

Recurso nº 465/2025
Resolución nº 495/2025

**RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CONTRATACIÓN
PÚBLICA DE LA COMUNIDAD DE MADRID**

En Madrid, a 26 de noviembre de 2025

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de la empresa NAVALAFUENTE DE CARAVANING, S.L, (en adelante NAVALAFUENTE) contra los pliegos que han de regir la licitación del contrato de concesión de servicios para la “*Gestión del servicio de camping municipal*”, licitado por el Ayuntamiento de Navalafuente, Expediente CCSERV.1.2025, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente.

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero. - Mediante anuncios publicados en la Plataforma de Contratación del Sector Público y en el DOUE, el 8 de octubre de 2025, se convocó la licitación del contrato de referencia mediante procedimiento abierto con pluralidad de criterios de adjudicación.

El valor estimado del contrato asciende a 5.747.184,36 euros y su plazo de duración será de diez años.

A la presente licitación se han presentado tres empresas, entre las que no se encuentra la recurrente.

Segundo. - El 23 de octubre de 2025 tuvo entrada en este Tribunal el recurso especial en materia de contratación, interpuesto por la representación de la empresa NAVALAFUENTE contra los pliegos que han de regir la licitación del contrato de referencia.

Tercero. - El 27 de octubre de 2025 el órgano de contratación remitió el expediente de contratación y el informe a que se refiere el artículo 56.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público,

Cuarto. - La tramitación del expediente de contratación se encuentra suspendida por resolución del Tribunal de adopción de Medidas Cautelares n.º 129/2025, de fecha 29 de octubre hasta que se resuelva el recurso y se acuerde expresamente el levantamiento de la suspensión.

Quinto. - La Secretaría del Tribunal dio traslado del recurso al resto de interesados, en cumplimiento de la previsión contenida en el artículo 56.3 de la LCSP, concediéndole un plazo, de cinco días hábiles, para formular alegaciones, que fueron presentadas por las empresas CAMINO A SORIA y NAVALMAR.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero. - Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46.4 de la LCSP y el artículo 3 de la Ley 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y Racionalización del Sector Público de la Comunidad de Madrid.

Segundo. – La recurrente justifica su legitimación en los siguientes términos:

“La compareciente goza de legitimación para recurrir por actuar en representación de la Sociedad de la que es apoderada, y que tiene la condición de interesada en el expediente por dos motivos: como actual adjudicatario del servicio y como posible licitadora del procedimiento de contratación que nos ocupa, al que presentará oferta una vez resuelto el presente recurso, dado que de hacerlo antes de la impugnación de los pliegos, en base al artículo 139 de la LCSP, supondría “la aceptación incondicionada por el empresario del contenido de la totalidad de sus cláusulas y condiciones, sin salvedad o reserva alguna.”

En consecuencia, nos encontramos ante un supuesto en que se recurren los pliegos por una empresa que no ha presentado oferta a la finalización del plazo concedido al efecto, por lo que procede analizar su legitimación.

Este Tribunal tiene acordado como criterio interpretativo de la legitimación del recurrente no licitador el análisis del perjuicio que le causen al recurrente las cláusulas de los pliegos impugnadas, sin atender a la presentación o no de proposición.

Dicho criterio se basa fundamentalmente en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (STJUE de 28/11/2018, asunto C-328/17, ECLI: EU:C:2018:958) que se enmarca en el artículo 1.3 de la Directiva 89/665/CEE, sobre el procedimiento de recurso en contratación pública, que señala que *“Los Estados miembros velarán por que, con arreglo a modalidades detalladas que ellos mismos podrán determinar, los procedimientos de recurso sean accesibles, como mínimo, a cualquier persona que tenga o haya tenido interés en obtener un determinado contrato y que se haya visto o pueda verse perjudicada por una presunta infracción”*.

La propia jurisprudencia citada del TJUE entiende legitimado al operador económico que no ha presentado oferta si impugna cláusulas de los pliegos que le impiden dicha presentación incluyendo no solo las condiciones de solvencia de la empresa o aptitudes para contratar, sino también aquellas cláusulas que le impidan presentar una oferta viable y justificada.

En consecuencia, la legitimación en estos supuestos debe analizarse caso por caso.

Los motivos del recurso son los siguientes:

- 1- Calificación urbanística de los terrenos donde se ubica el camping.
- 2- La justificación del valor estimado del contrato de concesión de servicios contenida en el expediente de contratación, por vulnerar lo dispuesto en el artículo 101.1.b) de la LCSP, lo que además tiene incidencia en el cálculo de la solvencia financiera, técnica y profesional.
- 3- Error en el cálculo de la garantía provisional.
- 4- Falta de motivación del canon fijado
- 5- Falta de claridad en las obligaciones de los posibles adjudicatarios, que genera confusión en los posibles licitadores.

