



Exp. de la Junta Consultiva: RES 8/2026
Documento: resolución de recurso especial en
materia de contratación
Exp. de origen: contrato de concesión de obra pública
para el desdoblamiento de la ctra. Eivissa-Sant Antoni
Órgano de contratación: Consejería de Vivienda,
Territorio y Movilidad
Recurrente: IBISAN Sociedad Concesionaria, SA

Acuerdo de la Comisión Permanente de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de 19 de junio de 2026

Considerando el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la empresa IBISAN Sociedad Concesionaria, SA, contra la Resolución de 9 de marzo de 2026, de aprobación del acta de tráfico del año 2025, en virtud de la cual se determinó la retribución variable del año 2026 y se liquidó en el año 2025 a favor de la concesionaria de la concesión de obra pública para el desdoblamiento de la carretera Eivissa-Sant Antoni, la Comisión Permanente de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa (en adelante, JCCA), en la sesión de 19 de junio de 2026, ha adoptado el siguiente Acuerdo:

Hechos

1. El 7 de septiembre de 2005, la Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Transporte (actual Consejería de Vivienda, Territorio y Movilidad) y la empresa IBISAN Sociedad Concesionaria, SA (en adelante, la concesionaria), formalizaron el contrato de concesión de obra pública para el desdoblamiento de la carretera Eivissa-Sant Antoni, de acuerdo con los pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas previamente aprobados.

El 8 de mayo de 2006 se firmó el modificado núm. 1 del contrato de concesión, que afectó a las cláusulas 6, 51, 52, 55.3 y 57 del pliego de cláusulas administrativas particulares (en adelante, PCAP) y las cláusulas 2, 3.3.1, 3.4, 3.6 y 7 del pliego de prescripciones técnicas (en adelante, PPT).

El 4 de diciembre de 2007 se firmó el modificado núm. 2 del contrato de concesión, que afectó a las cláusulas 43.1.1, 44 del PCAP.

El 18 de diciembre de 2008 se firmó el modificado núm. 3 del contrato de concesión, que añadió únicamente una disposición transitoria al PCAP.



2. El 29 de enero de 2026, la concesionaria envió a la Consejería de Movilidad y Vivienda el acta de tráfico de 2025 para su revisión y tramitación.
3. El 17 de febrero de 2026, el responsable del contrato emitió informe favorable sobre el acta de tráfico de 2025 y se determinaron las cantidades a abonar por la administración en virtud de las limitaciones establecidas en el PCAP, tanto por la liquidación del año 2025 como por la retribución variable durante el año 2026, que se resumen a continuación:

	<i>Principal</i>	<i>IVA (21 %)</i>	<i>Total</i>
Liquidación 2025	101.393,52 €	21.292,64 €	122.686,16 €
1.º trimestre 2026	3.474.592,08 €	729.664,34 €	4.204.256,42 €
2.º trimestre 2026	3.474.592,08 €	729.664,34 €	4.204.256,42 €
3.º trimestre 2026	3.474.592,08 €	729.664,34 €	4.204.256,42 €
4.º 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 marzo de 2026, la concesionaria presentó en el registro electrónico de la Consejería de Vivienda, Territorio y Movilidad las alegaciones contra el informe del informe de 17 de febrero de 2026 que había emitido el responsable del contrato.

La concesionaria alegaba que el informe no tuvo en cuenta la solicitud de suspensión de la cláusula 55.4 del PCAP del contrato para el ejercicio 2021 y siguientes, que es objeto de otro expediente que fue resuelto por el consejo de Vivienda, Territorio y Movilidad el 23 de diciembre de 2024, en el cual desestimaba la solicitud de suspensión y que ahora se tramita ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de las Illes Balears (TSJIB) (PO 607/2024).

5. El 6 de marzo de 2026, el responsable del contrato de concesión informó desfavorablemente las alegaciones de la concesionaria en el siguiente sentido:

[...] que la solicitud de suspensión de la cláusula 55.4 no puede ser tenida en cuenta porque es objeto de otro expediente que fue resuelto por el consejo de Vivienda, Territorio y Movilidad el 23 de diciembre de 2024, desestimando la solicitud de suspensión y que ahora se tramita ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de las Illes Balears (PO 607/2024).

