Recurso 337/2025
Resolución 408/2025
Pleno

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

Sevilla, a 9 de julio 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 del servicio de gestión de zona regulada de aparcamientos (ORA) en el núcleo urbano de Matalascañas perteneciente al municipio de Almonte (Huelva)» (Expediente 4623-1) 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.

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 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.

Dicho recurso -que se tramitó con el número 17/2025- fue resuelto por este Tribunal mediante Resolución 58/2025, de 31 de enero que estimó parcialmente el recurso y anuló la licitación y los pliegos y demás actos del expediente de contratación.

TERCERO. Previa la tramitación administrativa correspondiente, y en virtud del acuerdo adoptado por el Pleno municipal celebrado en fecha 23 de mayo de 2025 se acuerda aprobar el expediente de contratación y convocar la licitación. El 31 de mayo de 2025 y el 2 de junio de 2025 se publicaron en el perfil de contratante de la Plataforma de Contratación del Sector Público y en el Diario Oficial de la Unión Europea, respectivamente, 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 el 3 de junio de 2025 siendo el valor estimado del contrato de 38.946.697,07 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.

CUARTO. El 24 de junio 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 25 de junio 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, que tras su reiteración el 27 de junio, tuvo entrada en este órgano el 30 de junio.

Mediante Resolución MC 87/2025 de 1 de julio de 2025 se acuerda adoptar la medida cautelar de suspensión del procedimiento de adjudicación.

Se ha cumplimentado el trámite de alegaciones al recurso por plazo de cinco días hábiles, habiéndose cumplimentado en plazo por la entidad DORNIER S.A.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Competencia.

Con carácter previo al examen de cualquier otro requisito de admisibilidad del recurso y de la cuestión de fondo suscitada en el mismo, procede abordar la competencia de este Tribunal para el conocimiento del presente recurso partiendo del carácter irrenunciable de aquella y de su ejercicio por los órganos administrativos que la tuvieren atribuida, conforme establece el artículo 8 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, (en adelante, LRJSP) y como ya tuvimos ocasión de analizar, con prolijidad, a propósito de los recursos 17/2025 y 18/2025 tramitados y resueltos por este Tribunal interpuestos contra el anuncio de licitación, los pliegos, la memoria justificativa y el estudio económico de viabilidad del contrato de concesión de servicio de Gestión de Zona Regulada de Aparcamientos (ORA) en el núcleo urbano de Matalascañas, perteneciente al Municipio de Almonte (Huelva)» (Expte. 11763/2024), de los que traen causa estos que ahora se impugnan (Resoluciones 58/2025 y 57/2025, de 31 de enero, respectivamente).

La cuestión de la competencia es controvertida entre las partes en el presente procedimiento de recurso, por lo que interesa, en primer lugar, de manera sucinta, exponer los argumentos invocados por aquellas para el posterior análisis del presupuesto procesal que nos ocupa, como cuestión que es de orden público.

1. La recurrente, en orden a sostener la competencia de este Tribunal para el conocimiento del presente recurso, invoca los razonamientos y la argumentación ofrecidos en nuestra Resolución 58/2025, de 31 de enero, y trae a colación los antecedentes de hecho cuarto de nuestra Resolución 444/2023, de 15 de septiembre. No obstante, por las razones que expone y sobre las que volveremos después (relativas a las diferencias que, según indica, existen respecto de la anterior licitación) pone de manifiesto, al mismo tiempo, una eventual incompetencia para conocer por este Tribunal y ejercita una suerte de reconversión de la pretensión principal -condicionada a que

este Tribunal se declare competente para conocer del presente recurso-, mediante el planteamiento de que, en caso de no ser así, se otorgue a su escrito la calificación de un incidente de ejecución de la Resolución 58/2025 por indebida ejecución de lo en aquella resuelto.

2. Por otra parte, el órgano de contratación, con la remisión del expediente administrativo, solicita que se dicte resolución por este Tribunal por la que se "*resuelva la falta de competencia de este Tribunal, se inhiba en consecuencia en favor del Tribunal de Recursos Contractuales de la Excma. Diputación Provincial de Huelva, con remisión a ese Organismo del recurso interpuesto".*

Además, en el informe al recurso, con carácter previo, alega la incompetencia de este Tribunal invocando el carácter de "*lex contractus*" de los pliegos al identificar el órgano ante el que se interpondrá el recurso especial. Insiste, además, en la adhesión por parte del Ayuntamiento de Almonte al Tribunal administrativo dependiente de la Excma. Diputación Provincial de Huelva amparándose en la normativa de aplicación, en concreto, transcribe el artículo 10, apartados 1 y 2 del Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía. Asimismo, menciona en apoyo de su pretensión la Resolución 120/2024, de 22 de marzo, de este Tribunal, apelando a la similitud del supuesto en aquella examinado.

Aparte de lo anterior, interesa hacer constar que en el presente procedimiento de recurso se han recibido dos comunicaciones por parte del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Diputación Provincial de Huelva:

- Con fecha 26 de junio de 2025 la Secretaría del Tribunal notifica "*providencia*" del presidente del citado Tribunal en el que resuelve:

"PRIMERO. *Poner en conocimiento de* ***IPARK ESTACIONAMIENTOS Y SERVICIOS DE MOVILIDAD, S.A.U.*** *que el escrito remitido con entrada en esta Diputación el pasado 24 de junio NO INTERRUMPE el plazo para la interposición del recurso ante el órgano competente, que es el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RECURSOS CONTRACTUALES DE LA DIPUTACIÓN PROVINCIAL DE HUELVA.*
SEGUNDO. *Denegar la solicitud efectuada para que este Tribunal decline en favor del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía el conocimiento del citado recurso, por carecer el mismo manifiestamente de competencias.*
TERCERO. *Requerir al Sr. Presidente del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía adopte las medias pertinentes para dar traslado a este Tribunal, por ser competente para ello, del recurso indebidamente interpuesto por la mercantil citada ante órgano incompetente para su resolución, con advertencia de incurrir en nulidad radical de cualesquiera resoluciones que pudiera dictar ese Tribunal.*
CUARTO. *Dese traslado a la Secretaria del Tribunal para que practique notificación de esta Resolución al TARCJA, a la mercantil y al Ayuntamiento de Almonte, a los efectos pertinentes".*

- Con fecha 1 de julio de 2025 se notifica por la Secretaría del citado Tribunal nueva providencia del presidente por la que resuelve:

"PRIMERO. *Requerir de nuevo al Sr. Presidente del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía* ***se abstenga de continuar con la tramitación del recurso especial RCT 337/2025*** *y adopte las medidas pertinentes para dar traslado a este Tribunal, por ser competente para ello, del recurso indebidamente interpuesto por la mercantil citada ante órgano incompetente para su resolución, con advertencia de incurrir en nulidad radical de cualesquiera resoluciones que pudiera dictar ese Tribunal.*

Significándole que, de continuar con la tramitación del mismo, este Tribunal se reserva el derecho a emprender las acciones correspondan.
SEGUNDO. *Dese traslado al TARCJA del oficio remitido por el Sr. Alcalde de Almonte y a la Secretaria del Tribunal para que practique notificación de esta Providencia al TARCJA y al Ayuntamiento de Almonte, a los efectos pertinentes".*

A la vista de lo anteriormente expuesto, procede efectuar las siguientes consideraciones respecto de la competencia que, anticipamos, tiene atribuida este Tribunal para el conocimiento del presente recurso por las razones que exponemos a continuación, viniendo a ratificar el criterio que ya expresamos en las Resoluciones 57/2025 y 58/2025, ambas de 31 de enero, a cuyas consideraciones nos remitimos íntegramente, abundando en los extremos que han sido suscitados en el supuesto que se somete a nuestra revisión.

Previa. Sobre los requerimientos de inhibición dirigidos a este Tribunal por parte de la presidencia del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Diputación provincial de Huelva.

Respecto de los requerimientos de inhibición a fin de que nos abstengamos de conocer a favor de la competencia del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Diputación provincial de Huelva, este Tribunal, sin prejuzgar el citado requerimiento, desde un punto de vista estrictamente formal (repárese que adopta la forma de una "providencia" que, conforme al artículo 206 de la Ley de Enjuiciamiento Civil es una de las clases de resolución judicial que pueden adoptar los jueces y tribunales) ha de indicar que existe una laguna legal respecto de la forma de solventar un eventual conflicto positivo de competencia entre dos Tribunales u órganos de resolución de recursos contractuales como, cuando sucede en el presente asunto, ambos se declaran competentes para conocer y uno de ellos dirige a otro un requerimiento para que se inhiba de conocer de un determinado asunto respecto del cual el otro órgano entiende también que tiene atribuida la competencia para conocer.

