

Recurso 403/2026
Resolución 437/2026
Sección Tercera

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RECURSOS CONTRACTUALES DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

Sevilla, 26 de junio de 2026.

VISTO el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad [REDACTED] (en adelante, la recurrente), contra el anuncio de licitación y los pliegos que rigen el contrato denominado “Servicio público de transporte regular de personas a la demanda, en ejecución del Programa Andalucía Rural conectada en la provincia de Jaén” (CONTR 2025 00057773), en relación con los Lotes 3 y 4, promovido por la Delegación Territorial de la Consejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda en Jaén, de la Junta de Andalucía, este Tribunal, en sesión celebrada el día de la fecha, ha dictado la siguiente

RESOLUCIÓN

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO. El 29 de mayo de 2026 se publicó, en el perfil de contratante en la Plataforma de Contratación del Sector Público y en el Diario Oficial de la Unión Europea, el anuncio de licitación, por procedimiento abierto y tramitación ordinaria, del contrato de servicios indicado en el encabezamiento de esta Resolución. Ese mismo día, los pliegos fueron puestos a disposición de los licitadores a través del citado perfil. El valor estimado del contrato asciende a 433.521,18 euros.

A la mencionada licitación le es de aplicación 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), y demás disposiciones reglamentarias de aplicación en cuanto no se opongan a lo establecido en la citada norma legal.

SEGUNDO. El 18 de junio de 2025 tuvo entrada en el Registro de este Tribunal escrito de recurso especial en materia de contratación interpuesto por la recurrente contra el anuncio de licitación y los pliegos que rigen la contratación mencionada.

TERCERO. Mediante oficio de la Secretaría del Tribunal de 19 de junio de 2026, se dio traslado al órgano de contratación del escrito de recurso y se le requirió la documentación necesaria para su tramitación y resolución, el cual se ha recibido en esta sede administrativa, en dos envíos, de los días 24 y 25 de junio.

No se ha considerado necesario requerir a las empresas interesadas para que evacúen el trámite de alegaciones, a la vista del sentido de la presente Resolución.

CUARTO. No ha sido necesario pronunciarse sobre la petición de medidas cautelares que llevó a cabo la recurrente, a la vista de los cortos plazos en que se ha resuelto el recurso planteado por estas.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. Competencia.

Este Tribunal resulta competente para resolver en virtud de lo establecido en el artículo 46 LCSP y en el Decreto 332/2011, de 2 de noviembre, por el que se crea el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía (TARCJA).

SEGUNDO. Acto recurrible y plazo de interposición.

El recurso se interpone contra los pliegos que rigen un contrato de servicios cuyo valor estimado es superior a 100.000 euros y pretende ser formalizado por un ente del sector público que tiene la consideración de Administración Pública. Por tanto, cabe el recurso especial de conformidad con lo previsto en el artículo 44, apartados 1, letra a), y 2, letra a), LCSP.

Asimismo, el recurso se ha formalizado en plazo conforme a lo estipulado en el artículo 50.1 b) de la LCSP.

TERCERO. Legitimación.

Procede abordar la legitimación de la entidad recurrente para la interposición del presente recurso especial. Al respecto, el artículo 48 LCSP establece: «*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*». Hemos de pronunciarnos, pues, en este fundamento de derecho, sobre la legitimación de la recurrente, lo que exige una referencia a los motivos en que su recurso se fundamenta, así como sobre el informe elaborado por el órgano de contratación.

1. Alegaciones de la recurrente.

La recurrente manifiesta ser titular y actual concesionaria del contrato de concesión administrativa VJA-167 para la prestación del servicio público de transporte regular de viajeros por carretera, indicando que dicho título concesional comprende tráficos en varios territorios, incluyendo Jaén. Dentro de esa concesión, el escrito pone el foco en la ruta Beas de Segura – Puente de Génave (Hospital), que presenta como especialmente relevante por su dimensión social y sanitaria, debido principalmente a la conexión con el hospital. Afirma que esa ruta se presta de forma efectiva, continuada y diaria y que se hace con exclusividad, conectando esa exclusividad con el título concesional. Indica que acompaña documentación como pliegos administrativos, matriz de tráficos y cuadro de tarifas autorizadas.

Sostiene que la concesión VJA-167 fue adjudicada tras un procedimiento de licitación. Explica que su oferta económica se diseñó bajo un escenario de mercado cerrado, esto es, bajo la premisa de que los



tráficos asignados se explotarían en régimen de exclusividad. En esa lógica, la exclusividad sería el activo principal para recuperar inversiones y obtener rentabilidad, de modo que cualquier alteración por solapamiento de tráfico afectaría al fundamento económico del contrato concesional.

