



VICEPRESIDENCIA
PRIMERA DEL GOBIERNO

MINISTERIO
DE HACIENDA

SUBSECRETARÍA

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL
DE RECURSOS CONTRACTUALES

Recurso nº 1953/2025

Resolución nº 375/2026

Sección 2ª

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO CENTRAL DE RECURSOS CONTRACTUALES

En Madrid, a 26 de febrero de 2026

VISTO el recurso interpuesto por D. R.B.F., en representación de ASOCIACIÓN ASCEAL, contra los pliegos del procedimiento relativo al contrato de concesión de la “*Explotación de los servicios de animación y de actividades socio-educativas con animales en el Castillo San Pedro de Jaca.*”, expediente 07/2025, convocado por CONSORCIO DEL CASTILLO DE SAN PEDRO DE JACA, el Tribunal, en sesión del día de la fecha, ha adoptado la siguiente resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO.

Primero. En fecha 31 de octubre de 2025, se publicó en la Plataforma de Contratación del Sector Público el anuncio por el que se convoca licitación para adjudicar el contrato arriba nominado. “*Explotación de los servicios de animación y de actividades socio-educativas con animales en el Castillo de San Pedro de Jaca*”, con expediente 07/2025, convocado por el Consorcio del Castillo de San Pedro de Jaca. El contrato se califica en el pliego de cláusulas administrativas particulares (en adelante, PCAP) y en el pliego de prescripciones técnicas (en lo sucesivo, PPT) como contrato administrativo de concesión de servicios con un valor estimado de 320.000 euros.

El procedimiento de contratación es un procedimiento abierto de tramitación ordinaria.

Segundo. De acuerdo a la cláusula TERCERA: OBJETO DEL CONTRATO del PCAP:

“Es objeto del presente contrato administrativo la explotación de los servicios de animación y de actividades socio-educativas con animales mediante la gestión de las visitas de grupos, colegios o asociaciones, entre otros, para el conocimiento de la manada de ciervos que puebla el foso del Castillo de San Pedro de Jaca (en adelante e indistintamente, también conocido como La Ciudadela de Jaca), realizando también el control de la manada.”.

Por su parte, la cláusula DECIMOTERCERA: CONDICIONES GENERALES DE EXPLOTACIÓN DEL SERVICIO DE ANIMACIÓN Y DE ACTIVIDADES SOCIO-EDUCATIVAS CON ANIMALES del PCAP señala que:

“El servicio de animación y de actividades socio-educativas con animales consiste en la realización de actividades de educación ambiental mediante las visitas guiadas a la manada de ciervos que pueblan La Ciudadela.

La explotación de este servicio consiste en:

- 1. Llevar un control de los animales, indicando sin dudas cuáles son propios de La Ciudadela, y gestionar el núcleo zoológico de La Ciudadela de Jaca, según las condiciones de este pliego y del Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares que rigen el presente expediente;*
- 2. Colaborar en las actividades, acciones y programas relacionados con la manada de ciervos aprobadas por el Consorcio del Castillo de San Pedro de Jaca.*
- 3. Tener la posibilidad de desarrollar otros programas de educación ambiental, por iniciativa propia del adjudicatario, siempre que sean de interés en La Ciudadela de Jaca, previa aprobación de la Dirección y, en su caso, de la Junta de Promotores, y siempre que tengan relación con el objeto del servicio.*
- 4. Promocionar el servicio mediante el acceso a ayudas y premios específicos en las materias detalladas, con el objetivo de favorecer la excelencia del proyecto, con al menos una concurrencia anual de ámbito regional o nacional.*

Por otro lado, las cláusulas QUINTA: VALOR ESTIMADO y NOVENA: RÉGIMEN DE PAGOS disponen que

QUINTA: VALOR ESTIMADO

1. Valor del contrato

El valor estimado del contrato, conforme a lo establecido en el artículo 105.1 LCSP es de TRESCIENTOS VEINTE MIL euros (320.000,00 €) en el periodo de ejecución indicado en la cláusula décima del presente pliego. El cálculo se ha obtenido sobre la base del previsible volumen de negocios anual, descontado el IVA correspondiente del 21% en los servicios de explotación de los servicios de animación y de actividades socio-educativas con animales y multiplicado por el total de años de vigencia incluida la posible prórroga.