En base a la doctrina expuesta, se admite la legitimación para los motivos segundo y cuarto en cuanto limitan significativamente la presentación de una oferta fundada por el recurrente.

No se admite, ab initio, para el resto de motivos al no cumplir las exigencias de la doctrina expuesta.

En cuanto a la calificación de los terrenos, cabe recordar que la recurrente fue adjudicataria del anterior contrato de gestión de servicios, sin embargo dicho aspecto es intranscendente a la hora de presentar su oferta.

En cuanto a la supuesta falta de claridad de las obligaciones, nada le impide solicitar las aclaraciones pertinentes utilizando la vía de consultas previstas en el artículo 138 de la LCSP, mecanismo que no consta que se haya utilizado por la recurrente.

Todo ello, sin perjuicio de que en el supuesto de estimar algunos de los motivos para los que se considera legitimado el recurrente, se proceda a entrar en el resto de motivos.

Asimismo, se acredita la representación del firmante del recurso.

Tercero. - El recurso especial se interpuso en tiempo y forma, pues los pliegos de condiciones fueron puestos a disposición de los interesados el 8 de octubre de 2025 e interpuesto el recurso, en el registro de este Tribunal, el día 23 del mismo mes, dentro del plazo de quince días hábiles, de conformidad con el artículo 50.1 de la LCSP.

Cuarto. - El recurso se interpuso contra los pliegos de condiciones en el marco de un contrato de concesión de servicios cuyo valor estimado es superior a 3.000.000 euros. El acto es recurrible, de acuerdo con el artículo 44.1.c) y 2 a) de la LCSP.

Quinto.- Fondo del asunto. Primer motivo del recurso. Alegaciones de las partes

1- Alegaciones de la recurrente

La recurrente impugna el valor estimado del contrato de concesión de servicios que consta en el expediente de contratación, por vulnerar lo dispuesto en el artículo 101.1.b) de la LCSP.

Este precepto exige que el valor estimado del contrato se determine en función de los ingresos brutos esperados por el concesionario, sin deducción de costes, gastos operativos, amortizaciones ni márgenes de beneficio.

El importe neto de la cifra de negocios (INCN) es un concepto contable y jurídico que

representa los ingresos totales obtenidos por una empresa por la venta de bienes y prestación de servicios, una vez deducidos ciertos elementos. Según el Plan General de Contabilidad (PGC) y la práctica administrativa, el INCN incluye:

- Ventas de productos y servicios realizadas por la empresa.
- Ingresos por actividades ordinarias (no extraordinarias).
- Subvenciones vinculadas al precio (si las hay).
- Otros ingresos relacionados directamente con la actividad principal.

Excluye:

- El IVA y otros impuestos indirectos que recaen sobre las operaciones.
- Descuentos, bonificaciones y devoluciones concedidas a clientes.
- Ingresos financieros o extraordinarios (no derivados de la actividad principal).

Por el contrario, el valor estimado del contrato debe incluir:

1. Ingresos totales previstos para el concesionario durante toda la duración del contrato (incluidas prórrogas previstas). Incluye pagos de los usuarios, subvenciones públicas, ingresos accesorios, etc.
2. Sin incluir el IVA.
3. Duración total del contrato, incluyendo prórrogas previstas.
4. Suministros relacionados con la prestación del servicio.
5. No se deducen los costes: el valor estimado no es el beneficio neto, sino la cifra de negocios bruta esperada.

A su juicio, el importe neto de la cifra de negocios a que se refiere el artículo 101.1.b) de la LCSP habrá de calcularse conforme a lo dispuesto en el Real Decreto 1514/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el Plan General de Contabilidad, sin que puedan deducirse de los ingresos que genere la empresa, los costes o gastos que deba soportar la misma; únicamente podrá deducirse el “*importe de cualquier descuento (bonificaciones y demás reducciones sobre las ventas) y el del impuesto sobre el valor añadido y otros impuestos directamente relacionados con las*

mismas, que deban ser objeto de repercusión". En apoyo de esta afirmación, cita doctrina de este Tribunal apelando a nuestra Resolución nº313/2020.

