

Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 4ª, Sentencia 450/2026 de 15 Abr. 2026, Rec. 8325/2023

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Cuarta

Sentencia núm. 450/2026

Fecha de sentencia: 15/04/2026

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 8325/2023

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 14/04/2026

Ponente: Excm. Sra. D.^a María del Pilar Teso Gamella

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:

Nota:

R. CASACION núm.: 8325/2023

Ponente: Excm. Sra. D.^a María del Pilar Teso Gamella

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

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Cuarta

Sentencia núm. 450/2026

Excmos. Sres. y Excmas. Sras.

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 Herrandis

D. Manuel Delgado-Iribarren García-Campero

D. Antonio Narváez Rodríguez

En Madrid, a 15 de abril de 2026.

Esta Sala ha visto el recurso de casación n.º 8325/2023, interpuesto por la procuradora de los Tribunales doña Almudena Llovet Osuna, en nombre y representación de la Asociación Nacional de Empresarios de Transportes en Autocares, contra la [Sentencia de 3 de octubre de 2023, dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana](#), en el recurso contencioso-administrativo n.º 70/2022.

Se han personado como parte recurrida la Abogada de la Generalidad Valenciana, en la representación que legalmente ostenta de la indicada Comunidad Autónoma.

Ha sido ponente la Excm. Sra. D.^a María del Pilar Teso Gamella.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, Sección Quinta, se dictó sentencia el día [3 de octubre de 2023, en el recurso contencioso-administrativo n.º 70/2022](#), cuyo fallo es el siguiente:

«ESTIMAR PARCIAL el recurso de planteado por ASOCIACIÓN NACIONAL DE EMPRESARIOS DE TRANSPORTE EN AUTOCARES contra "Anuncio de licitación de la Consellería de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad de la Generalidad Valenciana de 20 de diciembre de 2021 del contrato de concesión para la prestación del servicio de transporte público regular interurbano de viajeros por carretera de uso general, CV-302 VALENCIA-ALICANTE/ELCHE (expediente CMAYOR/2019/01Y29/86) que rectifica el anuncio de licitación previamente publicado en la referida Plataforma de Contratación, el 17 de diciembre de 2021; asimismo, contra el pliego de prescripciones administrativas particulares para la adjudicación del contrato "Concesión de Transporte Público Regular de Viajeros mediante autobús CV-302 VALENCIA-ALICANTE/ELCHE", aprobado el 25 de febrero de 2020 por el Conseller de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad de la Generalitat Valenciana". SE CONFIRMAN LAS RESOLUCIONES ADMINISTRATIVAS IMPUGNADAS, EXCEPTO LA CLÁUSULA 12.2.1 DEL PLIEGO DE CONDICIONES TÉCNICAS (en cuanto admite vehículos con menos de CINCO años contados desde su primera matriculación, si proceden de concesiones contratadas por la Generalitat) QUE SE ANULA. Sin costas».

SEGUNDO.- Notificada la anterior sentencia, la representación procesal de la Asociación Nacional de Empresarios de Transportes en Autocares, presentó escrito preparando recurso de casación, que la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, tuvo por preparado, ordenando el emplazamiento de las partes y la remisión de los autos originales y del expediente administrativo a esta Sala del Tribunal Supremo.

TERCERO.- Recibidas las actuaciones ante este Tribunal Supremo, por diligencia de ordenación de la Sala de lo Contencioso Administrativo, se tuvo por personados y parte, en concepto de recurrente a la Asociación Nacional de Empresarios de Transportes en Autocares, y en concepto de recurrido a la Generalitat Valenciana.

CUARTO.- Mediante auto dictado por la Sección Primera de esta Sala el 25 de septiembre de 2024, se acordó admitir el recurso de casación preparado por la representación procesal de la Asociación Nacional de Empresarios de Transportes en Autocares, contra la sentencia de 3 de octubre de 2023 de la Sala de lo Contencioso-administrativo del [Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, en el recurso n.º 70/2022](#).

