuerdo plenario de fecha 12 de agosto de 2024 (se acompaña certificado del mismo) por lo que derivaría la falta de competencia del TARCJA en este asunto”.

2º Por haberse adoptado prescindiendo del procedimiento legalmente establecido, al esgrimir que la adopción de la medida cautelar por este Tribunal se adoptó con anterioridad al transcurso del plazo de que disponía el Ayuntamiento para contestar y presentar alegaciones.

Pues bien, lo primero que hay que indicar es que conforme indica el artículo 49.3 de la LCSP contra las resoluciones dictadas en el procedimiento de medidas cautelares no cabrá recurso alguno, sin perjuicio de las que procedan contra las resoluciones que se dicten en el procedimiento principal, previsión que el Ayuntamiento reconoce de manera expresa.



Sin perjuicio de tal premisa, que determinaría la improcedencia en el momento procedimental presente, de analizar el escrito de alegaciones remitido, no obstante, hemos de puntualizar lo siguiente:

Por una parte, en relación con la falta de competencia que se alega, nos remitimos íntegramente a las consideraciones expuestas en el ordinal 1 del presente Fundamento de Derecho y a la conclusión en aquel alcanzada sobre la competencia de este Tribunal, así como nos remitimos íntegramente a las consideraciones efectuadas por este Tribunal en la Resolución 57/2025, de 31 de enero sobre el mismo asunto.

Por otra, en relación con la omisión del procedimiento legalmente establecido, debe indicarse que fue el propio órgano el que, mediante el correo electrónico remitido, puso de manifiesto la falta de competencia del Tribunal adjuntando el acuerdo de Pleno de 12 de agosto de 2024 en el que fundamentaba aquella, lo que no impedía a este Tribunal de ningún modo la adopción de la medida cautelar al disponer ya de la citada documentación e información.

A mayor abundamiento, la documentación relativa al expediente administrativo, el informe del órgano al recurso y las alegaciones sobre la medida cautelar tuvo entrada en este órgano con fecha 21 de enero de 2025, esto es, un día después del transcurso del plazo para formular alegaciones -que el propio Ayuntamiento reconoce que fue el 20 de enero-, de ahí que resulte inocuo a tal fin que se hubiera adoptado la medida cautelar. Máxime cuando, como ya se ha indicado, este Tribunal con fecha 17 de enero pasado, y dentro del plazo para formular alegaciones por parte del órgano, disponía de la información y documentación que le había sido remitida en la que el Ayuntamiento manifestaba la falta de competencia de este Tribunal, siendo más que previsible que no se remitiera ninguna documentación más, y que tal manifestación fuese la única alegación del órgano de contratación frente a la solicitud de medida cautelar instada en el recurso, dada la rotundidad con la que ponía de manifiesto la incompetencia del Tribunal.

SEGUNDO. Legitimación.

Procede abordar la causa de inadmisión planteada por el órgano de contratación en su informe al recurso por falta de legitimación de la recurrente-que no ostenta la condición de licitadora- por no haber acreditado que las cláusulas que impugna son nulas, discriminatorias o le han impedido presentar ofertas en condiciones de igualdad.

En ese sentido, el órgano esgrime que lo que exige el pliego es que deba tener la clasificación establecida en el Reglamento la empresa que ejecute la obra que no tiene que coincidir con la empresa que gestiona el servicio, indicando que, con arreglo a lo establecido en los pliegos, la clasificación se deberá presentar si la adjudicataria es la misma que realiza la ejecución de las obras, y si la ejecución se realiza por persona distinta se debe aportar el compromiso de contratación entre ambas y la clasificación de esta última. De ahí que considere que no existe la causa que se aduce de contrario para concurrir a la licitación y presentar oferta, no existiendo discriminación o desigualdad, en la medida que la recurrente ha podido perfectamente presentar oferta, ostentando un mero interés en defensa de la legalidad, así como cuestiones de conveniencia y oportunidad que no le confieren la legitimación para la interposición del presente recurso.

Pues bien, consideramos que dicha alegación del órgano de contratación no puede prosperar, ya que IPARK, entre los motivos en que sustenta la impugnación, recurre aquellos extremos del pliego relativos a la configuración del objeto contractual por la inclusión de prestaciones ajenas o no vinculadas a aquel que pudieran restringir o



impedir a priori la presentación de su oferta, por la exigencia de la clasificación para la ejecución de las obras que se incluyen dentro de aquel.

Por tanto, dicha configuración pudiera, como condicionante de la concurrencia, provocarle un perjuicio que es lo que pretende remediar con la interposición del recurso y con el dictado por este Tribunal de una eventual resolución estimatoria de sus pretensiones, sin que sea óbice para ello la no presentación de oferta en el procedimiento de licitación. En este sentido ha tenido ocasión de pronunciarse este Tribunal en reiteradas ocasiones, entre las más recientes cabe citar las resoluciones 640/2024, de 13 de diciembre; la 47/2024, de 1 de febrero; y la 412/2023 de 8 de septiembre.

Queda, pues, justificado el interés legítimo que ostenta.

TERCERO. Acto recurrible.

Visto lo anterior, procede determinar si el recurso se refiere a alguno de los contratos contemplados legalmente y si se interpone contra alguno de los actos susceptibles de recurso en esta vía, de conformidad con lo establecido respectivamente en los apartados 1 y 2 del artículo 44 de la LCSP.

En el presente supuesto el recurso se interpone contra el anuncio de licitación y los pliegos en un contrato de concesión de servicios cuyo valor estimado es superior a tres millones de euros, convocado por un ente del sector público con la condición de Administración Pública, por lo que el acto recurrido es susceptible de recurso especial en materia de contratación al amparo de lo dispuesto en el artículo 44 apartados 1.c) y 2.a) de la LCSP. Hemos de precisar que, con independencia del análisis que, respecto de la calificación jurídica de la contratación se va a efectuar al abordar el primer motivo de impugnación del recurso, y a cuyas consideraciones nos remitimos, puesto que, en todo caso, el contrato quedaría incluido dentro del ámbito del recurso especial conforme al artículo 44.1 LCSP.

Respecto de la memoria justificativa y el estudio de viabilidad, que también se impugnan en el presente recurso, es necesario poner de manifiesto que el recurso especial es procedente contra actos producidos en el seno del procedimiento de adjudicación, que comienza con la convocatoria de la licitación y finaliza con la adjudicación del contrato. En consecuencia, los actos previos al procedimiento de adjudicación no son susceptibles de recurso especial, salvo que tengan conexión con alguna cláusula de los pliegos al ser estos impugnables, conforme a lo estipulado en el citado artículo 44.2 a) de la LCSP, por lo que, en cualquier caso, si los consideramos “ documentos contractuales” tendrán cabida en el artículo citado.

CUARTO. Plazo de interposición.

En cuanto al plazo de interposición, conforme a la documentación enviada por el órgano de contratación, se ha podido comprobar que el recurso se ha interpuesto dentro del plazo legal establecido en el artículo 50.1, apartado b) de la LCSP.

QUINTO. Fondo del asunto: sobre el primer motivo referido a la incorrecta configuración del objeto de contrato por la inclusión de prestaciones que carecen de vinculación objetiva.

1. Alegaciones de la entidad recurrente.



Solicita la anulación del anuncio de licitación, los pliegos, y demás documentación y funda su pretensión en varios motivos que se examinarán en este fundamento de derecho y en los siguientes.

Defiende que en el objeto contractual definido en los pliegos se incluyen prestaciones que carecen de la vinculación objetiva que exige el artículo 34 de la LCSP.

Invoca, al respecto, entre otras, la Resolución 1132/2021 de 9 de septiembre del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales sobre la viabilidad de la fusión de prestaciones correspondientes a diferentes contratos en un contrato mixto, así como la Resolución 346/2013, de 4 de septiembre del mismo Tribunal al analizar el alcance de la vinculación y complementariedad que debe existir entre las prestaciones de un contrato, incidiendo en que debe analizarse desde un prisma de pura lógica y nunca desde una perspectiva de oportunidad o económica. Menciona también la Resolución 382/2022, de 13 de julio de este Tribunal, (por error, la recurrente se refiere a la Resolución 383/2022) así como la 138/2022, de 7 de abril, del Tribunal Administrativo de la Contratación Pública de la Comunidad de Madrid.

Cuestiona, en concreto, que la prestación incluida en el objeto del contrato -relativa a la ejecución de las obras correspondientes al proyecto de asfaltado completo del ámbito incluido en el anteproyecto aprobado por el Ayuntamiento y cuyo importe asciende a 6.926.178,71 €- no guarda relación de vinculación o complementariedad alguna con la prestación principal y debe determinar la nulidad de la licitación.

Sostiene que los pliegos tienen como objetivo principal la gestión del estacionamiento regulado (ORA) mientras que las obras de pavimentación que se incluyen dentro del objeto contractual son una prestación totalmente ajena a la referida gestión. Considera que esa falta de conexión objetiva entre ambas prestaciones es incompatible con el principio de especialidad, al no existir justificación para fusionar dos tipos de servicios tan diferentes.

Incide en la ausencia en el expediente de justificación técnica que motive por qué las obras de pavimentación y asfaltado deben formar parte del mismo contrato que la gestión del estacionamiento regulado, señalando que en el estudio de viabilidad se alude a la imposibilidad real y económica por parte del Ayuntamiento de afrontar el coste real de las inversiones necesarias para la implantación (pavimentación, etc.). A su entender, este tipo de financiación indirecta constituye una “estrategia inapropiada” (sic) que va en contra de la transparencia en el uso de los recursos públicos.

Asimismo, alega que la utilización de un contrato de concesión de servicios para financiar la pavimentación por un importe tan elevado (más de 6.000.000 euros) y con un período excesivo de concesión (30 años) implica un intento de financiar un proyecto de obra pública mediante un contrato de concesión de servicios no acorde con los principios de eficiencia y racionalidad en la utilización de fondos públicos, aparte de generar un desequilibrio en la competencia al obligar a las empresas a presentar ofertas que contemplen áreas que no son de su especialización, y abocar a una discriminación indirecta de aquellos licitadores que solo cuenten con la capacidad de gestionar el servicio de aparcamiento, sin experiencia en la ejecución de obras de pavimentación.