En conclusión, existe una clara vulneración del artículo 101.1.b) LCSP, ya que el expediente de contratación justifica el valor estimado del contrato con la media de la explotación neta de los tres últimos ejercicios (ingresos menos gastos). Y como ha quedado acreditado, este método es jurídicamente incorrecto por las siguientes razones:

1. Confunde beneficio neto con cifra de negocios, lo que infravalora el valor estimado y puede alterar los umbrales de regulación armonizada, publicidad y recurso especial.
2. Contraviene el criterio legal, que exige tomar como referencia los ingresos brutos esperados, sin deducción de costes.
3. Desnaturaliza la figura de la concesión, cuyo riesgo operacional se vincula precisamente a la estimación de ingresos, no a resultados contables.
4. Vulnera el principio de transparencia, al no reflejar con claridad la magnitud económica del contrato ni permitir una comparación objetiva entre licitadores.

En el supuesto concreto, el propio Pliego según lo dispuesto en la página 29 del PPT, fija como ingresos iniciales procedentes del establecimiento, la cantidad de 1.061.697 euros. Por tanto, el valor estimado del contrato, correspondiente a 10 años, más 5 de la prórroga, sería de 15.925.455 euros, y no de 5.747.184,36 euros.

2- Alegaciones del órgano de contratación

El órgano de contratación sostiene que la empresa recurrente, anterior prestador del servicio, ha omitido gran parte de la documentación necesaria para la elaboración del valor estimado del contrato.

El art. 101.1 b) de la LSCP que establece:

"b) en el caso de los contratos de concesión de obras y de concesión de servicios, el órgano de contratación tomará el importe neto de la cifra de negocios, sin incluir el

impuesto sobre el valor añadido, que según sus estimaciones, generará la empresa concesionaria durante la ejecución del mismo como contraprestación por las obras y los servicios objeto del contrato, así como de los suministros relacionados con estas obras y servicios”.

Si bien eso es cierto, no se puede obviar el contenido completo del art. 101.2 de la LCSP, también establece para fijar el valor estimado del contrato que se deberán tener en cuenta los costes derivados de la aplicación de las normativas laborales vigentes y otros costes que se derivan de la ejecución material de los servicios, etc.

Lo que se pretende por la empresa CARAVANING es que la licitación se adapte de forma exclusiva a su modelo de negocio creando así una confusión en la fijación del valor de concurso que pretende restringir el contenido del mismo a lo dispuesto en el apartado b) del art. 101 de la LCSP, que se refiere a la determinación de la cifra de negocio que se calcula únicamente con los ingresos derivados de la explotación excluidas las ayudas, subvenciones e IVA, pero obviando el resto del artículo donde se especifican todos los elementos a tener en cuenta para la fijación valor estimado del contrato, que para su fijación reconoce tanto los gastos laborales como los gastos ordinarios, y que se resumen en el método contable y económico EBITDA, que es el habitualmente empleado por los Ayuntamientos para la fijación del valor estimado del contrato que es un concepto algo más etéreo y difícil de intuir que el presupuesto base de licitación. Realmente es una ficción jurídica que utiliza la Administración para determinar el régimen que resultará aplicable a la licitación y al propio contrato ya que en función de su valor estimado, se utilizará un procedimiento de adjudicación u otro.

3- Alegaciones de los interesados

La empresa CAMINO A SORIA se remite y se adhiere íntegramente a las alegaciones contenidas en el Informe sobre alegaciones al trámite de audiencia del Informe de Viabilidad económica y financiera.

Añade que la recurrente es la actual adjudicataria del contrato de concesión de servicios de gestión de camping municipal, y la única beneficiaria de que el procedimiento de licitación tramitado se paralice. Es decir, todo el tiempo que el procedimiento de contratación sea suspendido, es tiempo que la recurrente se mantiene en la explotación de la gestión del camping municipal, por lo que es obvio y patente la voluntad de dilatar y obstruir todo lo posible el procedimiento de referencia, mediante la interposición de recursos y alegaciones.

Finalmente, solicita la desestimación del recurso.

Por su parte, la empresa CAMPING NAVALMAR S.L, alega que el artículo 101.1.b) LCSP exige que el valor estimado del contrato se determine conforme a las estimaciones del órgano de contratación, expresión que reconoce explícitamente la discrecionalidad técnica de la Administración. La LCSP no define un método único, ni obliga a adoptar el histórico real de la empresa saliente ni la facturación exacta de ejercicios anteriores, sino que exige una estimación razonada, basada en datos objetivos disponibles.

A su juicio, el Ayuntamiento ha cumplido este estándar, incorporando un estudio económico motivado, que toma en consideración variables de demanda, ocupación, tarifas, estructura del servicio y proyecciones razonables.

