Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Décima)

de 13 de febrero de 2025 *

«Procedimiento prejudicial — Transportes — Servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera — Reglamento (CE) n.º 1370/2007 — Servicios de transporte público de viajeros en autobús — Artículo 5, apartado 2, párrafo tercero, letra c) — Adjudicación de contratos de servicio público — Adjudicación de un contrato de prestación de servicios de transporte público en autobús — Adjudicación en forma de contrato de concesión de servicios — Adjudicación directa por una autoridad local competente a un operador interno — Artículo 5, apartado 3 — Procedimiento de adjudicación mediante licitación — Adjudicación de un contrato de prestación de servicios de transporte público en autobús por otra autoridad competente — Participación del operador interno — Requisitos»

En el asunto C-684/23,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por la Administratīvā rajona tiesa (Tribunal de Primera Instancia de lo Contencioso-Administrativo, Letonia), mediante resolución de 15 de noviembre de 2023, recibida en el Tribunal de Justicia el 15 de noviembre de 2023, en el procedimiento entre

Latvijas Sabiedriskais Autobuss SIA

e

Iepirkumu uzraudzības birojs,

Autotransporta direkcija VSIA,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Décima),

integrado por el Sr. I. Jarukaitis, Presidente de la Sala Cuarta, en funciones de Presidente de la Sala Décima, y los Sres. E. Regan (Ponente) y Z. Csehi, Jueces;

Abogada General: Sra. T. Ćapeta;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

* Lengua de procedimiento: letón.

consideradas las observaciones presentadas:

– en nombre de Latvijas Sabiedriskais Autobuss SIA, por la Sra. A. Hartpenga, advokāte;

– en nombre de Autotransporta direkcija VSIA, por el Sr. A. Caune, valdes priekšsēdētājs, y el Sr. T. Vectirāns, valdes loceklis;

– en nombre del Gobierno letón, por el Sr. E. Bārdiņš y las Sras. J. Davidoviča y K. Pommere, en calidad de agentes;

– en nombre de la Comisión Europea, por el Sr. P. Messina y la Sra. I. Rubene, en calidad de agentes;

vista la decisión adoptada por el Tribunal de Justicia, oída la Abogada General, de que el asunto sea juzgado sin conclusiones;

dicta la siguiente

Sentencia

1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 5, apartados 2, párrafo tercero, letra c), y 3 del Reglamento (CE) n.º 1370/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera y por el que se derogan los Reglamentos (CEE) n.º 1191/69 y (CEE) n.º 1107/70 del Consejo (DO 2007, L 315, p. 1), en su versión modificada por el Reglamento (UE) 2016/2338 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2016 (DO 2016, L 354, p. 22) (en lo sucesivo, «Reglamento n.º 1370/2007»).

2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre Latvijas Sabiedriskais Autobuss SIA, sociedad letona, de una parte, y la Iepirkumu uzraudzības birojs (Oficina de Supervisión de la Contratación Pública, Letonia; en lo sucesivo, «OSCP») y Autotransporta direkcija VSIA (en lo sucesivo, «ATD»), empresa pública encargada de la organización de los servicios de transporte público en Letonia, de otra parte, en relación con la adjudicación del derecho a prestar servicios de transporte público en autobús en la red de líneas de interés regional en la ciudad de Ventspils (Letonia).

Marco jurídico

Derecho de la Unión

Reglamento n.º 1370/2007

3 A tenor de los considerandos 6, 7 y 18 del Reglamento n.º 1370/2007:

«(6) Numerosos Estados miembros han promulgado leyes sobre la concesión de derechos exclusivos y la adjudicación de contratos de servicio público para al menos una parte de su mercado de transporte público, mediante procedimientos de licitación transparentes y equitativos. Ello ha incrementado considerablemente los intercambios entre Estados miembros y varios operadores de servicio público prestan hoy en día servicios públicos de transporte de viajeros en más de un Estado miembro. No obstante, la evolución de las legislaciones nacionales ha conducido a la aplicación de procedimientos dispares y ha creado una situación de inseguridad jurídica en lo que respecta a los derechos de los operadores de servicio público y las obligaciones de las autoridades competentes. El Reglamento (CEE) n.º 1191/69 del Consejo, de 26 de junio de 1969, relativo a la acción de los Estados miembros en materia de obligaciones inherentes a la noción de servicio público en el sector de los transportes por ferrocarril, por carretera y por vía navegable [(DO 1969, L 156, p. 1; EE 08/01, p. 131)], no trata del modo en que deben adjudicarse en la Comunidad [Europea] los contratos de servicio público ni, en particular, de las circunstancias en que estos deben someterse a licitación. Procede por lo tanto actualizar el marco jurídico comunitario.

(7) Los estudios realizados y la experiencia adquirida por los Estados miembros cuyo sector de los transportes públicos está abierto desde hace ya varios años a la competencia muestran que, con las cláusulas de salvaguardia oportunas, la introducción de una competencia regulada entre operadores permite conseguir servicios más atractivos, innovadores y baratos, sin impedir a los operadores de servicio público la prosecución de las misiones específicas que les hayan sido confiadas. Esa línea de actuación contó con el apoyo del Consejo Europeo en el contexto del proceso de Lisboa, de 28 de marzo de 2000, en el que se solicitaba a la Comisión [Europea], al Consejo [de la Unión Europea] y a los Estados miembros que, dentro de los límites de sus competencias respectivas, "aceleren la liberalización en áreas como […] el transporte".

