LICITACIÓN POR RENFE VIAJEROS SOCIEDAD MERCANTIL ESTATAL, SA, PARA LA CREACIÓN DE UNA SOCIEDAD MERCANTIL QUE EXPLOTE SERVICIOS REGULARES EN AUTOBÚS ALTERNATIVOS AL FERROCARRIL

DICTÁMEN

El anuncio del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible sobre la creación de una empresa de transporte público de viajeros por carretera, en la que RENFE tenga el 49% del accionariado y una o más empresas del sector del autobús el 51%, siendo su fundamento el de cubrir los tráficos ferroviarios que, por obras en la vía, no se puedan prestar durante ciertos espacios de tiempo, más o menos largos (lo que, en parte, rememora las extintas ATCAR y ENATCAR), ha removido los cimientos del régimen concesional de prestación de las líneas regulares en autobús. Anuncio que se confirmó por la **licitación por la Dirección General de Renfe Viajeros Sociedad Mercantil Estatal, S.A. de servicios de autobús alternativos al ferrocarril, publicada con fecha 3 de marzo de 2026 en la Plataforma de Contratación del Sector Público (número de Expediente 2026-00786). Licitación que, una vez anulada por la Resolución del TACRC que más adelante se indica, se ha vuelto a publicitar (esta vez, por lotes) en la plataforma de contratación del sector público, con fecha 6 de noviembre de 2026 (número de Expediente 2026-04368).**

Como he publicado en distintos medios con bastante antelación a esta "singular" medida (Tráfico y Seguridad Vial -Sección Transporte, nº 308, de septiembre de 2025, Editorial Aranzadi-LA LEY - *La contratación por las empresas ferroviarias de servicios públicos regulares permanentes de uso general de transporte viajeros por carretera,* y también en la revista del sector Diario de Transporte de 12 de noviembre de 2024 – *Sobre la contratación por las empresas ferroviarias de servicios de transporte de viajeros por carretera*), **ni la normativa ferroviaria, ni históricamente los Estatutos de las distintas compañías de RENFE, ni el actual Estatuto (R.D. 2396/2004, de 30 de diciembre), ni el Real Decreto-ley 22/2012 (por el que se adoptan medidas en materia de infraestructuras y servicios ferroviarios), contemplan (y por ende, amparan) la posibilidad de que la empresa ferroviaria pueda contratar servicios alternativos en autobús** y

menos aún explotarlos directamente a través de una sociedad mercantil, salvo en los casos de interrupción del servicio iniciado por razón de averías. Es el Estatuto de RENFE de 1994, el que se aproxima por vez primera, de una forma más clara y concreta, a la materia examinada, al disponer (art.9.punto 5º) que "*para la prestación de los servicios que tiene encomendados, RENFE podrá contratar con otros transportistas la realización de transportes en un modo diferente para completar el propio"* (debe de resaltarse, a estos efectos, que evidentemente *«completar»* no es en ningún caso *«sustituir»* sea cual fuere la causa de la sustitución). **Esta posibilidad viene regulada, en la actualidad, en el artículo 89.b del Real Decreto 2387/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento del Sector Ferroviario, que contempla esta materia al disponer: *"En caso de interrupción del viaje, la empresa ferroviaria estará obligada a proporcionar al viajero, con la mayor brevedad posible, transporte en otro tren u otro modo de transporte, en condiciones equivalentes a las pactadas."*** Pero **el caso de *"interrupción"* no es similar, en modo alguno, a que el servicio ferroviario se sustituya por otro alternativo. Este precepto se fiere, pues, a los casos en los que, iniciado el servicio ferroviario, por averías u otras causas imprevisibles, el ferrocarril no puede llegar a destino.**

A mayor abundamiento, no puede omitirse que, estando específicamente regulada la materia de contratación de servicios en autobús por dicho Reglamento, limitando su viabilidad a los casos de "interrupción del viaje" ferroviario, es palmario que el legislador no contempla el caso, totalmente distinto, de contratar servicios de autobús "alternativos" al ferrocarril en los supuestos de suspensión temporal (normalmente por razón de obras), servicios que, además, reiteramos que son regulares permanentes de uso general, de donde no cabe sino deducir que esta clase de contrataciones no tienen amparo legal. Es más, ni se regula o ampara esta posibilidad de contratación por las empresas ferroviarias de servicios alternativos temporales de autobús por suspensión del servicio ferroviario, ni podría hacerlo, ya que ello, como claramente se fundamenta en el presente Informe, vulneraría la normativa sectorial que es de aplicación al transporte público de viajeros por carretera.

Por su parte, **la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (LOTT) y su Reglamento de aplicación (ROTT), no regula (ni por ende, autoriza) la materia relativa a que la empresa ferroviaria RENFE** (creada por la Ley de Bases de Ordenación Ferroviaria y de los Transportes por Carretera del 24 de enero de 1941), **pueda crear o prestar ya directamente, ya por medio de una sociedad mercantil dependiente, servicios públicos regulares permanentes de uso general tal y como se expone en la citada licitación.**

En cambio, la normativa anterior, y específicamente la **Ley de 27 de diciembre de 1.947 sobre Coordinación de los Transportes mecánicos terrestres, en su art.9, dispuso:** *"Podrá autorizarse a las Empresas ferroviarias en casos especiales para que puedan sustituir temporalmente, en determinados trayectos, un servicio ferroviario por otro de transporte por carretera cuando en la sustitución se obtengan ventajas para el servicio público o economías en la explotación sin perjuicio de aquél.* A estas autorizaciones *deberán preceder informes de las Juntas de Coordinación y del Consejo Superior de Ferrocarriles y Transportes por Carretera. En la resolución que se adopte se determinará si ha lugar a indemnización por perjuicio a las líneas de transporte por carretera, teniendo en cuenta el derecho de canon que tenga el ferrocarril sobre aquéllas, si lo hubiera. En estos casos, los nuevos tráficos sólo se autorizarán de estación a estación, sin cargas ni descargas intermedias. En la misma resolución se fijarán las condiciones mínimas de tráfico, a partir de las cuales habría que reanudar el servicio ferroviario. Si en las mismas condiciones de sustitución no hay líneas de transporte por carretera que puedan quedar perjudicadas por. la nueva autorización al ferrocarril, podrá concederse ésta con toda la amplitud que sea solicitada. Estas autorizaciones se otorgarán por el plazo máximo de un año, prorrogable por Orden ministerial, sin que ello afecte al plazo de reversión del ferrocarril de que se trate".* Por su parte, el **Decreto de 16 de diciembre de 1.949 por el que se aprueba el Reglamento para aplicación de la Ley de Coordinación de los Transportes mecánicos terrestres, en su art.35 estableció:** *"Podrán autorizarse a las Empresas ferroviarias, en casos especiales, para que puedan sustituir temporalmente, en determinados trayectos, un servicio ferroviario por otro de transporte por carretera, cuando en la sustitución se obtengan ventajas para el servicio público o economías en la explotación, sin perjuicio de aquél. Estas autorizaciones sólo podrán otorgarse por el plazo máximo de un año. pudiendo ser prorrogadas por Orden ministerial y sin que afecten al plazo de reversión del ferrocarril interesado. Para conceder la- autorizaciones de que se trata deberán ser oídas previamente las Juntas de Coordinación correspondientes y el Consejo Superior de Ferrocarriles y Transportes por Carretera".* Y el art.37 de este mismo Decreto, preceptuó: "*La Empresa ferroviaria que desee efectuar las sustituciones a que se refieren los artículos anteriores, en algún trayecto de las líneas que explote, al solicitar del Ministerio de Obras Públicas la autorización correspondiente, hará constar si existen en el trayecto cíe que se trate líneas regulares de transporte por carretera que abonen canon de coincidencia al ferrocarril".* Ha de significarse que la posibilidad de que RENFE fuera operadora de líneas regulares de transporte de viajeros por carretera, no obedece a nada relativo a sustituir temporalmente un servicio ferroviario por razón de obras, etc., sino a que, por razones de

