



Exp. de la Junta Consultiva: RES 8/2026
Document: resolució de recurs especial en matèria de contractació
Exp. d'origen: contracte de concessió d'obra pública per al desdoblament de la ctra. Eivissa-Sant Antoni
Òrgan de contractació: Conselleria d'Habitatge, Territori i Mobilitat
Recurrent: IBISAN Sociedad Concesionaria, SA

Acord de la Comissió Permanent de la Junta Consultiva de Contractació Administrativa de 19 de juny de 2026

Atès el recurs especial en matèria de contractació interposat per l'empresa IBISAN Sociedad Concesionaria, SA, contra la Resolució de 9 de març de 2026, d'aprovació de l'acta de trànsit de l'any 2025, en virtut de la qual es va determinar la retribució variable de l'any 2026 i es va liquidar l'any 2025 a favor de la concessionària de la concessió d'obra pública per al desdoblament de la carretera Eivissa-Sant Antoni, la Comissió Permanent de la Junta Consultiva de Contractació Administrativa (en endavant, JCCA), en la sessió de 19 de juny de 2026, ha adoptat l'Acord següent:

Fets

1. El 7 de setembre de 2005, la Conselleria d'Obres Públiques, Habitatge i Transport (actual Conselleria d'Habitatge, Territori i Mobilitat) i l'empresa IBISAN Sociedad Concesionaria, SA (en endavant, la concessionària), van formalitzar el contracte de concessió d'obra pública per al desdoblament de la carretera Eivissa-Sant Antoni, d'acord amb els plecs de clàusules administratives particulars i de prescripcions tècniques aprovats prèviament.

El 8 de maig de 2006 es va signar el modificat núm. 1 del contracte de concessió, que va afectar les clàusules 6, 51, 52, 55.3 i 57 del plec de clàusules administratives particulars (en endavant, PCAP) i les clàusules 2, 3.3.1, 3.4, 3.6 i 7 del plec de prescripcions tècniques (en endavant, PPT).

El 4 de desembre de 2007 es va signar el modificat núm. 2 del contracte de concessió, que va afectar les clàusules 43.1.1, 44 del PCAP.

El 18 de desembre de 2008 es va signar el modificat núm. 3 del contracte de concessió, que va afegir únicament una disposició transitòria al PCAP.



2. El 29 de gener de 2026, la concessionària va trametre a la Conselleria de Mobilitat i Habitatge l'acta de trànsit de 2025 per a la seva revisió i tramitació.
3. El 17 de febrer de 2026, el responsable del contracte va emetre informe favorable sobre l'acta de trànsit de 2025 i es van determinar les quantitats a abonar per l'administració en virtut a les limitacions establertes en el PCAP, tant per la liquidació de l'any 2025 com per la retribució variable durant l'any 2026, que es resumeixen a continuació:

	<i>Principal</i>	<i>IVA (21 %)</i>	<i>Total</i>
Liquidació 2025	101.393,52 €	21.292,64 €	122.686,16 €
1r trimestre 2026	3.474.592,08 €	729.664,34 €	4.204.256,42 €
2n trimestre 2026	3.474.592,08 €	729.664,34 €	4.204.256,42 €
3r trimestre 2026	3.474.592,08 €	729.664,34 €	4.204.256,42 €
4t trimestre 2026	3.474.592,09 €	729.664,34 €	4.204.256,43 €
TOTAL	13.898.368,33 €	2.918.657,36 €	16.817.025,69 €

4. El 5 de març de 2026, la concessionària va presentar en el registre electrònic de la Conselleria d'Habitatge, Territori i Mobilitat les al·legacions contra l'informe de l'informe de 17 de febrer de 2026 que havia emès el responsable del contracte.

La concessionària al·legava que l'informe no va tenir en compte la sol·licitud de suspensió de la clàusula 55.4 del PCAP del contracte per a l'exercici 2021 i següents, que és objecte d'un altre expedient que va ser resolt pel conseller d'Habitatge, Territori i Mobilitat el 23 de desembre de 2024, en què desestimava la sol·licitud de suspensió i que ara es tramita davant la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de les Illes Balears (TSJIB) (PO 607/2024).

