



Recurso nº 1862/2025

Resolución nº 167/2026

Sección 1ª

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid, a 05 de febrero de 2026.

VISTO el recurso interpuesto por D. J.P.F.U., actuando en nombre y representación de la mercantil TUI ESPAÑA TURISMO, S.L.U. contra los pliegos del expediente de licitación C/PMI/155/25 *“Arrendamiento de veintitrés (23) espacios destinados a mostradores receptivo sin actividad comercial en el Aeropuerto de Palma de Mallorca”*, promovido por AENA, este Tribunal en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente Resolución

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. La sociedad mercantil estatal AENA, S.M.E., S.A. convocó, mediante anuncio publicado en su perfil de contratante en fecha 9 de octubre de 2025 el procedimiento de concurrencia con publicidad para la adjudicación del contrato de arrendamiento de veintitrés (23) espacios destinados a mostradores receptivo sin actividad comercial en el Aeropuerto de Palma de Mallorca”.

La fecha límite de presentación de ofertas fue el 12 de noviembre de 2025. En el mismo anuncio consta el pliego jurídico de condiciones generales y el pliego técnico. El plazo de duración del contrato es de cinco años. No se fija el valor estimado del mismo, ni en el anuncio, ni en los pliegos.

Segundo. Con fecha de 12 de noviembre de 2025, se interpone por parte de la mercantil recurrente a través de su representante, recurso de reposición contra los pliegos que rigen la contratación. La argumentación de elección del recurso administrativo ante el Tribunal se basa en que AENA S.M.E., S.A. es una sociedad mercantil estatal que tiene la condición de poder adjudicador que no ostenta la condición de Administración Pública, conforme al artículo 3.3 de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público (LCSP).



Por ello, aunque los arrendamientos de bienes inmuebles se encuentran excluidos del ámbito de aplicación de la LCSP (art. 16.1.a), AENA está sujeta a los principios de publicidad, transparencia, igualdad y no discriminación en todas sus licitaciones, en virtud de lo dispuesto en la LSCP, así como en la Ley 33/2003, de Patrimonio de las Administraciones Públicas.

En consecuencia, los procedimientos patrimoniales deben regirse también por los principios de proporcionalidad, objetividad y buena administración recogidos en el artículo 103.1 de la Constitución Española.

La recurrente solicita:

- Que se admita el presente recurso de reposición especial en materia de contratación contra los pliegos que rigen la contratación.
- Que se declare nulo el Pliego de Condiciones por vulnerar los principios legales y administrativos indicados en el presente escrito.
- Que, en consecuencia, se elabore un nuevo Pliego de Condiciones ajustado a la Ley 8/2012, de Turismo de las Illes Balears, limitando la participación exclusivamente a Agencias de Viaje Receptivas legalmente habilitadas.
- Que dicho nuevo Pliego incorpore criterios técnicos y operativos en el proceso de adjudicación, valorando de manera ponderada la solvencia, capacidad y experiencia en la prestación de servicios de receptivo aeroportuario.

Tercero. Se ha recibido el expediente y el informe al recurso enviados por AENA, a requerimiento de la Secretaría General de este Tribunal.

La Secretaría del Tribunal ha dado traslado para alegaciones a los interesados el 26 de noviembre de 2025, habiéndose presentado escritos, en diferentes fechas, por parte de 6 empresas que se adhieren al recurso por motivos de fondo.

FUNDAMENTOS DE DERECHO



Primero. Sobre la competencia del Tribunal.

Para pronunciarnos sobre esta cuestión debemos reproducir las consideraciones que hemos hecho y la decisión adoptada en la Resolución nº 165/2026, al Recurso nº 1806/2025, que hemos adoptado en la misma sesión y día de este Tribunal sobre los pliegos que ahora se recurren:

“Este Tribunal es competente para conocer de las reclamaciones interpuestas frente a las actuaciones en materia de contratación desarrolladas por AENA, dada su condición de entidad contratante, siempre y cuando se reúnan los requisitos establecidos al efecto en el Real Decreto-Ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores; de seguros privados; de planes y fondos de pensiones; del ámbito tributario y de litigios fiscales (en adelante RDL 3/2020).

Por el contrario, este Tribunal no es competente para resolver el recurso especial interpuesto contra actuaciones seguidas por AENA en el marco de licitaciones sujetas 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 (en adelante LCSP). La razón para ello se encuentra en que AENA no es poder adjudicador como hemos señalado en nuestra Resolución 967/2024, tras analizar su operativa a la luz de la doctrina del TJUE sobre los requisitos exigidos para serlo.