2. Canon

Los licitadores interesados ofrecerán, conforme al modelo de proposición que se inserta al final del presente pliego (Anexo I), el canon a abonar al Consorcio del Cas-Ilo de San Pedro de Jaca, que en ningún caso podrá ser inferior a 2.600 €/ mensuales, 21 % IVA excluido, pudiendo mejorarse al alza. No serán admisibles las ofertas a la baja, quedando automáticamente excluidas las proposiciones que incumplan dicha obligación.

...

NOVENA: RÉGIMEN DE PAGOS

El pago del canon ofertado por el adjudicatario y derivado del presente contrato se efectuará por mensualidad. El Consorcio del Castillo de San Pedro de Jaca emitirá trimestralmente la factura correspondiente al importe ofertado como canon por el adjudicatario cada mes multiplicado por tres. La factura se emi-rá en el plazo de 10 días a contar desde el vencimiento del trimestre y la factura emitida la abonará el concesionario en el plazo de un mes desde la recepción de la misma.

Para el supuesto de meses incompletos según el comienzo del contrato, la forma de facturar se realizará por años naturales y de forma proporcional al número de días.



Todos los ingresos por parte del concesionario se efectuarán mediante transferencia bancaria.

Si sobre dicho canon recayesen, tasas, impuestos o contribuciones de cualquier orden, serán en todo caso a cargo del adjudicatario.

La falta de pago de cualquiera de los plazos podrá dar lugar a la rescisión del contrato.

Tercero. En fecha 21 de noviembre de 2025, ASOCIACIÓN ASCEAL interpuso recurso especial en materia de contratación contra los pliegos de la licitación, solicitando la suspensión del procedimiento.

Cuarto. Interpuesto el recurso, la secretaria general del Tribunal, por delegación de éste, dictó resolución de 23 de diciembre de 2025, acordando la denegación de la solicitud de medida cautelar consistente en suspender el procedimiento de contratación, de acuerdo con lo dispuesto en artículos 49 y 56 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se trasponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante, LCSP), de forma que el expediente pueda continuar por sus trámites.

Quinto. De acuerdo con lo previsto en el artículo 56.2 LCSP se solicitó por el Tribunal al órgano de contratación la remisión del expediente, habiendo sido recibido éste acompañado del correspondiente Informe y del certificado de ofertas presentadas, entre las que no se encuentra ninguna de la entidad recurrente.

Sexto. En fecha 7 de enero de 2026, la Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso interpuesto a los licitadores, otorgándoles un plazo de cinco días hábiles para que, si lo estimaran oportuno, formularan alegaciones, no habiendo presentado alegaciones ninguno.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. El presente recurso se interpone ante este Tribunal, que es competente para resolverlo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 47.1 LCSP, dado que el Consorcio

del Castillo de San Pedro de Jaca forma parte del Sector Público estatal, al ser un consorcio adscrito a la Administración General del Estado, de acuerdo al artículo 6 de sus estatutos publicados mediante resolución 420/38028/2025, de 22 de enero, de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa en el BOE núm. 27, de 31 de enero de 2025, páginas 14202 a 14220.

Segundo. El recurso ha sido interpuesto en plazo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 50.1 b) de la LCSP.

Tercero. El recurso se ha interpuesto frente a un acto susceptible de recurso especial en materia de contratación, como son los pliegos de la licitación, de acuerdo con el artículo 44.2 a) LCSP, pero sin embargo el acto que se recurre se enmarca en un contrato de concesión que no supera los umbrales de valor estimado que se establecen en el artículo 44, para los contratos de concesión, conforme así está calificado este contrato.

Así, conforme al artículo 44.1 de la LCSP

“1. Serán susceptibles de recurso especial en materia de contratación, los actos y decisiones relacionados en el apartado 2 de este mismo artículo, cuando se refieran a los siguientes contratos que pretendan concertar las Administraciones Públicas o las restantes entidades que ostenten la condición de poderes adjudicadores:

(...)

c) Concesiones de obras o de servicios cuyo valor estimado supere los tres millones de euros.

(...)”

En el presente caso se interpone el recurso contra un contrato de concesión de servicios con un valor estimado que no es superior a tres millones de euros (el valor estimado es de 320.000 euros), por lo que no debe considerarse susceptible de recurso especial en materia de contratación.