Al respecto, el artículo 14 de la LRJSP en su apartado segundo establece que "*Los interesados que sean parte en el procedimiento podrán dirigirse al órgano que se encuentre conociendo de un asunto para que decline su competencia y remita las actuaciones al órgano competente.*

Asimismo, podrán dirigirse al órgano que estimen competente para que requiera de inhibición al que esté conociendo del asunto".

En este sentido, y como hemos expuesto con anterioridad, aun cuando no haya invocado de manera expresa el precepto transcrito, el órgano de contratación, que sí tiene la condición de parte interesada en el procedimiento de recurso, al tiempo de remitir el expediente administrativo a este Tribunal -que estaba conociendo del recurso interpuesto ante él-, ponía de manifiesto la falta de competencia que advertía, y requería para que nos abstuviéramos de conocer en favor del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Diputación provincial de Huelva.

Es el apartado tercero del citado precepto el que, tras la previsión anterior, establece que "*Los conflictos de atribuciones sólo podrán suscitarse entre órganos de una misma Administración no relacionados jerárquicamente, y respecto a asuntos sobre los que no haya finalizado el procedimiento administrativo".*

En el presente caso, lo que se nos plantea en el fondo es un conflicto positivo de competencia entre dos Tribunales de resolución de recursos contractuales configurados teóricamente como órganos administrativos especializados e independientes, conforme a las normas y exigencias del Derecho de la Unión Europea,

vinculados a distintas Administraciones (local y autonómica) y, por tanto, conforme al precepto anteriormente indicado, no podría suscitarse, en principio, un conflicto de atribuciones, para resolver la controversia planteada. No obstante, constatada la existencia de una laguna legal al respecto en nuestro ordenamiento jurídico vigente (y dada la inviabilidad por otro lado, obvia, de acudir a los conflictos de jurisdicción regulados en la Ley Orgánica 2/1987, de 18 de mayo, de conflictos jurisdiccionales) quedaría expedita en todo caso, la vía jurisdiccional para recurrir, en su caso, la resolución dictada por el tribunal que conociera del asunto.

Primera. – Sobre la competencia como cuestión de orden público y sobre la irrenunciabilidad de su ejercicio por los órganos que la tienen atribuida.

La competencia puede definirse como el conjunto de funciones y potestades que el ordenamiento jurídico atribuye a un órgano administrativo que le habilita para actuar y en función de la cual está obligado a ejercitar aquellas. En este sentido, son numerosas las Sentencias del Tribunal Supremo en las que se alude al principio de irrenunciabilidad de la competencia recogido en el artículo 8.1 de la LRJSP (entre las más recientes la Sentencia 97/2025, de 29 de enero de 2025 ECLI:ES:TS:2025:255 dictada por la Sección primera de la Sala de lo contencioso-administrativo) que, si bien analiza un supuesto de error judicial, por lo que aquí nos interesa, menciona el carácter irrenunciable del citado presupuesto procesal en orden a que un órgano administrativo ejerza sus funciones y las competencias que tenga atribuidas.

No resulta ocioso recordar, una vez más, 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, 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».

Segunda.- Sobre el examen de la competencia de este Tribunal para conocer del presente recurso a la vista de las alegaciones de las partes en el presente procedimiento.

Partiendo del marco normativo expuesto, en lo que se refiere a los recursos de las entidades locales de Andalucia 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.

Remitiéndonos íntegramente, y a la luz de las consideraciones efectuadas en nuestra Resolución 58/2025, de 31 de enero, sobre la competencia y extensión de la jurisdicción de los órganos administrativos o Tribunales de resolución de recursos especiales, así como la configuración de los 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 singularidades propias del recurso especial, procede analizar, a continuación, las razones esgrimidas por el órgano de contratación para sostener la falta de competencia de este Tribunal.

El órgano de contratación incide en que es el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Diputación de Huelva el único competente para conocer del presente recurso de conformidad con lo previsto en el Reglamento de Organización y Funcionamiento publicado en el Boletín Oficial de la provincia de Huelva núm. 63 de fecha 1 de abril de 2022, alegando el carácter obligatorio y vinculante de los pliegos en los que, según afirma en el informe, consta perfectamente identificado el órgano competente manifestando que "*de ahí que se reconozca por el propio licitador que se ha dado cumplimiento a lo dispuesto en la norma, expresamente se fija en el recurso: que el recurso especial en materia de contratación se interpondrá ante el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Diputación provincial de Huelva".*

Asimismo, insiste en que el Ayuntamiento de Almonte, con fundamento en el artículo 10.2 del Decreto 332/2011, al igual que otras entidades locales de Andalucía o de sus entes adjudicadores, ha acudido a lo dispuesto en el citado Decreto y, habiendo optado por solicitar la asistencia de la Diputación provincial, estando creado el Tribunal administrativo de Recursos Contractuales de la citada Diputación a la fecha de publicación de los pliegos, debe ser el competente para conocer del recurso.

Pues bien, es cierto que en el anuncio de licitación publicado en la Plataforma de Contratación del Sector Público el 15 de mayo de 2025 figura en el apartado "*Presentación de recursos"* la indicación "*Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Excma. Diputación Provincial de Huelva"*. Por otra parte, la cláusula 37.4. de los

pliegos reguladores de la presente licitación establece que *"El recurso especial se interpondrá ante el Tribunal Administrativo especial de Recursos Contractuales de la Excma. Diputación provincial de Huelva, órgano competente para resolver".* Mas tales previsiones que, efectivamente forman parte de los pliegos y que vinculan a ambas partes, no enervan la conclusión alcanzada por este Tribunal respecto de nuestra competencia para conocer del presente recurso en virtud del artículo 10. 3 del citado Decreto autonómico en tanto no conste la debida formalización de la atribución de competencias en virtud del instrumento con eficacia jurídica en los términos que analizaremos a continuación.

Sin prejuzgar este Tribunal la legalidad de los pliegos y sin que, por otra parte, lo que exponemos a continuación pudiera interpretarse como contradictorio con nuestro argumento plasmado en la Resolución 58/2025 -respecto de la ostensible falta de previsión en aquellos pliegos de la determinación del órgano competente para la resolución del recurso especial-, el mero hecho de que se esté identificado en los pliegos -que ahora son objeto de impugnación- el órgano ante el que se interpondrá el recurso especial (cláusula 37.4.-) no significa *per se* que la atribución de competencia al referido órgano (según analizaremos a continuación) esté debidamente formalizada para desplazar o alterar la competencia según las normas atributivas de esta, y de acuerdo con la regulación básica en materia de colaboración entre Administraciones Públicas.

A efectos meramente dialécticos, repárese por un momento que los pliegos y el propio anuncio de licitación- que son objeto de la presente impugnación- hubieran determinado (erróneamente) como Tribunal competente -para conocer de los recursos especiales contra las actuaciones susceptibles de impugnación- al Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, que de manera ostensible no puede tener atribuida la competencia por razón del ámbito territorial. Pues bien, el mero hecho de la previsión formal en los pliegos no podría obviar ni sortear el examen de la competencia, como primer presupuesto procesal, al ser esta una cuestión de orden público, susceptible de apreciación en cualquier momento y sin que ello signifique bajo ningún concepto, insistimos, que ignoremos el carácter vinculante de los pliegos y su carácter de *lex contractus*.

Desestimada la alegación anterior, procede analizar a continuación, el otro argumento esgrimido por el órgano de contratación que aduce que, una vez que está creado y en funcionamiento el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Diputación Provincial de Huelva, y habiendo optado el Ayuntamiento de Almonte por la vía prevista en el artículo 10.2 del Decreto 332/2011 -que remite a la forma establecida en el artículo 14.2 de la Ley 5/2010, de 11 de junio-, el órgano competente es aquel, y a ello debe ajustarse la recurrente que, en sus palabras, pretende "*el evidente subterfugio de interponer el Recurso ante Tribunal que sabe que no es competente".*

Este Tribunal considera que la argumentación esgrimida por el órgano de contratación no permite alcanzar una conclusión distinta al criterio mantenido en la Resolución 58/2025 respecto de la inexistencia de un instrumento con eficacia jurídica para formalizar la atribución de competencia en favor del Tribunal de Recursos Contractuales de la citada Diputación. Y ello por las siguientes razones:

1º Como ya analizamos en el citado pronunciamiento, 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, todo ello, a la vista de las previsiones del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Diputación de Huelva (BOP, núm. 63, de 1 de abril de 2022).

En este sentido, el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Excma. Diputación Provincial de Huelva, establece 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).

Mas allá de esta remisión al artículo 10 del Decreto, el citado Reglamento no contiene ninguna previsión respecto de la forma de atribución de competencia al Tribunal, contemplándose solamente en la disposición adicional primera , bajo la rúbrica "*Convenios y acuerdos de adhesión"* la obligación de la Diputación de mantener actualizada y hacer pública la relación de entidades adheridas "*mediante el régimen de convenios o acuerdos de adhesión*" y estableciendo que, a tal efecto, se aprobará un modelo de adhesión al Tribunal.

