



Roj: **STS 1936/2026 - ECLI:ES:TS:2026:1936**

Id Cendoj: **28079130042026100094**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **4**

Fecha: **29/04/2026**

Nº de Recurso: **8525/2023**

Nº de Resolución: **538/2026**

Procedimiento: **Recurso de Casación Contencioso-Administrativo (L.O. 7/2015)**

Ponente: **MANUEL DELGADO-IRIBARREN GARCIA-CAMPERO**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ CV 4149/2023,**
ATS 14379/2024,
STS 1936/2026

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Cuarta

Sentencia núm. 538/2026

Fecha de sentencia: 29/04/2026

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 8525/2023

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 28/04/2026

Ponente: Excmo. Sr. D. Manuel Delgado-Iribarren García-Campero

Procedencia: SECCION 5ª DE LA SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DEL TSJ DE LA COMUNIDAD VALENCIANA

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Pilar Molina López

Transcrito por: PMN

Nota:

.

R. CASACION núm.: 8525/2023

Ponente: Excmo. Sr. D. Manuel Delgado-Iribarren García-Campero

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Pilar Molina López

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Cuarta

Sentencia núm. 538/2026

Excmas. Sras. y Excmos. Sres.



D. Luis María Díez-Picazo Giménez, presidente

D.ª María del Pilar Teso Gamella

D. Antonio Jesús Fonseca-Herrero Raimundo

D. Francisco José Sospedra Navas

D.ª María Alicia Millán Herrerandis

D. Manuel Delgado-Iribarren García-Campero

D. Antonio Narváez Rodríguez

En Madrid, a 29 de abril de 2026.

Esta Sala ha visto el recurso de casación registrado con el nº 8525/2023 interpuesto por la Asociación Empresarial de Transportes de Viajeros de Alicante (ASOVAL), representada por el procurador don Joaquín Fanjul de Antonio y defendida por el letrado don Fernando Belbel Laynez, frente a la sentencia nº 562/2023, de 27 de septiembre, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Valencia, en el recurso contencioso-administrativo nº 122/2022. Ha comparecido como parte recurrida la Generalidad Valenciana, representada y asistida por la letrada de sus Servicios Jurídicos.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Manuel Delgado-Iribarren García-Campero.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. -La representación procesal de Asociación Empresarial de Transportes de Viajeros de Alicante (ASOVAL), interpuso el recurso contencioso-administrativo nº 122/2022 ante la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Valencia, contra la resolución del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales núm. 228/2022 C. Valenciana 6, 8 y 12/2022 (recursos nº 27, 30 y 37/2022) de fecha 17 de febrero de 2022 por la que se inadmite los recursos acumulados interpuestos por "(...) ASOCIACION EMPRESARIAL DE TRANSPORTES DE VIAJEROS DE ALICANTE, ASOVAL, y (...) FEDERACION PROVINCIAL DE TRANSPORTES INTERURBANOS DE VIAJEROS contra el Pliego y el resto de los actos y documentos que rigen la licitación, y todos los actos administrativos que de ellos derivan, en los expedientes licitados por la Consejería de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad de la Generalitat Valenciana, sobre "Contrato Concesión de Transporte Público regular de viajeros mediante autobús CV-211 ELX rodalies", expediente CMAYOR/2019/01Y29/57, con un valor estimado de 27.926.641,56 euros (IVA excluido), "Contrato Concesión de Transporte Público regular de viajeros mediante autobús CV-202 Les Marines-Alacant", expediente CMAYOR/2019/01Y29/80, con un valor estimado de 32.434.241,88 euros (IVA excluido) y "Contrato Concesión de Transporte Público regular de viajeros mediante autobús Cv-302:Valencia-Alacant/Elx", expediente CMAYOR/2019/01Y29/86", con un valor estimado de 25.671.995,4 euros (IVA excluido), convocados por la Consellería de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad de la Comunidad Valenciana.

SEGUNDO. -Dicho recurso fue desestimado por sentencia de 27 de septiembre.