Así, aunque la recurrente considera que el contrato no está correctamente calificado, pues entiende que se trata de un contrato de servicios, no podemos compartir dicha apreciación. *Prima facie*, del contenido de los documentos contractuales incorporados en el expediente, especialmente, el pliego de cláusulas administrativas particulares y el pliego de prescripciones técnicas, se observa que el contrato en controversia tiene las características o requisitos que exige la LCSP para considerarlo como tal y no así, como un contrato de servicios.

Conforme al artículo 15 de la LCSP

1. El contrato de concesión de servicios es aquel en cuya virtud uno o varios poderes adjudicadores encomiendan a título oneroso a una o varias personas, naturales o jurídicas, la gestión de un servicio cuya prestación sea de su titularidad o competencia, y cuya contrapartida venga constituida bien por el derecho a explotar los servicios objeto del contrato o bien por dicho derecho acompañado del de percibir un precio.

2. El derecho de explotación de los servicios implicará la transferencia al concesionario del riesgo operacional, en los términos señalados en el apartado cuarto del artículo anterior.

El contrato de servicios, se define, por su parte, en el artículo 17 indicando que

Son contratos de servicios aquellos cuyo objeto son prestaciones de hacer consistentes en el desarrollo de una actividad o dirigidas a la obtención de un resultado distinto de una obra o suministro, incluyendo aquellos en que el adjudicatario se obligue a ejecutar el servicio de forma sucesiva y por precio unitario.

El recurrente entiende que en el presente contrato el contratista no asume el riesgo operacional del servicio, afirmación que no resulta compatible con el contenido de los pliegos, pues de los mismos puede observarse no sólo que no va a recibir ninguna contraprestación del órgano de contratación por la gestión del servicio de animación, actividades socio-educativas y control de la manada de ciervos que puebla el foso del Castillo de San Pedro de Jaca, sino que va a tener que pagar a dicho Consorcio un canon mínimo de 2.600 euros anuales que es objeto de oferta.



Así, conforme al artículo 14.4 de la LCSP, al que se remite el art. 15.2 *“Se considerará que el concesionario asume un riesgo operacional cuando no esté garantizado que, en condiciones normales de funcionamiento, el mismo vaya a recuperar las inversiones realizadas ni a cubrir los costes en que hubiera incurrido como consecuencia de la explotación de las obras que sean objeto de la concesión. La parte de los riesgos transferidos al concesionario debe suponer una exposición real a las incertidumbres del mercado que implique que cualquier pérdida potencial estimada en que incurra el concesionario no es meramente nominal o desdeñable”*.

Es evidente, en este caso, que el contratista asume el riesgo de no recuperar los costes en que incurra como consecuencia de la explotación del servicio, de al menos 2.600 euros anuales, más todos los que suponga la gestión del servicio, al no tener garantizado ingreso alguno por dicha explotación, por lo que no puede afirmarse, como hace el recurrente, que no esté soportando el riesgo operacional. En este sentido, en la Cláusula Trigésimo Séptima del PCAP resultan como obligaciones del adjudicatario, sin que esté establecido un mecanismo de compensación o pago por las mismas, entre otras, las siguientes:

“TRIGÉSIMO SÉPTIMA: OBLIGACIONES BÁSICAS DEL ADJUDICATARIO

- b) Conservar en buen estado los locales, instalaciones y utensilios puestos a su disposición, así como el mantenimiento en perfecto estado de limpieza de los mismos.*
- c) Realizar a su costa el mantenimiento y limpieza de las instalaciones que se le ceden para la ejecución del contrato, siendo las que a continuación se detallan (..):”*

En consecuencia, procede acordar la inadmisión del recurso, al amparo de lo dispuesto en el artículo 55.c) LCSP.

Por todo lo anterior,

VISTOS los preceptos legales de aplicación



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

Primero. Inadmitir el recurso interpuesto por D. Roberto Banzo, en representación de ASOCIACIÓN ASCEAL, contra los Pliegos del procedimiento relativo al contrato de concesión de la *“Explotación de los servicios de animación y de actividades socio-educativas con animales en el Castillo San Pedro de Jaca.”*.

Segundo. Declarar que no se aprecia la concurrencia de mala fe o temeridad en la interposición del recurso, por lo que no procede la imposición de la multa prevista en el 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 a 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

LOS VOCALES