Pues bien, aparte de la indeterminación del término "acuerdo de adhesión" desde el punto de vista jurídico (que ya analizáramos detenidamente en nuestra Resolución 58/2025) se constata, en la propia norma provincial, una indefinición e imprecisión en cuanto a la utilización del disyuntivo "o" en lugar de la copulativa "y" para referirse al instrumento jurídico (convenios o acuerdos de adhesión) que habría de emplearse para formalizar la atribución de competencias, indeterminación que ni se compadece con las reglas existentes y válidas en Derecho para poder alterar la competencia en materia del recurso especial en materia de contratación ni ofrece seguridad jurídica de cara a la salvaguarda del derecho al *"juez ordinario predeterminado por la Ley*". Así, entre otros aspectos, la falta de fijación de una duración de la "adhesión" (como en cambio sí se exige para los convenios según el artículo 49. 1 h) de la LRJSP) aboca a una merma de las garantías necesarias a los administrados en orden a la determinación de qué órgano va a conocer en cada momento de los recursos especiales que, desde luego, no cohonesta ni puede encontrar acomodo en la normativa básica para la atribución de competencias a un órgano administrativo.

Es por esta razón precisamente por la que no puede extrapolarse la Resolución 120/2024, de 22 de marzo de 2024 (recaída en el RCT 110/2024) invocada por el órgano de contratación en su informe, y en la que nos declaramos incompetentes para conocer del recurso interpuesto contra la resolución de adjudicación dictada en el procedimiento de contratación de una licitación convocada por la Diputación Provincial de Cádiz. En ese sentido, es clarificador para la cuestión que nos ocupa, acudir al Reglamento de Organización y Funcionamiento del Tribunal del Recursos Contractuales de la Diputación Provincial de Cádiz cuyo artículo 10 al regular el "Régimen de asistencia material a las entidades locales de la provincia y sus poderes adjudicadores vinculados" prevé en el apartado segundo la suscripción de un convenio en los siguientes términos:

"2.A tal efecto, deberá formularse solicitud por el representante legal de la entidad local o poder adjudicador. Previa resolución favorable de la Diputación adoptada por su Presidente, procederá la suscripción de convenio conforme al modelo que figura como Anexo de este Reglamento. En cualquier caso, y con carácter previo a la firma del convenio, deberá acreditarse por el solicitante de la asistencia que se ha adoptado por el órgano competente de la entidad a la que representa el correspondiente acuerdo de atribución de la competencia al Tribunal". (el énfasis es nuestro)

Al respecto, repárese en la previsión del artículo 10.3 del Decreto 332/2011 que obliga a la suscripción de un convenio con la persona titular de la Consejería competente en materia de Hacienda a Ayuntamientos de gran población y Diputaciones para la atribución de competencia al Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía. Si, conforme al Decreto autonómico, se requiere la formalización de un convenio (con el contenido mínimo que exige el artículo 49 de la LCSP) para la atribución de competencia para los Ayuntamientos de gran población y para las Diputaciones, a la vista de la regulación básica, difícilmente cabe sostener, como defiende el órgano de contratación, que la previsión del artículo 14. 2 (a la que, efectivamente, se

remite el artículo 10.2 del Decreto) pueda suponer la inobservancia de la formalización de la atribución de competencias a través del instrumento jurídico correspondiente de acuerdo con el marco legal aplicable.

2º Hemos de acudir a la regulación básica contenida en la LRJSP respecto de la definición de los convenios contenida en el artículo 47 de la LCSP, como los acuerdos con efectos jurídicos adoptados por las Administraciones Públicas, los organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes o las Universidades Públicas entre sí o con sujetos de derecho privado para un fin común. El convenio es un acuerdo de voluntades, pero también es un instrumento jurídico dirigido al ejercicio de potestades administrativas que integran la función, en este caso, de resolver el recurso especial en materia de contratación que han de ejercitar los órganos administrativos que han de reunir una serie de criterios determinantes por su naturaleza de 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 como garantía de independencia hacia los administrados.

Por tanto, aun cuando el Decreto autonómico al establecer la competencia de carácter potestativo de resolución de los recursos especiales (dentro de las competencias de asistencia material a los municipios) se remite a la forma prevista en el artículo 14.2 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, (prestación obligatoria para la Diputación a solicitud del municipio) ello no enerva que la fórmula o instrumento jurídico para atribuir la competencia deba instrumentarse a través de un convenio, en la medida que el artículo 10 del Decreto 332/2011 en ningún momento utiliza el término adhesión, que, como ya hemos visto, es un concepto jurídico indeterminado e impropio cuando estamos abordando la atribución de competencias a un órgano administrativo que se va a encargar de resolver el recurso especial en materia de contratación, sino el de convenio.

Por las razones y consideraciones expuestas, entendemos que este Tribunal es competente para conocer del presente recurso.

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.

Al respecto, en el informe al recurso, aquel sostiene que la recurrente falta a la verdad cuando afirma estar interesada en concurrir a la presente licitación, que impugna porque, según manifiesta, los pliegos contienen cláusulas que le impiden participar en condiciones de igualdad y no discriminación, e interpone el recurso el último día del señalado para la presentación de ofertas (conducta que califica de mala fe). En apoyo de su alegación, invoca doctrina del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales sobre la legitimación para impugnar los pliegos de quien no ostenta la condición de licitador.

Pues bien, este Tribunal tiene una doctrina consolidada sobre esta cuestión, expresado, entre otras, en las Resoluciones 71/2021, de 4 de marzo, 575/2021, de 23 de diciembre y 205/2022, de 25 de marzo, o en la Resolución 407/2023, de 1 de septiembre, en los supuestos de falta de acreditación por los recurrentes del interés legítimo en la interposición de recursos especiales contra los pliegos, conforme a la cual es preciso analizar los motivos de fondo esgrimidos en los recursos para reconocer o denegar la legitimación a los diversos recurrentes; y ello, sobre la base de que las alegaciones efectuadas en aquellos pusieran de manifiesto de un modo claro e inequívoco que las cláusulas impugnadas impedían o dificultaban a los recurrentes el acceso a la licitación en condiciones de igualdad con el resto de potenciales licitadores.

Partiendo de lo anterior, el enfoque y análisis de la legitimación de la recurrente en el supuesto que nos ocupa requiere, de manera ineludible, examinar los motivos de impugnación expuestos en el presente recurso, así como las pretensiones que ejercita, teniendo presente, además, los antecedentes que, como ya hemos anticipado anteriormente, -con ocasión del análisis de la competencia- los encontramos en la Resolución 58/2025, de 31 de enero, de este Tribunal (recaída en el RCT 17/2025) interpuesto por la hoy recurrente contra el anuncio, los pliegos y demás documentos contractuales, que rigen el procedimiento de 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)» (Expte. 11763/2024), que estimó parcialmente el recurso interpuesto y acordó la anulación de los citados actos y de aquellos otros del expediente relacionados con su aprobación.

El recurso se sustenta en los siguientes motivos de impugnación:

1. Incumplimiento o indebida ejecución de la Resolución 58/2025 de este Tribunal: la recurrente plantea este motivo de manera *sui generis* puesto que lo hace con carácter subsidiario y condicionado al hecho de que este Tribunal se declarase incompetente para conocer de un recurso especial contra los nuevos pliegos aprobados, por lo que solicita que, en ese caso, sea calificado y tratado su escrito como un incidente de ejecución, al amparo de lo establecido en el artículo 36.3 y concordantes del Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual aprobado por Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre.

2. Falta de justificación de la unidad funcional entre las prestaciones objeto del contrato que liga de nuevo al incumplimiento del alcance de nuestro pronunciamiento en la Resolución 58/2025 sobre la necesidad de justificar la vinculación técnica y funcional entre las prestaciones.

3. Errónea calificación del contrato como concesión de servicios en lugar de contrato mixto.

4. Incumplimiento de un requisito esencial por la falta de publicación de todos los CPV's que configuran el contrato en el DOUE y en el anuncio de licitación

Pues bien, a la vista de los motivos expuestos y pretensiones ejercitadas consideramos que *a priori* y sin perjuicio de lo que se analizará después respecto del último motivo de impugnación, teniendo presente los antecedentes concurrentes y la condición de parte recurrente en el RCT 17/2025 que dio origen a la Resolución 58/2025, cuya correcta ejecución también se cuestiona, no podemos negar la legitimación a la recurrente, con independencia de la suerte que hayan de correr los motivos de impugnación esgrimidos.

Por tanto, dicha alegación del órgano de contratación no puede prosperar, quedando, 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 de la licitación, 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: alegaciones de las partes.

1.Alegaciones de la entidad recurrente.