En concreto, indica que la inclusión de la prestación relativa a la pavimentación y el asfaltado en el objeto del contrato implica la exigencia de disponer de la clasificación del grupo G, subgrupo 4 o 6 y categoría 6, lo que aboca de manera irremediable, a una merma o limitación de la competencia ya que las empresas que se dedican a la actividad propia del estacionamiento y otras accesorias (suministro de parquímetros y de aplicaciones de pago por móvil) y que no cuentan con la clasificación exigida, están impedidas para participar en la licitación, y a pesar de que dicha prestación pudiera ser llevada a cabo por un tercero ello no elimina la limitación que supone esta unión artificial de prestaciones de distinta naturaleza, innecesarias entre sí y sin vinculación funcional directa.



Trae a colación la Resolución 1447/2024, de 20 de noviembre del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales sobre un supuesto de inclusión en el mismo contrato de los servicios de mantenimiento de zonas verdes con la redacción de proyectos de ejecución de obras. Asimismo, cita la Resolución 182/2024 de 26 de abril de este Tribunal.

Concluye que la definición del objeto del contrato que se contiene en los pliegos es contraria a las previsiones de la normativa de la LCSP y la doctrina administrativa.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

El informe indica que la recurrente incurre en un error de base al identificar la contratación como mixta cuando se trata de un contrato de concesión de servicios con ejecución de obras, como permite el artículo 285.2 de la LCSP. Asimismo, alega que la recurrente invoca de manera errónea, doctrina referente a la falta de vinculación del objeto del contrato de los criterios de adjudicación establecidos en los pliegos cuando la obra de referencia (ejecución de las obras necesarias para el correcto pavimentado y puesta en carga y uso de las zonas que van a ser objeto de regulación) no se configura como un criterio de adjudicación.

Insiste en la clara vinculación entre la obra (asfaltado) que forma parte del objeto del contrato con su prestación principal (regulación de los estacionamientos) pues la obra se circunscribe únicamente al asfaltado y señalización de las zonas que van a ser objeto de regulación (puesta en carga de las debidas condiciones de circulación, rodaje, señalización de zonas reguladas, etc.) sin que quepa extenderse a zonas no reguladas o núcleos de población distintos y de ahí que su ejecución se considera con carácter previo al inicio de la regulación y estacionamientos.

3. Consideraciones del Tribunal.

En el enfoque de la cuestión, hemos de analizar la controversia que las partes plantean sobre la calificación jurídica del contrato.

Así, la recurrente cuestiona la configuración como concesión de servicios, al manifestar que la inclusión de la prestación -relativa a la ejecución de las obras correspondientes al proyecto de asfaltado completo del ámbito incluido en el anteproyecto aprobado por el Ayuntamiento y cuyo importe asciende a 6.926.178,71 €- es ajena y no guarda la debida vinculación y complementariedad que exige el artículo 34.2 de la LCSP para los contratos mixtos. Asimismo, menciona como prestaciones ajenas, la obligación de redactar el proyecto de ejecución y demás documentos técnicos necesarios para su ejecución, así como la dirección de obra necesaria.

En el informe al recurso, el órgano de contratación defiende, en síntesis, que la contratación proyectada responde a la figura de un contrato de concesión de servicios con ejecución de obras, que encuentra acomodo en el artículo 285.2 LCSP.

Anticipamos que la cuestión no es baladí, a la vista de la diversidad de prestaciones que integran la contratación diseñada en los pliegos, y en cualquier caso, sin perjuicio de lo que se analizará a continuación, en el enfoque de la cuestión, habremos de tener presente las consideraciones efectuadas y la conclusión alcanzada por este Tribunal respecto de la calificación jurídica de la presente concesión de servicios y la concurrencia de la transferencia del riesgo operacional al contratista, cuestiones que hemos abordado en la Resolución 57/2025.

Sentado lo anterior, conviene partir de la definición de contratos mixtos que ofrece la LCSP en su artículo 18 como aquellos que contienen «(...) prestaciones correspondientes a otro u otros contratos de distinta clase». En relación



con este tipo de contratos, la Sentencia del Tribunal Supremo 154/2021, de 8 de febrero de 2021, argumenta lo siguiente:

«2. Los contratos mixtos fusionan prestaciones correspondientes a contratos de distinta clase. Tal confluencia de elementos más determinar cuál es el prioritario, plantea cuestiones que incidirán en los distintos momentos de la vida del negocio, en especial la normativa aplicable, adjudicación, carácter separable de las prestaciones, etc. y, como se ha visto, la admisibilidad de un eventual recurso especial.

(...)

el poder adjudicador debe justificar con pruebas objetivas que es necesario celebrar un único contrato más el interés prioritario que se quiere satisfacer. Esto obliga al análisis de los pliegos y de los antecedentes en que se sustentan.

(...)

esta forma de licitación debe obedecer tanto a motivos técnicos como económicos objetivos, motivos que además permitan identificar la prestación principal. No cabe, por tanto, mera intención, expresa o presunta, de considerar que son indivisibles las distintas prestaciones y aspectos concurrentes.

4º Atendiendo al objeto del contrato, esos motivos técnicos llevan a que se vea pertinente que prestaciones dispares las asuma un sólo adjudicatario. Tales motivos no se identifican sin más con una más eficaz gestión de la actividad licitada, sino que deben guardar coherencia con el interés público llamado a satisfacerse con el contrato, en función de la idoneidad del contratista para asumir prestaciones de diferente naturaleza a lo que se añade que tal acumulación de prestaciones suponga una ventaja económica.

5º Y para apreciar la bondad de acudir al contrato mixto habrá que ponderar su incidencia en principios básicos en la contratación pública: libertad de acceso a las licitaciones, transparencia del procedimiento y no discriminación e igualdad de trato entre los candidatos (...).».

Esta figura contractual tiene carácter residual, de tal manera que, conforme establece el artículo 34.2 de la LCSP, solo podrán celebrarse este tipo de contratos cuando concurren las condiciones establecidas en aquél, a saber:

- que las prestaciones estén vinculadas entre sí
- y que las prestaciones sean complementarias, de manera que se consideren y traten como una unidad funcional orientada a satisfacer una necesidad o a conseguir un fin institucional propio de la entidad contratante.

Para abordar esta cuestión conviene traer a colación, en primer lugar, la doctrina de este Tribunal en la Resolución 243/2014 que ya abordara de manera exhaustiva esta cuestión, y a cuyas consideraciones nos remitimos íntegramente.

Asimismo, la Resolución 346/2013, de 4 de septiembre, del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, que, si bien se dictó bajo la vigencia del Texto Refundido de la Ley de Contratos del sector Público, sus consideraciones son plenamente aplicables respecto de la normativa actual. Dicho pronunciamiento - referido a un contrato que englobaba la limpieza viaria, recogida y transporte de residuos sólidos urbanos, la limpieza y mantenimiento de parques y jardines, la gestión del alumbrado público y de la regulación semafórica y el mantenimiento del sistema de bicicletas de uso público- expone los siguientes razonamientos, de aplicación al supuesto que nos ocupa:



«Un análisis racional de las prestaciones que componen el presente contrato nos debe hacer concluir que es difícil atisbar cuál pueda ser la relación existente entre la gestión del alumbrado público, por ejemplo, y la recogida y transporte de residuos sólidos urbanos. Igualmente, resulta difícil considerar que se puedan encontrar vinculadas entre sí, por ejemplo, el mantenimiento del sistema de bicicletas de uso público, la gestión del alumbrado público, o la limpieza y mantenimiento de parques y jardines. Ello es así porque, a juicio de este Tribunal, cuando el artículo 25.2 establece que debe existir una vinculación entre las prestaciones que constituyen el objeto del contrato, no se está refiriendo a una mera vinculación subjetiva por razón de la entidad contratante ni está diferenciando entre prestaciones concretas. Si así fuera, el precepto resultaría del todo estéril y sería posible acumular en un contrato mixto cualquier tipo de prestación que fuera propia de la entidad contratante aunque su naturaleza fuera muy diferente. Por el contrario, el criterio de este Tribunal es que la intención del legislador fue otra muy diferente. Hemos de recordar que uno de los principios que inspiran la totalidad del articulado de la Ley es indiscutiblemente el de máximo respeto al principio de concurrencia, de manera que, a lo largo de toda esta norma, se puede observar una prevención por parte de legislador contra su vulneración y el establecimiento de diversas medidas que tratan de evitar una perturbación indeseada de la concurrencia contractual. Sobre esta línea de pensamiento es perfectamente razonable entender que, si el legislador ha establecido que para que exista un contrato mixto las prestaciones deben estar vinculadas entre sí, esa vinculación debe ser una vinculación material, no meramente subjetiva ni tampoco formal.

Consecuentemente, debemos entender que las prestaciones vinculadas deben ser aquellas que tengan una relación material directa porque las materias a las que afecten versen sobre cuestiones muy próximas. Este criterio se ve ratificado por la parte final del precepto que exige que las prestaciones puedan calificarse como complementarias desde el punto de vista material, porque sólo esta circunstancia puede obligar a que puedan calificarse como una unidad funcional. Y es que no es discutible que no existe una unidad funcional respecto de prestaciones que estén tan alejadas materialmente como las que antes hemos señalado.

Esta circunstancia se clarifica aún más en el pliego de cláusulas administrativas particulares cuando se acude a la cláusula séptima o al propio pliego de prescripciones técnicas, en los que queda claro que esas cuatro prestaciones en las que inicialmente se divide el contrato son, en realidad, varias más y referentes a materias muy diversas.

No basta, a estos efectos, el que el órgano de contratación haya sostenido la existencia de vínculos y de relaciones de complementariedad y funcionales sobre la base de la posible existencia de sinergias entre todas ellas. Este Tribunal no considera necesario siquiera determinar si es el órgano de contratación o los recurrentes quienes tienen razón acerca de si realmente existen o no sinergias respecto de las distintas prestaciones que puedan constituir el contrato. Entendemos que no es necesario porque las exigencias establecidas en el artículo 25.2 deben analizarse en términos jurídicos y no económicos o de oportunidad. Sentada esta premisa obedece a un criterio de pura lógica y de sentido común que, tal como acabamos de exponer, las prestaciones contenidas en este contrato no son prestaciones vinculadas materialmente entre sí ni existe respecto de ellas una relación de complementariedad que las configure como una unidad funcional.»

En el análisis de la cuestión que nos ocupa, resulta crucial tener presente las reglas que, para la determinación del régimen jurídico de los contratos mixtos, establece el artículo 18 LCSP con el siguiente tenor:



“1. Se entenderá por contrato mixto aquel que contenga prestaciones correspondientes a otro u otros de distinta clase. Únicamente podrán celebrarse contratos mixtos en las condiciones establecidas en el artículo 34.2 de la presente Ley.

