



Recurso nº 940/2026 C.A. Cantabria 36/2026

Resolución nº 1573/2026

Sección 1ª

**RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL
DE RECURSOS CONTRACTUALES**

En Madrid, a 8 de octubre de 2026.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por D. A. J. C. , en nombre y representación de ESTACIONAMIENTOS Y SERVICIOS, S.A.U., en adelante, EYSA, contra la adjudicación del procedimiento “*Concesión del servicio de gestión de estacionamientos regulados*”, con expediente n.º 3/2026, convocado por el Ayuntamiento de Comillas; este Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución.

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. El Pleno del Ayuntamiento de Comillas, como órgano de contratación, convocó el procedimiento de licitación del contrato de concesión del servicio de gestión de estacionamientos regulados, expediente n.º 3/2026, mediante procedimiento abierto, tramitación ordinaria y con sujeción a 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 (LCSP, en adelante). El contrato tiene un valor estimado de 4.837.050,00 euros.

Por acuerdo del Pleno de 6 de febrero de 2026 se aprobó inicialmente el expediente y se convocó la licitación, publicándose el anuncio en la Plataforma de Contratación del Sector Público el 9 de febrero de 2026. Advertidos errores en el cómputo del número de plazas reguladas, con incidencia en el estudio de viabilidad económica, valor estimado, precio de licitación y umbral de solvencia económica, el Pleno aprobó el 18 de febrero de 2026 la

modificación del expediente y una nueva convocatoria, publicada en la Plataforma de Contratación del Sector Público el mismo día.

Segundo. En fecha 4 de marzo de 2026 se notificó al Ayuntamiento la interposición por EYSA del recurso especial n.º 351-26 CAN-11 ante este Tribunal, dirigido contra los pliegos y la memoria justificativa de la licitación. Por Decreto de Alcaldía de 4 de marzo de 2026 se acordó suspender la licitación, solicitar del Pleno la modificación del pliego y retrotraer el expediente al momento anterior a la aprobación de los pliegos.

El Pleno, en sesión de 9 de marzo de 2026, acordó informar favorablemente la estimación de dicho recurso, aceptar las pretensiones de la recurrente, modificar el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares y la memoria justificativa aprobados el 18 de febrero de 2026, retrotraer las actuaciones y convocar de nuevo la licitación, con un plazo de presentación de ofertas de 13 días naturales.

La rectificación del anuncio de licitación junto con los pliegos se publicó en la PLACSP el 9 de marzo de 2026.

Tercero. Finalizado el plazo de presentación de proposiciones, se presentaron seis ofertas, que fueron admitidas en fase de documentación administrativa. Entre ellas, se encuentra SETEX APARKI, S.A. (SETEX, en adelante) y EYSA (actual recurrente).

Tras la apertura del archivo “B”, SETEX resultó ser la oferta mejor valorada, con un canon de 508.116 euros, obteniendo 70 puntos en el criterio canon y una puntuación total de 98 puntos. EYSA ofertó un canon de 353.000 euros y obtuvo una puntuación total de 78,63 puntos.

Cuarto. La Mesa de Contratación, tras efectuar los cálculos oportunos, acordó requerir a SETEX la justificación de su oferta por encontrarse incurso en presunción de anormalidad.

En la sesión de 7 de abril de 2026, la Mesa de contratación, a la vista del informe técnico-económico emitido por el Economista Municipal sobre la justificación de la oferta de SETEX, acuerda aceptar la justificación y continuar la tramitación del expediente sin exclusión de la oferta de SETEX por esta causa.

En el acta de dicha sesión se reflejaron las conclusiones alcanzadas en el informe que motiva la aceptación de la justificación:

“1.- Que, a su juicio, la justificación presentada por SETEX APARKI, S.A. aborda de manera directa los ámbitos típicos exigibles en el trámite (condiciones favorables de suministro, eficiencias, soluciones técnicas, innovación, cumplimiento de obligaciones y ausencia de ayudas de Estado), aportando además documentación de soporte relativa al suministro de parquímetros y servicios. Desde un enfoque económico, los factores invocados (menor inversión y financiación, menores indirectos por economías de escala, y mejora de ingresos por incremento de cumplimiento) constituyen mecanismos explicativos coherentes que pueden permitir sostener un canon superior a la media sin que ello implique necesariamente inviabilidad de la oferta, especialmente en un contrato concesional en el que el licitador asume íntegramente el riesgo operacional, y en el que la Administración no garantiza la recuperación de costes ni la rentabilidad.

