CNMC
COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA

ESTUDIO SOBRE EL TRANSPORTE INTERURBANO DE VIAJEROS EN AUTOBÚS

E/CNMC/006/19

Colección Estudios de mercado
E/CNMC/006/19
ISSN: 2792-5919
29 de junio de 2022

www.cnmc.es

La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) elabora la Colección Estudios de Mercado, utilizando una óptica de promoción de la competencia y de buena regulación, con la finalidad de emitir recomendaciones, no vinculantes, a Administraciones Públicas o a otros agentes con el objetivo de que la mejora en la competencia conduzca a la protección del bienestar y el interés general.

La CNMC difunde los estudios de mercado que componen la colección a través de su página web oficial: https://www.cnmc.es/ambitos-de-actuacion/promocion-de-la-competencia/mejora-regulatoria/estudios o web repositorio CNMC.

Se permite la reproducción solo si se cita la fuente.

ISSN: 2792-5919
Colección Estudios de Mercado
Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia
Estudio sobre el transporte interurbano de viajeros en autobús
E/CNMC/006/19
https://www.cnmc.es/expedientes/ecnmc00619
© CNMC, 2022

ESTUDIO SOBRE EL TRANSPORTE INTERURBANO DE VIAJEROS EN AUTOBÚS
E/CNMC/006/19

RESUMEN:

El estudio analiza el servicio de transporte interurbano de viajeros en autobús, desde la óptica de la competencia y los principios de regulación económica eficiente. En particular, el objetivo de este estudio es el análisis del sistema concesional en España, así como de las experiencias de liberalización europeas, con el fin de proponer recomendaciones a las autoridades competentes que mejoren las condiciones de competencia en el sector, así como el bienestar de los consumidores.

PALABRAS CLAVE: autobús interurbano; transporte de pasajeros; regulación; competencia.

CÓDIGOS JEL: L92; R4; O18; R48; K21.

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO 6

1. INTRODUCCIÓN 11

2. ANTECEDENTES 14

3. CARACTERIZACIÓN DEL MERCADO DE SERVICIOS DE AUTOBÚS INTERURBANO EN ESPAÑA 17

3.1. La regulación del sector 17

3.2. La evolución del sistema concesional 25

3.3. Caracterización económica del autobús interurbano 37

4. ANÁLISIS DEL SISTEMA CONCESIONAL DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA COMPETENCIA Y LA REGULACIÓN ECONÓMICA EFICIENTE 76

4.1. Restricciones en el diseño de los pliegos de licitación 76

4.2. Restricciones en la gestión del sistema concesional por las AA.PP. desde la óptica de la competencia 106

4.3. Limitaciones intrínsecas al modelo concesional 126

5. ANÁLISIS CUANTITATIVO DE LA EFICIENCIA DE LAS CONCESIONES DE AUTOBÚS INTERURBANO DEPENDIENTES DE LA AGE 150

5.1. El Análisis Envolvente de Datos (DEA) 150

5.2. Descripción de los datos y metodología empleada 152

5.3. Resultados 158

5.4. Conclusiones 174

6. OPORTUNIDADES Y RETOS DE LA LIBERALIZACIÓN DEL AUTOBÚS INTERURBANO 176

6.1. España en el contexto europeo 177

6.2. Las experiencias europeas de liberalización 178

6.3. Posible impacto de la liberalización en el mercado español 186

6.4. Retos para la liberalización efectiva del autobús interurbano 192

7. CONCLUSIONES 197

8. RECOMENDACIONES 199

PRIMERA. Liberalizar los servicios de transporte de viajeros en autobús para distancias superiores a 100 kilómetros 199

SEGUNDA. Mejorar el diseño de los pliegos de licitación para eliminar barreras a la competencia 203

TERCERA. Asegurar una adecuada gestión de las concesiones restantes 208
CUARTA. Mitigar las ineficiencias asociadas al sistema concesional 211
ANEXO I. LA REGULACIÓN AUTONÓMICA DEL TRANSPORTE EN AUTOBÚS INTERURBANO 217
ANEXO II. PRÓRROGAS AUTONÓMICAS DE LAS CONCESIONES DE AUTOBÚS INTERURBANO 219
ANEXO III. CASO PRÁCTICO: BENEFICIOS DE LA LICITACIÓN 221
ANEXO IV. EL ANÁLISIS ENVOLVENTE DE DATOS 223
ANEXO V. EXPERIENCIAS EUROPEAS DE LIBERALIZACIÓN DEL AUTOBÚS DE LARGA DISTANCIA 235
ANEXO VI. COMPARATIVA EUROPEA DE LAS AUTORIDADES REGULADORAS DEL TRANSPORTE EN AUTOBÚS 247
ANEXO VII. ESTIMACIÓN DEL COSTE PARA LA AA.PP. DE LA LIBERALIZACIÓN 250
BIBLIOGRAFÍA 261

RESUMEN EJECUTIVO

El autobús es el medio de transporte regular colectivo más utilizado por los viajeros en España y una importante herramienta de cohesión social y territorial, dada su relevancia para los usuarios de menor renta y para la conectividad de las regiones con menor densidad de población. Tradicionalmente, estas características han justificado la intervención pública en el sector, para garantizar un servicio público de transporte de una calidad suficiente para estos colectivos y localidades.

En España, esta intervención se ha realizado a través del sistema concesional, bajo el cual las empresas privadas de autobuses prestan el servicio en régimen de monopolio tras la obtención de una concesión administrativa que les otorga la explotación en exclusiva de unas determinadas rutas. Un aspecto esencial de este sistema es la competencia por el mercado, que, a través de la licitación de las concesiones, permite que el contrato se adjudique a la empresa que oferte las mejores condiciones para los usuarios y Administraciones Públicas (AA.PP.).

En los últimos años, un gran número de países europeos han liberalizado sus servicios interurbanos de transporte en autobús de media y larga distancia, con resultados positivos para los usuarios, en términos de menores precios, un aumento de la conectividad, de la frecuencia y de la calidad del servicio. Como resultado, España representa actualmente el mayor mercado europeo que mantiene un sistema concesional. A la luz de las experiencias de liberalización europeas, la Comisión Europea ha aprobado una Propuesta de modificación del Reglamento 1073/2009, que liberalizaría los trayectos nacionales superiores a 100 kilómetros. Esta propuesta ha sido aprobada por el Parlamento Europeo y está pendiente de aprobación por el Consejo de la UE.

El objetivo de este estudio es el análisis del sistema concesional en España, así como de las experiencias de liberalización europeas, con el fin de proponer recomendaciones a las autoridades competentes que mejoren las condiciones de competencia en el sector así como el bienestar de los consumidores[1].

El análisis efectuado sugiere que el sistema concesional español presenta algunos aspectos con margen de mejora desde el punto de vista de la competencia y la regulación económica eficiente.

[1] En buena medida, este análisis se ha efectuado gracias a la información aportada, en un ejercicio de transparencia y colaboración, por el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (MITMA) y todas las Comunidades Autónomas (CC.AA.), excepto Andalucía y Aragón, que no han contestado al requerimiento de la CNMC, mientras que Castilla-La Mancha únicamente ha podido proporcionar información referente al último trimestre de 2019.

En primer lugar, la redacción actual de los pliegos de licitación no estaría favoreciendo la existencia de unas condiciones de competencia adecuadas en los concursos. Así, resulta habitual que los pliegos no justifiquen la falta de división en lotes de los contratos, sacándose a concurso concesiones de gran tamaño que resultan de la unificación de contratos anteriores. La duración de las concesiones tampoco se ajusta a las condiciones de explotación de los contratos, lo que retrasa su licitación. Además, resulta habitual que los pliegos requieran que el nuevo contratista adscriba un número mínimo de vehículos y de personal a la concesión, reduciendo su autonomía para conseguir ganancias de eficiencia. Por otro lado, los pliegos imponen criterios de acreditación de solvencia técnica excesivos, que pueden excluir a los nuevos operadores, resultar discriminatorios y dificultar el crecimiento de las empresas. Por último, se detecta una baja ponderación de la oferta económica, con fórmulas que desincentivan las ofertas más competitivas, y umbrales de anormalidad conservadores para la práctica habitual en el sector.

En segundo lugar, en la mayor parte de los casos se observa un retraso considerable en la convocatoria de licitaciones. Como consecuencia, en la actualidad la mayor parte del sector en España no ha sido expuesto a la competencia en las últimas décadas, ya sea esta por el mercado o en el mercado. Así, a las prórrogas generales de los contratos vigentes adoptadas a principios de la década de los noventa, se añaden las prórrogas posteriores aprobadas por un gran número de Comunidades Autónomas (CC.AA.), que han cerrado la mayor parte del mercado autonómico a la competencia hasta la actualidad. Por su parte, el Ministerio de Transportes ha encontrado dificultades que han retrasado el proceso de licitación de las concesiones estatales, que se encuentran en su mayor parte caducadas. El estudio presenta un análisis cuantitativo que muestra indicios del importante coste que tienen la ausencia de licitaciones y la caducidad de los contratos sobre la eficiencia de los operadores.

En tercer lugar, el sistema concesional presenta una serie de limitaciones inherentes al propio sistema de competencia por el mercado, pero cuya incidencia podría mitigarse si se adoptaran una serie de mejoras. Entre estas limitaciones, se encuentran la existencia de asimetrías de información entre la AA.PP. y el concesionario, y entre este y el resto de licitadores, que dificultan la planificación y regulación del sector y confieren ventajas competitivas al incumbente. Asimismo, la planificación administrativa de la red podría ser ineficiente y no ajustarse a la demanda. Por su parte, el sistema concesional se fundamenta sobre la subvención cruzada de los trayectos no rentables por los usuarios de los trayectos rentables, en una cuantía no transparente, que puede desincentivar el transporte en autobús y tener implicaciones en términos de

equidad. A su vez, el sistema concesional posibilita distorsiones en mercados conexos, como el transporte internacional o discrecional, que se segmentan por vía de la regulación para proteger de la concurrencia a las concesiones regulares. Por último, el propio sistema concesional podría incentivar la conflictividad judicial de los pliegos de licitación, e imponer costes adicionales para AA.PP. y operadores ligados a la celebración de concursos, la gestión y supervisión de las concesiones, o de representación ante las AA.PP. o los tribunales.

Las deficiencias que presenta el sistema concesional español sugieren que el sector podría beneficiarse de una liberalización en línea con la propuesta por la Comisión Europea. Esto podría traer importantes beneficios para los consumidores en términos de un menor precio, mayor número de frecuencias y calidad del servicio, así como un diseño de la red de transporte público más eficiente y multimodal. La liberalización requeriría el replanteamiento de la financiación del servicio en las líneas deficitarias y plantearía retos en la gestión de los conflictos entre los servicios comerciales y las concesiones restantes, de cara a garantizar que la compensación que perciban estas últimas no distorsione la competencia en el mercado libre. Por último, también es necesario garantizar el acceso a las infraestructuras de las estaciones de autobuses en igualdad de condiciones y promover la competitividad de los operadores de menor tamaño para que continúen creando presión competitiva sobre el mercado y, también, sobre los potenciales operadores de plataformas de movilidad en autobús que pudieran entrar en el mercado.

La valoración realizada por la CNMC del sector del transporte interurbano de viajeros en autobús en España permite establecer las siguientes recomendaciones, con el objetivo de mejorar las condiciones de competencia en el sector y la eficiencia en la prestación del servicio. Las medidas propuestas tienen carácter complementario, por lo que sería recomendable que se aplicaran en su conjunto:

1. **Liberalizar los servicios de transporte de viajeros en autobús para distancias superiores a 100 kilómetros**. Igualmente, se propone establecer un organismo regulador independiente, que supervise el proceso de liberalización. El regulador se encargaría de supervisar las condiciones de acceso a las estaciones de autobuses, conforme a un nuevo procedimiento de acceso, y resolver los conflictos entre los servicios comerciales y las concesiones restantes, a través de la implementación de un test de equilibrio económico. A su vez, para materializar las ganancias de eficiencia de la liberalización, se recomienda reevaluar la cobertura actual del sistema concesional, garantizando aquellas conexiones no cubiertas por el mercado

liberalizado cuya cobertura sea considerada de interés general y asegurando una financiación suficiente para estos servicios. Para evitar los subsidios cruzados entre las concesiones y los servicios comerciales, sería necesario asegurar la transparencia y separación contable de la operación de las concesiones restantes y su licitación. Por último, para promover la competitividad de los operadores de menor tamaño, se recomienda que los operadores de plataforma permitan el acceso a los datos de operación de los operadores con los que subcontraten y que se abstengan de prohibirles la contratación con otros operadores de plataforma.

2. **Mejorar el diseño de los pliegos de licitación,** para eliminar barreras a la competencia y asegurar una gestión eficiente de las concesiones restantes. Se recomienda favorecer la división en lotes y una menor duración de los contratos, siempre que sea posible, y eliminar las obligaciones de adscripción de flota y personal a las concesiones. El personal subrogado debería ser únicamente aquél vinculado a la concesión. A su vez, se recomienda relajar los requisitos de solvencia técnica y económica exigidos hasta el mínimo indispensable, garantizando que puedan ser cumplidos por nuevos entrantes, cuantificando la experiencia en términos del *output* de la prestación y evitando la imposición de exigencias que discriminen a los operadores de mercados conexos, o aquellos de menor tamaño que concurran en UTE. En lo referente a la oferta económica, debería ser decisiva para la adjudicación del contrato, frente a la oferta técnica, en cuya valoración se deberían priorizar los criterios objetivos puntuables de forma automática. Por último, se recomienda reforzar la cooperación interterritorial en el diseño de los pliegos, colaborando para establecer un pliego-tipo, que refuerce la seguridad jurídica de los operadores y asegure unas condiciones de competencia adecuadas en los concursos.

3. **Asegurar una adecuada gestión de las concesiones restantes** por parte de las AA.PP. En particular, se recomienda licitar las concesiones caducadas, conforme a un calendario de licitaciones planificado con antelación y que respete el orden de caducidad. Las AA.PP. deberían espaciar las licitaciones para fomentar la presentación de ofertas por los operadores de menor tamaño, evitando la licitación simultánea de todo el mapa. A su vez, es deseable que las AA.PP. que cuentan actualmente con concesiones caducadas las liciten para evitar solaparse con las licitaciones del resto. Para incentivar una correcta planificación, se recomienda modificar la LOTT para que se declaren liberalizados los servicios una vez transcurridos dos años desde su caducidad en ausencia de convocatoria de un nuevo concurso. Por último, se propone reformar la LOTT y la normativa autonómica para reforzar

los límites a la modificación sustancial de los contratos vigentes, y respetar el carácter excepcional de las prórrogas de los contratos.

4. **Mitigar las ineficiencias asociadas al sistema concesional**. Se recomienda que las AA.PP. refuercen las obligaciones de transparencia de los concesionarios, para mejorar la planificación de la red y la supervisión de la gestión. Las AA.PP. deberían garantizar el acceso libre y transparente a los datos de operación de la concesión, para permitir que los potenciales licitadores puedan planificar sus ofertas con antelación. Por otro lado, la CNMC propone una revisión del marco institucional vigente para garantizar una representación equilibrada de todos los agentes involucrados, incluyendo las asociaciones de usuarios y las de operadores de menor tamaño. También se propone la introducción de mejoras en el diseño de los contratos, introduciendo fórmulas contractuales que fomenten la calidad del servicio, y de la red de transporte público, fomentando la iniciativa privada en la planificación. Con el fin de optimizar el gasto público en transporte, se recomienda que las AA.PP. refuercen la cooperación interterritorial, abordando el diseño de la red de transporte público desde una perspectiva integral y multimodal. Por último, se propone la eliminación de la segmentación artificial de los mercados conexos, permitiendo la libre prestación de servicios, con sujeción a comunicación previa de los servicios reiterados para garantizar el equilibrio de las concesiones restantes.

1. INTRODUCCIÓN

El autobús es el medio de transporte regular colectivo más utilizado por los viajeros en España, siendo elegido en el 53% de los trayectos interurbanos realizados durante 2020. A su vez, representa una importante herramienta de cohesión social y territorial del país, por su relevancia para la movilidad de los usuarios de menor renta y de los habitantes de áreas con menor densidad de población no conectadas por otros medios de transporte.

Estas características han motivado la intervención pública en el sector, para garantizar un servicio público de transporte de una calidad suficiente para estos colectivos y localidades. Desde 1924, esta intervención ha tomado la forma de un sistema concesional, bajo el cual las empresas privadas de autobuses prestan el servicio en régimen de monopolio tras la obtención de una concesión administrativa que les otorga la explotación en exclusiva de unas determinadas rutas.

Desde principios de los años 90, el Gobierno comenzó a impulsar una cierta liberalización del sector, que se intensificó a partir de 2007, licitando los contratos dependientes de la Administración General del Estado conforme a un sistema de competencia por el mercado. Por otra parte, en ese mismo año se aprobó el *Reglamento 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*, que homogeneizó la regulación de los servicios públicos nacionales, limitando la duración de las concesiones y estableciendo un sistema de acceso al mercado a través de la licitación. Dos años más tarde, el *Reglamento 1073/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de octubre de 2009, por el que se establecen normas comunes de acceso al mercado internacional de los servicios de autocares y autobuses* liberalizaría el transporte internacional de viajeros en autobús, abriendo el mercado de transporte internacional a transportistas de todos los Estados miembros.

A pesar de las iniciativas anteriores, en la actualidad la mayor parte del sector en España no ha sido expuesto a la competencia, ni *en el mercado* ni *por el mercado*. Por una parte, el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (MITMA) ha encontrado dificultades que han retrasado el proceso de licitación de las concesiones estatales, una parte de las cuales no ha sido licitada ninguna vez en los últimos treinta años. Por otra parte, la mayoría de las Comunidades Autónomas (CC.AA.) prorrogaron las concesiones de su competencia antes de la entrada en vigor del Reglamento 1370/2007, de forma que la mayor parte del mercado de concesiones autonómicas ha quedado cerrada a la competencia.

En los últimos años, varios países europeos han liberalizado sus servicios nacionales de transporte interurbano en autobús, introduciendo una serie de normas con el objeto de salvaguardar los servicios de transporte público locales y de cercanías. En estos países, la liberalización ha ido acompañada de una reducción de las tarifas y un aumento de las frecuencias, de las conexiones y de la demanda de servicios. Estas experiencias positivas han motivado la adopción por la Comisión Europea de una Propuesta de modificación del Reglamento 1073/2009[2], que liberalizaría los trayectos nacionales superiores a 100 km, con el objeto de reforzar el mercado interior de transporte de viajeros por carretera en autobús.

En la actualidad, el sector se enfrenta a varios retos. Las restricciones a la movilidad adoptadas durante 2020 para contener el avance de la pandemia han afectado notablemente a los operadores, causando una caída considerable de la demanda, que ha motivado la intervención de las Administraciones Públicas (AA.PP.) a través de la concesión de ayudas y la reducción de la oferta. A su vez, España se encuentra inmersa en el proceso de liberalización del ferrocarril de viajeros, el principal competidor intermodal del autobús, lo que hará necesaria una reorganización de la oferta que tenga en cuenta los beneficios de la competencia y complementariedad entre ambos modos. De cara al futuro, el sector deberá enfrentar la doble transición digital, que aproveche los beneficios de las nuevas tecnologías para los consumidores, y energética, que reduzca las emisiones de los vehículos.

En el contexto actual, la CNMC considera que es necesario reevaluar el modelo concesional de prestación de servicios regulares de transporte en autobús, analizando sus posibilidades de mejora y los beneficios de una eventual liberalización en línea con la citada propuesta europea. Con el presente estudio, la CNMC busca contribuir al diseño de un marco económico y jurídico adecuado para el transporte de viajeros que aborde con éxito los retos planteados.

El estudio se ha llevado a cabo a través de un intenso trabajo de análisis de la regulación y la literatura académica relevante, el análisis comparado con otros países, la información aportada por todos los participantes en la consulta pública efectuada entre diciembre de 2019 y febrero de 2020, a la que se recibieron 234 respuestas, y la información aportada, en respuesta a requerimientos de información de esta CNMC, por el MITMA y por la mayoría de las CC.AA. y por varias asociaciones y empresas de transporte. Debe señalarse que Andalucía y Aragón no han contestado a los requerimientos de información de la CNMC,

[2] Propuesta de Reglamento del Parlamento europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento CE n.º 1073/2009, relativo a las normas comunes de acceso al mercado internacional de los servicios de autocares y autobuses.

mientras que Castilla-La Mancha únicamente ha proporcionado información referente al último trimestre de 2019, lo que ha limitado las posibilidades de realizar comparaciones válidas entre territorios.

El presente documento consta de 8 apartados, incluyendo la introducción, estructurados de la siguiente manera: el apartado 2 presenta los antecedentes de actuaciones de la CNMC en el sector del transporte regular de viajeros en autobús. El apartado 3 caracteriza el mercado de servicios de autobús interurbano en España, desde una perspectiva histórica, jurídica y económica. El apartado 4 analiza el sistema concesional actual desde el punto de vista de la competencia y la regulación económica eficiente. El apartado 5 contiene un análisis cuantitativo de la eficiencia de las concesiones estatales de autobús. El apartado 6 analiza las experiencias de liberalización en Europa, identificando los beneficios y riesgos para la competencia encontrados, y valora la introducción de competencia en el mercado en España. El apartado 7 presenta las principales conclusiones extraídas de los análisis anteriores. Por último, el apartado 8 recoge las principales recomendaciones que, a juicio de la CNMC, deberían adoptarse para mejorar el funcionamiento competitivo del sector.

2. ANTECEDENTES

El sector del transporte interurbano de viajeros en autobús ha sido objeto de análisis por la CNMC y sus predecesoras en numerosas ocasiones, a través de estudios, informes de proyectos normativos, expedientes y resoluciones, vinculados a las competencias en materia de promoción y defensa de la competencia.

Uno de los primeros análisis del sector se realizó en el informe del antiguo Tribunal de Defensa de la Competencia (TDC) "Remedios políticos que pueden favorecer la libre competencia en los servicios y atajar el daño causado por los monopolios" de 1993[3]. En este informe se abogaba por mantener el sistema de concesiones administrativas para el transporte regular de viajeros, pero asegurando la competencia por los contratos, limitando su duración a diez años y admitiendo una mayor flexibilidad en la prestación del servicio[4], proponiendo la introducción de competencia en el mercado de forma experimental en alguno de los corredores.

El TDC profundizó en el análisis del transporte regular con ocasión del expediente de concentración entre Alianza Bus y ENATCAR[5], por el que se privatizaba esta última, en su momento empresa líder del sector, siendo adquirida por un consorcio participado en un 75% por ALSA, el segundo mayor competidor. En su informe, el TDC constató la existencia de restricciones a la competencia en la legislación vigente, que favorecían a los operadores instalados[6], y autorizó la operación sujeta a condiciones[7].

Los hallazgos de este y otros expedientes de concentración sirvieron de base al informe de la Comisión Nacional de Competencia (CNC) "La competencia en el transporte interurbano de viajeros en autobús en España"[8], publicado en 2008, que realizaba por primera vez un análisis de las concesiones autonómicas, así

[3] TDC (1993), págs. 110-115.

[4] El informe abogaba por una mayor flexibilidad en las frecuencias, paradas, horarios y vehículos utilizados en el servicio, permitiendo a los operadores tomar viajeros a lo largo de la ruta.

[5] TDC (1999).

[6] En concreto, el informe destacaba la excesiva duración de las concesiones, el fuerte incremento del plazo concesional en los casos de unificación de líneas, la preferencia por el antiguo contratista en los concursos y la escasa ponderación de las tarifas, como posibles indicios de una captura del regulador en el transporte regular de viajeros (TDC, 1999, pág. 35).

[7] El TDC impuso las siguientes condiciones: i) que ENATCAR renunciara a los plazos vigentes de todas sus concesiones, de forma que estas terminasen en 2005; ii) que el grupo resultante renunciara a adquirir nuevas concesiones; y iii) que ALSA transmitiera sus participaciones en la empresa ANSA, controlada de forma conjunta con el tercer mayor competidor. Estas condiciones fueron relajadas por el Acuerdo del Consejo de Ministros del 14 de abril de 2000.

[8] CNC (2008).

como de las condiciones aplicables a los pliegos de licitación de las concesiones estatales, que habían empezado a renovarse en el año 2007. El informe destacaba la necesidad de mejorar las condiciones de competencia en los concursos, en particular en lo relativo a la duración de las concesiones, los requisitos de experiencia exigidos, el reducido peso de la tarifa y las expediciones en los concursos o el derecho de preferencia del antiguo titular, entre otros.

Con posterioridad, la CNC y la CNMC han elaborado varios informes de seguimiento de la renovación de las concesiones estatales, analizando las restricciones a la competencia recogidas en los pliegos[9], así como de las modificaciones introducidas en la normativa sectorial[10]. En 2010, la CNC publicó un informe en el que criticaba la prórroga de las concesiones autonómicas[11], y posteriormente impugnó las prórrogas aprobadas en Galicia y Comunidad Valenciana[12]. En 2018, la CNMC formuló un requerimiento previo al Ministerio de Fomento solicitando la anulación de determinados aspectos de los pliegos de la licitación de la concesión de servicio público de transporte regular de viajeros de uso general por carretera entre Madrid, Toledo y Piedrabuena[13]. Finalmente, en un ámbito distinto al abordado en el presente estudio, cabe recordar que en 2020, la CNMC publicó un informe sobre las licitaciones de los servicios de transporte regular en los ámbitos escolar, laboral y sanitario[14].

Por otra parte, tanto la CNMC como sus predecesoras han analizado varios expedientes de concentración en el sector, además del anteriormente citado Alianza Bus/ENATCAR[15]. En lo que se refiere a conductas prohibidas, se han sancionado conductas de reparto de licitaciones y de servicios en los mercados conexos de transporte escolar y transporte discrecional de viajeros en Baleares,

[9] CNC (2010a), CNMC (2014).

[10] CNC (2012), CNMC (2017).

[11] CNC (2010b).

[12] Ver expedientes LA/01/2010 (Comunidad Valenciana) y LA/02/2010 (Galicia). Mediante sentencias de 14 de marzo de 2016 (STS 1067/2016 y STS 1068/2016), el Tribunal Supremo confirmó las impugnaciones de la CNC en ambos asuntos.

[13] Ver CNMC, Memoria 2018, pp. 63 y 64. Posteriormente, la Dirección General de Transporte Terrestre del Ministerio de Fomento aprobó una Resolución por la que declaró desistidos los procedimientos de adjudicación de una serie de contratos de concesión de servicios públicos de transporte regular de viajeros de uso general por carretera, siendo uno de ellos el relativo a la ruta entre Madrid, Toledo y Piedrabuena.

[14] CNMC (2020a).

[15] Destacan los expedientes N/06127: DOUGHTY HANSON / AVANZA, N-05091 NEG / GTI / TURYEXPRESS / DABILU, C-106/07 NATIONAL EXPRESS / CONTINENTAL AUTO / MOVELIA, C-0107/08 NATIONAL EXPRESS / TRANSPORTE COLECTIVOS y C/1043/19 AVANZA/GRUPO PESA.

Murcia, Navarra y Cantabria[16], así como un abuso de posición de dominio en el acceso a los servicios de la Estación Sur de Autobuses de Madrid[17].

Por último, el presente estudio se inició el 16 de diciembre de 2019[18] con una fase de consulta pública, que estuvo abierta hasta el 7 de febrero de 2020[19], en la que se recibieron 234 respuestas de consumidores, operadores de autobuses y académicos del sector.

[16] Ver expedientes S/DC/0512/14: transporte balear de viajeros, SAMUR/02/18: transporte escolar Murcia, SANAV/02/19: transporte escolar de viajeros Navarra, y S/0011/19: transporte cántabro de viajeros.

[17] Expediente del TDC 627/07: Estación Sur de Autobuses.

[18] La nota de prensa de inicio del estudio puede consultarse aquí.

[19] El texto original de la consulta y las respuestas recibidas pueden descargarse aquí.

3. CARACTERIZACIÓN DEL MERCADO DE SERVICIOS DE AUTOBÚS INTERURBANO EN ESPAÑA

Los servicios de autobuses interurbanos conectan poblaciones situadas en términos municipales distintos. Es uno de los modos de transporte colectivo más utilizados en España, especialmente relevante para los colectivos con menor acceso a un vehículo privado, y supone un importante instrumento de vertebración territorial del país.

Dentro de los servicios de autobuses interurbanos, podemos diferenciar entre los servicios regulares, que se prestan de forma continuada sujetos a un horario, y los servicios discrecionales. Así, mientras que los últimos están liberalizados en España, pudiendo prestarse por cualquier operador que cuente con una autorización que le habilite para el transporte terrestre de viajeros, para operar servicios regulares de viajeros es preciso contar con una concesión administrativa.

El presente estudio aborda los servicios de transporte interurbano regular de viajeros en autobús, que en España están sujetos a un régimen concesional. El análisis se ha restringido a los servicios de uso general, que están abiertos a cualquier usuario, frente a los servicios especiales, que se dirigen a colectivos específicos, fundamentalmente transporte laboral y escolar. Estos últimos están sujetos a la obtención de una autorización previa especial de la Administración, o, en ocasiones, de una concesión[20].

3.1. La regulación del sector

Al igual que otros medios de transporte, los servicios de transporte interurbano en autobús han estado tradicionalmente sujetos a intervención pública tanto en España como en otros Estados miembros. La intervención administrativa en el sector vendría justificada por la necesidad de asegurar la movilidad de los ciudadanos en aquellos servicios que no presentan un interés comercial para los operadores.

En la Unión Europea coexisten varias formas de intervención administrativa en el sector, pudiendo diferenciarse entre regulaciones en las que la iniciativa para la prestación de nuevos servicios recae sobre los operadores de aquellas en las que la iniciativa corresponde a las autoridades[21]:

[20] Ver CNMC (2020a)

[21] Van de Velde (2010), pág. 14.

- En los Estados con *iniciativa de mercado*, los operadores proponen el establecimiento de un nuevo trayecto a las autoridades reguladoras. El regulador autoriza el servicio tras verificar el cumplimiento de unas condiciones determinadas, que pueden ser desde simples trámites administrativos hasta exigentes condiciones destinadas a proteger a los servicios existentes o a los servicios de transporte en ferrocarril. Este tipo de esquema regulatorio se aplica tradicionalmente en países como Alemania o Suecia, y ha sido adoptado recientemente por Italia y, parcialmente, por Francia[22].
- En los Estados con *iniciativa pública*, la iniciativa para establecer nuevos servicios de autobús interurbano corresponde a las autoridades. En estos países, la autoridad decide los principales parámetros del servicio, como el recorrido, la frecuencia o su precio, y decide si lo presta de manera directa o encarga su prestación a operadores privados a través de concesiones administrativas. Esta es la regulación vigente en España o Grecia.

A continuación, se describe el marco regulatorio europeo de los servicios de autobús interurbano, así como la ordenación de la actividad en España y sus Comunidades Autónomas.

3.1.1. El marco jurídico europeo

En el ámbito europeo, la regulación de los **servicios de autobús interurbano nacionales** está recogida en el Reglamento 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.

Este Reglamento establece un marco regulatorio muy amplio que da cabida a la disparidad de legislaciones nacionales vigentes en los distintos Estados miembros, pero que impone ciertas restricciones a la intervención administrativa en el sector. En concreto, el Reglamento permite la intervención administrativa en el mercado únicamente con el fin de garantizar servicios *"más frecuentes, más seguros, de mayor calidad y más baratos que los que el simple juego del mercado hubiera permitido prestar"*[23].

Entre las formas de intervención administrativa previstas por el Reglamento, se encuentran tanto el establecimiento de reglas generales de prestación del

[22] En Francia, los servicios con una distancia entre paradas superior a 100 kilómetros están desregulados y no precisan de autorización administrativa.

[23] Artículo 1 del Reglamento 1370/2007.

servicio como la prestación directa o indirecta de los servicios por las autoridades. En este último caso, el Reglamento exige que la adjudicación del servicio a un operador se realice mediante un **procedimiento de licitación equitativo**[24], con algunas excepciones para los contratos de menor cuantía o en situaciones de emergencia[25].

A su vez, el Reglamento establece una serie de condiciones en el supuesto de que la autoridad encargue la prestación del servicio a un operador a cambio de una compensación, o de un derecho exclusivo de operación, como ocurre en España.

- En primer lugar, se exige la firma de **un contrato de servicio público**[26] que especifique las obligaciones del operador, el reparto de los costes y los ingresos entre el operador y la autoridad y que determine el cálculo de la compensación, de forma que esta no sea excesiva[27].
- Se establece una **duración máxima del contrato** de servicio público de diez años[28], prorrogable por un plazo que no puede superar la mitad de la duración original del contrato. Además, la prórroga sólo puede ejercitarse cuando esté justificado por las condiciones de amortización de los activos aportados por el operador que sean significativos para la prestación del servicio[29].

El Reglamento 1370/2007 entró en vigor el 3 de diciembre de 2009[30]. Sin embargo, el Reglamento introdujo un periodo transitorio para la plena aplicación de la obligación de licitar los contratos, que terminó el 3 de diciembre de 2019, con el fin de que los Estados miembros fueran introduciendo progresivamente la competencia en la adjudicación de sus contratos de servicio público[31]. En cuanto a los contratos firmados con anterioridad a la entrada en vigor del Reglamento, este impone algunos límites a su duración en función de la fecha y del procedimiento de adjudicación empleados, estableciendo un periodo de

[24] Artículo 5.3 del Reglamento 1370/2007.

[25] El artículo 5.5 del Reglamento 1370/2007 prevé la posibilidad de prórroga o adjudicación directa del contrato en caso de interrupción del servicio o de riesgo inminente de interrupción, por un plazo inferior a dos años.

[26] Artículo 3.1 del Reglamento 1370/2007.

[27] Artículos 4.1 y 4.2 del Reglamento 1370/2007.

[28] Artículo 4.3 del Reglamento 1370/2007.

[29] Artículo 4.4 del Reglamento 1370/2007.

[30] Artículo 12 del Reglamento 1370/2007.

[31] Artículo 8.2 del Reglamento 1370/2007.

transición durante el cual estos contratos convivirán con los adjudicados tras la entrada en vigor del Reglamento[32].

Si bien la regulación europea admite un amplio abanico de intervenciones en los servicios nacionales de transporte de viajeros en autobús, los **servicios internacionales** se encuentran liberalizados desde el 4 de diciembre de 2011, tras la entrada en vigor del Reglamento 1073/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de octubre de 2009, por el que se establecen normas comunes de acceso al mercado internacional de los servicios de autocares y autobuses.

De esta forma, los operadores de autobús que cuenten con una licencia de la UE pueden prestar servicios regulares de transporte internacional de viajeros en autobús entre Estados miembros, tras la obtención de una autorización[33]. Esta autorización permite que los operadores internacionales presten servicios "de cabotaje" en un Estado miembro, transportando viajeros entre distintos puntos de su territorio en el marco de un trayecto regular internacional.

Recientemente, tras las experiencias positivas de liberalización de los servicios de autobús interurbano de algunos Estados miembros, la Unión Europea ha iniciado la tramitación de una Propuesta de modificación del Reglamento 1073/2009[34], que extiende la liberalización a los trayectos nacionales superiores

[32] En concreto, el artículo 8.3 del Reglamento 1370/2007 impone los siguientes límites a la duración de los contratos vigentes:

- Los contratos adjudicados mediante licitación pueden continuar hasta su expiración si han sido adjudicados antes del 26 de julio de 2000, y durante un máximo de 30 años si fueron adjudicados entre esta fecha y el 3 de diciembre de 2009.
- Los contratos adjudicados por procedimientos distintos de una licitación equitativa pueden continuar hasta su expiración, hasta una duración máxima de 30 años si fueron adjudicados antes del 26 de julio de 2000, y con una duración similar a las duraciones previstas en el Reglamento si fueron adjudicados entre esta fecha y el 3 de diciembre de 2009.

[33] El Reglamento 1073/2009 relaja las condiciones de obtención de la autorización prevista en el Reglamento 684/92, al que deroga, y permite denegarla únicamente cuando el nuevo servicio comprometa la viabilidad de un contrato de servicio público en los tramos directos afectados, o cuando su objetivo principal no sea transportar viajeros entre puntos situados en diferentes Estados miembros.

[34] Propuesta de Reglamento del Parlamento europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento CE n.º 1073/2009, relativo a las normas comunes de acceso al mercado internacional de los servicios de autocares y autobuses.

a 100 km. Esta propuesta ha sido aprobada parcialmente por el Parlamento Europeo[35] y está pendiente de aprobación por el Consejo de la UE[36].

3.1.2. El marco jurídico estatal

En España, las competencias para regular y planificar los servicios de autobús interurbano están repartidas entre el Estado y la CC.AA., en función del recorrido del trayecto en cuestión. De acuerdo con el reparto constitucional en materia de transporte terrestre, las Comunidades Autónomas son competentes para organizar el transporte terrestre que discurra en el interior de su territorio[37], mientras que el Estado lo es sobre el transporte terrestre que circule sobre el territorio de más de una Comunidad[38].

El Estado ha ejercido sus competencias en materia de transporte terrestre a través de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (LOTT) y del Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres (ROTT).

La LOTT recoge el principio de iniciativa pública al declarar los servicios de autobús interurbano como servicios públicos de titularidad de la Administración[39]. Dentro de la Administración General del Estado (AGE), el órgano encargado de ejercer las competencias estatales en materia de transporte es el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (MITMA)[40]. Por tanto, es el encargado de planificar el transporte interurbano regular de viajeros en autobús de uso

[35] El Parlamento Europeo ha aprobado la Propuesta aperturista de la Comisión en primera lectura, si bien introduce algunas enmiendas destinadas a proteger los servicios sujetos a Obligaciones de Servicio Público (OSP). Las enmiendas limitan la liberalización a los trayectos interurbanos, excluyendo trayectos urbanos y suburbanos, e introducen la posibilidad de denegar la autorización a nuevos servicios comerciales en dos situaciones: cuando el nuevo servicio comprometa el equilibrio económico de una OSP existente; y cuando el regulador independiente aprecie que el solicitante planea ofertar sus servicios por debajo de su valor normal durante un largo periodo de tiempo, y que esta conducta puede conducir a un falseamiento de la justa competencia. El texto aprobado puede consultarse aquí.

[36] El estado de tramitación del documento puede consultarse aquí.

[37] Artículo 148.1.5ª de la Constitución Española.

[38] Artículo 149.1.21ª de la Constitución Española.

[39] Artículo 71 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres.

[40] Artículo 8 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres.

general entre CC.AA., estableciendo los servicios mediante una resolución administrativa[41].

La LOTT constituye el sistema concesional al establecer, con carácter general, que la prestación de los servicios se realizará por las empresas privadas que obtengan un contrato administrativo de concesión de carácter exclusivo[42,43]. Bajo este sistema, la empresa adjudicataria de la concesión obtiene el derecho a explotar un recorrido como monopolista, sin que la Administración pueda establecer una nueva concesión sobre tráficos coincidentes[44].

De esta forma, el sistema concesional excluye la competencia "en el mercado" y adopta un esquema de competencia "por el mercado", en el que las empresas compiten para obtener las concesiones en concursos públicos convocados por la Administración.

La explotación en exclusiva de la concesión persigue garantizar la cohesión territorial porque permite a la Administración asegurar el transporte en paradas o trayectos a precios que no resultarían atractivos para las empresas en un mercado competitivo, agrupándolos con otros trayectos rentables en la misma concesión. La ausencia de competencia en los trayectos rentables permite que el concesionario obtenga un margen más alto en estos trayectos, utilizando los beneficios así obtenidos para cubrir el coste de prestación del servicio en los trayectos deficitarios. De esta forma, el monopolio temporal y el subsidio cruzado implícito entre las líneas rentables y no rentables constituyen los ejes básicos del sistema concesional.

Para garantizar que los usuarios reciban unas condiciones de servicio adecuadas, es preciso asegurar que los licitadores compiten de forma efectiva para obtener la concesión. La LOTT exige de forma general que los contratos se

[41] La LOTT admite que los particulares propongan el establecimiento o creación de un nuevo servicio, si bien será el Ministerio de Transportes el que finalmente decida si procede o no su creación (artículo 70 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres).

[42] Artículos 71 y 72 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres.

[43] La gestión directa del servicio por la Administración está permitida cuando resulte más adecuado al interés general (art. 71 LOTT).

[44] La creación de un nuevo servicio con tráficos coincidentes está permitida únicamente por razones fundadas de interés general en las zonas de influencia de algunos núcleos urbanos, y cuando el titular del servicio preexistente no muestre interés en atender un incremento en la demanda de sus tráficos (art. 72 LOTT y art. 65 ROTT).

El Anteproyecto de Ley de Movilidad Sostenible prevé la modificación del actual art. 72 LOTT para exceptuar, de la prohibición de creación de un nuevo servicio con tráficos coincidentes, aquellos servicios que sean autorizados por el Consejo de Ministros para ser prestados en régimen de libre competencia, de acuerdo con el art. 48 del Anteproyecto de Ley.

adjudiquen *"mediante un procedimiento abierto en el que (…) todo empresario podrá presentar una proposición"*[45]. La adjudicación directa solo está contemplada para los contratos de menor cuantía, o en caso de emergencia[46].

Para presentarse a la licitación, los operadores deben contar con una autorización para el transporte terrestre de viajeros[47]. De esta forma, la concesión se otorga a la empresa que realiza la oferta más ventajosa para el usuario en términos de tarifas, frecuencias, calidad del servicio y otros parámetros valorados en el pliego de condiciones[48].