TERCERO. -Notificada la sentencia, se presentó ante dicha Sala escrito por la representación procesal de Asociación Empresarial de Transportes de Viajeros de Alicante (ASOVAL), informando de su intención de interponer recurso de casación y, tras justificar en el escrito de preparación la concurrencia de los requisitos reglados de plazo, legitimación y recurribilidad de la resolución impugnada, identificar la normativa a su parecer infringida y defender que concurre en el caso interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia en los términos que señala en su escrito, la Sala sentenciadora, por auto de 24 de noviembre de 2023, tuvo por preparado el recurso, con emplazamiento de las partes ante esta Sala del Tribunal Supremo.

CUARTO. -Recibidas las actuaciones en este Tribunal y personados la Asociación Empresarial de Transportes de Viajeros de Alicante (ASOVAL) como recurrente y la Generalidad Valenciana como recurrido, la Sección de Admisión de esta Sala acordó, por auto de 4 de diciembre de 2024, lo siguiente:

« 1.º) Admitir el recurso de casación n.º 8525/2023, preparado por la representación procesal de la ASOCIACION EMPRESARIAL DE TRANSPORTES DE VIAJEROS DE ALICANTE (ASOVAL) contra la sentencia n.º 562/2023, de 27 de septiembre, dictada por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, por la que se desestimó el recurso contencioso-administrativo n.º 122/2022.

2.º) Declarar que la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en: Si los actos y decisiones recaídos en licitaciones relativas a contratos de concesión de transporte público regular de viajeros por carretera son susceptibles de recurso especial en materia de contratación en



los términos previstos en el artículo 44 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público y, en caso negativo, cuál ha de ser la vía impugnatoria que se ha de seguir a fin de asegurar que dichos actos y decisiones puedan revisarse en las condiciones requeridas en el artículo 5.7 del Reglamento (CE 1370/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, sobre servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera.

3.º) Identificar como normas jurídicas que, en principio, habrán de ser objeto de interpretación son los artículos 19 y 44 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público y los artículos 5 y 8 del Reglamento (CE) 1370/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, sobre servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera.»

QUINTO. -Por diligencia de ordenación de 5 de diciembre de 2024, se confirió a la parte recurrente el plazo de treinta días para presentar su escrito de interposición.

SEXTO. -La representación procesal de la Asociación Empresarial de Transportes de Viajeros de Alicante (ASOVAL) evacuó dicho trámite mediante escrito de 3 de febrero de 2025, y su pretensión es que se dicte sentencia estimatoria del recurso.

SÉPTIMO. -Por providencia de 5 de febrero de 2025, se acordó tener por interpuesto el recurso de casación y en aplicación del artículo 92.5 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (en adelante, LJCA), dar traslado a la parte recurrida y personada para que presentase escrito de oposición en el plazo de treinta días, lo que efectuó la letrada de la Generalidad Valenciana, mediante escrito de 21 de marzo de 2025, interesando la desestimación del recurso, por las razones que expone en dicho escrito.

OCTAVO. -Conclusas las actuaciones y considerándose innecesaria la celebración de vista pública, mediante providencia de 12 de febrero de 2026 se señaló este recurso para votación y fallo el 28 de abril de 2026, fecha en que tuvo lugar tal acto y se designó Magistrado ponente al Excmo. Sr. D. Manuel Delgado-Iribarren García-Campero.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. - Los términos del litigio y la sentencia recurrida.

1.- La representación procesal de la Asociación Empresarial de Transportes de Viajeros de Alicante (ASOVAL) interpuso recurso contencioso-administrativo frente a la resolución del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC) de 17 de febrero de 2022), que inadmitió los recursos acumulados interpuestos por ASOVAL y la Federación Provincial de Transportes Interurbanos de Viajeros contra el pliego y el resto de actos y documentos que rigen la licitación, así como todos los actos administrativos que de ellos derivan, en los expedientes licitados por la Consejería de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad de la Generalidad Valenciana, en relación con tres contratos de concesión de transporte público regular de viajeros mediante autobús, por valor estimado, respectivamente, de más de 27 millones de euros, más de 32 millones de euros y más de 25 millones de euros.