QUINTO.- Por diligencia de ordenación de 27 de septiembre de 2024, se dispuso la remisión de las actuaciones a la Sección Tercera, para su tramitación y decisión, y se confirió a la parte recurrente el plazo de treinta días para presentar la interposición del recurso.

SEXTO.- Recibidas, por escrito presentado el 7 de noviembre de 2024, la procuradora de los Tribunales doña Almudena Llovet Osuna, en nombre y representación de Asociación Nacional de Empresarios de Transportes en Autocares, interpuso el recurso anunciado, en el que expuso los motivos que estimó pertinentes, y solicitó a la Sala:

«(...)que case y anule la sentencia recurrida y en su lugar dicte otra en la que se declare la nulidad de la cláusula 13.1 del PCAP que ha regido el procedimiento de contratación "Concesión de Transporte Público Regular de Viajeros mediante autobús CV-302 VALENCIA-ALICANTE/ELCHE" (expediente CMAYOR/2019/01Y29/86)" y conforme a lo expuesto en el presente recurso de casación, precise el alcance y aplicación de las normas objeto de interpretación, concluyendo que en los contratos de concesión de transporte regular de viajeros de uso general por carretera, las condiciones de solvencia económica en las licitaciones de estos contratos, cuando se trata de una Unión Temporal de Empresas (UTE), pueden completarse mediante la suma de las capacidades de las empresas que concurren, incluyendo medios externos».

Y, por último, solicito a la Sala:

«Que tenga por presentado este escrito, con sus copias, se sirva admitirlo y, en virtud de lo expuesto, tenga por interpuesto recurso de casación contra la sentencia número 578/2023 dictada el 3 de octubre de 2024 por la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana y, previos y, previos los trámites procesales procedentes, dicte sentencia por la que, casando y anulando la recurrida, se estime plenamente el recurso en los términos interesados en el apartado II de este escrito».

SEPTIMO.- Por providencia de 8 de noviembre de 2024, se confirió traslado a la parte recurrida, Generalitat Valenciana, a fin de oponerse al recurso en el plazo de treinta días.

La Abogada de la Generalitat, en la representación que legalmente ostenta, presentó escrito de oposición el día 7 de enero de 2025, y una vez expuestos los motivos que estimo oportunos, solicito a la Sala:

«que teniendo por presentado este escrito, tenga por formalizada oposición al recurso de casación interpuesto contra la Sentencia núm 578/2023, de 3 de octubre, de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, del TSJ de la Comunidad Valenciana en el procedimiento 70/2022 y los trámites oportunos, dicte Sentencia por la que se desestime el recurso, declarando en todo caso que la sentencia recurrida se ajusta a derecho».

OCTAVO.- De conformidad con lo previsto en el artículo 92.6 de la Ley de esta Jurisdicción, atendiendo a la índole del asunto, no se consideró necesaria la celebración de vista pública, quedando el recurso concluso y pendiente de señalamiento.

NOVENO.- Mediante providencia de 28 de noviembre de 2025, se acordó transferir el presente procedimiento a la Sección Cuarta de esta misma Sala, de conformidad con lo acordado por la Sala de Gobierno en su reunión de 27 de octubre del año en curso, para proceder a su señalamiento para votación y fallo.

DECIMO.- Recibidas, mediante providencia de 9 de diciembre de 2025, se aceptó la competencia para el conocimiento y resolución por esta Sección Cuarta, y se señaló para la votación y fallo del presente recurso el día 10 de marzo de 2026, designándose magistrada ponente a la Excm. Sra. doña María del Pilar Teso Gamella.

UNDECIMO.- Por providencia de 4 de febrero de 2026, se dejó sin efecto el señalamiento acordado para el día 10 de marzo de los corrientes, señalándose nuevamente para la votación y fallo de este recurso el día 14 de abril de 2026, fecha en que tuvo lugar tal acto.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- La sentencia recurrida

El presente recurso de casación se interpone contra la sentencia dictada por la Sala de nuestro orden jurisdiccional del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, que estimó en parte el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra el anuncio de licitación de la Consejería de Política Territorial, Obras Públicas y Movilidad de la Generalidad Valenciana, de 20 de diciembre de 2021 sobre el contrato de concesión para la prestación del servicio de transporte público regular interurbano de viajeros por carretera de uso general que rectifica el anuncio de licitación anterior; y contra el pliego de prescripciones administrativas particulares para la adjudicación del contrato de concesión de transporte público regular de viajeros mediante autobús CV-302 Valencia-Alicante/Elche, aprobado el día 25 de febrero de 2020 por el Consejero de Política Territorial citado.