Se ha publicado una nueva licitación para un contrato de transporte regular a demanda en la provincia de Jaén, en ejecución del Programa Andalucía Rural Conectada. Identifica como núcleo del conflicto los Lotes 3 y 4, sobre los que afirma que coinciden íntegramente (rutas, paradas e itinerarios) con tráfico ya explotado por la recurrente en virtud de su concesión. Concretamente, sitúa la coincidencia en relación con el acceso e itinerarios hacia el Hospital de Puente de Génave. Se transcriben extractos literales de los lotes para evidenciar el solapamiento.

Este solapamiento es directo e integral, vaciando de contenido el derecho de exclusividad que ostenta en la concesión VJA-167.

La recurrente sostiene que, en el expediente de licitación, no aparece un informe técnico de compatibilidad ni un estudio de demanda que justifique que el servicio concesional existente sea insuficiente; que la implantación del servicio a demanda sea necesaria en esos tráfico; y cuál sería el impacto sobre el servicio concesional ya existente. Con ese planteamiento, el escrito presenta la actuación administrativa como una implantación de un servicio solapado, carente de justificación técnica expresada en el expediente y que generará concurrencia con un servicio sujeto a exclusividad.

El escrito afirma que la adjudicación de los Lotes 3 y 4 implica la entrada de nuevos operadores en un ámbito que la recurrente considera reservado por la exclusividad concesional. Prevé que esa entrada producirá una detracción inmediata de viajeros del servicio actualmente explotado por la recurrente, conectando esa detracción con una alteración sustancial de la economía de la concesión VJA-167. El daño será irreversible y puede llegar a ponerse en riesgo la continuidad del servicio público que se presta bajo la concesión.

En cuanto a la legitimación para presentar el recurso, la recurrente se presenta como titular de un derecho subjetivo o, en todo caso, de un interés legítimo directamente afectado por la licitación, vinculándolo a la exclusividad derivada de su concesión y al impacto económico que el solapamiento produciría.

El escrito plantea, como alegación principal, la vulneración del artículo 72 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (LOTT). La Administración no puede promover o adjudicar servicios que cubran tráfico coincidentes con los ya atribuidos en exclusiva bajo una concesión vigente. Para sostenerlo, insiste en que los Lotes 3 y 4 coinciden en rutas, paradas e itinerarios con los tráfico que la recurrente explota en exclusiva hacia el Hospital de Puente de Génave. Desde esa premisa, solicita que se reconozca la vulneración del derecho de exclusividad y que ello determine la anulación en lo relativo a esos lotes.

En un apartado sobre la desnaturalización del transporte a demanda, la recurrente discute que la etiqueta o modalidad a demanda permita, en la práctica, duplicar un servicio ya existente. Plantea que este transporte a demanda está pensado para supuestos de ausencia o insuficiencia de transporte regular, pero no para introducir un servicio que reproduzca el ya prestado en régimen concesional exclusivo, ya que, pese a la denominación, el servicio licitado tendría los mismos orígenes, destinos y paradas, generando competencia directa. Se cita el art. 64 LOTT, además del art. 72.1 de la misma Ley, para apoyar la tesis de que se está ante una duplicidad incompatible con la exclusividad. La



consecuencia jurídica que se pide aquí es la nulidad del acto recurrido en cuanto despoja o vacía la exclusividad de la concesión.

El escrito incluye un apartado sobre la ruptura del equilibrio económico-financiero y afectación a la viabilidad de la concesión VJA-167. Sostiene que el solapamiento provocará una alteración sustancial y unilateral de las condiciones de explotación previstas en la concesión, ya que la nueva licitación dará lugar a una pérdida de ingresos por detracción de viajeros, lo que afectará al equilibrio económico-financiero que subyace a la concesión. Como apoyo argumental, menciona doctrina vinculada a una Resolución CNMC r 663/05, por la que se advierte que la actuación de la Administración, al introducir servicios concurrentes en un mercado ya regulado mediante concesión, actúa como una competencia desleal desde el sector público. La pretensión asociada a este punto es que se anule lo impugnado para preservar la viabilidad y el equilibrio económico de la concesión.