[…]

(18) Con sujeción a las disposiciones correspondientes de la legislación nacional, cualquier entidad local o, en ausencia de la misma, cualquier autoridad nacional puede optar por prestar ella misma servicios públicos de transporte de viajeros en su territorio, o bien por confiarlos sin licitación a un operador interno. No obstante, esta capacidad de autoprestación debe estar sujeta a un marco reglamentario estricto con el fin de garantizar la equidad en las condiciones de competencia. La autoridad competente o el grupo de autoridades que presten servicios públicos de transporte de viajeros colectivamente o mediante sus miembros, deben ejercer el control necesario. Además, debe estar prohibido que una autoridad competente que preste su propio servicio de transporte o su operador interno participen en procedimientos de licitación competitivos organizados fuera del

territorio de esa autoridad. La autoridad que controle al operador interno debe también poder prohibir a ese operador tomar parte en licitaciones competitivas organizadas dentro de su territorio. […]»

4 El artículo 1 del Reglamento n.º 1370/2007, titulado «Objeto y ámbito de aplicación», dispone en su apartado 1, párrafo primero:

«El objetivo del presente Reglamento es definir las modalidades según las cuales, en cumplimiento de las disposiciones del Derecho comunitario, las autoridades competentes podrán intervenir en el sector del transporte público de viajeros para garantizar la prestación de servicios de interés general que sean más frecuentes, más seguros, de mayor calidad y más baratos que los que el simple juego del mercado hubiera permitido prestar.»

5 Con el título «Definiciones», el artículo 2 de dicho Reglamento determina:

«A efectos del presente Reglamento, se entenderá por:

[…]

b) “autoridad competente”: todo poder público o agrupación de poderes públicos de uno o más de un Estado miembro que esté habilitado para intervenir en el transporte público de viajeros en un área geográfica determinada, o todo órgano que reúna esas facultades;

c) “autoridad local competente”: toda autoridad competente cuyo ámbito geográfico de competencia no sea el nacional;

[…]

h) “adjudicación directa”: adjudicación de un contrato de servicio público a un operador de servicio público determinado en ausencia de todo procedimiento previo de licitación;

i) “contrato de servicio público”: uno o varios actos jurídicamente vinculantes que plasmen el acuerdo entre una autoridad competente y un operador de servicio público determinado de confiar a este último la gestión y la explotación de los servicios públicos de transporte de viajeros sometidos a las obligaciones de servicio público; el contrato podrá, según el Derecho de los Estados miembros, consistir asimismo en una decisión adoptada por la autoridad competente:

– que revista la forma de acto legislativo o reglamentario independiente, o

– que contenga las condiciones con arreglo a las cuales la autoridad competente preste por sí misma o confíe la prestación de esos servicios a un operador interno;

j) “operador interno”: una entidad jurídicamente independiente sobre la que una autoridad local competente, o en caso de una agrupación de autoridades, al menos una autoridad local competente, ejerce un control análogo al que ejerce sobre sus propios servicios;

[…]».

6 El artículo 5 del citado Reglamento, titulado «Adjudicación de contratos de servicio público», establece:

«1. Los contratos de servicio público se adjudicarán de acuerdo con las normas establecidas en el presente Reglamento. Sin embargo, los contratos de servicios o los contratos de servicio público, tal que definidos en las Directivas 2004/17/CE [del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre la coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de los servicios postales (DO 2004, L 134, p. 1),] y 2004/18/CE [del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios (DO 2004, L 134, p. 114)], respecto de los servicios públicos de transporte de viajeros en autobús o tranvía, se adjudicarán con arreglo a los procedimientos establecidos en dichas Directivas cuando dichos contratos no adopten la forma de contratos de concesión de servicios en la acepción de esas Directivas. No se aplicarán las disposiciones de los apartados 2 a 6 del presente artículo a los contratos que hayan de adjudicarse con arreglo a las Directivas [2004/17] o [2004/18].

2. Salvo que lo prohíba el Derecho nacional, cualquier autoridad local competente (independientemente de que sea una autoridad individual o una agrupación de autoridades que presten servicios públicos integrados de transporte de viajeros) podrá optar por prestar ella misma servicios públicos de transporte de viajeros o por adjudicar directamente contratos de servicio público a una entidad jurídicamente independiente sobre la cual la autoridad local competente (o, en el caso de una agrupación de autoridades, al menos una autoridad local competente) ejerza un control análogo al que ejerce sobre sus propios servicios.

[…]

Cuando una autoridad local competente adopte tal decisión se aplicará lo siguiente:

[…]

b) la condición para aplicar el presente apartado será que el operador interno y cualquier entidad sobre la cual este operador ejerza una influencia, por mínima que sea, realicen sus actividades de transporte público de viajeros dentro del territorio de la autoridad local competente, no obstante las líneas salientes u otros elementos auxiliares de dicha actividad que entren en el territorio de autoridades locales competentes vecinas, y no participen en licitaciones relativas a la prestación de servicios públicos de transporte de viajeros organizadas fuera del territorio de la autoridad local competente;

c) no obstante lo dispuesto en la letra b), un operador interno podrá participar en una licitación equitativa a partir de dos años antes de la conclusión de su contrato de servicio público adjudicado directamente, con la condición de que se haya adoptado una decisión definitiva de licitar equitativamente los servicios públicos de transporte de viajeros que abarque el contrato del operador interno y este no haya celebrado ningún otro contrato de servicio público adjudicado directamente;

[…]

3. Toda autoridad competente que recurra a un tercero que no sea un operador interno deberá adjudicar los contratos de servicio público con arreglo a un procedimiento de licitación

competitiva, salvo en los casos indicados en los apartados 3 *bis*, 4, 4 *bis*, 4 *ter*, 5 y 6. El procedimiento adoptado para la licitación competitiva estará abierto a cualquier operador, será equitativo y respetará los principios de transparencia y no discriminación. […]

[…]

5. En caso de interrupción de los servicios o de riesgo inminente de esa situación, la autoridad competente podrá adoptar medidas de emergencia.