2.- Que no se aprecia, con la información examinada, que la justificación sea incompleta por omitir los elementos esenciales del razonamiento económico, ni que se base en hipótesis manifiestamente inadecuadas desde un punto de vista técnico, económico o jurídico, sin perjuicio de que la Mesa pueda, si lo estima oportuno, solicitar asesoramiento técnico adicional o recabar precisiones que no alteren los elementos fundamentales de la oferta. En particular, el documento describe y enlaza causalmente los principales diferenciales respecto del estudio de viabilidad municipal, y articula una lógica económica de viabilidad (menores costes estructurales + mayores ingresos por mejora del índice de pago), que es compatible con el sistema de explotación propio de una concesión.

3.- Por lo expuesto, informa favorablemente la aceptación de la justificación presentada por SETEX APARKI, S.A. respecto de la presunción de anormalidad apreciada por la Mesa de Contratación en el canon ofertado, por considerarse conforme con las exigencias del procedimiento de justificación y evaluación de ofertas presuntamente anormales, y se propone que continúe la tramitación del expediente sin exclusión de la oferta de SETEX APARKI, S.A. por esta causa.

4.- Dado que, según el Acta de 26/03/2026, la oferta de SETEX APARKI, S.A. es la que obtiene la mayor puntuación total en la valoración automática de los criterios de adjudicación, y sin perjuicio de las comprobaciones procedimentales posteriores (requerimientos de documentación, constitución de garantía definitiva y demás trámites previos a la adjudicación y formalización), se propone al órgano de contratación que adjudique a SETEX APARKI, S.A. la concesión del servicio objeto del expediente 3/2026, por presentar la mejor relación calidad-precio conforme a los criterios y ponderaciones del PCAP.

5.- En caso de adjudicación a SETEX APARKI, S.A. tras haber estado su oferta incurso en presunción de anormalidad, es posible y recomendable articular un seguimiento pormenorizado de la ejecución que permita verificar que no se produce merma en la calidad del servicio y que se cumplen las obligaciones medioambientales, sociales y laborales, tal y como prevé la normativa sobre ofertas anormalmente bajas”.

Quinto. El acta de la Mesa de 7 de abril de 2026 fue publicada en la Plataforma de Contratación del Sector Público el mismo día. En dicho documento se incorpora lo siguiente:

“De conformidad con el artículo 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, los acuerdos adoptados por esta Mesa son actos de trámite y como tal no procede la interposición de recursos contra ellos.

No obstante, cabe interponer el recurso especial en materia de contratación a que se refiere el artículo 44 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, contra los actos de trámite adoptados en el procedimiento de adjudicación, siempre que estos decidan directa o indirectamente sobre la adjudicación, determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos.

En todo caso se considerará que concurren las circunstancias anteriores en los actos de la mesa o del órgano de contratación por los que se acuerde la admisión o inadmisión de candidatos o licitadores, o la admisión o exclusión de ofertas, incluidas las ofertas que sean

excluidas por resultar anormalmente bajas como consecuencia de la aplicación del artículo 149.

El recurso debe interponerse ante el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, o ante el órgano de contratación, en el plazo de quince días hábiles a partir del día siguiente a aquel en el que se haya tenido conocimiento de la posible infracción.

El recurso se deberá acompañar la documentación que establece el artículo 51.1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014. El escrito de interposición podrá presentarse en los lugares establecidos en el artículo 16.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Asimismo, podrá presentarse en el registro del órgano de contratación o en el del órgano competente para la resolución del recurso”.

No consta que dicho acuerdo fuera objeto de notificación individual a la recurrente.

Sexto. En fecha 7 de abril de 2026, conforme al artículo 150.2 LCSP, se requirió a SETEX, como licitador que había presentado la mejor oferta, para que aportara en diez días hábiles la documentación justificativa de solvencia, garantía definitiva y demás documentos exigidos por los pliegos. La documentación fue presentada en plazo y considerada conforme.

Séptimo. En fecha 5 de mayo de 2026, el Pleno acordó adjudicar el contrato a SETEX. El acuerdo fue notificado a todos los licitadores el 6 de mayo de 2026, constando su recepción por la recurrente en esa misma fecha. Asimismo, el acuerdo fue publicado el 6 de mayo de 2026 en la Plataforma de Contratación del Sector Público con indicación de los recursos procedentes.