Por tanto, estando dicha solicitud de suspensión de la cláusula 55.4 del PCAP para el año 2021 y siguientes desestimada por la administración y en trámite de resolución judicial sin que conste en el expediente que la parte haya conseguido ninguna medida



cautelar al respecto, no hay lugar a tener en cuenta lo solicitado en su alegación de 5 de marzo de 2026.

6. El 9 de marzo de 2026, el consejero de Vivienda, Territorio y Movilidad aprobó el acta de tráfico del año 2025 emitida por la concesionaria, la determinación de la retribución variable del año 2026 y la liquidación del año 2025, en el sentido siguiente (la cursiva es nuestra):

Resolución

1. Aprobar el acta de tráfico del año 2025 emitida por la concesionaria IBISAN Sociedad Concesionaria, SA, de la concesión de obra pública para el desdoblamiento de la carretera Eivissa-Sant Antoni.
2. Aprobar la liquidación *del año 2025* como resultado del acta de tráfico del año 2025 que debe abonar la Administración a la concesionaria IBISAN Sociedad Limitada, SA, en aplicación de la cláusula 56.3.2 del pliego de cláusulas administrativas particulares que rige la concesión, por un importe de ciento un mil trescientos noventa y tres euros con cincuenta y dos céntimos (101.393,52 €), que devengarán un IVA de veintiún mil doscientos noventa y dos euros con sesenta y cuatro céntimos (21.292,64 €), que suponen la cantidad de ciento veintidós mil seiscientos ochenta y seis euros con dieciséis céntimos (122.686,16 €), con cargo a la partida presupuestaria 25201 521A01 60100 30 de los presupuestos de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears de 2025, prorrogados para el ejercicio 2026, que deberán abonarse a la sociedad concesionaria antes del 31 de abril de 2026.
3. Disponer que, de acuerdo con la cláusula 56.3.1 del pliego de cláusulas administrativas particulares que rige el contrato de concesión de obra pública para el desdoblamiento de la carretera Eivissa-Sant Antoni, la *retribución variable que debe abonar la Administración a la sociedad concesionaria durante el ejercicio 2026 a cuenta del tráfico real de 2026* es de trece millones ochocientos noventa y ocho mil trescientos sesenta y ocho euros con treinta y tres céntimos (13.898.368,33 €), que devengarán un vía de dos millones novecientos dieciocho mil seiscientos cincuenta y siete euros con treinta y seis céntimos (2.918.657,36 €), que suponen la cantidad de dieciséis millones ochocientos diecisiete mil veinticinco euros con sesenta y nueve céntimos (16.817.025,69 €), con cargo a la partida presupuestaria 25201 521A01 60100 30 de los presupuestos generales de la comunidad Autónoma de las Illes Balears de 2025, prorrogados para el ejercicio 2026, con la siguiente distribución plurianual:

	<i>Principal</i>	<i>IVA (21 %)</i>	<i>Total</i>
1.º trimestre 2026	3.474.592,08 €	729.664,34 €	4.204.256,42 €
2.º trimestre 2026	3.474.592,08 €	729.664,34 €	4.204.256,42 €
3.º trimestre 2026	3.474.592,08 €	729.664,34 €	4.204.256,42 €
4.º 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 de abril de 2026, la concesionaria presentó un recurso en el Registro electrónico de la Consejería de Vivienda, Territorio y Movilidad contra la Resolución de 9 de marzo de 2026, por la que se aprueba el acta de tráfico del año 2025 emitida por la concesionaria, de determinación de la retribución variable del año 2026 y la liquidación del año 2025 a abonar por parte de la Administración.

La recurrente fundamenta el recurso en los siguientes argumentos:

- Alegación única. La resolución que se impugna reconoce que está en tramitación ante el TSJIB el procedimiento ordinario 607/2024, en el que se sometió a juicio los efectos de las restricciones al tráfico en la época de la Covid-19 sobre la cláusula 55.4 del PCAP del contrato y la alteración que esta situación podría producir sobre la base del cálculo del tráfico retribuable de años posteriores.