Estas condiciones quedan reflejadas en un contrato de concesión que regula los derechos y obligaciones del concesionario y de la Administración en lo referente al servicio[49]. Las condiciones del contrato no podrán ser modificadas salvo que esta posibilidad estuviera prevista en el pliego, en caso de circunstancias sobrevenidas que afecten a la demanda potencial del servicio, o cuando surja la necesidad de cubrir nuevos tráficos en las inmediaciones[50]. En todo caso, las modificaciones sobrevenidas no deben alterar sustancialmente las disposiciones esenciales del contrato, ya que en ese caso la Administración deberá tramitar un nuevo procedimiento de adjudicación[51].

Actualmente, en consonancia con la normativa europea, la LOTT vincula el plazo de duración de la concesión a los plazos de amortización de los activos necesarios para su prestación que hayan de ser aportados por el contratista,

[45] Artículo 73.1 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres.

[46] La Administración puede optar por la adjudicación directa del contrato cuando su valor anual medio sea inferior a 100.000 euros anuales, previa justificación (art. 73.1 LOTT). Por otra parte, se permite la adjudicación directa de contratos en caso de interrupción o riesgo de interrupción del servicio, siempre que la duración del contrato adjudicado no sea superior a dos años (art. 85 LOTT).

[47] Artículos 42.1 y 74.2 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres.

[48] Artículo 85.1 del Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres.

[49] Artículo 75.1 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres.

[50] Artículo 75.3 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres.

[51] El Tribunal de Justicia de la UE (TJUE) considera que una modificación es sustancial si introduce condiciones que, de haber formado parte del procedimiento de adjudicación original, habrían permitido la admisión de licitadores distintos de los admitidos inicialmente o la aceptación de una oferta distinta de la que se aceptó inicialmente (Comunicación de la Comisión 2014/C 92/01 relativa a directrices de interpretación del Reglamento (CE) n ° 1370/2007, apartado 2.3.6). A su vez, el ROTT exige la tramitación de un nuevo procedimiento de adjudicación cuando la modificación suponga un aumento o disminución superior al veinte por ciento de la población atendida por el servicio (art. 91.2 ROTT).

imponiendo un límite general de diez años[52]. Este plazo es prorrogable por un plazo no superior a la mitad del periodo original siempre que las condiciones de amortización de los activos aportados por el contratista lo justifiquen.

3.1.3. El marco jurídico autonómico

Como se ha expuesto en el apartado anterior, las CC.AA. tienen competencia en materia de transporte terrestre para aquellos trayectos que circulen en el interior de su territorio[53]. Sin embargo, esta competencia se modula con la competencia estatal sobre legislación básica de contratos y concesiones administrativas[54]. Como consecuencia, aquellas disposiciones de la LOTT que establecen aspectos básicos del sistema concesional de autobuses interurbanos son plenamente aplicables en las CC.AA.[55].

A falta de declaración expresa por la LOTT, el Tribunal Constitucional, en su sentencia 118/1996, de 27 de junio, incluye un listado no exhaustivo de aspectos del sistema concesional que deben considerarse básicos y directamente aplicables en las CC.AA.[56]:

- La regla general de prestación del servicio a través de concesiones administrativas y las excepciones que permiten la gestión directa del servicio por la Administración[57].
- El carácter exclusivo de la concesión y sus excepciones[58].

[52] Artículo 72.4 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres. Este artículo se ha modificado en varias ocasiones tras la aprobación de la LOTT en 1987, lo que ha impactado en la duración de las concesiones licitadas durante este periodo. Inicialmente, el plazo previsto era de entre 8 y 20 años. La modificación del 24 de junio de 2000 acortó este plazo de 6 a 15 años. Posteriormente, la entrada en vigor del Reglamento 1370/2007 supuso la reducción del límite superior hasta los diez años. La LOTT se modifica nuevamente el 5 de marzo de 2011, eliminando el límite inferior, vinculando la duración del contrato a las características y necesidades del servicio y los plazos de amortización de vehículos e instalaciones, con el límite superior de diez años.

[53] Artículo 148.1.5ª de la Constitución Española.

[54] Artículo 149.1.18ª de la Constitución Española.

[55] F.J. 29 de la sentencia 118/1996, de 27 de junio, del Tribunal Constitucional. El pretendido carácter general y supletorio de la LOTT respecto del Derecho autonómico motivó la interposición de un recurso de inconstitucionalidad por el Parlamento de Cataluña, que entendía vulneradas sus competencias constitucionales en materia de transporte terrestre.

[56] Este listado no debe ser considerado exhaustivo, ya que únicamente contempla aquellos preceptos de la LOTT que fueron recurridos por el Parlamento de Cataluña.

[57] F.J. 30 de la STC 118/1996, de 27 de junio.

[58] F.J. 31 de la STC 118/1996, de 27 de junio.

- La potestad administrativa de modificación de las condiciones de la concesión[59].

La mayor parte de las Comunidades Autónomas ha ejercido sus competencias legislativas en materia de transporte interurbano de viajeros en autobús, reproduciendo las principales características del sistema concesional estatal (el Anexo I presenta una tabla resumen de regulación autonómica aplicable)[60]. A su vez, la LOTT se aplica de forma supletoria en aquellas CC.AA. que no cuentan con legislación propia en la materia[61]. Como consecuencia, a pesar de la dispersión normativa, la regulación del sector es relativamente uniforme en todo el territorio nacional.

Por último, la entrada en vigor del Reglamento 1370/2007 el 3 de diciembre de 2009 supuso una homogeneización de la duración máxima de los contratos y las prórrogas en todas las CC.AA. Por tanto, los contratos autonómicos adjudicados a partir de esta fecha deberán tener una duración máxima de diez años prorrogable durante la mitad del plazo original del contrato, habida cuenta de las condiciones de amortización de los activos aportados por el concesionario.

3.2. La evolución del sistema concesional

Si bien el marco regulatorio data de 1987, muchas de las concesiones de autobuses interurbanos vigentes hoy en día tienen su origen antes de esta fecha. Para entender la configuración actual del sistema concesional, es conveniente conocer su origen y evolución.

3.2.1. Antecedentes del sistema concesional

Los primeros servicios de transporte mecánico por carretera aparecieron en España en el año 1907[62]. El sector se expandió en ausencia de regulación, de

[59] F.J. 32 de la STC 118/1996, de 27 de junio.

[60] Asturias, Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Cataluña, Comunidad de Madrid, País Vasco, Región de Murcia, La Rioja y Comunidad Valenciana cuentan con leyes propias que regulan el transporte regular de viajeros por carretera en autobús.

[61] Andalucía, Aragón, Extremadura, Galicia y Navarra. Se trata de CC.AA. sin normativa específica o cuya normativa regula determinados aspectos del transporte interurbano a través de normas de carácter trasversal, como la normativa de transporte metropolitano, la coordinación de competencias entre Administraciones o la aprobación de medidas urgentes.

[62] En un principio estos servicios se prestaban en vehículos de tracción a vapor. La adopción del motor de combustión interna se retrasaría hasta el final de la segunda década del siglo XX.

forma que, en 1924, existían en España 456 servicios regulares[63]. En este año, se aprobó el Real Decreto de 4 de julio, que sentaba las bases del sistema concesional, declarando la titularidad estatal de los servicios y su gestión exclusiva por empresas privadas por medio de concesiones otorgadas mediante subasta pública[64]. La duración de las concesiones se fijó en 20 años. La norma convalidaba las líneas de servicios regulares existentes a su entrada en vigor, otorgando a sus titulares concesiones de acuerdo con el nuevo sistema.

El régimen concesional se modificó nuevamente en 1947[65], eliminando el plazo de caducidad de las nuevas concesiones, para incentivar las inversiones y evitar el abandono del servicio cuando se acercara el vencimiento del título, en el contexto histórico de la posguerra[66]. Además, se reformó el sistema de adjudicación de las concesiones, estableciendo derechos de tanteo[67] en los concursos públicos[68], con el objetivo de fomentar la iniciativa privada y proteger los servicios de ferrocarril afectados por las nuevas concesiones[69]. La nueva normativa no ampliaba la duración de las concesiones existentes a su entrada en vigor, pero otorgaba a sus titulares un derecho de tanteo en los nuevos concursos que se convocasen tras la expiración de los títulos. Posteriormente,

[63] Marañón (1933), citado por Coronado et al. (2013, pág. 114).

[64] El Real Decreto justificaba la intervención administrativa en el mercado con el fin de evitar "inútiles y ruinosas competencias", asegurar el transporte de la correspondencia (introduciendo un derecho de tanteo en las concesiones en favor de titulares de concesiones de correo), y recaudar un canon para la conservación de las carreteras.

[65] Leyes de Ordenación de los Transportes Mecánicos por Carretera y de Coordinación de los Transportes Mecánicos Terrestres, de 27 de diciembre de 1947, y sus Reglamentos de aplicación (Decretos de 9 y 16 de diciembre de 1949, respectivamente).

[66] La normativa habilitaba al Ministerio de Obras Públicas para acordar el rescate de la concesión, transcurridos los primeros veinticinco años desde su otorgamiento, restituyendo al contratista el valor no amortizado del material móvil e instalaciones fijas adscritos a la concesión (art. 31 de la Ley de 27 de diciembre de 1947 de Ordenación de los Transportes Mecánicos por Carretera).

[67] El derecho de tanteo permite al titular subrogarse en la posición del licitador que resulte adjudicatario de la concesión, sustituyéndole en el contrato en las mismas condiciones que este.

[68] En los concursos públicos de servicios regulares de autobús se establecieron, por orden, los siguientes derechos de tanteo: i) en favor de los titulares de servicios de ferrocarril coincidentes con el nuevo servicio; ii) en favor de los titulares de concesiones de servicios regulares de autobús coincidentes con el nuevo servicio, y iii) en favor del particular o empresa que había solicitado el establecimiento del servicio (Art. 6 de la Ley de 27 de diciembre de 1947 de Coordinación de los Transportes Mecánicos Terrestres, y Art. 12 del Decreto de 9 de diciembre de 1949 por el que se aprueba el Reglamento para aplicación de la Ley de 27 de diciembre de 1947 de Ordenación de los Transportes Mecánicos por Carretera).

[69] El ejercicio del derecho de tanteo supuso que las empresas ferroviarias, y en especial RENFE, a través de su filial ATCAR, adquirieran una gran participación en el transporte regular de viajeros por carretera (Gaya, 2003, pág. 72). Estas medidas de protección al ferrocarril se mantuvieron hasta la aprobación de la LOTT y la creación de la empresa pública ENATCAR, que asumió las concesiones y material adquiridas por RENFE y FEVE en relación con el transporte por carretera (Carbonell Porras, 1994, pág. 467).

la sentencia del Tribunal Supremo del 4 de abril de 1964 reintrodujo un límite a la duración de las nuevas concesiones, de acuerdo con la normativa de contratación pública vigente, fijando un plazo de 99 años.

El periodo entre 1947 y la aprobación de la LOTT en 1987 se caracteriza por una expansión del sector, especialmente tras la implantación de los Planes de Desarrollo Económico y Social para el periodo 1964-1967, que agilizaron la tramitación de los proyectos de nuevas concesiones de servicios regulares y promovieron la concentración de empresas para contrarrestar la atomización del sector[70]. Durante este periodo, la demanda aumentó un 900%, el número de líneas más que se duplicó y la extensión de la red se incrementó un 210%[71].

En 1978, se aprobó la Constitución Española, repartiendo las competencias en transporte terrestre entre el Estado y las CC.AA. Todas las CC.AA. asumieron competencias en materia de transporte terrestre a través de sus Estatutos de Autonomía. Esta atribución de competencias supuso el traspaso a las CC.AA. de las antiguas concesiones estatales que discurrían en el interior de sus territorios. Como consecuencia, 2.300 concesiones fueron transferidas a las autonomías, en un proceso que culminó en 1982.

Las concesiones existentes en España en 1987, año en que se aprobó la LOTT, procedían, en su mayor parte, bien de las concesiones originales creadas con arreglo al Real Decreto de 1924, renovadas por la Ley de 1947, o bien de aquellas otorgadas durante la década del desarrollismo. La entrada en vigor de la LOTT adaptó el sistema concesional al nuevo marco constitucional, introduciendo un límite legal a la duración de las concesiones, al tiempo que convalidaba las concesiones existentes, postergando su salida a concurso conforme a un proceso de licitación competitivo.

Así, la LOTT ofreció a los titulares de concesiones vigentes a su entrada en vigor la posibilidad de continuar su explotación conforme a los títulos originales, con una duración máxima de veinticinco años desde la fecha en que fueron otorgadas, o de canjear sus títulos por nuevas concesiones con una duración de veinte años[72]. Posteriormente, la Ley 13/1996 concedió a los concesionarios la

[70] Gómez Puente (2011), pág. 239.

[71] Instituto Nacional de Estadística, Estadística del Transporte de Viajeros por Carretera (1947-1987).

[72] D.T. Segunda de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres. Para aquellas concesiones otorgadas con posterioridad a 1962, el canje se realizaba a partir del año siguiente a la entrada en vigor de la LOTT, lo que suponía una prórroga de veintiún años.

posibilidad de extender la duración de sus títulos durante cinco años más, a cambio de renunciar a incrementar sus tarifas y a renovar el material móvil[73].

Como consecuencia de las disposiciones anteriores, las cerca de 2.500[74] concesiones estatales y autonómicas[75] vigentes a la entrada en vigor de la LOTT fueron convalidadas con plazos de vencimiento variables entre 2007 y 2013.

En los apartados siguientes se describe la evolución del sistema concesional estatal y autonómico a partir de la entrada en vigor de la LOTT.

3.2.2. Las concesiones estatales tras la aprobación de la LOTT

Pueden distinguirse 2 etapas en la evolución de las concesiones estatales desde la aprobación de la LOTT hasta la actualidad. La primera etapa, de 1987 hasta 2006, se caracteriza por una consolidación del mapa de concesiones estatales, en un proceso marcado por las convalidaciones de las concesiones heredadas del periodo anterior, y un reducido número de nuevas licitaciones. La segunda etapa se inicia en 2007 con el proceso de licitación de las concesiones convalidadas por la LOTT, que continúa en la actualidad.

3.2.2.1. La etapa 1987-2006

Desde la aprobación de la LOTT y hasta finales de los años 90, el Ministerio de Transportes convocó licitaciones para adjudicar 26 concesiones estatales de nueva creación[76] (ver tabla 1). Estas nuevas concesiones representaron un 24% del total de concesiones vigentes al final de 2006. La prohibición de concurrencia de tráficos y la densidad de la red de transporte heredada del periodo anterior impidieron la creación de un número mayor de concesiones.

Durante esta primera etapa, se produjo una reducción del número total de concesiones estatales, como resultado tanto de la segregación de tráficos a las

[73] Artículo 167 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

[74] TDC (1993), pág. 112.

[75] La ausencia de regulación específica sobre el transporte de viajeros por carretera en las CC.AA. (con la excepción de Cataluña) permitió a la LOTT y a la Ley 13/1996 prorrogar las concesiones de titularidad autonómica (los Anexos I y II proporcionan, respectivamente, un mayor detalle sobre la normativa autonómica aplicable y sobre las prórrogas autonómicas de las concesiones). Por su parte, las concesiones catalanas fueron prorrogadas durante veinte años por la Ley autonómica 12/1987, de 28 de mayo, de regulación del transporte de viajeros por carretera mediante vehículos de motor.

[76] TDC (1999), pág. 18.

CC.AA., como de la unificación de concesiones y la extinción de concesiones que no fueron renovadas por el Ministerio. La tabla 1 muestra la evolución del número total de concesiones durante este periodo, si bien el número de concesiones existentes en 1987 se ha estimado con la información disponible[77].

Tabla 1. Evolución de las concesiones estatales desde 1987 a 2006

EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE CONCESIONES ESTATALES ENTRE 1987-2006	
Periodo	**1987-2006**
Concesiones iniciales (*)	191 (e)
1. Concesiones creadas o renovadas	50
1.a Concesiones creadas o renovadas por concurso	*26*
1.b Concesiones creadas por unificación	*24*
1.c Concesiones creadas por segregación	*0*
2. Concesiones convalidadas	119
3. Concesiones extinguidas por caducidad o reemplazo (*)	177 (e)
3.a Concesiones extinguidas por unificación	*58*
3.b Concesiones extinguidas por convalidación	*119*
3.c Concesiones extinguidas por caducidad o renovación	*0*
4. Concesiones transferidas a las CC.AA. (*)	75 (e)
Concesiones finales (1 + 2 - 3 - 4)	108

Fuente: Elaboración propia con datos del Boletín Oficial del Estado, TDC (1999) y del MITMA (2003-2020).

Nota (*): datos de extinciones y transferencias no disponibles para el periodo 1987-1990. Estimación del total de concesiones iniciales con la información disponible.

En cuanto a las unificaciones, esta figura permite agrupar varias concesiones preexistentes bajo una misma concesión, reduciendo el número de concesiones vigentes. La LOTT admite esta operación siempre que esté justificada por razones de interés general y no sea posible la creación de una nueva concesión independiente de las existentes[78].

A través de las unificaciones, las autoridades pueden reequilibrar concesiones con problemas de rentabilidad y aprovechar las economías de escala que se deriven de la explotación conjunta de varias líneas. Sin embargo, suponen un perjuicio para la competencia por el mercado, al reducir el número total de concesiones que pueden salir a concurso y aumentar su tamaño. Además,

[77] No se dispone de datos del número de concesiones extinguidas o transferidas a las CC.AA. entre 1987 y 1990, por lo que el número de concesiones inicial podría ser superior.

[78] Artículo 81 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres.

durante esta etapa, la normativa admitía la ampliación del plazo de vigencia de la concesión resultante[79]. Entre 1987 y 2006, el Ministerio de Transporte realizó 24 unificaciones de concesiones estatales, que afectaron a un total de 58 concesiones[80], entre las que se encontraban algunas de las concesiones recientemente licitadas, lo que resultó en un aumento de la duración de las concesiones resultantes sobre los plazos originales[81].

Por otro lado, tras la entrada en vigor de la LOTT, el Ministerio de Transportes reestructuró algunas de las concesiones estatales, segregando los tráficos que se desarrollaban dentro de una misma Comunidad Autónoma para transferirlos a estas Comunidades. En total, entre 1993 y 2006 se trasfirieron 75 concesiones a las autonomías.

Como resultado de las operaciones anteriores, el número total de concesiones estatales vigentes se redujo en más de un 40% entre 1987 y 2006, sin que ello conllevara una reducción de la oferta, que se incrementó en un 79% entre 1991 y 2006, en términos de vehículos-kilómetro[82].

3.2.2.2. La etapa desde 2007 a la actualidad

La segunda etapa de vigencia de la LOTT se inicia en 2007, cuando el Ministerio puso en marcha el proceso de convocatoria de licitaciones para renovar las concesiones estatales conforme se aproximaba su fecha de caducidad. Esto dio lugar a una serie de rondas de licitación, donde cada ronda agrupaba concesiones licitadas conforme a un pliego de condiciones tipo.

Durante este periodo se han celebrado siete rondas de licitaciones, en cuyo marco se han celebrado 62 concursos y adjudicado 47 concesiones, en un proceso marcado por la judicialización de los concursos convocados. A continuación, se ofrece un resumen de lo acontecido en cada ronda, recogido en la tabla 2:

- Primera ronda (2007): las condiciones de los pliegos se determinaron conforme a un Protocolo acordado con los operadores del sector y fueron

[79] Artículo 92.4 del antiguo Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres. La modificación del ROTT en 2006 introdujo ciertos límites al uso de esta figura, mientras que el artículo 103 del Reglamento actual, introducido por el art. 2.83 del Real Decreto 70/2019, de 15 de febrero, elimina la posibilidad de ampliar el plazo, estableciendo reglas objetivas para el cálculo de la duración de la concesión resultante.

[80] Datos de TDC (1999, págs. 24-26) y publicaciones del Boletín Oficial del Estado.

[81] TDC (1999), págs. 24-26.

[82] MITMA, Observatorio del Transporte de Viajeros por Carretera (2003-2020).

criticadas por la CNC (Comisión Nacional de la Competencia, antecesora de la CNMC) en un informe[83]. El informe señalaba que determinados aspectos del diseño de los pliegos reducían los incentivos de las empresas a competir por las concesiones y favorecían la renovación del contrato por el antiguo contratista[84]. Se convocaron nueve licitaciones, que fueron adjudicadas en su totalidad (los contratistas anteriores revalidaron 5 de los 9 contratos licitados[85]).

- Segunda ronda (2008-2010): se reformó el Protocolo para introducir algunas de las recomendaciones de la CNC[86] y se convocaron diez licitaciones, de las cuales se adjudicaron nueve, quedando una desierta (de las nueve licitaciones adjudicadas, seis lo son al antiguo contratista[87]). Estos pliegos fueron nuevamente criticados por la CNC[88] y recurridos por operadores del sector. Como consecuencia, ocho de ellos fueron anulados por los tribunales[89], a pesar de lo cual sus adjudicatarios continuaron explotando las concesiones sin un título concesional habilitante[90].
- Tercera ronda (2011): el Ministerio de Transportes reformó los pliegos y convocó siete nuevas licitaciones, de las cuales únicamente se adjudicaron dos (en una de ellas el contratista anterior revalida el contrato[91], la otra fue

[83] CNC (2008).

[84] Entre los aspectos a mejorar, el informe apuntaba a la excesiva duración de los contratos, el reducido peso de las tarifas y las frecuencias respecto a otros criterios de valoración, las deficiencias del mecanismo de puntuación de las tarifas y frecuencias ofertadas, los exigentes requisitos de solvencia técnica, y el derecho de preferencia que se otorgaba al titular actual de la concesión.

[85] Del resto, en dos licitaciones resultó excluido, en una perdió y en otra no se presentó.

[86] La reforma del Protocolo relaja algunos de los requisitos de solvencia técnica y experiencia previa exigidos, incrementa la puntuación otorgada a los criterios de valoración de tarifa y expediciones, y reduce la puntuación otorgada al compromiso de asunción de la plantilla laboral del antiguo concesionario como criterio de valoración.

[87] Del resto, en una resulta excluido, en una pierde, y en otra no se presenta.

[88] CNC (2010a). El informe destaca la insuficiencia de las reformas introducidas y el escaso margen real de competencia en los concursos convocados.

[89] Los contratos de las VAC-210, VAC-211, VAC-212, VAC-213, VAC-214, VAC-215 y VAC-216 fueron anulados por sentencias del Tribunal Supremo entre enero de 2013 y febrero de 2015. La VAC-217 fue anulada por sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 29 de enero de 2014, que no fue recurrida y es, por tanto, firme.

[90] De las ocho líneas anuladas, seis continúan explotándose en la actualidad, mientras que las otras dos fueron interrumpidas por sus titulares de forma voluntaria en 2014 y 2019.

[91] El pliego de esta concesión fue recurrido, pero la demanda fue desestimada por un defecto de forma.

anulada en instancia judicial[92]). En cuanto al resto, una quedó desierta y otras dos fueron anuladas en instancias administrativas, desistiendo el Ministerio de los pliegos restantes por ser idénticos a los anulados[93].

- Cuarta ronda (2014-2016): el Ministerio de Transportes convocó 23 nuevas licitaciones, conforme a un pliego-tipo que fue objeto de informe por parte de la CNMC[94]. De estas, se adjudicaron 21, de las que 12 lo fueron al antiguo contratista, quedando dos desiertas.
- Quinta ronda (2016-2017): se convocaron seis licitaciones, que se adjudicaron en su totalidad. Los concesionarios anteriores revalidaron dos de los contratos.
- Sexta ronda (2018): se convocaron cinco nuevas licitaciones, con unos pliegos modificados que introducían nuevos criterios de valoración de las ofertas[95]. Uno de los concursos se declaró desierto y dos fueron anulados por el TACRC (Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales), lo que provocó el desistimiento por el Ministerio de las licitaciones restantes[96].
- Séptima ronda (2019): se convocan dos nuevas licitaciones, que fueron recurridas y anuladas por el TACRC. El Ministerio relanzó estos concursos a finales de 2019, pero desistió de los mismos tras la crisis sanitaria[97].

[92] El pliego del concurso de la VAC-081 fue anulado por sentencia del Tribunal Supremo del 16 de marzo de 2015, a pesar de lo cual la concesión continúa siendo explotada por el ganador del concurso anulado.

[93] Los pliegos de las concesiones VAC-092 y VAC-133 fueron anulados por resolución del TACRC nº 134/2013, de 5 de abril de 2013.

[94] CNMC (2014). El informe se muestra contrario al cierre general a la competencia en el mercado del autobús interurbano, con independencia de las condiciones de rentabilidad de los servicios. Además, se critica, entre otros, el plazo de duración de los contratos, la obligación de subrogar el personal adscrito a la concesión, la adscripción de un número mínimo de vehículos, el establecimiento de un canon y una garantía provisional, los criterios de valoración de tarifas y expediciones, así como la excesiva discrecionalidad en la puntuación de los criterios evaluables mediante juicio de valor, la posibilidad de modificación sobrevenida del contrato, y las exigencias de solvencia técnica y profesional.

[95] Se introducen varios criterios que valoran la presentación por los licitadores de planes de conciliación de la vida laboral y familiar, de violencia de género y planes de contingencias y organización de medios.

[96] Una de las cuales, correspondiente a la licitación de la línea Madrid-Toledo-Piedrabuena, había sido objeto de requerimiento previo por la CNMC por su carácter restrictivo de la competencia (ver CNMC, Memoria 2018, pp. 63 y 64).

[97] El Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana alegó que las concesiones no eran viables económicamente en los términos en los que habían sido licitadas tras la caída de la demanda causada por la crisis sanitaria, lo que motivó su renuncia a la licitación en ambos casos.

Tabla 2. Evolución de las licitaciones convocadas por el Ministerio de Transportes (2007-2019)

LICITACIONES CONVOCADAS POR EL MINISTERIO DE TRANSPORTES 2007-2019								
Ronda	Primer grupo	Segundo grupo	Tercer grupo	Cuarto grupo	Quinto grupo	Sexto grupo	Séptimo grupo	Total
	2007	2008-2010	2011	2014-2016	2016-2017	2018	2019	2007-2019
Licitaciones convocadas	9	10	7	23	6	5	4	64
Licitaciones desiertas	*0*	*1*	*1*	*2*	*0*	*1*	*0*	*5*
Licitaciones anuladas	*0*	*8*	*3*	*0*	*0*	*2*	*2*	*15*
Licitaciones desistidas	*0*	*0*	*2*	*0*	*0*	*2*	*2*	*6*
Licitaciones adjudicadas	9	9	2	21	6	0	0	47
Contratos revalidados por el concesionario anterior	*5*	*6*	*1*	*12*	*2*	*0*	*0*	*26*
Contratos operativos al final del periodo	*103*	*101*	*100*	*83*	*82*	*82*	*80*	*80*
% Contratos adjudicados sobre el total al final del periodo	*9%*	*9%*	*2%*	*25%*	*7%*	*0%*	*0%*	*59%*

Fuente: Elaboración propia con datos del MITMA y Asensio et al. (2016).

Nota: la tabla muestra únicamente los datos relativos a las licitaciones convocadas entre 2007 y 2019.

En conclusión, esta etapa se caracteriza por la judicialización de las licitaciones, así como por el retraso en la convocatoria de nuevas licitaciones por parte del Ministerio de Transportes. Esto ha impedido la licitación y renovación periódica de las concesiones conforme se aproximaba su fecha de caducidad.

La tabla 3 resume el estado de las concesiones estatales operativas a finales de 2019:

Tabla 3. Estado de las concesiones estatales operativas a 31 de diciembre de 2019

ESTADO DE LAS CONCESIONES ESTATALES OPERATIVAS A 31/12/2019				
Situación de hecho	Última licitación		Total	
	No conocida	Posterior a 2006	Nº	%
Vigente	1	34	35	44%
Caducada	35	2	37	46%
Anulada	0	8	8	10%
Total	36	44	80	100%

Fuente: Elaboración propia con datos del MITMA.

Como se muestra en la tabla 3, de las 80 concesiones estatales operativas a finales de 2019:

- 35 (un 44% del total) tenían el título vigente, de las que 34 habían sido licitadas conforme a la LOTT y una adjudicada conforme a un procedimiento negociado.
- 37 (un 46%) estaban caducadas, de las que únicamente dos habían sido licitadas desde 2006.

- 8 (un 10%) habían sido anuladas en los tribunales.

3.2.3. Las concesiones autonómicas tras la aprobación de la LOTT

Como se ha expuesto en los apartados anteriores, tras la promulgación de la Constitución Española, las CC.AA. asumieron sus competencias sobre las antiguas concesiones estatales que circulaban por el interior de sus territorios. A estas concesiones se unieron otras procedentes de la segregación de tramos autonómicos de algunas concesiones estatales. Además, estas concesiones fueron convalidadas por la LOTT y, posteriormente, por la Ley 13/1996, con plazos variables entre 2007 y 2013[98].

En 2007, ante el próximo vencimiento de sus concesiones, la mayoría de CC.AA.[99] iniciaron un proceso de prórroga de las mismas, que se extendería hasta finales de 2009. Las prórrogas se instrumentalizaron a través de normas de rango legal, lo que permitía excluir la aplicación de los límites a la duración de las concesiones establecidos en la LOTT y el resto de las normas sectoriales en vigor. A su vez, al aprobarse antes de la entrada en vigor del Reglamento 1370/2007, el 3 de diciembre de 2009, estas prórrogas no estaban sujetas a las restricciones contenidas en el Reglamento. Las prórrogas se aprobaron de forma generalizada para la mayor parte de las concesiones vigentes (ver Anexo II para mayor detalle sobre las prórrogas autonómicas de las concesiones), lo que se justificó bien bajo el propósito de mejorar y modernizar el servicio o por la necesidad de reorganizar el recorrido de las concesiones (el *mapa concesional*) para adaptarlo a la demanda de servicios.

[98] En 1987 la mayor parte de las CC.AA. no contaban con legislación propia en materia de transporte, con la excepción de Cataluña, lo que determinó que la LOTT y la Ley 13/1996 se aplicasen de forma supletoria en estas CC.AA.

[99] Es el caso de Cataluña, en 2003; Aragón, La Rioja, y Castilla-la Mancha, en 2006; Canarias en 2007; Asturias y Comunidad Valenciana en 2008; y Madrid, Murcia, Extremadura, Baleares, Castilla-León y Galicia, en 2009. Navarra prorrogó sus concesiones en 2012 por dos años para reorganizar el mapa concesional, iniciando el proceso de licitación en 2019. Andalucía y Cantabria no han prorrogado sus concesiones, pero la ausencia de licitaciones supuso la continuación de la explotación de las concesiones caducadas por sus antiguos titulares. País Vasco es la única CC.AA. que no prorrogó sus concesiones de transporte de viajeros por carretera, licitándolas a partir de 2014.

En un Informe de 2010[100], la CNC señaló los efectos negativos sobre la competencia y los usuarios finales del servicio de las prórrogas autonómicas y ejercitó su legitimación activa para impugnar las prórrogas de la Comunidad Valenciana y Galicia[101]. En ambos casos, los tribunales fallaron en favor de la CNC, anulando la prórroga de las concesiones[102].

A pesar de lo anterior, la mayor parte de las concesiones autonómicas fueron prorrogadas, con plazos de vencimiento variables entre 2017 y 2028 (ver tabla 4). Durante este tiempo, buena parte de las licitaciones convocadas en estas CC.AA. quedaron limitadas a aquellos nuevos servicios creados para atender la demanda no cubierta por las concesiones existentes, en la medida en la que sus tráficos no coincidieran con estas.

[100] CNC (2010b), pág. 4: "Se considera que este procedimiento de ampliación de plazos concesionales, utilizado por la inmensa mayoría de las Comunidades Autónomas (…), supone una auténtica prórroga de la vigencia de la concesión (…) con efectos muy perjudiciales sobre la competencia, al imposibilitar directamente el acceso competitivo a las concesiones, en perjuicio de los usuarios finales del servicio. (…) Las distintas administraciones autonómicas podrían y deberían haber optado por medidas menos restrictivas de la competencia, tales como el empleo de concursos para adjudicar las concesiones, que en todo caso permiten alcanzar los fines de interés general supuestamente perseguidos. La prórroga general de las concesiones, (…) vulnera los principios del Reglamento de la UE 1370/2007, una vez que éste ha sido aprobado, incluso si la medida se ha adoptado antes de la entrada en vigor del mismo".

[101] Ver expedientes LA/01/2010 (Comunidad Valenciana) y LA/02/2010 (Galicia).

[102] Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana del 22 de octubre de 2012, confirmada por Sentencia del Tribunal Supremo del 14 de marzo de 2016; y Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia del 24 de mayo de 2012, confirmada por Sentencia del Tribunal Supremo del 14 de marzo de 2016. Las prórrogas se anularon por considerarse contrarias al Reglamento 1370/2007, y haberse ejecutado con posterioridad a su entrada en vigor.

Tabla 4. Prórrogas y situación actual de las concesiones autonómicas

PRÓRROGAS Y SITUACIÓN ACTUAL DE LAS CONCESIONES AUTONÓMICAS			
CC.AA.	**Última prórroga**	**Vigencia de prórroga**	**Situación actual**
Andalucía	1997	2012-2013	Concesiones caducadas. Nuevo mapa pendiente de licitar.
Aragón	2006	2017	Concesiones caducadas. Licitación en curso.
Asturias[1]	2019	2024	Concesiones vigentes.
Baleares	2009	2018	Licitación en 2019 (Mallorca). Concesiones caducadas (Menorca, Ibiza, Formentera).
Canarias	2007	2022-2027	Concesiones vigentes.
Cantabria	1997	2012-2013	Concesiones caducadas.
Castilla y León	2009	2019	Concesiones caducadas. Nuevo mapa pendiente de licitar.
Castilla-La Mancha	2006	2022-2023	Caducidad próxima. Se licitan algunas líneas en 2018. Resto del mapa pendiente de licitar.
Cataluña	2003	2028	Concesiones vigentes.
Comunitat Valenciana[2]	1997	2012-2013	Concesiones caducadas. Nuevo mapa pendiente de licitar.
Extremadura	2009	2018	Licitación de emergencia en 2018. Concesiones vigentes.
Galicia[2]	1997	2012-2013	Licitación en 2019. Concesiones vigentes.
Comunidad de Madrid	2019	2024	Concesiones vigentes.
Murcia	2009	2019	Concesiones caducadas. Nuevo mapa pendiente de licitar.
Comunidad Foral de Navarra	2012	2014	Concesiones caducadas. Licitación en curso.
País Vasco	1997	2012-2013	Licitación en 2014-2015. Concesiones vigentes.
La Rioja	2006	2028	Concesiones vigentes.

Fuente: Elaboración propia de acuerdo con la información reportada por las Direcciones Generales de Transporte de las CC.AA.

Notas: [1] Asturias ha aprobado una prórroga de las concesiones zonales en 2019. [2] Las prórrogas de la Comunidad Valenciana y Galicia aprobadas en 2010 fueron impugnadas por la CNC y anuladas por el Tribunal Supremo en sentencia del 14 de marzo de 2016.

En la actualidad, algunas CC.AA. han comenzado a licitar sus concesiones de transporte de viajeros por carretera, a medida que se aproximaba su fecha de caducidad. Sin embargo, en ocasiones el proceso de licitación ha sufrido nuevos retrasos ante la necesidad de actualizar el mapa concesional a la demanda de servicios.

La crisis sanitaria ha supuesto un último obstáculo en los planes de licitación de las CC.AA., que han debido rehacer los proyectos de explotación de las futuras concesiones ante la caída de la demanda de transporte, cuya recuperación no se prevé hasta dentro de unos años[103].

Como muestra la tabla 4, únicamente País Vasco, Mallorca y Galicia han concluido la licitación de sus líneas, mientras que el proceso continúa en curso en Aragón, Castilla-La Mancha, Navarra y Comunidad Valenciana. Extremadura, por su parte, ha concluido una licitación de emergencia de sus concesiones, mientras concluyen los trabajos de actualización del mapa concesional.

Por otra parte, Andalucía, Cantabria, Castilla y León, Murcia y el resto de las Islas Baleares se encuentran en distintas fases de actualización de sus mapas concesionales. Entre tanto, estas CC.AA. tienen sus concesiones caducadas, siendo operadas por los antiguos concesionarios, o bien han aprobado prórrogas de emergencia de las mismas.

Por último, las CC.AA. de Asturias y Madrid han optado por realizar una nueva prórroga de sus concesiones, con un nuevo plazo de vencimiento en 2024. Junto con Canarias, Cataluña y La Rioja, cuyas concesiones continúan vigentes tras la última prórroga, estas CC.AA. estarán cerradas a la competencia por el mercado durante los próximos años.

3.3. Caracterización económica del autobús interurbano

3.3.1. La demanda de transporte interurbano en autobús

3.3.1.1. Situación actual y cuota modal del autobús interurbano

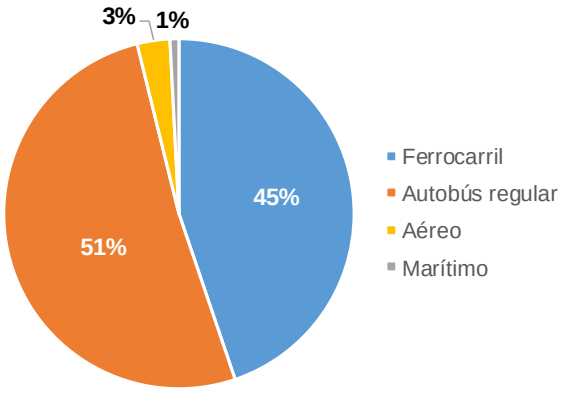
El autobús es el medio de transporte colectivo más utilizado por los viajeros en España para sus desplazamientos regulares. De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística (INE)[104], cerca de 730 millones de viajeros utilizaron el autobús para realizar trayectos interurbanos durante 2019, lo que supuso un 51%

[103] De acuerdo con CONFEBUS (2020), un 58% de los empresarios consideran que la facturación de su empresa no se recuperará hasta pasado 2022.

[104] INE (2021a).

del total de desplazamientos de este tipo realizados en medios de transporte colectivo, por encima del ferrocarril (45%), del avión (3%) y del transporte marítimo (1%) (ver figura 1).

Figura 1. Cuota modal del transporte interurbano colectivo en 2019

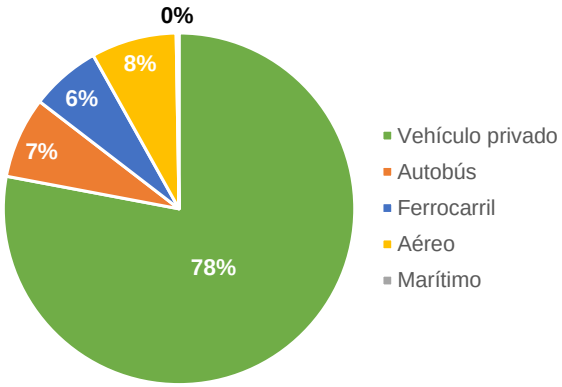


Fuente: INE (2021a).

Incluyendo los modos de transporte privados y teniendo en cuenta los kilómetros recorridos por cada viajero, el autobús representó el 7% del total de los kilómetros recorridos por los viajeros en 2019, según los datos del MITMA[105] (ver figura 2). Este dato estuvo por debajo de los kilómetros recorridos por los viajeros en avión (8% del total), pero por encima del ferrocarril (6%). El vehículo privado (turismos y motocicletas) fue el medio de transporte más utilizado, con una cuota del 78%.

[105] MITMA (2021a).

Figura 2. Cuota modal de los distintos modos de transporte en 2019



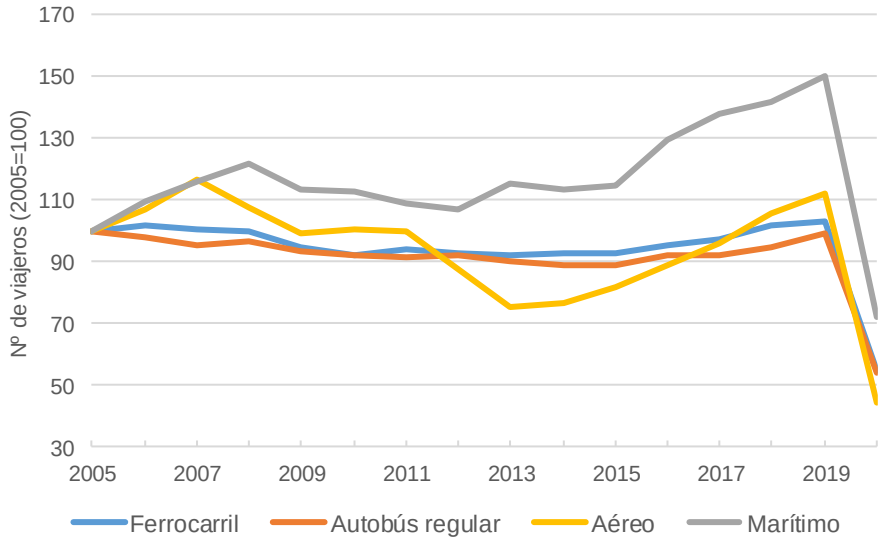
Fuente: MITMA (2021a).

Desde que comienza la serie del INE, en 2005, la demanda de transporte en autobús ha acusado las variaciones en la actividad económica (ver figura 3). En 2019, el número de viajeros había recuperado casi en su totalidad los niveles alcanzados con anterioridad a la crisis que comenzó en el 2008. Sin embargo, durante 2020 la crisis sanitaria tuvo una incidencia notable en el autobús regular, reportándose un descenso del 46% de los viajeros como consecuencia de las restricciones a la movilidad adoptadas, el incremento del teletrabajo y un mayor uso del vehículo privado[106].