Octavo. En fecha 28 de mayo de 2026, EYSA interpuso recurso especial en materia de contratación contra el acuerdo de adjudicación.

El recurso se centra en la aceptación de la justificación de la oferta de SETEX. EYSA sostiene, en esencia, que SETEX habría proyectado sus ingresos sin minorarlos en un 21 por ciento en concepto de IVA. Defiende que existe un error objetivo y verificable derivado de haber aceptado como ingresos propios del concesionario cantidades correspondientes al IVA repercutido por la prestación del servicio, alternado artificialmente la estructura de ingresos de la concesión y generando una apariencia ficticia de rentabilidad.

Si bien expone que no puede presentar una prueba irrefutable de lo expuesto, al haber declarado la adjudicataria la confidencialidad de buena parte de su oferta, alcanza sus conclusiones sobre la base de la falta de correspondencia entre el incremento de los ingresos considerados (80%) y el incremento de las plazas (4,74%) unido con el incremento de pago/ocupación (49,33%). Sostiene que, sin embargo, los porcentajes sí se asemejan cuando a los ingresos considerados se deduce el IVA.

Afirma que, realizando los cálculos con la deducción anterior, la ejecución del contrato acumularía unas pérdidas por importe de 675.861,57 euros.

Solicita la estimación del recurso, con retroacción del procedimiento a efectos de que se proceda a la exclusión del adjudicatario por no ser viable su oferta.

Noveno. El 15 de mayo de 2026 se publicó en el Boletín Oficial de Cantabria la modificación de la Ordenanza reguladora, calificando la contraprestación como prestación patrimonial de carácter público no tributario sujeta a IVA.

La publicación de dicha modificación se produjo después de la presentación de las ofertas, después de la justificación de SETEX de 6 de abril de 2026 y después de la aceptación de dicha justificación por la Mesa el 7 de abril de 2026.

Décimo. Recibido el recurso, se requirió al órgano de contratación la remisión del expediente y del informe previsto en el artículo 56.2 LCSP. El Ayuntamiento remitió ambos y se opuso al recurso.

En su informe, el órgano de contratación sostiene que el recurso contra la adjudicación fue presentado en plazo; invoca, no obstante, la inadmisibilidad parcial de la impugnación por

entender que EYSA no recurrió el acuerdo de la Mesa de 7 de abril de 2026 que aceptó la justificación de la oferta de SETEX y permitió su continuidad en el procedimiento, pese a haber sido publicado con indicación de recurso; y, subsidiariamente, defiende la corrección del juicio de viabilidad, al haberse recabado informe técnico-económico específico y apoyarse la justificación de SETEX en elementos propios del artículo 149 LCSP, como condiciones favorables de suministro, soluciones técnicas, economías de escala, mejora del índice de pago, innovación y asunción del riesgo operacional.

Añade que el estudio de viabilidad municipal no vincula rígidamente las hipótesis de los licitadores en un contrato concesional; que, aun de apreciarse algún defecto en la evaluación económica, la respuesta proporcionada sería la retroacción de actuaciones para la emisión de un nuevo informe económico que depure adecuadamente el IVA y, en su caso, se tramite un nuevo incidente de justificación, y no la exclusión automática de SETEX y la adjudicación directa a EYSA; y que la actuación de la recurrente presenta una cierta incoherencia procesal, al haber promovido previamente una modificación de la fórmula de valoración del canon para favorecer la puntuación de la mayor oferta y pretender ahora neutralizar el resultado de esa regla cuestionando la viabilidad del canon más elevado.

Undécimo. Conferido traslado a los interesados, SETEX presentó alegaciones de oposición, solicitando la desestimación del recurso y la confirmación de la adjudicación. SETEX sostiene, en síntesis, que se tramitó correctamente el procedimiento del artículo 149 LCSP y que, en el momento de presentación de la oferta, los ingresos derivados del servicio tenían naturaleza de tasa, de modo que no se trataba de ingresos sujetos a IVA en los términos postulados por la recurrente.

Por ello, el modelo económico presentado por SETEX tomó en consideración los ingresos totales, sin practicar descuento alguno por IVA, porque no existía, en ese momento, cuota de IVA que deducir de la recaudación prevista.

Defiende que la viabilidad de la oferta no se apoya en un único factor aislado y sino en una combinación de variables empresariales, operativas y tecnológicas, valoradas favorablemente por el técnico municipal. La recurrente pretende simplificar artificialmente

ese juicio técnico, para hacerlo depender de una sola objeción fiscal que, además, se construye sobre una premisa incorrecta.