Esta medida de emergencia adoptará la forma de adjudicación directa o de acuerdo formal de prórroga de un contrato de servicio público, o de exigencia de prestar determinadas obligaciones de servicio público. El operador de servicio público tendrá derecho a recurrir la decisión de imponer la prestación de determinadas obligaciones de servicio público. El período de adjudicación, prórroga o imposición de un contrato de servicio público como medida de emergencia no excederá de dos años.»

Directiva 2014/23/UE

7 El artículo 5 de la Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión (DO 2014, L 94, p. 1), titulado «Definiciones», establece:

«A efectos de la presente Directiva, se entenderá por:

1) “concesiones”: las concesiones de obras o de servicios, con arreglo a las definiciones contempladas en las letras a) y b):

[…]

b) “concesión de servicios”: un contrato a título oneroso celebrado por escrito, en virtud del cual uno o más poderes o entidades adjudicadores confían la prestación y la gestión de servicios distintos de la ejecución de las obras contempladas en la letra a) a uno o más operadores económicos, cuya contrapartida es bien el derecho a explotar los servicios objeto del contrato únicamente, o este mismo derecho en conjunción con un pago;

La adjudicación de las concesiones de obras o servicios implicará la transferencia al concesionario de un riesgo operacional en la explotación de dichas obras o servicios abarcando el riesgo de demanda o el de suministro, o ambos. Se considerará que el concesionario asume un riesgo operacional cuando no esté garantizado que, en condiciones normales de funcionamiento, vaya a recuperar las inversiones realizadas ni a cubrir los costes que haya contraído para explotar las obras o los servicios que sean objeto de la concesión. La parte de los riesgos transferidos al concesionario supondrá una exposición real a las incertidumbres del mercado que implique que cualquier pérdida potencial estimada en que incurra el concesionario no es meramente nominal o desdeñable;

[…]».

8 El artículo 10 de esta Directiva, titulado «Exclusiones aplicables a las concesiones adjudicadas por poderes adjudicadores y entidades adjudicadoras», dispone en su apartado 3:

«La presente Directiva no se aplicará a las concesiones de […] servicios públicos de transporte de viajeros, en el sentido del Reglamento [n.º 1370/2007].»

Derecho letón

9 El artículo 8 de la Sabiedriskā transporta pakalpojumu likums (Ley de Servicios de Transporte Público), de 14 de julio de 2007 (*Latvijas Vēstnesis*, 2007, n.º 106), dispone en sus apartados 2 y 3:

«2. El poder adjudicador organizará la licitación de contratos de servicios de transporte público de conformidad con la Publisko iepirkumu likums [(Ley de Contratos Públicos)] o con las disposiciones legislativas que regulen el otorgamiento de concesiones, salvo disposición en contrario de la presente Ley.

3. El poder adjudicador podrá adjudicar directamente el derecho a prestar servicios de transporte público, sin seguir el procedimiento de adjudicación de contratos de servicios de transporte público a que se refiere el apartado 2 del presente artículo, en los casos y según las modalidades previstos en el Reglamento n.º 1370/2007. […]»

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

Contrato público de que se trata en el litigio principal

10 El 19 de mayo de 2021, ATD, como poder adjudicador, convocó un procedimiento abierto de licitación relativo a la adjudicación del derecho a prestar servicios de transporte público en autobús en la red de líneas de interés regional, en cuyo marco las ofertas debían presentarse hasta el 30 de agosto de 2021 (en lo sucesivo, «contrato público de que se trata en el litigio principal»). En el marco de dicho procedimiento, la demandante en el litigio principal presentó una oferta, incluido para el lote «Ventspils».

11 Mediante decisión de 7 de diciembre de 2022 (en lo sucesivo, «decisión de 7 de diciembre de 2022»), ATD rechazó la referida oferta y adjudicó el contrato público de que se trata en el litigio principal a una sociedad cuyo capital pertenece íntegramente al Ayuntamiento de Ventspils, a saber, Ventspils reiss PSIA (en lo sucesivo, «VR»).

Contrato de servicio público adjudicado directamente

12 El 13 de enero de 2012, el Ayuntamiento de Ventspils, como autoridad local competente, adjudicó directamente a VR, en su condición de operador interno, un contrato de servicio público para la prestación de servicios de transporte público en autobús en la ciudad de Ventspils, que debía expirar el 31 de diciembre de 2023 (en lo sucesivo, «contrato de servicio público adjudicado directamente»).

13 El 27 de septiembre de 2019, el referido Ayuntamiento decidió adelantar la fecha de vencimiento de ese contrato al 30 de septiembre de 2021 y convocar un procedimiento de licitación relativo al derecho a prestar servicios de transporte público en la ciudad de Ventspils. No obstante, dicho contrato establecía que su duración podía prorrogarse en los casos previstos en el artículo 5, apartado 5, del Reglamento n.º 1370/2007.

14 El 31 de marzo de 2021, el Ayuntamiento de Ventspils convocó un procedimiento de licitación para la prestación de servicios de transporte público en autobús en dicha ciudad.

15 El 2 de septiembre de 2021, debido al retraso sufrido en el procedimiento de licitación, dicho Ayuntamiento decidió, basándose en el artículo 5, apartado 5, del Reglamento n.º 1370/2007, prorrogar el contrato de servicio público adjudicado directamente hasta la celebración de un nuevo contrato o, a más tardar, hasta el 30 de septiembre de 2022.

16 El 10 de septiembre de 2021, el procedimiento de licitación se interrumpió a raíz de una decisión de la OSCP, debido a la necesidad de introducir una modificación en el pliego de condiciones.