En cuanto a la distribución modal, el impacto de la crisis sobre el autobús ha sido comparativamente inferior al registrado por el resto de modos de transporte colectivo, lo que le ha permitido incrementar su cuota modal hasta el 53% en 2020, a costa de una disminución de la cuota del ferrocarril (-1 p.p., hasta el 44%) y del avión (-1 p.p., hasta el 2%).

[106] Las primeras investigaciones realizadas señalan que la demanda de transporte privado se ha recuperado en mayor medida que la del transporte público: Marsden et al. (2021) reportan caídas de entre un 50-70% del uso del transporte público en Reino Unido, con datos de julio a diciembre de 2020, que contrastan con el 30% de reducción del uso del coche privado. Con datos hasta mayo de 2020 para Barcelona, Asensio y Matas (2020) situaban la caída del transporte privado entre un 40% y un 50% respecto al año anterior, por debajo de la caída del uso del transporte público, del 80%. Ambos documentos citan el auge del teletrabajo y la desconfianza hacia el transporte público como posibles causas de este comportamiento.

Figura 3. Evolución del número de viajeros del transporte interurbano (índice 2005=100)

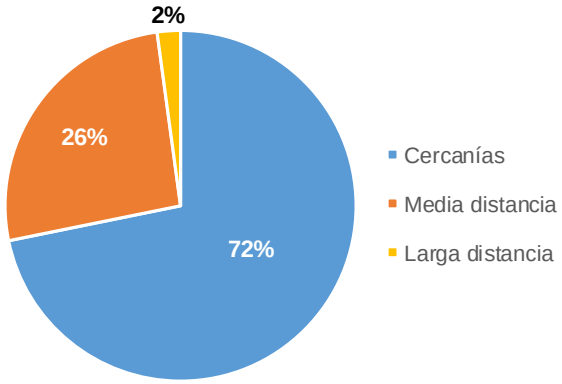


Fuente: INE (2021a).

Si se clasifican los viajes atendiendo a la longitud del trayecto, es posible diferenciar i) trayectos de cercanías, que unen núcleos urbanos y sus áreas metropolitanas de influencia a una distancia inferior a 50 km; ii) trayectos de media distancia, de entre 50 y 300 km; y iii) trayectos de larga distancia, que unen poblaciones a más de 300 km.

Como muestra la figura 4, los trayectos de cercanías son los más relevantes en número de viajeros, transportando un 72% del total de viajeros de autobús interurbano, mientras que los servicios de media y larga distancia representan un 26% y un 2% del total, respectivamente.

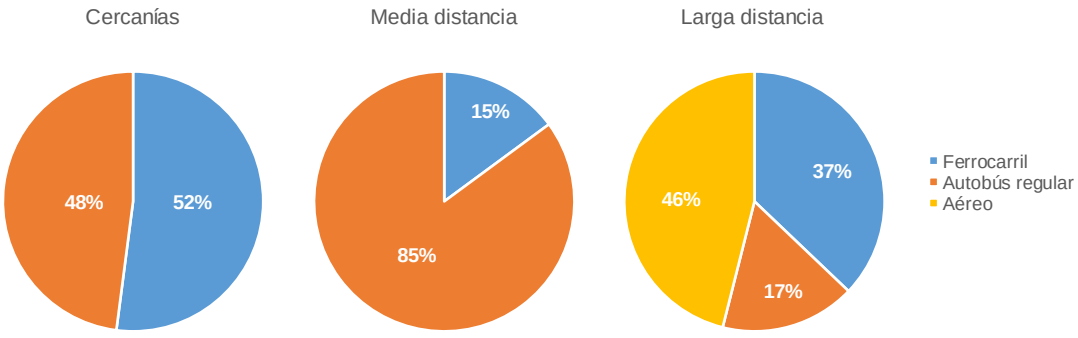
Figura 4. Cuota de viajeros transportados en autobús, por distancia recorrida



Fuente: INE (2021a).

La importancia relativa del autobús interurbano como medio de transporte esconde variaciones significativas en función de la distancia recorrida. En los trayectos de cercanías, la cuota modal del autobús frente a su principal competidor, el ferrocarril, fue en 2019 del 48%, ascendiendo al 85% en los trayectos de media distancia (ver figura 5). Estas cuotas se han mantenido prácticamente inalteradas durante los últimos diez años. En contraste, el autobús es menos competitivo que los otros modos de transporte en la larga distancia: si tenemos en cuenta los desplazamientos en avión, el autobús tiene una cuota modal del 17% en 2019, que se ha reducido 8 p.p. desde 2009.

Figura 5. Cuota modal del autobús en 2019, por distancia de trayecto



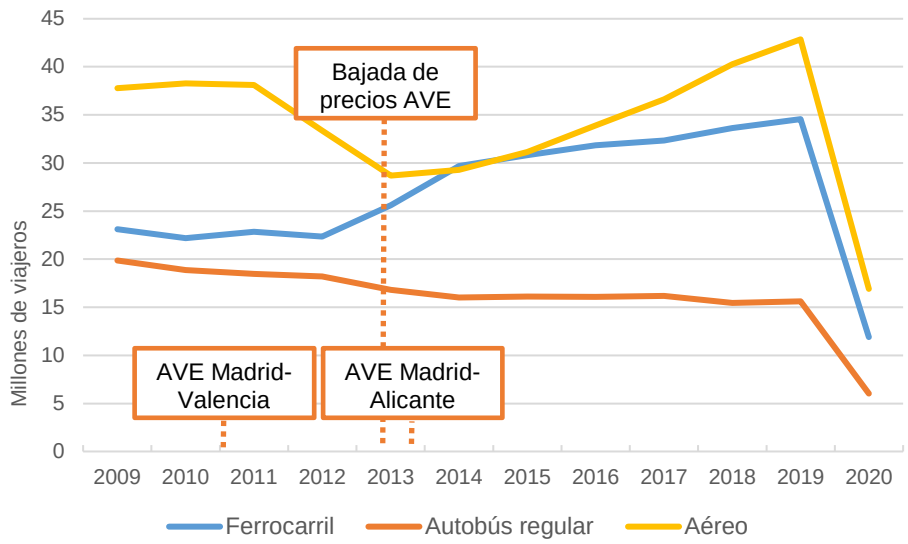
Fuente: INE (2021a).

Nota: no se dispone de clasificación por distancia para el transporte aéreo. Se muestra junto con el autobús y el ferrocarril de larga distancia a efectos comparativos.

La figura 6 ilustra el descenso en la demanda de trayectos de larga distancia en autobús, que destaca en comparación con los aumentos registrados por otros modos de transporte, en especial por el ferrocarril. La apertura sucesiva de nuevas líneas de alta velocidad y la reducción generalizada de tarifas de AVE implementada por Renfe Viajeros a principios de 2013[107], parece haber impactado negativamente la demanda del autobús y del avión. Sin embargo, mientras que el transporte aéreo se recuperó a partir de 2014, el transporte en autobús continuó mostrando una tendencia descendente.

Por último, la crisis sanitaria ha tenido un efecto mayor sobre el ferrocarril, cuya cuota en larga distancia ha descendido hasta el 34%, en beneficio del transporte aéreo, que ha aumentado su cuota hasta el 49%. Por su parte, la cuota del autobús regular se ha mantenido constante.

Figura 6. Transporte de viajeros de larga distancia



Fuente: INE (2021a).

3.3.1.2. Perfil medio de usuario del autobús interurbano

Por sus características, el autobús es un medio de transporte colectivo económico, que consigue conectar un gran número de poblaciones gracias a la capilaridad de la infraestructura de carreteras. Por estos motivos, los servicios de transporte en autobús tienen una especial relevancia para la movilidad de

[107] CNMC (2019a), pág. 28.

usuarios de menor renta y de habitantes en áreas con menor densidad de población no conectadas por otros medios de transporte.

De acuerdo con el último Estudio de calidad elaborado por el MITMA[108], la mayor parte de los usuarios de las concesiones estatales son mujeres (58,5%), jóvenes entre 16 y 24 años (31,3%) y trabajadores (45,5%). Los usuarios suelen utilizarlo ocasionalmente (27,3%), para realizar gestiones o visitas (32,8%).

Tabla 5. Perfil medio de usuario de las concesiones estatales 2019

PERFIL MEDIO DE USUARIO DE LAS CONCESIONES ESTATALES				
Sexo	**Edad**	**Ocupación**	**Motivo de viaje**	**Frecuencia de viaje**
Mujer	**16-24**	**Trabajador**	**Gestiones/ Visita**	**Ocasional**
58,5%	31,3%	45,4%	32,8%	27,3%

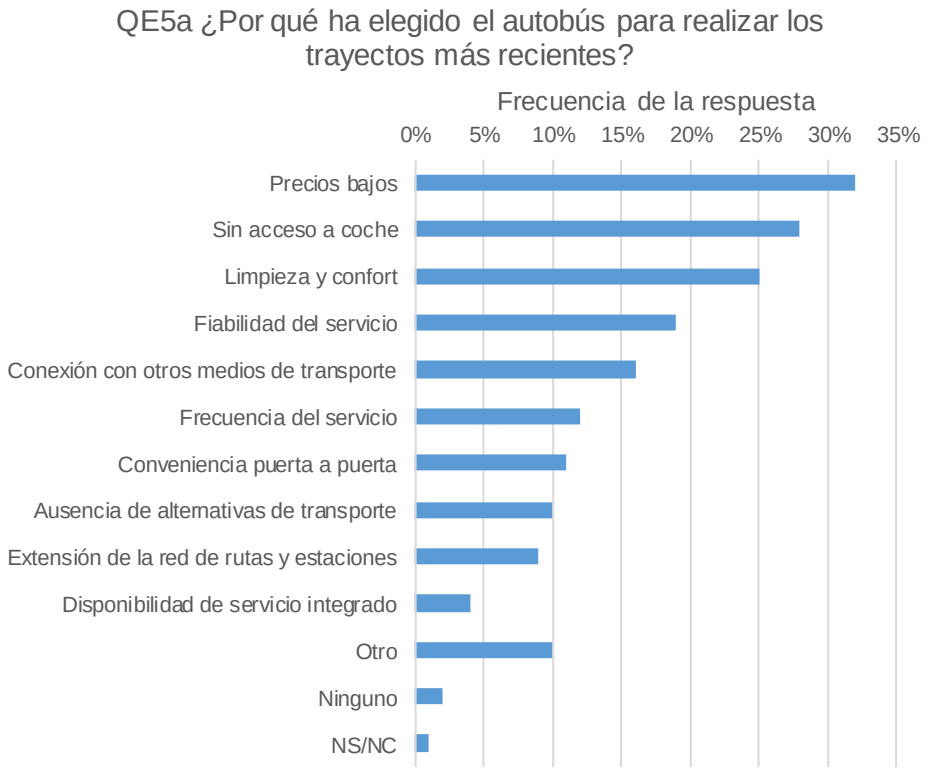
Fuente: MITMA (2019).

Además, si atendemos al Eurobarómetro especial sobre autocares de la Comisión Europea[109], entre los principales motivos por los que los usuarios españoles recurren a este tipo de transporte se encuentra su bajo precio (32% de los encuestados) y la falta de acceso a un vehículo privado (28%) (ver figura 7). Estos resultados ponen de manifiesto la importancia del autobús como medio de transporte para los segmentos poblacionales más sensibles al precio y sin acceso a otras alternativas de transporte.

[108] MITMA (2019).

[109] Comisión Europea (2017).

Figura 7. Motivación de la elección del autobús como medio de transporte



Fuente: Comisión Europea (2017).

3.3.2. Determinantes de la oferta de transporte interurbano en autobús

3.3.2.1. La infraestructura

Al igual que otros medios de transporte, la oferta de servicios de autobús interurbano está condicionada por la existencia de una infraestructura que permite la circulación del material móvil. En España, la capilaridad de la red de carreteras, con una longitud total de 165.685 km[110], permite al autobús alcanzar una mayor cobertura del servicio y una mayor flexibilidad respecto al ferrocarril y al transporte aéreo, que dependen de infraestructuras con una mayor dispersión en el territorio nacional[111].

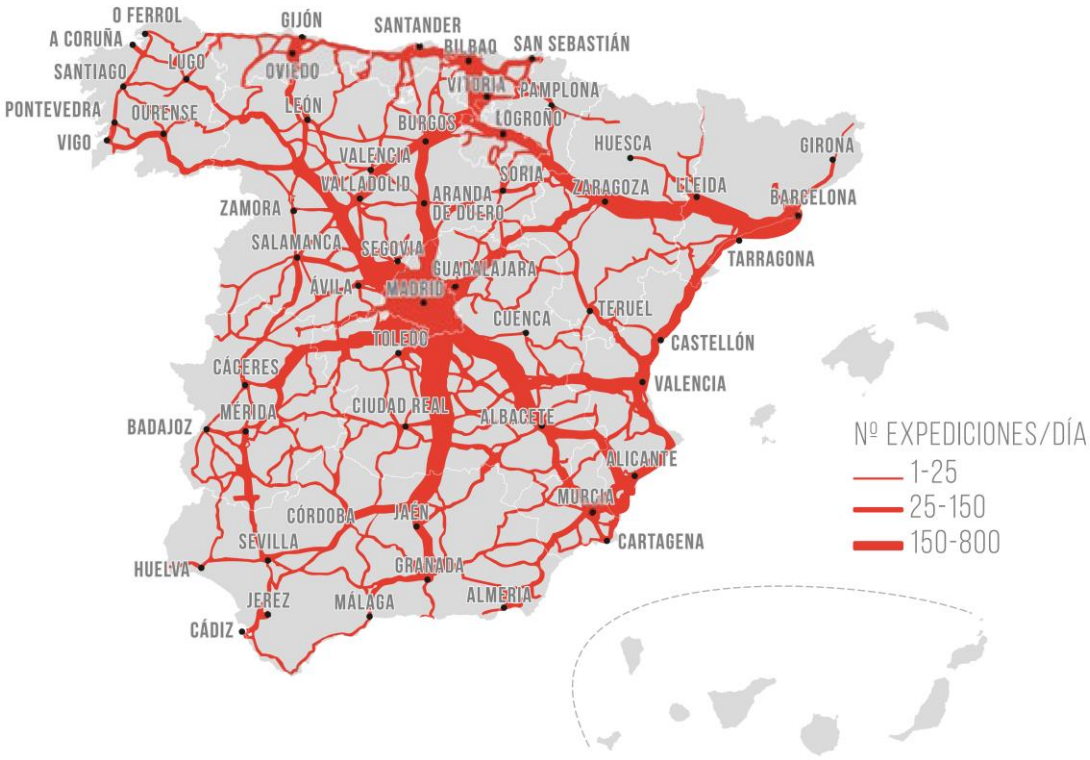
De esta forma, a finales de 2019 los servicios de autobús interurbano dependientes de la Administración General del Estado tenían parada en 1.675

[110] MITMA (2021a).

[111] En comparación, la Red Ferroviaria de Interés General tenía un total de 15.290 km de longitud en 2018 (MITMA, 2021a).

municipios y 536 entidades locales menores. La figura 8 muestra la extensión de la red interregional de transporte en autobús con la última información disponible para el año 2014[112], excluyendo los servicios entre ciudades de una misma Comunidad Autónoma.

Figura 8. Red de transporte interregional de autobús en España



Fuente: CONFEBUS (2014), pág. 33.

A su vez, la prestación de servicios de transporte interurbano en autobús requiere del acceso a las estaciones para la subida y bajada de viajeros, cuya regulación y gestión recaen sobre los municipios[113]. Los Ayuntamientos disponen de un amplio margen de discrecionalidad en lo relativo a la gestión de las estaciones, existiendo estaciones que son gestionadas de forma directa por

[112] CONFEBUS (2014).

[113] El establecimiento de estaciones está sujeto al cumplimiento de la legislación urbanística y de seguridad vial, de competencia municipal (artículo 128 de la LOTT).

el Ayuntamiento o una empresa municipal de transporte y otras cuya gestión se delega en empresas privadas a través de un régimen de gestión indirecta[114].

Para analizar la situación actual de las estaciones de autobuses interurbanos, la CNMC ha realizado un requerimiento de información a los gestores de las estaciones de autobuses de las 19 capitales de provincia españolas con más de 200.000 habitantes[115]. La tabla 6 muestra el régimen de gestión vigente en estas estaciones, así como su cuota de mercado en términos de afluencia de viajeros[116] durante el año 2019.

[114] Inicialmente, la LOTT establecía como régimen general de explotación la gestión indirecta, reservándose la gestión directa por el Ayuntamiento para aquellos casos en que quedara desierto el concurso, o cuando estuviera justificado por motivos económicos o sociales (artículo 129 de la LOTT, derogado por el artículo 21.7 de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio).

[115] Datos de población a 1 de enero de 2019, procedentes del INE (2020).

[116] La afluencia de viajeros se mide a través del número total de viajeros que se han subido a, o que se han bajado de, un autobús interurbano en la estación correspondiente.

Tabla 6. Régimen de gestión de las principales estaciones de autobuses de España

GESTIÓN DE LAS PRINCIPALES ESTACIONES DE AUTOBUSES DE ESPAÑA						
Municipio	**Estación**	**Tipo de gestión[1]**	**Gestor**	**El gestor opera autobuses interurbanos**	**El gestor es usuario de la estación**	**Cuota de viajeros[2] en 2019 (%)**
Madrid	Méndez Álvaro	GI (PA)	AVANZA	SI	SI	4%
	Avenida de América	GI (PA)	Intercambiador Avenida de América	NO	NO	7%
	Príncipe Pío	GI (PA)	Intercambiador Príncipe Pío[3]	SI	SI	13%
	Moncloa	GI (PA)	SACYR	NO	NO	19%
	Plaza Elíptica	GI (PA)	SACYR	NO	NO	6%
Barcelona	Sants	GI (AD)	MONBUS	SI	SI	0%
	Barcelona Nord	GD	Barcelona de Serveis Municipals	NO	NO	1%
	Fabra i Puig	GD	Barcelona de Serveis Municipals	NO	NO	2%
Valencia	Estación de Valencia	GI (PA)	ALSA	SI	SI	1%
Sevilla	Estación Plaza de Armas	GI (PA)	ALSA	SI	SI	4%
Zaragoza	Estación Central	GI (PA)	ALSA	SI	SI	2%
Málaga	Estación de Málaga	GD	Empresa Malagueña de Transportes	NO	NO	2%
Murcia	Estación de San Andrés	GI (PA)	ALSA	SI	SI	3%
Palma de Mallorca	Estación Intermodal	GD	Consorcio de Transportes de Mallorca	NO	NO	2%
Las Palmas de Gran Canaria	Estación de San Telmo	GI (AD)	GLOBAL SU	SI	SI	6%
Bilbao[4]	Estación Intermodal	GI (PN)	Construcciones Amenábar	NO	NO	2%
Alicante	Estación de Alicante	GI (PA)	VECTALIA	SI	SI	1%
Córdoba	Estación de Córdoba	GI (PA)	ALSA	SI	SI	1%
Valladolid	Estación de Valladolid	GI (PA)	LINECAR	SI	SI	2%
Vitoria-Gasteiz	Estación de Vitoria-Gasteiz	GD	Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz	NO	NO	2%
A Coruña	Estación de A Coruña	GD	Ayuntamiento de A Coruña	NO	NO	4%
Granada	Estación de Granada	GI (PA)	ALSA	SI	SI	3%
Oviedo	Estación de Oviedo	GI (AD)	COFINEX	NO	NO	2%
Santa Cruz de Tenerife	Intercambiador	GD	TITSA	SI	SI	9%
Pamplona	Estación de Pamplona	GI (PA)	VECTALIA	SI	NO	1%

Fuente: requerimiento de información a los gestores de estaciones de autobús en capitales españolas de provincia con más de 200.000 habitantes, a 1 de enero de 2019. [1] Tipo de gestión: gestión directa (GD) o gestión indirecta (GI), diferenciando en este último caso si la adjudicación se ha realizado por procedimiento abierto (PA), negociado (PN) o adjudicación directa (AD). [2] Cuota de mercado en términos de afluencia de viajeros sobre el total de la muestra, medida como el número total de viajeros que se han subido a, o que se han bajado de, un autobús interurbano en la estación correspondiente. [3] La empresa Intercambiador de Transportes Príncipe Pío, S.A. está participada en un 30% por Empresa De Blas y Compañía S.A., perteneciente al Grupo Arriva. [4] Datos de viajeros de la Estación intermodal de Bilbao de 2020, año en que se inaugura la estación.

De la tabla anterior se extrae que el régimen de explotación más habitual es el de gestión indirecta, que opera en 18 de las 25 estaciones analizadas, que representan el 77% de la afluencia total de viajeros de la muestra. Dentro de estas, la forma más habitual de adjudicar los contratos es el procedimiento abierto (en 14 de 18 estaciones, con una cuota del 66% del total). Sin embargo, persisten 3 estaciones que son gestionadas a través de una adjudicación directa: la estación de San Telmo en Gran Canaria, la estación de Oviedo y la estación de Sants en Barcelona.

Por último, destaca el hecho de que, de las 18 estaciones gestionadas por empresas privadas, 14 lo sean por operadores de autobús, de los cuales 13 utilizan la estación para operar sus servicios nacionales e internacionales. Las 4 estaciones restantes son grandes intercambiadores en Madrid y Bilbao, gestionados por consorcios de empresas constructoras, que se encargan tanto de la construcción como de la administración de la estación.

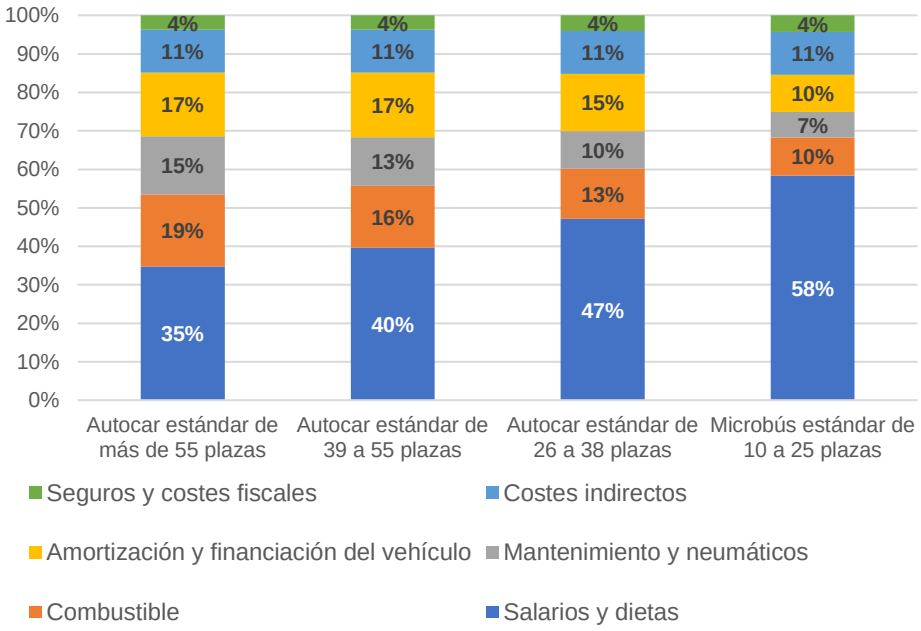
3.3.2.2. Estructura de costes de los operadores de autobús

Además del acceso a la infraestructura, la oferta de transporte en autobús se encuentra condicionada por la estructura de costes del sector. La figura 9 muestra la estructura de costes de los operadores de transporte de viajeros en autobús para el año 2020, publicados en el Observatorio de costes del transporte de viajeros en autocar[117], elaborado por el MITMA en conjunto con las asociaciones empresariales del sector[118]. Esta publicación recoge los costes medios que soportaría una empresa por la explotación de un vehículo, diferenciando entre cuatro tipologías de vehículo según su tamaño. La estructura de costes se ha mantenido estable durante el año 2020, a pesar de los eventos asociados a la crisis sanitaria.

[117] MITMA (2021b).

[118] El Observatorio de costes del transporte de viajeros en autocar se elabora por el Ministerio en colaboración con el Comité Nacional de Transporte por Carretera, órgano en el que se encuentran representadas las principales asociaciones de transporte de viajeros en autobús en todos los segmentos.

Figura 9. Estructura de costes del transporte de viajeros en autobús en 2020



Fuente: MITMA (2021b).

Como se desprende de la figura anterior, los costes de personal suponen el grueso de los costes soportados por los operadores, representando entre un 35% y un 58% del total de costes, con un peso decreciente con el tamaño del autobús. Le siguen los costes de combustible (10%-19%) y los costes asociados al vehículo, tanto de mantenimiento (7%-15%), como de amortización y financiación (10%-17%), todos ellos con un peso creciente según el tamaño del autobús. Por su parte, los costes indirectos, de seguros y costes fiscales representan un porcentaje estable del total de costes para todos los tipos de autobuses, según las estimaciones realizadas por el Observatorio.

Determinados aspectos del sistema concesional inciden de forma considerable sobre los costes de los operadores. En lo que respecta a los costes de personal, destaca la importancia de la obligación de subrogación del personal vinculado a la concesión por el adjudicatario de la licitación, recogida en la legislación laboral

aplicable[119]. Esta obligación alcanza tanto al personal conductor que dedique al menos un 80% de su jornada anual a la concesión[120], como al resto de personal administrativo, independientemente de su grado de dedicación[121]. De esta forma, el personal no se renueva junto con la concesión, sino que se transmite al siguiente operador, subrogándose este en todos los derechos y obligaciones laborales del anterior.

Respecto a los costes de mantenimiento y amortización del vehículo, su importancia dependerá de la antigüedad del autobús, donde los autobuses más antiguos estarían asociados a mayores costes de mantenimiento y costes de amortización más reducidos[122]. Los pliegos de licitación suelen incidir sobre este parámetro a través de dos vías: por una parte, estableciendo límites máximos a la antigüedad del material rodante, que obligan a renovar los vehículos más antiguos[123]; y, por otra, otorgando una mayor puntuación a los operadores que oferten un material más nuevo, lo que les incentiva a renovar las flotas.

En España, la edad media del parque móvil de autobuses, que incluye tanto los dedicados al transporte regular general como los de otros segmentos[124], es relativamente elevada, de 13,9 años, y el porcentaje de autobuses con 10 años o más se ha incrementado de forma sostenida desde 2005[125].

Por último, existen otros factores externos que pueden incidir de forma significativa sobre los costes de los operadores, como es el precio del

[119] La obligación de subrogación se encuentra recogida en el Título IV de la Resolución de 13 de febrero de 2015, de la Dirección General de Empleo, por la que se registra y publica el Acuerdo marco estatal sobre materias del transporte de viajeros por carretera, mediante vehículos de tracción mecánica de más de nueve plazas, incluido el conductor (en adelante, el Acuerdo marco). La norma prevé su aplicación a los servicios de transporte en autobús en régimen de concesión administrativa, tanto urbanos como interurbanos (art. 19 1º del Acuerdo marco), en todo el territorio español (art. 1 del Acuerdo marco). Por su naturaleza vinculante en el orden laboral, el contenido del convenio es aplicable con independencia de que dicha obligación esté contenida o no en los pliegos administrativos correspondientes (art. 20 del Acuerdo marco).

[120] Art. 19 4º del Acuerdo marco.

[121] Art. 19 5º del Acuerdo marco.

[122] A modo de ejemplo, el esquema de amortización empleado por el MITMA en el Observatorio de costes del transporte de viajeros en autocar supone una vida útil del autobús de 12 años, transcurridos los cuales el vehículo quedaría amortizado en su totalidad.

[123] A este respecto, los pliegos de las concesiones estatales suelen establecer antigüedades máximas de entre 4 y 10 años, dependiendo de la demanda de la ruta, mientras que las CC.AA. admiten vehículos más antiguos. Por ejemplo, los pliegos de licitación de servicios de transporte interurbano en autobús del Consorcio de Transportes de Mallorca publicados el 25 de septiembre de 2018 admitían una antigüedad máxima de 16 años.

[124] La cuota de mercado en términos de viajeros del transporte discrecional y de uso especial fue del 39% durante 2020, de acuerdo con los datos del INE (2021a).

[125] MITMA (2021c).

combustible o las condiciones financieras, que pueden facilitar la adquisición de vehículos nuevos.

3.3.2.3. La competencia intermodal

Otro importante determinante de la competencia en los servicios de transporte en autobús es la competencia ejercida por el resto de modos de transporte. Así, si bien el propio sistema concesional limita la competencia intramodal[126], la concurrencia de otros modos sobre el mismo trayecto puede suponer una fuente de competencia sobre los operadores de servicios de autobús.

Desde el punto de vista de la oferta, los servicios de autobús interurbano presentan determinadas ventajas sobre el resto de modos de transporte colectivo, tanto por la capilaridad de la red y reducido coste directo de uso de la infraestructura para el operador, como por los menores costes asociados a la operación del servicio, en especial en lo referido a los costes de adquisición y mantenimiento del material móvil[127]. Esto supone una ventaja competitiva para el autobús, que se configura como un medio de transporte potencialmente muy económico para el usuario.

Como se muestra en la tabla 7, el coste de operación de un autobús por kilómetro recorrido apenas varía con el tamaño de este. Esto implica que el coste de prestación del servicio por cada plaza ofertada y kilómetro recorrido se reduce de forma importante con el tamaño del autobús, lo que denota la existencia de economías de escala en el empleo de autobuses de mayor tamaño, que reducen sustancialmente los costes de operación por plaza y kilómetro (asumiendo una misma ratio de ocupación). Como también se aprecia en la tabla, los costes unitarios de operación del autobús por plaza y kilómetro ofertados se sitúan por debajo de los del ferrocarril para todos los tamaños de autobús, con la excepción del microbús, pudiendo llegar a ser entre dos y tres veces inferiores en el caso de los autobuses de mayor tamaño. Cabe señalar que, en el caso del ferrocarril, según las cuentas anuales de Renfe Viajeros (2019), el coste de la

[126] Con algunas excepciones en las que se produce un solapamiento de rutas pertenecientes a concesiones distintas. Para un análisis detallado, consultar Crespo (2009).

[127] De acuerdo con el MITMA (2021b), el coste de adquisición de un autocar estándar de más de 55 plazas es de 234.999,52€. En comparación, un tren de alta velocidad tiene un coste de entre 20 y 30 millones de euros (Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, CNMC, 2019a, pág. 63), algo superior a los 17 millones de un tren de larga distancia convencional (en esta operación reciente de Talgo), mientras que los modelos de avión más vendidos para el corto y medio alcance tienen un coste algo superior a los 80 millones de euros (ver listado de precios de Boeing y Airbus).

infraestructura supone en torno a un 35% de los costes declarados por RENFE Viajeros para el transporte de viajeros.

Tabla 7. Coste de explotación por plaza-kilómetro del autobús y ferrocarril en 2019

COMPARACIÓN DE COSTES UNITARIOS DE EXPLOTACIÓN						
Modo de transporte	**Autobús**				**Ferrocarril (RENFE)**	
Tipo de servicio	**Microbús 10 a 25 plazas**	**Autocar 26 a 38 plazas**	**Autocar 39 a 55 plazas**	**Autocar > 55 plazas**	**Servicios comerciales**	**Servicios OSP**
€/vehículo-km	1,34	1,38	1,40	1,38	23,42	19,60
cent.€/plaza-km	7,900	4,320	3,040	2,310	6,819	6,072

Fuente: elaboración propia con datos de MITMA (2021a) y de Renfe Viajeros (2019) .

Sin embargo, la realización de estos potenciales menores costes operativos depende en última instancia del grado de ocupación del vehículo y, por tanto, de la demanda del trayecto.

A la hora de elegir entre varios modos de transporte para realizar un trayecto determinado, el usuario tendrá en cuenta diversos factores, como el precio, la duración del trayecto, la disponibilidad de frecuencias, las posibilidades de interconexión con otros servicios de transporte, la ubicación de las estaciones o la comodidad del viaje.

Dada la ventaja en costes del autobús interurbano, su competitividad depende en gran medida de la distancia recorrida. Como se mostraba en la figura 4 del apartado 3.3.1, el autobús interurbano es, en promedio, más competitivo en los trayectos de cercanías, donde compite con el ferrocarril en términos de frecuencias y conexiones; y en la media distancia, donde a menudo es la única opción de transporte colectivo, dada la menor capilaridad del ferrocarril.

En la media distancia, una alternativa al autobús para determinados usuarios pueden ser los servicios de *carpooling* o vehículo compartido[128], ofertados a través de plataformas tecnológicas. Estos servicios permiten alquilar un vehículo privado entre usuarios con un mismo origen y destino, compartiendo los costes del viaje.

Para trayectos de larga distancia, el mayor tiempo de viaje en autobús frente al ferrocarril supone un desincentivo para los usuarios, que pueden estar

[128] En España, la Audiencia Provincial de Madrid desestimó en 2019 una demanda interpuesta por la asociación de operadores de autobús CONFEBUS a la plataforma BlaBlaCar por competencia desleal, al considerar que realiza un servicio de intermediación en el transporte de viajeros sin autorización administrativa y habilitación específica, tal como exigen los artículos 22 y 53 LOTT (Sentencia nº 86/2019 de 18 de febrero de 2019).

dispuestos a pagar precios más elevados si existen alternativas más rápidas como el ferrocarril de alta velocidad o el avión[129].

En la práctica, algunos estudios encuentran que, ante la competencia del ferrocarril, los operadores de autobús suelen reducir sus precios para compensar el mayor tiempo de viaje[130]. De esta forma, el precio del billete de tren actuaría como un precio máximo para el autobús[131], que podría estar por debajo de la tarifa pactada en el contrato de concesión, limitando los ingresos del operador en esa ruta.

Algunos estudios para el caso de España sugieren que el desarrollo del ferrocarril de alta velocidad y los sistemas de tarificación flexible implementados por Renfe Viajeros han tenido un impacto notable sobre el autobús. De esta manera, estos estudios concluyen que la puesta en marcha de servicios de alta velocidad coincidentes se asocia en promedio con una tarifa del autobús un 21% más baja[132] y con una caída del 11% de la demanda de este servicio[133]. Para el caso de España, un estudio de 2017 encontraba que, a pesar de la caída en las tarifas, el precio del autobús estaba con frecuencia por encima de las tarifas por compra anticipada ofertadas por Renfe Viajeros para el mismo trayecto[134], hecho que podría agravarse con la liberalización ferroviaria en curso. Para estas rutas, el autobús cumpliría una función de nicho, destinada a cubrir trayectos de último momento para segmentos del mercado más sensibles al precio[135].

[129] En economía del transporte, estos costes no monetarios que soporta el usuario como consecuencia del mayor tiempo de viaje se tienen en cuenta a través del concepto de "coste generalizado del trayecto", que incluiría tanto el coste monetario como el no monetario.

[130] Beria et al. (2018) encuentran reducciones de hasta el 7% en concurrencia con el tren de alta velocidad, y del 5% en el caso de servicios OSP, para las 100 rutas más demandas en Italia. Por su parte, Fageda y Sansano (2018) encuentran reducciones de entre un 14% y un 17% para las conexiones entre las diez mayores ciudades de Reino Unido, Alemania, Italia, Francia, Suecia y España.

[131] Beria et al. (2018).

[132] Crespo (2009), pág. 18.

[133] KPMG (2021), pág. 95.

[134] Un estudio de Analistas Financieros Internacionales (2014) realizó una comparativa de las tarifas por kilómetro mínimas del autobús y el ferrocarril de larga distancia y alta velocidad para una muestra de 22 rutas entre las principales ciudades españolas, a raíz de la modificación del sistema de tarificación de RENFE en 2013. De todas las rutas analizadas, únicamente en 6 ocasiones la tarifa del bus era inferior a la del ferrocarril: en 3 rutas estuvo por debajo de la del AVE (Barcelona-Zaragoza, Madrid-Córdoba y Madrid-Sevilla), y en 3 de la larga distancia convencional (Barcelona-Valencia, Madrid-Cádiz y Madrid-Toledo).

[135] Beria et al. (2018).

3.3.3. Situación actual de las concesiones de autobús interurbano

Ante la falta de información públicamente disponible sobre las concesiones de autobús interurbano, la CNMC ha realizado un requerimiento de información a las Direcciones Generales de Transporte de las CC.AA. y del MITMA. A continuación, se analizan las características de las concesiones estatales y autonómicas de autobús regular, con la información que se ha obtenido mediante dichos requerimientos. Cabe señalar que no se dispone de datos de Andalucía, Aragón y Castilla-La Mancha, lo que limita la representatividad de la información disponible[136].

3.3.3.1. Descripción de la información disponible. Datos de operación de las concesiones

La tabla 8 resume la información disponible para las distintas variables de oferta y demanda de las concesiones, según su ámbito geográfico. La información presentada corresponde al año 2019, el último dato disponible. Debe tenerse en cuenta que la crisis sanitaria causada por el Covid-19 ha distorsionado el mercado durante los años 2020 y 2021.

Se han recabado datos de un total de 914 concesiones del Estado y de todas las CC.AA. salvo Andalucía, Aragón y Castilla-La Mancha. El número de observaciones disponibles para cada variable es inferior a dicha cifra, debido a la existencia de lagunas en la información recabada. Se ha incluido una columna ("% Observ.") en la que se indica el número de observaciones disponibles para cada variable como porcentaje sobre el total de concesiones de cada ámbito geográfico, de forma que se pueda valorar la representatividad y calidad de la información.

De esta forma, se han obtenido datos de viajeros de 811 concesiones, que transportaron cerca de 547 millones de viajeros en 2019 (lo que supondría un 75% del total de 729 millones que se desplazaron en autobús interurbano regular en España durante ese año, según el INE[137]). El tamaño de la información disponible se reduce al considerar otra variable de demanda, los viajeros-

[136] Andalucía y Aragón no han contestado al requerimiento de la CNMC, mientras que Castilla-La Mancha únicamente ha podido proporcionar información referente al último trimestre de 2019. Estas CC.AA. representaban el 15% de la recaudación total y el 19% de los viajeros-kilómetro (kilómetros recorridos por los viajeros transportados) de las concesiones estatales y autonómicas en 2006, de acuerdo con CNC (2008, pág. 16).

[137] INE, (2021a).

kilómetro[138], de los que únicamente se dispone de información sobre 501 concesiones, debido a la ausencia de información disponible para algunas CC.AA.[139]. Por último, se ha obtenido una representatividad elevada tanto para el número de vehículos-kilómetro[140] ofertados por las concesiones como para los ingresos totales de las concesiones.

Tabla 8. Representatividad de la información disponible. Datos de operación de las concesiones (2019)

REPRESENTATIVIDAD DE LA BASE DE DATOS. DATOS DE OPERACIÓN									
AA.PP.	Nº concesiones	Viajeros		Viajeros-km		Vehículos-km		Ingresos totales[1]	
		Total	% Observ.	Total	% Observ.	Total	% Observ.	Total	% Observ.
Andalucía[2]	n.d.	n.d.	*n.d.*	n.d.	*n.d.*	n.d.	*n.d.*	n.d.	*n.d.*
Aragón[2]	n.d.	n.d.	*n.d.*	n.d.	*n.d.*	n.d.	*n.d.*	n.d.	*n.d.*
Asturias	55	14.871.618	*98%*	n.d.	*n.d.*	n.d.	*n.d.*	50.211.825	*100%*
Baleares[3]	29	18.250.651	*100%*	278.977.809	*90%*	20.719.505	*100%*	45.389.276	*100%*
Canarias	11	37.156.581	*100%*	696.648.345	*100%*	43.885.392	*100%*	99.682.017	*100%*
Cantabria	28	5.983.014	*100%*	96.995.761	*100%*	9.139.554	*100%*	10.004.548	*100%*
Castilla y León	223	15.807.104	*65%*	403.269.888	*65%*	37.127.038	*65%*	48.222.068	*100%*
Castilla-La Mancha[2]	n.d.	n.d.	*n.d.*	n.d.	*n.d.*	n.d.	*n.d.*	n.d.	*n.d.*
Cataluña[4]	161	64.725.547	*99%*	206.039.422	*19%*	96.384.867	*100%*	214.573.077	*83%*
Comunidad de Madrid	36	243.694.366	*100%*	n.d.	*n.d.*	179.110.086	*100%*	557.941.622	*100%*
Comunidad Valenciana	70	28.175.890	*100%*	372.985.557	*99%*	25.086.686	*100%*	44.137.332	*100%*
Extremadura	49	1.366.979	*100%*	n.d.	*n.d.*	7.315.725	*100%*	8.412.496	*100%*
Galicia[5]	65	8.838.361	*65%*	104.248.638	*31%*	31.157.586	*95%*	12.123.313	*34%*
La Rioja	16	1.218.368	*100%*	35.570.930	*100%*	4.047.989	*100%*	4.914.070	*100%*
Murcia[6]	31	16.206.399	*100%*	255.214.830	*100%*	16.615.830	*100%*	21.840.646	*100%*
Navarra	36	2.661.991	*100%*	148.999.158	*100%*	8.729.172	*100%*	15.534.391	*100%*
País Vasco[7]	22	57.314.517	*100%*	727.977.525	*32%*	40.554.229	*77%*	129.221.370	*50%*
AGE	82	30.715.338	*100%*	5.753.824.143	*100%*	234.390.550	*100%*	345.791.637	*100%*

Fuente: Elaboración propia con datos del MITMA y las Direcciones Generales de Transporte de las CC.AA.

Notas: [1] Los ingresos totales incluyen la recaudación percibida por los concesionarios, así como transferencias procedentes de la Administración Pública, sin IVA. [2] Andalucía y Aragón no han contestado al requerimiento de la CNMC. Datos anuales de Castilla-La Mancha no disponibles. [3] Para el cálculo de los datos de Baleares se han tomado los datos de Mallorca correspondientes al año 2018 y de Ibiza, Menorca y Formentera para el año 2019. [4] Sin datos de viajeros-km de

[138] El viajero-kilómetro es una unidad de medida del tráfico de viajeros correspondiente al transporte de un viajero sobre la distancia de un kilómetro. El número de viajeros-kilómetro transportados por una concesión representa, pues, el total de kilómetros recorridos por todos los viajeros de esa concesión durante un año.