Sostiene que EYSA no ha desvirtuado la presunción de acierto del informe técnico emitido en el expediente, ni ha probado el supuesto error material que invoca. Por ello, defiende que el recurso debe ser desestimado y la adjudicación confirmada en todos sus extremos.

Duodécimo. Con fecha 11 de junio, la Secretaria General del Tribunal, por delegación de este, resuelve mantener la suspensión del expediente de contratación producida como consecuencia de lo dispuesto en el artículo 53 de la LCSP, de forma que, según lo establecido en el artículo 57.3 del texto citado, será la resolución del recurso la que acuerde el levantamiento.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. Este Tribunal es competente para conocer del presente recurso especial en materia de contratación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 46 de la LCSP y el Convenio entre el Ministerio de Hacienda y la Comunidad Autónoma de Cantabria sobre atribución de competencias en materia de recursos contractuales, suscrito el 31 de octubre de 2024 y publicado en el BOE núm. 269, de 7 de noviembre de 2024

Segundo. Procede examinar, con carácter previo, la inadmisibilidad invocada por el órgano de contratación, que sostiene que el recurso, aunque formalmente dirigido contra la adjudicación, cuestiona en realidad el acuerdo de la Mesa de Contratación de 7 de abril de 2026, por el que se aceptó la justificación de la oferta de SETEX y se acordó continuar la tramitación sin excluirla. Dicho acuerdo fue publicado ese mismo día en la Plataforma de Contratación del Sector Público con indicación de recurso especial frente a los actos de admisión o exclusión de ofertas.

El artículo 44.2.b) de la LCSP incluye entre los actos recurribles los actos de trámite cualificados, en particular señala que *“en todo caso se considerará que concurren las circunstancias anteriores en los actos de la mesa o del órgano de contratación por los que se acuerde la admisión o inadmisión de candidatos o licitadores, o la admisión o exclusión*

de ofertas, incluidas las ofertas que sean excluidas por resultar anormalmente bajas como consecuencia de la aplicación del artículo 149”.

En este caso la Mesa de Contratación acepta la justificación y este acuerdo se publica en la PLACSP.

Sin embargo, dicha publicación no determina que los motivos relativos a la aceptación de la oferta incurso en presunción de anormalidad debieran haberse impugnado necesariamente en aquel momento, ni impide que puedan hacerse valer con ocasión del recurso interpuesto frente al acuerdo de adjudicación.

En primer lugar, debe tenerse en cuenta que, conforme al artículo 149.6 de la LCSP, corresponde a la Mesa de contratación evaluar la información y documentación proporcionada por el licitador y elevar de forma motivada al órgano de contratación la correspondiente propuesta de aceptación o rechazo. La decisión definitiva acerca de la viabilidad de la oferta corresponde, por tanto, al órgano de contratación.

De este modo, aunque el acuerdo que se adoptó fue el de “aceptar la justificación presentada”, dicha actuación no puede considerarse como una decisión definitiva. En este sentido, la Resolución nº 757/2024, de 12 de junio, de este Tribunal, ha señalado que, en el procedimiento previsto en el artículo 149 de la LCSP, la Mesa formula la correspondiente propuesta y es el órgano de contratación quien adopta la decisión procedente, de modo que no existe un acto autónomo de admisión de la oferta susceptible de recurso independiente. Añade dicha resolución que el artículo 44.2.b) de la LCSP contempla expresamente como acto de trámite cualificado la exclusión de las ofertas por resultar anormalmente bajas, pero no la decisión de mantenerlas en el procedimiento, y concluye que los eventuales vicios de tales actuaciones de trámite pueden hacerse valer mediante el recurso interpuesto contra el posterior acuerdo de adjudicación.

En este caso, el acto adoptado por la mesa no decide directa o indirectamente sobre la adjudicación, ni determina la imposibilidad de continuar el procedimiento, ni produce indefensión, ni perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos. Por ello, el acuerdo de la Mesa por el que se tuvo por justificada la oferta de la adjudicataria no constituye, en las circunstancias del presente caso, un acto de trámite cualificado cuya falta de

impugnación independiente determine su firmeza e impida cuestionar posteriormente la viabilidad de la oferta con ocasión del recurso contra la adjudicación.

En segundo lugar, tampoco la publicación del acta en la Plataforma de Contratación del Sector Público altera la anterior conclusión, pues no cambia la naturaleza jurídica del acto.