17 El 19 de septiembre de 2021, el Ayuntamiento de Ventspils convocó un nuevo procedimiento de licitación para la prestación de servicios de transporte público en autobús en dicha ciudad.

18 El 22 de septiembre de 2022, debido al retraso en el procedimiento de licitación, el referido Ayuntamiento decidió, basándose en el artículo 5, apartado 5, del Reglamento n.º 1370/2007, prorrogar otra vez el contrato de servicio público adjudicado directamente hasta la celebración de un nuevo contrato o, a más tardar, hasta el 30 de septiembre de 2023.

19 El 1 de junio de 2023, ese procedimiento de licitación se interrumpió a raíz de una decisión de la OSCP, debido a la necesidad de eliminar algunas incoherencias existentes en el pliego de condiciones.

Procedimiento judicial nacional relativo al contrato público de que se trata en el litigio principal

20 La demandante en el litigio principal impugnó ante la OSCP la decisión de 7 de diciembre de 2022, alegando que ATD debería haber excluido a VR del contrato público de que se trata en el litigio principal, debido al incumplimiento del plazo de dos años, previsto en el artículo 5, apartado 2, párrafo tercero, letra c), del Reglamento n.º 1370/2007, durante el cual dicho operador interno puede ser admitido a participar en tal procedimiento de adjudicación mediante licitación.

21 Mediante resolución de 6 de febrero de 2023, la OSCP confirmó la decisión de 7 de diciembre de 2022, basándose en que se reunían todos los requisitos establecidos en el artículo 5, apartado 2, párrafo tercero, letra c), del Reglamento n.º 1370/2007 en la fecha fijada para la presentación de las ofertas, a saber, el 30 de agosto de 2021. Según la OSCP, la prórroga hasta el 30 de septiembre de 2023 del contrato de servicio público adjudicado directamente tuvo lugar de conformidad con el artículo 5, apartado 5, de dicho Reglamento, con el fin de garantizar la continuidad del servicio de transporte público en el territorio del Ayuntamiento de Ventspils. En cuanto a la cuestión de la eventual existencia de una ayuda de Estado ilegal, señala que esta no habría de apreciarse en el marco de un procedimiento de contratación pública abierto y transparente, como el contrato público de que se trata en el litigio principal organizado por ATD, sino en el marco de las decisiones adoptadas y de los contratos celebrados por dicho Ayuntamiento.

22 Contra la resolución de 6 de febrero de 2023 la demandante en el litigio principal interpuso recurso contencioso-administrativo ante la Administratīvā rajona tiesa (Tribunal de Primera Instancia de lo Contencioso-Administrativo, Letonia), que es el órgano jurisdiccional remitente.

23 A su juicio, la OSCP no tuvo en cuenta que la prórroga del contrato de servicio público adjudicado directamente, como medida de emergencia con arreglo al artículo 5, apartado 5, del Reglamento n.º 1370/2007, equivale a la celebración de un nuevo contrato adjudicado directamente, en violación de lo dispuesto en el artículo 5, apartado 2, párrafo tercero, letra c), de dicho Reglamento.

24 Por otra parte, la demandante en el litigio principal no niega que, en el momento de la presentación de la oferta, que tuvo lugar entre el 19 de mayo y el 30 de agosto de 2021, se respetaba el plazo de dos años anterior a la conclusión del contrato de servicio público adjudicado directamente, previsto en esta última disposición, puesto que la conclusión de dicho contrato se había adelantado al 30 de septiembre de 2021. No obstante, dicha demandante considera que era necesario volver a examinar la situación en el momento en que se adoptó la decisión de adjudicación del contrato público de que se trata en el litigio principal. Pues bien, en ese momento, es decir, el 7 de diciembre de 2022, el vencimiento del contrato de servicio público adjudicado directamente se había aplazado hasta el 30 de septiembre de 2023, de modo que, en realidad, la presentación de la oferta se había efectuado fuera del plazo de dos años, en el sentido de dicha disposición, que, debido a ese aplazamiento, no empezó a correr hasta el 30 de septiembre de 2021.

25 La demandante en el litigio principal sostiene asimismo que el acortamiento, por parte del Ayuntamiento de Ventspils, de la duración del contrato de servicio público adjudicado directamente, seguido de la prórroga, en varias ocasiones, de dicho contrato para que VR pudiera participar en la licitación organizada por ATD, constituye una práctica que es, en sí misma, contraria al objetivo perseguido por el Reglamento n.º 1370/2007, consistente en reducir las distorsiones de la competencia que se derivan de la autorización concedida a tales prestadores de servicios para participar en licitaciones y organizar servicios de transporte público fuera del territorio de la autoridad local competente de que se trate. La demandante en el litigio principal se pregunta también si dicho Ayuntamiento tenía derecho a decidir prorrogar el contrato de servicio público adjudicado directamente, dado que la prolongación o el retraso de un procedimiento de licitación no puede considerarse, con carácter general, un caso de emergencia, en el sentido del artículo 5, apartado 5, de dicho Reglamento.

26 La OSCP y ATD consideran que no se vulneró el «principio de competencia leal», ya que la ejecución del contrato de servicio público celebrado a raíz de la adjudicación del contrato público de que se trata en el litigio principal no debía comenzar hasta el 1 de julio de 2024, de modo que VR no recibiría pago alguno a la vez por la ejecución del contrato de servicio público adjudicado directamente y por la del contrato de servicio público celebrado en el marco del contrato público de que se trata en el litigio principal.

27 En este contexto, el órgano jurisdiccional remitente considera que le incumbe apreciar las condiciones de aplicación del artículo 5, apartado 2, párrafo tercero, letra c), del Reglamento n.º 1370/2007 en el marco de un procedimiento de adjudicación mediante licitación, en el sentido del artículo 5, apartado 3, de dicho Reglamento.