La recurrente denuncia un defecto procedimental grave: falta de informe de compatibilidad y motivación. Articula un motivo procedimental: denuncia que el expediente licitatorio carece de un informe técnico que razone la necesidad, oportunidad y compatibilidad del nuevo servicio con la concesión preexistente. Presenta esa omisión como una vulneración de exigencias de buena administración, transparencia y motivación, y como generadora de indefensión. Cita expresamente los artículos 28.1, 116.4, letra e), y 39.2, letra b), LCSP, vinculando la falta de justificación con un problema de causa y de preparación y justificación del expediente. La consecuencia solicitada es la nulidad en lo relativo a esos lotes por el vicio procedimental y la falta de motivación y causa en la licitación impugnada.

El escrito denuncia que la licitación rompe la igualdad y la competencia en perjuicio del concesionario, por el diferente régimen de cargas. Argumenta que la recurrente soporta costes y obligaciones asociadas a la concesión (menciona obligaciones de horarios, mantenimiento de rutas deficitarias, exigencias de flota y personal, y obligaciones de servicio público). Frente a ello, sostiene que el nuevo servicio permitirá a otros operadores prestar tráficos coincidentes sin las mismas cargas, obteniendo una ventaja competitiva que es incompatible con los principios que invoca. Conecta esta desigualdad competitiva con el perjuicio económico y con la afectación a la sostenibilidad del servicio concesional. Solicita que se declare la vulneración y que se anule lo recurrido en lo relativo a los lotes controvertidos.

La recurrente solicita, como medida cautelar, la suspensión del procedimiento de adjudicación respecto de los Lotes 3 y 4, fundamentando la suspensión por razones de *periculum in mora* y *fumus boni iuris*. Añade que la suspensión evitará la consolidación de situaciones lesivas y gastos innecesarios para los licitadores.

Finalmente solicita que se acuerde la suspensión cautelar del procedimiento de adjudicación en lo relativo a los Lotes 3 y 4 y se declare la nulidad de los mismos Lotes.

2. Alegaciones del órgano de contratación.

El órgano de contratación ha presentado dos informes al respecto del presente recurso.

El primero tiene fecha de 23 de junio de 2026, el cual sitúa la controversia en las alegaciones formuladas por la recurrente en relación con la prestación licitada, especialmente en lo relativo a la coexistencia del nuevo servicio con la ruta regular VJA167 que opera la recurrente y la supuesta



incidencia entre ambos, con la discusión centrada en la posible coincidencia y solapamiento de horarios e itinerarios, y en la justificación del servicio objeto de licitación.

El escrito encuadra la licitación dentro del Programa Andalucía Rural Conectada, regulado inicialmente por la Orden de 23 de septiembre de 2021, destacando su objeto: atender necesidades de movilidad obligada en entornos rurales de débil tráfico, motivadas principalmente por asuntos sanitarios, administrativos, judiciales, asistenciales, etc. El informe añade que esta Orden ha sido objeto de modificaciones y ampliaciones, mediante Órdenes de 20 de mayo de 2023 y 27 de noviembre de 2025, explicando que estas ampliaciones han supuesto incrementar el número de rutas del programa.

El informe desarrolla que la ruta objeto de los Lotes 3 y 4 [identificada en el texto como JA2: Beas de Segura – Arroyo del Ojanco – Puente de Génave (Hospital)] formaba parte del programa desde el inicio, estando ya incluida en la Orden de 23 de septiembre de 2021 y en los estudios y análisis previas asociados a la implantación del servicio. En este punto, la Administración fija, como idea central, que la licitación impugnada no crea un servicio *ex novo*, sino que mantiene uno que ya venía operando en el marco del programa, de forma que este procedimiento de contratación pretende solo dar continuidad a unos servicios ya establecidos.

Se explica, además, que a lo largo del tiempo se han ido llevando a cabo procedimientos de contratación para cubrir y activar rutas del programa (y sus ampliaciones), manteniéndose la ruta indicada dentro del esquema de prestación del servicio.

El informe describe el servicio licitado como un servicio a la demanda, prestado mediante vehículos turismo de transporte discrecional (taxi, VTC), subrayando que su funcionamiento está condicionado a la reserva previa, de forma que el servicio solo se presta si los usuarios lo han reservado previamente. La finalidad práctica que se resalta es asegurar la conexión de Beas de Segura y Arroyo del Ojanco con el Hospital de Puente de Génave, dentro de la lógica del programa (desplazamientos vinculados a necesidades obligadas, con énfasis sanitario).

