



La Comisión Permanente de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado ha aprobado, en su sesión de 15 de julio de 2026, el siguiente informe:

Informe 8/26

Materia: Obligatoriedad del informe previo de la Oficina Nacional de Evaluación en un contrato para la concesión del servicio del transporte urbano de viajeros

ANTECEDENTES

La Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Guadalajara ha dirigido consulta a esta Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado del siguiente tenor:

"ASUNTO: CONSULTA A LA JUNTA CONSULTIVA DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA EN RELACIÓN A LA OBLIGATORIEDAD DE SOLICITUD A LA OFICINA NACIONAL DE EVALUACIÓN INFORME PREVIO A LA LICITACIÓN DE UN PROCEDIMIENTO DE CONCESIÓN DEL SERVICIO DE TRANSPORTE URBANO DE VIAJEROS DE LA CIUDAD DE GUADALAJARA.

El Ayuntamiento de Guadalajara está preparando la licitación de una nueva contratación para la concesión del servicio del transporte urbano de viajeros y existen dudas en relación a la procedencia de la aplicación de lo dispuesto en el art 333.3 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, en relación a la solicitud del informe previo preceptivo para este tipo de contratos, el cual dispone:

...

Siendo el valor estimado del contrato planteado superior al millón de euros y aunque se realizan aportaciones públicas a la explotación de la concesión, entendemos que este tipo de contratos solo están sujetos a la LCSP en lo relativo a la aplicación de las



consideraciones de los contratos sujetos a regulación armonizada y a la interposición de recurso especial en materia de contratación y revisión de los mismos, de conformidad con lo establecido en la Disposición Adicional Octava y Quincuagésimo Séptima de la Ley suscita, no siendo aplicable por lo tanto el resto de la ley, tal y como disponen TACR 196-2022 y el TACRS 228-2022:

“Nos encontramos, por tanto, ante un contrato de concesión de servicios en el ámbito del transporte regular de viajeros. Este contrato, como se ha razonado anteriormente, está excluido de la LCSP (...)”

Es por todo ello, que ante las dudas surgidas solicitemos informe:

1.- Sobre la legislación aplicable a un contrato de concesión de servicio de transporte urbano de viajeros.

2.- Si como dispone el artículo 333 de la ley suscita el informe de la Oficina Nacional de Evaluación es previo y preceptivo para este tipo de contratos”.

CONSIDERACIONES JURIDICAS

1. La Alcaldesa-Presidenta del Ayuntamiento de Guadalajara ha dirigido consulta a esta Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado, al amparo de lo dispuesto en el artículo 17 del Real Decreto 30/1991, de 18 de enero, sobre Régimen Orgánico y Funcional de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, de acuerdo con el artículo 328 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 (LCSP).

En su escrito plantea dos preguntas sobre los contratos de concesión del servicio del transporte urbano de viajeros:

1. Determinación de la legislación aplicable.



2. Si, conforme al artículo 333 de la LCSP, el informe de la Oficina Nacional de Evaluación es previo y preceptivo para este tipo de contratos.

2. Sobre el régimen jurídico aplicable a un contrato de concesión del servicio del transporte urbano de viajeros, esta Junta Consultiva, en su informe 56/2019, de 16 de marzo de 2020, estudió la posibilidad de proceder a la adjudicación directa de un contrato de concesión de servicio de transporte. Para ello analizó el régimen jurídico a aplicar a estos contratos de concesión, partiendo de la normativa europea y española de aplicación, y señalando al respecto lo siguiente:

“4. En el ámbito del Derecho español vigente, la especialidad de los contratos de concesión de servicios de transporte por carretera aparece recogida en el artículo 19.2 g) de la LCSP, que incluye entre los contratos que no se consideran sujetos a regulación armonizada, cualquiera que sea su valor estimado “g) Los que tengan por objeto 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”.

De esta redacción se derivan dos consecuencias: primera, que los contratos que tengan por objeto servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril o en metro, así como las concesiones de servicios de transporte de viajeros, son contratos no sujetos a regulación armonizada; segunda que dicho sometimiento se realiza “sin perjuicio de la aplicación del citado Reglamento (UE) 1370/2007”, es decir dejando a salvo las especialidades que deriven de la citada norma”.

De ello se deduce que serán de aplicación prioritaria a las concesiones de servicios de transporte de viajeros las disposiciones del Reglamento (CE) nº 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) nº 1191/69 y (CEE) nº 1107/70 del Consejo, y su normativa de aplicación en España, constituida por la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (LOTT) y el Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres (ROTT). Supletoriamente, en lo no previsto en estas normas, será de aplicación la legislación de contratos del sector público ya que dichos contratos no están excluidos de su ámbito de aplicación, como se deduce de la lectura de los artículos 4 a 11 de la LCSP, sino tan solo no sujetos a regulación armonizada, como señala el artículo 19.2.g) de esta misma norma.

Conforme al artículo 71 de la LOTT, párrafo tercero, *“En lo no previsto en esta ley ni en la reglamentación de la Unión Europea relativa a los servicios públicos de transporte de viajeros por carretera o en las normas reglamentarias dictadas para la ejecución y desarrollo de tales disposiciones, la prestación de los referidos servicios de transportes se regirá por las reglas establecidas en la legislación general sobre contratación del sector público que resulten de aplicación”*.

3. La especialidad de los contratos de concesión del servicio del transporte de viajeros por autobús, en cuanto a su sometimiento al Reglamento (CE) nº 1370/2007, ha sido confirmada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en sentencia de 13 de febrero de 2025 (Asunto C-684/23, Latvijas Sabiedriskais Autobuss).