En conclusión, el recurso es temporáneo, pues ha sido interpuesto dentro del plazo de 15 días hábiles establecido en el artículo 50.1 d) de la LCSP.

Tercero. El acto impugnado es susceptible de recurso especial en materia de contratación. El recurso se dirige contra el acuerdo de adjudicación de un contrato de concesión de servicios, acto expresamente comprendido en el artículo 44.2.c) de la LCSP, en relación con el artículo 44.1.c) del mismo texto legal. Procede, por tanto, apreciar la recurribilidad objetiva del acto impugnado.

Cuarto. La recurrente ostenta legitimación para interponer el recurso. EYSA participó en el procedimiento de licitación y quedó clasificada por detrás de SETEX, adjudicataria del contrato. La eventual estimación del recurso, en cuanto podría determinar la anulación de la adjudicación o la retroacción de actuaciones con incidencia en la permanencia de la oferta adjudicataria, afectaría de forma directa a su posición jurídica en el procedimiento. Concorre, por tanto, el interés legítimo exigido por el artículo 48 de la LCSP.

Quinto. Entrando en el fondo del asunto, es necesario partir de la consolidada doctrina relativa a la justificación de las ofertas incursas en presunción de anormalidad, recogida en la resolución de este Tribunal nº 1386/2025, dictada el 3 de octubre:

«La doctrina del Tribunal sobre las ofertas formuladas en términos que las hacen anormalmente bajas se puede resumir en las siguientes aseveraciones (compendiadas en la Resolución 1255/2021 de 23 de septiembre) y que recoge también la Resolución nº 1584/2023

“-La mera existencia de una oferta con valores anormales o desproporcionados no implica su exclusión automática del procedimiento de licitación, sino que se ha de tramitar un procedimiento contradictorio, con audiencia al licitador afectado, para que pueda justificar

adecuadamente el bajo nivel de los precios ofertados o de costes propuestos, y, por tanto, que es susceptible de ser cumplida en sus propios términos (RTACRC 1649/2021 de 19 de noviembre).

-La concurrencia de valores anormales o desproporcionados en una oferta supone una presunción iuris tantum de que la oferta no puede ser cumplida, la cual puede ser destruida mediante prueba en contrario por parte del licitador de la justificación anteriormente citada;

- El sentido de la justificación viene determinado por las hipótesis definidas por el órgano de contratación. Corresponde a este fijar el objeto del contrato en atención a las necesidades que pretende satisfacer. Definidas las prestaciones referidas, el órgano de contratación determina el importe de la contraprestación que percibirá el adjudicatario, adecuado al precio de mercado y suficiente para el efectivo cumplimiento del contrato.

Tales hipótesis pueden derivarse de elementos objetivos o haber sido elaboradas por el órgano de contratación cuando dicho mercado no existe o su funcionamiento no permite deducir hipótesis sobre la conformación de sus precios con suficiente objetividad. En estos casos el principio de igualdad de trato exige que tales hipótesis sean expresadas por el órgano de contratación en el expediente administrativo y conocidas por los licitadores. Solo así pueden estos ajustarse a ellas o, en caso de no hacerlo, explicar las razones que hacen que sus hipótesis alternativas son adecuadas desde el punto de vista técnico, jurídico y económico (RTACR 1551/2022 de 15 de diciembre).

-La justificación del licitador debe concretar detalladamente los términos económicos y técnicos de su oferta, con la finalidad de demostrar de modo satisfactorio que, a pesar del ahorro que supone su oferta, la misma no pone en peligro la futura ejecución del contrato;

-no es precisa una justificación exhaustiva de la oferta desproporcionada, sino que se ha de ofrecer explicaciones suficientes que justifiquen satisfactoriamente el bajo nivel de precios o de costes propuestos, y, por tanto, despejen la presunción inicial de anormalidad de la baja ofertada, permitiendo llegar al convencimiento de que se puede cumplir normalmente con la oferta en sus propios términos.