4- Consideraciones del Tribunal

Respecto a la determinación del valor estimado de un contrato de concesión de servicios este Tribunal ya se pronunció en su Resolución 100/25, de 13 de marzo, referido al mismo contrato de concesión de servicios del camping municipal de Navalafuente, en el que coincidían los mismos litigantes:

*“El artículo 101.1 b) de la LCSP, respecto al cálculo del valor estimado establece que:
“En el caso de los contratos de concesión de obras y de concesión de servicios, el*

órgano de contratación tomará el importe neto de la cifra de negocios, sin incluir el Impuesto sobre el Valor Añadido, que según sus estimaciones, generará la empresa concesionaria durante la ejecución del mismo como contraprestación por las obras y los servicios objeto del contrato, así como de los suministros relacionados con estas obras y servicios”.

Respecto al concepto “importe neto de la cifra de negocios”, este Tribunal se pronunció en su Resolución 313/2020, de 19 de noviembre, en los siguientes términos: “(...) la valoración estimada del contrato infringe la LCSP en su determinación, confundiéndose el importe neto de la cifra de negocios con el resultado esperado tras deducir a los ingresos o cifra de negocio los gastos. El “importe neto de la cifra de negocios” no es el beneficio (facturación menos costes) (...) La dicción del artículo 101.2 de la LCSP transcrita no supone que haya que deducir como coste esos gastos, sino que el valor estimado no puede ser inferior a la suma de todos esos costes. (...) El “importe neto de la cifra de negocios” es concepto referido en el Plan General de Contabilidad (Real Decreto 1514/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el Plan General de Contabilidad) comprendiendo el importe de las ventas y de las prestaciones de servicios y del resto de ingresos procedentes de las actividades ordinarias, sin incluir los importes por descuentos o bonificaciones. (...)”.

En este sentido puede citarse el Informe 13/2018, de 30 de mayo de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón, al señalar lo siguiente:

“De acuerdo con el art. 101.1, b) LCSP:

«1. A todos los efectos previstos en esta Ley, el valor estimado de los contratos será determinado como sigue: [...]”

b) En el caso de los contratos de concesión de obras y de concesión de servicios, el órgano de contratación tomará el importe neto de la cifra de negocios, sin incluir el Impuesto sobre el Valor Añadido, que según sus estimaciones, generará la empresa concesionaria durante la ejecución del mismo como contraprestación por las obras y los servicios objeto del contrato, así como de los suministros relacionados con estas obras y servicios».

Este precepto no es un creación original del legislador español, sino que está relacionado con la previsión del artículo 8 de la ya citada Directiva 23/2014, de concesiones, de acuerdo con la cual: «el volumen de negocios total de la empresa concesionaria generados durante la duración del contrato, excluido el IVA, estimado por el poder adjudicador o la entidad adjudicadora, en contrapartida de las obras y

servicios objeto de la concesión, así como de los suministros relacionados con las obras y los servicios».

Por otra parte, esta regulación es plenamente concordante con lo que venían afirmando los órganos consultivos competentes en materia de contratación administrativa.

(....)

El valor estimado del contrato no se establece en función del canon a pagar por el contratista o de una eventual subvención al funcionamiento a aportar por la administración, sino en función del valor del negocio, lo que obliga a estimar el volumen de facturación, por el tiempo previsto de duración del contrato, más las eventuales aportaciones de la Administración en suministros eléctricos u otros”.

El importe neto de la cifra de negocios, no se contempla como el importe total mínimo e inicial que percibirá el Ayuntamiento de Navalafuente, como lo cuantifica el órgano de contratación, sino como el importe de las ventas y de las prestaciones de servicios y del resto de ingresos procedentes de las actividades ordinarias, sin incluir los importes por descuentos o bonificaciones”.

“Analizadas las alegaciones de las partes, este Tribunal puede comprender las dificultades que ha podido tener el órgano de contratación a la hora de recabar del actual prestador del servicio la documentación necesaria para determinar el importe neto de la cifra de negocios, en los términos expuestos anteriormente, para el cálculo del valor estimado del contrato, pero esta circunstancia no exime al órgano de contratación de cumplir las previsiones del artículo 101.1 b) de la LCSP, utilizando indebidamente el importe total mínimo e inicial que percibirá el Ayuntamiento de Navalafuente. Todo ello, sin que este Tribunal entre a valorar los cálculos realizados al respecto por la recurrente”.

Como consecuencia de la estimación del recurso, el órgano de contratación ha calculado un nuevo valor estimado del contrato, alegando nuevamente las dificultades que ha supuesto recabar de manera fidedigna información para su elaboración.