El informe incorpora el detalle operativo del servicio, indicando que se presta tres días a la semana: lunes, miércoles y viernes, con desplazamiento de mañana y retorno al mediodía, en horario de mañana compatible con los servicios asistenciales del Hospital de Puente Génave, y fija los horarios y distancias de ida (Lote 3, desplazamiento al Hospital) y vuelta (Lote 4, regreso desde el Hospital).

En contestación a la alegación de la recurrente sobre el solapamiento del servicio a demanda con la ruta regular VJA167, el informe sostiene que los horarios y servicios en ningún momento se solapan. Para fundamentarlo, el documento reproduce los horarios de la VJA167. A partir de esa comparación, el informe concluye que los horarios y el sentido del servicio regular son inversos a los establecidos en el Programa Andalucía Rural Conectada y en el objeto de contrato, de manera que el servicio a demanda no coincide con las expediciones del servicio regular.

Como cierre argumental, el informe añade que, pese a que esta situación (programa a la demanda y ruta regular VJA167) se ha producido desde el inicio del programa, sin que la empresa concesionaria de la ruta VJA167 haya indicado nada al respecto hasta este momento.

Posteriormente, se ha recibido un informe complementario de 24 de junio de 2026, del órgano de contratación, con las siguientes alegaciones:



La recurrente afirma ser la titular y operadora de la concesión/línea regular VJA167 y sostiene que, con sus horarios actuales, ya garantiza el acceso de la población a la asistencia sanitaria vinculada al Hospital de Puente de Génave, dentro del ámbito que coincide con los lotes recurridos. Con esos datos, la recurrente sostiene que el transporte a demanda licitado sería innecesario o incompatible con el servicio regular concesional. El informe no discute la existencia de la línea VJA167, pero rebate la conclusión de la recurrente: argumenta que el Hospital está en Puente de Génave y que la necesidad que justifica el servicio a demanda es facilitar el desplazamiento desde Beas de Segura hacia Puente de Génave (Hospital) en un sentido que permita acudir a la asistencia sanitaria. El informe enfatiza que la línea VJA167 circula en el sentido contrario para el desplazamiento sanitario que se pretende asegurar. Por ello concluye que, en los términos alegados, no queda cubierta la finalidad del servicio a demanda por el servicio regular invocado. Se pretende cubrir la necesidad de transportar a la ciudadanía a primera hora de la mañana para acudir al centro sanitario, desde Beas de Segura hacia Puente Génave y no al contrario, que es como está configurado el servicio público de transporte regular de viajeros con la línea VJA167.

La recurrente sostiene que su concesión se adjudicó y se explota bajo un equilibrio económico-financiero asentado en la exclusividad de los tráficos asignados, sin expectativa de competencia promovida por la Administración en el mismo ámbito. Afirma que la licitación de los lotes a demanda afecta a esa exclusividad y perjudican la viabilidad del contrato concesional (recuperación de inversiones y rentabilidad). El informe, para rebatir esta afirmación, sitúa la licitación discutida en un marco de planificación pública anterior. Así, menciona el Plan de Infraestructuras para la Sostenibilidad del Transporte en Andalucía 2020 (PISTA 2020), como contexto de política pública para atender carencias de movilidad en núcleos pequeños o alejados, con población envejecida y baja demanda (donde un servicio regular general puede resultar ineficiente), exponiendo que, a partir del análisis administrativo y la participación de los sectores afectados, se aprobó la Orden de 23 de septiembre de 2021, que establece el Programa Andalucía Rural Conectada. Indica asimismo que la citada Orden se publicó en el BOJA núm. 188, de 29 de septiembre de 2021, y que el programa ha sido ampliado por Órdenes posteriores (de 30 de mayo de 2023 y 27 de noviembre de 2025). Con ello, el informe pretende desmontar la idea de la recurrente de que la Administración introduce un servicio competidor sin soporte: para el informe, la licitación responde a un programa preexistente y estructurado para necesidades específicas de movilidad rural.

El informe afirma que en Jaén se incluyó la ruta JA2: Beas de Segura – Arroyo del Ojanco – Puente de Génave (Hospital), que aparece como parte del despliegue del Programa Andalucía Rural Conectada y como antecedente del servicio a demanda licitado.