El régimen jurídico de la preparación y adjudicación de los contratos mixtos se determinará de conformidad con lo establecido en este artículo; y el de sus efectos, cumplimiento y extinción se determinará de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 122.2.

Para la determinación de las normas que regirán la adjudicación de los contratos mixtos cuyo objeto contenga prestaciones de varios contratos regulados en esta Ley, se estará a las siguientes reglas:

a) Cuando un contrato mixto comprenda prestaciones propias de dos o más contratos de obras, suministros o servicios se atenderá al carácter de la prestación principal.

En el caso de los contratos mixtos que comprendan en parte servicios especiales del anexo IV, y en parte otros servicios, o en el caso de los contratos mixtos compuestos en parte por servicios y en parte por suministros, el objeto principal se determinará en función de cuál sea el mayor de los valores estimados de los respectivos servicios o suministros.

b) Cuando el contrato mixto contenga prestaciones de los contratos de obras, suministros o servicios, por una parte, y contratos de concesiones de obra o concesiones de servicios, de otra, se actuará del siguiente modo:

1.º Si las distintas prestaciones no son separables se atenderá al carácter de la prestación principal.

2.º Si las distintas prestaciones son separables y se decide adjudicar un contrato único, se aplicarán las normas relativas a los contratos de obras, suministros o servicios cuando el valor estimado de las prestaciones correspondientes a estos contratos supere las cuantías establecidas en los artículos 20, 21 y 22 de la presente Ley, respectivamente. En otro caso, se aplicarán las normas relativas a los contratos de concesión de obras y concesión de servicios.

2. Cuando el contrato mixto contemple prestaciones de contratos regulados en esta Ley con prestaciones de otros contratos distintos de los regulados en la misma, para determinar las normas aplicables a su adjudicación se atenderá a las siguientes reglas:

a) Si las distintas prestaciones no son separables se atenderá al carácter de la prestación principal.

b) Si las prestaciones son separables y se decide celebrar un único contrato, se aplicará lo dispuesto en esta Ley.

3. No obstante lo establecido en el apartado 1, en los casos en que un elemento del contrato mixto sea una obra y esta supere los 50.000 euros, deberá elaborarse un proyecto y tramitarse de conformidad con los artículos 231 y siguientes de la presente Ley.

En el supuesto de que el contrato mixto contenga elementos de una concesión de obras o de una concesión de servicios, deberá acompañarse del correspondiente estudio de viabilidad y, en su caso, del anteproyecto de construcción y explotación de las obras previstos en los artículos 247, 248 y 285 de la presente Ley”.

Expuesto lo anterior, procede analizar, siguiendo la STS anteriormente transcrita, la doctrina de este Tribunal anteriormente invocada, así como del Tribunal Central, y a la vista de lo establecido en los pliegos y demás documentación contractual obrante en el expediente, la confluencia de prestaciones en la contratación diseñada a fin de determinar (i) si es posible apreciar la vinculación material que exige el artículo 34.2 de la LCSP y (ii) el carácter o no separable de las prestaciones que lo integran lo que habrá de influir directamente en la determinación de las normas que regirán, en su caso, la preparación y adjudicación.

Como señala la Resolución 1477/2024, de 20 de noviembre del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, invocada por la recurrente “ (...) En definitiva, la agrupación de prestaciones en un contrato exige



una vinculación directa entre ellas, vinculación que es objetiva, por lo que, como señala la STJUE de 22 de diciembre de 2010 (C-215/09), “(...) no bastan las intenciones expresadas o presumidas de las partes contratantes de considerar que son inseparables las diferentes estipulaciones de las que se compone un contrato mixto, sino que deben apoyarse en elementos objetivos que puedan justificarlas y fundamentar la necesidad de celebrar un contrato único” (§ 39).

Por otro lado, la vinculación se configura en la LCSP como una relación de complementariedad, de forma que las prestaciones agrupadas deban ser tratadas como una unidad funcional dirigida a la satisfacción de una determinada necesidad o a la consecución de un fin institucional propio de la entidad contratante. Cuando se requiera este tratamiento unitario es una cuestión que la Directiva 2014/24 de 26 de febrero entiende que debe examinarse en función de cada caso concreto, tomando en consideración “(...) las pruebas objetivas capaces de justificarla y establecer la necesidad de celebrar un único contrato” (Considerando 11). En cualquier caso, según afirma la Directiva, “(...) la necesidad de celebrar un único contrato puede deberse a motivos tanto de carácter técnico como económico” (en el mismo sentido se había pronunciado el Tribunal Superior de Justicia de la Unión Europea en Sentencias de 5 de octubre de 2000 -C-16/98, “Comisión contra República Francesa- y de 21 de febrero de 2008 -C-412/04, “Comisión contra República Italiana” (...))”

Hemos de acudir, por tanto, a lo dispuesto en el apartado 4º del PCAP, que, respecto del objeto del contrato, establece lo siguiente:

“El presente pliego rige la adjudicación del contrato que tiene por objeto la prestación de la gestión y control del Estacionamiento Regulado en el tiempo (ORA) en el Núcleo Urbano de Matalascañas, con sujeción a lo previsto en este Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares y las condiciones y requisitos establecidos en el Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares.

B) De igual forma, el Adjudicatario del procedimiento, por el hecho de serlo, y formando parte inescindible del presente Contrato, en las condiciones y con los requisitos establecidos en el presente Pliego y en el PPT, asume la obligación, a su costa, de ejecutar el Proyecto de asfaltado completo (conforme al Anteproyecto aprobado por el Ayuntamiento), teniendo además la obligación de redactar el proyecto de ejecución y demás documentos técnicos necesarios para su ejecución, así como la Dirección de obra necesaria.

En todo caso, la ejecución de las Obras de Urbanización, deberá realizarse por Empresa que posea la Clasificación señalada en el Pliego de Prescripciones Técnicas, de acuerdo con los artículos 25 y 26 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

El adjudicatario, como obligado a la ejecución del Asfaltado, asume, frente a la Administración actuante, la responsabilidad de ejecutar el ámbito completo. A efectos de este pliego, y en cumplimiento de la legislación contractual, los licitadores deberán aportar obligatoriamente en su oferta (en caso de no ejecutar directamente las obras si tuviera Clasificación el propio licitador), la declaración y compromiso firmado de Contratación con la Empresa (adjuntando la clasificación actualizada y vigente de la misma) encargada de la ejecución directa de las obras, ello al objeto del cumplimiento de los principios de publicidad y verificación por el Ayuntamiento de los requisitos legales necesarios, asumiendo la totalidad de la responsabilidad de la ejecución frente a esta Administración el adjudicatario, sin perjuicio de las relaciones jurídicas de éste con la empresa Asfaltadora/constructora.



La no presentación del compromiso expreso señalado en el párrafo anterior y/o el documento de clasificación, supondrá causa automática de exclusión de la Licitación”.

Por otra parte, interesa acudir también al apartado 1º del PPT “OBJETO “que prevé lo siguiente:

“Mediante el presente Pliego se fijan los requisitos y condiciones que regirán la adjudicación del contrato que tiene por objeto la prestación de la gestión y control del estacionamiento regulado en el tiempo (ora) y estacionamiento cerrado en superficie, en el Núcleo Urbano de Matalascañas (Almonte), con sujeción a lo previsto en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares y en este Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares.

De igual forma, el Adjudicatario del procedimiento, por el hecho de serlo, y formando parte inescindible del presente Contrato, en las condiciones y con los requisitos establecidos en el presente Pliego y en el PCAP, asume la obligación, a su costa, de ejecutar las obras correspondientes al Proyecto de asfaltado completo del ámbito (Anteproyecto aprobado por el Ayuntamiento que se acompaña como Anexo y cuyo importe se refleja igualmente), teniendo además la obligación de redactar el proyecto de ejecución y demás documentos técnicos necesarios para su ejecución, así como la Dirección de obra necesaria.

*En todo caso, estando ante una obra Pública, la ejecución de las Obras, de acuerdo con los artículos 25 y 26 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, deberá realizarse por Empresa que posea la siguiente **Clasificación: Grupo G, Subgrupo 4 ó 6, Categoría 6.***

El adjudicatario, como obligado a la ejecución del Asfaltado, asume, frente a la Administración actuante, la responsabilidad de ejecutar el ámbito completo. A efectos de este pliego, y en cumplimiento de la legislación contractual, los licitadores deberán aportar obligatoriamente en su oferta (en caso de no ejecutar directamente las obras si tuviera Clasificación el propio licitador), la declaración y compromiso firmado de Contratación con la Empresa (adjuntando la clasificación actualizada y vigente de la misma) encargada de la ejecución directa de las obras, ello al objeto del cumplimiento de los principios de pública concurrencia, y verificación por el Ayuntamiento de los requisitos legales necesarios, asumiendo la totalidad de la responsabilidad de la ejecución frente a esta Administración el adjudicatario, sin perjuicio de las relaciones jurídicas de éste con la empresa Asfaltadora.

La no presentación del compromiso expreso señalado en el párrafo anterior y/o el documento de clasificación exigido, supondrá causa automática de exclusión de la Licitación” (el subrayado es nuestro)

El apartado 2º del referido PPT bajo la rúbrica “ALCANCE” dispone: “Gestión del estacionamiento regulado, que incluye: el control y vigilancia en las zonas constituyen el estacionamiento regulado, la señalización horizontal y vertical propias de dicho estacionamiento, la expedición de tarjetas de residentes y actividad, así como el mantenimiento de todo los materiales, vehículos y aplicaciones puestos al servicio del contrato, las recaudaciones y realización de informes para el adecuado seguimiento del servicio. Forma parte igualmente parte inescindible del presente Contrato la ejecución previa de las Obras que se señalan como obligatorias en la cláusula 1ª del presente Pliego”.

Interesa también reproducir el contenido del apartado 5º PCAP “Necesidades administrativas a satisfacer mediante el contrato”.

“5.1 Mediante la ejecución del contrato a que se refiere este pliego de cláusulas administrativas particulares, se satisfarán las necesidades que constituyen el objeto del contrato y que se describen en detalle en el presente Pliego y



en el de Prescripciones Técnicas y Memoria que en el expediente consta. A los efectos exigidos en el artículo 28 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen 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 (en adelante, LCSP 9/2017), consta la naturaleza y extensión de las necesidades que se pretenden satisfacer con el contrato que regula el presente pliego, así como la idoneidad de su objeto y contenido para satisfacerlas.