La sentencia impugnada, aunque estima el recurso contencioso-administrativo en la parte relativa a la legalidad de la cláusula 12.2.1 del pliego, que se declara no conforme a Derecho en la medida que admite vehículos con menos de cinco años contados desde su primera matriculación, si proceden de concesiones contratadas por la Generalidad. De modo que esa cláusula 12.2.1 se anula. Ahora bien, la Asociación recurrente cuestionaba también la legalidad de la cláusula 13.1 del citado pliego, que la sentencia recurrida, sin embargo, consideró conforme a Derecho.

Señala la sentencia que se impugna, en relación con lo que luego devino en la cuestión de interés casacional del presente recurso de casación, que *"Hemos examinado los argumentos de la parte demandante, serían impecables si la normativa por la que se rige la concesión fuese la Ley 9/1917 de contratos del Sector Público, hemos visto que el legislador conscientemente excluye esta normativa con carácter principal, con lo cual, la norma a aplicar es el art. 80 del que dice:*

(...) En el supuesto regulado en este apartado, deberá resultar acreditado que cada una de las condiciones de solvencia técnica y profesional exigidas en el pliego de cláusulas administrativas particulares y prescripciones técnicas del contrato se cumple al menos por una de las empresas que participan en la proposición conjunta. Asimismo, deberá resultar acreditado que al menos una de tales empresas cumple las condiciones mínimas de solvencia económica exigidas en dicho pliego (...).

El PCAP no discrimina, sino que se ajusta al [Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre](#), por el que se aprueba el Reglamento de la [Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres](#), quizás está

descompasado con la normativa de contratación pública pero no vemos que sea discriminatoria o exista desigualdad de trato ya que se exige a todo licitador sin distinción".

SEGUNDO.- *La identificación del interés casacional*

El interés casacional del recurso ha quedado delimitado, a tenor de lo acordado mediante [Auto de esta Sala Tercera \(Sección Primera\), de 25 de septiembre de 2024](#), a la siguiente cuestión:

"Determinar si, en los contratos de concesión de transporte regular de viajeros de uso general por carretera, las condiciones de solvencia económica en las licitaciones de estos contratos, cuando se trata de una Unión Temporal de Empresas (UTE), solo se pueden cumplir cuando la ostente al menos una de las empresas o, es posible integrarla mediante la suma de las capacidades de las empresas que concurren, incluyendo medios externos".

También se recogen las normas jurídicas que, en principio pueden ser objeto de interpretación y aplicación al caso, contenidas en el [artículo 73 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres](#); el [artículo 80.2 del Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre](#), por el que se aprueba el Reglamento de la [Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres](#); los [artículos 1, 69.5, 75.1 y 132 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre de Contratos del Sector Público](#); el [artículo 63.1 de la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero de 2014](#) sobre contratación pública y el [artículo 24.1 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre](#), por el que se aprueba Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

Todo ello, sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, ex [artículo 90.4 de la LJCA](#).

TERCERO.- *La posición de las partes procesales*

La Asociación Nacional de Empresarios de Transportes de Autocares alega que la sentencia impugnada ha vulnerado los principios de igualdad, no discriminación, y libre acceso a la licitación pública. Principios que no sólo rigen en la [Ley de Contratos del Sector Público](#) según el [artículo 1, sino también en relación con la Ley de Ordenación de Transportes Terrestres](#) (LOTT) (artículo 73). Igualmente aduce la lesión de los principios de complementariedad de las capacidades, principio de funcionalidad y principio de proporcionalidad consagrados en la normativa comunitaria y nacional ([artículos 63 de la Directiva 2014/24/UE](#), 69 y 75 de la [Ley de Contratos del Sector Público](#) (LCSP) y 24 del Reglamento general de la Ley de Contratos).