La recurrente alega un defecto de motivación, al afirmar que, en el expediente de licitación, no consta un informe de compatibilidad ni un estudio de demanda que sustente que el servicio regular existente es insuficiente o que haga necesaria la licitación del servicio a demanda. El informe responde que la justificación y análisis de necesidades está en la propia Orden de 23 de septiembre de 2021 (Programa Andalucía Rural Conectada). Según el informe, en los motivos y antecedentes de esa Orden, consta el análisis realizado por la Dirección General de Movilidad sobre carencias y necesidades en zonas rurales, así como el proceso de contraste con los sectores afectados. Con ello, el informe considera atendida la exigencia de justificación que la recurrente echa en falta.

La recurrente sostiene que la licitación de los Lotes 3 y 4 permite la entrada de nuevos operadores en un ámbito que considera propio de su concesión (mercado reservado por título concesional),



generándole un perjuicio que califica de irreparable y vulnerando el régimen de exclusividad que invoca. El informe niega la equivalencia entre ambos servicios y sostiene que no atienden la misma necesidad. Así, califica la concesión de la recurrente como un servicio regular público de uso general, citando expresamente el artículo 71 LOTT, mientras que el servicio licitado es a demanda, prestado en vehículo turismo (taxi o VTC) y condicionado a reserva previa. Además, concreta el esquema del servicio a demanda para mostrar su carácter distinto y su orientación sanitaria, para sostener que los dos servicios no coinciden en horarios ni en configuración. Como apoyo, se cita el artículo 3 de la Ley 2/2003, de 12 de mayo, de Ordenación de los Transportes Urbanos y Metropolitanos de Viajeros en Andalucía.

El informe describe la línea VJA167 como parte de un recorrido amplio (se cita expresamente que conecta Siles – Málaga – Almería, pasando por provincias como Córdoba, Granada y Jaén) e indica que la línea cuenta con 191 rutas, con una cifra de valor medio anual asociada a la línea regular, de 16.375.414,73 euros. Detalla la ruta 88 con una relación extensa de paradas (incluyendo, entre otras, Campotejar, Noalejo, Campillo de Arenas, Jaén, Mancha Real, Baeza, Úbeda, Torreperogil, Villacarrillo, Villanueva del Arzobispo, Beas de Segura, Arroyo del Ojanco, Puente de Génave, etc.). De esta forma, lo licitado (servicio a demanda, en días concretos, con horarios fijados, en vehículo turismo y con reserva previa) no es equivalente a la explotación de una línea regular de gran recorrido y volumen, y que, por tanto, no se sostendría la tesis de invasión del ámbito concesional tal como la recurrente la formula.

El documento concluye solicitando la desestimación del recurso de la recurrente, al considerar que el servicio licitado se integra en el Programa Andalucía Rural Conectada, está justificado por la planificación y análisis previos citados, y no se aprecia el solapamiento ni la afectación a la exclusividad en los términos sostenidos por la recurrente.

3. Sobre la legitimación de la recurrente.

La legitimación en el recurso especial exige que el recurrente se halle en una posición jurídica en la que la eventual estimación del recurso le reporte una ventaja o utilidad jurídica real o evite un perjuicio efectivo, quedando excluido el mero interés abstracto por la legalidad o por la corrección técnica del actuar administrativo. Por tanto, la admisión del recurso especial exige que quien lo interpone ostente un derecho o interés legítimo propio que resulte perjudicado o pueda resultar afectado de forma directa con el resultado del procedimiento de adjudicación. Nuestra Resolución 323/2026, de 15 de mayo de 2026 (Recurso 301/2026), expone la doctrina sobre el particular, con cita de la jurisprudencia aplicable:

«La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha delimitado de forma constante el concepto de interés legítimo, afirmando que este exige una ventaja o utilidad jurídica concreta, distinta del interés general en el cumplimiento del ordenamiento jurídico, así, la Sentencia de 20 de julio de 2005 (ECLI:ES:TS:2005:5055) declaró que “tratándose de contratos administrativos, el interés legítimo viene determinado, con carácter general, por la participación en la licitación, por cuanto quienes quedan ajenos a la misma, en principio, no resultan afectados en sus derechos e intereses, sin perjuicio de que dicha apreciación haya de efectuarse de forma casuística.”

Este criterio ha sido reiterado por la jurisdicción contencioso-administrativa y por los órganos administrativos de recursos contractuales, conforme al cual la regla general es que ostentan legitimación quienes han presentado oferta, en cuanto solo ellos adquieren una expectativa real de



adjudicación, de tal modo que la excepción se admite únicamente cuando el operador económico acredita que no ha podido presentar oferta como consecuencia directa de cláusulas que le impiden concurrir en condiciones de igualdad.