[139] Algunas CC.AA., como Asturias, Comunidad de Madrid o Extremadura, y provincias, como Barcelona, Tarragona, Álava o Gipuzkoa, han abandonado el cálculo de esta magnitud, debido a las características de su sistema tarifario.

[140] El vehículo-kilómetro representa el total de kilómetros recorridos por todos los vehículos que integran la concesión durante un año.

Barcelona y Tarragona. Sin datos de ingresos de Tarragona. [5] Los datos de Galicia no incluyen las concesiones licitadas en 2017 (XG 500-549), por lo que las cuotas de mercado no son representativas. Galicia tampoco ha reportado información sobre las subvenciones y compensaciones concedidas a los concesionarios. [6] Murcia no ha reportado información sobre las subvenciones y compensaciones concedidas a los concesionarios. [7] Sin datos de viajeros-km de Álava y Gipuzkoa. La Diputación Foral de Gipuzkoa no ha reportado información relativa a sus ingresos totales.

3.3.3.2. Heterogeneidad y rentabilidad de las concesiones

El análisis de la información disponible apunta a la existencia de importantes diferencias entre los sistemas concesionales de las CC.AA., consecuencia tanto de las distintas condiciones del mercado de cada autonomía, como de la discrecionalidad administrativa a la hora de organizar los servicios. Asimismo, cabe resaltar que las diferencias están influidas por el hecho de que las condiciones de las CC.AA. son muy distintas entre sí en numerosos aspectos esenciales, como población y estructura demográfica, geografía, renta per cápita, niveles salariales, infraestructuras, alternativas de transporte, etc. Todo esto debe tenerse en cuenta para poner en contexto e interpretar adecuadamente los datos de la AGE y de las distintas CC.AA.

La tabla 9 muestra los valores medios de las distintas variables operativas por concesión en cada nivel territorial, con los datos disponibles[141]. En cuanto al tamaño medio en términos de ingresos, en términos unitarios, destaca la Comunidad de Madrid, que presenta las concesiones de mayor tamaño, con una media de 15,5 millones de euros de ingresos por concesión, seguida del País Vasco y Canarias.

[141] A la hora de elaborar las ratios, únicamente se han tenido en cuenta aquellas concesiones para las que existen datos tanto del numerador como del denominador.

Tabla 9. Datos de operación por concesión (2019)

DATOS DE OPERACIÓN POR CONCESIÓN (2019)[1]					
AA.PP.	Viajeros/ Concesión	Viajeros-km/ Concesión	Vehículos-km/ Concesión	Ingresos totales[2]/ Concesión	Distancia media recorrida[3]
	Miles	Miles	Miles	Miles €	Km
Andalucía[4]	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Aragón[4]	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Asturias	275,4	n.d.	n.d.	912,9	n.d.
Baleares[5]	629,3	10.729,9	714,5	1.565,1	18,0
Canarias	3.377,9	63.331,7	3.989,6	9.062,0	18,7
Cantabria	213,7	3.464,1	326,4	357,3	16,2
Castilla y León	109,0	2.781,2	256,0	216,2	25,5
Castilla-La Mancha[4]	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Cataluña[6]	404,5	6.868,0	598,7	1.613,3	17,3
Comunidad de Madrid	6.769,3	n.d.	4.975,3	15.498,4	n.d.
Comunidad Valenciana	402,5	5.405,6	358,4	630,5	18,0
Extremadura	27,9	n.d.	149,3	171,7	n.d.
Galicia[7]	210,4	5.212,4	502,5	551,1	21,7
La Rioja	76,1	2.223,2	253,0	307,1	29,2
Murcia[7]	522,8	8.232,7	536,0	704,5	15,7
Navarra	73,9	4.138,9	242,5	431,5	56,0
País Vasco[8]	2.605,2	103.996,8	2.385,5	11.747,4	23,9
AGE	374,6	70.168,6	2.858,4	4.217,0	187,3

Fuente: Elaboración propia con datos del MITMA y las Direcciones Generales de Transporte de las CC.AA.

Notas: [1] Para calcular los valores medios por concesión mostrados en la tabla únicamente se han contado aquellas concesiones para las que existen datos para la variable del numerador. Por ello, la representatividad de la información mostrada se corresponde con los porcentajes indicados en la tabla 8, para cada Administración Pública y cada variable considerada. [2] Los ingresos totales incluyen la recaudación percibida por los concesionarios, así como transferencias procedentes de la Administración Pública, sin IVA. [3] Distancia media recorrida por los viajeros de la AA.PP. correspondiente, calculado como el cociente entre el número de viajeros-kilómetro y el de viajeros transportados, para las concesiones en las que ambos datos están disponibles. [4] Andalucía y Aragón no han contestado al requerimiento de la CNMC. Datos anuales de Castilla-La Mancha no disponibles. [5] Para el cálculo de los datos de Baleares se han tomado los datos de Mallorca correspondientes al año 2018 y de Ibiza, Menorca y Formentera para el año 2019. Viajeros-km de Ibiza no disponibles. [6] Viajeros-km de Barcelona y Tarragona no disponibles. Datos de recaudación de Tarragona no disponibles. [7] Galicia y Murcia no han reportado información sobre las subvenciones y compensaciones concedidas a los concesionarios. [8] Viajeros-km de Álava y Gipuzkoa no disponibles. Ingresos totales de Gipuzkoa no disponibles.

El mayor tamaño de las concesiones en estas CC.AA. se debe, entre otros factores, a la actuación de las Administraciones competentes, que han llevado a cabo una consolidación de los servicios existentes desde la entrada en vigor de la LOTT.

De esta forma, en la Comunidad de Madrid, 17 de las 36 concesiones existentes en 2019 provienen de unificaciones de líneas anteriores, que representan un 72% de los ingresos totales de las concesiones de esta comunidad. La situación es similar en País Vasco, donde las autoridades redujeron el número de concesiones existentes de forma previa a su licitación entre 2014 y 2015, o en Canarias, donde las concesiones existentes se fueron ampliando o unificando, de forma que en la actualidad siete grandes concesiones explotan en exclusiva o casi en exclusiva el transporte interurbano de cada isla[142].

Por su parte, las concesiones estatales muestran, por lo general, un mayor ingreso promedio y transportan un mayor número de viajeros-kilómetro. Sin embargo, trasladan un número de viajeros proporcionalmente inferior, lo que indica que estos suelen recorrer distancias mayores (187 km de media).

El mayor tamaño de las concesiones estatales se debe a las características propias del mercado interurbano de media y larga distancia, que presenta líneas de mayor longitud media, a la mayor demanda que registran estas concesiones en promedio, y al proceso de unificación de líneas acometido por el Ministerio de Transportes tras la aprobación de la LOTT, descrito en el apartado 3.2.2.

Resulta relevante analizar en qué medida estas diferencias en el tamaño medio de las concesiones se trasladan a la rentabilidad de las mismas. La tabla 10 muestra el comportamiento de tres ratios de las concesiones estatales y autonómicas: la ocupación por vehículo y kilómetro, los ingresos por viajero-kilómetro, y los ingresos por vehículo-kilómetro, con los datos disponibles de 2019. Para computar las ratios medias se han tenido en cuenta únicamente aquellas concesiones para las que se disponía de información tanto del numerador como del denominador. Se incluye una columna adicional en la que se indica la representatividad de la información disponible que se ha tenido en cuenta para calcular la ratio de cada AA.PP.

[142] En Gran Canaria existen 5 concesiones diferentes, a pesar de lo cual la concesión AUTGC-1 acapara el 90% de la facturación y el 98% de los viajeros. Esta concesión, que aglutina la mayor parte de los servicios de la isla de Gran Canaria, se formó tras la unificación de las dos grandes concesiones en que estaba dividida la isla, con la fusión de sus operadores, Salcai y Utinsa.

Tabla 10. Ratios de operación de las concesiones (2019)

RATIOS DE OPERACIÓN[1] DE LAS CONCESIONES (2019)						
AA.PP.	**Ocupación**		**Ingresos[2]/ viajero-km**		**Ingresos[2]/ vehículo-km**	
	viajeros-km/veh-km	**% Observ.**	**€/viaj-km**	**% Observ.**	**€/veh-km**	**% Observ.**
Andalucía[3]	n.d.	*n.d.*	n.d.	*n.d.*	n.d.	*n.d.*
Aragón[3]	n.d.	*n.d.*	n.d.	*n.d.*	n.d.	*n.d.*
Asturias	n.d.	*n.d.*	n.d.	*n.d.*	n.d.	*n.d.*
Baleares[4]	9,7	*21%*	0,21	*21%*	2,2	*31%*
Canarias	15,9	*100%*	0,14	*100%*	2,3	*100%*
Cantabria	10,6	*100%*	0,10	*100%*	1,1	*100%*
Castilla y León	10,9	*65%*	0,12	*65%*	1,3	*65%*
Castilla-La Mancha[3]	n.d.	*n.d.*	n.d.	*n.d.*	n.d.	*n.d.*
Cataluña[5]	9,5	*19%*	0,15	*19%*	1,1	*83%*
Comunidad de Madrid	n.d.	*n.d.*	n.d.	*n.d.*	3,1	*100%*
Comunidad Valenciana	16,3	*99%*	0,09	*99%*	1,8	*100%*
Extremadura	n.d.	*n.d.*	n.d.	*n.d.*	1,1	*100%*
Galicia[6]	11,0	*29%*	0,11	*31%*	1,2	*29%*
La Rioja	8,8	*100%*	0,14	*100%*	1,2	*100%*
Murcia[6]	15,4	*100%*	0,09	*100%*	1,3	*100%*
Navarra	17,1	*100%*	0,10	*100%*	1,8	*100%*
País Vasco[7]	23,9	*32%*	0,17	*32%*	3,7	*50%*
AGE	24,5	*100%*	0,06	*100%*	1,5	*100%*

Fuente: Elaboración propia con datos del MITMA y las Direcciones Generales de Transporte de las CC.AA.

Notas: [1] Media ponderada de las ratios de operación de las concesiones para las que se dispone de información tanto del numerador como del denominador. [2] Los ingresos totales incluyen la recaudación percibida por los concesionarios, así como transferencias procedentes de la Administración Pública, sin IVA. [3] Andalucía y Aragón no han contestado al requerimiento de la CNMC. Datos anuales de Castilla-La Mancha no disponibles. [4] Datos de Mallorca no disponibles. Datos de ocupación e ingresos por viajero-km de Ibiza no disponibles. [5] Datos de Tarragona no disponibles. Datos de ocupación e ingresos por viajero-km de Barcelona no disponibles. Datos de compensaciones y subvenciones no disponibles. [6] Galicia y Murcia no han reportado información sobre las subvenciones y compensaciones concedidas a los concesionarios. [7] Datos de Gipuzkoa no disponibles. Datos de ocupación e ingresos por viajero-km de Álava no disponibles.

La ocupación por vehículo y kilómetro[143], expresada en términos de viajeros, proporciona una idea de la carga media del autobús a lo largo del servicio. A priori, en la medida en la que los ingresos de la operación provengan de los viajeros transportados, una mayor ratio de ocupación se traduciría en una mayor rentabilidad, para una concesión que realice los mismos kilómetros con el mismo tipo de vehículo.

Atendiendo a la información disponible, la ocupación muestra importantes diferencias entre AA.PP. Estas diferencias son consecuencia, entre otros factores, tanto de la diferente demanda que enfrentan estos servicios, como de la cantidad y longitud de los servicios pactados en el contrato de concesión. Así, la ocupación es mayor en las concesiones estatales que en cualquiera de las concesiones autonómicas analizadas.

Además de la ocupación, resulta relevante analizar los ingresos que las concesiones perciben por cada viajero-kilómetro transportado, que proceden tanto de la tarifa abonada por el viajero como de transferencias realizadas por las AA.PP. para compensar la falta de rentabilidad del servicio. Como muestra la tabla 10, las concesiones autonómicas analizadas perciben unos ingresos por viajero-kilómetro mayores a las estatales.

Asimismo, se analizan los ingresos totales por vehículo y kilómetro de las concesiones, que muestran la remuneración del concesionario por unidad de output (producción) ofertada. Como se observa en la tabla 10, las diferencias entre las concesiones autonómicas y estatales se mitigan al considerar los ingresos por vehículo-kilómetro. A su vez, se observa una mayor heterogeneidad entre las CC.AA.

Por último, resulta de interés analizar el grado de concentración de los ingresos por concesión en cada AA.PP. La tabla 11 muestra el número de concesiones que acumulan el 50% y el 75% de los ingresos totales en cada AA.PP., así como el índice de concentración de mercado Herfindahl-Hirschman (HHI)[144] calculado

[143] La ocupación representa la carga media de viajeros transportados por cada vehículo en un kilómetro del recorrido y se calcula dividiendo el total de kilómetros recorridos por los viajeros (viajeros-kilómetro) entre el total de kilómetros recorridos por los vehículos a lo largo de un año (vehículos-kilómetro).

[144] El índice Herfindahl-Hirschman (HHI) mide el grado de concentración de los operadores del mercado, y se calcula como la suma de todas las cuotas de mercado de los operadores elevadas al cuadrado, de forma que oscila entre los valores de 0 y 10.000, donde este último se corresponde con el caso de monopolio.

en términos de ingresos para las concesiones de cada AA.PP.[145]. Si bien el sistema concesional previene la existencia de competencia en el mercado entre los distintos concesionarios, este índice permite analizar en qué medida los ingresos están concentrados por concesión en cada AA.PP.

Los datos disponibles muestran que la mayor parte de los ingresos se suele concentrar en un número relativamente reducido de las concesiones. A pesar de ello, el grado de concentración se mantiene en niveles reducidos o moderados en la mayor parte de las AA.PP.[146]. Determinadas CC.AA. muestran, sin embargo, niveles de concentración elevados[147].

[145] Para el cálculo del índice se han tomado como base cada una de las concesiones de los distintos entes territoriales. El índice así obtenido se corresponde con el nivel de concentración de mercado resultante si cada una de las concesiones fuera explotada por un operador distinto, de forma que supone un límite inferior a la concentración del mercado.

[146] Como referencia, el Departamento de Justicia de EE. UU. considera que un HHI inferior a 1.500 refleja un mercado competitivo, un HHI de 1.500 a 2.500 correspondería a un mercado moderadamente concentrado y un HHI de 2.500 o más es un mercado altamente concentrado.

[147] Cabe señalar que, en el caso de Galicia, no se dispone de información para todas las concesiones vigentes, por lo que el índice calculado no representa la situación de todo el mercado. Además, tanto en el caso de Galicia como en el de Murcia, los índices de concentración podrían ser inferiores si se tuvieran en cuenta los ingresos procedentes de compensaciones y liquidaciones de las AA.PP., no disponibles, ya que suelen recaer sobre las concesiones de menor tamaño.

Tabla 11. Concentración de los ingresos de las concesiones, por CC.AA. (2019)

CONCENTRACIÓN DE LOS INGRESOS DE LAS CONCESIONES, POR CC.AA. (2019)				
2019	**Nº concesiones**	**Top 50% Ingresos**	**Top 75% Ingresos**	**HHI[1]**
Andalucía[2]	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Aragón[2]	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Asturias	55	4	11	862
Baleares[3]	28	4	8	945
Canarias	11	1	2	4.778
Cantabria	28	3	4	1.768
Castilla y León	223	13	36	310
Castilla-La Mancha[2]	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Cataluña[4]	132	9	22	473
Comunidad de Madrid	36	8	16	516
Comunidad Valenciana	70	4	10	919
Extremadura	47	3	8	1.090
Galicia[5]	22	2	3	2.905
La Rioja	16	2	5	2.193
Murcia[6]	31	2	5	2.718
Navarra	36	4	9	998
País Vasco[7]	11	2	4	1.838
AGE	82	8	17	453

Fuente: Elaboración propia con datos del MITMA y las Direcciones Generales de Transporte de las CC.AA.

Notas: [1] El índice Herfindahl-Hirschman (HHI) mide el grado de concentración de los operadores (en este caso, las concesiones) del mercado, y se calcula como la suma de todas las cuotas de mercado de los operadores elevadas al cuadrado. [2] Andalucía y Aragón no han contestado al requerimiento de la CNMC. Datos anuales de Castilla-La Mancha no disponibles. [3] Sin datos de Mallorca para 2019. [4] Los datos de Cataluña no incluyen información sobre subvenciones y compensaciones por no disponer de esa información por concesión. Datos de ingresos de Tarragona no disponibles. [5] Los datos de Galicia no incluyen las concesiones licitadas en 2017 (XG 500-549). Galicia tampoco ha reportado información sobre las subvenciones y compensaciones concedidas a los concesionarios. [6] Murcia no ha reportado información sobre las subvenciones y compensaciones concedidas a los concesionarios. [7] Datos de Gipuzkoa no disponibles.

3.3.4. Los costes para la Administración Pública del sistema concesional y el impacto del Covid-19

3.3.4.1. Compensación del déficit de explotación y estructura de ingresos de las concesiones

En el apartado anterior, se ha analizado la heterogeneidad de las concesiones del sistema estatal y autonómico. La diversidad en términos de número de viajeros transportados, ratios de ocupación e ingresos implica la coexistencia de concesiones con cuantiosos ingresos y altas posibilidades de rentabilidad, junto con otras concesiones con escasa demanda y menores perspectivas de viabilidad.

En este último caso, las AA.PP. pueden garantizar la prestación del servicio unificando las concesiones no rentables con otras que sí lo son, financiándolas a través de subvenciones cruzadas. Esta sería la situación de las concesiones estatales y de algunas concesiones autonómicas. Sin embargo, en ocasiones no resulta posible acudir a las unificaciones de líneas sin exceder el ámbito territorial lógico de la concesión o la propia jurisdicción territorial de la Administración correspondiente. En estos casos, tras analizar la necesidad de prestar el servicio correspondiente, las AA.PP. pueden establecer una Obligación de Servicio Público (OSP), encargando al operador la prestación del servicio a cambio de la recepción de una compensación. Esta es la situación vigente en un gran número de CC.AA., que deben compensar a los operadores de concesiones deficitarias.

La compensación de los déficits de explotación de las concesiones deficitarias supone un coste para las AA.PP. que puede llegar a representar una fracción sustancial del mercado. La tabla 12 muestra la información disponible sobre las compensaciones totales realizadas por las AA.PP. a los concesionarios durante el año 2019, así como la fracción que representan sobre el total de ingresos de los concesionarios.

Tabla 12. Compensaciones al déficit de explotación, por CC.AA. (2019)

COMPENSACIONES E INGRESOS PROCEDENTES DE LAS AA.PP., POR CC.AA. (2019)			
AA.PP.	**Compensaciones (€)**	**% Ingresos totales**	**Densidad de población[1]**
Andalucía[2]	n.d.	n.d.	97
Aragón[2]	n.d.	n.d.	28
Asturias	17.477.721	35%	96
Baleares[3]	7.653.381	17%	235
Canarias	25.519.968	26%	292
Cantabria	1.525.136	15%	110
Castilla y León	12.481.667	26%	25
Castilla-La Mancha[2]	n.d.	n.d.	26
Cataluña[4]	29.079.505	15%	242
Comunidad de Madrid	0	0%	845
Comunidad Valenciana	3.310.874	8%	217
Extremadura	3.986.132	47%	26
Galicia[5]	n.d.	n.d.	91
La Rioja	2.589.224	53%	63
Murcia[5]	n.d.	n.d.	134
Navarra	2.322.207	15%	64
País Vasco[6]	90.071.976	70%	307
AGE	0	0%	n.a.

Fuente: Elaboración propia con datos del MITMA y las Direcciones Generales de Transporte de las CC.AA.

Nota: [1] Datos de densidad de población en términos de habitantes por km^2. Datos de población de 2020 del INE (2021b), datos de superficie del Instituto Geográfico Nacional (2021). [2] Andalucía y Aragón no han contestado al requerimiento de la CNMC. Datos anuales de Castilla-La Mancha no disponibles. [3] Sin datos de Mallorca para 2019. [4] Datos de recaudación de Tarragona no disponibles, por lo que el porcentaje de compensaciones sobre el total de ingresos está sobreestimado para Cataluña. [5] Galicia y Murcia no han reportado información sobre las subvenciones y compensaciones concedidas a los concesionarios. [6] Datos de Gipuzkoa no disponibles.

Por otra parte, resulta útil comparar la recaudación obtenida de los viajeros por vehículo-kilómetro con los ingresos totales por vehículo-kilómetro de los concesionarios, una vez incluidas las transferencias recibidas de las AA.PP. Estas transferencias incluyen tanto las compensaciones analizadas en la tabla

anterior como los demás ingresos procedentes de las AA.PP.[148]. Esto nos permite comprobar qué parte de los ingresos del concesionario sufragan los usuarios y qué parte las AA.PP. Al expresar los ingresos unitarios en términos de vehículo-kilómetro es posible comparar los ingresos de los operadores autonómicos por unidad de oferta producida, independientemente de la ocupación del vehículo. La tabla 13 muestra estas dos ratios para la base de datos disponible de AA.PP., cuya representatividad se corresponde con la indicada en la tabla 8.

[148] Además de las compensaciones por la prestación de OSP, los ingresos totales comprenden las compensaciones efectuadas a los contratistas por la participación en los esquemas autonómicos de integración tarifaria, o por la aplicación de descuentos a colectivos de usuarios en aplicación de la política de transporte de las CC.AA. De esta forma se compensa al contratista por los menores ingresos por viajero/km que pueda percibir en aplicación de estas políticas.

Tabla 13. Estructura de ingresos de las concesiones (2019)

ESTRUCTURA DE INGRESOS DE LAS CONCESIONES (2019)		
AA.PP.	**Recaudación[1]/ vehículo-km**	**Ingresos totales[2]/ vehículo-km**
	€/veh-km	**€/veh-km**
Andalucía[3]	n.d.	n.d.
Aragón[3]	n.d.	n.d.
Asturias	n.d.	n.d.
Baleares[4]	1,7	2,2
Canarias	1,5	2,3
Cantabria	0,9	1,1
Castilla y León	1,0	1,3
Castilla-La Mancha[3]	n.d.	n.d.
Cataluña[5]	1,1	n.d.
Comunidad de Madrid	0,3	3,1
Comunidad Valenciana	1,6	1,8
Extremadura	0,6	1,1
Galicia[6]	1,2	n.d.
La Rioja	0,5	1,2
Murcia[6]	1,3	n.d.
Navarra	1,5	1,8
País Vasco[7]	1,1	3,7
AGE	1,5	1,5

Fuente: Elaboración propia con datos del MITMA y las Direcciones Generales de Transporte de las CC.AA. A la hora de elaborar las ratios, únicamente se han tenido en cuenta aquellas concesiones para las que existen datos tanto del numerador como del denominador.

Nota: [1] Ingresos de transporte percibidos por el concesionario por la venta directa de billetes, sin IVA. [2] Los ingresos totales incluyen la recaudación percibida por los concesionarios, así como transferencias procedentes de la Administración Pública, sin IVA. [3] Andalucía y Aragón no han contestado al requerimiento de la CNMC. Datos anuales de Castilla-La Mancha no disponibles. [4] Sin datos de Mallorca para 2019. [5] Datos de subvenciones y compensaciones no disponibles por concesión. Datos de recaudación de Tarragona no disponibles. [6] Galicia y Murcia no han reportado información sobre las subvenciones y compensaciones concedidas a los concesionarios. [7] Datos de Gipuzkoa no disponibles.

Como se muestra en la tabla 13, los ingresos procedentes de la recaudación por vehículo-kilómetro de las concesiones autonómicas son inferiores a los de las concesiones estatales en 9 de las 13 CC.AA. consideradas, y superior en las otras 4.

Al considerar las aportaciones de las AA.PP., la diferencia entre los ingresos unitarios autonómicos y estatales se reduce en algunos casos. En estas situaciones, la intervención realizada estaría justificada por los reducidos ingresos que los operadores perciben por la venta directa de billetes, como consecuencia de la reducida demanda de las concesiones.

3.3.4.2. La respuesta administrativa a la crisis del Covid-19

Durante 2020, la crisis sanitaria y las restricciones a la movilidad redujeron drásticamente la demanda de transporte en autobús y agravaron la necesidad de financiación del sector. De acuerdo con la información proporcionada por el INE[149], la demanda de transporte regular en autobús cayó un 46% en 2020, con reducciones interanuales de hasta el 91% en abril, y se recuperaron a lo largo del año, finalizando en una reducción interanual del 36% en diciembre.

Una de las primeras medidas adoptadas a nivel estatal para paliar los efectos de las restricciones habilitaba a los concesionarios a obtener el reequilibrio económico del contrato, bien a través de una prórroga del mismo por un máximo del 15% de su duración inicial, bien a través de una modificación de las cláusulas económicas del contrato[150].

A pesar de lo anterior, la respuesta del Ministerio de Transportes y las CC.AA. a la crisis sanitaria se ha articulado en torno a dos medidas principales: en primer lugar, la reducción de los tráficos ofertados, para adaptarlos a la nueva situación de demanda[151] y, en segundo lugar, la puesta a disposición de fondos de compensación para los titulares de las concesiones.

[149] INE (2021a).

[150] Artículo 34.4 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19.

[151] Artículo 14.2c) del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

De esta forma, el Estado ha repartido un fondo de 14 millones de euros para reequilibrar las concesiones estatales[152], conforme a los criterios de reparto especificados en el Real Decreto-ley 26/2020, de 7 de julio, de medidas de reactivación económica para hacer frente al impacto del COVID-19 en los ámbitos de transportes y vivienda[153], y ha repartido entre las CC.AA. un fondo de 800 millones de euros de ayuda al transporte interurbano y metropolitano, incluyendo el transporte ferroviario, en autobús y los servicios del Consorcio Regional de Transportes de Madrid y el Área Metropolitana de Barcelona (en adelante, el Fondo COVID-19)[154].

Por su parte, numerosas CC.AA. han puesto en marcha sus propios programas de ayudas para los concesionarios autonómicos, en forma de subvenciones directas para compensarles por el déficit incurrido o la pérdida de ingresos respecto a 2019.

La tabla 14 muestra las cuantías de las ayudas concedidas o previstas para el reequilibrio de los contratos de transporte de viajeros por carretera del Estado y las CC.AA. por el impacto del Covid-19 durante 2020. A este respecto, se incluyen tanto las ayudas directas concedidas como las compensaciones del déficit de los concesionarios por el cumplimiento de OSP, que han contribuido a paliar el impacto de la crisis. Algunas de las ayudas se encuentran en estado de tramitación, por lo que el importe consignado se trata de una estimación del total, indicándose en la tabla a través de una (e) al lado del importe correspondiente.

Con la información disponible, el importe de los fondos movilizados para reequilibrio de los contratos estatales y autonómicos sugiere que las AA.PP. han asumido una gran parte de la caída de los ingresos causada por el descenso de la demanda a lo largo del año 2020.

[152] El fondo se ha repartido entre todas las concesiones estatales en activo, incluyendo aquellas cuyos títulos se encuentran caducados o anulados, a fin de garantizar la continuidad en la prestación del servicio. En el caso de los contratos caducados, se descuentan del importe de la subvención los beneficios obtenidos por el concesionario desde la expiración del título (art. 24 del Real Decreto-ley 26/2020, de 7 de julio, de medidas de reactivación económica para hacer frente al impacto del COVID-19 en los ámbitos de transportes y vivienda).

[153] Artículo 24 del Real Decreto-ley 26/2020, de 7 de julio, de medidas de reactivación económica para hacer frente al impacto del COVID-19 en los ámbitos de transportes y vivienda. El reequilibrio se calcula teniendo en cuenta la reducción de ingresos respecto al año anterior, el incremento de costes por las medidas sanitarias adoptadas, y la reducción de costes de explotación por la reducción de tráficos y de costes laborales.

[154] Artículo 2.d), apartado 2 del Real Decreto-ley 22/2020, de 16 de junio, por el que se regula la creación del Fondo COVID-19 y se establecen las reglas relativas a su distribución y libramiento.

Tabla 14. Importe de las ayudas concedidas para el reequilibrio de las concesiones durante 2020

IMPORTE DE LAS AYUDAS CONCEDIDAS PARA EL REEQUILIBRIO DE LAS CONCESIONES (2020)				
AA.PP.	**Ayudas Covid-19 (€)**	**Compensaciones por OSP (€)**	**Total (€)**	**% Ingresos totales 2019**
Andalucía[1]	46.400.000	n.d.	46.400.000	n.d.
Aragón	9.271.990	n.d.	9.271.990	n.d.
Asturias	13.408.644	1.783.516	15.192.160	30%
Baleares[2]	12.004.694 (e)	3.059.823	15.064.517	21%
Canarias	27.881.000	27.769.001	55.650.000	56%
Cantabria[3]	2.689.451 (e)	n.d.	2.689.451	27%
Castilla y León	27.454.960	n.d.	27.454.960	57%
Castilla-La Mancha	1.806.166	n.d.	1.806.166	n.d.
Cataluña[4]	31.479.853	50.568.672	82.048.525	38%
Comunidad de Madrid	4.560.000	402.200.000	406.760.000	73%
Comunidad Valenciana	16.810.114	5.605.564	22.415.678	51%
Extremadura	292.596	5.239.015	5.531.611	66%
Galicia[5]	28.459.453	n.d.	28.459.453	235%
La Rioja	238.201	3.312.810	3.551.011	72%
Murcia[6]	1.795.755	n.d.	1.795.755	8%
Navarra[7]	1.363.969 (e)	818.190	818.190	5%
País Vasco[8]	8.147.043	3.523.494	11.670.536	9%
AGE	14.000.000	0	14.000.000	4%

Fuente: Elaboración propia con datos del MITMA y las Direcciones Generales de Transporte de las CC.AA.

Notas: [1] Andalucía no ha contestado al requerimiento de la CNMC. Fondos dotados. [2] Fondos de Menorca, Ibiza y Formentera dotados. Fondos de Mallorca parcialmente desembolsados. Para el cálculo de los ingresos de Baleares se han tomado los datos de Mallorca de 2018 y de Ibiza, Menorca y Formentera del año 2019. [3] Importe estimado de las ayudas correspondientes al segundo trimestre. [4] Fondos parcialmente desembolsados. Sin datos de recaudación de Tarragona para el cálculo de los ingresos de 2019. [5] Los datos de ingresos de Galicia de 2019 no incluyen las compensaciones o subvenciones a cargo de la Administración Pública. [6] Murcia no ha contestado al requerimiento de la CNMC. Importe de las ayudas concedidas durante la vigencia del estado de alarma. Sin datos de compensaciones o subvenciones a cargo de la Administración Pública. [7] Fondos parcialmente desembolsados. No se disponen de estimaciones para las compensaciones por OSP correspondientes al segundo trimestre. [8] Datos de Gipuzkoa no disponibles. Datos de compensaciones por OSP de la Diputación Foral de Bizkaia no disponibles.

3.3.5. La estructura empresarial del sector

Tradicionalmente, el sector del transporte interurbano en autobús ha presentado una estructura empresarial atomizada, con una gran presencia de empresas familiares y locales. El carácter exclusivo de las concesiones, junto con el

reducido número de licitaciones convocadas desde la entrada en vigor de la LOTT, ha reducido las posibilidades de expansión de los operadores del sector.

A partir de la década de los 90, el sector ha registrado un proceso de concentración marcado por las adquisiciones de empresas y la entrada de grupos extranjeros en el capital de los principales operadores.

Uno de los principales hitos del proceso fue la adquisición por parte del Grupo ALSA de la empresa pública ENATCAR en 1999[155]. ENATCAR era, en aquel momento, el primer operador del mercado, al haber heredado de RENFE las concesiones de autobuses que el operador ferroviario había adquirido gracias al derecho de tanteo que le otorgaba la regulación de 1947. ALSA, entonces el segundo mayor operador, se convertía por medio de la operación en el grupo líder del sector[156], posición que afianzaría tras la adquisición de Continental Auto en 2007[157], que en ese momento era el segundo mayor operador del mercado.

De forma paralela, en 2002 surgió el Grupo AVANZA como resultado de la fusión de Auto Res, otro de los grandes operadores del sector, con Tuzsa y Vitrasa[158].

En estos años, el sector captó la atención de grupos de transporte extranjeros. El primero en entrar fue el Grupo Arriva, que hoy pertenece al operador ferroviario alemán Deutsche Bahn, con la compra de varias empresas titulares de concesiones autonómicas en Galicia, en 1999, en Mallorca, en 2002, y en la Comunidad de Madrid, en 2007[159]. Le siguió el principal operador de autobuses británico, National Express Group, que adquirió el Grupo ALSA en 2005[160]. Un año más tarde, el Grupo Avanza sería adquirido por el fondo de capital riesgo

[155] Esta operación fue analizada por el Tribunal de Defensa de la Competencia (TDC) en el expediente de concentración económica C 45/99 ALIANZA BUS/ENATCAR, proponiendo su autorización con condiciones. La operación fue autorizada por Acuerdo del Consejo de Ministros del 14 de abril de 2000, bajo las siguientes condiciones: i) que ALSA renunciase a adquirir nuevas concesiones estatales durante el plazo de 5 años; ii) que renunciase a presentar ofertas para la adjudicación de nuevas concesiones, tanto de ámbito estatal como autonómico, durante el plazo de 5 años; y iii) que transmitiera sus participaciones en la empresa ANSA, controlada de forma conjunta con el Grupo Continental Auto.

[156] TDC (1999, pág. 43), pág. 43.

[157] Operación analizada por la Comisión Nacional de la Competencia (CNC) en el expediente de concentración económica C106/07 NATIONAL EXPRESS/CONTINENTAL AUTO/MOVELIA. La CNC autorizó la concentración sin condiciones, si bien advertía de la necesidad de garantizar la competencia efectiva en los procedimientos concursales.

[158] Servicio de Defensa de la Competencia (2006), pág. 3.

[159] TDC (2007), pág. 53.

[160] La operación fue analizada y autorizada tácitamente por el Servicio de Defensa de la Competencia en su Informe N/05091 NEG / GTI / TURYEXPRESS /DABLIU.

británico Doughty Hanson[161] y desde 2013 forma parte del grupo mexicano de movilidad ADO[162].

La entrada de capital extranjero en los operadores nacionales les ha permitido financiar su expansión mediante la compra de empresas concesionarias de menor tamaño. Como resultado de estas adquisiciones, la concentración del mercado aumentó sustancialmente en los años previos al inicio de las licitaciones estatales, en 2007. Sin embargo, desde entonces la concentración se ha mantenido en niveles estables (ver tabla 15)[163]. Con la información disponible para el mercado estatal[164], a finales de 2019 ALSA poseía una cuota estimada en el total del mercado de concesiones español del 30% en términos de ingresos totales, duplicando la cuota de su segundo principal competidor, AVANZA (ver tabla 15).

[161] La operación fue analizada y autorizada tácitamente por el Servicio de Defensa de la Competencia en su Informe N/06127 DOUGHTY HANSON / AVANZA.

[162] Expansión, noticia del 21 de agosto de 2013 (enlace).

[163] Para facilitar la comparación, la tabla 15 es una actualización del cuadro nº 7 publicado en el Expediente de concentración económica C106/07 National Express/Continental Auto/Movelia (TDC, 2007, pág. 44).

[164] Información referente a las CC.AA. que contestaron al requerimiento de información de la CNMC. Andalucía y Aragón no han contestado al requerimiento. Datos de Castilla-La Mancha de 2019 no disponibles. En 2006 estas CC.AA. representaban el 15% de la recaudación total y el 19% de los viajeros-kilómetro de las concesiones estatales y autonómicas en 2006 (CNC, 2008, pág. 16). No se dispone de datos de ingresos de Mallorca, Tarragona y Gipuzkoa. Los datos de Galicia no incluyen las concesiones licitadas en 2017 (XG 500-549).

Tabla 15. Estructura empresarial del sector de transporte interurbano regular (2019)

ESTRUCTURA EMPRESARIAL DEL TRANSPORTE INTERURBANO REGULAR DE USO GENERAL[1] (2019)				
Grupo	**Nº concesiones**	**Nº autobuses**	**Ingresos totales (millones de €)**	**Cuota de mercado (ingresos)**
ALSA	96	1.245	[400 - 500]	[25 - 35]%
AVANZA	24	936	[200 - 300]	[10 - 20]%
ARRIVA	17	362	[50 - 150]	[0 - 10]%
GRUPO RUIZ	3	299	[50 - 150]	[0 - 10]%
INTERBUS	15	236	[50 - 150]	[0 - 10]%
GLOBAL SU	1	346	[50 - 150]	[0 - 10]%
SAMAR	13	311	[50 - 150]	[0 - 10]%
GRUPO MOVENTIS	12	48	[0 - 50]	[0 - 10]%
AISA	4	97	[0 - 50]	[0 - 10]%
MONBUS	26	154	[0 - 50]	[0 - 10]%
GRUPO ACHA MOVILIDAD	2	83	[0 - 50]	[0 - 10]%
JULIAN DE CASTRO	3	90	[0 - 50]	[0 - 10]%
SAGALES	36	0	[0 - 50]	[0 - 10]%
VECTALIA	12	0	[0 - 50]	[0 - 10]%
TRANSABUS BALEAR	5	265	[0 - 50]	[0 - 10]%
OTROS	644	2.533	[200 - 300]	[10 - 20]%
TOTAL DISPONIBLE[1]	**913**	**7.005**	**1.483,3**	**100%**
Índice HHI en 2019	1.260			
Índice HHI en 2007[2]	1.270			

Fuente: Estimación propia con datos del MITMA y las Direcciones Generales de Transporte de las CC.AA. La información presentada en la tabla se refiere únicamente a los datos de concesiones de transporte regular de viajeros por autobús suministrados por las CC.AA. que contestaron al requerimiento de información y no incluyen los ingresos que los operadores perciben de otras fuentes. La representatividad de la información disponible se corresponde con los porcentajes indicados en la tabla 8. Información de ingresos totales y cuota de mercado sustituida por horquillas para mantener la confidencialidad del valor concreto.

Notas: [1] Andalucía y Aragón no han contestado al requerimiento de la CNMC. Datos de Castilla-La Mancha no disponibles. En 2006 estas CC.AA. representaban el 15% de la recaudación total y el 19% de los viajeros-kilómetro de las concesiones estatales y autonómicas en 2006 (CNC, 2008, pág. 16). No se dispone de datos de ingresos de Mallorca, Tarragona y Gipuzkoa. Los datos de Galicia no incluyen las concesiones licitadas en 2017 (XG 500-549). [2] Índice HHI de 2007 reportado en el expediente de concentración económica C106/07 (TDC, 2007, pág. 44).

En los últimos años, los principales operadores han incrementado su presencia en las CC.AA. a través de la compra de varios concesionarios autonómicos de menor tamaño. De esta forma, el Grupo ALSA ha adquirido el control de operadores en Galicia (Cal Pita, 2018[165]), Canarias (Gumidafe, 2019[166]) y,

[165] Cadena Ser, noticia del 9 de julio de 2018 (enlace).

[166] ALSA, nota de prensa del 21 de noviembre de 2019 (enlace).

recientemente, Aragón (Ágreda Bus, 2020[167]). Por su parte, el Grupo Avanza adquirió en 2019 el control del operador vasco Grupo Pesa[168].

La tabla 16 muestra la distribución territorial de las empresas del sector, incluyendo los dos primeros operadores de cada CC.AA., y el índice HHI en términos de ingresos estimado para cada CC.AA., de acuerdo a la información disponible procedente del requerimiento de información. La representatividad de la información disponible considerada se presenta en una columna separada.

Destaca el elevado nivel de concentración presente en los mercados autonómicos, donde es frecuente que los dos primeros operadores concentren más de la mitad de los ingresos. Como consecuencia, los índices HHI empresariales son sustancialmente más elevados que los calculados para las concesiones, mostrados en la tabla 11 del apartado 3.3.3.2. Así, de las 15 AA.PP. consideradas, 11 muestran índices superiores a 2.500.

Además de los principales operadores estatales (ALSA, AVANZA y ARRIVA), dentro de cada CC.AA. destacan grupos empresariales formados a través de la adquisición o fusión de empresas locales, como Moventis y Sagalés en Cataluña, Vectalia en la Comunidad Valenciana, Transabús Balear en Baleares o Global Salcai-Utinsa en Gran Canaria[169].

[167] El Economista, noticia del 31 de enero de 2020 (enlace).

[168] La operación fue analizada por la CNMC en el Expediente C/1043/19 AVANZA/GRUPO PESA (Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, CNMC, 2019b) y autorizada en primera fase.

[169] La fusión de Salcai y Utinsa quedó aprobada tras la anulación por el Tribunal Supremo del Acuerdo del Consejo de Ministros del 6 de octubre de 2000, en sentencia del 1 de abril de 2002. Este acuerdo había declarado improcedente la operación a propuesta del Tribunal de Defensa de la Competencia en el expediente de concentración económica C 56/00 SALCAI/UTINSA (TDC, 2000).