Como ya hemos anticipado, la recurrente solicita al Tribunal de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía:

(i) Tenga por presentado este escrito junto con los documentos que lo acompañan, los admita y tenga por formulado recurso especial en materia de contratación contra el anuncio de la licitación, el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, el Pliego de Prescripciones Técnicas, la Memoria Justificativa y el Estudio de Viabilidad de la licitación para la CONTRATACIÓN DE LA CONCESIÓN DE SERVICIO DE GESTIÓN DE ZONA REGULADA DE APARCAMIENTOS (ORA) EN EL NÚCLEO URBANO DE MATALASCAÑAS, PERTENECIENTE AL MUNICIPIO DE ALMONTE (HUELVA), MEDIANTE PROCEDIMIENTO ABIERTO DE LA LEY 9/2017, TRAMITACIÓN ANTICIPADA Y REGULACIÓN ARMONIZADA; y , en virtud de las alegaciones expuestas, acuerde la nulidad del anuncio de licitación, de los pliegos y demás documentos que acompañan a los mismos.

(ii) Para el eventual supuesto que este TARCJA entendiese que no es competente para resolver el presente recurso especial en materia de contratación, respetuosamente, solicitamos que el presente escrito sea considerado como un incidente de ejecución en relación a la inadecuada ejecución de la Resolución 58/2025, de 31 de enero, dictada por este mismo TARCJA, todo ello al amparo de lo establecido en el artículo 36.3 y concordantes del 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 y, en su virtud, acuerde la nulidad del anuncio de licitación, de los pliegos y demás documentos que acompañan a los mismos, a los que se hace referencia en el cuerpo de este escrito.

(iii) Y, por último, sólo en el caso de que este TARCJA entendiese que no es competente para resolver el presente re curso especial en materia de contratación, ni para resolver el referido incidente de ejecución de la Resolución 58/2025, de 31 de enero, dictada por este mismo TARCJA, respetuosamente, solicitamos que el presente escrito sea

remitido al Tribunal Competente con indicación de que el mismo ha sido interpuesto dentro del plazo legalmente establecido, ante el cual solicitamos la misma pretensión definida en el subapartado (i) anterior".

En el primer motivo de impugnación, denuncia la falta de unidad funcional entre las prestaciones objeto del contrato en los nuevos pliegos aprobados en ejecución de la Resolución 58/2025, en la medida que considera que el órgano de contratación vuelve a integrar, en un único contrato, la gestión de la zona regulada de estacionamiento (ORA), la ejecución de obras de asfaltado, y la prestación de servicios técnicos de dirección de obra y de proyecto, por lo que considera que no se ha cumplido "*la necesidad de justificar con rigor técnico y funcional dicha acumulación de prestaciones".*

Alega que, si bien en los nuevos pliegos se ha procedido a delimitar geográficamente las zonas de intervención, no se ha atendido la exigencia principal de justificar -desde una perspectiva técnico-funcional y no meramente organizativa o económica- la vinculación material entre la ejecución de las obras y la prestación principal del contrato. Manifiesta, al respecto, que, de acuerdo con la argumentación de nuestra Resolución, la simple delimitación geográfica de las obras de pavimentación a las zonas de estacionamiento regulado no resuelve ni subsana la carencia de justificación técnica y funcional para la integración de las diversas prestaciones, dejando sin acreditar nuevamente que la explotación de los estacionamientos necesariamente incluya la ejecución de las obras de pavimentación y asfaltado.

Con finalidad ilustrativa inserta un cuadro comparativo entre la justificación de las obras a realizar en el estudio de viabilidad (correspondiente al expediente 11763/2024) y en el estudio de viabilidad correspondiente al expediente objeto de impugnación.

Según expone la recurrente, tanto la memoria justificativa como el estudio de viabilidad se centran en argumentar la complementariedad de las prestaciones de concesión de servicios y contrato de obras mediante la delimitación geográfica de las obras a realizar en las zonas destinadas al estacionamiento regulado, lo que, a su juicio, es un "requisito de mínimos" pero no suficiente para justificar la complementariedad de las prestaciones y la concurrencia de unidad funcional.

En definitiva, considera que el presente expediente desoye lo dictaminado por este Tribunal en cuanto a la teoría de la unidad funcional de las distintas prestaciones conforme al artículo 34.2 de la LCSP y su correcta justificación, e invoca, además de la argumentación contenida en nuestra Resolución 58/2025, la Resolución 1132/2021 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, solicitando la nulidad de los pliegos por incumplimiento del mencionado precepto.

En el segundo motivo de impugnación, la recurrente esgrime la incorrecta calificación jurídica del contrato como concesión de servicios en lugar de un contrato mixto, y acude a la regulación que, respecto de estos últimos, establece la LCSP, en concreto, el artículo 18, en conexión con el artículo 34.2 que prevé que solo podrán fusionarse prestaciones correspondientes a diferentes contratos cuando estas prestaciones se encuentren directamente vinculadas entre sí y mantengan relaciones de complementariedad que exijan su consideración y tratamiento como una unidad funcional dirigida a la satisfacción de una determinada necesidad o la consecución de un fin institucional propio de la entidad contratante.

Alega que esa incorrecta calificación jurídica del contrato y de la normativa que le es aplicable tiene efectos sustanciales en la licitación en tanto afecta a la solvencia técnica exigida, a los criterios de adjudicación y a la evaluación de ofertas, vulnerando los principios de legalidad, concurrencia, igualdad de trato y transparencia,

por lo que concluye que el contrato debió calificarse como un contrato mixto, con aplicación combinada del régimen de concesión de servicios, de contrato de obras y de contrato de servicios.

En el tercer y último motivo de impugnación, denuncia la falta de publicación de todos los CPV´s que componen el contrato en el anuncio de licitación publicado tanto en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE) y en la plataforma de contratación del Sector Público que omite dos códigos CPV´s representativos del objeto contractual, en concreto:

i. 45233222-1 Trabajos de repavimentación de carreteras
ii. 45233223-6- Trabajos de rehabilitación de calzadas.

Alega que la omisión de estos códigos en el anuncio de licitación en el DOUE y en la plataforma de contratación contraviene lo dispuesto en el artículo 135.1 de la LCSP que exige de manera expresa que el anuncio de licitación publicado en el DOUE contenga todos los CPV´s correspondientes al objeto del contrato, en especial, cuando supera los umbrales de regulación armonizada. Asimismo, denuncia la infracción del artículo 22.2 de la Directiva 2014/24/UE que impone a los poderes adjudicadores la obligación de proporcionar una descripción clara, completa y precisa del objeto del contrato siendo la identificación de los CPV´s una herramienta esencial para la identificación automatizada por parte de los licitadores. Al respecto, invoca la Resolución 366/2022, de 6 de julio, de este Tribunal que estimó parcialmente un recurso por divergencia entre los CPV´s recogidos en el anuncio de información previa y en el anuncio de licitación.

Concluye que la omisión denunciada supone un vicio de nulidad de pleno derecho, de conformidad con el artículo 47.1 e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, al haberse incumplido una formalidad esencial del procedimiento.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

Aparte de la alegación sobre la falta de competencia, y la inadmisión del recurso por falta de legitimación de la recurrente, que han sido expuestas y analizadas por este Tribunal en los fundamentos de derecho primero y segundo de la presente Resolución, sobre el fondo del asunto, el informe del órgano solicita la desestimación del recurso sobre la base de las alegaciones que, de manera sistemática, se exponen a continuación:

Primera.- Sobre la incorporación al objeto del contrato de prestaciones entre las que no existe vinculación objetiva.

El informe señala, en primer lugar, que la recurrente parte de una confusión conceptual puesto que no estamos ante un contrato mixto sino ante un contrato de concesión de servicios que contempla la ejecución de obras conforme al artículo 285.2 de la LCSP. Insiste en la vinculación de la obra (asfaltado) -que forma parte del objeto del contrato- a la prestación principal (regulación de los estacionamientos) como se desprende del estudio de viabilidad al referirse al asfaltado y señalización obra obras necesarias a acometer únicamente de las zonas que van a ser objeto de regulación.

Alega que, lejos de incorporar el objeto contractual prestaciones adicionales o desvinculadas, el contrato configura una prestación unitaria e integrada dirigida a garantizar la implantación y explotación del sistema ORA como servicio público de competencia municipal sobre una infraestructura viaria cuya situación actual impide su puesta en marcha sin una intervención material previa.

Asimismo, el informe indica que, a la vista de los fundamentos de derecho de la Resolución 58/2025, recaída en el RCT 17/2025, el órgano de contratación procedió a reformular y ampliar el expediente de contratación incorporando los elementos técnicos necesarios cuya ausencia fue objeto de reproche e incorporando una justificación específica, detallada y orientada a dar cumplimiento a lo dictaminado por el Tribunal, considerando que se realizaron todas las actuaciones señaladas en la Resolución, incorporando la justificación y motivación, tanto en el anteproyecto redactado, como en la memoria justificativa y en los pliegos que rigen la licitación, dando con ello debido cumplimiento a la mencionada Resolución.