5.2 La escasez de aparcamientos disponibles en el Núcleo Urbano de Matalascañas, así como el aumento cada vez más significativo del parque automovilístico y la necesidad de los ciudadanos de realizar, en un tiempo limitado, distintas gestiones en zonas comerciales y/o administrativas, establecer la posibilidad de estacionamiento en las visitas de ciudadanos y turistas a zona de Playa, etc, hacen necesario la Regulación del Estacionamiento limitado en el tiempo de vehículos en la vía Pública al objeto de satisfacer ese interés general, con la finalidad principal de obtener una distribución racional y equitativa de los estacionamientos existentes entre todos los potenciales usuarios.

De este modo, y mediante la ejecución del contrato de concesión, se pretende alcanzar los objetivos del servicio de estacionamiento limitado en el Núcleo Urbano de Matalascañas que podrían resumirse en lograr una mayor rotación de los aparcamientos, reducir la congestión, maximizar el espacio de la vía pública. De forma resumida sin perjuicio de lo establecido en el PPT, estos son los aspectos que contempla este servicio:

-Equipamiento, instalación, programación, puesta en servicio, funcionamiento, control, conservación, mantenimiento y reposición de aparatos expendedores de tiques y demás elementos auxiliares.

-Instalación y conservación de todas las señales tanto verticales como horizontales, además del resto de elementos para la correcta señalización de la zona objeto de regulación.

-El control del cumplimiento de las normas de regulación mediante la vigilancia de los vehículos estacionados y control de los tiempos con vigilantes autorizados debidamente uniformados para su fácil identificación, con dependencia laboral de la empresa adjudicataria.

-Sin invadir las funciones que impliquen ejercicio de autoridad, la recaudación de las tasas correspondientes.

-Prestación del servicio de propuesta de imposición de denuncias en colaboración con la Policía Local

-Implementación, gestión y mantenimiento de una aplicación móvil de pago que integre los diferentes servicios contemplados en los pliegos.

5.3 La elección de este modelo de contratación se encuentra justificada en las ventajas cuantitativas y cualitativas contenidas en el Estudio de viabilidad aprobado. Conforme con lo expresado, se entiende, que la forma más adecuada para cumplir con los fines indicados es la tramitación del correspondiente expediente para la adjudicación del presente Contrato de Concesión de Servicios. (...)"

Por otra parte, en la memoria justificativa que obra en el expediente remitido (documento nº 05) se prevé, por lo que aquí nos interesa, lo siguiente:

“(...) La escasez de aparcamientos disponibles en el Núcleo Urbano de Matalascañas, así como el aumento cada vez más significativo del parque automovilístico y la necesidad de los ciudadanos de realizar, en un tiempo limitado,



distintas gestiones en zonas comerciales y/o administrativas, establecer la posibilidad de estacionamiento en las visitas de ciudadanos y turistas a zona de Playa, etc, hacen necesario la Regulación del servicio de estacionamiento limitado en el tiempo de vehículos en la vía Pública al objeto de satisfacer ese interés general, con la finalidad principal de obtener una distribución racional y equitativa de los estacionamientos entre todos los potenciales usuarios.

Con la concesión se pretende obtener un mayor rendimiento social y económico con la gestión de los espacios vinculados al contrato, ofreciendo dicha gestión a la iniciativa privada y correspondiendo a este proyecto de explotación el definir las condiciones bajo las cuales dicho Servicio ofrece a la iniciativa privada un rendimiento económico con el riesgo que supone dicha gestión.

La elección de este modelo de contratación se encuentra justificada en las ventajas cuantitativas y cualitativas que resultan evidentemente de los siguientes parámetros:

- Imposibilidad real y económica por parte del Ayuntamiento de afrontar el coste total de las inversiones necesarias para la implantación (Pavimentación, etc), no pudiendo, además, en consecuencia, asumir el riesgo que supone la gestión del Servicio sujeto en todo caso a las incertidumbres del mercado (utilización por los usuarios, mayores costes, etc).

- Imposibilidad real y económica por parte del Ayuntamiento de afrontar el coste de la implantación del Servicio, no pudiendo, asumir el riesgo que supone la gestión, sujeto en todo caso a las incertidumbres del mercado (inversiones, equipamientos, utilización por los usuarios, mayores costes, etc.).

- Imposibilidad real y legal de dotar los recursos humanos, económicos y materiales necesarios para la prestación del Servicio propuesto en condiciones óptimas y eficientes, el cual evidentemente no podría prestarse sin que el resto de los Servicios de competencia Municipal se vieran menoscabados, no siendo legalmente posible la ampliación / aumento del personal Municipal.

- Capacidad de endeudamiento. Cuando la gestión está siendo ejecutada por una empresa privada a través de una concesión, la capacidad de endeudamiento para dotar al servicio de mayores inversiones es mayor que en el caso de otras tipologías de contrato y, por supuesto, que, en el caso de la gestión directa, donde la capacidad de endeudamiento de las administraciones suele ser mucho menor y está sujeto a la sostenibilidad financiera.

- Aprovechamiento del Know How del concesionario. El servicio prestado por la empresa privada se beneficia del Know How de esta, disponiendo de servicios técnicos especializados que ofrecen al servicio mejores medios basados en la tecnología y equipos como medios humanos, al disponer de personal con mayor profesionalización, que los servicios restados de forma directa, lo que sin duda redundará en un mejor servicio al poder implementar las mejores soluciones para la eficacia y eficiencia de los mismos.

- Efectos positivos sobre los usuarios y el entorno. La gestión indirecta puede permitir mantener una modernización del servicio, mediante la aportación de financiación privada y el “saber hacer” de los gestores privados especialistas en la gestión de este tipo de contratos, sin descuidar que el Ayuntamiento es el que mantiene la titularidad del servicio y por lo tanto se reserva para sí las decisiones estratégicas, la tutela del servicio, la protección de los derechos de los/as usuarios/as y la supervisión efectiva del cumplimiento de las obligaciones del gestor privado(...)

A la vista del clausulado y demás documentación contractual examinada, la primera conclusión que se extrae es que la contratación proyectada aglutina diversas prestaciones correspondientes a distintos contratos:



Así, por un lado, tenemos la prestación correspondiente a una concesión de servicios con el contenido obligacional y la concurrencia de la transferencia del riesgo operacional al contratista que hemos analizado en profundidad en la Resolución 57/2025 a cuyo contenido nos remitimos íntegramente por razones de extensión. En dicho pronunciamiento considerábamos correcta la calificación jurídica de la concesión de servicios por la transferencia del riesgo operacional a la persona contratista de acuerdo con las consideraciones y análisis en aquella efectuado.

Por otro, nos encontramos ante prestaciones correspondientes a un contrato de obras, consistente en el asfaltado completo del ámbito delimitado en el Anteproyecto aprobado por el Ayuntamiento, que se impone al contratista, según indican los pliegos, como parte inescindible de la concesión con las condiciones y requisitos establecidos en aquellos.

Por otra parte, y aun cuando tales prestaciones, de tratarse de una contratación mixta, no figuren diferenciadas en los pliegos, e individualizadas con su correspondiente previsión presupuestaria, el objeto contractual también incluye prestaciones correspondientes a un contrato de servicios, en la medida que en los pliegos se impone al concesionario de la explotación del servicio que asuma no solo la obligación de ejecutar las obras, sino también la de asumir el servicio de redacción del proyecto, así como la dirección de obra.

Pues bien, tal y como se ha indicado con anterioridad, en el PCAP se aglutinan prestaciones diferentes y correspondientes a distintos contratos que *a priori* se fusionan en un único contrato de concesión de servicios. Ello obedece, como se desprende de la memoria a la que antes nos hemos referido, a las ventajas cualitativas y cuantitativas que en aquella se explicitan y que resultan de los parámetros que allí se indican, entre otros, la imposibilidad real y económica por parte del Ayuntamiento de afrontar el coste total de las inversiones necesarias para la implantación (pavimentación, etc.) o la imposibilidad de asumir el coste de la implantación del servicio.

Lo primero que hay que despejar, por tanto, es, primero, si, acudiendo a la doctrina que anteriormente hemos expuesto, sobre la fusión de prestaciones en los términos del artículo 34.2 de la LCSP, podemos apreciar en el supuesto objeto de examen la existencia de una vinculación material entre las prestaciones contractuales. Una vez despejada la cuestión anterior, habremos de determinar, en su caso, si las prestaciones son separables a fin de determinar el régimen jurídico de aplicación.

1. Respecto de la primera cuestión, una lectura atenta del PCAP así como de la documentación obrante en el expediente, en concreto (la memoria justificativa y el Anteproyecto de plan de asfaltado del núcleo urbano de Matalascañas- TM.Almonte (Huelva) documentos nº 05 y 07, respectivamente) no permite a este Tribunal apreciar la existencia de una vinculación material entre las prestaciones contractuales correspondientes a la obra y a la concesión puesto que solamente cabría deducir tal complementariedad si las obras de pavimentación y asfaltado se proyectasen única y exclusivamente sobre la zona de estacionamiento regulado objeto de la explotación del servicio.

Dicho extremo, por el contrario, no puede deducirse de lo establecido en los pliegos en concordancia con el resto de documentación contractual por las siguientes razones:

1º En el punto 1.1.2 “Antecedentes” del Anteproyecto se indica que *“El presente Anteproyecto contempla las obras de ejecución, rehabilitación, conservación y mantenimiento de la calzada en Matalascañas con los sectores indicados, del término municipal de Almonte (en el que se aprecian distintos grados de deterioro (disgregados, fisurados, blandones...))”*



El deficiente estado del pavimento de la calzada hace imprescindible la intervención en las mismas para su reparación....Las actuaciones a realizar se ubicarán según se indica a continuación:” (se incluye un cuadro con la relación de sectores en Matalascañas que no reproducimos por razones de extensión)

El punto 1.1.3 a la hora de describir las obras indica que *“Las obras consisten en reparación del firme asfáltico existente en las calles anteriormente mencionadas, así como la formación de pasos elevados que se consideren necesarios en la calzada de algunas de ellas, así como su señalización horizontal y vertical.*

Se adaptarán las arquetas, pozos, e imbornales existentes a la nueva cota si fuese necesario, se realizarán fresados y se pavimentarán con mezcla bituminosa en caliente tipo AC 16 SURF S (S-12) de 5 centímetros de espesor todos los viarios indicados”.