5. El 6 de març de 2026, el responsable del contracte de concessió va informar desfavorablement les al·legacions de la concessionària en el sentit següent:

[...] que la sol·licitud de suspensió de la clàusula 55.4 no pot ser tinguda en compte perquè és objecte d'un altre expedient que va ser resolt pel conseller d'Habitatge, Territori i Mobilitat el 23 de desembre de 2024, desestimant la sol·licitud de suspensió i que ara es tramita davant la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de les Illes Balears (PO 607/2024).

Per tant, estant l'esmentada sol·licitud de suspensió de la clàusula 55.4 del PCAP per l'any 2021 i següents desestimada per l'administració i en tràmit de resolució judicial sense que consti a l'expedient que la part hagi aconseguit cap mesura cautelar al respecte, no hi ha lloc a tenir en compte el que sol·licita en la seva al·legació de 5 de març de 2026.



6. El 9 de març de 2026, el conseller d'Habitatge, Territori i Mobilitat va aprovar l'acta de trànsit de l'any 2025 emesa per la concessionària, la determinació de la retribució variable de l'any 2026 i la liquidació de l'any 2025, en el sentit següent (la cursiva és nostra):

Resolució

1. Aprovar l'acta de trànsit de l'any 2025 emesa per la concessionària IBISAN Sociedad Concesionaria, SA, de la concessió d'obra pública per al desdoblament de la carretera Eivissa-Sant Antoni.
2. Aprovar la liquidació de l'any 2025 com a resultat de l'acta de trànsit de l'any 2025 que ha d'abonar l'Administració a la concessionària IBISAN Sociedad Concesionaria, SA, en aplicació de la clàusula 56.3.2 del plec de clàusules administratives particulars que regeix la concessió, per un import de cent-un mil tres-cents noranta-tres euros amb cinquanta-dos cèntims (101.393,52 €), que meritaren un IVA de vint-i-un mil dos-cents noranta-dos euros amb seixanta-quatre cèntims (21.292,64 €), que suposen la quantitat de cent vint-i-dos mil sis-cents vuitanta-sis euros amb setze cèntims (122.686,16 €), amb càrrec a la partida pressupostària 25201 521A01 60100 30 dels pressuposts de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears de 2025, prorrogats per a l'exercici 2026, que s'han d'abonar a la societat concessionària abans del 31 d'abril de 2026.
3. Disposar que, d'acord amb la clàusula 56.3.1 del plec de clàusules administratives particulars que regeix el contracte de concessió d'obra pública per al desdoblament de la carretera Eivissa-Sant Antoni, la *retribució variable que ha d'abonar l'Administració a la societat concessionària durant l'exercici 2026 a compte del trànsit real del 2026* és de tretze milions vuit-cents noranta-vuit mil tres-cents seixanta-vuit euros amb trenta-tres cèntims (13.898.368,33 €), que meritaren un via de dos milions nou-cents devuit mil sis-cents cinquanta-set euros amb trenta-sis cèntims (2.918.657,36 €), que suposen la quantitat de setze milions vuit-cents desset mil vint-i-cinc euros amb seixanta-nou cèntims (16.817.025,69 €), amb càrrec a la partida pressupostària 25201 521A01 60100 30 dels pressuposts generals de la comunitat Autònoma de les Illes Balears de 2025, prorrogats per a l'exercici 2026, amb la distribució pluriennal següent:

	<i>Principal</i>	<i>IVA (21 %)</i>	<i>Total</i>
1r trimestre 2026	3.474.592,08 €	729.664,34 €	4.204.256,42 €
2n trimestre 2026	3.474.592,08 €	729.664,34 €	4.204.256,42 €
3r trimestre 2026	3.474.592,08 €	729.664,34 €	4.204.256,42 €
4t trimestre 2026	3.474.592,09 €	729.664,34 €	4.204.256,43 €
TOTAL	13.898.368,33 €	2.918.657,36 €	16.817.025,69 €

10. El 8 d'abril de 2026, la concessionària va presentar un recurs en el Registre electrònic de la Conselleria d'Habitatge, Territori i Mobilitat contra la Resolució de 9 de març de 2026, per la qual s'aprova l'acta de trànsit de l'any 2025 emesa



per la concessionària, de determinació de la retribució variable de l'any 2026 i la liquidació de l'any 2025 a abonar per part de l'Administració.