28 Dicho órgano jurisdiccional señala que el Abogado General Saugmandsgaard Øe consideró, en sus conclusiones presentadas en los asuntos acumulados Mobit y Autolinee Toscane (C-350/17 y C-351/17, EU:C:2018:869), puntos 89 a 104, que el incumplimiento del requisito de limitación de las actividades del operador interno, establecido en el artículo 5, apartado 2, párrafo tercero, letra b), del Reglamento n.º 1370/2007, no puede tener incidencia en un procedimiento de adjudicación mediante licitación, en el sentido del artículo 5, apartado 3, de dicho Reglamento. Si bien este razonamiento podría extrapolarse al artículo 5, apartado 2, párrafo tercero, letra c), de dicho Reglamento, no es menos cierto, según dicho órgano jurisdiccional, por una parte, que el Tribunal de Justicia no examinó, en la sentencia de 21 de marzo de 2019, Mobit y Autolinee Toscane (C-350/17 y C-351/17, EU:C:2019:237), la relación entre el apartado 2, párrafo tercero, letra b), y el apartado 3 del artículo 5 del mismo Reglamento y, por otra parte, que la plena efectividad de las restricciones establecidas en el artículo 5, apartado 2, párrafo tercero, letras b) y c), del Reglamento n.º 1370/2007 podría verse afectada si su cumplimiento no debiera controlarse en el marco del procedimiento de adjudicación mediante licitación.

29 En efecto, del considerando 18 del Reglamento n.º 1370/2007 se desprende, en su opinión, que la adjudicación directa de un contrato de servicio público relativo al transporte de viajeros debe estar sujeta a un marco reglamentario estricto con el fin de garantizar la equidad en las condiciones de competencia. Por lo tanto, la adjudicación directa de tal contrato debe considerarse una ventaja económica a la que no tendría derecho ningún operador en condiciones normales de mercado, de modo que dicha ventaja y los pagos correspondientes tienen efectos sobre la competencia. Señala que, por esta razón, el artículo 5, apartado 2, párrafo tercero, letra b), de dicho Reglamento prohíbe a los operadores internos participar en procedimientos de adjudicación mediante licitación fuera del territorio de la autoridad local competente. Dicho esto, para promover la apertura del mercado de los servicios de transporte público, el referido Reglamento establece, en su artículo 5, apartado 2, párrafo tercero, letra c), una excepción a esta prohibición, siempre que se reúnan una serie de requisitos, centrados en la renuncia a la prestación de un servicio adjudicado directamente. Las decisiones relativas a la futura organización de las actividades económicas del operador interno inciden en el precio propuesto por el licitador. Por lo tanto, para garantizar unas condiciones de competencia equitativas, es esencial que los requisitos establecidos en esta última disposición se controlen en el marco de los procedimientos de adjudicación mediante licitación.

30 Por consiguiente, el órgano jurisdiccional remitente considera necesario preguntar al Tribunal de Justicia, en primer lugar, si procede controlar, en el marco del procedimiento previsto en el artículo 5, apartado 3, del Reglamento n.º 1370/2007, los requisitos que se establecen en el artículo 5, apartado 2, párrafo tercero, letra c), de dicho Reglamento, relativos a la participación de un operador interno en un procedimiento de licitación.

31 En caso de respuesta afirmativa a esta cuestión, dicho órgano jurisdiccional debería examinar, en segundo lugar, la interpretación de los requisitos establecidos en el artículo 5, apartado 2, párrafo tercero, letra c), y su aplicación a los hechos del litigio principal. De esta disposición resulta que un operador interno puede participar en un procedimiento de licitación abierto siempre que, en primer lugar, el vencimiento del contrato de servicio adjudicado directamente se produzca en un plazo de dos años; en segundo lugar, se haya adoptado una decisión definitiva de someter a licitación equitativa los servicios de transporte de viajeros objeto de ese contrato, y, en tercer lugar, el operador interno no haya celebrado ningún otro contrato de servicio público adjudicado directamente.

32 En el presente asunto, según el órgano jurisdiccional remitente, es preciso, en primer lugar, determinar en qué momento deben reunirse todos los requisitos establecidos en el artículo 5, apartado 2, párrafo tercero, letra c), del Reglamento n.º 1370/2007 para la participación de un operador interno en un procedimiento de adjudicación mediante licitación. Dado que dicha participación queda confirmada por una oferta presentada por el licitador y que las decisiones relativas a la futura organización de las actividades económicas del operador interno pueden afectar al precio ofrecido por dicho licitador, deben reunirse los requisitos pertinentes en el momento de la presentación de la oferta.

33 El órgano jurisdiccional remitente indica que, no obstante lo anterior, los hechos del litigio principal ponen de manifiesto que la situación puede cambiar posteriormente. Así, en el caso de autos, la duración del contrato de servicio público adjudicado directamente se prorrogó en varias ocasiones sobre la base del artículo 5, apartado 5, del Reglamento n.º 1370/2007, lo que llevó a superar en total el plazo de dos años a partir de la presentación de la oferta, de modo que se plantea la cuestión de si ATD, como poder adjudicador, debería haber comprobado, en el momento de la adjudicación, si los requisitos del artículo 5, apartado 2, párrafo tercero, letra c), de dicho Reglamento seguían reuniéndose en el momento de la presentación de la oferta y si, por tanto, VR, en su condición de operador interno, debería haber sido excluida de la licitación.