2.- El TACRC inadmitió dichos recursos porque consideró que, tratándose de contratos de concesión de servicios en el ámbito del transporte regular de viajeros, quedaban excluidos de la regulación de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), no estando incluidos en el ámbito material del recurso especial en materia de contratación previsto en su artículo 44, y ello sin perjuicio de que pudieran ser recurridos de conformidad con lo establecido en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

3.- Dicha resolución fue recurrida por ASOVAL ante la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, que desestimó el recurso mediante la sentencia n.º 562/2023, de 27 de septiembre, confirmando el acuerdo del TACRC.

La Sala de instancia consideró que se trataba de contratos de concesión de servicios en el ámbito del transporte regular de viajeros a los que les era de aplicación, con carácter preferente, el régimen especial del Reglamento (CE) 1370/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, sobre servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera (en adelante, Reglamento CE 1370/2007), la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (LOTT) y el Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres (ROTT), como legislación sectorial y especial, y que la LCSP solo era aplicable con carácter supletorio.

Además, añadió que se trataba de contratos que estaban fuera del ámbito de aplicación de las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, y del régimen de los recursos especiales en materia de contratación. Según señaló, la legislación sectorial resultaba de aplicación



preferente a la LCSP, y el Reglamento (CE) 1370/2007 gozaba de primacía y era, además, de aplicación directa, por lo que habría de estar a lo dispuesto en su artículo 5.1 que, puesto en relación con el artículo 10.3 de la Directiva 2014/23/UE, llevaban a concluir que no cabía la posibilidad legal de acudir al recurso especial en materia de contratación.

Indicó también que, si bien es cierto que la redacción del 44.1 c) de la LCSP no diferenciaba entre contratos sujetos o no a regulación armonizada, también lo es que la causa de inadmisión que apreció el TACRC no se basaba en el hecho de tratarse de contratos no sujetos a regulación armonizada, sino en que a los contratos de concesión de servicio de transporte de viajeros de uso regular les resulta de aplicación una legislación específica.

Concluyó señalando que el régimen de revisión de las actuaciones en el marco de este tipo de contratos al que se refiere el artículo 5.7 del Reglamento CE 1370/2007 «no puede identificarse con el régimen de los recursos especiales en materia de contratación administrativa», habida cuenta que «dicho precepto no ha sido incorporado en nuestro ordenamiento interno, debiendo reconducirse al facultativo recurso de reposición interpuesto ante el órgano de contratación».

SEGUNDO. - La cuestión de interés casacional.

El auto de la Sección de Admisión de esta Sala de 4 de diciembre de 2024 declaró como cuestión de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, determinar *"si los actos y decisiones recaídos en licitaciones relativas a contratos de concesión de transporte público regular de viajeros por carretera son susceptibles de recurso especial en materia de contratación en los términos previstos en el artículo 44 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público y, en caso negativo, cuál ha de ser la vía impugnatoria que se ha de seguir a fin de asegurar que dichos actos y decisiones puedan revisarse en las condiciones requeridas en el artículo 5.7 del Reglamento (CE) 1370/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, sobre servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera."*

TERCERA. - Las posiciones de las partes.

A) El recurso de casación de la representación de ASOVAL.

La parte recurrente, considera que la sentencia recurrida infringe los artículos 5 y 8 del Reglamento 1370/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, sobre servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera, puestos en conexión con las sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional n.º 5230/2019, de 2 de enero de 2019 (recurso n.º 1041/2017), la n.º 298/2020, de 2 de enero de 2020 (recurso n.º 1043/2017) y la n.º 282/2020, de 17 de enero de 2020 (recurso n.º 250/2018).

Aduce que la sentencia recurrida no pondera correctamente, por una parte, que el artículo 44.1.c) de la LCSP no excluye expresamente este tipo de concesiones del ámbito de aplicación del recurso especial; y por otra, que el artículo 5.7 del Reglamento (CE) 1370/2007 prevé que las decisiones adoptadas en relación con estos contratos deben tener un régimen de recursos eficaz y rápido que, necesariamente conduce a la aplicación del recurso especial en materia de contratación.

Razona que tales infracciones han sido relevantes y determinantes de la decisión adoptada en la resolución recurrida, toda vez que el mecanismo de revisión contemplado en el Reglamento 1370/2007, en materia de contratos de concesión de servicios en el ámbito del transporte regular de viajeros, debe identificarse con el recurso especial en materia contractual. Por ello, la decisión de la sentencia recurrida colisiona no solo con el criterio fijado por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, sino también con el cambio de postura a este respecto del propio TACRC.