Tabla 16. Distribución territorial de las empresas de transporte regular (2019)

DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE LAS EMPRESAS DE TRANSPORTE REGULAR				
AA.PP.	**HHI[1] (ingresos)**	**% Observ. (nº concesiones)**	**Operadores**	**Cuota (ingresos)**
Andalucía[2]	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
			n.d.	n.d.
Aragón[2]	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
			n.d.	n.d.
Asturias	4.267	100%	ALSA	[60 - 70]%
			PULLMANS LLANEZA	[0 - 10]%
Baleares[3]	1.647	100%	TRANSABUS BALEAR	[20 - 30]%
			ARRIVA	[10 - 20]%
Canarias	4.778	100%	GLOBAL SU	[60 - 70]%
			ARRECIFE BUS	[10 - 20]%
Cantabria	7.355	100%	ALSA	[80 - 90]%
			AUTOBUSES PALOMERA	[0 - 10]%
Castilla y León	1.024	100%	LINECAR	[10 - 20]%
			ALSA	[10 - 20]%
Castilla-La Mancha[2]	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
			n.d.	n.d.
Cataluña[4]	1.531	83%	GRUPO MOVENTIS	[30 - 40]%
			SAGALES	[10 - 20]%
Comunidad de Madrid	2.779	100%	AVANZA	[20 - 30]%
			ALSA	[10 - 20]%
Comunidad Valenciana	2.535	100%	VECTALIA	[30 - 40]%
			AVANZA	[20 - 30]%
Extremadura	1.044	100%	MIRAT	[10 - 20]%
			LEDA	[0 - 10]%
Galicia[5]	5.736	34%	ARRIVA	[70 - 80]%
			EMPRESA FREIRE	[10 - 20]%
La Rioja	7.151	100%	JIMENEZ	[80 - 90]%
			RIOJACAR	[10 - 20]%
Murcia[6]	3.279	100%	TTE. VIAJEROS MURCIA	[40 - 50]%
			INTERBUS	[0 - 10]%
Navarra	3.930	100%	ALSA	[50 - 60]%
			LA ESTELLESA	[10 - 20]%
País Vasco[7]	2.705	50%	ALSA	[40 - 50]%
			AVANZA	[20 - 30]%
AGE	4.039	100%	ALSA	[60 - 70]%
			AVANZA	[10 - 20]%
Total disponible	**1.260**	**91%**	**ALSA**	**[30 - 40]%**
			AVANZA	**[10 - 20]%**

Fuente: Estimación propia con datos del MITMA y las Direcciones Generales de Transporte de las CC.AA. La información presentada en la tabla se refiere únicamente a los datos de concesiones de transporte regular de viajeros por autobús suministrados por las CC.AA. que contestaron al requerimiento de información y no incluye los ingresos que los operadores perciben de otras fuentes. La representatividad de la información disponible se corresponde con los porcentajes indicados en la tabla 8.

Notas: [1] El índice Herfindahl-Hirschman (HHI) mide el grado de concentración de los operadores del mercado y se calcula como la suma de todas las cuotas de mercado de los operadores elevadas al cuadrado. [2] Andalucía y Aragón no han contestado al requerimiento de la CNMC. Datos anuales de Castilla-La Mancha no disponibles. [3] Sin datos de Mallorca para 2019. [4] Los datos de Cataluña no incluyen información sobre subvenciones y compensaciones por no disponer de esa información por concesión. Datos de ingresos de Tarragona no disponibles. [5] Los datos de Galicia no incluyen las concesiones licitadas en 2017 (XG 500-549), por lo que las cuotas de mercado no son representativas. Galicia tampoco ha reportado información sobre las subvenciones y compensaciones concedidas a los concesionarios. [6] Murcia no ha reportado información sobre las subvenciones y compensaciones concedidas a los concesionarios. [7] Datos de Gipuzkoa no disponibles.

4. ANÁLISIS DEL SISTEMA CONCESIONAL DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA COMPETENCIA Y LA REGULACIÓN ECONÓMICA EFICIENTE

Una vez descrita la evolución y situación actual de las concesiones interurbanas de autobús regular, el presente apartado analiza las principales restricciones a la competencia existentes en el mercado, que distorsionan el funcionamiento del sistema concesional e impiden el aprovechamiento de las ventajas derivadas de la competencia. Se han identificado dos grandes tipos de restricciones, derivadas, en primer lugar, de un incorrecto diseño de los pliegos de licitación y, en segundo lugar, de una mejorable gestión de las concesiones por las autoridades administrativas. Por último, se analizan las limitaciones intrínsecas al propio sistema de concesiones.

4.1. Restricciones en el diseño de los pliegos de licitación

Una de las principales líneas de análisis afecta al diseño de los pliegos de licitación, que determina las condiciones de competencia vigentes en el concurso de las concesiones que se sacan a licitación y, por tanto, la eficiencia del sistema concesional. Cabe recordar que el sistema concesional consiste en la formación de monopolios temporales, de forma que la existencia de una competencia adecuada por la obtención de la concesión resulta esencial para limitar el poder de mercado del monopolista.

Como se ha expuesto en el apartado 3.2.2, desde que el MITMA comenzase el proceso de renovación de las concesiones estatales de autobuses interurbanos regulares en el año 2007, la CNMC ha tenido ocasión de analizar los pliegos de las concesiones estatales de autobuses interurbanos regulares en varias ocasiones[170]. Los informes elaborados por la Comisión ponen de manifiesto las restricciones a la competencia contenidas en los pliegos estatales.

A medida que avanzaba el proceso de licitación, el MITMA introdujo una serie de enmiendas a los pliegos, en ocasiones mitigando los problemas identificados y, en otras, introduciendo nuevas restricciones. A su vez, las licitaciones convocadas por las distintas CC.AA. a partir del año 2010 tomaron como base la experiencia del MITMA, adaptándola a la realidad del servicio en sus territorios.

[170] CNC (2008), CNC (2010a) y CNMC (2014), así como la licitación Madrid-Toledo-Piedrabuena de 2018 (ver Memoria CNMC 2018).

Este apartado analiza los principales elementos contenidos en los pliegos estatales y autonómicos de las últimas licitaciones convocadas, desde la óptica de la competencia y la regulación económica eficiente.

4.1.1. El tamaño de los contratos y la división en lotes

La normativa en materia de contratación pública[171] impone que, siempre que la naturaleza o el objeto del contrato lo permitan, deberá preverse la realización independiente de cada una de sus partes mediante su división en lotes, debiendo justificarse los motivos que fundamentan la decisión en caso contrario. La falta de división en lotes se configura de esta forma como una excepción a la regla general, cuya aplicación debe estar debidamente fundamentada.

A pesar de lo anterior, en muchos casos las distintas rutas cubiertas por los contratos se agregan bajo la misma concesión sin una justificación jurídica o económica adecuada. El resultado de esta operación es una concesión de mayor tamaño, lo que, como se verá en los apartados 4.1.5 y 4.1.6, comporta unas mayores exigencias de solvencia para los licitadores, dificultando la presentación de ofertas a aquellos de menor dimensión y restringiendo la competencia por las concesiones[172].

Así, los pliegos de las concesiones estatales licitadas a partir de 2018 señalan a este respecto que “la exclusividad en los tráficos que definen este contrato impide, por propia naturaleza, la realización independiente de cada parte del servicio mediante división en lotes”. De esta forma, la falta de división en lotes se justificaría en la imposibilidad de separar los tráficos objeto del contrato y garantizar la exclusividad de los operadores de las concesiones resultantes, debido a la concurrencia de rutas.

Sin embargo, los pliegos no indican las razones que impiden el diseño de rutas no coincidentes que admitan su explotación por separado. Por ejemplo, la VAC-213, que transcurre entre Santander, Bilbao, Valencia y La Manga, podría ser divisible en varios lotes no coincidentes que cubrieran de forma separada los

[171] Artículo 99.3 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 (LCSP).

[172] En este sentido, la Autoridad Catalana de la Competencia (ACCO) ha solicitado al Área Metropolitana de Barcelona (AMB) que retire dos licitaciones de servicios de transporte urbano, por un valor estimado de 603 (Ref. LA 6/2020) y 1.000 millones de euros (Ref. LA 7/2021), por considerarlos restrictivos de la competencia. En ambos casos, se licitaban contratos creados por fusión de varios servicios existentes, lo que, unido a unos requisitos de experiencia técnica excesivos, restringe la competencia por los contratos.

trayectos entre Santander-Bilbao y Valencia, y entre Valencia y La Manga, sin que el MITMA haya justificado la necesidad de integrar estos tráficos[173].

Por último, la falta de justificación de la ausencia de división en lotes se hace más patente en los casos en que las AA.PP. deciden unificar bajo la misma concesión los tráficos anteriormente cubiertos por concesiones distintas y, por tanto, susceptibles de explotación separada. Es el caso de los dos últimos servicios licitados por el MITMA[174], pero también de un gran número de concesiones autonómicas, donde las AA.PP. han reducido o planean reducir sustancialmente el número de contratos a licitar[175]. Si bien la mayor parte de las operaciones autonómicas responden a la necesidad de actualizar un mapa concesional que ha permanecido intacto durante décadas, para adaptarlo a la demanda y reequilibrar los contratos, estas circunstancias deben quedar debidamente acreditadas en el pliego de licitación, de forma que se ponderen estos objetivos con los perjuicios para la competencia que supone un incremento del tamaño de los contratos. A este respecto, sería recomendable que el MITMA y las autoridades autonómicas solicitaran a las autoridades de competencia un informe sobre el impacto de estas operaciones, previamente a la publicación de los pliegos[176].

4.1.2. La duración de las concesiones

El plazo de duración de las concesiones representa la barrera regulatoria más importante de acceso al mercado, ya que la exclusividad del contrato impide la competencia de otros operadores hasta la finalización del mismo. Como ha

[173] Este servicio ha sido licitado en dos ocasiones, en 2009 y en 2018. La primera licitación fue anulada por la sentencia del 2 de febrero de 2015 del Tribunal Supremo, mientras que la segunda fue anulada por el TACRC en su Resolución nº 742/2018.

[174] El servicio entre Madrid-Toledo y Piedrabuena, licitado por última vez el 16 de diciembre de 2019, con código de expediente AC-CON-04/2019, unifica los tráficos de las concesiones VAC-023 Madrid-Toledo y VAC-152 Madrid-Piedrabuena. Por su parte, el servicio entre Valladolid, Soria y Zaragoza, licitado por última vez el mismo día, con código de expediente AC-CON-03/2019, unifica tráficos de las concesiones VAC-076 Soria-Zaragoza y VAC-145 León-Zaragoza.

[175] En País Vasco, la Diputación Foral de Álava redujo el número de concesiones de 18 a 6, tras las licitaciones celebradas entre 2015 y 2019; y en Bizkaia de 8 a 6 con las licitaciones de 2010-2014. Por su parte, en Mallorca se ha pasado de 20 concesiones a 3 tras la licitación del 25 de septiembre de 2018, articuladas en torno a las principales zonas turísticas de la isla. En Navarra se pasará de las 37 concesiones lineales existentes a 10 concesiones zonales cuando concluya el proceso de licitación en curso. Por su parte, en Aragón se pasará de las 135 concesiones actuales a 19 concesiones zonales en el nuevo mapa, en Castilla y León se reducirán de 148 a 80, en la Comunidad Valenciana de 89 a 39 y en Murcia de 35 a 10.

[176] CNC (2008, pág. 49), CNC (2012, pág. 23) y CNMC (2017, pág. 26).

apuntado anteriormente la CNMC[177], la duración del contrato debe responder a un equilibrio entre la recuperación de las inversiones a las que debe hacer frente el contratista y la necesidad de licitar los servicios periódicamente, para garantizar que el usuario se beneficia en todo momento de la tarifa y expediciones más ventajosas. A este respecto, es necesario tener en cuenta que las inversiones en material rodante no suponen costes hundidos, ya que una vez concluida la concesión los vehículos se pueden volver a asignar a otras concesiones o segmentos del mercado.

La duración excesiva de los contratos concesionales es uno de los obstáculos principales a la competencia por el mercado, que impide obtener los beneficios para usuarios y AA.PP. que se derivan de la renovación periódica de las concesiones[178]. Además, una mayor duración del contrato aumenta el riesgo de "captura del regulador", al prolongar la relación entre este y el regulado.

Por último, como se analiza en el apartado 4.3.2.2, la duración del contrato incide sobre la rigidez del sistema concesional, al restringir la capacidad del servicio para adaptarse a la demanda. La naturaleza del sistema concesional implica que cualquier modificación sustancial del contrato debe ser objeto de una nueva licitación[179], para evitar que el operador se apropie del excedente del monopolio en detrimento del usuario. Esto limita la capacidad de la concesión para adaptarse a cambios imprevistos en la demanda, lo que introduce una ineficiencia dinámica en el sistema concesional, que será mayor cuanto más inciertas sean las previsiones del pliego y, por ende, cuanto mayor sea la duración de la concesión.

La legislación vigente en materia de contratación indica que la duración de los contratos públicos ha de establecerse en función de parámetros económicos objetivos, *"teniendo en cuenta la naturaleza de las prestaciones, las características de su financiación y la necesidad de someter periódicamente a concurrencia la realización de las mismas"*[180]. En este sentido, la duración máxima de diez años impuesta por la legislación europea para los contratos de servicios públicos de transporte en autobús[181] debe entenderse como un plazo máximo de duración, que no necesariamente se ha de agotar.

[177] CNC (2008, pág. 39), CNC (2010c, pág. 22) y CNMC (2014, pág. 11).

[178] CNC (2008), págs. 39-42.

[179] Los límites a la modificación sobrevenida de las concesiones se han analizado en el apartado 3.1.2 El marco jurídico estatal.

[180] Artículo 29 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

[181] Artículo 4.3 del Reglamento 1370/2007.

La CNMC valora positivamente la reducción progresiva de la duración de los contratos licitados por el MITMA, que se ha situado por debajo de los diez años en las licitaciones convocadas a partir de 2018. Sin embargo, muchas de las licitaciones autonómicas celebradas recientemente[182] no contemplan esta posibilidad, adoptando plazos de duración de diez años, independientemente de las condiciones de amortización de los activos.

A modo de ejemplo, todas las concesiones recientemente licitadas en Galicia[183] tienen una duración total de diez años, aplicándose este plazo de duración tanto a las grandes concesiones que conectan las capitales de provincia gallegas como a las pequeñas concesiones rurales, que se deben financiar a través de subvenciones.

La tabla 17 muestra las condiciones de operación previstas en los proyectos de explotación de dos de estas concesiones[184], ambas superavitarias, pero con tamaños notablemente diferentes. Así, la concesión XG-817 debe realizar casi siete veces más kilómetros con casi siete veces más vehículos que la concesión XG-623, pero a cambio se prevé que reciba una demanda e ingresos diez veces superiores. Como consecuencia, pese a que los ingresos por cada viajero-kilómetro transportados son equivalentes para ambas concesiones, la concesión XG-817 recibirá unos mayores ingresos por vehículo y por cada kilómetro recorrido, de forma que estará en mejores condiciones de amortizar los vehículos aportados. Es posible suponer que la concesión XG-817, que conecta las principales ciudades gallegas[185] y tiene un tráfico considerable, podría tener un plazo de duración inferior, de forma que sus usuarios se beneficiaran de la mayor presión competitiva resultante.

[182] Desde 2016, todas las licitaciones adjudicadas por Castilla-La Mancha, Galicia y Mallorca tienen una duración de diez años. Aragón y la Comunidad Valenciana renovarán próximamente su mapa concesional, licitando contratos con una duración homogénea de diez años, de acuerdo con los proyectos de explotación aprobados. Por su parte, Extremadura realizó una licitación de emergencia de sus servicios por un plazo de 20 meses, para poder concluir la renovación del mapa concesional. Otras CC.AA. han licitado concesiones con plazos inferiores a los diez años si bien su presencia continúa siendo marginal: 2 concesiones en Andalucía (2-3 años), 1 en Menorca (4 años), 1 en Cataluña (8 años), 1 en Comunidad Valenciana (5 años), 2 en Navarra (6 años) y 3 en País Vasco (7-8 años).

[183] Entre 2019 y 2020 Galicia ha licitado y adjudicado un total de 133 nuevos contratos, en lotes de 100 contratos (lotes XG-600 a XG-743), 4 contratos (lotes XG-603, XG-630, XG-641 e XG-686) y 29 contratos (lotes XG-800 a XG-891).

[184] La remisión de la información relevante a los Proyectos de Explotación de cada concesión dificulta la realización de un análisis sistemático de los lotes convocados.

[185] El servicio recorre, entre otras, las ciudades de A Coruña, Lugo, Ourense, Pontevedra, Ferrol, Santiago de Compostela y Vigo.

Tabla 17. Comparativa de condiciones de operación de dos concesiones de Galicia

COMPARATIVA DE CONDICIONES DE OPERACIÓN DE DOS CONCESIONES DE GALICIA									
Identificador	Condiciones de explotación			Datos de operación estimados			Ratios de operación		
	Duración	Vehículos	Antigüedad máx.	Viajeros-km	Vehículos-km	Ingresos estimados	Ingresos/ viajero-km	Ingresos/ vehículo-km	Ingresos/ vehículo
Ud.	Años	Ud.	Años	Miles	Miles	Miles €	€/viaj-km	€/veh-km	€/veh
Lugo-Orense-Vigo (XG-623)	10	9	16	15.393	1.039	1.052	0,07	1,01	116.923
Eje atlántico (XG-817)	10	62	16	160.493	7.242	10.805	0,07	1,49	174.281

Fuente: elaboración propia con datos de Contratos Públicos de Galicia.

En este sentido, la tendencia de las CC.AA. a fijar una duración homogénea para todas las concesiones se debe a la rigidez del sistema concesional a la hora de adaptar los servicios a la demanda de transporte. Las dificultades para realizar modificaciones sustanciales sobre concesiones en vigor y la prohibición de concurrencia de tráficos si pertenecen a concesiones distintas suponen que resulta más sencillo rediseñar el mapa concesional una vez han caducado todas las concesiones, de forma que los nuevos servicios no se vean condicionados por los ya existentes. La fijación de un plazo uniforme de diez años correspondería a la necesidad de asegurar la amortización de activos en las concesiones de menor demanda, donde no es posible un plazo inferior. De esta forma, la necesidad de garantizar el servicio en estas líneas se traduce, como consecuencia de la rigidez del sistema concesional, en una ineficiencia para el resto de concesiones, en términos de una menor presión competitiva y una menor actualización de los servicios.

4.1.3. Obligación de adscripción de vehículos

Tanto los órganos de contratación estatales como los autonómicos exigen que los operadores de los servicios adscriban un determinado número de vehículos a la concesión, aunque no todos exigen la exclusividad de los vehículos adscritos. Habitualmente, el número de vehículos exigidos se corresponde con los vehículos utilizados en las explotaciones vigentes. Asimismo, los pliegos suelen imponer límites máximos a la antigüedad del material rodante adscrito.

La CNMC considera que la obligación de adscribir un número mínimo de vehículos a las concesiones no es necesaria, en la medida en la que los pliegos garantizan la prestación de unas frecuencias y expediciones mínimas por el

contratista[186]. En cambio, puede suponer importantes restricciones para la competencia y la eficiencia en la prestación del servicio:

- En primer lugar, la obligación perpetúa las ineficiencias históricas e impide a los operadores formular propuestas más atractivas sobre la base de un uso más eficiente de los vehículos, incrementando los costes para AA.PP. y usuarios.
- En segundo lugar, en la medida en que se permita la utilización de los vehículos adscritos para realizar servicios conexos, la obligación perjudica a los operadores de menor tamaño, que tienen menos flexibilidad a la hora de organizar su flota de vehículos, y a los nuevos entrantes frente al operador incumbente, que cuenta con más información sobre el número de vehículos realmente necesarios para prestar el servicio y podrá continuar utilizándolos para prestar servicios conexos según la organización que haya establecido durante el contrato anterior.
- En tercer lugar, el número de vehículos adscritos a la concesión incide, a su vez, sobre la exigencia de los requisitos de solvencia técnica que deben acreditar los licitadores, lo que puede dificultar la concurrencia de operadores y reducir la presión competitiva por el contrato.

En el caso de la antigüedad de los vehículos, su restricción debe estar justificada por alguna razón de interés general, como la seguridad del tráfico, o fallo de mercado, como la contaminación. De este modo, los pliegos deben especificar los criterios de determinación de la antigüedad máxima de los contratos, sobre la base de parámetros económicos objetivos, como podría ser la amortización derivada del mayor uso de los vehículos, o sus emisiones[187].

La CNMC valora positivamente que los pliegos de las licitaciones estatales convocadas en 2019 hayan eliminado la posibilidad de continuar utilizando los vehículos del anterior concesionario, aunque no cumplieran los requisitos de antigüedad exigidos en el pliego, lo que permitía la extracción de rentas regulatorias a través de la venta de los vehículos y beneficiaba de forma asimétrica al incumbente.

[186] CNMC (2014), pág. 13.

[187] CNMC (2014), pág. 13.

4.1.4. Obligaciones relativas al personal

Los pliegos estatales y autonómicos suelen incluir dos tipos de disposiciones relativas al personal:

- La obligación de adscribir una dotación mínima de personal a la concesión.
- La obligación de subrogarse como empleador en las relaciones laborales del antiguo contratista, incluyendo tanto a los conductores como al resto de personal administrativo adscrito a la concesión.

En lo relativo a la primera de las obligaciones, se trata de una medida de protección laboral que restringe la capacidad del operador para reorganizar el servicio, dificultando la reducción de los costes laborales y perpetuando las ineficiencias históricas. En ocasiones esta medida viene respaldada por la legislación aplicable[188], por lo que sería necesario evaluar la normativa desde la óptica de la regulación económica eficiente, dado que no se trata de una medida necesaria para garantizar el cumplimiento del servicio.

En lo relativo a la subrogación, se trata de otra medida de protección laboral, en este caso impuesta por la legislación laboral vigente, a través del "Acuerdo marco estatal sobre materias del transporte de viajeros por carretera, mediante vehículos de tracción mecánica de más de nueve plazas, incluido el conductor"[189]. El Acuerdo marco prevé que la subrogación afecte no sólo al personal conductor, siempre que esté dedicado en al menos un 80% a la concesión[190], sino también al resto del personal, con independencia de su grado de dedicación[191].

Como sugiere la evidencia empírica disponible[192], la asunción del personal de la concesión anterior es una medida de protección laboral que restringe la capacidad de organización del concesionario en materia laboral y limita las

[188] Es el caso de la LOTT, que dispone que los pliegos deberán establecer "la dotación mínima del personal que el contratista deberá adscribir a la prestación del servicio" (art. 73.2 g) LOTT).

[189] Publicado en el BOE mediante *Resolución de 13 de febrero de 2015, de la Dirección General de Empleo, por la que se registra y publica el Acuerdo marco estatal sobre materias del transporte de viajeros por carretera, mediante vehículos de tracción mecánica de más de nueve plazas, incluido el conductor.*

[190] Artículo 19 4º del Acuerdo marco estatal sobre materias del transporte de viajeros por carretera, mediante vehículos de tracción mecánica de más de nueve plazas, incluido el conductor.

[191] Artículo 19 5º del Acuerdo marco estatal sobre materias del transporte de viajeros por carretera, mediante vehículos de tracción mecánica de más de nueve plazas, incluido el conductor.

[192] Nash y Wolański (2010).

ganancias de eficiencia en costes que se pueden obtener a través de las licitaciones.

Si bien el Reglamento 1370/2007 prevé la posibilidad de exigir la subrogación del nuevo contratista[193], la obligación de subrogación contenida en el Acuerdo marco resulta excesivamente amplia, de forma que un mismo empleado no conductor del incumbente puede ser adscrito a cualquiera de las concesiones operadas por este. Esto supone una ventaja para el concesionario actual, que cuenta con un amplio margen para adscribir personal indirecto a la concesión, forzando a los competidores a asumir una plantilla superior a la necesaria para prestar el servicio. Esto incrementa los costes de estos operadores y reduce la competitividad de sus ofertas y, por tanto, la presión competitiva sobre el incumbente en las licitaciones. Cabe destacar que la utilización estratégica de la adscripción de personal no conductor beneficia al incumbente incluso en el caso de perder la licitación, ya que le permite deshacerse del personal menos productivo o con mayor antigüedad a un coste nulo.

Para evitar lo anterior, sería necesario introducir una mayor transparencia, separación contable entre los servicios públicos e imputación de costes a los mismos exigidos por las normas de la UE en materia de servicios de interés económico general (SIEG), recogidos en el propio Reglamento[194] y en la sentencia Altmark del Tribunal de Justicia de la UE (TJUE)[195].

El órgano de contratación[196] podría paliar los efectos anticompetitivos de la normativa laboral ejerciendo su prerrogativa para ajustar los requerimientos de subrogación del contrato a las nuevas necesidades del servicio, que pueden haberse visto modificadas en el nuevo contrato licitado. Así lo establece la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado (JCCPE) en su informe 24/20[197], que declara que únicamente procede la subrogación de los contratos de los trabajadores realmente necesarios para la prestación del servicio.

Por ello, los órganos de contratación estatales y autonómicos deberían interpretar restrictivamente el apartado 5º del artículo 19 del Acuerdo marco

[193] Artículo 4.5 del Reglamento 1370/2007.

[194] Artículo 4.5 y Anexo del Reglamento 1370/2007.

[195] Sentencia del Tribunal de Justicia de la UE de 24 de julio de 2003, asunto C-280/00, Altmark Trans GmbH y Regierungspräsidium Magdeburg contra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, en el que participa Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht. Petición de decisión prejudicial: Bundesverwaltungsgericht - Alemania.

[196] El órgano de contratación es el órgano que representa a la Administración Pública en el procedimiento de licitación.

[197] Informe de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado relativo al expediente 24/20, accesible en el siguiente enlace.

estatal y las disposiciones equivalentes en la normativa laboral de aplicación, asegurando que únicamente se permita adscribir a la concesión al personal no conductor efectivamente empleado en la misma.

En última instancia, cabe recordar que la normativa laboral no está excluida *per se* de la aplicación de las normas de competencia[198], que serán aplicables en aquellas situaciones en que el operador vigente utilice estratégicamente la adscripción de personal únicamente para restringir la competencia en las licitaciones.

4.1.5. Acreditación de la solvencia técnica o profesional

Las AA.PP. suelen exigir una solvencia técnica o profesional mínima a los licitadores para asegurar que pueden cumplir con las obligaciones del contrato. En los pliegos, esto se suele traducir en la necesidad de demostrar una experiencia previa relevante en la prestación de servicios similares, en términos del valor del contrato[199], de los kilómetros recorridos[200], o de los vehículos[201] o conductores[202] empleados en la operación.

Al tratarse de un criterio de selección y no de adjudicación, los requisitos de solvencia técnica conllevan una reducción en el número de empresas que pueden concurrir a la licitación, lo que restringe la competencia en el mercado. Como argumenta la CNMC[203], la exigencia de demostrar la experiencia previa del licitador es una barrera de entrada para los nuevos entrantes, ya que *"cierra el mercado a operadores que se acaben de constituir o pretendan constituirse y puedan estar en disposición plena de prestar los servicios objeto del contrato de gestión"*. En este sentido, es necesario tener en cuenta si, dada la complejidad

[198] Como recoge la jurisprudencia de la UE, en las sentencias Albany (sentencia del TJUE de 21 de septiembre de 1999, asunto C- 67/96) y Viking (sentencia del TJCE de 11 de diciembre de 2007, cuestión prejudicial en el Asunto C-438/05).

[199] Es el caso de las licitaciones de servicios zonales convocadas por la Junta de Castilla-La Mancha en 2017, o las licitaciones de emergencia de Extremadura en 2018.

[200] Las 5 licitaciones convocadas por la Diputación Foral de Álava exigían haber prestado servicios públicos de transporte urbano o interurbano de viajeros en los últimos 3 años con un mínimo del 80% de kilómetros de recorrido o un 70% de la flota del servicio actual. De igual forma, Navarra exige la experiencia previa en la prestación de servicios con un número mínimo de kilómetros y de vehículos en las licitaciones de los servicios NAV-002 y NAV-003.

[201] Es el caso de las concesiones estatales, las de Andalucía, Mallorca, Navarra (NAV-001) y las de la Diputación Foral de Bizkaia y de Gipuzkoa.

[202] Las licitaciones convocadas en Galicia entre 2019 y 2020 exigían la prestación de servicios con un número mínimo de conductores y vehículos equivalente, respectivamente, al 25% y 50% de los adscritos a la concesión, durante los 3 años anteriores.

[203] CNMC (2014), pág. 22.

técnica del servicio, es necesario que las empresas cuenten con experiencia previa en la prestación del servicio, o si esta pudiera quedar acreditada con la posesión de los vehículos o la contratación de los conductores.

En los casos en los que la complejidad técnica del servicio así lo justifique, es necesario diseñar los pliegos de forma que la acreditación de la solvencia tenga el impacto mínimo indispensable sobre la competencia. A este respecto, se deben considerar cinco elementos que inciden sobre el grado de exigencia del criterio de selección:

En primer lugar, la determinación del periodo para el que se exige la solvencia. Se suele fijar un plazo de tres años, durante los cuales el licitador debe acreditar haber operado servicios de transporte con las características exigidas. Cuanto mayor sea el número de años de experiencia exigido, mayor será el potencial excluyente de la medida sobre los operadores de nueva creación, por lo que debería valorarse su reducción. Además, este criterio resulta más sencillo de acreditar para los operadores de transporte regular que para los operadores del mercado liberalizado (discrecional, turístico o internacional), ya que sus operaciones cuentan con una mayor estabilidad en el tiempo. Sería menos distorsionante que los pliegos valorasen el mantenimiento de un tamaño medio de la operación a lo largo de los tres años anteriores, en lugar de exigir el cumplimiento de los requisitos en todos y cada uno de ellos.

En segundo lugar, la definición de los servicios que se consideran relevantes para la solvencia técnica. Una definición demasiado estricta, que exija la prestación de servicios “regulares” o “regulares de uso general” excluye del mercado a los operadores del mercado liberalizado, que cuentan con experiencia en el transporte de viajeros en autobús y pueden ejercer una mayor presión competitiva. También es discriminatoria la imposición de criterios de solvencia técnica más laxos para los operadores de transporte regular respecto al resto de operadores[204].

En tercer lugar, es necesario reflexionar sobre qué parámetros objetivos se utilizan para cuantificar la experiencia previa del operador. De entre los parámetros disponibles, suele utilizarse el número de vehículos, exigiendo la operación de una flota igual o superior a la adscrita al servicio licitado. Como se argumentaba en el apartado 4.1.3 anterior, este requisito reduce los incentivos

[204] A modo de ejemplo, el pliego de licitación de la concesión entre Ezkerraldea y Meatzaldea, de la Diputación Foral de Bizkaia, exige a los operadores de transporte regular una flota mínima de 74 autobuses, frente a los 92 exigidos a aquellos sin experiencia en este segmento. De igual forma, el pliego del servicio entre Tolosa y San Sebastián de la Diputación Foral de Gipuzkoa, anulado por el TSJPV en sentencia de 13 de octubre de 2016, exigía un número de vehículos (40) a los transportistas del segmento regular inferior que al resto (60).

del operador incumbente a optimizar la gestión de su flota, ya que la utilización de un número mayor de vehículos le permite excluir a más operadores de la futura licitación del servicio. Además, la capacidad de restringir la competencia en las licitaciones por esta vía supone que, aun cuando el operador fuera capaz de reducir el número de vehículos necesarios para la prestación del servicio, no tendría incentivos a revelarlo a la Administración Pública responsable, lo que aumenta los costes de supervisión del sistema.

Las consideraciones anteriores se aplican también a las licitaciones que exigen acreditar la prestación de servicios con un mínimo de conductores, por cuanto el personal adscrito presenta los mismos incentivos a la manipulación. En este sentido, el empleo de criterios de solvencia relacionados con el output de la prestación[205], en lugar de los inputs utilizados, distorsiona en menor medida los incentivos del contratista actual y reduce la asimetría de información entre el contratista y la Administración, al ser más fácilmente comprobable por esta.

En cuarto lugar, hay que considerar el impacto sobre la competencia a la hora de fijar el umbral mínimo o nivel absoluto de experiencia requerida. La exigencia de haber operado servicios con un número *igual o superior* de vehículos, o con un valor anual estimado o número de kilómetros *igual o superior* al del contrato licitado supone una restricción que impide el acceso de los operadores a contratos de mayor tamaño, lo que frena el crecimiento de las empresas del sector y consolida la posición de los grandes grupos empresariales. Además, se trata de una restricción que agrava la incidencia sobre la competencia de actuaciones como la unificación de líneas, por cuanto impide que se presenten a la licitación operadores que podrían haberse presentado a las concesiones existentes antes de la licitación.

El empleo de esta fórmula puede reducir sustancialmente la competencia en la licitación de las concesiones de mayor tamaño. A modo de ejemplo, con la información disponible del requerimiento de información realizado al MITMA y a las CC.AA., a nivel estatal únicamente tres operadores prestan servicios regulares con un valor anual estimado igual o superior al de la concesión más grande de la muestra en términos de ingresos anuales, la VAC-501 de la Comunidad de Madrid. De estos tres, uno es el operador incumbente.

Por su parte, únicamente cinco operadores a nivel estatal prestan servicios regulares con un kilometraje conjunto igual o superior a la concesión con mayor recorrido, la AUTGC-1 de Gran Canaria. En cuanto a los vehículos, el número de operadores que tiene a su disposición un número de vehículos (empleado en

[205] Como el número de viajeros-kilómetro o vehículos-kilómetro de la concesión, o el valor anual medio de la misma.

concesiones regulares) igual o superior al de la concesión de mayor tamaño, la AUTGC-1, es de cuatro.

Cabe señalar que ambas concesiones, la VAC-501 y la AUTGC-1, surgieron como consecuencia de la unificación de líneas anteriores, lo que pone de manifiesto la importancia de justificar estas operaciones.

En quinto y último lugar, es necesario tener en cuenta los requisitos impuestos para acreditar la solvencia en el caso de la concurrencia en uniones temporales de empresas (UTE). La exigencia de un nivel de solvencia técnica demasiado elevado supone que las empresas de menor tamaño deben asociarse para cumplir los requisitos. En este sentido, los pliegos que no permiten la acumulación de la solvencia de las empresas componentes de la UTE, sino que exigen el cumplimiento de los requisitos por uno o todos los miembros de la misma, corren el riesgo de excluir a las pymes de los concursos y aumentan su dependencia de empresas de mayor tamaño, con las que deben llegar a acuerdos para poder presentarse.

En última instancia, la imposición de requisitos de solvencia técnica supone una limitación del número de operadores y una restricción a la competencia, cuya necesidad y proporcionalidad debe estar adecuadamente justificada[206]. Es necesario destacar que se trata de un criterio de selección, que debe acreditar la capacidad del contratante para ejecutar el contrato licitado, y no un criterio de adjudicación para seleccionar al operador más capacitado. En esta línea, sería conveniente valorar si es necesario exigir experiencia previa para la ejecución de contratos de menor tamaño o complejidad. Asimismo, cabe plantear la sustitución de estos requisitos por sanciones disuasorias en caso de incumplimiento, que podrían incluir la prohibición de contratar con la Administración Pública, incluyendo planes de contingencia adecuados en caso de interrupción del servicio, que permitan garantizar su continuidad, por ejemplo, la designación de un operador de último recurso entre el resto de licitadores.

4.1.6. Acreditación de la solvencia económica y financiera

Los órganos de contratación estatales y autonómicos exigen que los operadores cuenten con medios económicos y financieros suficientes para hacer frente a la ejecución del contrato. En este sentido, los pliegos suelen exigir que los operadores cuenten con un volumen de negocio o de fondos propios mínimo, en relación con el valor anual medio del contrato.

[206] Art. 74.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

Al igual que en el caso de la solvencia técnica, los requisitos de solvencia económica excluyen a algunos licitadores del concurso, por lo que deben estar justificados en términos de necesidad y proporcionalidad. En este sentido, los requisitos exigidos deben estar directamente relacionados con la finalidad de la restricción. Por tanto, no resultan adecuados requisitos de acreditación de solvencia que exijan un volumen de negocio mínimo vinculado a actividades específicas, como el transporte de viajeros por carretera o el transporte regular[207], que no guardan una relación directa con la solvencia económica y financiera del licitador.

Por otra parte, es conveniente que el órgano de contratación admita una variedad de formas alternativas de acreditación de la solvencia económica, para no discriminar entre operadores con una capacidad económica suficiente. A este respecto, además de los criterios relativos al patrimonio neto o el volumen de negocio de la empresa, se debería valorar la presentación de avales o garantías financieras, o la disponibilidad de un seguro de indemnización por riesgos profesionales. Cabe recordar que la valoración de estos medios alternativos de acreditación de la solvencia es obligatoria[208] para los contratos sujetos a regulación armonizada[209].

Por último, en caso de concurrencia en UTE, el órgano de contratación debería admitir la acumulación de la solvencia económica de los miembros, por los argumentos expuestos en el apartado 4.1.5 anterior.

Respecto a las últimas licitaciones estatales convocadas, cabe destacar positivamente la presentación de garantías financieras o seguros para acreditar la solvencia. Sin embargo, la cláusula 13.5 de los contratos ha incluido una restricción para las agrupaciones de empresas al exigir que exista al menos un integrante de la UTE que cumpla cada uno de los requisitos de solvencia económica. Esto podría situar a estas empresas en una posición de desventaja frente a las que se presentan de forma individual, que solo deben acreditar el cumplimiento de alguno de los requisitos del listado[210]. Esto es, se requiere que

[207] A modo de ejemplo, los pliegos de licitación de las concesiones NAV-001, NAV-002 y NAV-003 en Navarra requieren disponer de un volumen mínimo de negocios en el ámbito del transporte público de viajeros por carretera.

[208] Art. 86.1 de la de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

[209] Son contratos sujetos a regulación armonizada los contratos de concesión de servicios con un valor estimado superior a 5.350.000 euros (art. 20.1 de la LCSP) y los previstos en la Sección 2 de la LCSP.

[210] La cláusula 13.5 de los pliegos de los servicios entre Madrid-Toledo y Piedrabuena, y Valladolid-Soria-Zaragoza convocados en 2019 estipula lo siguiente:

"Debe cumplirse uno de los tres requisitos siguientes:

al menos un miembro de la UTE cuente con un patrimonio neto mínimo, un volumen de negocios mínimo y una garantía financiera o seguro civil por un importe determinado. Esta redacción[211] eleva los requisitos de solvencia económica para las UTE respecto al resto de licitadores, lo que discrimina a los concurrentes bajo esta modalidad.

4.1.7. Valoración de la oferta económica

La oferta económica está compuesta por los criterios económicos básicos que debe contener la oferta del licitador. A falta de una definición homogénea de los criterios que componen la oferta económica para los pliegos de licitación estatales y autonómicos, este apartado analiza los criterios de valoración relativos a las tarifas, número de expediciones o vehículos-kilómetro ofertados y, en su caso, los determinantes de la compensación económica a recibir de la Administración por la prestación del servicio. Estas variables se han escogido por su importancia para el usuario final, en el caso de las tarifas y las expediciones[212], así como por su impacto directo en el coste para la Administración por la prestación del servicio.

Habitualmente, cada uno de estos criterios lleva aparejada una puntuación, que se reparte entre los licitadores de acuerdo con una fórmula, de forma que la oferta más ventajosa para los usuarios o la Administración recibe una mayor puntuación. Los pliegos suelen especificar unas condiciones mínimas para cada criterio, es decir, una tarifa o compensación a cargo de la Administración máxima, y un número de expediciones mínimo, mejorables por los operadores,

---

a) El patrimonio neto al cierre del último ejercicio económico para el que esté vencida la obligación de aprobación de las cuentas anuales no será inferior al 20 por ciento del valor anual estimado del contrato.

b) El volumen anual de negocios, referido al mejor ejercicio de los tres (3) últimos concluidos, deberá ser al menos 1,5 veces el valor anual estimado del contrato.

c) Justificante de la existencia de una garantía financiera o un seguro de indemnización por riesgos profesionales por importe igual o superior al valor anual estimado del contrato. (…)

Si los licitadores participaran en el procedimiento en agrupación de empresarios cada uno de los requisitos anteriores deberá ser cumplido por, al menos, uno de sus integrantes.”.

En los pliegos de 2018 Si los licitadores participaran en el procedimiento en agrupación de empresarios uno de los requisitos anteriores deberá ser cumplido por uno de sus integrantes.

[211] En comparación, los pliegos convocados en 2018 para los servicios equivalentes contenían una redacción menos exigente: “si los licitadores participaran en el procedimiento en agrupación de empresarios uno de los requisitos anteriores deberá ser cumplido por uno de sus integrantes.”.

[212] Los pliegos fijan el recorrido y la longitud de las rutas que integran la concesión, por lo que el número de kilómetros recorridos anualmente (vehículos-kilómetro o expediciones) guarda una relación directa con la frecuencia del servicio.

de forma que las ofertas que no alcancen este mínimo quedan excluidas del proceso. A su vez, la mesa de contratación[213] puede decidir excluir las ofertas anormalmente bajas, es decir, aquellas que, a su juicio, resulten inviables económicamente o no permitan dar un cumplimiento adecuado al contrato.

Por tanto, a la hora de considerar el impacto sobre la competencia de la valoración de las ofertas económicas, es preciso tener en cuenta los siguientes aspectos: el peso total de la oferta económica sobre el total de criterios de adjudicación, los criterios máximos y mínimos que determinan qué ofertas son aceptables y la fórmula utilizada para discriminar las ofertas más ventajosas.

En primer lugar, respecto al peso otorgado a los criterios económicos sobre el total de criterios de adjudicación, es necesario que tengan un peso fundamental en la valoración de cada oferta. El precio, las expediciones y la compensación a cargo de la Administración Pública son los parámetros objetivos que mejor revelan el grado de eficiencia de los licitadores, al determinar tanto las condiciones básicas del servicio para el usuario como el coste global para la Administración, por lo que deben ser determinantes a la hora de escoger la oferta ganadora.