La recurrente alega que la resolución que se impugna no tiene en cuenta el procedimiento judicial ni los eventuales efectos que su estimación podría conllevar para la aprobación de la retribución variable del año 2026 y a la liquidación del año 2025.

Por todo ello, solicita que se complemente o se invalide la resolución dictada y que se dicte una nueva, de acuerdo con lo expuesto.

11. El 6 de mayo de 2026, la Secretaría General de Vivienda, Territorio y Movilidad envió a la JCCA el expediente objeto del recurso por considerarla competente para resolver el recurso especial en materia de contratación.
12. El 12 de mayo de 2026, la JCCA envió a la recurrente el oficio con la información relativa al procedimiento y al tratamiento de datos en relación con el recurso especial en materia de contratación.

Fundamentos de derecho

1. El acto objeto del recurso es la Resolución del consejero de Vivienda, Territorio y Movilidad, de 9 de marzo de 2026, por la que se aprueba el acta de tráfico del año 2025, de un contrato de concesión de obra pública de la Consejería de Vivienda, Territorio y Movilidad, que tiene carácter de Administración Pública.

Contra este acto se puede interponer el recurso especial en materia de contratación previsto en el artículo 66 de la Ley 3/2003, de 26 de marzo, de Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears. La competencia para resolver este recurso corresponde a la Comisión Permanente de la JCCA, de acuerdo con la letra *m)* del artículo 2 y el artículo 7



del texto consolidado del Decreto por el que se crean la Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, el Registro de contratos y el Registro de contratistas, aprobado por el Decreto 3/2016, de 29 de enero.

2. El régimen jurídico aplicable a la contratación es el de la Ley 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.
3. El plazo para interponer el recurso especial del artículo 66 de la LRJCAIB, de acuerdo con el artículo 122 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, es de un mes desde la notificación del acto impugnado. El recurso se presentó dentro del plazo adecuado.
4. La recurrente se encuentra legitimada para interponer el recurso especial en materia de contratación y lo ha interpuesto mediante un representante acreditado.
5. En relación con las alegaciones del recurrente, hay que decir lo siguiente:
 - Alegación única. Según la recurrente, la resolución que se impugna reconoce que está en tramitación ante el TSJIB el procedimiento ordinario 607/2024, en el que se sometió a juicio los efectos de las restricciones al tráfico en la época de la Covid-19 sobre la cláusula 55.4 del PCAP del contrato y la alteración que esta situación podría producir sobre la base del cálculo del tráfico retribuable de años posteriores.

La recurrente alega que la resolución que se impugna no tiene en cuenta el procedimiento judicial ni los eventuales efectos que su estimación podría conllevar para la aprobación de la retribución variable del año 2026 y a la liquidación del año 2025.

Contestación

En primer lugar, para poder analizar las alegaciones hay que tener en cuenta lo previsto en el PCAP que le resulta de aplicación.

El procedimiento aplicable para la aprobación del acta de tráfico, la determinación de la retribución variable a cuenta del año en curso y de la liquidación del año anterior está fijada expresamente en los pliegos que rigen la concesión. Concretamente, el capítulo VIII del PCAP regula el régimen economicofinanciero del contrato.



El procedimiento se inicia anualmente con la actualización de las tarifas aprobadas el año anterior. Así, la cláusula 55.2, apartado *b)* del PCAP, en los apartados 1 y 2 dispone lo siguiente:

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 diciembre de 2025, la concesionaria solicitó el incremento de las tarifas a partir del 1 de enero de 2026 sobre la base del IPC interanual de las Illes Balears correspondiente al periodo comprendido entre noviembre de 2024 y noviembre de 2025, que el consejero de Vivienda, Territorio y Movilidad aprobó, previo informe del responsable del contrato de concesión de obra pública, mediante la resolución de 23 de enero de 2026, notificada a la concesionaria el 27 de enero de 2026, en la que quedaban fijadas las siguientes tarifas:

- Vehículos ligeros: 0,078715 € (IVA no incluido)
- Vehículos pesados: 0,125947 € (IVA no incluido)

Por otra parte, la cláusula 56.1.2 del PCAP regula el cálculo de la liquidación de la retribución variable pendiente del año anterior, en la que dispone lo siguiente:

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.