Por otra parte, pone de relieve que, de la lectura del estudio de viabilidad y pliego de condiciones, resulta que la ejecución de las obras supone únicamente un 15% de la totalidad del valor estimado (VE) del contrato, por lo que, según manifiesta, carecen de sentido las afirmaciones de la recurrente al respecto, salvo que respondan al interés legítimo empresarial de licitar un contrato con el menor porcentaje de inversión y coste posible y el mayor ingreso para aumentar su beneficio.

Insiste en que, como resulta del estudio de viabilidad (en concreto, menciona el apartado 1.9) el Ayuntamiento no dispone de los recursos técnicos ni presupuestarios suficientes para afrontar estas obras con medios propios, por lo que la configuración unitaria del contrato resulta no solo legalmente posible, sino técnica y económicamente necesaria y razonable. Menciona la Resolución 60/2025 de este Tribunal que recoge la doctrina consolidada sobre el margen de discrecionalidad del órgano de contratación a la hora de definir el objeto contractual.

Finalmente, esgrime que aun cuando no se ha justificado por la recurrente cuál es la causa restrictiva de la competencia que le impide presentarse a la licitación, la alegación formulada al respecto carece de fundamento en la medida que expresamente se prevé que la ejecución de las obras sea realizada por persona distinta a la adjudicataria, exigiendo que la empresa que vaya a ejecutar la sobras sí disponga de la clasificación exigida.

Segunda.- Sobre la calificación jurídica del contrato como de concesión de servicios.

El informe del órgano reproduce las consideraciones y análisis efectuado en la Resolución 57/2025 recaída en el RCT 18/2025 interpuesto también contra la anterior licitación del contrato y en la que, al analizar la naturaleza jurídica y calificación de la contratación proyectada como una prestación de servicios o de concesión de servicios, se concluía que el contrato examinado estaba correctamente calificado en el pliego como concesión de servicios.

Concluye, por tanto, que siendo correcta la calificación del contrato realizada y resultando que en la licitación que se impugna el objeto es el mismo, y las cláusulas del PCAP son de igual redacción a las examinadas en su día, debe considerarse correcta la calificación jurídica y desestimar el motivo.

Invoca, asimismo, la doctrina de este Tribunal sobre la inadmisión de recursos que se deduzcan contra cláusulas de un pliego ya juzgado, por los efectos de la cosa juzgada administrativa, que impide que el recurrente vuelva a plantear y esgrimir los mismos motivos y fundamentos jurídicos que ya han sido enjuiciados y resueltos en vía administrativa.

Tercera.- Sobre la falta de publicación de todos los CPV´s del contrato.

Se opone al motivo de impugnación esgrimiendo, en primer lugar, la falta de interés legítimo de la recurrente ya que, al no tratarse de una empresa de obras sino de servicios de estacionamiento, difícilmente le perjudica la omisión de los CPV´s que denuncia, poniendo de manifiesto, además, la incongruencia con las afirmaciones que sustentan el fondo del recurso.

Considera que el motivo debe ser inadmitido, y en todo caso, desestimado acudiendo a la doctrina consolidada del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales que ha declarado (menciona la Resolución 78/2018, de 26 de enero del referido Tribunal) que los códigos CPV´s cumplen una función meramente descriptiva y clasificatoria dentro del procedimiento de contratación pública, siendo subsanable, por tanto, cualquier error en la determinación del CPV. Por tanto, considera que, aun admitiendo a efectos meramente dialécticos la omisión en el anuncio de licitación de uno o varios de los CPV´s relativos a actuaciones accesorias, ello no desvirtuaría ni modificaría la verdadera configuración del objeto del contrato, puesto que tampoco impide a los operadores conocer el contenido completo de las prestaciones a realizar que quedan perfectamente definidas en los pliegos y en la documentación técnica. En apoyo de su pretensión cita la Sentencia de 10 de noviembre de 2022, del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante, TJUE) recaída en el asunto C-486/21, ECLI:EU:C:2022:868 que establece que, aunque los códigos CPV están destinados a facilitar que los operadores económicos tengan conocimiento de los anuncios de licitación correspondientes a su sector de actividad, solo representan uno de los elementos de la descripción del objeto del contrato.

La recurrente alega además, que, por regla general, la mención de un código CPV erróneo no tiene consecuencias, y que el error sería relevante si constituyese un indicio de la voluntad del poder adjudicador de perjudicar los intereses de uno o de determinados operadores económicos y, por tanto, de falsear la competencia, puesto que, en tal caso, se estaría infringiendo el artículo 18.1, segundo párrafo, de la Directiva 2014/24/UE, sobre contratación pública, que prohíbe que la contratación se conciba para restringir artificialmente la competencia, con la intención de favorecer o perjudicar indebidamente a determinados operadores económicos, circunstancia que , según señala, por motivos obvios no concurren en el presente supuesto.

3. Alegaciones de DORNIER.

Se opone a los motivos de impugnación y solicita la desestimación del recurso sobre la base de las alegaciones que efectúa con el contenido que obra en actuaciones que damos aquí por reproducido, sin perjuicio de que se expongan al hilo de las consideraciones que efectuamos a continuación.

SEXTO. Fondo del asunto. Consideraciones del Tribunal.

En el enfoque de la presente controversia hemos de abordar en primer lugar, la cuestión relativa al incumplimiento de la ejecución (o indebida ejecución de nuestra Resolución 58/2025, de 31 de enero) que, tal y como se indicaba con anterioridad, es planteado de manera *sui generis* por la recurrente en los términos que ya hemos expuesto.

Pues bien, nuestra Resolución 58/2025, de acuerdo con las consideraciones allí efectuadas, estimó parcialmente el recurso especial interpuesto 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 Ayuntamiento de Almonte y, en consecuencia, anuló los citados actos y aquellos otros del expediente relacionados con su aprobación.

Entre otras consideraciones, en línea con los motivos de impugnación entonces esgrimidos, y estimados en aquel pronunciamiento, este Tribunal indicó:

1º Respecto de la incorrecta configuración del objeto contractual que, si bien la Administración goza de discrecionalidad técnica a la hora de definir el objeto del contrato, ello no enervaba la debida justificación de

aquel en el expediente y en las previsiones de los pliegos, máxime cuando la configuración de la contratación, en aquel expediente, 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.

2º Respecto de la justificación de la unidad funcional entre las diversas prestaciones, en aquella Resolución se indicó que las razones aducidas en la memoria justificativa que aludían, 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 eran razones suficientes para justificar una complementariedad objetiva entre las prestaciones contractuales que pretendían aglutinarse, y por tanto, que la envergadura económica del contrato unido a su duración eran elementos o factores, todos ellos que debían ponderarse, para apreciar la bondad de acudir en su caso, al contrato mixto, por la incidencia en los principios básicos en la contratación pública.

Por lo que respecta a esta cuestión, el informe del órgano al recurso indica lo siguiente:

"1º En el seno del Expte. 11763/2024 convocado en su día por este Ayuntamiento para el Contrato de concesión de servicios, se dictada sendas resoluciones por ese Tribunal anulando la convocatoria de la Licitación y el expediente.

2º En ejecución de dichas resoluciones por este Ayuntamiento, se Anulaba la Convocatoria de la Licitación y se archivaba y finalizaba ese expediente, por lo que con esa Anulación finalizaba en todo caso la ejecución de las Resoluciones de ese Tribunal.
3º Posteriormente se tramita nuevo expediente (nº 4623/2025), desde su inicio hasta la aprobación de la convocatoria de la Licitación y publicación, en cuyo seno se interpone el presente Recurso, subsanando todas las consideraciones que fueron causa de nulidad del anterior procedimiento, en ejecución de las resoluciones, tal y como se ha acreditado en este Informe.
Es decir, estamos no en fase de ejecución de Resolución alguna (ya finalizada con la Anulación de la Licitación y archivo del expediente 11763/2024) sino ante la completa tramitación de un nuevo expediente en su totalidad, absolutamente distinto e independiente del que fuera en su día anulado por el TARCJA.

Del propio Recurso presentado por parte del recurrente se deduce tal extremo, y únicamente se pretende por parte de la recurrente provocar dilaciones en base a "artimañas jurídicas". Carece de fundamentación jurídica calificar el documento de incidente de ejecución de una resolución del TARCJA y a su vez esgrimir nuevos motivos de impugnación por parte de la recurrente, así como volviendo a traer los mismos motivos de impugnación que ya fueron resueltos en el anterior Recurso de forma desfavorable a los intereses de la recurrente, como a continuación veremos(…)"

Pues bien, hemos de convenir con el órgano de contratación que no estamos ante un incidente de ejecución de la Resolución 58/2025, de este Tribunal por las razones que exponemos a continuación.