rentabilidad, fuese más beneficioso para la empresa ferroviaria cubrir la demanda con un servicio regular en autobús, incluso si existían líneas regulares vigentes (a las que la normativa obligaba a indemnizar). Esta legislación se corresponde con el periodo de postguerra civil, que dejó destrozado el ferrocarril, lo que motivó una ordenación super proteccionista del ferrocarril, que dispuso que "*Como norma general, no se autorizarán transportes públicos regulares por carretera coincidentes con el ferrocarril. La concesión de un servicio regular de esta naturaleza sólo podrá otorgarse en casos excepcionales y plenamente justificados, de conveniencia para la economía nacional o dé destacado Interés público, por el tiempo en que tales circunstancias subsistan".* Normativa que, clasificando los servicios regulares de transporte de viajeros por carretera en función de su coincidencia con el ferrocarril, estableció, además, el derecho de tanteo de la empresa ferroviaria (RENFE) para la explotación del servicio regular de transporte de viajeros por carretera (y el denominado "canon de coincidencia" a favor del ferrocarril que habían de soportar las líneas regulares en autobús coincidentes, ya total, ya parcialmente).

Esta normativa originó la creación de la Dirección Autónoma de Transportes por Carretera (ATCAR), que fue una división interna de la operadora ferroviaria española RENFE, encargada de gestionar los servicios de transporte de viajeros y mercancías por carretera. Pero la Disposición adicional primera de la LOTT, dispuso*: "En el plazo de un año a partir de la publicación de la presente Ley se procederá por el Gobierno a la creación de la «Empresa Nacional de Transportes de Viajeros por Carretera» (ENATCAR), la cual revestirá la forma de Sociedad Estatal de las previstas en el apartado b) del punto 1 del artículo 6.º de la Ley General Presupuestaria. Asumirá desde su constitución la titularidad de la totalidad de las concesiones y autorizaciones de servicios regulares permanentes de uso general o especial o temporales de transporte por carretera, de las que en ese momento sean titulares la «Red Nacional de Ferrocarriles Españoles» (RENFE) y los «Ferrocarriles Españoles de Vía Estrecha» (FEVE), así como la totalidad de los medios materiales propiedad de dichas Compañías ferroviarias con los que dichos servicios se vinieran prestando, salvo aquellos que sean transferidos a las empresas que hubieran venido colaborando en su prestación, de conformidad con lo previsto en la disposición transitoria tercera. Asimismo, ENATCAR se subrogará en todos los contratos de transporte suscritos por RENFE o FEVE, que hubieran de realizarse a través de los servicios de transporte a los que se refiere el párrafo anterior".*

En consecuencia, se funda la **empresa pública ENATCAR** en 1988,

puesto que el 4 de noviembre de 1988, el Ministerio de Transportes segregó estos servicios de carretera de las compañías ferroviarias principales RENFE y FEVE, fundándose la Empresa Nacional de Transporte de Viajeros por Carretera (ENATCAR). Empresa pública que fue privatizada en julio de 1999, con arreglo a principios de concurrencia, transparencia y publicidad (proceso tramitado por la SEPI, con la colaboración del Ministerio de Fomento), lo que primeramente precisó que este Grupo se transformase en sociedad mercantil anónima, lo que tuvo lugar mediante el Real Decreto Ley 6/1998, de 5 de junio.

Así pues, vemos como primeramente se crea ATCAR, por las razones de rentabilidad enunciadas, dentro de la legislación de 1.947, posteriormente con la LOTT se crea ENATCAR con la finalidad de explotar las líneas regulares que conforme a la normativa de 1.947 explotaban RENFE y FEVE, para **asistir ahora a una tercera creación de una sociedad mercantil que explote líneas regulares por razón de la suspensión temporal de servicios ferroviarios (lo que es distinto a la "interrupción" del servicio iniciado por razón de averías u otras causas, que es lo exclusivamente autorizado por la vigente normativa) y ello aunque existan servicios regulares de transporte de viajeros por carretera coincidentes y sin que se prevea indemnización alguna). Pero esta tercera sociedad no se crea por el Ministerio, sino por una sociedad estatal dependiente, cual es Renfe Viajeros, SA, lo que jurídicamente reviste de notoria importancia sobre su adecuación a derecho, tal y como se expondrá.**

La idea de crear esta sociedad (no precisaría de una Ley, al ser minoritaria la participación estatal), **a formarse por las empresas adjudicatarias de cada lote (14) relativo a la explotación de "corredores" que constituyen auténticas líneas regulares,** puede ser **una medida que**, independientemente de su valoración estratégica, **ha de cumplir la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres (LOTT), debiéndose de resalar, en este orden de cuestiones, lo siguiente:**

- Que**, si los servicios a prestar tienen un itinerario, calendario y horarios fijos, al atender una demanda general (como así es atendiendo al contenido de los pliegos de la licitación), nos encontramos ante un servicio (público regular permanente de uso general), cuya prestación requiere de un título concesional (previa licitación pública), siendo la Administración (Ministerio y/o CCAA) la titular ("publicatio"; titularidad de las Administraciones públicas**

de los servicios esenciales) del servicio (y, por ende, la competente para el procedimiento de creación de la línea regular y para su contratación). Es de resaltar, además, que **los servicios regulares temporales de uso general de viajeros por carretera, previstos en la redacción originaria de la LOTT, no existen en la actualidad,** ya que el artículo que los contemplaba (art.88) fue derogado (servicios sometidos al régimen de autorización, que no podían ser otorgados sí existía un servicio regular permanente. Igualmente, tampoco pueden existir, en la actualidad, los denominados servicios regulares con condiciones especiales de explotación, ya que el art.87 de la LOTT que los contemplaba fue derogado.

U**n servicio es regular permanente de uso general, independientemente del plazo fijado de explotación, siempre que se haya de prestar con regularidad e itinerario-paradas determinadas. Y si atendemos al contenido de esta segunda licitación (como igualmente en la primera, anulada por el TACRC), es evidente que los servicios "alternativos" que se crean tienen toda las notas de los regulares permanentes de uso general (artículo 64 Ley Ordenación de los Transportes Terrestres / LOTT),** en tanto que presentan reiteración en el itinerario, en los puntos de recogida y destino, con calendario y horarios prefijados, y están destinados a personas o usuarios de toda clase en cuanto a la necesidad de traslado (no son un grupo homogéneo, como sucede en el transporte escolar o de trabajadores, o en los servicios turísticos), esto es, van dirigidos a satisfacer una demanda general, siendo utilizables por cualquier interesado (**artículo 67.b LOTT**).

Además, a mayor abundamiento, **se trata de mantener en explotación tales servicios regulares permanentes de uso general, por largos periodos de tiempo, servicios tipificados como "esenciales" (publicatio), cuya creación corresponde, en exclusiva, a la Administración, debiendo de preservarse los derechos de exclusiva de los servicios en explotación coincidentes (ya total, ya parcialmente) de la misma clase vigentes (artículo 72 LOTT), y no a una sociedad estatal (Renfe-viajeros). Y cuya contratación ha de hacerse, conforme a la LOTT, por concurso ordinario, y no mediante un acuerdo marco (14 lotes o líneas regulares).**

- **Por lo que concierne a las Directivas 2014/25,** relativa a la contratación de por entidades que operan en los sectores del agua, **Directiva 2014/23,**

relativa a la adjudicación de contratos de concesión, transpuesta por la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público, y Directiva 2014/24/UE, es de aplicación a la contratación pública el Reglamento UE 1370/2007.