Esto es, en el Anteproyecto no se establece ni se justifica que el alcance de la ejecución de las obras de asfaltado completo solamente se circunscribe a la zona de estacionamiento regulado que va a ser objeto de explotación, único supuesto que permitiría apreciar la vinculación material entre ambas prestaciones.

2º Tampoco puede inferirse lo anterior de las previsiones de los pliegos dada la amplitud e indeterminación con que aparece recogida en aquellos la obligación que se impone al concesionario de ejecución de las obras lo cual no permite atisbar la proximidad en el objeto o la vinculación material y la unidad funcional que exige el artículo 34.2 de la Ley.

Así las cosas, el apartado cuarto prevé la asunción por el adjudicatario de la obligación, a su costa, de ejecutar el proyecto de asfaltado completo (conforme al Anteproyecto aprobado por el Ayuntamiento). El apartado 21 “Obligaciones del adjudicatario” establece en el ordinal 3º que el adjudicatario vendrá obligado a *“Asumir la financiación de la totalidad de las obras y suministro de equipamientos que se ejecutarán de acuerdo con el proyecto de explotación del adjudicatario, pliegos de cláusulas administrativas y de prescripciones técnicas e instrucciones concretas que dicte al respecto el Ayuntamiento”.*

Este Tribunal estima que, si bien la Administración goza de discrecionalidad técnica a la hora de definir el objeto del contrato, ello no enerva la debida justificación en el expediente y en las previsiones de los pliegos, máxime cuando, como sucede en el supuesto que nos ocupa, y pone de relieve la recurrente, la configuración de la contratación como un contrato único, con un importe elevado y con una duración prevista de 30 años pudiera *a priori* ser limitativa de la concurrencia, y por tanto, afectar a uno de los principios básicos de la contratación pública.

En el supuesto que nos ocupa, no se precisa que el alcance de la ejecución de las obras de asfaltado únicamente quede delimitada a la superficie o zona de estacionamiento (ORA) que va a ser objeto de explotación, único supuesto en que podría apreciarse una vinculación material y objetiva ente las distintas prestaciones, resultando además insuficiente, a juicio de este Tribunal, las razones aducidas para la acumulación de todas las prestaciones en un solo contrato único como el que se proyecta.

No resulta ocioso recordar, en este sentido, la STS anteriormente mencionada, cuando afirma que la contratación mixta debe obedecer tanto a motivos técnicos, como económicos, objetivos que además permitan identificar la prestación principal, y que, atendiendo al objeto del contrato, aquellos han de conllevar la pertinencia de que prestaciones dispares (como en este caso, la explotación del servicio de estacionamiento regulado, por un lado, y la ejecución de obras de asfaltado, por otro) las asuma un solo adjudicatario, no pudiendo identificarse sin más con una mayor eficacia en la gestión de la actividad lícitada, sino que deben guardar coherencia con el interés



público llamado a satisfacerse con el contrato, en función de la idoneidad del contratista para asumir prestaciones de diferente naturaleza a lo que se añade que tal acumulación de prestaciones suponga una ventaja económica.

Por tanto, lo hasta aquí analizado deberá tenerse en cuenta por el órgano de contratación para su incorporación a unos futuros pliegos, en su caso, dada la anulación de aquellos (si bien por otros motivos allí analizados) acordada en la Resolución 57/2025 de este Tribunal recaída en el RCT 18/2025 cuyas consideraciones respecto de la necesaria determinación del carácter accesorio o principal de la prestación a efectos de la subcontratación deben tenerse presente.

2. Sentado lo anterior, el análisis de la segunda cuestión, esto es, la determinación de si las prestaciones, tal y como están configuradas, tienen o no carácter separable a efectos del régimen jurídico a aplicar conforme al artículo 18 LCSP, ha de ser abordada en términos hipotéticos, por las razones anteriormente expuestas y porque habrá de clarificarse, previamente, y justificarse la existencia de vinculación material o complementariedad entre las prestaciones (en concreto, la relativa a la ejecución de obras y la correspondiente al contrato de concesión de servicios de la explotación de la zona de estacionamiento) en los términos que hemos analizado y como exige el artículo 34.2 de la LCSP.

En este sentido, de encontrarnos ante un contrato mixto con prestaciones vinculadas materialmente, tales prestaciones tendrían carácter separable, y, en consecuencia, habría de estarse a lo dispuesto en el artículo 18.1 b) 2º LCSP. Por tanto, dado el importe previsto para las obras en los pliegos, superior al umbral establecido en el artículo 20.1 de la LCSP, sería de aplicación las normas del contrato de obras para la adjudicación del contrato, en la medida que el régimen aplicable a los efectos, cumplimiento y extinción es el de las distintas prestaciones fusionadas (artículo 122.2 LCSP).

Conforme a lo que llevamos analizado, ha de concluirse que, para que pudiera apreciarse la vinculación y complementariedad que exige el artículo 34.2 de la LCSP entre las prestaciones relativas a la ejecución de las obras y la concesión de servicio, o en cualquier caso, para poder incardinar el supuesto proyectado en el artículo 285.2 de la LCSP habría de haberse clarificado y justificado en el expediente extremos que no lo están, siendo el principal de ellos, que el alcance de las obras de asfaltado y pavimentación se circunscribe únicamente a la superficie destinada a zona ORA o de estacionamiento regulado, no siendo suficiente que tal clarificación se contenga ahora en el informe al recurso, debiendo quedar necesariamente expresado en los pliegos. Todo ello, sin perjuicio de otras prestaciones que también se imponen al contratista como la de servicio de redacción de proyecto y dirección de obra que, como ya se ha puesto de manifiesto, ni siquiera tienen reflejo ni previsión presupuestaria en los pliegos objeto de impugnación.

La conclusión alcanzada por este Tribunal respecto de la necesaria justificación y clarificación del alcance de las prestaciones y, en su caso, de la existencia de unidad funcional o vinculación material entre las distintas prestaciones no se ve desvirtuada por la alegación que el órgano de contratación hace en el informe que considera que la recurrente incurre en un error, defendiendo, por el contrario que se trata de una concesión de servicios con ejecución de obras amparada en el artículo 285.2 de la LCSP.

Efectivamente, el artículo 285.2 de la LCSP establece que *“En los contratos de concesión de servicios la tramitación del expediente irá precedida de la realización y aprobación de un estudio de viabilidad de los mismos o en su caso, de un estudio de viabilidad económica-financiera, que tendrá carácter vinculante en los supuestos en que concluyan en la inviabilidad del proyecto. En los casos en que los contratos de concesión de servicios comprendan la ejecución de obras, la tramitación de aquel irá precedida, además, cuando proceda de conformidad con lo dispuesto en el artículo 248.1 de la elaboración y aprobación administrativa del Anteproyecto de construcción y explotación de las obras que*



resulten precisas, con especificación de las prescripciones técnicas relativas a su realización; y además, de la redacción, supervisión, aprobación y replanteo del correspondiente proyecto de las obras (...)” .(el subrayado es nuestro)

Ciertamente, en las concesiones de servicio la prestación del servicio que se gestiona es de titularidad o competencia del órgano u órganos de contratación, como en principio sucede en el caso que nos ocupa (cuestión analizada en la Resolución 57/2025) y ello sin perjuicio de que la explotación del servicio requiera de determinadas obras para su realización (artículo 285.2 de la LCSP).

Ahora bien, constatada, en los términos analizados, la ausencia en el expediente de justificación suficiente para determinar el alcance, carácter accesorio o principal de las diferentes prestaciones, su carácter separable, y la posible vinculación material de las mismas que permita examinar la complementariedad entre las distintas prestaciones, la conclusión alcanzada por este Tribunal no puede verse contrarrestada por la alegación que el órgano de contratación efectúa en el informe al insistir (en sede de recurso) que la obra se circunscribe únicamente al asfaltado y señalización de las zonas que van a ser objeto de regulación. Dicha afirmación carece de correlato y previsión en los pliegos, como anteriormente hemos analizado, ni tampoco aparece en la documentación contractual, dada la amplitud del contenido obligacional previsto en los pliegos y la falta de concreción de las obras a ejecutar en el Anteproyecto. Así, el cuadro relativo a la sectorización del núcleo urbano sin más (para delimitar el alcance de las obras) no permite conocer si las obras de ejecución de urbanización (a que se refiere la cláusula 4 del PCAP) que se imponen al contratista pudieran afectar a un ámbito mayor en el núcleo municipal ni permite desvirtuar si, como sostiene la recurrente, las obras de pavimentación son o no una prestación totalmente ajena a la gestión y explotación de los estacionamientos.

Restaría por analizar la alegación de la recurrente que denuncia vulneración del principio de concurrencia ante la configuración artificiosa de prestaciones que, por su envergadura económica, exigen inversiones “desorbitadas” (sic) incrementando de forma artificial el principio de riesgo y ventura, y plantea que deberían haberse articulado dos contratos distintos. En el recurso se pone de manifiesto además que la envergadura económica de la concesión, la exigencia de clasificación al contratista (que impediría a aquellos licitadores que carecen de ella poder concurrir a la licitación) junto a la duración prevista (30 años) contravienen los principios básicos en materia de contratación pública, entre ellos, el de la libre competencia.

Pues bien, al respecto hemos de partir de la doctrina acuñada por este Tribunal (v.g. Resoluciones 401/2020, de 19 de noviembre y 8/2021, de 21 de enero) conforme a la cual el órgano de contratación goza de discrecionalidad en la configuración de la prestación y de sus características técnicas, siempre y cuando las mismas encuentren adecuado fundamento y justificación en las necesidades y fines perseguidos por la contratación proyectada. Como señalábamos en nuestra Resolución 401/2020, de 19 de noviembre, reiterando a su vez doctrina previa de este Órgano, <<<es el órgano de contratación el que, conocedor de las necesidades administrativas que demanda la Administración y conocedor también del mejor modo de satisfacerlas, debe configurar el objeto del contrato atendiendo a esos parámetros, sin que esta discrecionalidad en la conformación de la prestación a contratar pueda ser sustituida por la voluntad de los licitadores y sin que la mayor o menor apertura a la competencia de un determinado procedimiento de adjudicación tenga que suponer en sí misma una infracción de los principios de competencia, libre acceso a las licitaciones e igualdad y no discriminación, cuando encuentra su fundamento en las necesidades o fines a satisfacer mediante la contratación de que se trate, como sucede en el caso enjuiciado.