34 El órgano jurisdiccional remitente suscribe la interpretación propuesta por la demandante en el litigio principal según la cual, en el marco de un procedimiento de adjudicación mediante licitación, deben tenerse en cuenta también los cambios en las circunstancias fácticas producidos después de la presentación de la oferta. En efecto, no cabe excluir que los requisitos establecidos en el artículo 5, apartado 2, párrafo tercero, letra c), del Reglamento n.º 1370/2007 solo se reúnan formalmente en el momento de la presentación de la oferta, en particular considerando la interdependencia entre la autoridad local competente y el operador interno. Dicho esto, el referido órgano jurisdiccional se inclina por suscribir la postura defendida por ATD y la OSCP, según la cual los cambios en las circunstancias fácticas acaecidos tras la presentación de una oferta deben considerarse desde el punto de vista de si afectan a la competencia leal entre los licitadores.

35 Por consiguiente, el órgano jurisdiccional remitente considera que procede dilucidar si el artículo 5, apartado 2, párrafo tercero, letra c), del Reglamento n.º 1370/2007 debe interpretarse en el sentido de que el poder adjudicador, al decidir sobre la adjudicación de un contrato público, está obligado a comprobar si se reúnen todos los requisitos establecidos en esa disposición en el momento de la presentación de la oferta, teniendo en cuenta incluso las circunstancias surgidas con posterioridad a la presentación de la oferta que puedan afectar a la competencia leal entre los licitadores.

36 En tercer lugar, dicho órgano jurisdiccional estima que es necesario plantear al Tribunal de Justicia una cuestión sobre si, como alega la demandante en el litigio principal, la prórroga de un contrato de servicio público adjudicado directamente debe asimilarse a la celebración de un nuevo contrato de servicio público adjudicado directamente, en el sentido del artículo 5, apartado 2, párrafo tercero, letra c), del Reglamento n.º 1370/2007. Dado que la extensión del período de ejecución del contrato se produce en el marco de un contrato existente, sin modificar las demás cláusulas de este, dicho órgano jurisdiccional duda de que el requisito establecido en esa disposición, que exige que «[el] operador interno […] no haya celebrado ningún otro contrato de servicio público adjudicado directamente», pueda ser objeto de una interpretación tan amplia.

37 Así las cosas, la Administratīvā rajona tiesa (Tribunal de Primera Instancia de lo Contencioso-Administrativo) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales siguientes:

«1) ¿Debe interpretarse el artículo 5 del Reglamento n.º 1370/2007 en el sentido de que, en el marco del procedimiento de licitación pública al que se refiere el apartado 3 de dicho artículo, han de comprobarse los requisitos establecidos en el apartado 2, [párrafo tercero,] letra c), de ese artículo para la participación de un operador interno en el procedimiento de licitación?

2) En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión prejudicial, ¿debe interpretarse el artículo 5, apartado 2, [párrafo tercero,] letra c), del Reglamento n.º 1370/2007 en el sentido de que el poder adjudicador, al decidir sobre la adjudicación del contrato, está obligado a comprobar si se cumplen todos los requisitos establecidos en esa disposición en el momento de presentación de la oferta, teniendo en cuenta incluso las circunstancias surgidas con posterioridad a la presentación de la oferta que puedan tener influencia en la competencia leal entre los licitadores?

3) En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión prejudicial, ¿debe interpretarse el artículo 5, apartado 2, [párrafo tercero,] letra c), del Reglamento n.º 1370/2007 en el sentido de que la prolongación del plazo de ejecución de un contrato de servicios celebrado con anterioridad constituye otro contrato de servicio público adjudicado directamente en el sentido de dicha disposición?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

Consideraciones preliminares

38 Procede recordar que el Reglamento n.º 1370/2007, tal como se desprende de su artículo 1, apartado 1, párrafo primero, contiene, en lo que se refiere a los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera, normas especiales que establecen modalidades de intervención en los regímenes generales de contratos públicos (véanse, en este sentido, las sentencias de 27 de octubre de 2016, Hörmann Reisen, C-292/15, EU:C:2016:817, apartados 44 a 46, y de 20 de septiembre de 2018, Rudigier, C-518/17, EU:C:2018:757, apartado 49), que estaban establecidos, en el momento de entrada en vigor de dicho Reglamento, en las Directivas 2004/17 y 2004/18, actualmente sustituidas, respectivamente, por 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 (DO 2014, L 94, p. 243), y por la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18 (DO 2014, L 94, p. 65).

39 A este respecto, el artículo 5 del Reglamento n.º 1370/2007 establece, en sus apartados 2 a 6, normas específicas de adjudicación de los «contratos de servicio público», en el sentido del artículo 2, letra i), de dicho Reglamento, relativos al transporte de viajeros por ferrocarril y carretera, ofreciendo a la «autoridad competente», tal como se define en el artículo 2, letra b), de este, la libertad de elegir entre un procedimiento de «adjudicación directa», en el sentido del

artículo 2, letra h), de dicho Reglamento, que se rige por su artículo 5, apartado 2, y un procedimiento de adjudicación mediante licitación, contemplado en el artículo 5, apartado 3, del mismo Reglamento.

40 No obstante, como se desprende de las frases segunda y tercera del artículo 5, apartado 1, del Reglamento n.º 1370/2007, la adjudicación de un contrato de servicio público relativo al transporte de viajeros en autobús o tranvía se rige, cuando dicho contrato no adopte la forma de contrato de concesión de servicios, no por las normas especiales previstas en el artículo 5, apartados 2 a 6, de dicho Reglamento, sino por las normas generales de adjudicación de contratos públicos establecidas por las Directivas 2014/24 y 2014/25 (véase, en este sentido, la sentencia de 27 de octubre de 2016, Hörmann Reisen, C-292/15, EU:C:2016:817, apartados 36 a 41).