- Que, igualmente **conforme a lo estipulado en la LOTT y su reglamento (ROTT), estos servicios en autobús, que se presten por la sociedad creada, alternativos al ferrocarril por razón de obras en la infraestructura ferroviaria, no pueden vulnerar el derecho a la exclusiva en la explotación de las concesiones de las líneas regulares de autobuses,** salvo que de acuerdo con lo previsto en el artículo 72.1, en su nueva redacción dada por la Ley de Movilidad Sostenible, reglamentariamente se apruebe la excepción "*por razones fundadas de interés general "*(y ello solamente respecto a los servicios regulares en autobús de competencia estatal). **Es en este sentido que es raro que exista algún servicio ferroviario que no tenga su similar servicio regular en autobús en competencia; es en este orden de cuestiones que, si referimos los 75 servicios regulares permanentes de uso general (vigentes) de estatal (y a mayor abundamiento los casi 2.000 de la titularidad de las CCAA), por medio del que no se puedan cubrir los "corredores"-líneas regulares en autobús que contempla la licitación, esencial hecho sobre el que se abundará más adelante.**

Muy distinto es el supuesto de que, ante cualquier avería en una expedición ferroviaria, la empresa de ferrocarril contrate urgentemente un servicio en autobús para atender a sus usuarios y llevarlos a sus destinos, caso que, como se ha examinado, no plantea problemática jurídica alguna.

Pero, a mi juicio, en todo caso, pondero que, **siempre que haya un servicio regular (concesional) en autobús, que pueda cubrir la demanda de que se trata, salvo en el caso enunciado en el párrafo antecedente, no procede ni contratar estos servicios con terceras empresas de autobuses, ni que a través de una sociedad (creada por la inexistencia del servicio ferroviario por obras en la infraestructura) se presten directamente tales servicios con regularidad en autobús.** En estos casos, **lo que es pertinente es que esta demanda se cubra por las empresas concesionarias de los servicios públicos regulares permanentes de uso general de transporte público de viajeros por carretera en explotación, y si hubiera que modificar algún calendario u horario de los mismos, proceder al efecto tal y como**

está previsto en la LOTT y su reglamento de desarrollo. Es más, **siendo conocidos con suficiente antelación, según la correspondiente planificación de las obras, aquellos servicios ferroviarios que no se han de prestar (como así resulta del contenido de la propia licitación), así como el plazo de esta falta de prestación, nada impide que, por los procedimientos previstos en la LOTT, el ROTT y el Reglamento UE 1370/2007, en los casos en que no exista un servicio concesional regular de autobús, se liciten para su prestación por las empresas de transporte público de viajeros por carretera, o bien que cualquiera de los servicios existentes sean modificados urgentemente (en sus expediciones versus paradas, calendario y horarios) para que se cubra la demanda de que se trate.**

Es más, **si el servicio alternativo que se preste a la sociedad mercantil creada ya existe como línea regular, y se presta para ella por la misma empresa que es la concesionaria, no cabe que sea objeto de una retribución complementaria por los viajeros que traslade,** puesto que no existe más derecho distinto del de recibir por los usuarios el precio de la tarifa oficial de la línea, independientemente de que, de no procederse así, ello vulneraria las condiciones contractuales de la concesión.

Por lo tanto, cabe concluir que la medida relativa a la creación de la sociedad en cuestión, no está exenta de problemas de orden jurídico en su diseño y aplicación, independientemente de que, como se ha expuesto, existen otras alternativas para solventar la problemática, que no plantean dudas jurídicas, ni precisan de reforma legal alguna.

Es por todo ello que la creación por la Dirección General de Renfe Viajeros Sociedad Mercantil Estatal, S.A de estos servicios, por medio de una sociedad mercantil, según la licitación publicada con fecha 6 de noviembre de 2026 en la Plataforma de Contratación del Sector Público, **ha de plantear en su aplicación, además de su ilicitud "ab initio" tal y como se ha fundamentado en derecho, multitud de pleitos con las empresas de transporte de viajeros por carretera que explotan servicios que serán coincidentes,** ya que en este procedimiento de contratación (por el procedimiento de un ACUERDO MARCO DE SERVICIO DE TRANSPORTE ALTERNATIVO POR CARRETERA) no solo se contemplan los supuestos de interrupción del servicio o expedición ferroviaria iniciada por averías, sino que también la sustitución del ferrocarril por el servicio alternativo de autobús por razón, planificada, del cierre de la infraestructura por razón de obras.

Respecto de la **primera licitación, a tenor de su convocatoria, como ya informé, adolece, además, de los siguientes motivos que han de provocar su anulación, como sí fue, por los siguientes motivos:**

a) **No ha sido publicada en el DOUE**, conforme a lo que es preceptivo conforme a la vigente normativa reguladora de la contratación pública 8si bien ello ha de matizarse según se expone más adelante en este mismo Informe).

b) Habida cuenta que en el modelo del Acuerdo Marco se explicitan las zonas en las que han de actuar los "servicios alternativos en autobús", y en todo caso teniendo en cuenta que se proyectan para toda la Península, **la licitación debe de ser por lotes,** conforme a lo estipulado en el artículo 99 de la Ley de Contratos del Sector Público / LCSP, precepto que se fundamenta en base incrementar la competencia, favoreciendo el acceso de las empresas a la contratación pública (Directrices de la UE), si bien cada lote es un contrato independiente, conforme a lo establecido en el artículo 99.7 de la LCSP. Es dentro de este orden de cuestiones, que en la documentación de la licitación no se motiva, como así es preceptivo, la razón por la que la misma no puede ser dividida en lotes (siendo más que evidente que sí se puede y debe dividir en lotes por zonas geográficas).

c) Los **requisitos de solvencia** para poder participar en la licitación (500 autobuses y 75 mills. € de facturación), no se justifican (cono así es preceptivo), siendo evidentemente desproporcionados, constituyendo una "barrera de entrada" (solamente unas tres empresas podrían licitar en este procedimiento). Además, es incongruente con estos datos que, en cambio, para las posibles UTE, se exija una solvencia mucho menor (300 mills. €; cuando se debería de requerir la misma, y en todo caso acredita que no son necesarios 500 autobuses), como también lo es que, con este más que notorio número de autobuses exigido, se permita la subcontratación (lo que, además, abunda en que estamos ante una licitación que debe de ser por lotes, subcontratación que se permite solamente para las ofertas no en UTE,s en las que se requiere un mayor nº de autobuses, ya que en las ofertas en UTE no se admite la subcontratación, lo que además de ser incongruente, pues siempre seria al menor volumen exigido de material móvil al que correspondería la subcontratación, ello es discriminatorio y constituye, además una ventaja competitiva).

d) Finalmente, y como ya se ha fundamentado, **la convocatoria (e igualmente**

la segunda licitación) proyecta la creación y consiguiente prestación de servicios regulares permanentes de uso general de transporte de viajeros por carretera, lo que vulnera la LOTT, el ROTT, la Ley de Contratos del Sector Público, el Reglamento UE 1370/2007, así como la reciente Ley de Movilidad Sostenible. Y ello, en tanto que la aplicación del contrato licitado supone la creación de servicios concesionales en autobús (de mayor o menor duración), que solamente se pueden crear, previo concurso público ordinario, ya por el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible, ya por las CCAA (publicatio / titularidad de estos servicios), y ello igualmente solamente en el caso de que no exista un servicio regular permanente de uso general de transporte público de viajeros por carretera coincidente. **Por otra parte, y teniendo en cuenta que el cierre de estos servicios ferroviarios se planifica con antelación, nada impide que, en ausencia de un servicio concesional en autobús, el Ministerio o las CCAA, liciten por el procedimiento de urgencia el servicio público, o bien, caso de ser así factible, modifique de oficio el servicio concesional de autobús existente en explotación, al objeto de que preste esta demanda.** Por otra parte, existiendo solamente un reducido número de empresas que puedan licitar no en UTE, esto es, en solitario, por cumplir los requisitos de solvencia de 500 autobuses (VD – aptos para el transporte interurbano; no pueden computar los de t. urbano ya que no pueden hacer la clase de servicios de que se trata, y 75 mills. € de facturación), ninguna de estas puede ir en UTE juntas, pues ello constituiría una acción anticompetitiva, con independencia que las UTE,s están conformadas para que liciten empresas que solo conjuntamente, y no individualmente, cumplen los requisitos de solvencia.