En el caso que nos ocupa, nos encontramos ante la licitación de un contrato que no se encuentra sujeta a ninguna de las dos normas citadas, por tratarse de un contrato de naturaleza patrimonial. En efecto, el contrato se califica como arrendamiento y su objeto es la puesta a disposición de terceros de una serie de espacios, a cambio de una renta que se abonará por aquellos al titular de los bienes inmuebles que se ceden. El contrato de arrendamiento de naturaleza patrimonial no se encuentra sujeto a ninguna de las normas señaladas, que rigen la preparación y adjudicación de contratos incluso de naturaleza privada, como señala el artículo 20 del RDL 3/2020 y el artículo 9 de la LCSP.



Ahora bien, para llegar a la conclusión que anticipamos en el párrafo anterior, es necesaria una previa labor de calificación, de análisis del contrato en cuestión, pues más allá del nomen iuris, dado por las partes, es la verdadera naturaleza de las prestaciones, la que determina su calificación jurídica y en consecuencia el régimen jurídico aplicable para su adjudicación y para la determinación de los efectos y extinción.

En efecto, tal y como señalamos en nuestra Resolución nº 1412/2024, con cita de otras anteriores:

Como hemos señalado en repetidas ocasiones –de acuerdo con constante doctrina jurisprudencial tanto de la Sala I como de la Sala III del Tribunal Supremo–, los contratos son lo que son, con arreglo a su verdadera naturaleza y en función de su auténtico contenido prestacional, y ello con independencia de la calificación jurídica que le hayan atribuido las partes; siendo numerosas las ocasiones en que hemos tenido que corregir ésta última en atención a su verdadera naturaleza, procede ante todo analizar la auténtica naturaleza del contrato a que se refieren los pliegos objeto de impugnación para valorar la propia competencia de este Tribunal para el conocimiento del asunto.

Para realizar dicha labor de calificación, debemos tomar como parámetro, el criterio establecido en la sentencia del Tribunal Supremo, en Sentencia núm. 317/2021 de 8 marzo, confirmando la sentencia de la Audiencia Nacional de 4 de febrero de 2019, que a su vez confirmaba nuestra Resolución nº 411/2017, la cual ha señalado, si bien referido a un contrato de alquiler de local para servicios de restauración, lo siguiente:

“Estos contratos de alquiler de local para realizar los servicios o la actividad de restauración tienen unas condiciones de contratación que no se ajustan a las propias de un contrato de arrendamiento, pues la arrendadora se reserva, entre otras, las facultades de dirección de la actividad (1), determina los productos, la comida y la bebida que puede ofrecerse al público, establece el nivel de calidad de los productos (2), fija los precios máximos para su venta (3), interviene en la decoración de los locales (4), está informada sobre el personal que presta servicios, su antigüedad o sus retribuciones (5), además de la exigencia de presentación de planes y estudios de viabilidad económica, de seguimiento y control de



ventas(7)(sic). Por no citar las previsiones que se incluyen en los pliegos sobre los servicios mínimos para el caso de huelga.”

Teniendo en cuenta lo señalado en la citada sentencia del Tribunal Supremo, debemos comenzar señalando que en los pliegos objeto de recurso el contrato se denomina arrendamiento, concretamente “contrato de arrendamiento de 23 espacios destinados a mostradores receptivos sin actividad comercial, en el Aeropuerto de Palma de Mallorca”.

Por otra parte, la naturaleza jurídica del contrato como contrato de arrendamiento se pone de manifiesto no solo por la propia definición que del objeto del contrato realiza el pliego administrativo, sino también por el conjunto de derechos y obligaciones que del mismo se desprenden y que derivan de esa calificación.

Ello resulta, entre otras, de las siguientes cláusulas del pliego, que establece elementos propios de un contrato típico de arrendamiento:

La cláusula 4 del Pliego técnico relativa a la “Renta”:

“4 RENTA

En contraprestación por el arrendamiento, el Arrendatario deberá pagar la renta pactada (en lo sucesivo, la “Renta”), junto a los demás conceptos establecidos en la licitación.

La Renta Fija Mensual será la cantidad que resulte de la Oferta económica del Arrendatario, que deberá ser pagada en (12) mensualidades.....”