El apartado B.2 del nuevo PCAP establece:

“Como consecuencia de todo lo anterior, y dada la inexistencia de un patrón de comportamiento interanual ni de datos analíticos ni de demanda suficientes, se ha utilizado como base para las proyecciones los datos de explotación promedio de los tres años analizados, método que compensa las desviaciones habidas entre ellos:

EBIDTA

	PROMEDIO	2025	2024	2023
VENTAS	1.024.476,00 €	1.061.697 €	1.022.008 €	989.722,13 €
APROVISIONAMIENTOS	-1.558,15 €	-1.597,13 €	-471,95 €	-2.605,38 €
GASTOS PERSONAL	-375.265,16 €	-384.809,69 €	-378.275,33 €	-362.710,47 €
GASTOS GENERALES	-264.506,61 €	-159.118,91 €	-378.223,20 €	-256.177,72 €
	383.145,62 €	518.195,79 €	267.061,52 €	370.251,56 €

De esta forma, el "año base" equivale al promedio calculado en el cuadro anterior, y arroja un importe para el EBIDTA, o resultado antes de amortizaciones, intereses e impuestos, de 383.145,62 euros, que incrementa en menos de 15.000 euros al precio de 2023, a sabiendas de que durante 2024 los gastos se pueden haber incrementado de forma consciente con el fin de disminuir los beneficios, y dado que sobre dichas cantidades no se nos ha aportado ni contabilidad analítica, ni ordinaria para alcanzar las cantías que arroja el Balance de pérdidas y ganancias.

Lo que supone que 383.145,62 euros multiplicado por 15 años, que es la duración del contrato más la prórroga, determinan un precio final del contrato de 5.747.184,36 €, lo que sujeta el presente contrato a Regulación armonizada.

Estas cantidades son una previsión inicial puesto que el canon se actualizará anualmente con incremento del IPC correspondiente a la mensualidad de inicio del año inmediatamente anterior.”

El importe neto de la cifra de negocio en concesiones administrativas se refiere al valor total de los ingresos que se espera que genere el concesionario durante la vida del contrato, sin incluir el IVA. Este cálculo incluye los ingresos por la actividad propia más cualquier otra actividad mercantil, así como otros conceptos como tasas, subsidios, el valor de los activos y suministros.

La Comisión Consultiva de Contratación Pública de la Junta de Andalucía, en su Informe 5/2019, de 5 de febrero de 2020, sobre determinadas consideraciones del

valor estimado de un contrato conforme al artículo 101 de la Ley de Contratos del Sector Público, ha señalado que:

“El Real Decreto 1514/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el Plan General de Contabilidad. La tercera parte del Plan General de Contabilidad se refiere a las cuentas anuales, dentro de ella el Apartado I se refiere a las Normas de elaboración de las mismas, y en su Norma 11^a se define la cifra anual de negocios:

La Cifra anual de negocios. El importe neto de la cifra anual de negocios se determinará deduciendo del importe de las ventas de los productos y de las prestaciones de servicios u otros ingresos correspondientes a las actividades ordinarias de la empresa, el importe de cualquier descuento (bonificaciones y demás reducciones sobre las ventas) y el del impuesto sobre el valor añadido y otros impuestos directamente relacionados con las mismas, que deban ser objeto de repercusión”.

La Resolución del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas (ICAC), de 16 de mayo de 1991 establece los criterios generales para determinar la composición del importe neto de la cifra de negocios, clasificándolos en componentes positivos y componentes negativos de la cifra de negocios.

Cabe destacar que los costes o gastos no forman parte del valor estimado como partida negativa de la cifra de negocios (...).

De acuerdo con lo expuesto, el importe neto de la cifra de negocios a que se refiere el artículo 101.1.b) de la LCSP habrá de calcularse conforme a lo dispuesto en el Real Decreto 1514/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el Plan General de Contabilidad, sin que puedan deducirse de los ingresos que genere la empresa, los costes o gastos que deba soportar la misma; únicamente podrá deducirse el “*importe de cualquier descuento (bonificaciones y demás reducciones sobre las ventas) y el del impuesto sobre el valor añadido y otros impuestos directamente relacionados con las mismas, que deban ser objeto de repercusión*”.

Como decíamos en nuestra Resolución nº 313/2020 :

“(...) la valoración estimada del contrato infringe la LCSP en su determinación, confundiéndose el importe neto de la cifra de negocios con el resultado esperado tras

deducir a los ingresos o cifra de negocio los gastos El “importe neto de la cifra de negocios” no es el beneficio (facturación menos costes) (...)