La recurrent fonamenta el recurs en els arguments següents:

- Al·legació única. La resolució que s'impugna reconeix que està en tramitació davant del TSJIB el procediment ordinari 607/2024, en el qual es va sotmetre a judici els efectes de les restriccions al trànsit en l'època de la Covid-19 sobre la clàusula 55.4 del PCAP del contracte i l'alteració que aquesta situació podria produir sobre la base del càlcul del trànsit retribuïble d'anys posteriors.

La recurrent al·lega que la resolució que s'impugna no té en compte el procediment judicial ni els eventuais efectes que la seva estimació podria comportar per l'aprovació de la retribució variable de l'any 2026 i a la liquidació de l'any 2025.

Per tot això, sol·licita que es complementi o s'invalidi la resolució dictada i que se'n dicti una nova, d'acord amb l'exposat.

11. El 6 de maig de 2026, la Secretaria General d'Habitatge, Territori i Mobilitat va trametre a la JCCA l'expedient objecte del recurs per considerar-la competent per resoldre el recurs especial en matèria de contractació.
12. El 12 de maig de 2026, la JCCA va trametre a la recurrent l'ofici amb la informació relativa al procediment i al tractament de dades en relació amb el recurs especial en matèria de contractació.

Fonaments de dret

1. L'acte objecte del recurs és la Resolució del conseller d'Habitatge, Territori i Mobilitat, de 9 de març de 2026, per la qual s'aprova l'acta de trànsit de l'any 2025, d'un contracte de concessió d'obra pública de la Conselleria d'Habitatge, Territori i Mobilitat, que té caràcter d'Administració Pública.

Contra aquest acte es pot interposar el recurs especial en matèria de contractació que preveu l'article 66 de la Llei 3/2003, de 26 de març, de règim jurídic de l'Administració de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears. La competència per resoldre aquest recurs correspon a la Comissió Permanent de la JCCA, d'acord amb la lletra *m*) de l'article 2 i l'article 7 del Text consolidat del Decret pel qual es creen la Junta Consultiva de Contractació Administrativa de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears, el Registre de contractes i el Registre de contractistes, aprovat pel Decret 3/2016, de 29 de gener.



2. El règim jurídic aplicable a la contractació és el de la Llei de contractes del sector públic, per la qual es transposen a l'ordenament jurídic espanyol les directives del Parlament Europeu i del Consell 2014/23/UE i 2014/24/UE, de 26 de febrer de 2014.
3. El termini per interposar el recurs especial de l'article 66 de la LRJCAIB, d'acord amb l'article 122 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú de les administracions públiques, és d'un mes des de la notificació de l'acte impugnat. El recurs es va presentar dins el termini adequat.
4. La recurrent es troba legitimada per interposar el recurs especial en matèria de contractació i l'ha interposat mitjançant un representant acreditat.
5. En relació amb les al·legacions del recurrent, cal dir el següent:
 - Al·legació única. Segons la recurrent, la resolució que s'impugna reconeix que està en tramitació davant del TSJIB el procediment ordinari 607/2024, en el qual es va sotmetre a judici els efectes de les restriccions al trànsit en l'època de la Covid-19 sobre la clàusula 55.4 del PCAP del contracte i l'alteració que aquesta situació podria produir sobre la base del càlcul del trànsit retribuïble d'anys posteriors.

La recurrent al·lega que la resolució que s'impugna no té en compte el procediment judicial ni els eventuais efectes que la seva estimació podria comportar per l'aprovació de la retribució variable de l'any 2026 i a la liquidació de l'any 2025.