En la misma línea, la Sentencia de la Audiencia Nacional de 10 de junio de 2020 (ECLI:ES:AN:2020:1288) confirmó la inadmisión de un recurso especial interpuesto contra pliegos por falta de legitimación activa cuando la recurrente no había participado en la licitación y las irregularidades denunciadas no constituían un obstáculo real para su concurrencia».

El recurso aquí planteado se dirige contra el anuncio de licitación y los pliegos del procedimiento en cuestión, en lo relativo a los Lotes 3 y 4. Desde la perspectiva del ámbito objetivo del recurso especial, la impugnación de pliegos y anuncios se integra en el conjunto de actos recurribles, siempre que concurren los presupuestos de admisión del recurso, siendo particularmente determinante, en el caso examinado, la legitimación activa de quien lo interpone.

La legitimación activa en el recurso especial se configura como presupuesto de admisión y, por tanto, como requisito de procedibilidad que condiciona el acceso a la revisión administrativa. Se reconoce legitimación a quienes acrediten que sus derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos, se han visto perjudicados o pueden resultar afectados, directa o indirectamente, por las decisiones objeto de recurso, siempre que la afectación sea efectiva y conectada con una ventaja o utilidad jurídica o material identificable. En este momento procedimental, el enjuiciamiento se contrae a verificar si la recurrente está habilitada para activar el control revisor de este Tribunal. Ello exige comprobar, en este caso, si la pretensión ejercitada —anulación de lotes de una licitación en curso— se proyecta sobre un interés legítimo propio de la recurrente en la licitación impugnada o si, por el contrario, la finalidad real del recurso es desplazar a este cauce especial un debate materialmente referido a la ejecución, estabilidad o equilibrio económico de un contrato distinto, del que la recurrente afirma ser adjudicataria.

El interés legítimo que habilita el recurso especial no puede confundirse con el interés abstracto por la legalidad, ni con la mera disconformidad con una opción administrativa, ni con la satisfacción moral de ver confirmada la propia tesis jurídica. Se exige, por el contrario, que la estimación del recurso sitúe a quien recurre en condiciones reales para obtener un beneficio o evitar un perjuicio ilegítimo, con una incidencia directa o indirecta, pero efectiva y acreditable, en su esfera jurídica.

La doctrina reseñada es particularmente estricta en aquellos supuestos en que quien recurre no actúa desde la posición típica de licitador perjudicado por los pliegos o por una decisión adoptada en el procedimiento de adjudicación, impidiéndole o dificultando la presentación de su oferta, sino desde una posición externa al procedimiento, invocando afectaciones económicas derivadas de la existencia misma de la licitación o de la entrada de un nuevo operador en un mercado o ámbito de actividad. En tales casos, la legitimación no puede erigirse sobre una expectativa competitiva general ni sobre un interés empresarial en evitar un incremento de competencia, sino sobre la afectación real y jurídicamente relevante derivada del procedimiento impugnado en sí mismo. En este sentido, la impugnación de pliegos por un operador económico solo halla justificación excepcional cuando las propias condiciones del pliego incorporan características discriminatorias o restrictivas que impiden el acceso a la licitación en condiciones de igualdad, de forma que la persona o entidad queda excluida o desincentivada por el diseño del procedimiento y ello le priva de la posibilidad real de obtener el contrato. Este supuesto excepcional se articula precisamente para evitar que cláusulas ilegales blinden un procedimiento impidiendo la concurrencia, pero no para permitir que un tercero externo



convierta el recurso especial en un mecanismo de tutela de su posición en otra relación jurídica distinta.

Aplicado al caso, la recurrente no sostiene que los pliegos impugnados contengan barreras de acceso que le impidan concurrir, ni articula su interés legítimo en clave de participar en la licitación y obtener la adjudicación en condiciones de igualdad. La razón de su impugnación se construye, esencialmente, desde la invocación de un contrato previo de servicio público regular de viajeros (VJA167) y desde la afirmación de que el servicio licitado a demanda “canibalizaría” la demanda y rompería el equilibrio económico-financiero del contrato preexistente, solicitándose por ello la nulidad de los lotes licitados.