La dicción del artículo 101.2 de la LCSP transcrita no supone que haya que deducir como coste esos gastos, sino que el valor estimado no puede ser inferior a la suma de todos esos costes. (...)

El “importe neto de la cifra de negocios” es concepto referido en el Plan General de Contabilidad (Real Decreto 1514/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el Plan General de Contabilidad) comprendiendo el importe de las ventas y de las prestaciones de servicios y del resto de ingresos”.

Teniendo en cuenta lo anterior podemos concluir que el valor estimado del contrato que se pretende celebrar no puede calcularse teniendo en cuenta el “*beneficio estimado, es decir, ingresos estimados menos gastos estimados*”. Ya que una cosa es el beneficio estimado o esperado, y otra el importe neto de la cifra de negocios que es al que se refiere la LCSP y que debe calcularse sin deducir los gastos que al futuro contratista pueda generarle la ejecución del contrato.

Ese beneficio formará parte, en todo caso, del estudio de viabilidad que realice el órgano de contratación, en virtud de lo dispuesto en el artículo 285 de la LCSP.

En el caso que nos ocupa, el órgano de contratación ha utilizado, como indica en los pliegos, como base para los cálculos, los datos de explotación promedio de los tres años analizados, incluyendo gastos que no deben ser incluidos para su cálculo.

En consecuencia, se ha vulnerado lo dispuesto en el artículo 101.1, b) de la LCSP al realizar el cálculo del valor estimado del contrato.

Procede por tanto la estimación de este motivo del recurso, con la consiguiente anulación de los pliegos.

Sexto. - Segundo y tercer motivo del recurso. Alegaciones de las partes

1- Alegaciones de la recurrente

Falta de motivación del canon fijado.

El presupuesto base de licitación, en el caso de las concesiones, no existe en sentido clásico, ya que no hay un precio que la Administración pague al concesionario, muy al contrario, existe una cantidad económica que el licitador paga a la Administración, el canon.

En el contexto de la LCSP, el canon en una concesión de servicios es la contraprestación económica que el concesionario abona a la Administración por el derecho a explotar el servicio objeto del contrato. Su regulación y configuración se vinculan estrechamente con la naturaleza onerosa del contrato y con el principio de riesgo y ventura que asume el concesionario.

En el caso que nos ocupa, el canon inicial que se fija por el Ayuntamiento y sobre el cual se podrán hacer mejoras e incrementos será el siguiente:

"PRESUPUESTO BASE DE LICITACIÓN ANUAL 183.600 €"

El Ayuntamiento no motiva la cantidad impuesta como canon, simplemente indica que con los resultados que estima de la explotación es viable su pago. La Administración debe motivar el importe del canon que fija en un contrato de concesión de servicios. Esta exigencia deriva de varios principios fundamentales del derecho administrativo y de contratación pública:

- Artículo 35 de la Ley 39/2015 (LPACAP): exige que toda resolución administrativa que afecte a derechos o intereses de los particulares esté debidamente motivada.
- Artículo 116 LCSP: establece que los pliegos deben contener los criterios de adjudicación y las condiciones económicas del contrato, lo que incluye el canon.
- Artículo 285 LCSP: señala que el canon debe figurar en los pliegos, lo que implica su previa determinación y justificación.

La motivación del canon debe estar respaldada por un estudio económico o de viabilidad que justifique la rentabilidad esperada del servicio, el valor patrimonial del bien o instalación afectada, el riesgo operacional asumido por el concesionario y la proporcionalidad entre el canon y el beneficio económico que se espera obtener.

Respecto a la garantía provisional, la recurrente señala que según los cálculos del ayuntamiento, el canon al que denominan presupuesto base de licitación es 183.600 euros, por tanto, el 1,5% son 2.754 euros, y no la cantidad de 27.540 euros como se indica.

2- Alegaciones del órgano de contratación

El órgano de contratación sostiene que falta a la verdad la recurrente cuando manifiesta que el canon no se ha fijado de acuerdo con la rentabilidad del contrato, ya que en el PCAP se hace un desarrollo claro del canon fijado en relación al valor estimado del contrato. Lo que pretende obviar la empresa NAVALAFUENTE alegando que el canon no se ajusta a dicha información se fundamenta únicamente en la voluntad de la empresa de retrasar la adjudicación, así como de reducir el canon municipal, puesto que la mayor parte de las alegaciones y dudas que se plantean sobre el contenido del informe concluyen fundamentalmente en la pretensión de que el canon municipal no permite obtener las ganancias recogidas en el Informe de Viabilidad Económico Financiero, y que prácticamente duplica el coste del canon anual, llegando a entenderlo como confiscatorio, pero obviando en sus alegaciones y en su extenso desarrollo, aclarar que dicho canon se fijó hace ya 15 años, estando por tanto su cuantía claramente desfasada desde un punto de vista económico que no ha previsto su actualización.