Contestació

En primer lloc, per poder analitzar les al·legacions cal tenir en compte el que preveu el PCAP que li resulta d'aplicació.

El procediment aplicable per a l'aprovació de l'acta de trànsit, la determinació de la retribució variable a compte de l'any en curs i de la liquidació de l'any anterior està fixada expressament en els plecs que regeixen la concessió. Concretament, el capítol VIII del PCAP regula el règim econòmic-financer del contracte.

El procediment s'inicia anualment amb l'actualització de les tarifes aprovades l'any anterior. Així, la clàusula 55.2, apartat b) del PCAP, en els apartats 1 i 2 disposa el següent:

1. Las tarifas definidas por el concesionario se actualizarán en la misma proporción que el IPC interanual de la comunidad autónoma de las Illes Balears, llevándose a cabo estas



actualizaciones a partir del 1 de enero del año siguiente a la primera anualidad completa desde la puesta en servicio de la carretera y, a partir de entonces, el 1 de enero de cada año sucesivo.

2. El concesionario deberá comunicar al Govern de les Illes Balears su solicitud de subida de tarifas con anterioridad al 30 de noviembre de cada año, siendo este Organismo el que aplicará el porcentaje de actualización.

El 16 de desembre de 2025, la concessionària va sol·licitar l'increment de les tarifes a partir de l'1 de gener de 2026 sobre la base de l'IPC interanual de les Illes Balears corresponent al període comprès entre novembre de 2024 i novembre de 2025, que el conseller d'Habitatge, Territori i Mobilitat va aprovar, previ informe del responsable del contracte de concessió d'obra pública, mitjançant la resolució de 23 de gener de 2026, notificada a la concessionària el 27 de gener de 2026, en la qual quedaven fixades les tarifes següents:

- Vehículos lleugers: 0,078715 € (IVA no inclòs)
- Vehículos pesants: 0,125947 € (IVA no inclòs)

Per altra banda, la clàusula 56.1.2 del PCAP regula el càlcul de la liquidació de la retribució variable pendent de l'any anterior, en la qual disposa el següent:

La liquidación de la retribución variable pendiente, que deberá realizarse antes del 31 de abril del correspondiente ejercicio, se determinará por la diferencia entre la suma de los pagos trimestrales realizados el año anterior y el importe resultante de multiplicar las tarifas vigentes en el año correspondiente por los tráficos finalmente habidos y aprobados en el acta anteriormente citada, afectado por las penalizaciones resultantes de los incumplimientos que se exponen en el presente pliego y en el pliego de condiciones técnicas. Esta liquidación será aprobada por el órgano de contratación.

A més, en l'apartat tercer s'afegeix el següent:

1. Para el primer ejercicio anual completo de explotación de la Carretera y los años sucesivos se considerará la cuantificación del tráfico para cada tipo de vehículos que haya circulado por la Carretera en el ejercicio inmediatamente anterior, así como las tarifas unitarias actualizadas y aprobadas, teniendo en cuenta la estructura tarifaria determinada en el Pliego. El importe total calculado se dividirá por cuatro y será facturado trimestralmente por el concesionario y abonado a cuenta por la Administración.

En compliment d'aquestes clàusules es va emetre l'informe sobre l'aprovació de l'acta de trànsit de l'any 2025. Com ja s'ha manifestat en els fets, el recurrent ja va presentar al·legacions a l'informe de 17 de febrer de 2026, al·legant que no es tenia en compte la sol·licitud de suspensió de la clàusula 55.4 del PCAP del contracte de concessió d'obra pública per a l'exercici 2021 i següents. La mateixa qüestió és la que es torna al·legar en aquest recurs.