La cláusula 11 del Pliego administrativo, sobre la cesión y subarriendo:

“11. CESIÓN Y SUBARRIENDO

El adjudicatario no podrá ceder ni subarrendar, total o parcialmente, el/los espacios licitados, ni transmitir a un tercero, incluyendo franquiciados o licenciarios, en todo o en parte, su posición contractual y/o derechos u obligaciones que se deriven del Contrato, salvo autorización previa y expresa de Aena. En consecuencia, no será de aplicación al Contrato lo dispuesto en el artículo 32.1 de la LAU.



La escisión o transformación de la sociedad adjudicataria se considerará a todos los efectos como cesión, por el contrario, la fusión por absorción no podrá ser considerada como cesión.

Los derechos derivados a favor del adjudicatario en virtud del Contrato no podrán ser objeto de gravamen o carga alguna. El embargo, la cesión o ejecución de cualquier tipo de los derechos derivados del Contrato se considerará como cesión no autorizada, dando lugar a un incumplimiento muy grave según lo establecido en el Pliego de Técnico de Condiciones Particulares, a elección de Aena.

El adjudicatario se abstendrá en todo caso de fijar su domicilio social y fiscal en el/los local/es o en cualquier otro lugar dentro del recinto aeroportuario. El adjudicatario deberá comunicar a Aena cualquier cambio de domicilio social y fiscal en el plazo de QUINCE (15) DÍAS NATURALES desde que tenga lugar el mismo.”

La cláusula 12 del Pliego administrativo en la que se renuncia a los derechos de adquisición preferente, tanteo y retracto:

“12. RENUNCIA A LOS DERECHOS DE ADQUISICIÓN PREFERENTE, TANTEO Y RETRACTO

El Contrato no limita el derecho de Aena de poder transmitir la titularidad del/de los espacio/s licitados a terceros. En tal supuesto, el nuevo titular tendrá la misma condición que hubiese tenido Aena.

El adjudicatario renuncia expresamente a todo derecho de adquisición preferente, tanteo o retracto, sobre el/los espacio/s licitados para los supuestos de transmisión o venta del/ de los mismo/s. En consecuencia, las disposiciones del artículo 31 de la LAU no serán aplicables al Contrato.

A requerimiento de Aena, el adjudicatario se compromete a reiterar la renuncia en escritura pública.”

Por último, la cláusula 19 del pliego administrativo relativa a la legislación aplicable dispone:



“19. LEGISLACIÓN APLICABLE

La legislación aplicable en cuanto a los efectos y extinción del contrato, en lo no previsto expresamente en los Pliegos y en el Contrato, se regirán por lo dispuesto en el título III de la L.A.U. y, supletoriamente, por lo dispuesto en el Código Civil”.

En sentido negativo, debemos añadir, que la arrendadora no se reserva, facultades de dirección de la actividad ni determina los productos o servicios que pueden ofrecerse al público, estableciendo un nivel de calidad. Tampoco fija los precios ni interviene en la decoración de los locales (más allá de que en ellos figure una referencia a AENA). Igualmente, no existe obligación de información sobre el personal que presta servicios, su antigüedad o sus retribuciones ni se incluyen en los pliegos normas sobre los servicios mínimos para el caso de huelga.

Por todo ello, el recurso interpuesto debe inadmitirse con base en el artículo 55 a) de la LCSP, por falta de competencia de este Tribunal, al no ser objeto de impugnación un contrato de los enumerados en el artículo 44 de la LCSP.

La inadmisión por falta de competencia, al amparo del artículo 55 de la LCSP nos impide entrar a considerar otros motivos de inadmisión y el fondo del asunto

Teniendo en cuenta que los pliegos recurridos son los mismos que los que han sido objeto de análisis en el recurso nº 1806/2025, debemos llegar a igual conclusión: el contrato es un arrendamiento, tiene naturaleza patrimonial y por ello no puede ser objeto de recurso especial, lo cual avoca a la inadmisión de este recurso por falta de competencia de este Tribunal con base en el artículo 55 a) LCSP.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación,

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

Primero. Inadmitir el presente recurso interpuesto por D. J.P.F.U., actuando en nombre y representación de la mercantil TUI ESPAÑA TURISMO, S.L.U. contra los pliegos del



Expediente de licitación C/PMI/155/25 *“Arrendamiento de veintitrés (23) espacios destinados a mostradores receptivo sin actividad comercial en el Aeropuerto de Palma de Mallorca”*, promovido por AENA.

Segundo. Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición del recurso por lo que no procede la aplicación del artículo 58.2 de la LCSP.

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional en el plazo de dos meses, a contar desde el día siguiente al de la recepción de esta notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 11.1 letra f) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

LA PRESIDENTA

LAS VOCALES