Sin prejuzgar este Tribunal la finalidad pretendida por la recurrente en el planteamiento de la pretensión de formular de manera condicional un incidente de ejecución (con carácter subsidiario y para el caso de que este Tribunal se declarase incompetente para conocer del recurso especial interpuesto) entendemos que carece de sentido lo alegado por aquella, ya que el órgano de contratación, tal y como señala en el informe, en ejecución de nuestra Resolución anuló la licitación anterior, los pliegos y demás documentación y actos relacionados con el expediente de contratación. Por ello, consideramos que ha ejecutado formalmente nuestra Resolución que -no hemos de olvidar- además, no obligaba a la convocatoria de una nueva licitación (lo cual queda dentro de la

potestad del órgano de contratación) sino que obligaba a la anulación de la licitación anterior, cosa que aquel llevó a cabo.

Cuestión distinta es que la recurrente cuestione en este momento y frente a los nuevos pliegos aprobados la falta de justificación, a su juicio, de la unidad funcional entre las prestaciones o cuestione de nuevo la incorrecta calificación jurídica de la contratación proyectada, aparte del motivo referente a la omisión de los CPV´s en el anuncio de licitación, cuestiones todas ellas que serán abordadas a continuación, sin perjuicio de la suerte que hayan de correr en cada caso los diferentes motivos de impugnación esgrimidos.

Primero. Sobre el motivo de impugnación referido a la falta de justificación de la unidad funcional entre las prestaciones objeto del contrato.

La recurrente cuestiona la falta de justificación -desde una perspectiva técnico-funcional- de la vinculación material entre la ejecución de las obras y la prestación principal del contrato, incidiendo en que el órgano ha desatendido la corrección de los pliegos conforme a lo dictaminado por este Tribunal en la Resolución 58/2025, considerando insuficiente, en definitiva, la modificación de aquellos mediante la simple delimitación geográfica de las obras de pavimentación y asfaltado a las zonas de estacionamiento regulado (ORA) lo que, a su juicio, no subsana la carencia de justificación técnica y funcional.

Por lo que respecta a esta cuestión, el informe del órgano al recurso indica lo siguiente, que, por su relevancia, conviene transcribir:

" *(..) a la vista de los citados fundamentos del Tribunal, y con pleno respeto a dicho pronunciamiento, el órgano de contratación ha procedido a reformular y ampliar el expediente de contratación, incorporando los elementos técnicos cuya ausencia fue objeto de reproche, dotando al procedimiento de una justificación específica, detallada y directamente orientada a dar cumplimiento a las exigencias del Tribunal:*

1º Se Redacta Documento Reformado al Anteproyecto de Asfaltado, y únicamente son objeto de pavimentación (como máximo) las Calles/vías que van a ser objeto de Regulación de Estacionamientos, ***eliminando de las previsiones que fueron inicialmente consideradas aquellas Calles y Vías no reguladas y aquellas que aún siendo reguladas se considera que su estado actual no requiere de pavimentación****.*
El nuevo importe de ejecución (IVA excluido) del reformado redactado asciende al importe de 5.522.400,00 € (importe anterior 6.257.021,69 €)
Por ende, ***el asfaltado a realizar únicamente se circunscribe*** *(con carácter de máximo) a* ***la Zona de estacionamiento regulado que va a ser objeto de explotación****, al objeto de establecer la vinculación material entre ambas prestaciones (explotación y obras que comprende conforme al citado art. 285.2 LCSP).*

2º En consecuencia con lo anterior, se modifica el Estudio de Viabilidad redactado, en el que se tiene en cuenta el nuevo importe de las obras a ejecutar (5.522.400,00 € IVA excluido) y los datos económicos derivados de dicha modificación. Es más, y como se deduce del Estudio de Viabilidad, el objeto del contrato responde a una finalidad netamente unitaria, fundada en criterios de funcionalidad y optimización de recursos:

"La finalidad y justificación del contrato propuesto, como se ha indicado, es la gestión indirecta, mediante concesión de servicio de titularidad y competencia de esta Entidad, siendo susceptible de explotación económica por particulares. Con ella se pretende cubrir la demanda de estacionamientos en las Zonas objeto de Regulación,

definiendo el servicio como el instrumento que resulta más adecuado para conseguir un uso equitativo de los espacios disponibles."
Y añade, expresamente, el mismo documento:

"La no división en lotes del contrato se justifica en tanto que el contrato de concesión integra un único servicio público, cuya gestión será realizada de forma conjunta para lograr una mejor gestión y optimización de ofertas y por tanto no es conveniente su división."

3º Se modifica el texto del PCAP inicial aprobado al objeto de incluir las modificaciones resultantes de los documentos anteriores.

4º Se añade como Anexo al PCAP inicial Plano detallado y comprensivo de las Zonas reguladas y calles que comprende, al objeto de delimitar y clarificar perfectamente la aplicación de la regulación y su relación con la pavimentación a realizar exclusivamente en las mismas. Con este Anexo, la conexión técnica y funcional entre las obras proyectadas y el servicio ORA no solo se afirma, sino que se acredita mediante la identificación directa y pormenorizada de los viales afectados, los cuales coinciden con las zonas objeto de regulación de estacionamiento.

En resumen, se realizan todas las actuaciones señaladas, constando la motivación y justificación, tanto en el Anteproyecto redactado, como en la memoria Justificativa del contrato y Pliegos que rigen la Licitación, actuando en estricta consonancia con la doctrina interpretativa del propio TARJCA, quien en su Resolución nº 58/2025, referida al expediente anterior sobre esta misma actuación, no cuestionó la posibilidad de integrar ambas prestaciones, sino que exigió únicamente una motivación técnica que acreditase su vinculación funcional, cosa que, como se desarrollará infra, ha sido plenamente atendida en el presente procedimiento" (la negrita no es nuestra)

DORNIER, por su parte, en su escrito de alegaciones, en línea con lo defendido por el órgano sostiene, en síntesis, que este ha procedido a acatar lo dictaminado por este Tribunal, justificando la unidad funcional por la vinculación material entre la gestión de la zona regulada y las obras de asfaltado (limitadas a las zonas que van a ser objeto de la explotación del servicio) indicando, asimismo, que tanto la memoria justificativa del contrato como el estudio de viabilidad justifican la contratación proyectada. Concluye que la recurrente efectúa una interpretación "sesgada y partidista" del contenido del pliego y de las resoluciones del Tribunal, sin indicar las razones por las que la configuración de aquel le perjudica a la hora de licitar el contrato.

Pues bien, a fin de enfocar debidamente la cuestión controvertida debemos partir de la doctrina consolidada de este Tribunal y del resto de órganos de resolución de recursos contractuales, sobre el ámbito de libertad y discrecionalidad de que goza el poder adjudicador en la configuración del objeto del contrato. En este punto, se ha de acudir a la reiterada doctrina acuñada por este Tribunal (v.g., entro otras, Resoluciones 249/2016, 295/2016, 203/2017, 8 104/2018, 109/2018, 158/2018, 189/2018, 144/2019, 146/2019 y 230/2020) conforme a la cual 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, asimismo señala el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (v.g., entre otras muchas, las Resoluciones 244/2016, 362/2022 y 812/2022), el contrato debe ajustarse a los objetivos que la Administración contratante persigue para la consecución de sus fines, correspondiendo a esta apreciar las necesidades a satisfacer con el contrato y siendo la determinación del objeto del contrato una facultad discrecional de la Administración, sometida a la justificación de la necesidad de la contratación y a las limitaciones de los artículos 28.1 y 99 de la LCSP. Por ello, señala el citado Tribunal que la pretensión de la recurrente no puede sustituir a la voluntad de la Administración en cuanto a la configuración del objeto del contrato y a la manera de alcanzar la satisfacción de los fines que persigue. Y concluye que no deben olvidarse, pues, las amplias facultades del órgano de contratación a la hora de la determinación y conformación del objeto contractual, gozando de un amplio margen de discrecionalidad para determinar los requisitos técnicos de la prestación que se pretende contratar.

En nuestra Resolución 58/2025 poníamos de manifiesto que en el expediente de contratación y en los pliegos que fueron anulados, se advertía una ausencia de justificación de la unidad funcional entre las diferentes prestaciones que configuran el objeto del contrato, que impedía, además, la determinación correcta del régimen jurídico ante la falta de clarificación de las prestaciones principales y accesorias. En concreto, nos referíamos a que no se precisaba ni siquiera que el alcance de la ejecución de las obras de asfaltado únicamente quedara delimitada a la superficie o zona de estacionamiento (ORA) que iba a ser objeto de explotación, único supuesto en que, como allí decíamos, podría apreciarse una vinculación material y objetiva ente las distintas prestaciones, resultando insuficientes, a juicio de este Tribunal, las razones aducidas entonces para la acumulación de todas las prestaciones en un solo contrato único como el que se proyectaba.