En todo caso, y habida cuenta los riesgos existentes, pondero que estas licitaciones, y consiguiente creación de la sociedad mercantil mixta Renfe-Empresa de transporte de viajeros por carretera, constituye una **media que puede ser muy perniciosa para el mantenimiento del régimen concesional de prestación de las líneas regulares en autobús.**

Así pues, de forma sucinta, pero suficientemente clara, y a mi juicio, rotunda, **queda fundamentado jurídicamente**:

a) a tenor de la normativa que es de aplicación a **RENFE** (su Estatuto y Ley y Reglamento del Sector Ferroviario), **se carece de base jurídica para que esta empresa estatal añada a sus funciones la creación y prestación** (en el caso de que se trata, a través de una sociedad mercantil) **de servicios de transporte de viajeros por carretera.**

b) la **incompatibilidad con la normativa que es de aplicación** (LOTT, ROTT, Ley de Contratos del Sector Público, Reglamento UE 1370/2007 y Ley de Movilidad Sostenible) **de que, desde esta sociedad** (no estatal) instituida para dicho fin, **se puedan crear auténticos servicios regulares permanentes de uso general de transporte de viajeros por carretera, por ser estos servicios, "esenciales" de la titularidad ya del Ministerio de Transportes, ya de las CCAA (publicatio), y además coincidir en sus tráficos con líneas reguilares (servicios concesionales) coincidentes, con derecho a la exclusiva en la prestación de tales tráficos (y ello, sin indemnización a favor de estas empresas prestatarias-concesionarias de las líneas regulares en autobús). c) Y si tenemos en consideración que se trata en esta segunda licitación, de un contrato cuyo valor estimado es de 660.338.270 EUR, ponderando, como así se ha expuesto, que toda la demanda ferroviaria suspendida puede ser cubierta, gratuitamente, mediante los servicios concesionales en autobús en explotación, nos encontramos ante una licitación cuya calificación es censurable, constituyendo un grave perjuicio para los fondos públicos, que además supone un grave quebranto económico para las empresas prestatarias de los vigentes servicios en autobús coincidentes que explotan.**

Respecto de la **segunda licitación**, el **TACRC, como hemos anticipado, en su reciente Resolución 1239/2026, de 16 de julio, estimando los recursos interpuestos nºs 458/2026 y 476/2026, ha obligado a que RENFE tenga que volver a licitar el contrato en cuestión, por razón de una serie de argumentos** (ya enunciado más atrás, que ya destaqué en su momento), **siendo los más destacables:**

a) que se tengan que licitar por lotes los distintos corredores en los que se planifica prestar el servicio en autobús.

b) lo referente a los criterios de solvencia, que se ponderan anticompetitivos. c) ausencia de publicación de la licitación en el DOUE. Así pues, se plantea una nueva problemática, cual es la del reparto o distribución del accionariado en la nueva sociedad-empresa de transportes en autobús en función de las adjudicaciones de los lotes.

Es de destacar que, en ninguno de los dos recursos interpuestos

contra la primera licitación, se invocaron los meritados argumentos jurídicos destacados más atrás en este Informe y en los citados artículos publicados que, a mi juicio, son los que jurídicamente impedirían la licitación en cuestión y consiguiente creación de la nueva sociedad-empresa de transporte de viajeros por carretera para la creación de auténticos servicios regulares permanentes de uso general.

Cierto es que ya desde hace algunos años, Renfe-viajeros viene contratando servicios regulares de autobús alternativos por razón de suspensiones temporales de sus servicios ferroviarios, sin que hay habido sentencia alguna que pondere la ilicitud de estas actuaciones, pero es también veraz que nunca se ha interpuesto recurso alguno que formule los fundamentos jurídicos que se vierten en el presente Informe. Y es en este orden de cuestiones que, reiteramos, **que el supuesto distinto de contratar urgentemente un servicio de autobús, para trasladar a los viajeros cuando un servicio ferroviario, una vez iniciada la marcha, se avería o sufre una incidencia que hace que no pueda continuar la marcha a destino, es totalmente adecuado a derecho,** como ya vimos más atrás (supuesto expresamente regulado el artículo 89.b del Real Decreto 2387/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento del Sector Ferroviario.

Siendo estos los antecedentes, y **ante la nueva licitación del contrato, cabe completar el análisis de la materia, profundizando en una cuestión ya anticipada, cual es el del análisis de la iniciativa económica pública para la prestación de servicios públicos,** materia se refiere a cuanto atañe a la idoneidad en derecho de la licitación desde el punto de vista de la contratación pública.

La Constitución española de 1978 ha precisado el concepto de iniciativa pública económica en su artículo 128.2 CE, concepto que no se puede confundir con el de servicio público. Este precepto **reconoce la iniciativa pública en la actividad económica, como compatible con el principio la libertad de empresa del artículo 38 CE en el marco de la economía de mercado**, estableciendo que mediante ley se podrán reservar al sector público recursos esenciales (publicatio; titularidad pública de los servicios regulares permanentes de uso general de transporte de viajeros por carretera).

Ambos principios constitucionales (iniciativa pública económica/128.2 CE y libertad de empresa 38 CE), como así se declara en las **sentencias del Tribunal Supremo de 10 de octubre de 1989, nº 5279 y de 20 de junio de 2006, nº 3995**, coexisten en lo que se denomina “economía mixta”,

precisándose que *"la creación de empresas públicas (*por extensión, también sociedades mercantiles*) para fines empresariales es legalmente posible, pero está sujeta a la doble condición de que la actividad empresarial que se vaya a desarrollar con la empresa pública sea una actividad de indudable interés público apreciable y apreciado en el momento de su creación, y que en el ejercicio de la actividad económica empresarial de que se trate* ***la empresa pública se someta sin excepción ni privilegio alguno directo ni indirecto a las mismas reglas de libre competencia que rigen el mercado****".* Y ello, mediante un **procedimiento en el que se justifique el interés general que motiva la adopción de la medida, garantizándose que la empresa pública actuará en condiciones de mercado, en perfecta concurrencia con las empresas privadas que puedan actuar en el mismo sector de actividad económica.**

La iniciativa económica pública y la prestación de servicios públicos se enfrentan, pues, a la **insuficiencia de medios**, un **límite que obliga a la Administración a justificar la falta de recursos propios antes de externalizar actividades o acudir a la contratación externa.** Es en este sentido que la Administración (Ministerio de Transportes y CCAA), ante la falta de servicios ferroviarios por razón de su suspensión (por obras, etc), **cuenta, como se ha reiterado, con un más que nutrido número de líneas regulares en autobús (concesiones de servicios) de las que es titular, coincidentes con tales trayectos ferroviarios.**