Así, si una concreta especificación técnica está suficientemente justificada por el órgano de contratación o por su personal técnico, resulta del todo imposible que este Tribunal pueda desvirtuar con argumentos jurídicos el razonamiento técnico que da cobertura a la especificación técnica de que se trate (...).



Ahora bien, como ya hemos señalado, la aglutinación de prestaciones correspondientes a diferentes contratos en uno solo, como es el caso planteado, supone, *prima facie*, una posible restricción del principio de libre concurrencia que debe fundamentarse en razones económicas o técnicas que justifiquen tal agrupación.

En el informe del órgano al recurso, se insiste, más que en las razones económicas o técnicas que justifican tal agrupación en los siguientes argumentos:

“(...) es clara repetimos, la vinculación de la obra (asfaltado) que forma parte del objeto del contrato con su prestación principal (regulación de los estacionamientos), pues esta obra se refiere (como señala el propio recurrente) al asfaltado y señalización (puesta en carga y en las debidas condiciones de circulación, rodaje, señalización de las Zonas Reguladas, etc, etc) únicamente de las Zonas que van a ser objeto de regulación.

No introduce el Pliego la ejecución de obras de asfaltado, por ejemplo, en zonas no reguladas o en otros núcleos de Población distintos, sino que está únicamente referida al ámbito de la Regulación de estacionamientos que es la prestación principal, a ninguna más, y por ello se considera su ejecución con carácter previo al inicio de la regulación y estacionamientos, accesos, etc, para que las Zonas Reguladas se encuentren en perfectas condiciones de rodaje, señalización, etc.

Por otro lado, de la propia lectura del Estudio de Viabilidad y Pliego de condiciones, nos encontramos con la ejecución de unas obras que por su importe (aunque se pretende sustentar lo contrario) supone únicamente, aprox. un 15% de la totalidad del contrato (valor estimado de 40.632.954,87 €) por lo que no entendemos las afirmaciones de la recurrente, salvo por supuesto el único y legítimo interés empresarial en que se licite un contrato con la menor inversión y coste posible por parte del adjudicatario y el mayor ingreso igualmente posible para aumentar su beneficio.

El Ayuntamiento de Almonte, si bien puede entender ese legítimo interés en obtener el mayor beneficio, lógicamente no puede adoptar sus decisiones y configurar el servicio bajo ese parámetro, sino por el contrario debe en todo caso buscar el interés Público y que las empresas obtengan el beneficio razonable conforme a lo que determina la Norma.

*No se justifica por otro lado por la recurrente, cual es la causa que restringe la competencia y le impide presentarse a la licitación, pues la afirmación de contrario " sin duda lleva a una discriminación indirecta de aquellos licitadores que solo cuenten con la capacidad de gestionar el servicio de aparcamiento, sin experiencia en la ejecución de obras de pavimentación" **carece a todas luces de fundamento, pues como ya hemos dicho, precisamente y para evitar esa circunstancia (saber del Ayuntamiento que las empresas del sector no son habitualmente contratistas de obras) expresamente se prevé que la ejecución de las obras sean realizadas por empresa distinta a la adjudicataria exigiendo que ésta empresa que vaya a ejecutar las obras, si disponga de la clasificación exigida por la Norma.***

En cuanto a las afirmaciones (como ha quedado acreditado) vertidas de contrario, que manifiesta, ... que, al incluirse la prestación relacionada con la pavimentación y asfaltado en el objeto del presente contrato, cualquier empresa que pretenda licitar debe disponer según el Pliego de la clasificación de Grupo G, Subgrupo 4 o 6, Categoría 6; y ello a pesar de que la prestación principal del contrato y el resto de ellas (que le son complementarias y necesarias para su prestación) consiste en la prestación del servicio de gestión de estacionamiento, que no precisa de clasificación alguna. Ello abocaría, irremediabilmente, a una merma o limitación en la competencia en tanto aquellas empresas del sector dedicadas en nuestro día a día a una actividad propia a la regulación del estacionamiento y



otras accesorias (tales como, suministro de parquímetros y de aplicaciones de pago por móvil, etc.) y que no cuentan con tal clasificación (por no ser una empresa dedicada a la construcción) quedan, automáticamente, excluidas de participar o concursar a este contrato, tal y como justificamos en el apartado “Legitimación” del presente escrito(...)” (la negrita no es nuestra)

Pues bien, más allá de lo anteriormente indicado respecto de la falta de delimitación en los pliegos de las obras de urbanización, lo cierto es que las razones ofrecidas por el órgano de contratación deben ser rechazadas puesto que en ningún momento se justifica ni motiva el por qué el ejecutor de las obras ha de coincidir necesariamente con la empresa que se encargue de la explotación del servicio. Así, aun cuando la finalidad última de la aglutinación de prestaciones fuese coadyuvar al ejercicio de una competencia legalmente atribuida al municipio, a la luz de la doctrina expuesta, hemos de indicar que dicha finalidad no puede justificar sin más la unidad funcional que requiere el artículo 34.2 LCSP.

En ese orden de cosas, las razones aducidas en la memoria justificativa que aluden, entre otras, a la imposibilidad real y económica por parte del Ayuntamiento de afrontar el coste total de las inversiones necesarias para la implantación (pavimentación, etc.) o la capacidad de endeudamiento no son razones suficientes, a juicio de este Tribunal para justificar una complementariedad objetiva entre las prestaciones contractuales que pretenden aglutinarse.

Por tanto, la envergadura económica del contrato previsto unido a la duración (cuestión esta que será analizada con posterioridad) -aspectos puestos de manifiesto por la recurrente- son elementos o factores, todos ellos que deben ponderarse, para apreciar la bondad de acudir en su caso, al contrato mixto, como señala el TS, por la incidencia en los principios básicos en la contratación pública: libertad de acceso a las licitaciones, transparencia del procedimiento y no discriminación e igualdad de trato entre los candidatos.

Procede, por tanto, la estimación del motivo en los términos analizados.

SEXTO. Fondo del asunto: sobre el segundo motivo referente a la inseguridad jurídica derivada de la indeterminación de las tarifas y otros elementos determinantes de los ingresos del contrato.

1. Alegaciones de la entidad recurrente.

Cuestiona que el estudio de viabilidad se realiza teniendo en cuenta unas tarifas que no son definitivas y que se encuentran pendientes de aprobación por el Pleno municipal, según se recoge en el punto 3.6.1 del referido documento.

Considera que el precio a recibir por el futuro adjudicatario queda al albur de una futura regulación, pudiendo quedar por debajo de la estimación sobre la que se han efectuado los cálculos, lo que vulnera principios fundamentales de la normativa de contratación pública, en especial, el de seguridad jurídica y la necesidad de determinación de los elementos esenciales del contrato. Insiste en que, al no ser definitivas las tarifas ni vinculantes en el momento de la licitación, se genera una importante incertidumbre a los licitadores quienes no tienen la posibilidad de realizar un cálculo certero de sus ingresos y rentabilidad, que son los elementos esenciales para determinar la viabilidad económica de las ofertas.

Denuncia la infracción del artículo 102. 1 de la LCSP, con mención de la Resolución del Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público de 26 de enero de 2022.



Concluye que dicha indeterminación (que afecta también a la determinación del concepto de residente) afecta a la transparencia del procedimiento y compromete la concurrencia y el principio de igualdad de trato.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

Niega que las tarifas que se aplicarán al servicio no se encuentren detalladas en el estudio de viabilidad aprobado y sirvan de base a la determinación de los ingresos estimados en la concesión, en conjugación con el resto de los parámetros establecidos. En este sentido, señala que el estudio de viabilidad y el pliego prevé que los licitadores puedan plantear en su proyecto de gestión otra estructura y tarifas (siempre inferiores a las determinadas por el Ayuntamiento) en el ámbito del estudio de explotación, y las propias estimaciones de costes, ingresos, etc., por lo que no se genera ninguna inseguridad y será el licitador el que proponga tarifas menores si así lo estima conveniente.

3. Consideraciones del Tribunal.

La cuestión controvertida pasa por dilucidar si la fijación de las tarifas previstas en los pliegos contraviene el artículo 102.1 de la LCSP cuyo tenor es el siguiente:

“Los contratos del sector público tendrán siempre un precio cierto, que se abonará al contratista en función de la prestación realmente ejecutada y de acuerdo con lo pactado. En el precio se entenderá incluido el importe a abonar en concepto de Impuesto sobre el Valor Añadido, que en todo caso se indicará como partida independiente”

Según sostiene la recurrente, la indeterminación vendría condicionada, por la configuración de las tarifas como provisionales y sujetas a una regulación futura, lo que la situaría al albur de una ordenación municipal posterior. Refiere, además, la indeterminación respecto del concepto “residente” que se incluye tanto en el pliego como en el estudio de viabilidad, al no establecer los pliegos una determinación clara de quienes sean los residentes, resultando las tarifas a aplicar diferentes en función de que sean residentes y no residentes, lo que provoca, a su juicio, una indeterminación en el cálculo de los ingresos pues el precio de la tarifa a abonar difiere sustancialmente en función de si el usuario es residente o no, extremo que queda indeterminado y pendiente de una regulación posterior a la adjudicación.

Pues bien, el apartado 3.6.1 del estudio de viabilidad, que cuestiona la recurrente, establece lo siguiente, por lo que aquí nos interesa:

“3.6.1 Tarifas. *El concesionario percibirá su retribución exclusivamente de los usuarios del Servicio mediante la aplicación de la correspondiente Tasa.*

Del resultado del Estudio de costes anterior llevado a cabo, y al objeto de hacer viable la concesión, se propone que resulten de aplicación las siguientes Tarifas, que tendrán carácter de máximo, estimándose que las cuantías resultan adecuadas para determinar la viabilidad del Servicio y su estructura obedece a la racionalización más conveniente, al preverse además cuantías diferenciadas atendiendo a la situación en el Núcleo Urbano (conforme a lo ya señalado en el apartado 3.2.4 del presente Estudio), pudiendo no obstante los licitadores en su Plan de gestión proponer otros importes u otra estructura de Tarifas que mejore la previsión inicial, y procediendo posteriormente la Aprobación de la correspondiente Ordenanza. Se considera sin perjuicio de la Tarifa aplicada, que del resultado de la propia gestión, aumento anual de potenciales usuarios, población y afluencia de visitantes, turistas, etc, que los ingresos irán aumentando exponencialmente en cada ejercicio, aumento que se considera prudencialmente en el 1% anual, lo que igualmente se trasladará al objeto del cálculo global de la explotación.