Considera que la cláusula 13.1 exige a los empresarios que concurren conjuntamente a la licitación la aportación del compromiso que establece el [artículo 80.2 del Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre](#), por el que se aprueba el Reglamento de la [Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres](#), para acreditar la solvencia económica, financiera y técnica o profesional requeridas en los pliegos, que se cumplan al menos por una de las empresas que participa en la proposición conjunta y que, por tanto, al menos una de tales empresas cumpla las condiciones mínimas de solvencia económica exigidas en dicho pliego. De modo que se impide a la entidad integrante de una UTE que cumpla con los requisitos de solvencia técnica o económica mediante la suma de sus capacidades con las demás empresas de la UTE. Impidiendo, en definitiva, "acudir a la integración o acumulación de la solvencia con medios de otros miembros de la UTE o incluso medios ajenos".

Además, aduce que la sentencia impugnada no se ajusta a la jurisprudencia de esta Sala Tercera, y de las Salas de nuestro orden jurisdiccional de diversos Tribunales Superiores de Justicia. Haciendo cita también de sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Por su parte, la Administración recurrida considera que el propio [Reglamento \(CE\) 1370/2007](#) que regula los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera, excluye la aplicación de las Directivas de contratación cuando se trata de contratos de concesión de servicios públicos. Del mismo modo que la [Directiva 2014/23/UE](#) relativa a la adjudicación de contratos de concesión, realiza, en el artículo 10.3, esa exclusión cuando señala que esa Directiva no resulta de aplicación a las concesiones de servicios de transporte aéreo basados en una concesión de una licencia de explotación en el sentido del [Reglamento \(CE\) n.º 1008/2008](#), relativos a *servicios públicos de transporte de viajeros en el sentido del Reglamento(CE) 1370/2007*.

Mediante la cita del [artículo 19.2.g\) de la Ley de Contratos del Sector Público](#), considera que, aunque esta ley formalmente no excluye la contratación de la concesión del servicio de transportes públicos, sin embargo, al transponer las Directivas 23 y 24 de 2014 que sí lo excluyen, debe interpretarse, por tanto, que también está excluida. Avalando tal interpretación, sostiene, el [artículo 20.g\) de 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 sobre la contratación pública en determinados sectores, excluyendo las concesiones de servicios de transporte de viajeros, sin perjuicio de la aplicación del [Reglamento \(CE\) 1370/2007](#) de servicios públicos de transporte de viajeros por carretera.

CUARTO.- *La especial relevancia del marco jurídico de aplicación*

El planteamiento de las partes procesales en la presente casación determina que, en este caso, la decisión del presente recurso dependa esencialmente de la fijación de las normas que resultan de aplicación, esto es, de la determinación del régimen jurídico aplicable para la adjudicación de contratos de servicio público de transporte de viajeros por carretera, en relación con el cumplimiento de las exigencias de solvencia técnica y económica.

En efecto, el planteamiento seguido se traduce, simplificando la "complejidad" a la que alude la sentencia impugnada, en la reglada *elección de la norma que resulta aplicable al caso*, de manera que si procede la aplicación de las normas especiales en materia de transporte terrestre por carretera que se invocan por la Administración recurrida, la solución ha de ser la desestimación de la casación pues esas normas exigen que al menos una de las empresas de la unión temporal de empresas cumpla con las exigencias derivadas de la solvencia económica y técnica. Por el contrario, si resultan de aplicación las normas generales en materia de contratación pública, habrá que estimar el recurso de casación, pues se permite la integración de la solvencia con medios externos entre las empresas integrantes de la unión temporal respecto de empresas ajenas a la misma, y entre las integrantes de la propia unión de empresas. En definitiva, determinar el marco jurídico de aplicación es tanto como imponer el sentido de nuestra resolución.