En el caso de las licitaciones estatales, la CNMC valora positivamente la evolución del peso de estos criterios, que se ha ido incrementando desde el 15% de las licitaciones de 2007 hasta alcanzar el 60% en las últimas licitaciones convocadas. Sin embargo, como muestra la tabla 18, en muchas de las licitaciones autonómicas convocadas, el peso conjunto de estos parámetros está por debajo del 50%. Un mayor peso otorgado a estas variables permitiría que la valoración global de las ofertas en estas licitaciones se alineara en mayor medida con los principios de selección de la oferta económicamente más ventajosa, control del gasto y salvaguarda de la libre competencia que deben regir la contratación pública[214].

[213] La mesa de contratación es un órgano colegiado que asiste al órgano de contratación durante el proceso de licitación, y en especial en la valoración de las ofertas.

[214] Art. 1 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

Tabla 18. Puntuación de la oferta económica en las últimas licitaciones convocadas

CRITERIOS DE VALORACIÓN DE LA OFERTA ECONÓMICA DE LAS ÚLTIMAS LICITACIONES CONVOCADAS					
AA.PP.	**Nº de licitaciones**	**Puntuación media de la tarifa**	**Puntuación media de las expediciones**	**Puntuación media de la compensación a cargo de la AA.PP.**	**Puntuación media de la oferta económica**
	Ud.	**% del total**	**% del total**	**% del total**	**% del total**
AGE	2	40%	20%	n.a.	**60%**
Andalucía	5	37%	10%	n.a.	**47%**
Castilla-La Mancha	3	10%	5%	70%	**85%**
Extremadura	44	0%	0%	70%	**70%**
Galicia	129	n.a.	3%	34%	**37%**
Navarra	3	10%	0%	23%	**33%**
Comunidad Valenciana	1	30%	15%	n.a.	**45%**
Mallorca	3	n.a.	n.a.	51%	**51%**
Diputación Foral de Álava	5	4%	3%	33%	**40%**
Diputación Foral de Vizcaya	6	n.a.	n.a.	45%	**45%**

Fuente: Elaboración propia con datos del MITMA y las Direcciones Generales de Transporte de las CC.AA.

En segundo lugar, es necesario considerar los criterios utilizados para fijar las tarifas o compensación máximas y las expediciones mínimas exigibles en las ofertas. En lo referente a las expediciones mínimas exigidas, estas deben ser fijadas por el órgano de contratación en función de los servicios mínimos que desee garantizar en las poblaciones atendidas. El resto de criterios de admisibilidad (tarifa máxima y compensación máxima a recibir) deben fijarse tomando como referencia la estructura real de los costes de la concesión, que han de ser fidedignos y estar actualizados, y la tarifa real que venía aplicando el incumbente, estando desaconsejada la "actualización en calidad" y la vinculación a tarifas máximas fijadas para bloques de concesiones similares[215].

En tercer lugar, hay que analizar los criterios utilizados para excluir las ofertas anormalmente bajas de la licitación. Un umbral de anormalidad excesivamente conservador puede desincentivar la formulación de ofertas competitivas y restringir la competencia entre los operadores.

La normativa vigente en materia de contratación pública admite la exclusión de ofertas anormalmente bajas siempre que el órgano de contratación haya establecido previamente en el pliego los criterios objetivos que determinen qué ofertas incurren en presunción de anormalidad[216]. En caso de que la oferta incurra en presunción de anormalidad, el licitador debe justificar la oferta

[215] CNMC (2014), págs. 16-17.

[216] Art. 149.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

realizada, que podrá ser excluida si la mesa de contratación considera que no es viable económicamente. Así pues, tras valorar la justificación realizada por el licitador, la mesa de contratación puede excluir las ofertas anormalmente bajas, es decir, aquellas que, a su juicio, resulten inviables económicamente o no permitan dar un cumplimiento adecuado al contrato.

Si bien su aplicación no resulta obligatoria a los contratos de transporte interurbano regular[217], en la práctica resulta habitual[218] que los pliegos de licitación adopten los criterios previstos en el artículo 85 del Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RGLCAP), que establece unos criterios orientativos para las subastas[219].

De acuerdo con estos criterios, y salvo excepciones[220], en aquellos concursos en que se presenten más de tres ofertas, se consideran anormalmente bajas aquellas que sobrepasen el 10% de la media de ofertas presentadas, es decir,

[217] De acuerdo con la interpretación de la JCCPE (expediente 119/18) y el TACRC (Resolución nº 1187/2018), el artículo 149 de la LCSP da libertad al órgano de contratación a la hora de establecer o no criterios de presunción de anormalidad en los pliegos. En caso de que los pliegos no establecieran ninguno, el artículo 85 RGLCAP únicamente se aplicaría de forma supletoria a las licitaciones en las que el precio es el único criterio de adjudicación, mientras que, en las licitaciones con múltiples criterios, como las de transporte regular de viajeros por carretera, no sería posible la exclusión de ofertas por su carácter anormal.

[218] Posibles ejemplos son las licitaciones convocadas en Mallorca en 2019, las de Castilla-La Mancha en 2017, las de Extremadura de 2018, así como las convocadas en Álava y Bizkaia entre 2010 y 2018.

[219] En contratación pública, una subasta es una licitación en la que el precio es el único criterio de adjudicación.

[220] El literal del artículo 85 del RGCAP establece que:

"Se considerarán, en principio, desproporcionadas o temerarias las ofertas que se encuentren en los siguientes supuestos:

1. Cuando, concurriendo un solo licitador, sea inferior al presupuesto base de licitación en más de 25 unidades porcentuales.

2. Cuando concurran dos licitadores, la que sea inferior en más de 20 unidades porcentuales a la otra oferta.

3. Cuando concurran tres licitadores, las que sean inferiores en más de 10 unidades porcentuales a la media aritmética de las ofertas presentadas. No obstante, se excluirá para el cómputo de dicha media la oferta de cuantía más elevada cuando sea superior en más de 10 unidades porcentuales a dicha media. En cualquier caso, se considerará desproporcionada la baja superior a 25 unidades porcentuales.

4. Cuando concurran cuatro o más licitadores, las que sean inferiores en más de 10 unidades porcentuales a la media aritmética de las ofertas presentadas. No obstante, si entre ellas existen ofertas que sean superiores a dicha media en más de 10 unidades porcentuales, se procederá al cálculo de una nueva media sólo con las ofertas que no se encuentren en el supuesto indicado. En todo caso, si el número de las restantes ofertas es inferior a tres, la nueva media se calculará sobre las tres ofertas de menor cuantía."

que supongan bajas de más de un 10% de la tarifa media o las compensaciones a cargo de la Administración, o incrementos de más de un 10% de las expediciones[221]. En los pliegos de contratación que no se adhieren al artículo 85 RGLCAP, el umbral de anormalidad puede llegar a ser más exigente[222].

Estos umbrales podrían ser inadecuados en el sector del transporte regular de viajeros por carretera, donde operan empresas que explotan concesiones que aún no han sido licitadas y que, por tanto, podrían ser poco productivas, lo que podría elevar de forma estructural la tarifa media ofertada en los concursos. Esto no debería suponer un obstáculo para aceptar ofertas más ajustadas y competitivas.

Así, como muestra la tabla 19, con la información disponible para las concesiones estatales, 19 de las 47 concesiones licitadas a partir de 2007 fueron adjudicadas a ofertas que, a priori, habrían incurrido en presunción de anormalidad, de acuerdo con los criterios anteriores, a causa de la tarifa ofertada, de las expediciones ofertadas, o de ambas. Estas concesiones se adjudicaron con una baja media en tarifa del 12% respecto a la media de ofertas recibidas y un alza media en expediciones del 13%, y todas ellas continúan explotándose en la actualidad, de lo que se deduce que se trataba de ofertas viables económicamente.

[221] Este tipo de umbrales pueden actuar como referencia y facilitar la colusión entre operadores.

[222] A modo de ejemplo, los pliegos de contratación de los servicios VJA-058 y VJA-400 a 403 en Andalucía, el de los servicios NAV-002 y NAV-003 en Navarra, o los servicios C-01 y LUR-M-05 de las Diputaciones Forales de Álava y Gipuzkoa reducen el umbral de anormalidad para todos o parte de los criterios de adjudicación considerados, admitiendo bajas máximas de entre el 3% y el 8%.

Tabla 19. Ofertas ganadoras en presunción de anormalidad de los contratos de la AGE

OFERTAS GANADORAS EN PRESUNCIÓN DE ANORMALIDAD DE LOS CONTRATOS DE LA AGE				
Contrato	**Ruta**	**Nº licitadores**	**Tarifa ganadora/ Tarifa media**	**Expediciones ganadora/ Expediciones medias**
VAC-214	Madrid-Sevilla-Ayamonte	6	-16%	1%
VAC-215	Madrid-Córdoba-San Fernando	7	-16%	2%
VAC-216	Madrid-Almería	10	-12%	0%
VAC-222	Madrid-Plasencia	3	-8%	10%
VAC-224	Madrid-Jaraíz de la Vera	5	-12%	19%
VAC-225	Pamplona-Jaca	5	-3%	12%
VAC-226	Madrid-Navamorcuende	3	-4%	18%
VAC-227	Calahorra-Soria	4	-27%	32%
VAC-229	Murcia-Almería	11	-8%	11%
VAC-232	Madrid-Málaga-Algeciras	16	-8%	12%
VAC-234	Irún-Algeciras	12	-15%	19%
VAC-235	Burgos-Zaragoza	7	0%	24%
VAC-236	Badajoz-Murcia	4	1%	17%
VAC-237	Alicante-Cartagena-Murcia	7	-16%	37%
VAC-240	Mérida-Sevilla	11	-27%	14%
VAC-242	Madrid-Aranda de Duero-El Burgo de Osma	10	-13%	-4%
VAC-244	Madrid-Molina de Aragón-Teruel-Valencia	5	-15%	-3%
VAC-245	Barcelona-Huesca	8	2%	12%
VAC-246	Madrid-Segovia	16	-27%	11%
TOTAL (promedio)		**8**	**-12%**	**13%**

Fuente: Elaboración propia con datos del MITMA. Los fundamentos de los criterios de anormalidad de las ofertas en el ámbito de la contratación pública se establecen en 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, particularmente en su artículo 149.

De lo anterior se desprende la conveniencia de que los órganos de contratación reconsideren la presunción de anormalidad de las ofertas en las licitaciones de transporte regular de viajeros por carretera, para adaptarlas a la realidad del sector e incentivar la formulación de ofertas competitivas basadas en datos reales que la administración desconoce dada la asimetría de información entre operadores y la administración. Esto podría reducir, además, la conflictividad judicial de los concursos y contribuir a generar eficiencia.

A su vez, al evaluar la viabilidad económica de una oferta que ha incurrido en presunción de anormalidad, la mesa de contratación deberá solicitar el asesoramiento del servicio técnico especializado[223]. Este debería evaluar la oferta en su totalidad, teniendo en cuenta la oferta realizada en el resto de criterios de adjudicación. Asimismo, al analizar la viabilidad de la oferta es conveniente tener en cuenta las asimetrías de información existentes entre el órgano de contratación y el operador incumbente en cuanto a los verdaderos

[223] Art. 149.4 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

costes de prestación del servicio, así como la discrecionalidad con la que cuenta este último a la hora de adscribir vehículos o personal a la concesión, que pueden repercutir de forma considerable sobre los costes finales de la misma.

Por último, es necesario considerar la fórmula empleada para valorar las ofertas económicas. La LCSP otorga una amplia discrecionalidad al órgano de contratación a la hora de escoger la fórmula de valoración, siempre que la fórmula se especifique en el pliego, y que permita identificar aquella oferta que ofrezca una mejor relación calidad-precio[224].

Sin embargo, existen una serie de elementos de diseño de las fórmulas que es recomendable respetar para garantizar que existe un margen adecuado de competencia en los criterios de adjudicación considerados[225]:

- La oferta más ventajosa o económica (la que ofrece un menor precio, o una menor compensación máxima a cargo de la Administración, o el mayor número de expediciones) debe obtener la puntuación máxima, y la que no ofrezca mejoras respecto a los parámetros mínimos consignados en el pliego no debería recibir puntuación[226]. Esto asegura que se reparte toda la puntuación disponible entre las ofertas recibidas, de forma que los licitadores compiten en todo el margen de puntuación previsto. El siguiente cuadro analiza el caso de una licitación que no cumplía con esta recomendación.

Fórmulas de valoración de la oferta económica: el caso de los pliegos de Mallorca

Los tres lotes de servicios de transporte de viajeros por carretera de Mallorca licitados el 25 de septiembre de 2018 otorgaban un total de 51 puntos a la oferta económica, con el objetivo de minimizar el coste de operación del servicio. Las ofertas se valoraban según la siguiente fórmula:

$$Puntuación\ obtenida = 51 \times \frac{CSO_{min} + CSL - CSO_i}{CSL}$$

Donde CSO_{min} es el Coste del Servicio Ofertado (CSO) más bajo de entre todos los licitadores, CSL es el Coste del Servicio Licitado (el coste máximo admisible en las ofertas) y CSO_i es el Coste del Servicio Ofertado por el licitador *i*.

Según esta fórmula, el operador que ofertara el CSO más bajo (CSO_{min}) obtendría la puntuación máxima (51 puntos). Sin embargo, los licitadores que ofertasen el CSO máximo admitido por el pliego (CSL) recibirían una puntuación positiva, reduciendo el margen de competencia en este criterio.

[224] Art. 145 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

[225] Ministerio de Defensa (2016).

[226] En línea con las preferencias expresadas por el TACRC en su Resolución nº 260/2019.

Por ejemplo, si el CSO mínimo ofertado fuera una baja del 25% respecto al CSO máximo permitido, los licitadores que ofertasen el CSO máximo obtendrían una puntuación equivalente al 75% $\left(\frac{CSO_{min}}{CSL}\right)$ de 51 puntos, 38,25 puntos. Como consecuencia, el margen real de competencia de la oferta económica en esta licitación sería de 12,75 puntos, en lugar de 51, otorgándole un mayor peso real al resto de criterios a la hora de adjudicar el contrato.

- El incremento de puntuación debe ser proporcional a la mejora ofertada respecto al mínimo exigido en el pliego, de forma que a ofertas equidistantes les corresponda la misma diferencia de puntuación. Esto implica que la fórmula utilizada debe ser continua y lineal, ya que las fórmulas no lineales o por tramos[227] distorsionan el peso del criterio valorado sobre el conjunto de la oferta. Por ejemplo, una fórmula que atribuya una puntuación proporcionalmente menor cuanto más competitiva es la oferta desincentiva las ofertas competitivas y hace que sea relativamente sencillo obtener una puntuación elevada, lo que reduce el margen real de competencia en las ofertas. A la inversa, una fórmula que premie con una puntuación proporcionalmente superior a las ofertas más competitivas tiende a acrecentar las diferencias de puntuación entre los licitadores más competitivos y el resto, lo que distorsiona el peso del criterio puntuado sobre el resto de criterios a la hora de adjudicar el contrato. En el caso extremo, si todos los criterios de valoración utilizaran fórmulas que otorguen incrementos de puntuación más que proporcionales a las ofertas más competitivas, sería difícil evaluar el peso real asignado a cada criterio, lo que reduciría la transparencia de la licitación. Por este motivo, es preferible evaluar las ofertas conforme a una fórmula continua y lineal.

Fórmulas de valoración de la oferta económica: el caso de los últimos pliegos estatales

Los pliegos de los servicios entre Madrid-Toledo y Piedrabuena, y entre Valladolid, Soria y Zaragoza licitados el 16 de diciembre de 2019, otorgaban 40 puntos a la tarifa ofertada por los licitadores, a repartir conforme a la siguiente fórmula en dos tramos:

$$Puntuación = 40 \times \frac{Tmin}{Tmed} \times \frac{Tmax - T}{Tmax - Tmed} \qquad si\ Tmed \leq T \leq Tmax$$

$$Puntuación = 40 \times \frac{Tmin}{T} \qquad si\ T < Tmed$$

[227] Las fórmulas de valoración por tramos han sido muy utilizadas en las licitaciones recientes, tanto en las concesiones estatales como en Galicia, en la Diputación Foral de Álava y en la Diputación Foral de Bizkaia.

Donde T es la tarifa ofertada por el licitador, $Tmax$ es la puntuación máxima admisible fijada por los pliegos, $Tmed$ es la tarifa promedio ofertada por los licitadores y $Tmin$ es la tarifa más baja de las ofertadas, que no haya sido excluida por anormalidad.

De esta forma, las tarifas superiores a la media recibían entre 0 puntos y $40 * \frac{Tmin}{Tmed}$ puntos, mientras que las tarifas por debajo de la media obtendrían entre $40 * \frac{Tmin}{Tmed}$ puntos y 40 puntos. Por tanto, el número de puntos a repartir entre uno y otro tramo queda determinado por la ratio entre la mejor oferta recibida y la oferta media $\left(\frac{Tmin}{Tmed}\right)$.

Ahora bien, suponiendo que la Mesa de contratación de los pliegos realizase una interpretación restrictiva del umbral de anormalidad, rechazando todas las ofertas que supongan una rebaja superior al 10% sobre la tarifa media, esto condicionaría la relación entre la tarifa mínima y la tarifa media $\left(\frac{Tmin}{Tmed}\right)$, que no podría ser inferior a 0,9.

A su vez, esto implica que la puntuación repartida entre las tarifas superiores a la media estaría entre 0 y 36 puntos, mientras que la puntuación otorgada a las tarifas más competitivas estaría entre 36 y 40 puntos. Esto es, que entre la tarifa más competitiva y la tarifa media ofertada habría una diferencia de únicamente 4 puntos.

El único caso en el que la puntuación se reparte de forma equitativa entre las ofertas más competitivas y las menos competitivas, asignando 20 puntos entre unas y otras, es si la baja ofertada supone una reducción del 50% respecto a la tarifa media. Para bajas inferiores al 50%, el rango de puntuación asignado a las ofertas menos competitivas será mayor que el de las ofertas competitivas, acortando la diferencia de puntuación entre la mejor oferta y la oferta media. Cabe señalar que, hasta el momento, no se ha adjudicado ninguna licitación a una oferta que suponga una baja del 50% respecto a la tarifa media (ver tabla 19 anterior para una relación de las bajas ganadores) y que, de producirse, la oferta sería probablemente declarada anormalmente baja.

De esta forma, la interacción del reparto en tramos con el umbral de anormalidad supone un desincentivo a la formulación de ofertas competitivas, que corren el riesgo de ser declaradas anormalmente bajas, obteniendo a cambio incrementos marginales en la puntuación.

- Las fórmulas no deben tener un límite de saturación a partir del cual las mejoras ofertadas no supongan un incremento de la puntuación. Estos límites se suelen introducir para evitar la presentación de ofertas anormalmente bajas. Sin embargo, su uso reduce el margen de competencia de los licitadores, que conocen con exactitud qué oferta deben realizar para recibir la puntuación máxima en cada criterio. Por ello, es preferible utilizar el procedimiento descrito en el artículo 149 de la LCSP para excluir las ofertas anormales[228].

[228] CNC (2010c), págs. 12-13.

Valoración de la oferta económica: el caso de los antiguos pliegos estatales

Las primeras licitaciones de servicios de transporte de viajeros por carretera dependientes de la Administración General del Estado, convocadas entre 2007 y 2010, incluían un límite a las rebajas ofertadas en tarifa, del 10% respecto a la tarifa actualizada vigente en la anterior concesión, o de la tarifa media del bloque de concesiones similares a la que perteneciera la concesión licitada. Las rebajas que superasen ese límite no obtenían una puntuación mayor, lo que desincentivaba la competencia en precios. Un mecanismo equivalente operaba para limitar la puntuación de las expediciones.

Este mecanismo fue criticado por la entonces CNC en dos documentos por su carácter restrictivo de la competencia[229]. Varios de los pliegos que contenían estas disposiciones fueron recurridos y anulados por los tribunales[230].

Como se ha mostrado en los cuadros, algunas experiencias recientes de licitación no cumplen con las sugerencias expuestas, lo que afecta a la puntuación otorgada a los criterios de valoración de la oferta económica que suele reducir su peso real en la decisión de adjudicación[231]. En lugar de estas fórmulas de valoración, resultaría preferible utilizar una fórmula lineal, que asigne cero puntos a la oferta mínima exigida en el pliego y la puntuación máxima a la oferta más ventajosa, repartiendo la puntuación de forma proporcional entre las ofertas intermedias. Una fórmula que cumpliría estas características para el criterio tarifa sería la siguiente:

$$Puntuación_i = Puntuación_{máxima} \times \frac{Tarifa_{máxima} - Tarifa_i}{Tarifa_{máxima} - Tarifa_{mínima}}$$

Donde $Puntuación_{máxima}$ es la puntuación otorgada al criterio tarifa, $Tarifa_i$, es la tarifa ofertada por el operador *i*, $Tarifa_{mínima}$ es la tarifa más baja ofertada por todos los licitadores y $Tarifa_{máxima}$ la tarifa máxima admisible en los pliegos.

[229] CNC (2008) y CNC (2010a).

[230] Los contratos de las VAC-210, VAC-211, VAC-212, VAC-213, VAC-214, VAC-215 y VAC-216 fueron anulados por sentencias del Tribunal Supremo entre enero de 2013 y febrero de 2015. La VAC-217 fue anulada por sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 29 de enero de 2014, que no fue recurrida y es, por tanto, firme.

[231] A modo de ejemplo las licitaciones convocadas por el MITMA, Galicia, la Diputación Foral de Álava y la Diputación Foral de Bizkaia contienen fórmulas de valoración con varios tramos que asignan una puntuación proporcionalmente inferior a las ofertas más atractivas. Por su parte, las licitaciones de Mallorca y Navarra no reparten el total de la puntuación disponible en todos los supuestos, lo que reduce el margen real de competencia en los criterios económicos.

4.1.8. Valoración de la oferta técnica y otros elementos

Además de la oferta económica, los pliegos suelen incluir criterios de adjudicación que valoran la calidad técnica de la oferta, así como otros elementos como las interconexiones con la red de servicios de transporte dependiente de la Administración Púbica convocante, o la adopción de planes o medidas de eficiencia y protección del medio ambiente. La CNMC comprende y comparte la necesidad de incluir estos criterios en la contratación pública, que, además, se encuentran amparados por la normativa vigente de contratación pública[232], siempre que guarden relación con el objeto de la licitación.

No obstante, algunos de estos criterios resultan difíciles de valorar con parámetros objetivos, por lo que su inclusión no debe menoscabar la puntuación otorgada a la oferta económica ni su carácter decisivo a la hora de adjudicar el contrato.

En todo caso, los pliegos deben concretar los parámetros sobre los que se basará la evaluación de las ofertas. Cuando sea posible, el órgano de contratación debería adoptar criterios de evaluación automáticos basados en parámetros objetivos, que reduzcan la discrecionalidad a la hora de evaluar las ofertas, como por ejemplo el establecimiento de mecanismos de puntuación en función de los años de antigüedad del material rodante ofertado, o de sus emisiones anuales. Cuando se establezcan criterios de evaluación basados en juicios de valor, se deberán aclarar los parámetros sobre los que se basará la evaluación de la mesa de contratación[233].

En este sentido, algunas de las licitaciones autonómicas convocadas en los últimos años otorgan una puntuación excesiva a criterios que dependen de un juicio de valor cuyos parámetros de valoración no se explicitan[234]. La elevada puntuación que reciben, junto con los mecanismos que reducen el margen de competencia y el peso real de la oferta económica descritos en el apartado 4.1.7, atribuyen una gran discrecionalidad a la mesa de contratación a la hora de adjudicar los contratos. A su vez, esto podría intensificar la conflictividad judicial de los procesos de licitación.

---

[232] Art. 145.2 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

[233] CNMC (2014).

[234] Por ejemplo, los pliegos de las licitaciones de Galicia convocadas en 2019 y 2020 otorgan un total de 49 puntos a la valoración de una memoria descriptiva de la calidad del servicio. El mismo peso sobre el total reciben los criterios evaluables mediante juicios de valor en las licitaciones convocadas en Mallorca, o en las Diputaciones Forales de Álava o Bizkaia, que exigen la presentación de planes de actuación de difícil valoración, como planes de explotación del servicio, planes de transición, planes de seguimiento de la operación, o planes de mantenimiento.

4.1.9. El régimen económico del contrato

El régimen económico del contrato rige la remuneración que percibe el contratista por prestar el servicio, así como el reparto de riesgos entre el contratista y la Administración Pública. Estos elementos configuran los incentivos del contratista e inciden sobre la eficiencia de la prestación del servicio, por lo que es necesario analizarlos desde la perspectiva de la competencia y la regulación económica eficiente.

Las distintas AA.PP. han implementado distintos esquemas de remuneración del contratista, en función de sus preferencias y de las características del servicio. Atendiendo a la literatura, es posible clasificar los distintos regímenes económicos empleados en tres categorías principales:

- El contrato tipo *fixed-price*: en el que se fija un número de expediciones mínimo y una tarifa máxima que son mejorables por el contratista. Bajo este esquema de regulación el contratista opera a riesgo y ventura la concesión y recibe todos los beneficios que obtenga de la operación del servicio, lo que le incentiva a adoptar mejoras que atraigan una mayor demanda y abaraten sus costes. Es el esquema seguido en muchas regiones en España, en especial para los servicios superavitarios. Con la información disponible, es el esquema aplicado en las concesiones dependientes de la AGE, Andalucía[235] y algunas concesiones de Navarra y País Vasco[236].
- El contrato tipo *cost-plus*: estos contratos remuneran al contratista por los costes incurridos, más un beneficio razonable, que no está ligado a la demanda del servicio. Los ingresos recibidos por la venta de billetes serían de titularidad de la Administración. Al contrario de lo que sucede en los contratos *fixed-price*, en este esquema la Administración asegura al operador contra el riesgo de demanda, asociado a la fluctuación en el número de viajeros, y el riesgo de producción, asociado a la variación de los costes de producción. Al no existir una transferencia de riesgos al contratista, estos contratos no le incentivan a reducir sus costes de operación, ni a captar una mayor demanda, por lo que su utilización no es habitual en la práctica.
- Los contratos híbridos o contratos de incentivos[237]: combinan aspectos de los regímenes anteriores, utilizándose en aquellos casos en los que la autoridad

[235] Información obtenida de la Plataforma de Contratación de la Junta de Andalucía.

[236] Es el caso de la concesión navarra NAV-001, licitada en 2019 y la C-02 de la Diputación Foral de Álava, licitada en 2016.

[237] Laffont y Tirole (1993), págs. 6-7.

estima que los servicios son deficitarios, pero desea introducir ciertos incentivos para mejorar la eficiencia de la concesión. A su vez, pueden ser clasificados según su grado de proximidad a los esquemas regulatorios anteriores, en[238]:

- Contratos tipo *net cost*, en los que los operadores reciben los ingresos tarifarios, con una compensación de la Administración en caso de pérdidas, normalmente hasta un límite máximo[239]. Mantienen en gran medida la disciplina de tarifas y costes del esquema *fixed-price*, ya que se transfiere al operador el riesgo de demanda y el riesgo de producción. Sin embargo, una vez adjudicados los contratos la Administración pierde cierto control sobre las rutas a cubrir, ya que cualquier modificación *ex post* del recorrido puede alterar el equilibrio económico del contrato.
- Contratos tipo *gross cost*, en los que el contratista obtiene una remuneración equivalente a un coste fijo por la operación del servicio, calculado de forma global o por kilómetros recorridos o viajeros transportados, a lo que se suelen añadir incentivos de calidad o de demanda. Como consecuencia, se produce un reparto de riesgos por el que la Administración soporta el riesgo de demanda y el operador el riesgo de producción. Se suelen emplear en situaciones en las que la Administración desea mantener un mayor control sobre las tarifas y los servicios prestados, por ejemplo, en grandes áreas metropolitanas con sistemas tarifarios integrados[240].

Como se ha expuesto, la elección entre los distintos esquemas regulatorios depende en gran medida de las características del servicio, donde la elección dependerá de si los ingresos tarifarios son o no suficientes para cubrir el coste de prestación del servicio, y del grado de control que la Administración desee mantener sobre este.

Respecto a este último punto, la información disponible apunta a que en las regiones en que predomina el esquema *gross-cost* el coste de prestación del servicio por vehículo y kilómetro ofertado es notablemente superior al de otras

[238] Roy e Yvrande-Billon (2007).

[239] Esquema vigente en los tres nuevos contratos adjudicados por Castilla-La Mancha en 2017, Extremadura, Galicia, y algunas concesiones de Navarra (NAV-002 y NAV-003) y País Vasco (C-01 de la Diputación Foral de Álava).

[240] Esquema vigente en los nuevos contratos adjudicados en Mallorca y en las concesiones dependientes del Consorcio Regional de Transportes de Madrid y la mayor parte del País Vasco (en Álava, Gipuzkoa y Bizkaia). En la Comunidad de Madrid y el País Vasco predomina el sistema de *gross cost*, se trata de concesiones integradas dentro de una red de transporte regional administrada por las AA.PP. responsables, que intervienen en los recorridos y las tarifas abonadas por los usuarios, habitualmente a través de sistemas de tarificación por zonas.

AA.PP. Esto podría deberse, al menos en parte, a un menor incentivo a reducir los costes de operación en estas concesiones, cuyos ingresos dependen de parámetros relevantes para los costes, como el número de vehículos o de horas trabajadas.

Por tanto, la implementación de los contratos tipo *gross-cost* debería ir acompañada de un análisis coste-beneficio en el que se ponderen las ganancias de un sistema tarifario integrado con las pérdidas causadas por los menores incentivos asociados a estos contratos, especialmente en aquellos servicios metropolitanos que, dada su gran afluencia de viajeros, podrían ser superavitarios y operables a través de contratos *fixed-price*.

4.1.10. Valoración global de los procesos de licitación

Las restricciones anteriormente señaladas tienen el potencial de limitar la competencia en las licitaciones convocadas por las AA.PP., especialmente cuando varias de ellas concurren simultáneamente en los pliegos de licitación. Como consecuencia, la concesión podría no adjudicarse al operador más eficiente, en perjuicio de las AA.PP. convocantes y los usuarios del servicio.

Estas restricciones podrían haber facilitado la renovación del contrato por el operador incumbente, reforzando las posiciones de los operadores establecidos en el mercado. Asimismo, algunas de las restricciones, al excluir a los operadores de menor tamaño de los concursos, fomentarían la concentración en el mercado.

En el caso de las licitaciones estatales, las sucesivas rondas de licitaciones han mejorado los pliegos de licitación, incrementando el peso de la oferta económica y eliminando elementos perjudiciales para la competencia, como los límites de saturación impuestos a las tarifas y expediciones, que limitaban la puntuación de las mejoras más competitivas y el derecho de preferencia del contratista anterior en caso de empate o similitud de ofertas. Sin embargo, se mantienen restricciones como la obligación de absorber al personal conductor del antiguo contratista, que pasó de ser un criterio de adjudicación puntuable a un requisito obligatorio a partir del tercer grupo de pliegos y que se extendió al personal administrativo a partir del cuarto grupo de licitaciones (ver tabla 20).

Tabla 20. Condiciones de los pliegos de las concesiones dependientes de la AGE

CONDICIONES DE LOS PLIEGOS DE LAS CONCESIONES DEPENDIENTES DE LA AGE							
Puntuación de los criterios	**Primer grupo**	**Segundo grupo**	**Tercer grupo**	**Cuarto grupo**	**Quinto grupo**	**Sexto grupo**	**Séptimo grupo**
	2007	**2008-2010**	**2011**	**2014-2016**	**2016-2017**	**2018**	**2019**
Puntuación de la oferta económica[1]	**15%**	**23%**	**40%**	**55%**	**55%**	**47%**	**60%**
Tarifa	10%	15%	25%	35%	45%	35%	40%
Expediciones	5%	8%	15%	20%	10%	12%	20%
Puntuación del resto de criterios de adjudicación[1]	**65%**	**62%**	**60%**	**45%**	**45%**	**53%**	**40%**
Eficiencia energética	8%	5%	5%	5%	5%	8%	6%
Atención al público y comercialización	13%	13%	13%	13%	12%	9%	8%
Seguridad y Confort	26%	26%	21%	12%	14%	18%	19%
Otros[2]	18%	18%	21%	15%	15%	18%	7%
Otros elementos restrictivos de la competencia							
Derecho de preferencia del contratista anterior	Sí	Sí	Sí	No	No	No	No
Límites a la puntuación máxima de tarifas y expediciones	Sí	Sí	Sí	No	No	No	No
Compromiso de absorción personal del antiguo concesionario[1]	20%	15%	Obligatorio	Obligatorio	Obligatorio	Obligatorio	Obligatorio

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del MITMA y Asensio et al. (2016). Notas: [1] Puntuación del criterio sobre el total de criterios de adjudicación (%). [2] "Otros" incluye criterios de calidad, antigüedad de los vehículos, conectividad e intermodalidad, adopción de planes de organización de medios y de personal, y descuentos para grupos especiales.

Las mejoras en el clausulado se han traducido en un aumento de la competencia por los contratos estatales, con un aumento del número de licitadores por concurso, y reducciones de las tarifas respecto a las vigentes en los servicios renovados, siendo especialmente relevantes a partir del cuarto grupo de pliegos[241] (ver tabla 21). Las ganancias en términos de expediciones han sido más moderadas, observándose reducciones medias del número de kilómetros recorridos respecto al servicio anterior en algunos grupos de pliegos. Estas observaciones podrían deberse a la reestructuración de los servicios realizada por el MITMA antes de la licitación, ya que sí se han conseguido incrementos sustanciales respecto a las expediciones mínimas consignadas en los pliegos. Al igual que en el caso de las tarifas, estas ganancias son especialmente relevantes a partir del cuarto grupo de licitaciones. El Anexo III presenta una cuantificación de los beneficios para los usuarios de la licitación de las concesiones estatales.

[241] Estos hallazgos complementan los de Asensio et al. (2016), que encuentran que las tarifas de los concursos adjudicados conforme a los tres primeros grupos de pliegos no difieren sustancialmente de las vigentes en las concesiones que fueron convalidadas tras la aprobación de la LOTT. En contraste, encuentran que las tarifas de las concesiones que fueron licitadas a principios de los años 90 eran un 21% inferiores a las convalidadas, lo que achacan al diseño pro competitivo de estos pliegos, que otorgaban un peso del 60% a la oferta económica.

A pesar de lo anterior, solo se han realizado 47 adjudicaciones de un total de 64 contratos licitados, la última de las cuales se realizó en 2017, debido a la conflictividad judicial de los pliegos.

Tabla 21. Resultado de las licitaciones de concesiones dependientes de la AGE

RESULTADO DE LAS LICITACIONES DE LAS CONCESIONES DEPENDIENTES DE LA AGE								
Características de los pliegos y resultado		**Primer grupo**	**Segundo grupo**	**Tercer grupo**	**Cuarto grupo**	**Quinto grupo**	**Sexto grupo**	**Séptimo grupo**
		2007	**2008-2010**	**2011**	**2014-2016**	**2016-2017**	**2018**	**2019**
Características de los contratos								
Contratos licitados		9	10	7	23	6	5	4
Valor medio estimado[1]		11.006.142	26.792.299	35.775.193	9.327.466	18.320.329	n.d.	n.d.
Duración media de las concesiones		11	9	10	10	10	6	6
Vehículos adscritos		3	14	13	7	11	n.d.	n.d.
Resultado del proceso								
Contratos adjudicados		9	9	2	21	6	0	0
Promedio de licitadores		2	5	11	5	9	n.d.	n.d.
Cambio de operador		4	3	1	9	4	0	0
Baja media de tarifa	Servicio anterior	-1%	0%	-7%	-10%	-25%	n.a.	n.a.
	Máx. pliego	-5%	-20%	-19%	-25%	-38%	n.a.	n.a.
Incremento medio de expediciones	Servicio anterior	10%	15%	-21%	1%	-7%	n.a.	n.a.
	Mín. pliego	2%	9%	5%	47%	31%	n.a.	n.a.

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del MITMA y Asensio et al. (2016). Notas: [1] Valor de los contratos estimado a partir de los ingresos totales de la concesión en el primer año completo posterior a la adjudicación, multiplicado por su duración.

En cuanto a las licitaciones autonómicas, los resultados han sido positivos, aunque más moderados que en el caso de las concesiones estatales. Con la información disponible, Castilla-La Mancha, Galicia y Navarra han conseguido reducciones en las tarifas y compensaciones a cargo de las AA.PP. respecto a las máximas fijadas en los pliegos, y han logrado incrementos de las expediciones, a pesar del menor tamaño relativo de las concesiones licitadas y del menor número de licitadores. Por su parte, destaca el elevado tamaño de las concesiones vascas licitadas y su menor afluencia de licitadores en proporción, así como el carácter relativamente moderado de las bajas obtenidas.

Tabla 22. Resultado de las licitaciones autonómicas

RESULTADO DE LAS LICITACIONES DE LAS CONCESIONES AUTONÓMICAS						
Resultado del proceso	**Castilla-La Mancha**	**Galicia**	**Navarra**	**Comunidad Valenciana**	**Mallorca**	**País Vasco**
Características de los contratos						
Contratos adjudicados	3	129	1	1	3	7
Valor medio estimado	13.467.270	10.459.327	10.206.607	285.701	246.880.005	291.568.242
Duración media	10	10	10	5	10	10
Resultado del proceso						
Promedio de licitadores	2	2	5	1	8	3
Baja media de tarifa (respecto a máx. pliego)	-19%	n.a.	-5%	0%	n.d.	n.a.
Incremento medio de expediciones (respecto a mín. pliego)	0%	3%	>5%	n.d.	n.d.	n.a.
Baja media de la compensación (respecto a máx. pliego)	-10%	-10%	n.d.	n.a.	n.d.	-6%

Fuente: elaboración propia con datos del MITMA y las Direcciones Generales de Transporte de las CC.AA.

Nota: la tabla incluye las CC.AA. para las que se dispone de información pública sobre los pliegos de licitación.

La heterogeneidad de resultados de los procesos de licitación autonómicos puede deberse tanto a las diferentes características de los servicios licitados, como a diferencias en el diseño de las concesiones y de los pliegos de licitación. En este sentido, sería recomendable reforzar la cooperación interterritorial entre las AA.PP. en estos ámbitos, poniendo en común las experiencias de los distintos órganos licitadores en sus respectivos procesos. Por último, se recomienda la solicitud de informe previo a la CNMC y las autoridades de competencia autonómicas sobre el diseño de los pliegos.

4.2. Restricciones en la gestión del sistema concesional por las AA.PP. desde la óptica de la competencia

Como se ha expuesto en el apartado anterior, la licitación periódica de las concesiones es la base del sistema concesional al someter a los operadores periódicamente a la competencia. A pesar de ello, determinadas actuaciones administrativas han resultado en el retraso de la licitación de las concesiones estatales y autonómicas, alargando su explotación más allá de lo previsto en los títulos originales. Entre estas actuaciones se encuentran la prórroga general de los contratos, los retrasos en la convocatoria de licitaciones y las modificaciones sustanciales de los contratos en vigor en ausencia de una nueva licitación.

4.2.1. Las prórrogas de las concesiones

Tal como se ha descrito en el apartado 3.2, tras la aprobación de la LOTT en 1987, que consagra la regla general de adjudicación de los contratos a través de una licitación competitiva, se han aprobado tres prórrogas generales, que han afectado a la mayor parte de concesiones actualmente en vigor:

- La prórroga general contenida en la Disposición Transitoria Segunda de la LOTT, de, al menos, veinte años a partir de su entrada en vigor[242]. Esta prórroga se aplicó a las concesiones dependientes de la AGE y de todas las CC.AA. salvo Cataluña, que adoptó una prórroga equivalente[243].
- La prórroga adicional de cinco años prevista en el artículo 167 de la Ley 13/1996, aplicable a todas las concesiones, salvo las de Cataluña, que se comprometieran a no incrementar las tarifas durante los dos años siguientes y a renovar el material móvil.
- Las prórrogas autonómicas adoptadas entre 2003 y 2009, que ampliaron la duración de los títulos con fechas variables entre 2017 y 2028. Estas prórrogas se justificaron en la necesidad de mejorar el servicio existente, a través de la adopción de un plan de mejoras por el concesionario, o de unificar las fechas de vencimiento de las concesiones para reorganizar el mapa concesional.

Como consecuencia de estas actuaciones, la mayor parte de los títulos concesionales operativos a 31 de diciembre de 2019 estaba siendo explotado desde hace más de diez años, con una duración media de 12 años en las concesiones estatales y con solo cuatro CC.AA. de las incluidas en la información disponible con duraciones inferiores a esa media (ver tabla 23).

[242] La D.T. Segunda permitía a los titulares de contratos vigentes mantener sus títulos concesionales durante un total de 25 años desde su adjudicación, o sustituirlas por nuevas concesiones con un plazo de duración de 20 años, a contar, bien desde el año 1987, en concesiones anteriores a 1962, o bien desde el año 1988.

[243] La D.T. Primera de la Ley 12/1987, de 28 de mayo, de regulación del transporte de viajeros por carretera mediante vehículos de motor de Cataluña ofrecía a los titulares de concesiones vigentes la posibilidad de mantener sus títulos concesionales durante un total de 25 años desde su adjudicación, o sustituirlas por nuevas concesiones con un plazo de duración de 20 años.