Si bien el artículo 128 de la Constitución Española reconoce la intervención pública en la economía y el desarrollo de actividades empresariales, **para acudir a medios externos la Administración ha de acreditar que se carece de recursos públicos para poder asumir la prestación. Falta de medios que exige una motivación real y exhaustiva,** no siendo válida una simple declaración formal o genérica (**Informe que los Tribunales Administrativos de Recursos Contractuales, como el TACRC en su Resolución 1141/2018, determinan que omitir o no publicar este informe en el perfil de contratante vicia el expediente de contratación al vulnerar los principios de transparencia y eficiencia**). Informe de insuficiencia de medios que debe de incluir una evaluación detallada de los recursos disponibles, acreditándose de que con ellos no se puede cubrir el fin perseguido, esto es, que **ante la ausencia del servicio ferroviario, no hay otra alternativa distinta de la de acudir a crear una nueva sociedad de transporte público de viajeros por carretera que cubra la demanda, implantando auténticos servicios públicos regulares permanentes de uso general de transporte de viajeros por carretera (lo que, además, ha de tramitarse por la Administración y no por**

una sociedad mercantil estatal).

Además, y como se recoge en la **sentencia del Tribunal Supremo *de* 20 de junio de 2006, la creación de entidades públicas (o por extensión, de sociedades mercantiles) para fines económicos es legítima siempre que responda a un interés público real (esto es, insuficiencia de medios)** y se someta de forma estricta a las reglas de libre competencia, sin privilegios frente a operadores privados. Es en este orden de cuestiones que no puede sino resaltarse que **los servicios ferroviarios y las líneas regulares en autobús (servicios públicos concesionales permanentes de uso general) son modos en competencia directa,** de forma que **por la misma razón que respecto de los trayectos ferroviarios suspendidos se creen servicios regulares en autobús (mediante la creación de la sociedad en cuestión), podrían crearse similares servicios en trayectos o tráficos que nunca han sido atendidos ni por el ferrocarril ni por las líneas regulares de autobuses, lo que no es admisible**. **A mayor abundamiento, esta "iniciativa económica pública" no corresponde, ni puede corresponder, a una sociedad estatal, como Renfe Viajeros, SA, sino a las Administraciones públicas.**

De acuerdo con cuanto sucintamente se ha expuesto, **si además de no haberse acreditado en el expediente de contratación la insuficiencia de medios y las garantías relativas a la competencia, y no corresponder la "iniciativa" a una Administración pública (sino a una sociedad estatal), cabe preguntarse si la creación de la sociedad mercantil de que se trata, cuyo objeto es la creación de una larga serie de líneas regulares en autobús, habida cuenta de que en todos los corredores que se licitan existen (contratos de concesión de servicios) tales líneas regulares ya estatales, ya autonómicas, puede responder a la inexistencia de medios. A mi juicio, la respuesta es negativa,** ya que las líneas regulares en autobús vigentes son medios de titularidad pública, que pueden cubrir sobradamente la inexistencia de los servicios ferroviarios por razón de su suspensión, aunque en algunos casos puedan precisar de modificaciones (horarios, expediciones, etc) que la Administración puede imponer.

Y **respecto de esta cuestión esencial, respecto de la insuficiencia de medios (no acreditada en el expediente de esta segunda licitación), no puede omitirse que, además de las concesiones autonómicas de líneas regulares en autobús, el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible es titular de 75 concesiones de estas líneas regulares (servicios públicos regulares permanentes de uso general de transporte de viajeros por**

carretera), que cubren prácticamente toda la geografía nacional, por medio de las que, como se ha expuesto más atrás, pueden cubrirse fácilmente los objetivos de la licitación de que se trata, y ello sin coste alguno para la Administración. Líneas regulares estatales que están vigentes de acuerdo con lo dispuesto en la Disposición transitoria segunda de la Ley de Movilidad Sostenible. **Auténticos servicios regulares permanentes de uso general de transporte público de viajeros ("corredores") que se proyectan en esta segunda licitación, que tienen, en la totalidad de los 14 lotes líneas coincidentes que cubren la demanda.**

No obstante, el dicente es de la opinión de que, **tanto este motivo jurídico sobre la iniciativa pública económica (que no puede corresponder a Renfe Viajeros, SA), como los que se refieren a la no adecuación a derecho del expediente de contratación de que se trata por razón de falta de apoyo legal** (Estatuto de RENFE y Ley y Reglamento del Sector Ferroviario), **así como porque supone la creación de servicios regulares permanentes de uso general de transporte de viajeros por carretera** (lo que corresponde solamente al Ministerio de Transportes ya las CCAA), incluso coincidentes con los que están en servicio en la actualidad, **no serán invocados** (pondero que por desconocimiento normativo) **en posibles nuevos recursos contra la nueva licitación.** Es por ello que, a mi juicio, **la problemática** (y consiguiente conflictividad; denuncias, reclamaciones e impugnaciones) **aflorará cuando se pongan en marcha las nuevas líneas regulares en autobús de la sociedad que se ha de crear, por su coincidencia ya parcial, ya total, en la prestación de tráficos atendidos por las actuales líneas concesionales regulares en autobús.** Y es en este orden de cuestiones que no cabe omitir que, si bien las empresas que concurran a la licitación pueden obtener la prestación de uno o más lotes (corredores), también es lo cierto que estas mismas empresas pueden ser objeto de que tales adjudicaciones se concreten a servicios concesionales cuya prestación les compete, pero a favor de otras empresas licitantes.

Por otra parte, tampoco puede omitirse que **otras compañías ferroviarias igualmente podrían seguir similar medida, esto es, crear análogas sociedades mercantiles**, ya que a la vista de que el presupuesto de licitación de este segundo expediente propiciado por RENFE es de 660.338.270 €, es indudable que nos encontramos ante un importante negocio. **Coste que, a todas luces, es innecesario,** ya que, con los actuales servicios públicos permanentes de uso general de transporte de viajeros por carretera, los tráficos ferroviarios que se suspendan pueden ser cubiertos, sin coste alguno para RENFE, por las empresas concesionarias prestatarias de tales servicios.

De otro lado, **ha de resaltarse que los servicios ferroviarios y las líneas regulares de transporte de viajeros por carretera, son modos que, aunque en gran parte son complementarios, están en competencia directa, de forma que no cabe que, bajo el motivo de falta de un servicio ferroviario, se puedan crear por personas jurídicas distintas de las Administraciones públicas, nuevos servicios regulares de transporte público de viajeros por carretera, y además, coincidentes (ya total, ya parcialmente)** con esta clase de servicios en explotación por las **empresas privadas concesionarias.**

Es en este orden de cuestiones que, como se ha venido fundamentando, no corresponde a RENFE Viajeros, SA solventar, mediante la creación de nuevas líneas regulares en autobús, la problemática que pueda plantear la suspensión o inexistencia de servicios ferroviarios por razones del cierre temporal de sus servicios, sino al Ministerio de Transportes y Movilidad y a las CCAA.