Además, en el apartado tercero se añade lo siguiente:

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 cumplimiento de estas cláusulas se emitió el informe sobre la aprobación del acta de tráfico del año 2025. Como ya se ha manifestado en los hechos, el



recurrente ya presentó alegaciones al informe de 17 de febrero de 2026, alegando que no se tenía en cuenta la solicitud de suspensión de la cláusula 55.4 del PCAP del contrato de concesión de obra pública para el ejercicio 2021 y siguientes. La misma cuestión es la que se vuelve alegar en este recurso.

La cláusula objeto del recurso es la 55.4, la cual regula el importe máximo de la retribución variable a pagar por el Govern al concesionario. En ella se establece lo siguiente:

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 Económico-financiera— 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 Económico-financiera, ello aun en el caso de que los incrementos reales sean superiores a los previstos.

Cabe mencionar que en el informe jurídico preceptivo que el órgano de contratación ha emitido en relación con el recurso especial interpuesto, la Consejería ha propuesto la desestimación del recurso porque la cuestión que demanda la concesionaria se encuentra pendiente de sentencia y la resolución se ha dictado estrictamente de acuerdo con los pliegos que rigen la concesión y los datos de tráfico proporcionados por la misma concesionaria. Concretamente, en el informe se argumenta lo siguiente:

La cuestión que demanda IBISAN se encuentra *sub iudice* ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJIB y la Administración, que no puede ir en contra de sus propios actos y no puede anticipar futuribles de lo que será la sentencia que resuelva, en su día el PO 607/2024, por lo que no debe dictar resoluciones complementarias de la impugnada ni puede declarar la invalidez de esta, dado que la Resolución de 9 de marzo de 2026 por la que se aprueba el acta de tráfico del año 2025 [...] está ajustada a derecho porque se limita a aplicar estrictamente los pliegos que rigen la concesión y sobre los datos de tráfico proporcionados por la propia concesionaria que ha manifestado su conformidad con la presentación y la firma de la propia acta de tráfico.

[...]

No debemos olvidar que IBISAN en su escrito de recurso no alega ninguna causa de invalidez ni infracción alguna del ordenamiento jurídico [...].

La JCCA ya ha recordado en otras ocasiones que los pliegos se convierten en *lex contractus* de obligado cumplimiento por las partes, ya que son documentos contractuales que vinculan tanto a los licitadores como al órgano de contratación, por lo que deben aplicarse literalmente.

El hecho de que exista un procedimiento judicial *sub iudice* ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJIB —y, por tanto, pendiente de resolver— no



altera la exigibilidad de las obligaciones pactadas en los pliegos ni suspende su aplicación, ya que en ningún momento se ha acordado ninguna medida cautelar al respecto.

En este sentido, el órgano de contratación debe aplicar íntegramente el contenido de los pliegos para garantizar el principio de seguridad jurídica y velar por la protección del interés público hasta que se dicte una sentencia firme, la cual debe dictarse en el sentido que corresponda.

Por tanto, la JCCA debe desestimar el recurso y debe confirmar la legalidad del acto impugnado, sin necesidad de complementar ni invalidar la resolución, que es lo que solicita la recurrente.

Por todo ello, dicto el siguiente

Acuerdo

1. Desestimar el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la empresa IBISAN Sociedad Concesionaria, SA, contra la Resolución del consejero del consejero de Vivienda, Territorio y Movilidad, de 9 de marzo de 2026, de aprobación del acta de tráfico del año 2025, en virtud de la cual se determinó la retribución variable del año 2026 y se liquidó en el año 2025 a favor de la concesionaria de la concesión de obra pública para el desdoblamiento de la carretera Eivissa-Sant Antoni.
2. Notificar este Acuerdo a la interesada y a la Consejería de Vivienda, Territorio y Movilidad.

Interposición de recursos

Contra este Acuerdo, que agota la vía administrativa, se puede interponer un recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de las Illes Balears en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de la notificación, de acuerdo con los artículos 10.1.a) y 46 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

La secretaria de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa

María Matilde Martínez Montero