Es necesario, por tanto, acudir a los nuevos pliegos y al expediente de contratación, a fin de resolver la cuestión suscitada.

Así, la cláusula 4º "*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 (que se configura como prestación principal del contrato en los términos establecidos en la cláusula 5.4.2 del PPT) con sujeción a lo previsto en este Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares y las condiciones y requisitos establecidos en el Pliego de Prescripciones Técnicas.

B) De igual forma, el Adjudicatario del procedimiento, por el hecho de serlo, y formando parte del presente Contrato (como prestación obligatoria conforme al artículo 285.2 de la Ley 9/2017) 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 asfaltado de la Zona Regulada (conforme al Modificado de Anteproyecto aprobado por el Ayuntamiento) teniendo además obligación de redactar el proyecto de ejecución y demás documentos técnicos necesarios para su ejecución, así como la Dirección de obra necesarias".

Por su parte, en la cláusula 5.4.2 del PPT a la que se refiere la cláusula antes citada establece lo siguiente:

***"4.2 En relación con lo establecido en el PCAP que rige la licitación, se señalan como prestación principal y que no podrá ser objeto de Subcontratación, en mérito a lo señalado en el art. 296 de la Ley 9/2017, las siguientes actuaciones**:*
- La gestión integral del servicio con personal propio debidamente uniformado y equipado para las tareas de control del estacionamiento, mantenimiento de las instalaciones, así como para la atención al ciudadano y gestión administrativa - financiera del servicio.

- Labores de recaudación de los Parquímetros
- La colaboración con el Ayuntamiento en la realización de estudios de aparcamiento en todo el término municipal de Almonte, así como para la consecución de mejoras del servicio a los ciudadanos.
- Las tareas de control y vigilancia efectiva de las plazas de estacionamiento regulado, y reservas especiales dentro de las zonas reguladas.
- Gestión de los expedientes sancionadores de infracciones cometidas en el ámbito del servicio de estacionamiento regulado
- Gestión de Residentes. Gestión, el control y distribución anual y/o implementación de todas las tarjetas y autorizaciones de residentes.

4.3 Se señalan expresamente como actuaciones susceptibles de Subcontratación, las siguientes:
1º Ejecución de las Obras de asfaltado. Se advierte no obstante, que las citadas obras deberán realizarse por Empresa que posea la Clasificación señalada en este 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.
2º Suministro de Equipos y tecnologías necesarios para implementar un sistema de proceso de datos y comunicaciones en la gestión del servicio. Suministro de Software de gestión, Parquímetros, su Montaje y desmontaje
3º Montaje y desmontaje de Señalización vertical
4º Mantenimiento asfalto Zona regulada.
5º Pintado señalización horizontal
6º Suministro APP pago móvil
7º Cualesquiera otra no señalada expresamente como prestación principal en el apartado anterior (4.2) del presente Pliego".

Asimismo, en la memoria justificativa del contrato, obrante en el expediente administrativo (en adelante, EA) consta, por lo que aquí nos interesa, lo siguiente:

"(…) Sobre las Obras de Asfaltado. - *Determina el Tribunal:* ***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.***
.. ***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*
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.***

En cumplimiento de los indicados fundamentos del Tribunal, se han verificado las siguientes actuaciones:
1º Se Redacta Documento Reformado al Anteproyecto de Asfaltado, y únicamente son objeto de pavimentación (como máximo) las Calles/vías que van a ser objeto de Regulación de Estacionamientos, ***eliminando de las previsiones que fueron inicialmente consideradas aquellas Calles y Vías no reguladas y aquellas que aún siendo reguladas se considera que su estado actual no requiere de pavimentación****.*

El nuevo importe de ejecución (IVA excluido) del reformado redactado asciende al importe de 5.522.400,00 € (importe anterior 6.257.021,69 €)
Por ende, ***el asfaltado a realizar únicamente se circunscribe*** *(con carácter de máximo) a* ***la Zona de estacionamiento regulado que va a ser objeto de explotación****, al objeto de establecer la vinculación material entre ambas prestaciones (explotación y obras que comprende conforme al citado art. 285.2 LCSP).*
2º En consecuencia con lo anterior, se modifica el Estudio de Viabilidad redactado, en el que se tiene en cuenta el nuevo importe de las obras a ejecutar (5.522.400,00 € IVA excluido) y los datos económicos derivados de dicha modificación (…)"

Por otra parte, si acudimos a lo dispuesto en el apartado 3. "*Justificación de la necesidad del contrato"* y, en concreto, en el apartado 3. 5 *"Obras*", se indica lo siguiente:

"Estamos ante Contrato de Concesión de Servicios que contempla la ejecución de obras (como permite y prevé la Ley 9/2017 LCSP). La vinculación de la obra (asfaltado) que forma parte del objeto del contrato con su prestación principal (regulación de los estacionamientos), se refiere al asfaltado (puesta en carga y en las debidas condiciones de circulación, rodaje, señalización de las Zonas Reguladas, etc, etc) ***únicamente (como máximo) de las calles y viarios que van a ser objeto de regulación.***
De este modo, se ha delimitado de forma detallada en el Reformado de Anteproyecto redactado el ámbito de actuación, se señala en el mismo:

1.1.2 Antecedentes*.*
Se redacta el presente reformado de Anteproyecto por encargo del Excmo. Ayuntamiento de Almonte, con la finalidad de modificar el alcance de las calles que van a ser asfaltadas, en cumplimiento de Resolución del Tribunal de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía (RCT 17/2025).
De acuerdo con ello, y en cumplimiento de los fundamentos de la indicada Resolución del Tribunal, se realizan las siguientes actuaciones:
1º Se Redacta el presente Documento Reformado al Anteproyecto de Plan de Asfaltado, y únicamente ***serán objeto de pavimentación (como máximo) las Calles/vías que van a ser objeto de Regulación de Estacionamiento (Zona ORA), eliminando de las previsiones que fueron inicialmente consideradas aquellas Calles y Vías no reguladas*** *y aquellas que aún siendo reguladas se considera que su estado actual no requiere de asfaltado.*
2º Consecuencia de lo anterior, ***el asfaltado a realizar únicamente se circunscribe (con carácter de máximo) a la Zona de estacionamiento regulado que va a ser objeto de explotación, al objeto de establecer la vinculación directa material entre ambas prestaciones (explotación y obras que comprende conforme al art. 285.2 de la Ley 9/2017- LCSP-).***
En base a esta actualización se redactará estudio de viabilidad económica y otros documentos, que sean necesarios para la preparación de una licitación mediante una concesión de servicios a desarrollar por el Ayuntamiento con posterioridad.
El presente Anteproyecto contempla las obras de ejecución, rehabilitación, conservación y mantenimiento de la calzada en lo que será la Zona Regulada de Estacionamientos en Matalascañas*, en los sectores indicados, en las que se aprecian distintos grados de deterioro (disgregados, fisuados, blandones,…).*
El deficiente estado del pavimento de la calzada hace imprescindible la intervención en las mismas para su reparación. Por ello se intervendrá en el pavimento existente. Las actuaciones a realizar se ubicarán según se indican en la planimetría adjunta(ANEXO. 3)
1.1.3. Descripción de las obras.
Las obras consisten en reparación del ***firme asfáltico existente, únicamente en las calles y viarios Objeto de Regulación de estacionamientos (Zona ORA) antes mencionadas y relacionadas****, así como la formación de pasos elevados que se consideren necesarios en la calzada de alguna de ellas, así como su señalización horizontal y*

vertical. ***No se realiza actuación de asfaltado en ninguna Calle/Viario que no sea objeto de Regulación de estacionamientos,*** *por lo que el asfaltado a realizar únicamente se circunscribe (con carácter de máximo) a dicha Zona de estacionamiento regulado (art. 285.2 de la Ley 9/2017- LCSP-).*
Se adaptaran 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 SURJF S (S-12) de 5 centímetros de espesor en todos los viarios indicados.

En suma, se encuentra perfectamente delimitada la actuación, y su vinculación directa con la Regulación de Estacionamiento objeto del Contrato, puesta en carga y en las debidas condiciones de circulación, rodaje, señalización, etc, eso sí, únicamente en las Zonas que van a ser objeto de regulación" (la negrita no es nuestra)

A la vista de lo anterior, entendemos que está justificada la unidad funcional entre las distintas prestaciones que conforman el objeto contractual, en los términos que analizamos en nuestra Resolución 58/2025 que ha dado origen a los pliegos que ahora son objeto de impugnación. Como la entidad interesada desliza en su escrito de alegaciones, advertimos que la recurrente efectúa una interpretación sesgada del criterio manifestado por este Tribunal cuando señala que la simple delimitación geográfica de las obras de pavimentación a las zonas de estacionamiento regulado no subsana la carencia de justificación técnica cuando, por el contrario, lo que decíamos era que el único supuesto en que podría apreciarse una vinculación material y objetiva ente las distintas prestaciones era precisar que el alcance de la ejecución de las obras de asfaltado únicamente quedaba delimitada a la superficie o zona de estacionamiento (ORA) que va a ser objeto de explotación, lo que ha corregido el órgano de contratación en el sentido indicado.