Todo ello me reafirma en mi opinión, que vengo vertiendo desde hace décadas en distintas publicaciones, de que RENFE no debe de depender, por obvias razones de competencia directa con el transporte público de viajeros por carretera, del Ministerio competente en materia de transportes, sino de la SEPI, tal y como así informó el Comité de Regulación Ferroviaria en su Memoria de 2012 (Comité que fue extinguido poco después). En concreto, en dicha Memoria se expuso lo siguiente: *"Ministerio de Fomento: cumplimiento de su imparcialidad como ordenador de la actividad y regulador normativo frente a un mercado abierto y en competencia. - Sería deseable un reforzamiento de sus centros directivos especializados en transporte ferroviario que potencie su criterio y capacidad". - "Renfe Operadora: mayor autonomía de gestión como operadora de transporte de viajeros, no tutelada por el Ministerio de Fomento. Relación Estado-Renfe mediante mecanismos de control, coordinación, calidad, etc., claros y comerciales". -* ***"Renfe Operadora debe dejar de estar tutelada por el Ministerio de Fomento, quien no puede ser ordenador imparcial de la actividad, autoridad adjudicataria de servicios públicos, y a la vez tutelar una empresa que compite en igualdad de condiciones. La situación actual no produce ninguna credibilidad para atraer a nuevos entrantes".***

Por ello, afirmo que, en todo caso, y como ya hemos informado, **esta licitación irrumpe en el régimen concesional de forma muy negativa en**

cuanto a su pervivencia, lo que unido al hecho de que numerosos servicios regulares concesionales se prestan a precario, la reciente nueva prórroga de los plazos concesionales de las líneas de la titularidad de la Generalitat de Cataluña y la temática relativa al cabotaje en los servicios internacionales, **dibuja un escenario de notoria conflictividad e inseguridad jurídica.**

Finalmente, **en lo que concierne a la interposición de un recurso especial en materia de contratación ante el TACRC, contra esta segunda licitación, han de hacerse las siguientes consideraciones:**

A) **<u>Sobre la publicación de la licitación en el DOUE con fecha 6 de noviembre de 2026,</u>** a mi juicio, teniendo en cuenta que se trata de implantar toda una serie de servicios regulares de transporte público de viajeros por carretera, es de aplicación lo establecido en el artículo 7.2 del Reglamento UE 1370/2007, a cuyo tenor no puede iniciarse la licitación sino hasta que haya transcurrido al menos un año desde el "anuncio previo" en el DOUE (cuya finalidad, conforme a la Comunicación de la Comisión relativa a directrices de interpretación del Reglamento U 1370/2007 (2014/C 92/01), publicada en el DOUE del 29 de marzo de 2.014, no es sino que las empresas puedan conocer con una gran antelación las licitaciones previstas por las distintas Administraciones públicas, al objeto de poder planificar, de entre todas las anunciadas, aquellas a las que les es adecuado ofertar, en lo que supone una gestión de los recursos disponibles). Pero ha de advertirse que la Sala 9ª del TJUE, en su Sentencia de 20 de septiembre de 2018 (asunto: C 518/17, Rudigier), que sustancialmente es coincidente con las SSTT del TSJM que más adelante se enuncian, expuso literalmente lo siguiente: *"El artículo 36 ("Principios de la contratación") de la Directiva 2014/25/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales y por la que se deroga la Directiva 2004/17 (DO2014, L 94, p. 243), dispone en su apartado 1: "Las entidades adjudicadoras tratarán a los operadores económicos en pie de igualdad y sin discriminaciones, y actuarán de manera transparente y proporcionada. De este modo, el artículo 7, apartado 2, del Reglamento n.o 1370/2007 impone obligaciones más específicas que las previstas por las Directivas 2014/24 y 2014/25 y, como lex specialis, prevalece sobre estas últimas (véase, en este sentido, la sentencia de 27 de octubre de 2016, Hörmann Reisen, C-292/15, EU: C:2016:817, apartado 47). En*

consecuencia, procede responder a la primera cuestión prejudicial que el artículo 7, apartado 2, del Reglamento n.o 1370/2007 debe interpretarse en el sentido de que la obligación de información previa que establece se aplica a contratos de servicio público de transporte en autobús que, en principio, se adjudican conforme a los procedimientos previstos en la Directiva 2014/24 o en la Directiva 2014/25. En lo que atañe al principio de efectividad, debe señalarse que el derecho en favor de los operadores económicos que se deriva del artículo 7, apartado 2, del Reglamento n.o 1370/2007 pretende, por un lado, permitir que los operadores económicos, como se desprende esencialmente del considerando 29 del mismo Reglamento, reaccionen ante la intención del poder adjudicador o entidad adjudicadora, en particular ante el tipo de adjudicación que se propone utilizar (licitación o adjudicación directa), y, por otro lado, darles tiempo para que puedan preparar mejor la licitación. A este respecto, procede declarar que el examen de la observancia del principio de efectividad debe ser diferente en función de si lo que se proyecta llevar a cabo es una adjudicación directa o una licitación. En el caso de la adjudicación directa, la falta de información previa puede conducir a que el operador económico no pueda plantear objeciones antes de su realización, con el riesgo de verse definitivamente la posibilidad de que, a raíz de la infracción del artículo 7, apartado 2, del Reglamento n.o 1370/2017, un operador económico que ya tenga a cargo la ejecución del contrato obtenga una ventaja de la antelación que lleva sobre sus competidores, debe señalarse que, al fijar los plazos de recepción de las ofertas, el poder adjudicador o entidad adjudicadora, sobre la base tanto del artículo 47 de la Directiva 2014/24 como del artículo 66 de la Directiva 2014/25, ha de tener en cuenta la complejidad del contrato y el tiempo necesario para preparar las ofertas. Sin embargo, podrá constatarse la vulneración del principio de efectividad, con la consiguiente anulación de la licitación, si el operador económico aporta la prueba de que, publicada la licitación, la falta de información previa le ha supuesto una apreciable desventaja en comparación con el operador económico que ya tiene a cargo la ejecución del contrato y que, por tanto, tiene conocimiento preciso del conjunto de las características de este. La desventaja puede también suponer una vulneración del principio de igualdad de trato. El órgano jurisdiccional remitente debe efectuar esta apreciación teniendo en cuenta las circunstancias pertinentes del asunto en cuestión. En el presente caso, de la resolución de remisión se desprende que se concedió un plazo de 49 días contados a partir de la publicación de la

licitación controvertida en el litigio principal para que los operadores económicos pudieran responder a esta, lo que supera los plazos mínimos previstos por las Directivas 2014/24 y 2014/25. Además, el operador económico de que se trata en el litigio principal tenía noticia de la posibilidad de que se convocara una licitación mucho antes de su publicación. Por otro lado, al margen del recurso al que alude el apartado 69 de la presente sentencia, un operador económico puede interponer un recurso contra el poder adjudicador o la entidad adjudicadora por ser demasiado breve el plazo previsto en la documentación del contrato para la presentación de las ofertas, en contra de lo establecido en el artículo 47 de la Directiva 2014/24 o en el artículo 66 de la Directiva 2014/25, que exigen tener en cuenta la complejidad del contrato y el tiempo necesario para preparar las ofertas. Por consiguiente, procede responder a las cuestiones prejudiciales segunda y tercera que el artículo 7, apartado 2, del Reglamento n.o 1370/2007 debe interpretarse en el sentido de que el incumplimiento de la obligación de información previa que establece no supone la anulación de la licitación controvertida cuando se respeten los principios de equivalencia, efectividad e igualdad de trato, lo que corresponde verificar al órgano jurisdiccional remitente. Efectividad e igualdad de trato: podrá constatarse la vulneración del principio de efectividad, con la consiguiente anulación de la licitación, si el operador económico aporta la prueba de que, publicada la licitación, la falta de información previa le ha supuesto una apreciable desventaja en comparación con el operador económico que ya tiene a cargo la ejecución del contrato y que, por tanto, tiene conocimiento preciso del conjunto de las características de este. La desventaja puede también suponer una vulneración del principio de igualdad de trato. En cambio, cuando la infracción del artículo 7, apartado 2, del Reglamento n.o 1370/2007 se produzca en un contexto en el que el poder adjudicador o la entidad adjudicadora se proponga llevar a cabo un procedimiento de adjudicación mediante la debida convocatoria de una licitación posterior, tal infracción no puede obstar por sí misma a la participación efectiva del operador económico en dicho procedimiento. Por lo que respecta a las inquietudes manifestadas por el órgano jurisdiccional remitente acerca de la posibilidad de que, a raíz de la infracción del artículo 7, apartado 2, del Reglamento n.o 1370/2017, un operador económico que ya tenga a cargo la ejecución del contrato obtenga una ventaja de la antelación que lleva sobre sus competidores, debe señalarse que, al fijar los plazos de recepción de las ofertas, el poder