En este sentido, *se plantea si resulta preferente o no, en este ámbito de los contratos de servicio público de transporte terrestre de viajeros por carretera, el [artículo 80.2 del Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, aprobado por Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre](#), según aduce la Administración recurrida, o bien resulta de aplicación en cualquier caso el [artículo 75 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, 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](#).*

Repárese que nos encontramos ante la originaria impugnación en la instancia de la cláusula 13.1 del Pliego tipo de cláusulas administrativas particulares para la adjudicación de contratos del servicio público de transporte, que al regular la "acreditación del cumplimiento de los requisitos previos (capacidad de obrar, no concurrencia de prohibiciones de contratar y solvencia)" establece una remisión al [artículo 80.2 del Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, aprobado por el Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre](#), que, en el caso de que varias empresas presenten proposición conjunta, o mediante la constitución de una unión temporal o cualquier otra forma de

colaboración empresarial, deberá resultar acreditado que *cada una de las condiciones de solvencia técnica y profesional exigidas en el pliego de cláusulas administrativas particulares y prescripciones técnicas del contrato se cumple al menos por una de las empresas que participan en la proposición conjunta*. Asimismo, *deberá resultar acreditado que al menos una de tales empresas cumple las condiciones mínimas de solvencia económica exigidas en dicho pliego*.

Por el contrario, el artículo 75.1 de la Ley de Contratos del Sector Público señala que para acreditar la solvencia necesaria para celebrar un contrato determinado, el empresario podrá basarse en la *solvencia y medios de otras entidades*, independientemente de la naturaleza jurídica de los vínculos que tenga con ellas, siempre que demuestre que durante toda la duración de la ejecución del contrato dispondrá efectivamente de esa solvencia y medios, y la entidad a la que recurra no esté incurso en una prohibición de contratar. *En las mismas condiciones, los empresarios que concurran agrupados en las uniones temporales a que se refiere el artículo 69, podrán recurrir a las capacidades de entidades ajenas a la unión temporal*.

La confrontación de ambos preceptos y su ubicación sistemática en sus respectivos textos normativos pone de manifiesto que no parten del mismo supuesto de hecho ni la consecuencia, por tanto, resulta coincidente. Así es, el artículo 80.2 del Reglamento de la LOTT regula la presentación de proposiciones a los efectos de la solvencia técnica y profesional de cualquier forma de colaboración empresarial, ya sea mediante una unión temporal, ya sea mediante cualquier otra forma de proposición conjunta. Sin embargo, el [artículo 75.1 de la Ley de Contratos del Sector Público](#), regula la integración de la solvencia con medios externos, relativa a las capacidades externas a la propia unión temporal, no a la suma de capacidades de las empresas que componen la UTE, sino por empresas ajenas a esa unión temporal. Téngase en cuenta que la regulación de las uniones de empresa, en la Ley de Contratos, se realiza en el artículo 69, bajo el título de "uniones de empresarios", y no en el artículo 75.1 citado que regula los medios externos a esas uniones de empresarios. Y el citado artículo 69 se refiere con carácter general a las obligaciones solidarias entre los integrantes y a la clasificación que no resulta coincidente con el caso.

De modo que *para determinar el régimen jurídico de aplicación no podemos soslayar que el expresado artículo 80.2 se acomoda a lo dispuesto en la Ley de Ordenación del Transporte Terrestre que desarrolla, como normas especiales en materia de contratos de servicio público de transporte terrestre de viajeros por carretera*. Y la [Ley de Contratos del Sector Público](#) y el [Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre](#), integran las normas generales en materia de contratación administrativa. Repárese que el equivalente al indicado artículo 80.2 del Reglamento de la LOTT, es el artículo 24 del Reglamento general de la Ley de Contratos, cuando establece que cada uno de los que componen la unión temporal de empresarios deberá acreditar su capacidad y solvencia, "acumulándose a efectos de la determinación de la solvencia de la unión temporal las características acreditadas para cada uno de los integrantes de la misma", esto es, permitiendo esa suma de capacidades que la norma sobre transporte terrestre impide.