Indicar finalmente, que para el cálculo de estimación de ingresos se ha tenido en cuenta las diferentes tipologías de las plazas señaladas, las horas de regulación de las mismas, la tarifa resultante en cada una de ellas, así como la estimación de ocupación de las plazas, se considera en los importes señalados la cuantía máxima de la Tasa a abonar por los usuarios

(comprensiva en todo caso del IVA que pudiera resultar de aplicación).

1.- Tarifa rotación Zona azul (primera categoría)

Horario de 9,00h a 22,00 h

Mínimo: 1 Hora 1,60 €

2 horas 2,60 €

3 horas 3,60 €

4 horas 4,60 €

5 horas 5,60 €

6 horas 6,60 €

Jornada completa 9,50 €

Fracciones intermedias 0,05 €

Residente: Mínimo 1 día ____ 2,00 € día Sin fracciones intermedias

Tarifa de Anulación

- Por estacionar sin haber efectuado el pago de la Tarifa establecida _____ **12,00 €**

- Por rebasar el tiempo de estacionamiento autorizado, indicado en el ticket ____ **8,00 €**

2.- Tarifa rotación Zona azul (segunda categoría)

Horario de 9,00h a 22,00 h

Mínimo: 35 minutos 0,80 €

1 hora 1,30 €

2 horas 2,30 €

Máximo: 3 horas 3,30 €

Fracciones intermedias 0,05 €

Residente: Mínimo 1 día ____ 1,20 € día Sin fracciones intermedias

Tarifa de Anulación

- Por estacionar sin haber efectuado el pago de la Tarifa establecida _____ **8,00 €**

- Por rebasar el tiempo de estacionamiento autorizado, indicado en el ticket ____ **3,00 €**

3.- Tarifa rotación zona azul (tercera categoría)

Mínimo: 35 minutos 0,70 €

1 hora 1,10 €

2 horas 2,10 €

Máximo: 3 horas 3,10 €

Fracciones intermedias 0,05 €

Residente: Mínimo 1 día ____ 1,00 € día Sin fracciones intermedias

Tarifa de Anulación

- Por estacionar sin haber efectuado el pago de la Tarifa establecida _____ **8,00 €**

- Por rebasar el tiempo de estacionamiento autorizado, indicado en el ticket ____ **3,00 € (...)**” (la negrita no es nuestra)

Por otra parte, la cláusula 9.2 del PCAP –que invoca también la recurrente en su recurso- establece literalmente que:

“Las tarifas que abonen los usuarios por el estacionamiento tiene naturaleza tributaria al tratarse de una Tasa, ello al amparo del artículo 20.3. u) TRLRHL, del que se refiere entre los supuestos habilitantes de las tasas por ocupación privativa del dominio público al «estacionamiento de vehículos de tracción mecánica en las vías de los municipios



dentro de las zonas que a tal efecto se determinen y con las limitaciones que pudieran establecerse, por lo que han de regularse mediante la correspondiente Ordenanza Fiscal.

2.- Sin perjuicio de lo anterior, y conforme a lo establecido en el art. 285.1.b de la Ley 9/2017, el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares fijará las tarifas que hubieren de abonar los usuarios, y en su mérito se regulan los siguientes aspectos:

- El importe de las Tarifas aplicables por la ocupación con el estacionamiento objeto de contrato se relacionan en el Estudio de viabilidad incorporado como Anexo, no obstante y Considerando el Proyecto de Gestión a presentar por los licitadores, éstos podrán proponer otros importes y otras modalidades de tarifas. En todo caso, tanto las Tarifas calculadas en el Estudio, como en su caso, las propuestas por el Adjudicatario deberán contar con la expresa autorización y aprobación del Ayuntamiento y su reflejo en la correspondiente Ordenanza Fiscal”

Lo primero que hay que indicar es que dicha cláusula del PCAP ha sido anulada por la Resolución 57/2025 como consecuencia de la estimación del motivo de impugnación relativo a la naturaleza jurídica de la tarifa como tasa establecida en el pliego, habiendo considerado este Tribunal, a la vista de lo analizado en aquella, la debida configuración de la tasa como prestación patrimonial de carácter público no tributario.

Lo anterior tiene, de manera indefectible, incidencia en el análisis del presente motivo por la pérdida sobrevinida del objeto al haberse anulado la cláusula que sirve de base a la determinación de las tarifas en los términos analizados en nuestra Resolución antes citada.

No obstante, a fin de dejar zanjada la cuestión, analizaremos el motivo concreto de impugnación en los términos que la recurrente plantea, esto es, si la previsión de tarifas con el carácter de "máximo" y la posibilidad de que los licitadores propongan estructuras tarifarias alternativas constituye una ambigüedad que afecta gravemente a la capacidad de los licitadores de realizar una oferta económica seria y basada en parámetros objetivos.

El órgano de contratación niega tal indeterminación y defiende en el informe al recurso que las tarifas que se aplicarán al servicio se encuentran plenamente detalladas en el estudio de viabilidad aprobado y sirven de base a la determinación, fijándolas como máximo, en conjugación con el resto de los parámetros establecidos, para el cálculo de los ingresos estimados en la concesión. Razón de ello, apunta el órgano de contratación, es que los pliegos prevén incluso la posibilidad de que el concesionario ofrezca unas tarifas inferiores a las señaladas en el estudio de viabilidad.

Pues bien, al respecto hemos de traer a colación lo dispuesto en el artículo 285.1 b) de la LCSP que establece que *“Los pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas deberán hacer referencia, al menos, a los siguientes aspectos:*

b) Fijarán las condiciones de prestación del servicio, y en su caso, fijarán las tarifas que hubieren de abonar los usuarios, los procedimientos para su revisión, y el canon o participación que hubiere de satisfacerse a la Administración. En cuanto a la revisión de tarifas, los pliegos de cláusulas administrativas particulares deberán ajustarse a lo previsto en el Capítulo II del Título III del Libro Primero”.

Por su parte, el artículo 289 LCSP respecto de las prestaciones económicas, precepto cuyo alcance se ha examinado en la Resolución 57/2025, establece, con claridad meridiana, que las contraprestaciones económicas pactadas que se denominarán tarifas y que tendrán la naturaleza de prestación patrimonial de carácter público no tributario serán revisadas, en su caso, en la forma establecida en el contrato, que se ajustará en todo caso, a lo



previsto en el Capítulo II del Título III del Libro Primero de la presente Ley, relativo a la revisión de precios en los contratos de las entidades del sector público.

Pues bien, planteado el debate en los términos expuestos a la vista de las alegaciones de las partes, entendemos que ha de darse la razón al órgano de contratación cuando afirma que la indeterminación no existe porque las tarifas están fijadas en el pliego. Cuestión distinta es que estas tengan el carácter de máximas y que los pliegos prevean que los licitadores pueden ofrecer tarifas inferiores. Pero tal previsión *a priori* no impediría a los licitadores, como señala el órgano de contratación, realizar un cálculo de sus ingresos y, por tanto, realizar una oferta, puesto que, partiendo de tales tarifas máximas, podrían perfectamente efectuar un cálculo estimado de los ingresos previsibles en función de los datos aportados. Repárese, además, que es inherente a la tipología contractual de la concesión de servicios la transferencia del riesgo operacional al contratista, en el sentido de que no tenga garantizado un rendimiento mínimo.

Por otra parte, la recurrente denuncia también la inseguridad jurídica que anuda a la indeterminación en los pliegos con relación a la condición de residente/ no residente y a la tarifa que varía en función de uno u otro, que, según denuncia, no está delimitada claramente en los pliegos, como se le indicara en la respuesta a la consulta 5 efectuada al órgano el 28 de diciembre de 2024.

El órgano de contratación nada opone en el informe al recurso respecto de esta cuestión sustrayendo a este Tribunal de las razones en que fundaría su oposición en su caso.

Consideramos que no satisface las exigencias de determinación de las tarifas como contraprestación económica el hecho reconocido por el órgano de contratación en la consulta que reproduce la recurrente de reflejar la condición de residente en la correspondiente ordenanza una vez que se haya adjudicado el contrato, debiendo tener presente el órgano de contratación la necesidad de su correcta determinación en los pliegos que, en su caso, se aprueben.

Por lo tanto, procede la estimación parcial del motivo en los términos analizados.

SÉPTIMO. - Fondo del asunto: sobre el motivo referente a la vulneración de los principios de proporcionalidad y libre concurrencia por el establecimiento de un plazo excesivo de la concesión.

1. Alegaciones de la entidad recurrente.

Denuncia que la duración excesiva del plazo previsto para la concesión (30 años) infringe el artículo 29 apartado 6 de la LCSP y no se adecua al servicio a prestar, sino que tiene como finalidad o justificación la amortización de una inversión cuantiosísima en pavimentación que no guarda relación con el objeto del contrato.

Señala que la Directiva 2014\24\UE establece que los requisitos de los pliegos deben ser proporcionados al objeto del contrato y no deben crear barreras innecesarias para la competencia y que la exigencia de una inversión significativa en pavimentación, ajena a la gestión del estacionamiento regulado, junto con una duración desmesurada del contrato implica una restricción a la libre competencia en la medida que solamente los licitadores con gran capacidad financiera pueden cumplir con tales requisitos y condiciones.

2. Alegaciones del órgano de contratación.



Alega que en el estudio de viabilidad se justifica plenamente la estimación de ingresos y costes, inversiones iniciales, inversiones posteriores necesarias, amortizaciones, recuperación de la inversión, etc y por tanto, queda justificado el plazo de duración del contrato que, en todo caso, es inferior al límite legal establecido, considerando que nuevamente la recurrente tergiversa los planteamientos e intenta enmarañar la cuestión solicitando también la desestimación del motivo.

3. Consideraciones del Tribunal.

La cuestión para resolver es, por tanto, si la duración prevista de la concesión (30 años) infringe lo dispuesto en el artículo 29.4 y vulnera los principios de proporcionalidad y concurrencia.

El enfoque de dicha cuestión pasa necesariamente por tener presente las consideraciones efectuadas a lo largo de la presente Resolución y que afectan al núcleo principal de la controversia, cual es, si la configuración del objeto contractual pudiera ser restrictivo de la concurrencia, siendo, por tanto, el plazo de duración del contrato fijado en los pliegos, motivo de impugnación concreto, un aspecto o “termómetro” revelador de una posible afectación al principio de concurrencia, sobre la base de los postulados de las Directivas comunitarias en materia de contratación pública.