adjudicador o entidad adjudicadora, sobre la base tanto del artículo 47 de la Directiva 2014/24 como del artículo 66 de la Directiva 2014/25, ha de tener en cuenta la complejidad del contrato y el tiempo necesario para preparar las ofertas. Sin embargo, podrá constatarse la vulneración del principio de efectividad, con la consiguiente anulación de la licitación, si el operador económico aporta la prueba de que, publicada la licitación, la falta de información previa le ha supuesto una apreciable desventaja en comparación con el operador económico que ya tiene a cargo la ejecución del contrato y que, por tanto, tiene conocimiento preciso del conjunto de las características de este. La desventaja puede también suponer una vulneración del principio de igualdad de trato. El órgano jurisdiccional remitente debe efectuar esta apreciación teniendo en cuenta las circunstancias pertinentes del asunto en cuestión. En el presente caso, de la resolución de remisión se desprende que se concedió un plazo de 49 días contados a partir de la publicación de la licitación controvertida en el litigio principal para que los operadores económicos pudieran responder a esta, lo que supera los plazos mínimos previstos por las Directivas 2014/24 y 2014/25. Además, el operador económico de que se trata en el litigio principal tenía noticia de la posibilidad de que se convocara una licitación mucho antes de su publicación. Por otro lado, al margen del recurso al que alude el apartado 69 de la presente sentencia, un operador económico puede interponer un recurso contra el poder adjudicador o la entidad adjudicadora por ser demasiado breve el plazo previsto en la documentación del contrato para la presentación de las ofertas, en contra de lo establecido en el artículo 47 de la Directiva 2014/24 o en el artículo 66 de la Directiva 2014/25, que exigen tener en cuenta la complejidad del contrato y el tiempo necesario para preparar las ofertas. Por consiguiente, procede responder a las cuestiones prejudiciales segunda y tercera que el artículo 7, apartado 2, del Reglamento n.o 1370/2007 debe interpretarse en el sentido de que el incumplimiento de la obligación de información previa que establece no supone la anulación de la licitación controvertida cuando se respeten los principios de equivalencia, efectividad e igualdad de trato, lo que corresponde verificar al órgano jurisdiccional remitente"».

En el mismo sentido: **1)** La Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en su sentencia n.o 167/2016 (Recurso n.o 518/2.015), de 1 de junio de 2016, relaciona que el incumplimiento del «anuncio previo» en el DOUE

pueda provocar la invalidez de la licitación en que la parte recurrente acredite que ello ha producido indefensión en lo concerniente al pleno conocimiento del contenido del concurso, doctrina que indubitadamente no podemos compartir, por cuanto que supone dejar sin efecto el aptdo.2 del art.7 del Reglamento UE 1370/2007, cuya finalidad queda sustituida por el mero razonamiento de que con una antelación notoriamente menor (tiempo que transcurre desde la publicitación de la licitación a la fecha del plazo d presentación de las ofertas) es suficiente en base al razonamiento que expone el Tribunal, que literalmente dice: *«En cualquier caso, debemos partir de la constante, por reiterada, doctrina jurisprudencial sobre la relevancia de los defectos procedimentales administrativos, que en esencia proclama que los efectos de los mismos han de valorarse desde la perspectiva de la producción de la indefensión material al administrado, y no de una mera indefensión formal, en el sentido de que la irregularidad de que se trate determinará la nulidad del procedimiento siempre que haya vulnerado sustancialmente el derecho de defensa del interesado pero no cuando por el posterior devenir de la tramitación procedimental se haya corregido tal vulneración y el administrado haya dispuesto con posterioridad de la posibilidad de formular alegaciones en contra de la actuación administrativa antes de que ésta haya adquirido el carácter de definitiva. En el caso que nos ocupa, aun suponiendo la existencia de la falta de publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE) del "anuncio previo" correspondiente a la segunda convocatoria del concurso, que se denuncia en la demanda, no se manifiesta en la misma en qué medida ello ha afectado al interés de la recurrente con relación a su posible participación en la licitación, pues pese a tal supuesto defecto de publicación lo cierto es que la actora ha dispuesto de total y pleno conocimiento del concurso como lo demuestran sus impugnaciones de fondo, excluyéndose con ello cualquier atisbo de indefensión material o sustancial que la pudiera afectar».* **2)** La Sala de lo Contencioso-Administrativo – Sección Tercera del TSJM, en el Recurso número 546/2014, Sentencia n.o 322/2016, de 4 de noviembre de 2016, ratifica su anterior doctrina, razonando literalmente lo siguiente: *«En lo que se refiere a la no publicación de la licitación en el DOUE, este misma cuestión respecto a una licitación similar a la que aquí se trata, fue abordada por la Sentencia de esta misma Sala y Sección de fecha 1 de junio del año 2016 (Recurso número 518/2015), que la desestimó con el siguiente razonamiento: « Con relación al fondo de la impugnación planteada ya ha quedado expuesto que el*

enjuiciamiento del presente recurso resulta delimitado, por propia manifestación actora, a las cuestiones relativas a la falta de publicación en el DOUE del 'anuncio previo' correspondiente a la segunda convocatoria del concurso y a la falta de motivación de la exigencia de la fianza provisional, con relación, claro está, a la licitación de referencia. Sobre la primera cuestión, no es del todo cierto la afirmación actora de que nuestras precedentes Sentencias de 29 de octubre de 2.015 y 14 de enero de 2.016 no se hayan pronunciado sobre la publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea (basta con leer el fundamento jurídico séptimo de la última de las sentencias). En cualquier caso, debemos partir de la constante, por reiterada, doctrina jurisprudencial sobre la relevancia de los defectos procedimentales administrativos, que en esencia proclama que los efectos de los mismos han de valorarse desde la perspectiva de la producción de la indefensión material al administrado, y no de una mera indefensión formal, en el sentido de que la irregularidad de que se trate determinará la nulidad del procedimiento siempre que haya vulnerado sustancialmente el derecho de defensa del interesado pero no cuando por el posterior devenir de la tramitación procedimental se haya corregido tal vulneración y el administrado haya dispuesto con posterioridad de la posibilidad de formular alegaciones en contra de la actuación administrativa antes de que ésta haya adquirido el carácter de definitiva. En el caso que nos ocupa, aun suponiendo la existencia de la falta de publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE) del "anuncio previo" correspondiente a la segunda convocatoria del concurso, que se denuncia en la demanda, no se manifiesta en la misma en qué medida ello ha afectado al interés de la recurrente con relación a su posible participación en la licitación, pues pese a tal supuesto defecto de publicación lo cierto es que la actora ha dispuesto de total y pleno conocimiento del concurso como lo demuestran sus impugnaciones de fondo, excluyéndose con ello cualquier atisbo de indefensión material o sustancial que la pudiera afectar. "Al igual que en la Sentencia anterior, la aquí demandante ha conocido en su integridad los Pliegos y los ha impugnado, por lo que la falta de publicación de la licitación en el DOUE no ha afectado a su interés en relación a su posible participación en la licitación en cuestión, por lo que se desestima esta segunda parte del primer motivo"».