QUINTO.- *La preferencia de las normas especiales sobre el servicio público de transporte de viajeros por carretera*

La Ley de Ordenación del Transporte Terrestre establece que en la explotación de aquellos transportes a los que esta ley atribuye el carácter de servicios públicos de titularidad de la Administración, determina la aplicación de las "disposiciones de la Unión Europea en materia de servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera" y, en su caso, "la legislación sobre contratos del sector público sobre el régimen económico del contrato de gestión de servicios públicos" (artículo 17.2 de la citada Ley).

En este sentido el artículo 71 de la misma Ley establece que los "transportes públicos regulares de viajeros de uso general tiene el carácter de servicios públicos de titularidad de la Administración". Y

añade que "en lo no previsto en esta ley ni en la reglamentación de la Unión Europea acerca de los servicios públicos de transporte de viajeros por carretera o en las normas reglamentarias, dictadas para la ejecución y desarrollo de otras disposiciones, la gestión de los referidos transportes se regirá por las reglas establecidas en la legislación general sobre contratación del sector público que resulten de aplicación a los contratos de gestión de servicios públicos".

De modo que *es una norma con rango de Ley, quien establece la preferencia de las normas especiales en materia de transporte terrestre de viajeros por carretera, en relación con la contratación en este ámbito sectorial.* De modo que la Ley de Ordenación del Transporte Terrestre, junto al mentado artículo 80.2 del Reglamento de esa Ley como consecuencia, y, ante todo, 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 y por el que se derogan los Reglamentos (CEE) n.º 1191/69 y (CEE) n.º 1107/70 del Consejo, establece en el artículo 3, al regular los contratos de servicio público y reglas generales, que cuando una autoridad competente decida conceder al operador de su elección un derecho exclusivo o una compensación o ambas cosas, cualquiera que sea su naturaleza, en contrapartida por la ejecución de obligaciones de servicio público, deberá hacerlo en el marco de un contrato de servicio público.

Conviene reparar que los contratos de servicio público deben adjudicarse de acuerdo con las normas establecidas en el expresado Reglamento. Sin embargo, los contratos de servicio público, 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 las Directivas. Excluyendo, por tanto, la aplicación de tales Directivas cuando se trata de contratos de servicio público.

La [Directiva 2014/23/UE](#), en este mismo sentido, al regular las exclusiones aplicables a las concesiones adjudicadas por poderes adjudicadores y entidades adjudicadoras, en el artículo 10 establece que esta *Directiva no se aplicará a las concesiones de servicios de transporte aéreo basados en la concesión de una licencia de explotación en el sentido del Reglamento (CE) n.º 1008/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo (22), o relativos a servicios públicos de transporte de viajeros, en el sentido del Reglamento (CE) n.º 1370/2007.*

En fin, 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, aunque al regular el ámbito de aplicación, en su Libro primero, señala como objeto la regulación del procedimiento de adjudicación de los contratos de obras, de suministro y de servicios, cuando contraten las entidades públicas y privadas a las que se refiere el artículo 5, en el ámbito de una o más actividades contenidas en los artículos 8 a 14 de este real decreto-ley; sin embargo en el artículo 20, al regular las exclusiones específicas relativas a los contratos de servicios y de concesión de servicios, dispone que el presente real decreto-ley no se aplicará a aquellos contratos que tengan por objeto, apartado g), los 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.

Resulta, en definitiva, de aplicación preferente, las expresadas normas especiales de este ámbito sectorial del transporte terrestre de viajeros por carretera, pues cuando se trata de contratos de servicio público contiene una regulación específica preferente, cuyo fundamento se concreta en la naturaleza del objeto transportado, en las personas usuarias del transporte. Y su caracterización, por tanto, como servicio público, precisa de unas garantías reforzadas respecto del sistema general previsto en las

normas sobre contratación pública para cualquier otro ámbito. Entre esas garantías se encuentra la exigencia de la solvencia técnica y económica que debe concurrir al menos en una de las empresas integrantes de la unión temporal de empresas, para la salvaguarda de los intereses generales y del correcto desenvolvimiento del servicio público concernido.