La clàusula objecte del recurs és la 55.4, la qual regula l'import màxim de la retribució variable a pagar pel Govern al concessionari. En ella s'estableix el següent:

El importe anual a pagar por el Govern de les Illes Balears al concesionario en concepto de retribución variable será el que resulte de aplicar las tarifas propuestas en su oferta —que serán inferiores, en todo caso, a las establecidas en el Estudio de Viabilidad Economicofinanciera— a los vehículos-kilómetro habidos cada año, sin que el aumento anual de la retribución variable pueda exceder de los incrementos interanuales de tráfico previstos en el referido Estudio de Viabilidad Economicofinanciera, ello aun en el caso de que los incrementos reales sean superiores a los previstos.

Cal esmentar que en l'informe jurídic preceptiu que l'òrgan de contractació ha emès en relació amb el recurs especial interposat, la Conselleria ha proposat la desestimació del recurs perquè la qüestió que demanda la concessionària es troba pendent de sentència i la resolució s'ha dictat estrictament d'acord amb els plecs que regeixen la concessió i les dades de trànsit proporcionades per la mateixa concessionària. Concretament, en l'informe s'argumenta el següent:

La qüestió que demanda IBISAN es troba *sub iudice* davant la Sala Contenciosa Administrativa del TSJIB i l'Administració, que no pot anar en contra dels seus propis actes i no pot anticipar futuribles del que serà la sentència que resolgui, en el seu dia el PO 607/2024, per la qual cosa no ha de dictar resolucions complementàries de la impugnada ni pot declarar la invalidesa d'aquesta, atès que la Resolució de 9 de març de 2026 per la qual s'aprova l'acta de trànsit de l'any 2025 [...] és ajustada a dret perquè és limita a aplicar estrictament els plecs que regeixen la concessió i sobre les dades de trànsit proporcionades per la pròpia concessionària que n'ha manifestat la conformitat amb la presentació i la firma de la pròpia acta de trànsit.

[...]

No hem d'oblidar que IBISAN en el seu escrit de recurs no al·lega cap causa d'invalidesa ni cap infracció de l'ordenament jurídic [...].

La JCCA ja ha recordat en altres ocasions que els plecs esdevenen *lex contractus* de compliment obligat per les parts, ja que són documents contractuals que vinculen tant els licitadors com l'òrgan de contractació, per la qual cosa s'han d'aplicar literalment.

El fet que existeixi un procediment judicial *sub iudice* davant la Sala Contenciosa Administrativa del TSJIB —i, per tant, pendent de resoldre— no altera l'exigibilitat de les obligacions pactades en els plecs ni suspèn la seva aplicació, ja que en cap moment s'ha acordat cap mesura cautelar al respecte.

En aquest sentit, l'òrgan de contractació ha d'aplicar íntegrament el contingut dels plecs per garantir el principi de seguretat jurídica i vetllar per la protecció de



l'interès públic fins que es dicti una sentència ferma, la qual s'ha de dictar en el sentit que correspongui.

Per tant, la JCCA ha de desestimar el recurs i ha de confirmar la legalitat de l'acte impugnat, sense necessitat de complementar ni invalidar la resolució, que és el que sol·licita la recurrent.

Per tot això, dict el següent

Acord

1. Desestimar el recurs especial en matèria de contractació interposat per l'empresa IBISAN Sociedad Concesionaria, SA, contra la Resolució del conseller del conseller d'Habitatge, Territori i Mobilitat, de 9 de març de 2026, d'aprovació de l'acta de trànsit de l'any 2025, en virtut de la qual es va determinar la retribució variable de l'any 2026 i es va liquidar l'any 2025 a favor de la concessionària de la concessió d'obra pública per al desdoblament de la carretera Eivissa-Sant Antoni.
2. Notificar aquest Acord a la interessada i a la Conselleria d'Habitatge, Territori i Mobilitat.

Interposició de recursos

Contra aquest Acord, que exhaureix la via administrativa, es pot interposar un recurs contenciós administratiu davant la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de les Illes Balears en el termini de dos mesos comptadors des de l'endemà de la notificació, d'acord amb els articles 10.1.a) i 46 de la Llei 29/1998, de 13 de juliol, reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa.

La secretària de la Junta Consultiva de Contractació Administrativa

María Matilde Martínez Montero