En el ámbito del derecho español, el Tribunal Supremo, en su sentencia 303/2026, de 11 de marzo de 2026 (recurso nº 8523/2023, Roj STS 1218/2026), ha afirmado la aplicación del régimen del recurso especial en materia de contratación previsto en la LCSP a las concesiones de servicios de transporte de viajeros sobre la base de la aplicación supletoria de la LCSP.

En este sentido señala expresamente *“4.- Ante esa falta de regulación de un sistema de previsión sobre la impugnación de las decisiones que puedan adoptarse en la*



contratación para la concesión de servicio de transporte regular de viajeros, habrá que acudir a la normativa supletoria de aplicación. Por tanto, a la normativa comunitaria y española de contratación pública y, de manera particular a la LCSP 2017, que traspone al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014”.

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

Recuerda, además, el Tribunal Supremo en esta sentencia diferentes resoluciones del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales congruentes con esta conclusión:

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

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



Tribunal Superior de Justicia de Navarra -siendo aplicables las Leyes Forales de contratación-.

La resolución del TACRC afirma que el artículo 44 de la LCSP sólo condiciona la posibilidad de interponer el recurso especial a que, de un lado, estemos ante la presencia de un contrato de concesión de servicios (no añade ningún requisito más); y de otro, que se supere un determinado valor estimado, suprimiendo la referencia que se hacía en el TRLCSP de 2011 a que fuera un contrato sujeto a regulación armonizada para poder acceder al recurso especial. Además, añade que no es necesario que la LCSP haya incluido expresamente a las concesiones de servicios de transportes de viajeros como contratos susceptibles de ser impugnados a través del recurso especial, pues ya estarían incluidos en la categoría general de concesiones de servicios a la que hace referencia el artículo 44.1.c). Resalta que en ningún otro precepto de la LCSP se pone en duda que las concesiones de servicios de transporte de viajeros no se encuentren plenamente regulados en la citada Ley, conclusión que refuerza con el hecho de que los artículos 4 a 11 LCSP, que regulan los contratos y negocios excluidos de la Ley, en los que no se hace ninguna mención directa o indirecta a dicho tipo de concesiones”.

4. Los argumentos anteriormente expuestos, y recogidos en la sentencia del Tribunal Supremo y en las resoluciones del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, sirven para responder a la segunda pregunta formulada por el Ayuntamiento consultante sobre el carácter previo y preceptivo del informe de la Oficina Nacional de Evaluación para este tipo de contratos conforme al artículo 333.3 de la LCSP.

“La Oficina Nacional de Evaluación, con carácter previo a la licitación de los contratos de concesión de obras y de concesión de servicios a celebrar por los poderes adjudicadores y entidades adjudicadoras, así como por otros entes, organismos y entidades dependientes de la Administración General del Estado y de las Corporaciones Locales, evacuará informe preceptivo en los siguientes casos:



a) Cuando el valor estimado del contrato sea superior a un millón de euros y se realicen aportaciones públicas a la construcción o a la explotación de la concesión, así como cualquier medida de apoyo a la financiación del concesionario.

b) Las concesiones de obras y concesiones de servicios en las que la tarifa sea asumida total o parcialmente por el poder adjudicador concedente, cuando el importe de las obras o los gastos de primer establecimiento superen un millón de euros.

Asimismo, informará los acuerdos de restablecimiento del equilibrio del contrato, en los casos previstos en los artículos 270.2 y 290.4 respecto de las concesiones de obras y concesiones de servicios que hayan sido informadas previamente de conformidad con las letras a) y b) anteriores o que, sin haber sido informadas, supongan la incorporación en el contrato de alguno de los elementos previstos en estas, siempre y cuando el valor estimado del contrato sea superior a un millón de euros.

La Oficina Nacional de Evaluación podrá proponer, en atención a los resultados obtenidos de las actuaciones previstas en la Estrategia Nacional de Contratación Pública, la ampliación del ámbito de aplicación de este artículo a contratos distintos de los recogidos en los párrafos anteriores. La ampliación del ámbito se aprobará mediante Orden del Ministro de Hacienda y Función Pública, a propuesta de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación, previo informe de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos...”

De la lectura de este artículo se deduce que la Oficina Nacional de Evaluación ha de evacuar informe con carácter previo a la licitación de los contratos de concesión de obras y de concesión de servicios a celebrar por los poderes adjudicadores y entidades adjudicadoras, así como por otros entes, organismos y entidades dependientes de la Administración General del Estado y de las Corporaciones Locales en los casos que allí se enumeran, estén dichos contratos sujetos a regulación armonizada o no. Siendo las concesiones de servicios de transporte auténticas concesiones de servicios conforme a la LCSP, y resultando ésta de aplicación a estas concesiones en defecto de previsión



expresa en su normativa específica, procede concluir la aplicación a las concesiones de servicios de transporte urbano de viajeros la exigencia del carácter previo y preceptivo del informe de la Oficina Nacional de Evaluación para este tipo de contratos conforme al artículo 333 de la LCSP.

En mérito a las anteriores consideraciones jurídicas, esta Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado alcanza las siguientes

CONCLUSIONES

- Las concesiones de servicios de transporte urbano de viajeros se rigen por las disposiciones del Reglamento (CE) nº 1370/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, y su normativa de aplicación en España, constituida por la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres y el Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres. Supletoriamente, en lo no previsto en las mismas, será de aplicación la legislación de contratos del sector público.
- Siendo las concesiones de servicios de transporte auténticas concesiones de servicios, conforme a la LCSP, y resultando ésta de aplicación a estas concesiones en defecto de previsión expresa en su normativa específica, procede concluir la aplicación a las concesiones de servicios de transporte urbano de viajeros de la exigencia con carácter previo y preceptivo del informe de la Oficina Nacional de Evaluación para este tipo de contratos conforme al artículo 333.3 de la LCSP.