Concluye pidiendo que se dicte sentencia estimatoria del recurso, *"revocando en su integridad la Sentencia número 562/2023, de 27 de septiembre de 2023, dictada por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana y acordando la retroacción de las actuaciones al momento anterior a la decisión sobre la admisión de los recursos especiales interpuestos ante el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC) contra los Pliegos de los Contratos, con el fin de que dichos recursos sean admitidos a trámite."*

B) La oposición de la representación de la Generalidad Valenciana.

Sostiene que, sobre la base a la normativa aplicable al caso, y fundamentalmente por imperativo del artículo 5.1 del Reglamento (CE) 1370/2007 en relación con el artículo 10.3 de la Directiva 2014/23/UE, los contratos de concesión de servicios de transporte público de viajeros de uso general no conforman el ámbito material del recurso especial en materia de contratación contemplado en el artículo 44.1 de la LCSP, puesto que dichos



contratos se rigen por el Reglamento (UE), n.º 1370/2007, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera.

Afirma que el artículo 20.g. del Real Decreto-Ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas UE en el ámbito de la contratación pública, excluye expresamente de su regulación las concesiones de servicios de transporte de viajeros, sin perjuicio de la aplicación del mencionado Reglamento (CE) 1370/2007, todo ello en relación con lo dispuesto en la disposición adicional 8ª de la LCSP.

Aduce que el hecho de que en España no se disponga en este momento de un recurso específico para conocer de las concesiones de servicio público de transporte de viajeros de uso regular no implica que este haya de ser el recurso especial en materia de contratación. Y ello porque las competencias del TARC, están claramente definidas por los arts. 44 y 45, de la LCSP. El legislador debería modificar esos preceptos o crear un tribunal específico para conocer estos recursos, sin que hasta entonces quepa atribuir al TACRC una competencia que no tiene legalmente atribuida en este momento. Hasta entonces debe reconducirse al facultativo recurso de reposición interpuesto ante el órgano de contratación, como reconoce la Sala de instancia.

Por otra parte, como indica la sentencia recurrida en casación, *"si bien es cierto que la actual redacción del artículo 44.1.c) de la LCSP, no diferencia entre contratos sujetos o no a regulación armonizada, la resolución del TACRC inadmite el recurso, no por tratarse de un contrato no sujeto a regulación armonizada, sino por tratarse de un contrato de concesión de servicio público de transporte de viajeros de uso regular, que tiene su regulación específica."*

En definitiva, la sentencia impugnada aplica correctamente la normativa en materia de contratos del sector público con relación a la legislación nacional en materia de transporte de viajeros por carretera en lo referente a la admisión del recurso especial en materia de contratación para este tipo de contratos, dado el carácter supletorio de esta normativa y los términos en los que el Pliego de Condiciones remite a la normativa de transporte de viajeros por carretera, por lo que el recurso de casación debe ser desestimado.

CUARTO. - El juicio de la Sala. La doctrina casacional.

1.- Esta Sala ha tenido ocasión de pronunciarse recientemente sobre la cuestión litigiosa. Lo ha hecho en su sentencia 303/2026, de 11 de marzo, resolviendo un recurso de casación planteado por otra entidad legitimada contra una sentencia de la misma Sección y Sala de instancia emitida en la misma fecha que la aquí impugnada- el 27 de septiembre de 2023-, cuyo objeto era la misma resolución de inadmisión adoptada por el TACRC. En ella se resuelve la misma cuestión de interés casacional aquí suscitada y se contestan similares alegaciones a las que se nos han planteado. Por ello, por razones de unidad y uniformidad de nuestra jurisprudencia y de respeto al principio de igualdad en la aplicación de la ley, procede reproducir los aspectos sustanciales de su razonamiento recogido en sus fundamentos quinto y sexto:

"QUINTO. -

1.- *Tal y como pone de relieve la sentencia de la Sala Territorial, sin que sea cuestionado por las partes, los pliegos de la contratación origen del pleito tenían por objeto un contrato de concesión de servicio público regular de viajeros con un valor estimado de 32.434.241,88 euros y una duración de diez años. Se tramitaría mediante procedimiento abierto, tramitación ordinaria.*

2.- *Tampoco está en cuestión que según la cláusula 4 de esos pliegos, su régimen jurídico viene constituido por el Reglamento (CE) n.º 1370/2007, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera, por la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, por su reglamento aprobado por el Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, y en todo aquello que no esté previsto, supletoriamente, se aplica la Ley de Contratos del Sector Público. Esta afirmación la hace la sentencia impugnada y en nada es cuestionada en el recurso de casación.*

En esa línea de argumentación, y si acudimos al citado Reglamento 1370/2007 comprobaremos que según su artículo 5.1: "1. Los contratos de servicio público se adjudicarán de acuerdo con las normas establecidas en el presente Reglamento. Sin embargo, los contratos de servicios o los contratos de servicio público, tal que definidos en las Directivas 2004/17/CE y 2004/18/CE, respecto de los servicios públicos de transporte de viajeros en autobús o tranvía, se adjudicarán con arreglo a los procedimientos establecidos en dichas Directivas cuando dichos contratos no adopten la forma de contratos de concesión de servicios en la acepción de esas Directivas. No se aplicarán las disposiciones de los apartados 2 a 6 del presente artículo a los contratos que hayan de adjudicarse con arreglo a las Directivas 2004/17/CE o 2004/18/CE." Por tanto, como advierte la Administración recurrida, resulta con total claridad que cuando los contratos de servicio público adopten, como es el caso, la forma de concesión de servicios de transporte regular de viajeros, no serán de aplicación las disposiciones de las Directivas 2004/17 y 2004/218 (actualmente derogadas por la Directiva 2014/23), sino que su régimen jurídico



es el previsto en el citado Reglamento 1370/2007. En definitiva, la adjudicación de un contrato de servicio público relativo al transporte de viajeros en autobús tendrá un doble régimen jurídico según el contrato adopte o no la forma de concesión. Hay que resaltar que esta dualidad de régimen jurídico ha sido declarada por la reciente STJUE de 13 de febrero de 2025 (asunto C-684/23): 1º. Cuando dicho contrato no adopte la forma de contrato de concesión de servicios se rige, no por las normas especiales previstas en el artículo 5, apartados 2 a 6, de dicho Reglamento, sino por las normas generales de adjudicación de contratos públicos establecidas por las Directivas 2014/24 y 2014/25 (en este sentido, sentencia de 27 de octubre de 2016, Hörmann Reisen, C-292/15, apartados 36 a 41). En este sentido, precisa el Tribunal que estos contratos ya estaban plenamente sujetos a las reglas generales de adjudicación de contratos públicos previstas en las Directivas 2004/17 y 2004/18 antes de la adopción del Reglamento nº 1370/2007 (en este sentido, sentencia de 21 de marzo de 2019, Verkehrsbetrieb Hüttenbräucker y Rhenus Veniro, C-266/17 y C-267/17, apartado 73). 2º. En cambio, los contratos que adopten la forma de concesión de servicios, tal como se definen en el artículo 5, punto 1, letra b), de la Directiva 2014/23 están expresamente excluidos del ámbito de aplicación de esta Directiva por el artículo 10, apartado 3, de la misma.

Dicha exclusión de la normativa contractual se encuentra igualmente recogida en la Directiva 2014/23, relativa a la adjudicación del contrato de concesión, cuyo artículo 10.3 dispone: "La presente Directiva no se aplicará a las concesiones de servicios ... relativos a servicios públicos de transporte de viajeros, en el sentido del Reglamento (CE) n.º 1370/2007". Y, las Directivas 2014/24 (considerando 27) y 2014/25 (considerando 35) establecen que "Debe señalarse que en el artículo 5, apartado 1, del Reglamento (CE) no 1370/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo se establece explícitamente que las Directivas 2004/17/CE y 2004/18/CE se aplican, respectivamente, a los contratos de servicio y a los contratos de servicio público relativos a los servicios de transporte público de viajeros en autobús o tranvía, mientras que el Reglamento (CE) no 1370/2007 se aplica a las concesiones de servicios de transporte público de viajeros en autobús o tranvía.". Finalmente, la exclusión está igualmente presente en el Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores; de seguros privados; de planes y fondos de pensiones; del ámbito tributario y de litigios fiscales, estableciendo su artículo 20 que "no se aplicará a aquellos contratos que tengan por objeto: g) Servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril o en metro, así como las concesiones de servicios de transporte de viajeros, sin perjuicio de la aplicación del Reglamento (UE) n.º 1370/2007, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera y por el que se derogan los Reglamentos (CEE) n.º 1191/69 y (CEE) n.º 1107/70 del Consejo."