41 En efecto, como ya ha declarado el Tribunal de Justicia, los contratos de servicio público de transporte de viajeros en autobús o tranvía que no sean concesiones de servicios ya estaban plenamente sujetos a las reglas generales de adjudicación de contratos públicos previstas en las Directivas 2004/17 y 2004/18 antes de la adopción del Reglamento n.º 1370/2007 (véase, en este sentido, la sentencia de 21 de marzo de 2019, Verkehrsbetrieb Hüttebräucker y Rhenus Veniro, C-266/17 y C-267/17, EU:C:2019:241, apartado 73).

42 En cambio, los contratos de «concesión de servicios», tal como se definen en el artículo 5, punto 1, letra b), de la Directiva 2014/23, relativos a los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera contemplados en el Reglamento n.º 1370/2007, están expresamente excluidos del ámbito de aplicación de esta Directiva por el artículo 10, apartado 3, de la misma.

43 De ello resulta que un contrato de servicio público de transporte de viajeros en autobús, como el controvertido en el litigio principal, solo está comprendido en el ámbito de aplicación de las disposiciones del artículo 5, apartados 2 y 3, del Reglamento n.º 1370/2007, a las que se refieren las tres cuestiones prejudiciales planteadas por el órgano jurisdiccional remitente, si constituye tal contrato de concesión de servicios. En consecuencia, procede responder a estas cuestiones basándose en la referida premisa, que, no obstante, corresponderá comprobar al referido órgano jurisdiccional.

Primera cuestión prejudicial

44 Mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 5, apartado 2, párrafo tercero, letra c), del Reglamento n.º 1370/2007 debe interpretarse en el sentido de que, cuando un operador interno, al que, con anterioridad, una autoridad local competente ha adjudicado directamente un contrato de servicio público, participa en un procedimiento de adjudicación mediante licitación, en el sentido del artículo 5, apartado 3, de dicho Reglamento, el poder adjudicador debe comprobar que dicho operador interno reúne los requisitos establecidos en el citado artículo 5, apartado 2, párrafo tercero, letra c), para determinar si tiene derecho a participar en tal procedimiento.

45 Procede recordar que el artículo 5, apartado 2, párrafo tercero, letra b), del Reglamento n.º 1370/2007 prohíbe, en virtud de una denominada exigencia de «limitación geográfica», que un «operador interno» en el sentido del artículo 2, letra j), de dicho Reglamento, al que una «autoridad local competente», tal como se define en el artículo 2, letra c), de este, haya adjudicado directamente un contrato de servicio público participe en un procedimiento de adjudicación mediante licitación fuera del territorio de dicha autoridad local.

46 No obstante, el artículo 5, apartado 2, párrafo tercero, letra c), del referido Reglamento establece que, a pesar de esta prohibición, un operador interno podrá participar en procedimientos de adjudicación mediante licitación siempre que reúna tres requisitos, a saber, en primer lugar, que dicha participación tenga lugar durante los dos años anteriores a la conclusión de su contrato de servicio público adjudicado directamente; en segundo lugar, que se haya adoptado una decisión definitiva de licitar equitativamente los servicios de transporte de viajeros que abarque dicho contrato, y, en tercer lugar, que el operador interno no haya celebrado ningún otro contrato de servicio público adjudicado directamente.

47 Por consiguiente, para responder a la cuestión prejudicial planteada, procede determinar si el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 5, apartado 2, párrafo tercero, letra c), del Reglamento n.º 1370/2007 se impone en el marco de un procedimiento de licitación, como el contemplado en el artículo 5, apartado 3, de dicho Reglamento, de modo que un operador interno deba quedar excluido de tal procedimiento en caso de incumplimiento de alguno de esos requisitos.

48 Según reiterada jurisprudencia, para interpretar una disposición del Derecho de la Unión, debe tenerse en cuenta no solo su tenor, sino también su contexto y los objetivos perseguidos por la normativa de la que forma parte (véase, en este sentido, la sentencia de 21 de diciembre de 2023, DOBELES AUTOBUSU PARKS y otros, C-421/22, EU:C:2023:1028, apartado 40 y jurisprudencia citada).

49 Por lo que respecta, en primer lugar, al tenor de las disposiciones pertinentes del Reglamento n.º 1370/2007, procede señalar que, según sus términos, inequívocos, el artículo 5, apartado 2, de dicho Reglamento enuncia, como se desprende de sus párrafos primero y tercero, las disposiciones aplicables cuando una autoridad local competente decide «adjudicar directamente» contratos de servicio público de transporte de viajeros a un «operador interno», tal como se define en el artículo 2, letra j), de dicho Reglamento. Entre los requisitos establecidos por esas disposiciones figuran los enunciados en la letra c) del referido artículo 5, apartado 2, párrafo tercero.

50 En cambio, el artículo 5, apartado 3, del Reglamento n.º 1370/2007 se aplica, según los términos igualmente claros de la primera frase de esta disposición, cuando una autoridad competente «recurra a un tercero», en lugar de a uno de sus propios operadores internos en el marco de un procedimiento de adjudicación directa, y «adjudi[que] los contratos de servicio público con arreglo a un procedimiento de licitación competitiva». Pues bien, la segunda frase de la citada disposición exige expresamente que ese procedimiento esté «abierto a cualquier operador», sin que se haga remisión a los requisitos establecidos en el artículo 5, apartado 2, párrafo tercero, de dicho Reglamento y sin que, en el referido artículo 5, apartado 3, figuren requisitos similares.

51 De ello se deduce, por una parte, que las autoridades competentes, cuando tienen la intención de adjudicar un contrato de servicio público de transporte de viajeros comprendido en el ámbito de aplicación de dicho Reglamento, están obligadas a recurrir bien al procedimiento de adjudicación directa, bien al procedimiento de adjudicación mediante licitación, y, por otra parte, que, cuando esas autoridades optan por este último procedimiento, deben abrirlo a todos los operadores, incluidos los operadores internos dependientes de otras autoridades competentes que hayan disfrutado de una adjudicación directa por parte de estas.