De modo que no podemos considerar conculcados los principios de igualdad, discriminación y libre acceso, ni la complementariedad, funcionalidad y proporcionalidad invocadas, toda vez que no tienen en cuenta las razones de servicio público expresadas ni la singularidad de su régimen jurídico.

SEXTO.- *La jurisprudencia de esta Sala Tercera*

Viene a cuento, ante las reiteradas alusiones a algunas sentencias de esta Sala, por ambas partes procesales, hacer alguna consideración al respecto.

En concreto, las referencias más relevantes se concentran en las [Sentencias de 21 de junio de 2021 \(recurso de casación n.º 7906/2021\) \(sic\)](#) y [de 23 de julio de 2024 \(recurso de casación n.º 5376/2021\)](#).

En relación con la primera sentencia de 2021 conviene señalar que la coincidencia sustancial con la cuestión de interés casacional no puede determinar su mimética aplicación a los diferentes supuestos que pueden plantearse en los distintos ámbitos sectoriales sobre los que versan los contratos públicos. La propia sentencia es consciente de ello al no responder con carácter general a la cuestión de interés casacional y hacer una oportuna consideración que seguidamente transcribimos sobre tal omisión. Teniendo en cuenta que los contornos del recurso de casación que ahora examinamos ponen de manifiesto los fundados reparos que manifiesta la expresada sentencia.

Señala esta Sala Tercera, en relación con las objeciones que opone para no contestar a la cuestión de interés casacional, que el *"auto de la Sección Primera de esta Sala que admitió el presente recurso de casación formula la cuestión en la que se entiende que existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia en unos términos más amplios que los que corresponden al caso concreto resuelto en la sentencia recurrida, pues, como vimos, el auto de admisión se refiere a la cuestión de "...si en un procedimiento público para la contratación de servicios, cuando la licitadora es una Unión Temporal de Empresas, basta con que uno de los integrantes de la misma cumpla los requisitos de solvencia técnica exigida, acumulándose entre sus miembros, o si, la solvencia es exigible de forma individual a cada uno de los integrantes de la Unión Temporal de Empresas"*. Añadiendo que *"En una cuestión así planteada tendrían cabida supuestos muy distintos. Baste pensar en el caso de que ninguna de las empresas que integran la unión temporal de empresas cumple los requisitos de solvencia técnica requeridos pero sí los cumplen si se las considera de forma conjunta; o en un supuesto en el que, por razón del objeto del contrato, el Pliego de Cláusulas establece especificaciones técnicas muy concretas que han de reunir todas las empresas que pretendan intervenir en la prestación del servicio, aunque concurren agrupadas en una unión temporal. La casuística imaginable es variada, como variado es también el posible objeto de los contratos o el elenco de circunstancias cuya toma en consideración conduciría a que diésemos distintas respuestas a la cuestión planteada. Por ello, no hemos pretendido formular aquí una doctrina interpretativa más amplia, que habría de dar respuesta a una casuística muy variada, y nos hemos limitado a resolver el recurso atendiendo a las circunstancias del caso"*.

Recordemos que, a tenor de cuanto hemos expuesto en fundamentos anteriores, en nuestra casación el ámbito sectorial es el relativo al servicio público de transporte de viajeros por carretera, en el que tienen aplicación preferente las normas especiales de servicio público de transporte terrestre de viajeros sobre las generales de contratación pública que son las que aplica la sentencia que traemos a colación, por imponerlo así las normas de la Unión Europea y nuestro derecho interno en los términos ya expuestos. Téngase en cuenta que la controversia versaba, en la citada Sentencia de 2021, sobre la adjudicación del contrato para la gestión del servicio público de abastecimiento domiciliario de agua potable y

alcantarillado, que no guarda ninguna relación con el presente recurso. Y, además, en esa sentencia una de las empresas de la unión temporal cumplía las exigencias de solvencia.

Por lo demás, la citada Sentencia de 2024, aunque en este caso se trataba de un contrato de transporte público, sin embargo, no era un contrato de servicio público o un contrato de concesión de servicio público, a juzgar por el contenido de la sentencia y por sus transcripciones sobre lo declarado por la Sala de instancia.