En cualquier caso, tampoco se han aportado cifras distintas de las que se contienen en el Informe de Viabilidad Económico Financiero, ni se justifican los motivos económicos que puedan demostrar sin ningún género de duda que las cifras aportadas no se corresponden con los datos económicos del ejercicio.

Y en definitiva, para el caso de que la empresa actualmente adjudicataria y aquí recurrente considere que el canon es excesivo para el contrato, la solución jurídica pasa por no licitar al mismo y no pretender que el contrato público se ajuste a su modelo y necesidades empresariales.

Respecto a la garantía provisional alega que la recurrente manifiesta que hay un error en la fijación de la fianza provisional que pretenden esta vez hacer valer con una reducción a la hora de tomar el Presupuesto Base de licitación que la empresa aquí recurrente reduce a una sola anualidad del canon de 183.600 €, cuando nunca dicho presupuesto podría referirse a una anualidad sino que efectivamente se trata de dicho canon multiplicado por la totalidad del contrato que son 15 anualidades, esto es, $183.600 \text{ €} \times 15 \text{ anualidades} = 2.754.000,00 \text{ €}$, fijándose la fianza provisional para facilitar su aportación en un 1% que supone la cuantía de 27.540 €, que está por debajo de los máximos legales fijados por la LCSP.

3- Consideraciones del Tribunal

El apartado B del Anexo I del PCAP establece:

"B.- PRECIO DEL CANON BASE DE LICITACIÓN Y VALOR ESTIMADO DEL CONTRATO

B.1 CANON INICIAL DE LICITACIÓN

El canon inicial que se fija por el Ayuntamiento y sobre el cual se podrán hacer mejoras e incrementos será el siguiente:

PRESUPUESTO BASE DE LICITACIÓN 183.600 EUROS

Dicho canon queda exento del Impuesto sobre Valor Añadido en virtud de Consulta Vinculante de 15 de abril de 2015, numero V1157-15, que, a su vez, venía a ratificar el mismo criterio ya contenido en la contestación de 13 de julio de 2004, número 1379-04, poniendo de manifiesto lo siguiente:

(...) Por lo expuesto, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa entiende que el contrato que tiene por objeto la gestión y explotación de un camping situado en los

terrenos de propiedad de un ayuntamiento, al estar acreditado que se cumplen los requisitos que especifica en el artículo 132 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público y coincide con el concepto expresado en el artículo 8, deberá ser calificado como contrato de gestión de servicio público, en la modalidad de concesión, siempre que se acredite que el contratista asume la asunción del riesgo derivado de la explotación del contrato. De no ser así, si el contratista no asume el riesgo derivado de la explotación del servicio, el contrato deberá ser calificado como de servicios.”

En consecuencia, con lo anterior y según se desprende de la documentación aportada, el contratista asume el riesgo y ventura derivado de la explotación del contrato, de forma que se está ante un contrato de gestión de servicio público, en la modalidad de concesión administrativa y por lo tanto no sujeto al Impuesto sobre el Valor añadido.

Tampoco se entienden incluidos los gastos que comprenden la prestación de los servicios, así como tasas, impuestos u otros equivalentes derivados, los cuales serán a cargo por la entidad adjudicataria.

El canon se actualizará anualmente con incremento del IPC correspondiente a la mensualidad de inicio del año inmediatamente anterior”.

En el informe de viabilidad económica financiera se hace constar:

“12. Canon Municipal

De conformidad con lo dispuesto en el presente informe el canon municipal que viene fijado por el Ayuntamiento de Navalafuente, es de 183.600 euros anuales lo que en relación al promedio de ingresos fijados en el EBITDA de 1.024.476 € supone un 17,92% de los ingresos, y un 28,77% de los gastos promediados en los cálculos.

En conclusión y respecto de la cifra neta de negocio promediada de 383.145,62€, una vez reducido en el canon anual de 183.600 euros, se determina un beneficio antes de impuestos de 199.545,62€ anuales que suponen un 19,80% de los ingresos brutos anuales de la actividad y que en los 15 años de actividad determinan una ganancia final de 2.993.184,36€ lo que arroja un resultado claramente positivo, que determina la solvencia del Servicio cuya concesión se viene a otorgar en el contrato público”.