- *La justificación de los argumentos en que se base han ser más profundos, sólidos, detallados o extensos cuanto mayor sea la anormalidad de la baja.*
- *La decisión sobre si la oferta puede cumplirse o no corresponde al órgano de contratación, que debe sopesar la justificación ofrecida por la empresa licitadora y el informe o informes emitidos por los servicios técnicos.*
- *El control jurídico de dicha decisión es limitado, en la medida en que se trate de una decisión discrecional, debiendo tenerse en cuenta la aplicación de la doctrina de los límites de la discrecionalidad técnica de la Administración.*
- *El rechazo de la oferta exige una resolución debidamente motivada que indique el motivo por el cual las justificaciones ofrecidas por el licitador no explican satisfactoriamente el bajo nivel de precios ofertados. En los supuestos de conformidad, no se requiere que se expliciten de manera exhaustiva los motivos de aceptación, aunque es precisa en todo caso una mínima motivación que permita evaluar la razonabilidad de la conclusión alcanzada (RTACRC 1649/2021 de 19 de noviembre, RTACRC 1520/2023 de 23 de noviembre) (...)».*

Esta doctrina ha sido confirmada por la Sentencia de la Audiencia Nacional de 25 de septiembre de 2025 (SAN 3904/2025) dictada al resolver el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la Resolución de este Tribunal nº 90/2023. En dicha sentencia se recuerda que la apreciación técnica sobre la viabilidad de una oferta se encuentra amparada por la discrecionalidad técnica de la Administración, de modo que su revisión exige apreciar error manifiesto, arbitrariedad, ausencia de justificación o infracción jurídica, precisando, al mismo tiempo, que dicha discrecionalidad únicamente alcanza a aquellos aspectos cuya valoración requiere conocimientos científicos, técnicos o prácticos, y no a las cuestiones de naturaleza jurídica.

El artículo 149 de la LCSP exige que, una vez apreciada una oferta incurso en presunción de anormalidad, se conceda al licitador afectado un trámite específico para justificar su viabilidad antes de acordar su aceptación o rechazo. Dicho trámite tiene carácter contradictorio y está dirigido a que el licitador explique, de forma razonada y suficiente, los parámetros económicos, técnicos u organizativos que permiten sostener su proposición.

En el presente caso, ese procedimiento fue observado. La Mesa identificó la presunción de anormalidad de la oferta de SETEX por razón del canon ofertado, requirió a la licitadora para justificarla, recibió la documentación presentada el 6 de abril de 2026 y solicitó informe técnico-económico al Economista Municipal. A la vista de dicho informe, la Mesa aceptó la justificación y acordó continuar la tramitación sin excluir la oferta.

No concurre, por tanto, una omisión del trámite previsto en el artículo 149 de la LCSP ni una aceptación automática de la oferta. La decisión impugnada se apoya en una secuencia procedimental completa: apreciación de la presunción, requerimiento, justificación del licitador, informe técnico y acuerdo expreso de la Mesa. A la vista de dicho informe, la Mesa acordó continuar la tramitación del procedimiento sin excluir la oferta. El examen queda limitado a comprobar si el juicio técnico-económico incurre en error manifiesto, arbitrariedad o falta de motivación.

Sexto. Sentado lo anterior, la justificación de SETEX se apoya fundamentalmente en condiciones favorables de suministro, eficiencia organizativa y reducción de gastos generales, mejora del índice de pago y del control del servicio con base en la implantación de un modelo de gestión y control del estacionamiento contrastado en numerosas ciudades durante más de treinta años y en la innovación y soluciones técnicas. Tales elementos fueron valorados por el Economista Municipal y asumidos por la Mesa y, posteriormente, por el órgano de contratación, al aceptar la viabilidad de la oferta.

La impugnación de EYSA se centra exclusivamente en una cuestión de la justificación: los ingresos estimados por la adjudicataria y, en particular, en las tarifas consideradas, sosteniendo que existe un error objetivo en la aceptación de la justificación al haber validado como ingresos propios de concesionario cantidades correspondientes al IVA repercutido por la prestación del servicio, alterando así la estructura de ingresos de la concesión y generando una apariencia ficticia de rentabilidad. Si bien el recurrente no aporta una prueba de este hecho, al haber sido declarada confidencial parte de la documentación de la adjudicataria, basa su afirmación en la falta de correspondencia entre el incremento de los ingresos considerados (80%) y el incremento de las plazas (4,74%) unido con el incremento de pago/ocupación (49,33%) e insta a este Tribunal a la constatación de este hecho con la documentación completa que integra el expediente.

El estudio de esta cuestión exige partir del estudio de viabilidad municipal, el cual es la referencia económica de la licitación, si bien, como expone el órgano de contratación, no impide que los licitadores formulen sus propias hipótesis de explotación, siempre que estas sean explicadas y no resulten manifiestamente inviables, arbitrarias o contrarias a los pliegos.