Además, en la memoria se justifica que el deficiente estado del pavimento de la calzada hace imprescindible las obras de reparación en la Zona Regulada de Estacionamiento de Matalascañas, describiendo las obras a realizar que consistirán en la reparación del firme asfáltico existente (únicamente en las calles y viarios objetos de Regulación de Estacionamientos) así como la formación de pasos elevados que se consideren necesarios en la calzada y su señalización horizontal y vertical.

Por otra parte, también se ha previsto en los pliegos, acorde con las consideraciones efectuadas por este Tribunal, la debida diferenciación entre prestación principal y prestaciones accesorias estableciéndose en las cláusulas 5.4.2 y 5.4.3 del PPT las actuaciones que suponen la prestación principal del contrato (que no podrán ser objeto de subcontratación) y las actuaciones que sí podrán serlo. Asimismo, aparte de la justificación funcional de la configuración del objeto contractual -desde el punto de vista de la complementariedad de las obras y de la explotación del servicio-, en los términos analizados, el apartado 3.3 de la memoria -al justificar la elección de la contratación y las ventajas cualitativas y cuantitativas- pone de manifiesto las ventajas de carácter no solamente económico (como la imposibilidad real y económica del Ayuntamiento de afrontar el coste de la implantación del servicio, o la capacidad de endeudamiento), sino también aspectos técnicos como el aprovechamiento del "Know how" del concesionario, o los efectos positivos de la gestión indirecta de los gestores privados reservándose el Ayuntamiento la tutela del servicio, y la protección de los derechos de los usuarios.

Por consiguiente, y circunscrito el motivo de impugnación de la recurrente a la falta de justificación de la unidad funcional de las prestaciones en la contratación proyectada, tras el análisis de la documentación, y por las razones expuestas, el motivo ha de ser desestimado.

Segundo.- Sobre el motivo de impugnación referido a la incorrecta calificación del contrato como una concesión de servicios en lugar de un contrato mixto.

La desestimación del motivo anterior influye de manera determinante en el análisis del segundo motivo de impugnación planteado puesto que la recurrente vuelve a cuestionar la calificación efectuada en los pliegos de la contratación como concesión de servicios, al manifestar que, en síntesis, que el análisis de la cláusula 1 del PPT permite incluye una serie de obligaciones impuestas al adjudicatario que no pueden considerarse accesorias ni absorbidas por la ejecución material de las obras ni por la explotación del servicio.

Por su parte, el órgano de contratación alega que el motivo debe ser inadmitido porque la recurrente plantea una cuestión ya resuelta, y en su caso, desestimado, al entender que la contratación proyectada responde a la figura de un contrato de concesión de servicios con ejecución de obras, que encuentra acomodo en todo caso en el artículo 285.2 LCSP.

DORNIER, por su parte, alega que el contrato ya fue calificado como contrato de concesión de servicios en la anterior licitación, y el recurrente, que también recurrió dicha licitación, no denunció en ese momento esa presunta calificación incorrecta del contrato, lo que denota la evidente mala fe del recurrente, quien, a su entender, únicamente busca seguir dificultando y dilatando el proceso de licitación de manera premeditada, por lo que considera que se trata de una cuestión que ha devenido firme.

Partiendo de lo anteriormente expuesto, lo primero que tenemos que clarificar es que, efectivamente, la calificación jurídica de la contratación proyectada fue impugnada y objeto de análisis en nuestros pronunciamientos anteriores, llegando a la conclusión en la Resolución 58/2025 que era necesario previamente clarificar el carácter principal o accesorio de las distintas prestaciones, aparte de la vinculación o complementariedad de aquellas en orden a la satisfacción del fin público La conclusión alcanzada por este Tribunal respecto de la necesaria justificación y clarificación del alcance de las prestaciones y, que, en su caso, la existencia de unidad funcional o vinculación material entre las distintas prestaciones no se veía desvirtuada por la alegación que el órgano de contratación hacía en el informe al recurso, como también defiende ahora, que se trata de una concesión de servicios con ejecución de obras amparada en el artículo 285.2 de la LCSP.

Pues bien, aun cuando dicha cuestión que ahora vuelve a plantearse por la recurrente (fundamentando el interés legítimo que le asistiría en este caso de manera implícita -que no expresa-, en los efectos sustanciales que tendría en su caso en la licitación una errónea calificación del contrato como de concesión de servicios) hemos de abordar la cuestión en la medida que los pliegos han sido modificados, en los términos y con la extensión que han sido analizados al abordar el primer motivo de impugnación, y en concreto, en la determinación del carácter principal y accesorio de las prestaciones (clausula 5.4.2 y 5.4.3 del PPT) así como la reducción del ámbito de la ejecución de las obras que se vincula materialmente y se circunscribe únicamente al ámbito espacial coincidente con la Zona de Estacionamiento Regulado.

Por ello, teniendo 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 fueron abordadas en la Resolución 57/2025, ha de concluirse que, a la vista del carácter principal de la prestación consistente en la explotación del servicio de estacionamiento regulado, y dada la justificación de la unidad funcional de la contratación, nada obsta para concluir que nos encontramos ante el supuesto previsto en el artículo 285.2 de la LCSP puesto que un análisis racional de las prestaciones que componen el contrato, tal y como ha sido delimitado en los pliegos que ahora son objeto de impugnación, nos lleva a vislumbrar:

- que las prestaciones están vinculadas entre sí,

- y que son 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, que es el que se refleja en la memoria justificativa.

No sucedía esto en los pliegos anteriores cuando, como reprochábamos en la Resolución 58/2025, de 31 de enero, la falta de clarificación impedía 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. Recordemos que en aquel pronunciamiento ya indicábamos 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 ni siquiera se precisaba que el alcance de la ejecución de las obras de asfaltado únicamente quedaba delimitado a la superficie o zona de estacionamiento (ORA) que va a ser objeto de explotación.

Por ello, entendemos que, habida cuenta la modificación de los pliegos en el sentido indicado, clarificada la distinción entre la prestación principal y accesorias, y justificada la complementariedad entre la ejecución de la sobras necesarias para llevar a cabo la explotación de la concesión, y la realización de la finalidad institucional última, procede desestimar el motivo de impugnación.

Tercero.- Sobre la omisión de los CPV´s en el anuncio de licitación.

La cuestión controvertida versa sobre la omisión en el anuncio de licitación de alguno de los códigos CPV´s , en concreto, los referentes a la ejecución de las obras de repavimentación de carreteras y de rehabilitación de calzadas, lo que considera una infracción del artículo 135.1 de la LCSP por remisión al anexo III y del artículo 22. 2 de la Directiva 2014/24/UE que impone el deber de proporcionar una descripción clara, completa y precisa del objeto del contrato.

El órgano de contratación alega falta de interés legítimo de la recurrente puesto que la omisión de los CPV´s que denuncia, no le depara perjuicio alguno ya que, al no tratarse de una empresa de obras sino de servicios de estacionamiento, difícilmente le perjudica por lo que considera que el motivo debe ser inadmitido, o en todo caso, desestimado.

Pues bien, ha de apreciarse el motivo de inadmisión alegado por el órgano de contratación. No atisba este Tribunal a vislumbrar qué perjuicio en concreto le origina a la recurrente la omisión en el anuncio de licitación de los CPV´s que, por el contrario, sí figuran en el pliego por lo que, en ningún caso, puede acreditar la recurrente un desconocimiento que le hubiera originado indefensión.

Con base en las consideraciones realizadas, no procede reconocer legitimación a la persona recurrente, la cual ni ostenta la condición de licitadora por no haber participado en la licitación, como ya dijimos, e invoca esta supuesta infracción del poder adjudicador con fundamento en un interés que excede del amparado por el recurso especial en la medida que viene a ejercitar una pretensión en defensa de la legalidad que desborda el concepto de legitimación y, por tanto, el motivo debe ser inadmitido por falta de legitimación de la recurrente.

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

ACUERDA

PRIMERO. Desestimar 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 respecto de los motivos primero y segundo e inadmitir el tercer motivo.

SEGUNDO. Levantar la suspensión del procedimiento de adjudicación, adoptada por este Tribunal mediante Resolución 87/2025, de 1 de julio, conforme a lo estipulado en el artículo 57.3 de la LCSP.

TERCERO. Declarar que no se aprecia temeridad o mala fe de por lo que no procede la imposición de multa en los términos previstos en el artículo 58.2 de la LCSP.

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.