Tampoco la cuestión de interés casacional suscitada en la casación en la que se dicta la citada Sentencia de 2024 era coincidente con la que determinó la admisión del presente recurso de casación, ni el planteamiento de partes resulta asimilable al ahora esgrimido. Así es, en aquel recurso se trataba de determinar, con motivo de una adjudicación de contrato, si cuando se carece del número de vehículos previsto en los pliegos, la solvencia técnica debe justificarse según el artículo 80 del Reglamento de la Ley de Ordenación de Transporte Terrestre o si prevalece el [artículo 75 de la Ley de Contratos del Sector Público](#). Téngase en cuenta que en el recurso de casación que ahora resolvemos se trata del enjuiciamiento abstracto sobre unas de las cláusulas (13.1) del pliego tipo de cláusulas administrativas particulares, y no de una incidencia posterior. A lo que debemos agregar que en el caso de la Sentencia de 2024 en el pliego se hace una referencia esencial a las normas de contratación pública, que difiere del presente caso en los términos que seguidamente veremos. Siempre sin olvidar la singular naturaleza como "contrato de servicio público de transporte en la modalidad de concesión de servicio", que recoge el título del expresado pliego.

SÉPTIMO.- *El pliego de cláusulas administrativas*

Viene al caso añadir que la conclusión que hemos alcanzado en el fundamento quinto resulta acorde también con las previsiones que, sobre el régimen jurídico del contrato, se hacen en el propio pliego de cláusulas administrativas particulares para la adjudicación de contratos de servicio público de transporte en la modalidad de concesión de servicio.

En efecto, en la cláusula 4.1 del pliego, al regular el régimen jurídico del contrato, se señala que el "presente contrato es de carácter administrativo especial" y "se califica como contrato de servicio público de transporte, de conformidad con lo establecido en los [artículos 3 del Reglamento CE n.º 1370/2007 y 29 y siguientes de la Ley 6/2011, de 1 de abril](#), de la Generalitat".

En este sentido, se añade que ambas partes quedan sometidas al citado [Reglamento \(CE\) 1370/2007](#), a la Ley de Ordenación del Transporte Terrestre, a las normas autonómicas que cita, al Reglamento de la Ley de Ordenación del Transporte Terrestre. Añadiendo que "supletoriamente a todo lo anterior, se aplicará la [Ley 9/2017, de 8 de noviembre](#) de Contratos del Sector Público", a las [Directivas 2014/23/UE u 2014/24/UE](#), y al Reglamento general de la Ley de Contratos, entre otras que no hacen al caso.

Por cuanto antecede, procede desestimar el recurso de casación.

OCTAVO.- *La respuesta a la cuestión de interés casacional*

A tenor de los fundamentos anteriores, debemos concluir, en respuesta a la cuestión de interés casacional, que *en los contratos de concesión de servicio público de transporte terrestre regular de viajeros por carretera, las condiciones de solvencia técnica y económica, cuando se trata de una Unión Temporal de Empresas, se cumplen cuando al menos una de las empresas integrantes cumpla tales condiciones, atendidas las normas de la Unión Europea y la normas legales y reglamentarias especiales de ordenación de transporte terrestre que establecen tal exigencia y que resultan aplicación preferente al caso, en relación con las normas generales de la contratación pública.*

NOVENO.- *Las costas procesales*

De conformidad con el dispuesto en el artículo 139.3, en relación con el [artículo 93.4 de la LJCA](#), cada parte abonará las costas 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

Desestimar el recurso de casación nº 8325/2023, interpuesto por la procuradora de los Tribunales doña Almudena Llovet Osuna, en nombre y representación de la Asociación Nacional de Empresarios de Transportes en Autocares, contra la Sentencia de [3 de octubre de 2023, dictada por la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, en el recurso contencioso-administrativo n.º 70/2022](#). No se hace imposición de las costas procesales, en los términos señalados en el último fundamento.

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

Así se acuerda y firma.