3.- Así, en la materia concreta que integra la cuestión de interés casacional, referida a la posibilidad de que sea aplicable a este tipo de concesiones de servicios de transporte público de viajeros en autobús el régimen del recurso especial en materia de contratación que regula el artículo 44 de la LCSP 2017, tendremos que acudir, en primer lugar, a las previsiones que al respecto pueda establecer la normativa específica de aplicación.

Pues bien, las únicas previsiones aplicables las encontramos en el Reglamento comunitario 1370/2007.

La primera se encuentra en su preámbulo, en concreto en el considerando 21, cuando establece: "Debe garantizarse una protección jurídica eficaz no solo para los contratos regulados por la Directiva 2004/17/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre la coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de los servicios postales, y la Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios, sino también para otros contratos adjudicados con arreglo al presente Reglamento. Un procedimiento de revisión eficaz es necesario, y debe ser comparable con los procedimientos pertinentes establecidos en la Directiva 89/665/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1989, relativa a la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas referentes a la aplicación de los procedimientos de recurso en materia de adjudicación de los contratos públicos de suministros y de obras, y la Directiva 92/13/CEE del Consejo, de 25 de febrero de 1992, relativa a la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas referentes a la aplicación de las normas comunitarias en los procedimientos de formalización de contratos de las entidades que operen en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de las telecomunicaciones, según proceda".

La segunda está en su artículo 5.7, cuando dispone: "Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para asegurar que las decisiones adoptadas de conformidad con los apartados 2 a 6 puedan revisarse eficaz y rápidamente, a petición de una persona que tenga o haya tenido interés en obtener un contrato particular y que haya sido perjudicada o corra el riesgo de ser perjudicada por una supuesta infracción, cuando dichas decisiones han infringido el Derecho comunitario o normas nacionales de aplicación de dicho Derecho.

Cuando los organismos responsables de los procedimientos de revisión no tienen carácter judicial, sus decisiones habrán de motivarse siempre por escrito. Además, en este caso, deberán adoptarse medidas para



que toda supuesta medida ilegal adoptada por el organismo responsable de la revisión o todo supuesto defecto en el ejercicio de las competencias que le han sido conferidas pueden ser objeto de revisión judicial o de revisión por otro organismo que sea un órgano jurisdiccional con arreglo al artículo 234 del Tratado e independiente de la autoridad contratante y del organismo responsable de la revisión."

Por tanto, el Reglamento comunitario 1370/2007 parte de la necesidad de que los contratos a que da cobertura deben tener una protección jurídica eficaz y, consecuentemente, impone a los Estados miembros la obligación de adoptar las medidas necesarias para asegurar que las decisiones adoptadas de conformidad con los apartados 2 a 6 (referidas a procedimientos de adjudicación) puedan revisarse eficaz y rápidamente. Es de resaltar que el Reglamento no impone un determinado recurso, aunque sí dice que debe ser comparable con los procedimientos pertinentes establecidos en la Directiva 89/665/CEE del Consejo, de 21 de diciembre de 1989, y la Directiva 92/13/CEE del Consejo, de 25 de febrero de 1992. A partir de ahí, ninguna previsión sobre ese sistema de revisión se establece en el citado Reglamento comunitario. Es más, en ningún momento el artículo 5.7 ni siquiera excluye la posibilidad de que esa vía, dentro del Estado miembro, sea directamente judicial. Tampoco excluye, evidentemente, que los Estados miembros puedan articular ese sistema de protección/revisión acudiendo a alguno de los que regule en su ordenamiento jurídico siempre, claro está, que no resulte menos garantista.