52 Así pues, del tenor de las disposiciones pertinentes del Reglamento n.º 1370/2007 se desprende que el artículo 5, apartado 2, párrafo tercero, letra c), de dicho Reglamento establece los requisitos de validez para los procedimientos de adjudicación directa exclusivamente, de modo

que la participación, por parte de un operador interno que haya disfrutado de tal adjudicación directa, en un procedimiento de adjudicación mediante licitación, en el sentido del artículo 5, apartado 3, del referido Reglamento, incumpliéndose alguno de los requisitos enunciados en dicho artículo 5, apartado 2, párrafo tercero, letra c), únicamente puede afectar a la validez de esa adjudicación directa, pero en ningún caso a la de su participación en el procedimiento de adjudicación mediante licitación. Por lo tanto, esta última disposición carece de pertinencia a efectos de la aplicación del citado artículo 5, apartado 3.

53 Corrobora esta interpretación, en segundo lugar, el contexto en el que se inscribe el artículo 5, apartado 2, párrafo tercero, letra c), del Reglamento n.º 1370/2007.

54 En efecto, esta disposición, en la medida en que precisa, tal como se desprende de los apartados 45 y 46 de la presente sentencia, la prohibición establecida en el artículo 5, apartado 2, párrafo tercero, letra b), de dicho Reglamento, contribuye, junto con este último, a determinar el alcance de la exigencia de limitación geográfica de las actividades del operador interno que en él se establece.

55 Pues bien, de la expresión «la condición para aplicar el presente apartado será», que introduce esta última disposición, se desprende, a la luz del considerando 18 de dicho Reglamento, que este requisito es una condición de validez de los procedimientos de adjudicación directa exclusivamente, a fin de garantizar la equidad en las condiciones de competencia, en particular cuando una autoridad nacional decida confiar la prestación de servicios públicos de transporte de viajeros a un operador interno.

56 En tercer lugar, la interpretación que figura en el apartado 52 de la presente sentencia, en tanto en cuanto permite a cualquier operador interno que haya disfrutado de una adjudicación directa participar en procedimientos de adjudicación mediante licitación, también es conforme con uno de los objetivos perseguidos por el Reglamento n.º 1370/2007, que, como se desprende de sus considerandos 6 y 7, es incrementar el recurso a estos procedimientos para la prestación de servicios públicos de transporte de viajeros. En efecto, según reiterada jurisprudencia, redunda en interés del Derecho de la Unión que se garantice la participación más amplia posible de licitadores en una licitación (sentencia de 8 de diciembre de 2022, BTA Baltic Insurance Company, C-769/21, EU:C:2022:973, apartado 36 y jurisprudencia citada).

57 A este respecto, si bien es cierto que algunos operadores internos podrían verse disuadidos de participar en procedimientos de adjudicación mediante licitación, ya que tal participación podría sancionarse con la invalidez de las adjudicaciones directas de las que hayan disfrutado, no es menos cierto que se preserva así la efectividad de los procedimientos de adjudicación mediante licitación, puesto que todo operador interno conserva plenamente el derecho a participar en tales procedimientos.

58 Por otra parte, procede subrayar que el artículo 5, apartado 3, del Reglamento n.º 1370/2007 exige que todo procedimiento de adjudicación mediante licitación no solo esté «abierto a cualquier operador», sino también que sea equitativo y que «respet[e] los principios de transparencia y no discriminación». Como ha alegado acertadamente la Comisión, incumbe, por tanto, a las autoridades competentes adoptar todas las medidas necesarias para garantizar el respeto de esos requisitos de conformidad con el principio de proporcionalidad, permitiendo así a todo operador interno que haya disfrutado de una adjudicación directa demostrar el carácter equitativo, transparente y no discriminatorio de su oferta.

59 Por consiguiente, procede responder a la primera cuestión prejudicial que el artículo 5, apartado 2, párrafo tercero, letra c), del Reglamento n.º 1370/2007 debe interpretarse en el sentido de que, cuando un operador interno, al que, con anterioridad, una autoridad local competente ha adjudicado directamente un contrato de servicio público, participa en un procedimiento de adjudicación mediante licitación, en el sentido del artículo 5, apartado 3, de dicho Reglamento, el poder adjudicador no debe comprobar que dicho operador interno reúne los requisitos establecidos en el citado artículo 5, apartado 2, párrafo tercero, letra c), para determinar si tiene derecho a participar en tal procedimiento.

Cuestiones prejudiciales segunda y tercera

60 Habida cuenta de la respuesta dada a la primera cuestión prejudicial, no procede responder a las cuestiones prejudiciales segunda y tercera.

Costas

61 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional remitente, corresponde a este resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Décima) declara:

El artículo 5, apartado 2, párrafo tercero, letra c), del Reglamento (CE) n.º 1370/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera y por el que se derogan los Reglamentos (CEE) n.º 1191/69 y (CEE) n.º 1107/70 del Consejo, en su versión modificada por el Reglamento (UE) 2016/2338 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de diciembre de 2016,

debe interpretarse en el sentido de que,

cuando un operador interno, al que, con anterioridad, una autoridad local competente ha adjudicado directamente un contrato de servicio público, participa en un procedimiento de adjudicación mediante licitación, en el sentido del artículo 5, apartado 3, del Reglamento n.º 1370/2007, en su versión modificada por el Reglamento 2016/2338, el poder adjudicador no debe comprobar que dicho operador interno reúne los requisitos establecidos en el citado artículo 5, apartado 2, párrafo tercero, letra c), para determinar si tiene derecho a participar en tal procedimiento.

Firmas