Así, la tendencia a la protección del mercado y la competencia, unidos siempre a los objetivos protectores esenciales de la Unión (protección de la libre circulación de personas, mercancías y capitales; protección del mercado interior y la competencia en su seno; cumplimiento del principio de igualdad) ha servido de fundamento a una importante limitación de la duración de los contratos de concesión. En concreto, la Directiva 2014/23/UE explica su finalidad en su Considerando 52, que tiene el siguiente tenor:

<<La duración de una concesión debe limitarse para evitar el cierre del mercado y la restricción de la competencia. Además, las concesiones de muy larga duración pueden dar lugar al cierre del mercado, obstaculizando así la libre circulación de servicios y la libertad de establecimiento. Ahora bien, tal duración puede estar justificada si resulta indispensable para permitir que el concesionario recupere las inversiones previstas para la ejecución de la concesión y obtenga además un beneficio sobre el capital invertido. Por lo tanto, para las concesiones de duración superior a cinco años la duración ha de estar limitada al período en el que resulte razonablemente previsible que el concesionario pueda recuperar las inversiones realizadas para explotar las obras y servicios, más un beneficio sobre el capital invertido en condiciones normales de explotación, teniendo en cuenta los objetivos contractuales específicos que haya asumido el concesionario a fin de satisfacer exigencias tales como la calidad o el precio para los usuarios. Esta previsión ha de ser válida en el momento de la adjudicación de la concesión. Debe ser posible incluir las inversiones iniciales y posteriores consideradas necesarias para la explotación de la concesión, como gastos de infraestructura, derechos de propiedad intelectual, patentes, equipo, logística, contratación, formación del personal y gastos iniciales. La duración máxima de la concesión debe estar indicada en los documentos relativos a la misma, a menos que la duración constituya un criterio para la adjudicación del contrato. Los poderes y entidades adjudicadores siempre deben poder adjudicar una concesión por un período inferior al necesario para recuperar las inversiones, siempre y cuando la compensación correspondiente no elimine el riesgo operacional.>>

La recurrente esgrime el carácter desproporcionado o excesivo de la duración fijada en los pliegos que, a su vez, considera indicativa del carácter restrictivo de la concurrencia máxime al incluir una prestación que no guarda relación con el objeto del contrato y cuyo importe económico es tan elevado.

El órgano de contratación en el informe al recurso alude al estudio de viabilidad aprobado y considera que se justifica plenamente en aquel la estimación de ingresos y costes, inversiones iniciales, inversiones posteriores



necesarias (incorporación de nuevas plazas reguladas, etc.), amortizaciones, recuperación de la inversión, etc., y, por ende, que está justificado el plazo de duración del contrato, inferior en todo caso al límite legal establecido.

Conviene, por tanto, partir de la regulación legal establecida en el artículo 29 de la LCSP que establece como premisa, aplicable, con carácter general, a todos los contratos del sector público, que la duración de aquellos deberá establecerse teniendo en cuenta la naturaleza de las prestaciones, las características de su financiación y la necesidad de someter periódicamente a concurrencia la realización de estas, sin perjuicio de las normas especiales aplicables a determinados contratos.

El precepto parte, por tanto, de un imperativo legal que obliga a conciliar la duración de los contratos del sector público con la necesidad de observar el respeto al principio de concurrencia.

Por lo que aquí nos interesa, el apartado 6 del artículo 29 prevén lo siguiente:

“6. Los contratos de concesión de obras y de concesión de servicios tendrán un plazo de *duración limitado, el cual se calculará en función de las obras y de los servicios que constituyan su objeto y se hará constar en el pliego de cláusulas administrativas particulares.*

Si la concesión de obras o de servicios sobrepasara el plazo de cinco años, la duración máxima de la misma no podrá exceder del tiempo que se calcule razonable para que el concesionario recupere las inversiones realizadas para la explotación de las obras o servicios, junto con un rendimiento sobre el capital invertido, teniendo en cuenta las inversiones necesarias para alcanzar los objetivos contractuales específicos.

Las inversiones que se tengan en cuenta a efectos del cálculo incluirán tanto las inversiones iniciales como las realizadas durante la vida de la concesión.

En cualquier caso, la duración de los contratos de concesión de obras o de concesión de servicios a la que se refiere el segundo párrafo del presente apartado, no podrá exceder, incluyendo las posibles prórrogas, de:

a) Cuarenta años para los contratos de concesión de obras, y de concesión de servicios que comprendan la ejecución de obras y la explotación de servicio.

b) Veinticinco años en los contratos de concesión de servicios que comprendan la explotación de un servicio no relacionado con la prestación de servicios sanitarios.

c) Diez años en los contratos de concesión de servicios que comprendan la explotación de un servicio cuyo objeto consista en la prestación de servicios sanitarios siempre que no estén comprendidos en la letra a).

Los plazos fijados en los pliegos de condiciones solo podrán ser ampliados en un 15 por ciento de su duración inicial para restablecer el equilibrio económico del contrato en las circunstancias previstas en los artículos 270 y 290.

No se tendrán en cuenta a efectos del cómputo del plazo de duración de la concesión y del establecido para la ejecución de las obras aquellos períodos en los que estas deban suspenderse por una causa imputable a la Administración concedente o debida a fuerza mayor. Si el concesionario fuera responsable del retraso en la ejecución de las obras se estará a lo dispuesto en el régimen de penalidades contenido en el pliego de cláusulas administrativas particulares y en esta Ley, sin que haya lugar a la ampliación del plazo de la concesión”.

En la cláusula 11ª del PCAP se prevé la duración del contrato con el siguiente contenido:

“1.- Se establece la duración del contrato en 30 años, sin posibilidad de prórroga. Conforme al Estudio de Viabilidad aprobado, se da cumplimiento al artículo 29 LCSP, y se encuentra justificada la duración del contrato atendiendo a la inversión a realizar y la recuperación de inversión por parte del concesionario más un margen necesario de beneficio.

2.- El indicado Plazo (30 años) comenzará a contar desde el 15 de mayo de 2025, fecha estimada de inicio de la Regulación, no obstante, desde la fecha de formalización del contrato el Concesionario se encuentra obligado y está expresamente habilitado para ello, a ejecutar las obras obligatorias señaladas en el Pliego de Prescripciones Técnicas.



3.- En todo caso, no se podrá iniciar la ejecución del contrato sin su previa formalización.

Por su parte, en la memoria justificativa obrante en el expediente bajo la rúbrica “Duración” se indica, en términos similares, la duración del contrato sin aportar mayor justificación al respecto.

Si acudimos al estudio de viabilidad (documento nº 08) nos encontramos que en el apartado 3.4 del mismo Plazo de ejecución, se establece que:

“Conforme a los datos facilitados y el resultado de este Estudio, como se verá, la duración máxima prevista del contrato al objeto de la recuperación de la inversión por el concesionario se establece en 30 años.

En el presente supuesto, se encuentra justificada la duración del contrato atendiendo a la inversión a realizar y la recuperación de inversión por parte del concesionario más un margen necesario de beneficio, todo ello para garantizar el servicio con la mayor calidad”.

Y el apartado 3.5 contiene el análisis para determinar la viabilidad económica del servicio a partir de la estimación de los gastos e ingresos de este; las inversiones a realizar por el concesionario (entre ellas, la ejecución de las obras de pavimentación y el resto de las inversiones); la amortización de las inversiones; los costes laborales; los costes de explotación y mantenimiento; ingresos previstos; tasa de descuento y recuperación de la inversión. Este último apartado, respecto de la recuperación de la inversión concluye que:

“En base al artículo 10 del RD 55/2017, las inversiones se recuperarán en el año en el que el valor capital en el origen sea mayor que cero, por tanto, el periodo de recuperación de la inversión es superior a cinco años, concretamente el plazo que debe tener el contrato para que el concesionario recupere las inversiones realizadas para la explotación es de 30 años, (pues el plazo de recuperación de las inversiones planteadas se produce en la anualidad 29 más un margen razonable de beneficio)”.

Pues bien, sin perjuicio de todo lo expuesto con anterioridad con relación a los postulados comunitarios que establecen que la duración de una concesión debe limitarse para evitar el cierre del mercado y la restricción de la competencia, lo cierto es que, en el supuesto que examinamos, el plazo fijado está dentro de los límites legales permitidos aparte de que el estudio de viabilidad demuestra con parámetros económicos la conveniencia de ese plazo para recuperar la inversión realizada en obras, no pudiendo apreciarse *per se* del establecimiento del plazo fijado para la concesión una restricción injustificada de la concurrencia, por lo que debemos desestimar el motivo en los términos analizados.

Procede, pues, estimar parcialmente el presente recurso, anular los pliegos y demás actos del expediente de contratación relacionados con su aprobación, debiendo convocarse, en su caso, una nueva licitación en la que deberán tenerse presente las consideraciones efectuadas por este Tribunal.

Por lo expuesto, vistos los preceptos legales de aplicación, este Tribunal

ACUERDA

PRIMERO. Estimar parcialmente el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad **IPARK ESTACIONAMIENTOS Y SERVICIOS DE MOVILIDAD, S.A.U.** contra el anuncio de licitación y los pliegos, la memoria justificativa y el estudio de viabilidad que, entre otra documentación, rigen la licitación del contrato denominado



«Concesión de servicio de gestión de zona regulada de aparcamientos (ORA) en el núcleo urbano de Matalascañas perteneciente al municipio de Almonte (Huelva)» (Expediente 11763/2024) promovido por el citado Ayuntamiento y, en consecuencia, anular los citados actos y aquellos otros del expediente relacionados con su aprobación.

SEGUNDO. Levantar la suspensión del procedimiento de adjudicación, adoptada por este Tribunal mediante Resolución 9/2025, de 17 de enero de 2025 conforme a lo estipulado en el artículo 57.3 de la LCSP.

TERCERO. De conformidad con lo establecido en el artículo 57.4 de la LCSP, el órgano de contratación deberá dar conocimiento a este Tribunal de las actuaciones adoptadas para dar cumplimiento a la presente resolución.

NOTIFÍQUESE la presente resolución a las personas interesadas en el procedimiento.

Esta resolución es definitiva en vía administrativa y contra la misma solo cabrá la interposición de recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a la recepción de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1 letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