Esta formulación revela que el perjuicio alegado no deriva de la estructura del procedimiento impugnado ni de una decisión contractual que incida en la posición de la recurrente como potencial licitador, sino de la eventual concurrencia práctica de prestaciones de transporte en un territorio y franja temporal, con el consiguiente impacto económico sobre la explotación de un servicio ya adjudicado con anterioridad. En otras palabras, el centro de gravedad del recurso se sitúa en los efectos de la nueva contratación sobre la relación contractual previa, de carácter concesional, y no en una lesión de derechos o intereses legítimos en el procedimiento de licitación recurrido.

La pretensión de la recurrente se presenta formalmente como una impugnación del anuncio y los pliegos en el contrato ahora licitado, pero materialmente se dirige a preservar el contenido económico y funcional de un contrato distinto y anterior, del que afirma ser adjudicataria, en particular en lo relativo a exclusividad, solapamiento de tráficos y equilibrio económico-financiero.

Ahora bien, el recurso especial tiene por finalidad revisar decisiones del poder adjudicador en el procedimiento de adjudicación y, en su caso, en determinadas fases de ejecución y resolución cuando así se habilite, pero no se configura como una vía general para articular conflictos derivados de la coexistencia de distintos títulos habilitantes o contratos administrativos, ni para obtener pronunciamientos preventivos sobre la afectación económica de un contrato anterior por la actuación contractual posterior de la Administración, cuando lo que se pretende es, en realidad, preservar o restablecer condiciones de explotación del contrato preexistente.

La doctrina sobre el interés legítimo exige que la resolución estimatoria del recurso proporcione al recurrente un beneficio en el procedimiento impugnado o evite un perjuicio ilegítimo derivado de la decisión recurrida en ese procedimiento. En cambio, cuando el beneficio perseguido consiste en impedir el mero desarrollo de la contratación para evitar impactos económicos sobre un contrato propio, el efecto pretendido no se ubica en el plano de la licitación impugnada como procedimiento competitivo, sino en el plano de una relación contractual distinta y anterior cuya preexistencia se invoca. En tal escenario, el recurso especial se desnaturaliza como mecanismo de revisión de decisiones contractuales, al pretender convertirlo en un instrumento para excluir, por vía indirecta, decisiones de planificación o de prestación de servicios públicos que deben discutirse, en su caso, en el marco jurídico propio del contrato previo del que el recurrente es parte.

Con ello, se rompe la exigencia de conexión entre el acto impugnado, la esfera jurídica del recurrente en el procedimiento de contratación recurrido y el beneficio o perjuicio derivado de la resolución del recurso.

La recurrente fundamenta buena parte de su argumentación en la regla de exclusividad de los contratos de concesión de servicios públicos de transporte regular de viajeros por carretera de uso



general, invocando el artículo 72 LOTT. Ahora bien, aun cuando esa regla pueda operar en el ámbito sustantivo sectorial del transporte público y en la relación jurídico-administrativa propia del contrato del que la recurrente afirma ser adjudicataria, dicha invocación no transforma automáticamente su posición en la licitación impugnada en la de un sujeto legitimado para recurrir por la vía especial de contratación pública. La legitimación no se anuda a la titularidad de un contrato previo como un derecho absoluto a impedir cualquier contratación posterior, sino a la afectación real y jurídica para participar en el procedimiento impugnado, en términos de interés legítimo. En este caso, la utilidad perseguida por la recurrente no consiste en la obtención del contrato licitado ni en la eliminación de una barrera de acceso al procedimiento, sino en impedir la licitación para preservar una posición económica en otro contrato. Cuando el recurrente no actúa como potencial adjudicatario ni acredita que el pliego le impide participar, la relación entre su esfera jurídica y el resultado del procedimiento impugnado se diluye, quedando el recurso al servicio de un interés externo.

Por tanto, esta utilidad, por su propia naturaleza, se sitúa fuera del ámbito típico de protección del recurso especial.

En el presente expediente, la recurrente no articula un interés legítimo de acceso a la licitación en condiciones de igualdad ni acredita una afectación procedimental propia en la fase de preparación y licitación. Por el contrario, el recurso se plantea como un mecanismo de exclusión del nuevo servicio por su incidencia en la demanda y el equilibrio económico del contrato VJA167, es decir, como una pretensión de tutela de su relación contractual previa mediante la paralización de una licitación posterior. Esa pretensión, aun siendo comprensible desde la lógica empresarial y contractual de la recurrente, no constituye el tipo de interés legítimo que habilita la impugnación por la vía del recurso especial, lo que ha de conllevar la inadmisibilidad del recurso especial.