En este sentido, la cláusula quinta del PCAP, relativa a las prestaciones económicas, establece las tarifas que el concesionario percibirá directamente de los usuarios y las presenta distinguiendo expresamente, para cada concepto, entre su importe “Con IVA” y “SIN IVA”. Así, para 2026, fija para turismos y furgonetas en playa y zona centro una tarifa de 0,86 €/hora con IVA y 0,71 €/hora sin IVA; para la zona disuasoria, 0,68 €/hora con IVA y 0,56 €/hora sin IVA; para la anulación de avisos de denuncia, 12,87 euros con IVA y 10,64 euros sin IVA; para el distintivo de trabajadores por temporada, 19,08 euros con IVA y 15,77 euros sin IVA; para residentes temporales, 45 euros con IVA y 37,19 euros sin IVA; y para los puntos de recarga, 0,36 €/kWh más 0,50 €/hora con IVA y 0,30 €/kWh más 0,41 €/hora sin IVA. 043.

Esa misma diferenciación se reproduce en el estudio de viabilidad municipal, que incorpora idéntico cuadro de tarifas como punto de partida para la estimación de ingresos. Ahora bien, cuando dicho estudio procede a cuantificar económicamente la explotación, identifica las distintas partidas de ingresos como importes “s/IVA”. En el escenario 1 de demanda, el estudio calcula 407.889,81 euros de ingresos por zona azul, 8.376,26 euros por abonos, 45.867,94 euros por sanciones y 3.106,22 euros por puntos de recarga, alcanzando un total de 465.240 euros, todo ello sin IVA.

Sobre estas magnitudes netas se construye posteriormente la cuenta económica de la concesión. Así, el estudio fija para el primer año, en el escenario 1, unos ingresos de 465.240 euros, unos costes de 263.866 euros y un margen de 201.375 euros, que sirve de referencia para la determinación del canon económicamente viable. Del mismo modo, la cuenta de resultados vuelve a identificar expresamente como ingresos “s/IVA” las distintas partidas que integran la cifra de negocio de la concesión.

De este modo, aunque tanto el PCAP como el estudio de viabilidad reflejan simultáneamente las tarifas con y sin IVA, la estructura económica utilizada por el órgano de contratación para determinar los ingresos de la concesión, el margen disponible y el canon de referencia, parte de las tarifas netas, esto es, de los importes sin IVA.

Descendiendo a la información contenida en el estudio económico presentado por la adjudicataria, se aprecia que la estimación de ingresos se realiza tomando como referencia las tarifas correspondientes a los importes con IVA recogidos en el PCAP. La diferencia respecto del estudio de viabilidad municipal no radica, por tanto, únicamente en las hipótesis de demanda, ocupación o eficiencia de la explotación adoptadas por la adjudicataria -las cuales no cuestiona la recurrente-, sino también en la magnitud económica utilizada para valorar cada unidad de servicio, que es el elemento central de la oposición de la recurrente a la aceptación de la justificación.

Sentado lo anterior, no puede considerarse correcto el sistema de cálculo utilizado por la adjudicataria. El IVA repercutido al usuario no constituye un ingreso propio del concesionario susceptible de ser computado para atender los costes de explotación, el canon ofertado o determinar la rentabilidad de la concesión. Por ello, a efectos de determinar la viabilidad económica de la oferta, la magnitud relevante es el importe de la tarifa excluido el IVA.

Así lo refleja, además, la propia documentación contractual. Como se ha expuesto, el PCAP distingue expresamente para cada prestación entre el importe “Con IVA” y “SIN IVA”, y el estudio de viabilidad municipal, aunque reproduce ambas magnitudes, construye sus previsiones económicas sobre los ingresos sin IVA.

Por tanto, la utilización por la adjudicataria de los importes correspondientes a las tarifas con IVA no constituye simplemente una hipótesis de explotación distinta de la empleada por la Administración. La libertad de los licitadores para formular sus propias previsiones puede alcanzar, entre otros aspectos, al número de plazas explotables, al nivel de ocupación, al índice de pago o a la eficiencia de sus costes, pero no permite computar como ingreso una partida que no forma parte de la cifra neta de ingresos de la concesión.

Debe abordarse, no obstante, la alegación que efectúa la adjudicataria sobre el acuerdo por el que se modifica la Ordenanza fiscal reguladora de la Tasa por Estacionamiento Regulado, que califica la contraprestación satisfecha por los usuarios como prestación patrimonial de carácter público no tributario sujeta al IVA, que fue aprobada y publicada con posterioridad tanto a la presentación de las ofertas como a la justificación de la oferta incurso en presunción de anormalidad.