Tabla 23. Duración media[244] de los títulos concesionales operativos a 31 de diciembre de 2019

DURACIÓN DE LOS TÍTULOS CONCESIONALES OPERATIVOS A 31 DE DICIEMBRE DE 2019					
AA.PP.	Información disponible		Título vigente		
	Nº concesiones	Origen de los datos	Año de inicio	Año de fin	Duración a 2019
Andalucía[1]	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Aragón[1]	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Asturias	54	1988	2009	2024	10
Baleares	28	1998	2013	2027	6
Canarias	11	1986	1989	2028	30
Cantabria[1]	n.d.	n.d.	n.d.	2013	n.d.
Castilla y León	223	1987	1987	2019	32
Castilla-La Mancha	67	2013	2013	2020	6
Cataluña	149	1972	1972	2028	47
Comunidad de Madrid	36	1994	1995	2024	24
Comunidad Valenciana	67	2001	2004	2015	15
Extremadura	48	2000	2008	2022	11
Galicia[2]	65	1998	2011	2017	8
La Rioja	16	1991	1991	2028	28
Murcia	31	1993	1993	2020	26
Navarra[3]	36	1987	1987	2012	32
País Vasco[4]	22	1991	2004	2022	15
AGE[5]	80	1994	2007	2020	12

Fuente: Elaboración propia de acuerdo con la información aportada por el MITMA y las Direcciones Generales de Transporte de las CC.AA.
[1] Andalucía y Aragón no han contestado al requerimiento de la CNMC. Cantabria no ha proporcionado información sobre los contratos vigentes. [2] Galicia ha renovado todas sus concesiones en 2020 a través de una licitación. [3] Navarra ha convocado dos nuevas licitaciones

[244] La duración de los contratos aquí presentada es una estimación conservadora de la duración real de los mismos, por dos motivos:

- Por una parte, la antigüedad de la información reportada por el MITMA y las CC.AA. no permite conocer el origen último de un gran número de concesiones, que es anterior a la entrada en vigor de la LOTT y que, como se ha visto en el apartado 3.2.1, se remonta a las concesiones creadas bajo el Real Decreto de 1924 o las Leyes de 1947.
- Por otra, para computar la vigencia de los títulos se considera que una adjudicación directa da lugar a un nuevo contrato. En la práctica, esta figura se ha utilizado para adjudicar servicios virtualmente idénticos a los titulares de los contratos anteriores, extendiendo la duración de los títulos originales de forma análoga a una prórroga del contrato. Es el caso de las concesiones estatales unificadas a principios de los años 90 (TDC, 1999, pág. 24), de la adjudicación directa de las concesiones zonales asturianas en 2009, o la de las concesiones gallegas en 2017.

en 2020 y 2021. [4] En 2020, Gipuzkoa ha licitado la concesión LUR-M-05, que sustituye tres de las concesiones caducadas de esta provincia. [5] Sin información individualizada sobre las 26 concesiones estatales licitadas en la etapa 1987-2006, a excepción de la disponible en TDC (1999).

Como se muestra en la tabla 23 anterior, la prórroga de las concesiones ha supuesto un retraso considerable en la introducción de competencia por el mercado en el transporte interurbano de viajeros en autobús, donde la duración de las concesiones ha superado ampliamente los diez años más cinco de prórroga máximos previstos en el Reglamento 1370/2007.

Las justificaciones esgrimidas por las administraciones competentes para aprobar estas prórrogas y excluirlas de procesos competitivos no parecen estar amparadas en ninguna razón imperiosa de interés general, por cuanto:

- Las mejoras obtenidas a través de los Planes de mejora del concesionario, como la renovación de la flota o la introducción de sistemas de seguridad o de WiFi en los autobuses, podrían obtenerse a través de una licitación que recogiese estos requisitos técnicos en el pliego[245]. Esto permitiría obtener, además de estas mejoras, reducciones en las tarifas o en la compensación a obtener de las AA.PP., o aumentos en las frecuencias, en beneficio de usuarios y AA.PP. Al permitir escoger al operador más eficiente de los disponibles, el resultado de una licitación correctamente diseñada siempre será al menos tan bueno como el de una prórroga condicional y en numerosas ocasiones permitirá mejorar este último.
- La reorganización del mapa concesional que justificó las prórrogas autonómicas de los años 2000[246] no se ha producido aún, más de diez años después, dando lugar, incluso, a nuevas prórrogas, explícitas o tácitas, en tanto se acomete la reestructuración de los servicios[247]. A lo largo de este tiempo, las AA.PP. podrían haber licitado las concesiones conforme vencían los títulos concesionales, entre 2007 y 2012, en beneficio de los usuarios, mientras realizaban la planificación del nuevo mapa concesional.

En definitiva, las prórrogas de las concesiones suponen un grave perjuicio a la competencia y al interés general, al ampliar la duración de las mismas y posponer su licitación conforme a un procedimiento competitivo. Por ello, el

[245] CNC (2010b).

[246] Citado expresamente en las exposiciones de motivos de las leyes que habilitaban la prórroga de los servicios en las CC.AA. de Aragón, Asturias, Baleares, Castilla y León y Extremadura.

[247] En Andalucía, Aragón, Asturias, todas las islas Baleares salvo Mallorca, Castilla y León, Comunidad Valenciana, Extremadura y Murcia.

Reglamento 1370/2007 las concibe como una herramienta de uso excepcional, que solo cabe utilizar en tres situaciones:

- En caso de emergencia, por interrupción del servicio o riesgo de que se produzca esta situación, por un plazo máximo de dos años[248]. Este plazo se ha excedido en todos los acuerdos de prórroga anteriormente analizados.
- En las regiones ultraperiféricas, cuando esté justificado por los costes que se deriven de su situación geográfica, por un plazo máximo equivalente a la mitad de la duración original[249]. Canarias es la única CC.AA. considerada ultraperiférica, si bien cuenta con algunas de las concesiones de mayor tamaño y demanda de España, por lo que difícilmente este precepto podría justificar una prórroga general de todos sus contratos.
- De forma general, cuando esté justificado por las condiciones de amortización de los activos aportados por el operador que sean significativos para la prestación del servicio, por un plazo máximo equivalente a la mitad de la duración original del contrato[250]. Teniendo en cuenta que la duración media de las concesiones españolas es de 24 años, muy superior a la vida útil de los vehículos, y que en todo caso los costes de inversión en material rodante son relativamente recuperables[251], las prórrogas generales adoptadas por las AA.PP. no tienen justificación desde el punto de vista del interés general. Esto justificó la impugnación por la CNC de las prórrogas de Galicia y Comunidad Valenciana, que fueron anuladas por los tribunales[252].

4.2.2. Los retrasos en la convocatoria de licitaciones

Los retrasos en la convocatoria de licitaciones para sustituir las concesiones que caducan también tienen un impacto negativo sobre la competencia y el funcionamiento del mercado al permitir que el contratista anterior continúe explotando la concesión sobre la base de un título concesional caducado.

Para garantizar la continuidad en la prestación de un servicio público, la LOTT establece que, vencido el título *"sin que haya concluido el procedimiento tendente a la adjudicación de uno nuevo",* el contratista está obligado a continuar

[248] Artículo 5.5 del Reglamento 1370/2007.

[249] Artículo 4.4 del Reglamento 1370/2007.

[250] Artículo 4.4 del Reglamento 1370/2007.

[251] CNC (2008), pág. 40.

[252] Anuladas por sentencia del Tribunal Supremo del 14 de marzo de 2016.

la explotación durante dos años, si así se lo requiere la Administración[253]. Por tanto, esta prórroga informal se concibe como una solución temporal en caso de que exista un desfase entre la caducidad del título y la conclusión del procedimiento de adjudicación.

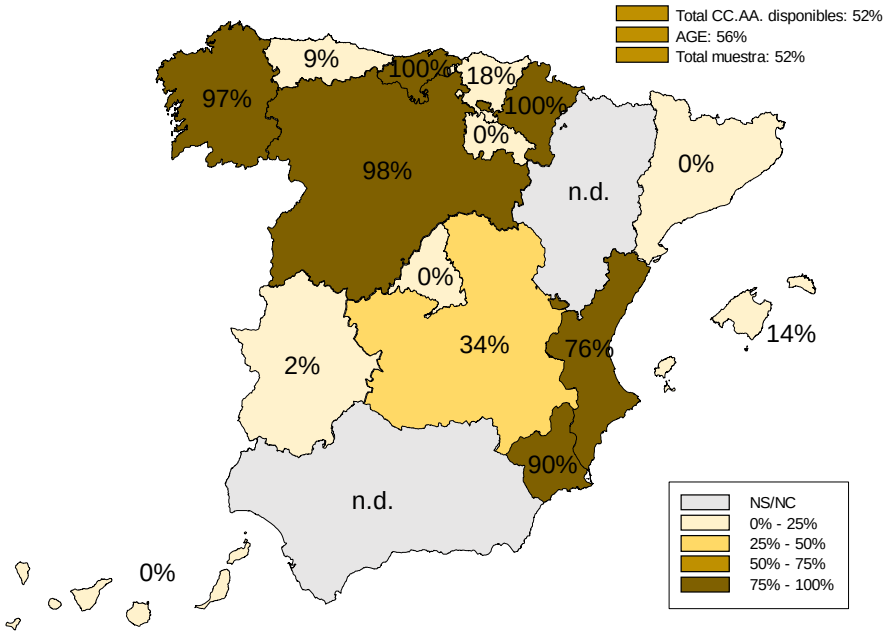
Desde el punto de vista jurídico, la caducidad de las concesiones supone una irregularidad, por cuanto el operador del servicio carece de un título válido que justifique el mantenimiento del monopolio sobre la ruta. A su vez, la explotación de concesiones a través de un título caducado es una situación que perjudica los intereses de AA.PP. y usuarios, por varios motivos:

- En primer lugar, al igual que en la prórroga, el contratista continúa prestando los servicios de acuerdo con la tarifa y las expediciones pactadas en el contrato caducado, y la Administración continúa obligada al pago de las compensaciones previstas en el mismo. Esto impide obtener las rebajas de tarifas y compensaciones, y los incrementos en las frecuencias asociados a la licitación, analizados en el apartado 4.1.10.
- En segundo lugar, la caducidad del contrato y la posibilidad de una licitación próxima reducen los incentivos del operador a renovar el material rodante o realizar inversiones o reestructuraciones costosas que contribuyan a aumentar la eficiencia de la operación, pues este podría no beneficiarse de sus efectos positivos en el futuro.
- Por último, el operador de un contrato caducado obtiene unas rentas no previstas en el contrato original. De haberse incluido en el proyecto de explotación que sirvió de base para la adjudicación del servicio, estas rentas podrían haber posibilitado una mejora de las condiciones de prestación, por lo que su apropiación por el contratista supone de por sí una sobrecompensación, que le permite extraer el excedente de consumidores y AA.PP.

Como consecuencia, es necesario que las AA.PP. intenten minimizar la duración de esta situación. En muchas ocasiones la caducidad de la concesión se produce sin que la Administración haya siquiera convocado la licitación para renovarla, de forma que la situación de interinidad descrita se convierte en la regla general de operación de un gran número de concesiones. Así, con la información disponible a 31 de diciembre de 2019, un 52% de las concesiones españolas se encontraba caducada (ver figura 10).

[253] Art. 82.2 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres.

Figura 10. Porcentaje de concesiones caducadas a 31 de diciembre de 2019



Fuente: Elaboración propia de acuerdo con la información aportada por el MITMA y las Direcciones Generales de Transporte de las CC.AA. Notas: Andalucía y Aragón no han contestado al requerimiento de la CNMC. Galicia ha renovado todas sus concesiones en 2020 a través de una licitación. Navarra ha convocado dos nuevas licitaciones en 2020 y 2021. Gipuzkoa ha convocado una nueva licitación en 2020 para sustituir tres concesiones caducadas. La Comunidad Valenciana ha comenzado a licitar el nuevo mapa concesional en 2020.

Existen varias causas que explican esta inactividad de las AA.PP. En el caso de las CC.AA., la mayor parte de los retrasos se atribuyen a la necesidad de terminar los trabajos de actualización de los mapas concesionales. Sin embargo, las CC.AA. conocen de antemano la fecha de caducidad de las concesiones de su titularidad y han dispuesto de un plazo razonable para organizar sus recursos y reordenar los servicios, habiendo transcurrido más de 30 años desde la aprobación de la LOTT y las primeras prórrogas.

Puesto que la duración de una concesión media es, como mínimo, de unos diez años, resulta imprescindible que su recorrido se actualice a su vencimiento, para adaptarlo a los cambios en la demanda de transporte que se hayan producido durante su vigencia. En este sentido, para contar con una red de transporte público que cumpla con unos estándares mínimos de eficiencia, es necesario que las AA.PP. realicen un seguimiento de estos cambios, de forma que las nuevas necesidades sean conocidas y los nuevos servicios hayan sido planificados en el momento en que se produzca la caducidad de las concesiones operativas, garantizando la renovación periódica de los títulos.

En cuanto a las concesiones estatales, una de las causas que explica el retraso en la convocatoria de nuevas concesiones es la conflictividad judicial de los pliegos descrita en el apartado 3.2.2. En concreto, la presencia de deficiencias técnicas en el clausulado habría provocado la anulación de todos los pliegos de los concursos convocados a partir de 2018, con la excepción de los dos últimos. A este respecto, es necesario que las innovaciones que se realicen sobre el clausulado de los pliegos entre las distintas rondas de licitación cuenten con un respaldo jurídico adecuado, para minimizar la inseguridad jurídica de los operadores y facilitar la renovación de las concesiones.

Por otro lado, las licitaciones convocadas de ámbito nacional no han seguido el orden de caducidad de las concesiones. A modo de ejemplo, las últimas cuatro concesiones convocadas, para los servicios entre Madrid-Toledo-Piedrabuena y Valladolid-Soria-Zaragoza, sustituyen títulos caducados entre el año 2013 y el 2016, cuando existen concesiones estatales con una caducidad anterior cuya renovación debería ser previa, como el servicio entre Zaragoza y Murcia, que caducó en 2009. El desconocimiento de la justificación explícita de un objetivo que justifique esta actuación impide a los potenciales licitadores planificar con antelación la presentación de sus ofertas y supone una fuente de incertidumbre que desincentiva la inversión de los concesionarios de líneas caducadas.

Por ello, también se debería priorizar la licitación de las concesiones que están siendo explotadas por los ganadores de concursos anulados, sobre la base de títulos no válidos y con condiciones que no han sido determinadas en un proceso competitivo.

Por último, la crisis causada por el coronavirus ha supuesto un nuevo retraso para los planes de licitación. El descenso de la demanda registrado durante 2020 ha puesto en cuestión la validez de los proyectos de explotación y estudios de viabilidad realizados antes de la pandemia y ha generado una gran incertidumbre en cuanto a la evolución futura de los viajeros, lo que podría retrasar la convocatoria de licitaciones y alterar su resultado. Al mismo tiempo, algunas de las ayudas se han otorgado a operadores con títulos no válidos o expirados, para evitar que dejen de prestar un servicio que ya no están obligados a continuar.

Como consecuencia, es necesario que las AA.PP. regularicen la situación de las concesiones caducadas, a través de la convocatoria de licitaciones. De persistir el contexto actual de incertidumbre sobre la demanda futura, se debería valorar la posibilidad de acortar la duración de las mismas, relajando a su vez los requisitos de inversión sobre el material móvil de los contratistas. De esta forma, se podrían replantear los servicios en un futuro próximo, de acuerdo con la nueva evolución de la demanda, los mapas de servicios actualizados y los objetivos de descarbonización y transición energética fijados por las AA.PP.

4.2.3. La modificación sustancial de concesiones en ausencia de licitación

Como se ha expuesto en el apartado 3.1.3, las AA.PP. están sujetas a una serie de límites legales que impiden realizar modificaciones sustanciales de los contratos en vigor. De esta forma, se dota al sistema concesional de un cierto grado de flexibilidad para adaptarse a modificaciones sobrevenidas de la demanda, al tiempo que se establecen una serie de salvaguardas frente a un uso abusivo de esta facultad por las AA.PP. Este uso abusivo podría ser problemático por los siguientes motivos:

- La modificación de un contrato en vigor puede alterar el equilibrio económico en favor del contratista, otorgándole nuevos derechos exclusivos en ausencia de un procedimiento competitivo.
- A su vez, esto vulnera los principios de igualdad de trato, no discriminación y transparencia de los licitadores que se presentaron al contrato original, que habrían alterado sus ofertas en caso de conocer que dicha modificación se iba a producir, lo que podría haber alterado el resultado del proceso.

Así, en el apartado 2.3.6 de la Comunicación de la Comisión 2014/C 92/01, que establece las directrices de interpretación del Reglamento 1370/2007, la Comisión Europea apunta a que, a falta de disposiciones específicas en el Reglamento, son de aplicación los principios establecidos por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE (TJUE) sobre la modificación sobrevenida de contratos de concesión de servicios.

Por su parte, para garantizar la transparencia de los procedimientos y la igualdad de trato de los licitadores, el Tribunal de Justicia de la UE (TJUE) considera que una modificación sustancial del contrato debe dar lugar a un nuevo procedimiento de adjudicación. Este sería el caso de aquellas modificaciones que *"presentan un carácter significativamente diferente de las del contrato original y, por lo tanto, demuestran la intención de las partes de renegociar las condiciones esenciales del contrato"*, o que introduzcan *"condiciones que, si hubieran formado parte del procedimiento de adjudicación original, habrían permitido la admisión de licitadores distintos de los admitidos inicialmente o la aceptación de una oferta distinta de la que se aceptó inicialmente"*[254].

Por último, la normativa estatal aplicable introduce, a través del ROTT, un límite cuantitativo al no admitir modificaciones que supongan aumentos de más del

[254] Como se desprende de las sentencias del TJUE dictadas en los siguientes asuntos: asunto C-337/98 Comisión contra Francia, apartados 44 y 46, asunto C-454/06 pressetext Nachrichtenagentur, apartados 34 y 35, y asunto Case C-91/08 Wall AG, apartados 37 y 38.

20% de la población atendida por los servicios, que deben dar lugar a un nuevo procedimiento de adjudicación[255].

A pesar de lo anterior, la normativa estatal y autonómica de aplicación otorga amplias facultades a las AA.PP. para modificar los contratos en vigor, al margen del límite cuantitativo del ROTT, si bien siempre ha de interpretarse bajo los límites establecidos por la jurisprudencia de la Unión Europea:

- En primer lugar, la LOTT permite la unificación de contratos en uno solo, *"cuando existan razones objetivas de interés general que lo justifiquen, y no resulte viable o procedente el establecimiento de un nuevo servicio con independencia de los anteriormente existentes".* La LOTT permite de esta forma unificar los contratos vigentes sin necesidad de realizar un nuevo procedimiento de adjudicación. Esta operación se podría realizar a partir de los tres años de vigencia de los contratos y, al menos, hasta los dos años anteriores a su finalización (art. 81 de la LOTT).
- En segundo lugar, la LOTT y la normativa autonómica admite la unificación de varias concesiones lineales de un área determinada en una concesión zonal, que, además, puede incluir servicios especiales, normalmente escolares o laborales, previamente prestados en virtud de otros contratos[256]. El contrato unificado de esta forma puede adjudicarse de forma directa *"cuando la racionalidad en el diseño del sistema de transportes así lo aconseje"* (art. 80.3 de la LOTT).

Como se ha analizado en los apartados 3.2.2 y 3.3.3, tanto el MITMA como las CC.AA. han realizado un uso extensivo de estas facultades para concentrar las concesiones bajo su competencia. En ocasiones, las unificaciones se realizaron una vez finalizados los contratos originales, procediendo a licitar los nuevos servicios. Sin embargo, en otras, las AA.PP. unificaron contratos en vigor, a menudo pertenecientes a un mismo titular, adjudicándole de forma directa el contrato resultante.

Es el caso de las unificaciones de contratos estatales realizadas durante los primeros años de entrada en vigor de la LOTT, que incluso ampliaban el plazo de duración de la concesión resultante, aunque estas operaciones también se llevaron a cabo en otras CC.AA., como la Comunidad de Madrid o Gran Canaria. Por su parte, la unificación de contratos de servicios generales y de uso especial se ha realizado en autonomías como Asturias, que unificó sus servicios

[255] Art. 88 del Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres.

[256] Art. 78 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres.

generales y escolares en las concesiones zonales de 2009[257], o Cantabria, que recientemente integró sus servicios generales y escolares[258]. Ninguna de estas dos CC.AA. licitó los servicios resultantes.

Estas operaciones restringen la competencia por cuanto incrementan el tamaño de los contratos vigentes y reducen el número de contratos en vigor. A su vez, el mayor tamaño de las concesiones incide negativamente sobre los requisitos exigidos a las empresas en la licitación del servicio resultante, facilitando la renovación de las mismas por su antiguo contratista y reforzando su posición en el mercado. Por último, la posibilidad de obtener una unificación de líneas es mayor si ambas pertenecen al mismo operador, puesto que no conlleva un coste para la Administración Pública en términos de indemnización, lo que, a su vez, es más probable para grandes operadores que explotan concesiones cercanas, reforzando la concentración regional observada en el apartado 3.3.5.

Por ello, para que la operación sea de interés general es necesario que reporte algún beneficio, ya sea por la posibilidad de reequilibrar concesiones con problemas de rentabilidad, o por el aprovechamiento de las economías de escala o alcance derivadas de la explotación conjunta de varias líneas. Estos beneficios deben quedar debidamente reflejados y acreditados en el proyecto de unificación, de forma que los efectos de la operación puedan evaluarse posteriormente, procediendo a una reversión de la unificación cuando no se hayan realizado.

Ahora bien, para que los beneficios de la unificación se trasladen al usuario, y no supongan una reducción de costes que beneficia exclusivamente al contratista, es imprescindible que la concesión resultante se licite.

Al permitir la unificación de contratos en ausencia de licitación, la LOTT y la normativa autonómica aplicable restringen la competencia y podrían entrar en contradicción con la jurisprudencia de la UE en materia de modificaciones sobrevenidas. Esto es así porque la unificación de varias líneas bajo un mismo contrato altera el objeto principal de los contratos existentes, que es la prestación de servicios de transporte en un determinado conjunto de trayectos. Además, la unificación de líneas, ya sea para reequilibrar las concesiones o para aprovechar economías de escala, evidencia la voluntad de las partes de renegociar los contratos existentes, y necesariamente afecta a la cantidad y al contenido de las

[257] Acuerdo del Consorcio de Transportes de Asturias de 28 de julio de 2009.

[258] Decreto 199/2019, de 3 de octubre, por el que se regula la integración de los servicios de transporte público regular de viajeros por carretera de uso general y de uso especial de la Comunidad Autónoma de Cantabria.

ofertas que se hubieran recibido en el procedimiento de adjudicación de los contratos originales.

Por tanto, las unificaciones de servicios, ya sean de uso general o de uso especial, deberían ser consideradas modificaciones sustanciales en el sentido de la jurisprudencia de la UE y deberían dar lugar a una nueva adjudicación que, tras el fin del periodo transitorio establecido por el Reglamento 1370/2007 el 3 de diciembre de 2019, se deberían realizar a través de un proceso competitivo. En relación a las concesiones zonales, como ya señaló la CNC[259], "*la racionalidad en el diseño del sistema de transportes no figura entre las circunstancias que permiten adjudicar directamente este tipo de servicios, de acuerdo con el Reglamento 1370/2007*".

Como consecuencia de lo anterior, se sugiere que se valore en su caso la modificación de las citadas disposiciones de la LOTT y que aquellas disposiciones autonómicas de contenido equivalente sean valoradas para mayor coherencia entre la normativa sectorial aplicable a nivel estatal y de la UE. En último lugar, en relación con el límite cuantitativo del 20% de la población atendida introducido por el ROTT, la CNMC considera que se trata de un parámetro poco preciso para evaluar la aceptabilidad de la modificación de los contratos. En su lugar, se debería utilizar el valor estimado del contrato como el parámetro objetivo de referencia en estos casos[260].

4.2.4. Consecuencias de las restricciones en la gestión del sistema concesional

Como consecuencia de las actuaciones detalladas en los apartados anteriores, la introducción de competencia por el mercado en el sistema concesional español se ha pospuesto en varias ocasiones, de forma que, en el momento actual, 30 años después de la entrada en vigor de la LOTT, una gran parte del mapa concesional español no ha sido licitado.

La tabla siguiente muestra el número de concesiones y porcentaje de ingresos de cada mercado autonómico, según si han sido o no licitadas en los últimos años, con la información disponible del requerimiento de información (ver tabla 24). El porcentaje de concesiones licitadas por cada Administración Pública se resume, a su vez, en un mapa ilustrativo (ver figura 11).

[259] CNC (2012), pág. 22.

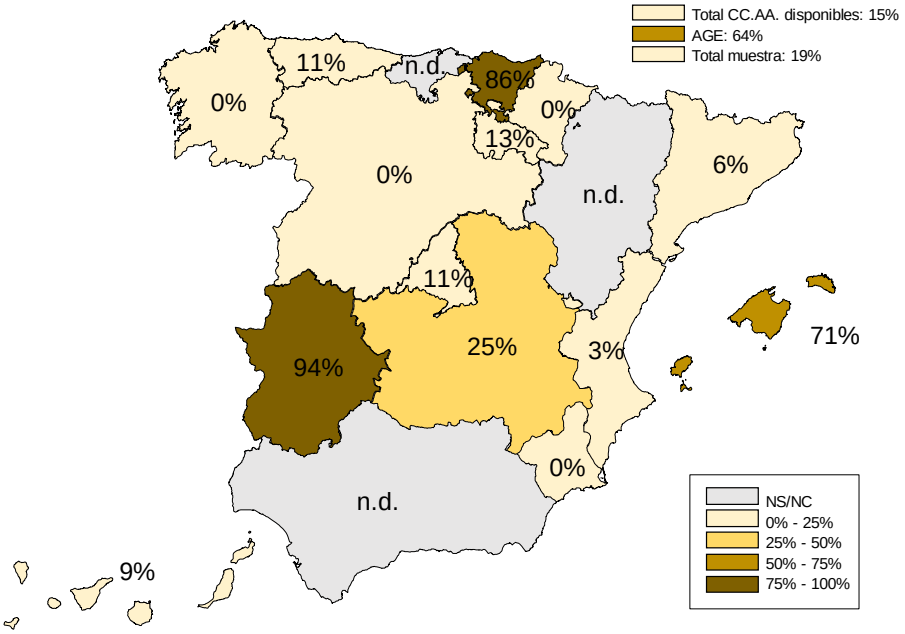
[260] Por ejemplo, en el artículo 205 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, o en el artículo 72 de la Directiva 2014/24/UE, sobre contratación pública (Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, CNMC, 2017, pág. 26).

Tabla 24. Origen de las concesiones operativas a 31 de diciembre de 2019

ORIGEN DE LAS CONCESIONES OPERATIVAS A 31 DE DICIEMBRE DE 2019							
AA.PP.	Origen de los datos	Nº de concesiones			% Ingresos Totales[1]		
		Licitadas[2]	No licitadas	NS/NC	Licitadas[2]	No licitadas	NS/NC
Andalucía[3]	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Aragón[3]	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Asturias	1988	6	48	1	5%	95%	0%
Baleares	1998	20	8	0	60%	40%	0%
Canarias	1986	1	10	0	2%	98%	0%
Cantabria[3]	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Castilla y León	1987	1	222	0	1%	99%	0%
Castilla-La Mancha[3]	2013	17	50	0	n.d.	n.d.	n.d.
Cataluña[4]	1972	10	139	12	4%	96%	0%
Comunidad de Madrid	1994	4	32	0	6%	94%	0%
Comunidad Valenciana	2001	2	65	3	9%	91%	0%
Extremadura	2000	46	2	1	97%	3%	0%
Galicia[5]	1998	0	65	0	0%	100%	0%
La Rioja	1991	2	14	0	49%	51%	0%
Murcia[6]	1993	0	31	0	0%	100%	0%
Navarra[7]	1987	0	36	0	0%	100%	0%
País Vasco[8]	1991	19	3	0	100%	0%	0%
AGE[9]	1994	51	29	0	42%	58%	0%

Fuente: Elaboración propia de acuerdo con la información aportada por el MITMA y las Direcciones Generales de Transporte de las CC.AA. Notas: [1] Los ingresos totales incluyen la recaudación percibida por los concesionarios, así como transferencias procedentes de la Administración Pública, sin IVA, referentes al año 2019. [2] Se considera que una concesión ha sido licitada si esa misma concesión, o alguno de los ramales que la compone, ha sido adjudicada conforme a un procedimiento abierto en algún momento desde su creación. [3] Andalucía y Aragón no han contestado al requerimiento de la CNMC. Cantabria no ha proporcionado información sobre los contratos vigentes. Datos de ingresos totales de Castilla-La Mancha no disponibles. [4] Sin datos de ingresos de Tarragona. [5] Galicia ha renovado todas sus concesiones en 2020 a través de una licitación. [6] Murcia no ha reportado información sobre las subvenciones y compensaciones concedidas a los concesionarios. [7] Navarra ha convocado dos nuevas licitaciones en 2020 y 2021. [8] En 2020, Gipuzkoa ha licitado la concesión LUR-M-05, que sustituye tres de las concesiones caducadas de esta provincia. La Diputación Foral de Gipuzkoa no ha reportado información relativa a sus ingresos totales. [9] Sin información individualizada sobre las 26 concesiones estatales licitadas en la etapa 1987-2006, a excepción de la disponible en TDC (1999).

Figura 11. Porcentaje de concesiones licitadas[1] a 31 de diciembre de 2019, con la información disponible[2]



Fuente: Elaboración propia de acuerdo con la información aportada por el MITMA y las Direcciones Generales de Transporte de las CC.AA. Notas: [1] Se considera que una concesión ha sido licitada si esa misma concesión, o alguno de los ramales que la compone, ha sido adjudicada conforme a un procedimiento abierto en algún momento desde su creación. [2] Andalucía y Aragón no han contestado al requerimiento de la CNMC. Cantabria no ha proporcionado información sobre los contratos vigentes. Galicia ha renovado todas sus concesiones en 2020 a través de una licitación. Navarra ha convocado dos nuevas licitaciones en 2020 y 2021. Gipuzkoa ha convocado una nueva licitación en 2020 para sustituir tres concesiones caducadas. Comunidad Valenciana ha comenzado a licitar su mapa concesional en 2020. Sin información individualizada sobre las 26 concesiones estatales licitadas en la etapa 1987-2006, a excepción de la disponible en TDC (1999).

Las figuras anteriores muestran que el número de concesiones españolas que han sido licitadas en los últimos años continúa siendo reducidos, alcanzando un 19% para el total del mercado nacional, que supone un 24% de los ingresos totales. Con la información disponible para las concesiones dependientes de la AGE, destaca que los procedimientos de licitación llevados a cabo únicamente han afectado a un 64% de las concesiones, que representan un 42% de los ingresos, por lo que las concesiones de mayor tamaño se han mantenido cerradas a la competencia. Por CC.AA., destaca la escasa implantación de las concesiones en la práctica totalidad de las autonomías para las que existe información, con la salvedad de Extremadura, País Vasco, Baleares o, más recientemente, Galicia.

Desde el punto de vista de la competencia, el retraso en la licitación de las concesiones nacionales tiene una serie de consecuencias negativas para el sector del transporte interurbano en autobús, como se detallan a continuación:

4.2.4.1. Perjuicios para la eficiencia del funcionamiento del transporte público

La adjudicación de concesiones a través de procedimientos no competitivos impide asegurar que los prestadores del servicio sean los operadores más eficientes del sector, es decir, los que están en posición de ofertar un mayor número de servicios a un menor coste, lo que reduce la eficiencia global del sistema de transporte. Asimismo, la falta de renovación de las concesiones caducadas supone una irregularidad jurídica, que reduce sustancialmente los incentivos de los contratistas a realizar inversiones o reestructuraciones que reduzcan los costes de prestación del servicio. El apartado 5 ofrece una cuantificación empírica del impacto que tienen estas actuaciones sobre la eficiencia de los operadores.

4.2.4.2. Perjuicios para los usuarios

La ineficiencia de los operadores perjudica al usuario, que de otra forma podría disfrutar de un menor precio, de una mayor calidad o de una mayor disponibilidad de frecuencias, tal y como se analiza en el apartado 4.1.10. El Anexo III presenta una cuantificación de los beneficios que supone para los usuarios la licitación de las concesiones estatales.

Así, la información disponible sobre las concesiones estatales obtenida a través del requerimiento de información de la CNMC apunta a que los ingresos unitarios de las concesiones vigentes son notablemente inferiores a los de las concesiones caducadas, en un 34% en términos de ingresos por viajero-kilómetro y en un 37% en términos de ingresos por vehículo-kilómetro. El mismo resultado se obtiene al comparar las concesiones licitadas y las adjudicadas a través de procedimientos no competitivos, donde las reducciones alcanzan un 24% en términos de ingresos por viajero-kilómetro y un 19% en términos de ingresos por vehículo-kilómetro.

Tabla 25. Ingresos unitarios de las concesiones estatales en 2019, según su origen y vigencia

INGRESOS UNITARIOS DE LAS CONCESIONES ESTATALES EN 2019, SEGÚN SU ORIGEN[1] Y VIGENCIA				
Situación a 31/12/2019	**Licitadas[2]**	**No licitadas**	**Vigentes**	**Caducadas**
Nº de concesiones	51	29	35	45
% Ingresos[3] totales	42%	58%	13%	87%
Ingresos/viajero-km	0,052	0,068	0,042	0,064
Ingresos/veh-km	1,315	1,622	1,001	1,584

Fuente: Elaboración propia de acuerdo con la información aportada por el MITMA y las Direcciones Generales de Transporte de las CC.AA. Notas: [1] Sin información individualizada sobre las 26 concesiones estatales licitadas en la etapa 1987-2006, a excepción de la disponible en TDC (1999). [2] Se considera que una concesión ha sido licitada si esa misma concesión, o alguno de los ramales que la compone, ha sido adjudicada conforme a un procedimiento abierto en algún momento desde su creación. [3] Los ingresos totales incluyen la recaudación percibida por los concesionarios, así como transferencias procedentes de la Administración Pública, sin IVA.

Estos resultados se encuentran en línea con las conclusiones de una investigación efectuada por la Organización de Consumidores y Usuarios (OCU)[261] en 2019, que mostraba que las concesiones caducadas presentan tarifas un 30% superiores en media al resto de concesiones y hasta un 47% superiores en las rutas radiales.

Los análisis anteriores no tienen en cuenta, sin embargo, las diferentes características de las líneas licitadas y no licitadas, como su distancia, o la existencia de competencia intermodal, las cuales pueden tener influencia sobre los resultados. No obstante, sí lo hacen Asensio et al. (2016), en un estudio que analiza las tarifas de las rutas entre capitales de provincia peninsulares, encontrando que las concesiones estatales que fueron licitadas tras la entrada en vigor de la LOTT presentan tarifas inferiores en un 21% a las que fueron convalidadas. Entre sus resultados destaca la ausencia de una reducción significativa de las tarifas en las concesiones que fueron licitadas a partir de 2007, conforme a los tres primeros grupos de pliegos, lo que pone de manifiesto la importancia para la competencia de un correcto diseño de los pliegos de licitación. Por último, los autores muestran que las concesiones autonómicas prorrogadas tienen tarifas un 13% superiores a las concesiones estatales prorrogadas y hasta un 34% superiores a las concesiones estatales licitadas a principios de los años 90.

[261] OCU (2019).

4.2.4.3. Perjuicios para las AA.PP. y el interés general

Puesto que un gran número de concesiones percibe subvenciones para compensar el déficit de explotación del servicio, la ineficiencia de los operadores supone que el coste de mantenimiento del servicio para las AA.PP. es superior al que tendrían que afrontar si los servicios fueran adjudicados a operadores más eficientes. De acuerdo con los resultados del apartado 4.1.10, las licitaciones de Castilla-La Mancha, Galicia y Bizkaia habrían obtenido reducciones de las compensaciones a percibir por los operadores de hasta un 10% respecto a las previstas inicialmente por los órganos de contratación.

El sobrecoste causado por la ausencia de licitaciones perjudica al contribuyente y detrae recursos públicos de otros fines e iniciativas, necesarios en un contexto de crisis y transformación de la economía española. Asimismo, los mayores precios a pagar por el autobús y la menor disponibilidad de frecuencias aumentan el atractivo del vehículo privado, ya sea propio, en alquiler o compartido, lo que supone un aumento de las externalidades negativas asociadas a este modo, como una mayor congestión o emisiones contaminantes.

4.2.4.4. Perjuicios para la competencia en el mercado concesional y en mercados conexos

La ausencia de licitaciones supone que los beneficios obtenidos por los operadores, ya sea de los usuarios o de las AA.PP., podrían ser superiores a los que hubieran resultado de una adjudicación competitiva. Esto supone una ventaja competitiva para los titulares de los servicios no licitados, que pueden utilizar la sobrecompensación percibida para competir de una forma más competitiva en los procedimientos de licitación que se convoquen para otros servicios. Esta ventaja podría ser aún mayor para los titulares de los servicios adjudicados con anterioridad a la entrada en vigor del Reglamento 1370/2007, a los que no se aplicarían las obligaciones de transparencia y separación contable previstas en su Anexo, lo que dificulta el ajuste de la retribución percibida. En este sentido, el Reglamento 1370/2007 permitía la exclusión de los operadores de servicios no licitados de los procesos de licitación durante el periodo transitorio que terminó el 3 de diciembre de 2019[262], facultad que no se ha ejercido en ninguno de los concursos convocados.

[262] Art. 8.4 del Reglamento 1370/2007.

Por tanto, la ausencia de licitaciones no solo impide la competencia por los servicios no licitados, sino que puede alterar significativamente la dinámica competitiva en las licitaciones que se convoquen en el resto del mercado nacional.

Por último, de manera análoga, los titulares de concesiones que no han sido licitadas podrían utilizar la sobrecompensación percibida para competir más competitivamente en los segmentos liberalizados del mercado en los que estén presentes, como los servicios internacionales, discrecionales, turísticos o el transporte de uso especial, en detrimento del resto de operadores presentes en estos mercados.

4.2.4.5. Obligaciones recogidas en el régimen transitorio del Reglamento 1370/2007

Como se muestra en el apartado 3.1.1, el Reglamento 1370/2007 introdujo un periodo transitorio para la plena aplicación de la obligación de licitar los contratos, que terminó el 2 de diciembre de 2019. Durante este periodo, el Reglamento impone a los Estados miembros la obligación de introducir progresivamente la competencia en la adjudicación de sus contratos de servicio público *"con el fin de evitar problemas estructurales graves, en particular, en lo que respecta a la capacidad de transporte"* (art. 8.2 del Reglamento 1370/2007). De acuerdo con los datos disponibles, únicamente un 25% de las concesiones nacionales han sido licitadas hasta el momento.

4.2.4.6. Obstáculos para la futura introducción de competencia por el mercado

El fin del periodo transitorio previsto en el Reglamento 1370/2007 conlleva la obligación de licitar los títulos vigentes conforme vayan caducando. En este sentido, el elevado volumen de líneas pendientes de licitar implica que la transición al régimen de competencia por el mercado se producirá de una forma más brusca, lo que podría condicionar el éxito de las licitaciones. Así, la Comisión Europea advertía que los Estados miembros debían cumplir progresivamente con la obligación de licitar *"con el fin de evitar que la capacidad de transporte disponible en el mercado de transporte público impida a los operadores de*

transporte responder satisfactoriamente a todos los procedimientos de licitación que se pongan en marcha al finalizar el periodo de transición"[263].

A continuación, la tabla 26 muestra el porcentaje del mercado, en términos de ingresos, que se abrirá a la competencia en los próximos años, por la expiración de los títulos vigentes.

Tabla 26. Estimación de la cuota de mercado de los títulos caducados, por fecha de caducidad

CUOTA DE MERCADO DE LOS TÍTULOS CADUCADOS, POR FECHA DE CADUCIDAD			
Fecha de caducidad	**% de los ingresos totales**		
	Total CC.AA. Disponibles	**Estado**	**Total muestra**
2021	16%	87%	31%
2022	17%	89%	32%
2023	17%	89%	32%
2024	73%	89%	77%
2025	74%	89%	77%
2026	74%	95%	78%
2027	80%	96%	84%
2028	98%	99%	98%
2029	100%	99%	100%
2030	100%	99%	100%
2031	100%	99%	100%
2032	100%	99%	100%
2033	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia de acuerdo con la información aportada por el MITMA y las Direcciones Generales de Transporte de las CC.AA. Previsiones de cuotas de mercado de los títulos caducados, de acuerdo con la cuota de mercado de las concesiones en 2019, calculada sobre el total de la información disponible.

[263] Apartado 2.6.2 de la Comunicación de la Comisión 2014/C 92/01 relativa a directrices de interpretación del Reglamento (CE) no 1370/2007, sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera.

La tabla anterior muestra que la mayor parte del mercado autonómico (y nacional) quedará abierto a la competencia en 2024, cuando caduquen simultáneamente los títulos de la Comunidad de Madrid, la Diputación Foral de Bizkaia y otras CC.AA. como Asturias y Castilla-La Mancha. Los siguientes años clave para el proceso son 2027 y 2028, fecha de caducidad de las concesiones de Cataluña, Canarias y Mallorca. A todas estas líneas se añaden las concesiones estatales que se encuentran caducadas pero que aún no han sido licitadas y cuyas convocatorias podrían coincidir en tiempo con las de estas autonomías.

En estas licitaciones, la competencia por el mercado podría verse limitada por la incidencia conjunta de tres elementos:

- El elevado tamaño de las concesiones licitadas, especialmente las estatales y las dependientes de la Comunidad de Madrid, Bizkaia, Mallorca y Gran Canaria.
- La exigencia de los criterios de selección impuestos en los pliegos, especialmente los relativos a la solvencia técnica y el tamaño de la flota.
- La convocatoria simultánea de los concursos.