La eventual incidencia económica o funcional de una nueva contratación pública sobre un contrato distinto, del que la recurrente afirma ser adjudicataria, no integra por sí misma un interés legítimo habilitante para impugnar el procedimiento mediante recurso especial, cuando el beneficio jurídico derivado de la estimación no se proyecta de manera directa sobre la posición de la recurrente en el procedimiento impugnado, sino sobre una relación contractual diferente, cuyo eventual restablecimiento, modificación, compensación o reequilibrio debe hacerse valer, en su caso, en el marco de esa contratación preexistente y conforme a su régimen propio. En consecuencia, el eventual perjuicio concesional o la discusión sobre la preservación de la exclusividad, la compatibilidad de tráficos o el equilibrio económico-financiero del contrato del que la recurrente dice ser adjudicataria no se traducen, en los términos exigibles para este cauce impugnatorio, en una afectación real y actual del procedimiento de contratación recurrido respecto de la esfera jurídica protegible de la recurrente como sujeto legitimado en el recurso especial, sino en una controversia conexa a la ejecución y condiciones de otro contrato, ajena al presupuesto de legitimación propio del recurso especial frente a una licitación distinta.

A la vista de todo lo anterior, apreciada la falta de legitimación activa, procede la inadmisión del recurso, sin que proceda entrar a examinar el fondo de la controversia. No obstante, es necesario señalar que, sin perjuicio de la inadmisión del presente recurso especial, la recurrente mantiene abiertas todas las vías de reclamación, administrativas y judiciales, para hacer valer sus derechos en relación con el contrato de concesión del que es adjudicataria.



A mayor abundamiento, y en relación con el fondo del asunto, parece necesario dejar constancia de un argumento de carácter jurídico que parece sustentar la posición de la Administración al poner en marcha la licitación del servicio de transporte a demanda.

La Orden de 23 de septiembre de 2021, por la que se aprueba el Programa Andalucía Rural Conectada (programa de servicio público de transporte interurbano regular de personas de uso general con paradas a la demanda), publicada en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía núm. 188, de 29 de septiembre de 2021, incluye expresamente este servicio para el trayecto Beas de Segura – Arroyo del Ojanco – Puente de Génave (Hospital), con la identificación JA2. Por otro lado, el procedimiento de concesión del servicio público de transporte regular de viajeros de uso general, del que es adjudicataria la recurrente, se licitó como el Lote 17 de un contrato (CONTR 2024/192809) cuyo anuncio de licitación se publicó el día 23 de agosto de 2024. El PCAP de dicho contrato, que aporta la propia recurrente con su escrito de interposición, está firmado, por el Director General de Movilidad y Transportes de la Junta de Andalucía, el día 4 de junio de 2025 y se publicó el 6 de junio de dicho año.

Por tanto, la existencia, presente o futura, del servicio a demanda en el trayecto Beas de Segura – Arroyo del Ojanco – Puente de Génave (Hospital), estaba inserta en una decisión jurídica publicada oficialmente en el Diario correspondiente, por lo que debía ser conocida por la recurrente con anterioridad incluso a presentar su oferta para obtener la concesión del Lote 17 del servicio público de transporte regular de viajeros de uso general. No puede, pues, alegarse ahora, al menos a la vista de la documentación que maneja este Tribunal, el desconocimiento de estas circunstancias ni la existencia de un cambio en las condiciones de la concesión, cuando la línea del servicio a demanda hasta el Hospital de Génave estaba prevista en una disposición publicada oficialmente y vigente a todos los efectos. Del mismo modo, no tenemos constancia de que la recurrente hubiera impugnado en su día la citada Orden de 23 de septiembre de 2021 o que se haya opuesto por otros medios a su concreción y desarrollo.

Por todo ello, vistos los preceptos legales de aplicación, este Tribunal

ACUERDA

ÚNICO. Inadmitir el recurso especial en materia de contratación interpuesto por la entidad ■■■, contra el anuncio de licitación y los pliegos que rigen el contrato denominado “Servicio público de transporte regular de personas a la demanda, en ejecución del Programa Andalucía Rural conectada en la provincia de Jaén” (CONTR 2025 00057773), , en relación con los Lotes 3 y 4, promovido por la Delegación Territorial de la Consejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda en Jaén, de la Junta de Andalucía, por falta de legitimación activa de la recurrente.

NOTIFÍQUESE la presente resolución a las personas interesadas en el procedimiento.

Esta resolución es definitiva en vía administrativa y contra la misma solo cabrá la interposición de recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a la recepción de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10.1 letra k) y 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