4.- Ante esa falta de regulación de un sistema de previsión sobre la impugnación de las decisiones que puedan adoptarse en la contratación para la concesión de servicio de transporte regular de viajeros, habrá que acudir a la normativa supletoria de aplicación. Por tanto, a la normativa comunitaria y española de contratación pública y, de manera particular a la LCSP 2017, que traspone 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.

Pues bien, comenzaremos resaltando que el preámbulo de la LCSP establece que "Por último, en lo que respecta a los procedimientos de contratación que tengan por objeto contratos en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, se ha pretendido establecer un esquema lógico y consecuente con las correspondientes Directivas a efectos de la aplicación a aquellos bien de la presente Ley, o bien de la Ley de procedimientos de contratación en los citados sectores. Así, todos los contratos que celebren las entidades que tengan la consideración de Administraciones Públicas, independientemente del sector al que se refieran, se regirán por la presente Ley". Además, al aludir a su Libro I dice que se mantiene la regulación del recurso especial en materia de contratación y que "se amplía el ámbito de aplicación de este recurso, sin que dicha ampliación afecte a la necesaria agilidad que debe tener el sistema en la resolución de estos recursos, dejando de estar vinculado a los contratos sujetos a regulación armonizada, de tal manera que se puede interponer en el caso de contratos de obras, concesiones de obras y de servicios cuyo valor estimado supere los tres millones y contratos de servicios y de suministros cuyo valor supere los cien mil euros".

Estas precisiones del preámbulo de la LCSP 2017 deben servir de base para interpretar adecuadamente el artículo 44.1 (ubicado en el Libro I): "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".

La conclusión no puede ser otra que afirmar que las concesiones de servicio público de transporte regular de viajeros por carretera quedan incluidas en el ámbito material del recurso especial en materia de contratación siempre que se traten de concertar por las Administraciones Públicas o las restantes entidades que ostenten la condición de poderes adjudicadores, que su valor estimado supere los tres millones de euros, y que su objeto sea alguna de las actuaciones que relaciona su apartado 2. A los efectos de este pleito, cabe decir que entre esas actuaciones se incluyen "a) Los anuncios de licitación, los pliegos y los documentos contractuales que establezcan las condiciones que deban regir la contratación."

5.- Este es, por otro lado, el criterio interpretativo fijado por el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC) en su resolución 1364/2022, de 27 de octubre, dictada en el recurso n.º 791/2022, procedente también de la Comunidad Autónoma Valenciana por acordar su falta de competencia en el recurso 197/2022.

En esta resolución el TACRC unifica su criterio ante la existencia de resoluciones propias contradictorias y tomando en consideración el criterio favorable fijado por varias sentencias de la Sala de lo contencioso administrativo de la Audiencia Nacional -siendo aplicable el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP 2011)- y del Tribunal Superior de Justicia de Navarra -siendo aplicables las Leyes Forales de contratación-.

La resolución del TACRC afirma que el artículo 44 de la LCSP sólo condiciona la posibilidad de interponer el recurso especial a que, de un lado, estemos ante la presencia de un contrato de concesión de servicios (no añade



ningún requisito más); y de otro, que se supere un determinado valor estimado, suprimiendo la referencia que se hacía en el TRLCSP de 2011 a que fuera un contrato sujeto a regulación armonizada para poder acceder al recurso especial. Además, añade que no es necesario que la LCSP haya incluido expresamente a las concesiones de servicios de transportes de viajeros como contratos susceptibles de ser impugnados a través del recurso especial, pues ya estarían incluidos en la categoría general de concesiones de servicios a la que hace referencia el artículo 44.1.c). Resalta que en ningún otro precepto de la LCSP se pone en duda que las concesiones de servicios de transporte de viajeros no se encuentren plenamente regulados en la citada Ley, conclusión que refuerza con el hecho de que los artículos 4 a 11 LCSP, que regulan los contratos y negocios excluidos de la Ley, en los que no se hace ninguna mención directa o indirecta a dicho tipo de concesiones.