Como señala el órgano de contratación en su informe, el canon se ha fijado en relación al valor estimado del contrato que, como se ha señalado en el fundamento de derecho anterior, está calculado incorrectamente. En consecuencia, no procede pronunciamiento respecto a este motivo de recurso, ya que se ha anulado la cláusula

que determinada el valor estimado del contrato, de donde trae origen el cálculo del canon.

Respecto a la garantía provisional, el artículo 106.2 de la LCSP establece:

“1. En el procedimiento de contratación no procederá la exigencia de garantía provisional, salvo cuando de forma excepcional el órgano de contratación, por motivos de interés público, lo considere necesario y lo justifique motivadamente en el expediente. En este último caso, se podrá exigir a los licitadores la constitución previa de una garantía que responda del mantenimiento de sus ofertas hasta la perfección del contrato.

2. En los casos en que el órgano de contratación haya acordado la exigencia de garantía provisional, en los pliegos de cláusulas administrativas particulares se determinará el importe de la misma, que no podrá ser superior a un 3 por 100 del presupuesto base de licitación del contrato, excluido el Impuesto sobre el Valor Añadido y el régimen de su devolución. La garantía provisional podrá prestarse en alguna o algunas de las formas previstas en el apartado 1 del artículo 108”.

En el caso que nos ocupa, el presupuesto base de licitación que consta en los pliegos es de 183.600 euros, por consiguiente, el 1,5 % debe calcularse sobre este importe, en lugar de hacer el cálculo multiplicando dicho importe por el número de años de duración del contrato.

Por tanto, procede la estimación de este motivo del recurso.

Séptimo. - Cuarto motivo del recurso

1- Alegaciones de la recurrente

La recurrente alega que la finca sobre la que se encuentra ubicado el camping no es un bien urbano, como se indica en los pliegos, sino un bien de dominio público. y está clasificado como suelo no urbanizable según la cartografía sectorial obtenida del Sistema de Información.

2- Alegaciones del órgano de contratación

La recurrente incurre en un claro error de fondo sobre la naturaleza del bien que según la ficha de inventario documental municipal que se aporta al expediente administrativo como Documento nº 27 es un bien patrimonial del Ayuntamiento, y esto supone que no estamos en ningún caso ante un bien demanial sino patrimonial, y este hecho es conocido suficientemente por la empresa por cuanto que en el Contrato de Concesión de servicios que se firmó con la empresa NAVALAFUEBNTE en fecha 04/03/2009, y que se aporta al expediente administrativo como Documento nº 26 ya constaba como una concesión de servicio de camping municipal, por lo cual, la recurrente no es desconocedora de este hecho.

3- Consideraciones del Tribunal

La cuestión planteada no puede resolverse al amparo de los dispuesto en la LCSP, siendo una cuestión ajena al ámbito de la contratación pública, por lo que este Tribunal carece de competencias para su estudio y resolución.

Octavo. - Quinto motivo del recurso

1- Alegaciones de la recurrente

Falta de claridad en las obligaciones de los posibles adjudicatarios, que genera confusión en los posibles licitadores.

Las inversiones se establecen como obligatorias. Pero, además en los criterios de adjudicación se establecen los denominados “criterios automáticos cualitativos” que añaden tres actuaciones diferentes de las inversiones anteriores, a las que se atribuye puntuación adicional como criterio de adjudicación.

Actuaciones que, al ser voluntarias, adicionales y complementarias, deben entenderse como mejora, a pesar de que en el apartado K.- MEJORAS se dispone que: “*No se admiten mejoras*”.

2- Consideraciones del Tribunal

Respecto a este fundamento del recurso, hay que manifestar que en nuestra Resolución nº 100/25, de 13 de marzo, ya se inadmitió este motivo del recurso que es coincidente con el actual, por falta de legitimación, por lo que procede mantener el mismo criterio.

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

ACUERDA

Primero. – Estimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la representación legal de NAVALAFUENTE DE CARAVANING, S.L, contra los pliegos que han de regir la licitación del contrato de concesión de servicios para la “*Gestión del servicio de camping municipal*”, licitado por el Ayuntamiento de Navalafuente, Expediente CCSERV.1.2025.

Segundo. - Levantar la suspensión del procedimiento de adjudicación adoptada por este Tribunal con fecha 29 de octubre sobre Medidas Cautelares nº 129/2025.

Tercero. - 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 de la LCSP.

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

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

Esta resolución es definitiva en la vía administrativa, será directamente ejecutiva y contra la misma cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid, 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 10, letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, todo ello de conformidad con el artículo 59 de la LCSP.

EL TRIBUNAL