En efecto, el acuerdo de aprobación definitiva fue publicado en el Boletín Oficial de Cantabria de 15 de mayo de 2026 y recoge la decisión de modificar la naturaleza jurídica de la Ordenanza, calificando la contraprestación como prestación patrimonial de carácter público no tributario sujeta a IVA.

Ahora bien, esta circunstancia no permite validar el cálculo efectuado por la adjudicataria. La propia documentación de la licitación ya distinguía inequívocamente entre las tarifas con y sin IVA. Resulta asimismo significativo que la Ordenanza definitivamente aprobada no alterase los importes económicos previstos en los pliegos, sino que reprodujera la misma dualidad entre tarifas con IVA y sin IVA: 0,86/0,71 euros para la tarifa normal, 0,68/0,56 euros para la tarifa reducida, 12,87/10,64 euros para la anulación de avisos de denuncia, 19,08/15,77 euros para los distintivos de trabajadores y 45/37,19 euros para residentes temporales, entre otros conceptos.

De hecho, el informe del Secretario municipal incorporado al expediente de aprobación de la Ordenanza señala que se consideraba oportuno aprovechar el trámite de aprobación definitiva para “clarificar y ajustar la naturaleza jurídica” de la contraprestación, precisando que, al prestarse el servicio de forma indirecta mediante concesión administrativa, esta debía calificarse como prestación patrimonial de carácter público no tributario sujeta a IVA.

En consecuencia, aun cuando la calificación normativa de la prestación y su sujeción al IVA se formalizara con posterioridad a la presentación de la oferta y de su justificación, ello no modificó las tarifas económicas contempladas en la licitación, ni alteró las bases del estudio de viabilidad de la concesión.

Constatado, por tanto, el error en la magnitud utilizada para determinar los ingresos en la justificación de la adjudicataria, procede analizar su incidencia sobre la viabilidad de la oferta, pues la existencia de dicho error no determina por sí sola su inviabilidad.

Según la recurrente, previa reconstrucción de la justificación descontando el IVA, el resultado de explotación de la oferta de SETEX acumularía unas pérdidas por toda la ejecución del contrato de 675.861,57 euros. Añade que incluso suprimiendo la partida correspondiente al Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales (173.354,35 euros), el resultado seguiría dando pérdidas, en este caso, de 502.507,22 euros.

A la vista de los cálculos realizados por la recurrente, así como las comprobaciones efectuadas por este Tribunal, el error en el cálculo de los ingresos resulta determinante, pues, manteniendo las restantes hipótesis económicas de la adjudicataria y corrigiendo exclusivamente la partida de los ingresos, la explotación arroja resultados negativos para el conjunto de los ejercicios de la concesión, incluso prescindiendo tanto del beneficio industrial como del eventual coste derivado del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales. Dicha circunstancia afecta directamente a la conclusión sobre la viabilidad de la oferta.

La consecuencia de la estimación no puede ser, como sostiene el órgano de contratación, que se proceda a emitir un nuevo informe económico que depure el IVA y, en su caso, se tramite un nuevo incidente de justificación, pues al apreciarse un error en la valoración de la justificación de la oferta de SETEX APARKI, S.A., que altera la conclusión sobre la aceptación de la justificación, pues se elimina el margen económico sobre el que se sustentaba la justificación, procede rechazar aquella.

Por tanto, procede estimar el recurso, anular la adjudicación, con retroacción de actuaciones para que, con exclusión de la oferta de SETEX APARKI por baja anormal, continúe el procedimiento por sus trámites.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

ESTE TRIBUNAL, en sesión celebrada en el día de la fecha, **ACUERDA:**

Primero. Estimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por D. A. J. C. , en nombre y representación de ESTACIONAMIENTOS Y SERVICIOS, S.A.U., en adelante, EYSA, contra la adjudicación del procedimiento “*Concesión del servicio de gestión de estacionamientos regulados*”, con expediente n.º 3/2026, convocado por el Ayuntamiento de Comillas.

Segundo. Levantar la suspensión automática del procedimiento de contratación, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 57.3 LCSP.

Esta resolución es definitiva en vía administrativa y contra ella cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, en el plazo de dos meses desde el día siguiente al de la recepción de su notificación, de conformidad con lo dispuesto por la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

LA PRESIDENTA

LAS VOCALES