En consecuencia, difícilmente se apreciaría esta cuestión por el TACRC como fundamento para anular la convocatoria de esta segunda

licitación, salvo que la empresa recurrente sea una empresa de la UE radicada fuera de España, caso en el que es evidente colegir que la licitación sin haber esperado un año desde su publicación en el DOUE, ciertamente la origina una desventaja competitiva.

B) En segundo término, **sobre la competencia del TACRC para conocer de un recurso especial en materia de contratación** (a interponer en el plazo de 15 días, a contar desde el siguiente a la fecha de la publicación de la licitación en la plataforma de contratación del sector público/ 6.11.2026), resulta indubitada su competencia, para lo cual no hay sino trasladar los fundamentos al respecto de su Resolución estimatoria, referente a la primera licitación, de fecha 16 de julio de 2026 (recursos nºs 458/2026 y 476/2026).

C) Finalmente, sobre la **legitimación activa para formular el recurso**, no puede omitirse la dificultad que plantea que una empresa de transporte en autobús impugne la convocatoria y respectivos pliegos, ya que no tendría afectados sus servicios por los que se crean a tenor de la licitación, o bien solamente tendría un servicio afectado, de donde solamente tendría legitimación activa para impugnar la convocatoria respecto del lote que directamente la afectase.

La legitimación activa, al tratarse de un recurso especial en materia de contratación, ha des someterse a lo establecido en el **artículo 48.1 de la Ley de Contratos del Sector público, a cuyo tenor: *"Podrá interponer el recurso especial en materia de contratación cualquier persona física o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos, se hayan visto perjudicados o puedan resultar afectados, de manera directa o indirecta, por las decisiones objeto del recurso".***

Así, el **TACRC viene interpretando** que, en relación a la legitimación activa en materia de contratación, la normativa "*no confiere una acción popular en materia contractual, sino que, antes bien, la subordina a que la decisión perjudique o pueda afectar a derechos o intereses legítimos del recurrente"* (por todas, Resolución 862/2018). Pero la ST del Tribunal Supremo es muy clarificadora sobre esta cuestión, al confirmar la legitimación activa del recurrente, si ha participado en la licitación, teniendo en cuenta que "*la postura de la parte en cuestión no era la de un «francotirador» que interviene a destiempo en una contienda que no*

le ha afectado y a la que no ha atendido, impugnando, por ejemplo, pliegos de un concurso en el que no ha participado, casos en el que carecería de legitimación activa, sino la de alguien que ha patentizado un interés en lo que pretende, lo que sí genera en su favor dicha legitimación que, por consiguiente, ha de ser aceptada por esta Sala". Respecto de esta participación en la licitación, ha indicarse lo que dispone el **artículo 50 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público**: ***"Con carácter general no se admitirá el recurso contra los pliegos y documentos contractuales que hayan de regir una contratación si el recurrente, con carácter previo a su interposición, hubiera presentado oferta o solicitud de participación en la licitación correspondiente, sin perjuicio de lo previsto para los supuestos de nulidad de pleno derecho".*** Así pues, habría que primero recurrir y después presentar oferta a todos los lotes, trasladando al TACRC, una vez presentada la oferta, que así se ha actuado.

Sin embargo, en el caso de la impugnación de los pliegos o documentación rectora de una licitación la doctrina admite también la concurrencia de legitimación activa de aquellos recurrentes que, pese a no haber participado en la licitación, acrediten que "*se haya visto impedido de hacerlo en base a las restricciones introducidas en los pliegos objeto de recurso*", ya que no resulta admisible un recurso en materia de contratación basado en un mero interés en la legalidad abstracta del procedimiento de licitación, sino que debe demostrarse el perjuicio real y actual que los pliegos impugnados le están causando por impedirle efectivamente concurrir a la licitación. Al respecto, el **TACRC en su reciente Resolución 303/2023**, ha declarado que "*Aplicando dicha doctrina al presente recurso, el recurrente manifiesta que es una mercantil dedicada a la comercialización de productos de software que no puede participar en la licitación porque el pliego exige el suministro de software de una marca específica. Sin embargo, dicha afirmación no es suficiente para acreditar que la exigencia de una marca específica le impide licitar, al no acreditar las razones por las que no puede comercializar, entre los productos que ofrece, los de dicha marca específica, no justificando que exista algún tipo de exclusividad en cuanto a la distribución y comercialización en España de los productos de dicha marca que impida al recurrente ofertarlos en la licitación***".**

En consecuencia, en este caso habría que motivar que la licitación,

por razón de sus requisitos (restricciones) le impide la participación, pero ello relacionándolo con los motivos por los que se insta la anulación de la licitación, esto es, por mor de que tales requisitos y demás condiciones, no hubieran sido especificados si hubiera sido el órgano competente (la Administración) y no una sociedad no competente (Renfe-viajeros), la que hubiera proyectado y licitado los servicios, y en este orden de cuestiones, con el fundamento de que se pondera ilícita la licitación en tanto que obliga a formar parte de una sociedad mercantil, junto con otras sociedades (desconocidas e incluso con las que no mantiene buenas relaciones), cuando para prestar un servicio de la clase de que se trata no puede obligarse (LCSP y LOTT) a que la empresa adjudicataria haya de ser accionista de una sociedad, que no es la de la empresa que aspira al contrato, conformada por otras empresas ajenas.

Lógicamente, **si la recurrente fuera una patronal del sector, no existiría problema alguno respecto de la legitimación**, como así sucedió respecto de la anulación por el TACRC de la primera licitación, en la que la parte recurrente fueron la Federación Nacional de Asociaciones de Transporte de España y la Asociación Nacional de Empresarios de Transportes en Autocares.

Como **CONCLUSIÓN**, podemos afirmar que, **si desaparece un servicio ferroviario, lo que provoca la necesidad de cubrir esta demanda con servicios alternativos de autobús, la competencia para actuar corresponde al Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible (en su ámbito territorial las CCAA), y no a una empresa pública ferroviaria que suplante o sustituya las competencias de las Administraciones. Corresponde a las Administraciones proveer lo que proceda en este orden de cuestiones ante la ausencia de un servicio ferroviario, lo que fácilmente puede solventar mediante los servicios públicos permanentes de uso general de transporte de viajeros por carretera,** tal y como se ha expuesto y fundamentado jurídicamente. **No corresponde, pues, a la empresa ferroviaria, sea ésta pública o privada, ordenar la oferta de un modo en competencia, máxime cuando, como en el caso que se debate, existen casi 2.000 concesiones de transporte público de viajeros en autobús, que pueden cubrir la mayor demanda existente en este modo por inexistencia del servicio ferroviario.** La licitación, pues, objeto de este Informe constituye, a mi juicio, una palmaria vulneración de nuestro Ordenamiento jurídico, que pasará a la peor historia de

nuestro régimen jurídico del transporte.

En Madrid, a 26 de noviembre de 2026

FERNANDO JOSE CASCALES MORENO (SW)

Firmado digitalmente por FERNANDO JOSE CASCALES MORENO (SW)
Fecha: 2026.11.27 10:29:35 +01'00'

FERNANDO JOSÉ CASCALES MORENO
Abogado. Académico correspondiente de la Real de Jurisprudencia y Legislación
Ex Director General de FFCC y T. Carretera del Ministerio de Fomento, y del INTA (Ministerio de Defensa)
Ex Presidente del Consejo de Obras Públicas y de INSA
Ex Inspector General de Servicios del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones
Ex Jefe del Servicio Central de Recursos del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones
Del Cuerpo Técnico de Inspección del Transporte Terrestre