SEXTO. - Con lo hasta ahora argumentado respondemos la cuestión de interés casacional declarando que: "los actos y decisiones recaídos en licitaciones relativas a contratos de concesión de transporte público regular de viajeros por carretera son susceptibles de recurso especial en materia de contratación en los términos previstos en el artículo 44 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público".

2.- Procede, en consecuencia, reiterar la doctrina casacional recogida en nuestra sentencia 303/2026, de 11 de marzo y declarar que "los actos y decisiones recaídos en licitaciones relativas a contratos de concesión de transporte público regular de viajeros por carretera son susceptibles del recurso especial en materia de contratación, en los términos previstos en el artículo 44 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público".

QUINTO. - *La aplicación de la doctrina casacional al caso. La estimación del recurso de casación.*

La aplicación de esta doctrina al caso de autos lleva, como solicita la parte actora, a estimar el recurso de casación, anulando y casando la sentencia de instancia.

De igual manera debemos estimar el recurso contencioso administrativo, declarando la competencia objetiva del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales para conocer del recurso especial interpuesto por la parte actora, con devolución de las actuaciones a dicho Tribunal Administrativo a fin de que proceda a la admisión del recurso y a su tramitación.

Por último, como advertimos en nuestra sentencia 303/2026, de 11 de marzo, hay que resaltar que la solución que hemos acordado se alcanzaba directamente con la aplicación de la cláusula 42 del Pliego aprobado por la Administración contratante, que, sin embargo, siempre se ha opuesto a aplicación. Su tenor literal es este:

«1. Serán susceptibles de recurso especial en materia de contratación, los actos y decisiones que se relacionan en el artículo 44 de la LCSP, que tendrá carácter potestativo y será gratuito para los recurrentes, sin perjuicio de las indemnizaciones y multas previstas en el artículo 58 de la LCSP. El plazo, forma y lugar, y acceso al expediente, efectos de la interposición, posible inadmisión y tramitación del recurso especial, se regirá por lo previsto en los artículos 50 a 56 de la misma LCSP.

2. No se dará este recurso en relación con los procedimientos de adjudicación que se sigan por el trámite de emergencia.

3. Contra las actuaciones mencionadas en el presente pliego como susceptibles de ser impugnadas mediante el recurso especial, no procederá la interposición de recursos administrativos ordinarios.

4. De acuerdo con el artículo 46.2 de la LCSP y con el convenio suscrito por la Generalitat (Resolución de 10 de abril de 2013, de la Subsecretaría, por la que se publica el Convenio de colaboración con la Generalitat Valenciana sobre atribución de competencia de recursos contractuales, publicado en el BOE núm. 92 de 17 de abril de 2013), la competencia resolutive en materia de recursos contractuales se atribuye al Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC).

5. De acuerdo con lo previsto en los artículos 114 y 123 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en relación con el artículo 191.4 de la LCSP, cabrá recurso potestativo de reposición contra los actos administrativos adoptados en el ejercicio de las prerrogativas de interpretación, modificación y resolución del contrato.>>.

SEXTO. - *Costas.*

En el recurso de casación, de conformidad con lo previsto en el artículo 93.4 de la LJCA, cada parte abonará las causadas a su instancia y las comunes por mitad.

FALLO



Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido de acuerdo con la doctrina casacional reseñada en el Fundamento de Derecho Cuarto de esta resolución:

PRIMERO. -Estimar el recurso de casación interpuesto contra la sentencia nº 562/2023, de 27 de septiembre, dictada por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Valencia, en el recurso contencioso-administrativo nº 122/2022, que se casa y anula.

SEGUNDO. -Estimar el recurso contencioso administrativo nº 122/2022 interpuesto por la representación procesal de Asociación Empresarial de Transportes de Viajeros de Alicante (ASOVAL) contra la resolución del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales núm. 228/2022 C. Valenciana 6, 8 y 12/2022 (recursos nº 27, 30 y 37/2022) de fecha 17 de febrero de 2022, anulando dicha resolución, con devolución de las actuaciones al Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales a fin de que proceda a la admisión del recurso, su tramitación y resolución.

TERCERO. -En lo que se refiere a las costas procesales de esta casación, estar a lo que se recoge en el último Fundamento de esta resolución.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

FONDO DOCUMENTAL CENDO