La conjunción de estos elementos aumentará la incidencia de los obstáculos a la competencia por el mercado identificados en el apartado 4.1. En particular, las pymes pueden ver restringida su capacidad para presentarse a los concursos que se convoquen, ya que se deberán asociar en UTE para poder cumplir con los requisitos de solvencia y flota exigidos. Asimismo, los costes administrativos asociados al examen de la documentación y la presentación de ofertas no son desdeñables, y es poco probable que estos operadores puedan afrontarlos para el amplio número de contratos licitados[264].

Como consecuencia, la convocatoria simultánea de licitaciones podría reducir la cantidad de ofertas recibidas por contrato, otorgando una ventaja comparativa a los operadores de mayor tamaño, que será más importante cuanto mayor sea el tamaño del servicio, lo que podría condicionar los resultados de los concursos e incrementar la concentración del mercado posterior a la licitación.

[264] En este sentido, la francesa Autorité de la Concurrence ha emitido una opinión en la que recomienda al regulador de transporte de la región Île-de-France espaciar las licitaciones de autobuses urbanos, tras constatar que la convocatoria simultánea de concursos exige a los operadores contar con grandes equipos de desarrollo que no son sostenibles financieramente para los operadores alternativos y de menor tamaño, y que puede conducir a la acumulación por los grandes operadores del personal experto necesario para organizar las redes de transporte (Avis de l'Autorité de la Concurrence n° 20-A-08 du 16 septembre 2020, par. 115-122).

Con el fin de fomentar la competencia en los concursos que se convoquen, las AA.PP. deberían:

- Secuenciar la convocatoria de los lotes, evitando la convocatoria de un gran número de licitaciones simultáneamente. A su vez, las AA.PP. deberían publicar un calendario esperado de próximas licitaciones, con una antelación que permita a los operadores organizar sus recursos para presentarse a los concursos.
- Dividir los contratos en lotes de menor tamaño, siempre que sea posible, y relajar los requisitos de experiencia previa y de tamaño de flota exigidos en los pliegos.
- Las AA.PP. que actualmente cuentan con contratos caducados deberían licitarlos lo antes posible, para evitar un solapamiento mayor de los concursos a nivel nacional.

4.3. Limitaciones intrínsecas al modelo concesional

En este apartado se evalúan aquellos aspectos del sistema concesional que suponen una restricción a la competencia, o que comportan ineficiencias en el mercado de autobuses regulares o en mercados conexos, pero que son intrínsecos a este sistema. Por su naturaleza, estas restricciones existirán incluso en un sistema de competencia por el mercado que funcione correctamente, y, aunque su impacto se puede mitigar, no es posible eliminarlo sin un cambio profundo del marco regulatorio vigente.

4.3.1. Asimetrías de información

La operación de los servicios de autobuses interurbanos de uso general por empresas privadas en régimen de monopolio supone que estas empresas obtienen acceso de primera mano a una información sobre los servicios prestados que está vedada al resto de agentes, tanto AA.PP. como otras empresas del sector. Por su naturaleza, esta información es de gran relevancia, tanto para la planificación y administración de las concesiones, como para la propia gestión del servicio y la formulación de ofertas en los concursos.

A continuación, se examinan las consecuencias de estas asimetrías de información entre el operador y la Administración, y entre el operador incumbente y el resto de operadores en una licitación.

4.3.1.1. Asimetrías de información entre el regulador y el regulado

La relación entre la Administración Pública y el operador se puede analizar en el marco de la Teoría de la Agencia, que describe aquellas situaciones en las que:

- Existe una relación contractual entre un principal (la Administración), que encarga a un agente (el concesionario) la realización de un servicio, a cambio de una contraprestación.
- Existe un conflicto de intereses entre el principal (la Administración) y el agente (el concesionario), en la medida en que:
  - El principal (la Administración) busca garantizar la prestación de un servicio de transporte público seguro y de calidad al menor precio y coste posible, lo que supone un esfuerzo costoso para el agente (concesionario).
  - El agente (concesionario) busca maximizar los beneficios obtenidos de la explotación, minimizando el coste de prestación del servicio y maximizando sus ingresos, procedentes de usuarios y AA.PP.
- El agente (el concesionario) cuenta con una ventaja informativa respecto al principal (la Administración):
  - El agente (concesionario) posee un mayor conocimiento, entre otros aspectos: i) de la demanda de transporte en general y de la demanda actual y prevista del servicio que explota; ii) de su estructura de costes y de los factores productivos necesarios para prestar el servicio; iii) del sector y las características de los potenciales competidores, y iv) de las características técnicas relevantes para la prestación del servicio, relativas a las innovaciones tecnológicas en materia de seguridad, medio ambiente o comodidad para el usuario.
  - Esta información es relevante para el principal (la Administración) ya que le permite: i) verificar el correcto cumplimiento del contrato por el agente (concesionario); ii) diseñar correctamente el contrato y los pliegos antes de su adjudicación, para alinear los incentivos del agente (concesionario) con los suyos propios; y iii) diseñar correctamente la red de transporte público.

En el contexto del problema de agencia, la existencia de asimetrías informativas entre el concesionario y la Administración, así como de un conflicto de interés entre ambos, supone que el concesionario puede elegir no compartir toda la información relevante con la Administración, revelando únicamente aquella que sirve a sus intereses. A continuación, se exponen las consecuencias negativas

que esto tiene para la Administración y para el funcionamiento del sistema concesional en su conjunto.

En primer lugar, el concesionario puede ocultar información que impida la verificación del cumplimiento del contrato concesional por la Administración, con el objeto de percibir una mayor compensación. En los contratos tipo *fixed-price* el concesionario puede tratar de reducir costes proveyendo servicios de menor calidad, cuya verificación por el principal es más costosa, por ejemplo, reduciendo las frecuencias del servicio en tramos del recorrido menos rentables, o prestando algunos servicios con autobuses de características inferiores a las previstas en el contrato. La ausencia de presión competitiva impide a los usuarios cambiar de proveedor si esto sucede, lo que exige un control por parte de las AA.PP. para verificar el cumplimiento de las condiciones del contrato.

Por su parte, en los contratos híbridos o de incentivos, en los que se cubren parte de los costes en los que incurre el concesionario, este puede alterar los parámetros que determinan el importe de la contraprestación a recibir de la Administración, por ejemplo, reportando menores ingresos por la venta de títulos de transporte, o la realización de un mayor número de kilómetros.

La solución a estos problemas pasa por la reducción de las asimetrías de información y el diseño de contratos que alineen los objetivos del concesionario y la Administración Pública.

Para reducir las asimetrías de información entre la Administración y los concesionarios, es necesario implementar medidas que permitan a la Administración comprobar la veracidad de los datos y las características del servicio prestado. Tradicionalmente, esto se realiza a través de las inspecciones de transporte, lo que suele tener un coste elevado para la Administración. Las nuevas tecnologías permiten reducir estos costes, al permitir la identificación y geolocalización en tiempo real de los autobuses, o conocer la demanda en tiempo real de los servicios gracias a la implementación de sistemas integrados de billetaje y pago.

Por su parte, los incentivos del concesionario pueden alinearse con los de la Administración a través de un diseño adecuado de los contratos, por ejemplo, mediante la introducción de incentivos a la puntualidad del servicio, allí donde esta sea observable, o con un régimen sancionatorio suficientemente disuasorio[265]. Posibles ejemplos son la introducción de un régimen de bonificaciones o recargos sobre los contratistas en función de la calidad reportada por los usuarios, sobre la base de encuestas presenciales o

[265] A modo de ejemplo, la cláusula 32 de los últimos pliegos convocados por el MITMA prevén la posible rescisión del contrato por el incumplimiento reiterado de las obligaciones del contratista.

telemáticas, o la habilitación de un buzón de quejas, que puedan conllevar sanciones pecuniarias para los contratistas si alcanzan un determinado umbral. En cualquier caso, es necesario que el funcionamiento del régimen quede perfectamente reflejado en los contratos y que se base sobre parámetros objetivos.

Siguiendo a Laffont y Tirole (1993), otra posible solución es reforzar los incentivos del contratista a preservar su reputación, a través de un régimen sancionatorio que castigue los incumplimientos reiterados[266], o la publicación de estadísticas periódicas sobre la calidad reportada por los usuarios, el número de quejas, la puntualidad u otros parámetros objetivos, para cada contrato.

En segundo lugar, el concesionario puede ocultar o proporcionar información sesgada a la Administración Pública para influenciar el diseño de los contratos o del marco regulatorio. Como se ha descrito anteriormente, la solución al problema de agencia suele pasar por el diseño de un contrato o un marco regulatorio que alinee los objetivos del principal y agente. El problema en este caso es que el principal (la Administración) necesita la información del agente (concesionario) para regular correctamente su relación. En un contexto dinámico, en que las interacciones entre los operadores y las AA.PP. se prolongan más allá de la duración de un contrato específico, esto puede conducir a una **situación de captura del regulador**, donde el propio diseño de los pliegos y del marco regulatorio beneficia a los operadores ya establecidos.

En lo que respecta a los pliegos, los apartados 4.1.3, 4.1.4 y 4.1.5 ya han expuesto cómo los operadores incumbentes pueden utilizar sus ventajas informacionales para aumentar la incidencia de los requisitos de solvencia técnica exigidos a los operadores. A su vez, el aumento de los costes reportados podría aumentar la probabilidad de que las ofertas que incurran en presunción de anormalidad sean finalmente descartadas por la Mesa de contratación, si la tarifa ofertada no permite cubrir los costes reportados por el concesionario. Estos elementos contribuyen a disuadir la competencia por la concesión y aumentan las posibilidades de renovación del contrato por el operador incumbente, lo que hace necesario un correcto diseño de los pliegos conforme a lo expuesto en este documento.

En lo que respecta al diseño de los contratos, las asimetrías de información pueden ser aprovechadas por el incumbente para sobreestimar las inversiones y los costes hundidos y así aumentar sus periodos de amortización y de recuperación de la inversión, obteniendo de esta forma una duración mayor del

[266] La normativa actual vigente a nivel estatal únicamente prevé sanciones de este tipo en el caso de interrupción de la prestación del servicio (arts. 143.1 i) y j), y 143.5 de la LOTT).

contrato, o la prórroga del mismo. A este respecto, el material rodante no supone un coste hundido que deba ser recuperado en su totalidad durante la vigencia de la concesión, en tanto se trata de un activo asignable a otros servicios de transporte una vez terminada esta.

Por su parte, el concesionario también puede sobreestimar sus costes para renegociar el contrato vigente, reduciendo frecuencias en servicios no rentables, o consiguiendo incrementos de las tarifas o de la compensación a percibir de las AA.PP. Por ello, resulta imprescindible que las modificaciones sobrevenidas se realicen sobre la base de un interés general justificado y que los servicios se liciten con regularidad, de forma que la competencia discipline las compensaciones a percibir por la operación.

Por último, es necesario destacar que determinados aspectos del marco institucional aumentan la capacidad de influencia de los concesionarios y la probabilidad de captura del regulador. Así, resulta relativamente frecuente que las asociaciones del sector tengan algún tipo de representación en órganos de decisión públicos, como el Comité Nacional del Transporte por Carretera (CNTC), el Consejo de Administración del Consorcio Regional de Transportes de Madrid (CRTM), o el Comité Madrileño de Transporte por Carretera (CMTC), representación que no suele otorgarse a los usuarios del transporte[267]. A través de esta representación, las empresas incumbentes pueden participar en los procesos regulatorios y obtener ventajas económicas o informacionales[268], que están vedadas a los operadores no asociados, lo que fomenta la coordinación entre competidores y aumenta el riesgo de captura[269]. A su vez, en la medida en que estos órganos otorgan una mayor representación a las asociaciones mayoritarias, sea a nivel estatal o regional, esto les proporciona una mayor capacidad de influencia a algunos operadores sobre el resto.

En tercer lugar, el concesionario puede no proporcionar a la Administración la información necesaria para la optimización de la red de transporte público. Para ejercer las funciones de planificación de la red de transporte que les otorga el

[267] Los usuarios no se encuentran representados en el CNTC (art. 55 y siguientes del ROTT) o en el CMTC (arts. 1 y 9 del Decreto de la Comunidad de Madrid 2/2005, de 20 de enero), y tienen una representación menor en el CRTM (1 vocal frente a 4 de empresas y sindicatos).

[268] Entre las funciones del CNTC se encuentran la participación, en representación de las empresas y asociaciones de transporte, en el procedimiento de elaboración de disposiciones, planes o programas de transporte que afecten al desarrollo del transporte por carretera (art. 59 LOTT), funciones que comparte el CMTC (art. 2 del Decreto 2/2005). A este respecto, el MITMA tradicionalmente ha consultado el clausulado de los pliegos de contratación con las asociaciones empresariales previamente a su publicación. Así, el Protocolo de 2007 surgió como resultado de un acuerdo entre el Ministerio, las asociaciones y los sindicatos representativos del sector.

[269] CNMC (2017), págs. 12-13.

sistema concesional, las AA.PP. necesitan información muy detallada sobre la demanda de desplazamientos entre las localidades de su jurisdicción. Sin embargo, los concesionarios pueden no tener incentivos a proporcionar esta información a las AA.PP. si creen que esto puede mermar su ventaja comparativa frente al resto de operadores en un futuro concurso, como se detalla en la siguiente sección. En su lugar, el operador puede alegar dificultades en el procesamiento de la información, proporcionando datos agregados a nivel temporal o por concesión, que carecen del detalle necesario para optimizar los servicios.

Los resultados del requerimiento realizado por la CNMC a las Direcciones Generales de Transporte de las CC.AA. han puesto de manifiesto lagunas en la información disponible sobre la gestión de los servicios por los operadores. Así, muchas CC.AA. carecen de información relativa a los costes de operación de la concesión, o de datos sobre la operación del servicio desagregados por trimestre o ruta. En ocasiones, esta información no está disponible para más de uno o dos años, o en un formato tratable que facilite su análisis[270]. La contestación al requerimiento de la CNMC ha supuesto una importante inversión de tiempo y recursos para las CC.AA., algunas de las cuales carecen de medios para procesar la información requerida en un plazo razonable.

4.3.1.2. Asimetrías de información entre el operador incumbente y el resto de los licitadores

La operación del servicio en régimen de monopolio supone que el concesionario incumbente tiene un acceso privilegiado a información esencial para la formulación de ofertas competitivas y realistas en los concursos, información que no es replicable por el resto de los licitadores[271] y que comprende la información

[270] Así, 9 CC.AA. han manifestado carecer de información relativa a los costes de operación de las concesiones, mientras que 4 CC.AA. disponen de información en formato no editable, con frecuencia escaneada y en ocasiones agregada por operador, lo que impide conocer los costes reales de prestación del servicio en las concesiones. Por otra parte, 5 CC.AA. carecían de datos sobre la operación del servicio, como los viajeros, vehículos o recaudación, desagregados por ruta, lo que dificulta la planificación de las concesiones.

[271] En este sentido, la opinión nº 20-A-08 de l'Autorité de la Concurrence recomienda al regulador de transporte de la región Île-de-France garantizar que todos los operadores tienen acceso a información fiable, transparente y exhaustiva, ya que los operadores que disponen de esta información han accedido a la misma gracias a sus relaciones con los operadores públicos que operaban el servicio en monopolio. La nota de prensa de la decisión puede encontrarse aquí: https://www.autoritedelaconcurrence.fr/en/press-release/opening-bus-networks-ile-de-france-competition-autorite-issues-opinion-ile-de-france.

relativa a la demanda de transporte, los costes de prestación del servicio o su rentabilidad.

A este respecto, los pliegos de contratación publicados por las AA.PP. suelen contener cierta información básica destinada a mitigar esta asimetría de información, como el número global de viajeros-kilómetro transportados anualmente por la concesión renovada o los costes del personal subrogable.

Sin embargo, el operador actual podría contar con información mucho más detallada, con datos relativos a la demanda y costes de explotación por mes, día o incluso hora, y desagregados por ruta o por paradas de origen y destino. De esta forma, las capacidades actuales de procesamiento de datos otorgan al contratista vigente una ventaja informacional sustancial a la hora de prever la evolución futura de la demanda, la disposición al pago de los usuarios, o los costes de la concesión, lo que le sitúa en una posición ventajosa en la licitación de la línea.

Por este motivo, las AA.PP. deben exigir una mayor transparencia a los operadores en la información reportada, recabando toda aquella que sea potencialmente relevante para el diseño de las ofertas en los concursos. Esto implica que las AA.PP. deben dotarse de los medios suficientes para procesar la información recibida de los concesionarios, estandarizarla y ponerla a disposición de los licitadores de una forma abierta, accesible y transparente.

A su vez, la información así recabada contribuiría a reducir las asimetrías de información entre la Administración y los concesionarios, y podría ser utilizada para optimizar el diseño de los contratos y de la red de transporte público, en beneficio de sus usuarios y de la sociedad en su conjunto.

4.3.2. Diseño ineficiente de la red de transporte público

En esta sección se abordan determinados aspectos del sistema concesional que inciden directamente sobre la eficiencia del diseño de la red de transporte público. Al tratarse de una industria de red, un diseño ineficiente de la misma repercute en todo el sistema en forma de una menor demanda, mayores costes unitarios del servicio y, por tanto, mayores precios para los usuarios.

Entre los elementos que podrían reducir la eficiencia del sistema de transporte se encuentran las características de la planificación administrativa de los servicios, y la rigidez intrínseca al sistema concesional.

4.3.2.1. La planificación administrativa del servicio

El sistema concesional involucra una exhaustiva planificación por parte de la Administración Pública, que debe establecer en los pliegos aspectos clave para la eficiencia operativa del servicio, como el recorrido de las rutas que integran la concesión, las frecuencias mínimas de servicio en cada parada o ruta o el número mínimo de vehículos a adscribir a la concesión y su capacidad.

La planificación centralizada de los servicios por la Administración puede resultar en ineficiencias por los siguientes motivos:

- En primer lugar, la Administración puede no contar con toda la información relevante, o con los medios necesarios, para llevar a cabo sus tareas de planificación[272], como se ha analizado en el apartado anterior.
- En segundo lugar, aun contando con la información y los medios, es posible que la planificación responda a criterios distintos de la demanda de transporte o la minimización de los costes de operación de la red socialmente deseable.
- Por último, la distribución de competencias territoriales entre el Estado y las distintas CC.AA. puede condicionar la planificación del servicio.

En lo relativo al recorrido de las rutas, la planificación administrativa puede conducir tanto a situaciones en que se establezcan servicios entre dos poblaciones para las que no existe suficiente demanda, como a que no existan conexiones entre municipios que sí estarían cubiertos en un mercado libre, dada la ausencia de iniciativa privada. A su vez, es posible que el diseño conjunto de la red de transporte no sea el más eficiente desde el punto de vista de la demanda de transporte o de los costes.

Así, la planificación centralizada de las redes de transporte por las AA.PP. ha llevado tradicionalmente a la implantación de redes de transporte de punto a punto (*point-to-point*), que comunican parejas de origen y destino entre las que se identifica una demanda del servicio[273]. Este era el caso de las concesiones vigentes a la entrada en vigor de la LOTT, y que continúa siendo así en las concesiones estatales y un gran número de concesiones autonómicas, que comprenden una multitud de rutas entre dos o tres cabeceras principales (Madrid-Almería, Santander-Bilbao-Barcelona).

[272] A modo de ejemplo, de las 17 CC.AA. a las que se dirigió el requerimiento de información de la CNMC, 5 no pudieron aportar información relevante relativa a la operación de las concesiones (viajeros, recaudación, expediciones, etc.) desagregada por ruta con frecuencia trimestral, en un plazo de 90 días.

[273] Es el conocido caso del transporte aéreo en Estados Unidos, antes de la desregulación, documentado, entre otros, por Oum y Tretheway (1990).

La necesidad de garantizar los servicios de transporte en localidades con menor interés económico ha llevado a que la mayor parte de las concesiones lineales incorpore, además de las rutas más o menos directas entre las cabeceras, otras que realizan una multitud de paradas en pequeñas poblaciones[274]. De esta forma, los servicios más o menos directos entre las poblaciones cabecera subsidian el transporte entre pequeños municipios, que presentan un carácter marcadamente regional, con menores distancias recorridas y distintos patrones de desplazamiento.

Este esquema puede no ser eficiente, por varias razones:

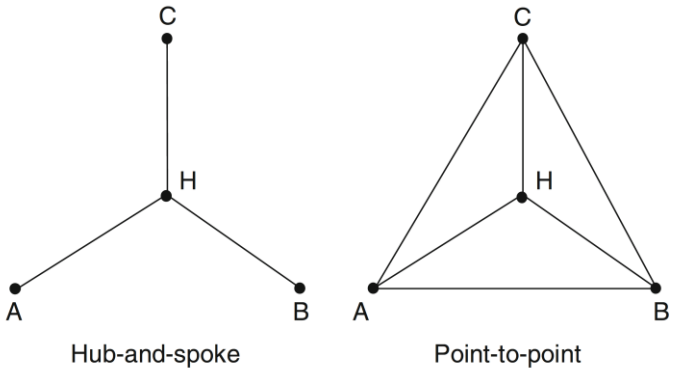
- En el transporte de larga y media distancia, el mayor número de paradas incrementa el tiempo de viaje, lo que reduce la demanda, la ocupación de los autobuses, y aumenta los costes unitarios de transporte.
- El transporte de cercanías no sigue trayectos tan marcadamente lineales, sino que se suele organizar en torno a modelos centro-radio, donde los habitantes de municipios con menos población se desplazan temporalmente a los centros de mayor actividad por motivos de trabajo, ocio o para realizar gestiones.

Los patrones anteriores implican que una forma más eficiente de organizar el transporte podría ser a través de una red radial (*hub-and-spoke*), donde el transporte de cercanías conecte los pequeños municipios de un área con centros de transporte regionales, que después se unan a través de líneas punto a punto estatales o autonómicas[275].

[274] Por ejemplo, una de las rutas de la VAC-157 entre Madrid e Irún realiza un total de 88 paradas, 72 de las cuales se realizan en Castilla y León, en municipios como Santa Olaja de la Acción (148 habitantes en 2020), Otero de Curueño (307), o Bercedo (707).

[275] Jara-Díaz y Basso (2003) proponen un modelo teórico en el que muestran que la mejor forma de conectar tres puntos geográficos entre sí es a través de una estrategia *hub-and-spoke*. Por su parte, Crozet y Guihéry (2018) reportan el desarrollo de estrategias *hub-and-spoke* por los operadores franceses tras la liberalización del autobús de larga distancia.

Figura 12. Esquema de redes *hub-and-spoke* y *point-to-point*



Fuente: (Cento, 2009).

Algunas de las CC.AA. que han renovado el mapa concesional han seguido este esquema, estableciendo concesiones zonales que agrupan todos los servicios interurbanos de autobús de un área determinada[276]. Sin embargo, la mayor parte del mapa concesional español no se ajusta al esquema descrito:

- En el caso de las CC.AA., las prórrogas y retrasos en la renovación de las concesiones, descritas en el apartado 4.2, han supuesto la pervivencia del sistema punto a punto anterior.
- A pesar de la segregación de tráficos a las CC.AA., las concesiones estatales continúan sirviendo un gran número de conexiones entre municipios de tamaño muy reducido[277], realizando un promedio de diez paradas por ruta.

  Por sus características[278], en determinadas situaciones estos servicios podrían prestarse en mejores condiciones por una red zonal autonómica, que adaptase las frecuencias y la capacidad de los vehículos a las necesidades locales del servicio, lo que repercutiría positivamente sobre la demanda y los costes unitarios de prestación. Al mismo tiempo, la segregación de tráficos a las autonomías permitiría bajo determinadas circunstancias reducir el número

[276] Es el caso de Asturias, Mallorca, Castilla-La Mancha, Galicia (concesiones comarcales), Navarra, País Vasco y los nuevos servicios proyectados en Aragón y Castilla y León.

[277] De acuerdo con la información remitida por el MITMA, cerca de un 50% de los municipios cubiertos por la red estatal tiene menos de 1.000 habitantes. Los trayectos con origen y destino en estos municipios representaron un 3% de los viajeros y un 1% de la recaudación global en 2019.

[278] Los servicios con origen y destino en estos municipios transportaron una media de 174 viajeros anuales en 2019, que recorrieron una media de 112 km. Cerca de un 50% de estos desplazamientos se realizaron entre municipios situados en la misma provincia.

de paradas de las rutas estatales, aumentar su atractivo, y reducir los costes de prestación del servicio en la red estatal.

El esquema anterior tendría como consecuencia una reducción de los costes de prestación y un aumento de la eficiencia de la red global de transporte. Sin embargo, al tratarse de servicios deficitarios, un eventual traspaso a las CC.AA. las obligaría a costear parte del servicio a través de compensaciones, actualmente sufragadas por los usuarios de la red estatal, lo que motiva la pervivencia de la situación actual.

Otro aspecto que considerar a la hora de planificar la red de transporte es la existencia de modos de transporte alternativos. Las AA.PP. deben tener en cuenta las complementariedades entre los distintos modos de transporte al diseñar la red, especialmente con los nuevos servicios ferroviarios que se desarrollen tras la liberalización. A su vez, deben evitar establecer servicios deficitarios sujetos a obligaciones de servicio público (OSP) allí donde existan OSP definidas para otros modos, como el ferrocarril. Esto hace necesaria una estrecha colaboración entre las distintas administraciones territoriales competentes, a fin de optimizar el gasto público en transporte.

Por último, bajo el sistema concesional, las AA.PP. deben establecer la oferta mínima de servicio a proveer en cada tramo de la red, fijando un número mínimo de expediciones diarias, así como la capacidad de los autobuses, en los contratos firmados con los operadores. Esto permite a las AA.PP. establecer una cobertura mínima en las poblaciones no atractivas desde el punto de vista comercial, pero también supone un riesgo de sobredimensionamiento del servicio, que supone un aumento ineficiente de los costes. En este sentido, las AA.PP. deberían adecuar la capacidad de los autobuses a la demanda del servicio. En caso de que existan fluctuaciones de demanda que hagan necesario un incremento de la capacidad instalada, es necesario reflexionar sobre si los excesos de demanda deben ser cubiertos por la red de transporte regular (por ejemplo, si se producen en determinadas horas del día), o por los segmentos liberalizados del mercado (si la demanda presenta patrones estacionales, responde a la celebración de eventos o a motivos turísticos).

4.3.2.2. Rigideces a la modificación posterior de los contratos

Incluso aunque el servicio planificado por las AA.PP. fuera eficiente, las restricciones legales existentes a la modificación sobrevenida del contrato dificultan la adaptación del servicio a la demanda durante la vigencia del mismo. En el contexto actual, en el que los hábitos de movilidad están marcados, a corto plazo, por las disrupciones causadas por la pandemia, y a largo plazo, por la digitalización y la transformación energética, la congelación del diseño del contrato durante un plazo de diez años (o superior) puede conllevar importantes ineficiencias dinámicas.

La rigidez de los contratos también tiene importantes implicaciones sobre el proceso de licitación, donde los licitadores deben anticipar la evolución de la demanda y/o de los costes, ante la imposibilidad de adaptarse a los mismos una vez el contrato está en vigor. La incertidumbre resultante implica que es posible que la mejor oferta no corresponda al operador más eficiente, sino al más optimista, lo que puede dar lugar a problemas durante la ejecución del contrato.

Por su parte, un enfoque más flexible sobre la modificación de los contratos supone que el contratista podría obtener beneficios no previstos en el contrato original derivados de la explotación de nuevos servicios. Esto perjudica a usuarios y al resto de licitadores, ya que, de haberse previsto en el pliego, podrían haber dado lugar a ofertas distintas y a unas condiciones más favorables para el usuario. A su vez, la posibilidad de renegociar el contrato durante su vigencia afecta a las ofertas realizadas por los licitadores, que podrían basarse sobre las expectativas de renegociación, en lugar de sobre las características del servicio licitado, lo que dificulta la identificación del operador más eficiente[279].

Las consideraciones anteriores suponen que la solución a este problema requiere de un cuidadoso ejercicio de equilibrio por parte de las autoridades de transporte.

Por una parte, las AA.PP. deberían tratar de reducir la incertidumbre de los operadores poniendo a disposición toda la información relevante para la realización de las ofertas. A su vez, la reducción de los plazos de duración de las concesiones también puede contribuir a reducir la incertidumbre de la demanda.

Respecto a la verosimilitud de las ofertas, es conveniente que los pliegos introduzcan mecanismos que disuadan a los operadores de formular ofertas

[279] Nash y Wolański (2010), pág. 8.

poco realistas[280]. En última instancia, los órganos de contratación pueden tener en cuenta la verosimilitud de las proyecciones de demanda de los licitadores a la hora de evaluar las ofertas incursas en presunción de anormalidad, aunque su actuación debería limitarse a aquellos casos en que las previsiones del operador sean manifiestamente infundadas.

Por último, respecto a la posibilidad de modificar el contrato con posterioridad, como se ha argumentado en el apartado 4.2.3, es necesario reforzar los supuestos en los que una modificación se considera sustancial, de acuerdo con la jurisprudencia europea, lo que no entra en conflicto con la flexibilidad que la normativa vigente otorga a las modificaciones no sustanciales[281]. Sin embargo, respecto a este último punto, sería necesario que las autoridades de transporte tuvieran en cuenta las consideraciones del resto de agentes implicados:

- La participación de los operadores[282] en el diseño del recorrido del servicio (y, en general, de la red de transporte) es deseable, en tanto conocen de primera mano sus características y sus propuestas pueden contribuir a incrementar su eficiencia. Esta participación debe producirse con las debidas salvaguardas que impidan un abuso del poder monopolístico otorgado al operador, a través, por ejemplo, de una reducción de la oferta.
- La participación de asociaciones de usuarios o de las poblaciones afectadas también resulta deseable, a fin de evitar modificaciones del servicio que beneficien únicamente al contratista, en perjuicio del interés general.

4.3.2.3. Conclusiones sobre el diseño de la red

Como consecuencia de los puntos anteriores, la planificación de los servicios de transporte público en autobús podría no ajustarse adecuadamente a las necesidades del usuario, o a las economías de escala o alcance derivadas de la operación de varias rutas por el mismo operador. A su vez, la rigidez propia del sistema concesional dificulta la adaptación de la red a los cambios en la

[280] Una combinación de exigencia de una garantía y sanciones en caso de incumplimiento puede ser efectivo a este respecto, así como la designación del segundo licitador como operador de último recurso. En los casos en que se prevén compensaciones públicas en caso de pérdidas por la prestación del servicio, es posible establecer una compensación por cada viajero transportado, de forma que los licitadores tengan en cuenta la menor compensación a percibir a la hora de pujar sobre este parámetro (van de Velde & Eerdmans, 2016).

[281] El artículo 75.3 de la LOTT permite a la Administración modificar los contratos en caso de circunstancias sobrevenidas que afecten a la demanda potencial del servicio, o cuando surja la necesidad de cubrir nuevos tráficos en las inmediaciones, previa audiencia del contratista.

[282] A este respecto, el artículo 75.3 de la LOTT prevé la audiencia del contratista como trámite previo a la modificación.

demanda, a lo que se añaden los problemas causados por las deficiencias de gestión descritos en el apartado 4.2. Todos estos factores contribuyen a reducir el atractivo del autobús como medio de transporte, con los consiguientes perjuicios para los usuarios, los ciudadanos en general y el medio ambiente.

Es necesario destacar que la planificación pública no sería necesaria en un mercado liberalizado, en el que los operadores optimizarían los recorridos teniendo en cuenta tanto la demanda como sus costes de prestación. Por ello, la CNMC considera que esta solución es más eficiente que la planificación pública en aquellos servicios que, por su atractivo, puedan ser explotados por más de un operador de forma simultánea.

En el caso de los servicios deficitarios, que se consideren necesarios desde una perspectiva vertebradora y social del territorio, existen soluciones intermedias que permiten involucrar a los operadores en el diseño de la red de servicios y que pueden contribuir a fomentar la eficiencia del sistema de transporte público.

Las concesiones zonales, al determinar de antemano el área de prestación del servicio, permiten una mayor flexibilidad en ese sentido. Así, cabe destacar la experiencia neerlandesa con los “contratos híbridos”, que son contratos de tipo *net-cost* en el que las autoridades colaboran activamente con el operador para diseñar el servicio durante la ejecución del contrato. También destacan los “contratos de súper-incentivos”, en los que los licitadores cuentan con libertad total a la hora de diseñar los servicios en sus ofertas, sujetos a unos estándares mínimos de accesibilidad establecidos por municipio o zona, y donde se permite al ganador modificar el contrato durante la ejecución, sujeto a una serie de condiciones[283].

En el caso de las áreas de menor demanda es necesario destacar las soluciones de transporte a demanda, que permiten al usuario contratar un viaje con cierta antelación, con un precio regulado. Este esquema permite al contratista cierta flexibilidad a la hora de adaptar el servicio a las frecuencias demandadas e, incluso, al trayecto requerido por los usuarios. Sin embargo, al no tener un horario prefijado, no es posible considerarlo transporte regular, por lo que sería necesaria una modificación de la normativa para poder ofertar este servicio en régimen de concesión[284].

[283] Normalmente, los operadores deben compensar la reducción de servicios en una ruta con un incremento en otra. La reducción del servicio por debajo de lo previsto en la oferta original debe ser autorizada por la autoridad de transporte, previa audiencia de las asociaciones de viajeros y de los municipios afectados (van de Velde & Eerdmans, 2016, pág. 28).

[284] Para más información, ver el Informe OB 39/2018 de la ACCO (2019).

En todo caso, y mientras se mantenga el sistema concesional, es imprescindible considerar la iniciativa privada de los operadores en el diseño del sistema concesional, a fin de optimizar la red y adaptarla a la demanda de servicios.

4.3.3. Falta de transparencia sobre la financiación del transporte público

Uno de los aspectos intrínsecos al sistema concesional es el sistema de financiación de los trayectos no rentables mediante subsidios cruzados. Esto supone que la financiación de los tramos no rentables recae sobre aquellas líneas rentables con las que coincidan en recorrido.

Como consecuencia, el reparto de los costes asociados a las líneas no rentables varía de concesión a concesión, en función de sus características. De esta forma, los viajeros de las líneas no rentables que coincidan en recorrido con trayectos muy demandados disfrutarán, por extensión, de una mayor calidad del servicio que otras poblaciones. De igual manera, los viajeros de trayectos rentables que tengan una menor demanda o que deban atender un mayor número de tramos no rentables soportarán un sobrecoste superior, desincentivando en mayor medida el uso del autobús como medio de transporte y agravando los problemas de rentabilidad de la línea.

Por tanto, las características y la calidad del servicio dependen marcadamente del diseño concesional, provocando desigualdades en la conectividad del territorio y en el coste de acceso a este servicio público esencial. A su vez, la financiación del sistema con cargo a los usuarios de este modo de transporte, que suelen disponer de una renta relativamente menor en comparación con el promedio de la población y carecer de otras alternativas, puede tener implicaciones de equidad, frente a un sistema en el que las líneas no rentables se subvencionan a través de los presupuestos de las AA.PP.

Todos estos factores se ven agravados por la falta de transparencia del sistema. La integración de las distintas rutas en la misma concesión implica que la cuantía de estos sobrecostes permanece oculta para el público. La subvención de las líneas no rentables con cargo a los presupuestos podría facilitar, en su lugar, mayor eficiencia en el funcionamiento global del sistema.

4.3.4. Distorsiones en mercados conexos

La necesidad de garantizar el monopolio del contratista durante la vigencia de la concesión ha llevado al regulador a establecer restricciones que afectan a segmentos del mercado que ya se encuentran liberalizados, como el transporte

internacional de viajeros, el discrecional, el turístico o el regular de uso especial. De esta forma, el sistema concesional puede extender las restricciones a la competencia también en estos mercados conexos.

A continuación, se exponen las principales restricciones introducidas por la normativa en el funcionamiento de estos mercados.

4.3.4.1. La segmentación artificial de mercados

La titularidad pública de los transportes públicos regulares de viajeros de uso general y su sujeción a un régimen económico distinto del régimen de libre ejercicio bajo autorización[285], conllevan la necesidad de establecer una distinción entre estos y el resto de servicios de transporte interurbano en autobús.

Esta distinción legal descansa, no obstante, sobre conceptos indeterminados, de forma que la separación que existe entre unos y otros servicios puede no estar clara desde el punto de vista operativo, lo que hace necesaria la imposición de restricciones adicionales sobre la actividad de los operadores en el mercado libre. A continuación, se analizan las restricciones impuestas para cada segmento del mercado: el transporte discrecional de viajeros, el regular de uso especial, el turístico y el internacional.

En lo referente al transporte discrecional, la LOTT lo define como aquel que no está sujeto a itinerario, calendario ni horario preestablecido[286]. Por tanto, la distinción descansa sobre el concepto indeterminado de reiteración, de forma que se prohíbe a operadores de este segmento la reiteración de *"tráficos preestablecidos"*[287].

Este concepto indeterminado impide servicios de naturaleza discrecional, pero en los que se produce una repetición del itinerario, el calendario o el horario, como el transporte de asistentes a un evento que se celebra regularmente cada año, o incluso la atención de un único evento para el que se necesiten varios autobuses, donde se produciría, de facto, una reiteración del tráfico. Sin embargo, la oferta de estos servicios no regulares podría tener una entidad significativa en las áreas metropolitanas y periurbanas donde haya una conectividad deficiente por el sistema de transporte público regular. Por ello, resultaría necesario una clarificación de la normativa, para evitar que, bajo el

[285] Arts. 42, 70 y 71 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres.

[286] Art. 64 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres.

[287] Art. 140.6 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres.

esquema de separación de segmentos actual, se obstaculice el desarrollo de servicios que pueden ser de utilidad para los usuarios.

Por último, la normativa introduce como restricción adicional la prohibición de la venta por plaza[288], obligando a los operadores a contratar la capacidad total del vehículo. Esta medida no es necesaria para proteger a los operadores del sistema concesional, que estarían amparados por la prohibición de reiteración, y supone una restricción desproporcionada a la libertad de actuación de los operadores de esta rama de transporte, que les fuerza a operar a través de intermediarios o a contratar con grandes organizadores de eventos. A su vez, restringe el desarrollo de modelos de negocio de transporte a demanda basados en la agregación de solicitudes de transporte individuales gracias a las nuevas tecnologías, forzando a sus potenciales usuarios a utilizar alternativas menos eficientes y más contaminantes para cubrir su demanda de desplazamientos. Por ello, sería deseable reformar la LOTT y el ROTT para eliminar esta restricción.

En cuanto a los servicios de transporte regular de uso especial, la LOTT establece que son aquellos *destinados a servir, exclusivamente, a un grupo específico de usuarios tales como escolares, trabajadores, militares, o grupos homogéneos similares"* (art. 67 de la LOTT). Una vez más, la distinción respecto al transporte regular de uso general descansa en el concepto indeterminado de "grupo homogéneo" de usuarios[289].

La interpretación de este concepto se reserva a las autoridades de transporte, que deben emitir una autorización de transporte especial para el servicio en cuestión, otorgada por el plazo de duración del contrato de transporte[290]. Esto puede llevar a situaciones de conflicto de interés entre las empresas de transporte de uso especial y las AA.PP., donde estas deben decidir si otorgan una autorización a un servicio que puede entrar en competencia con un servicio regular de uso general, cuyas pérdidas estén aseguradas por la propia Administración.

En general, la sujeción de la prestación del servicio a la obtención de una autorización específica previa por parte de la Administración supone una restricción a la operación de un servicio que se encuentra, en teoría, liberalizado. A su vez, la incertidumbre causada por la ambigüedad de la normativa y la posibilidad de un conflicto de intereses con la Administración restringe la

[288] Arts. 99.3 y 140.6 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres y art. 122 del Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres.

[289] El art. 105 del ROTT aclara un poco más el concepto, al exigir que sean "cualitativamente diferentes de los de los servicios de uso general".

[290] Art. 89 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres.

seguridad jurídica de los operadores y perjudica su operativa. En este sentido, sería deseable reformar la normativa para dar mayor claridad al concepto de "grupo homogéneo" y sustituir el régimen de autorización previa por uno de comunicación previa o declaración responsable.

Por su parte, los servicios turísticos se definen como aquellos que se realicen en el marco de un viaje combinado, o que, *"sin tener una duración superior a las 24 horas y sin incluir una pernoctación, se oferten a través de agencias de viajes, u otros intermediarios reconocidos"*[291]. La definición de la LOTT restringe la posibilidad de ofrecer servicios de transporte directamente a grupos de turistas, lo que obliga a los operadores a contratar con intermediarios turísticos o a integrarse verticalmente con los mismos.

Por otra parte, la normativa introduce importantes restricciones a estos servicios para diferenciarlos de los regulares de uso general, al exigir que se ofrezcan junto con "*otros servicios complementarios de naturaleza turística, tales como los de manutención, guía turístico o similar*"[292], o que tengan un precio superior en al menos un 30% al de un servicio regular de uso general con el que coincidan en recorrido[293]. En este último caso, la prestación de los servicios está sujeta a la comunicación previa a la Administración Pública[294].

Las restricciones impuestas a las tarifas o la comercialización de servicios de transporte turístico distorsionan el mercado de estos servicios, trasladándole las ineficiencias propias del sistema concesional, y son innecesarias, toda vez que el impacto sobre las concesiones de transporte regular podría verificarse tras un examen del recorrido. De este modo, reducen la capacidad de los operadores para atender un importante nicho de demanda de transporte, dada la importancia de España como destino turístico.

En último lugar, respecto a los servicios internacionales, la LOTT los define como aquellos *"cuyo itinerario discurre parcialmente por el territorio de Estados extranjeros"*[295]. Como se ha expuesto en el apartado 3.1.1, los servicios internacionales se encuentran liberalizados tras la entrada en vigor del Reglamento 1073/2009, que sin embargo permite a los Estados miembros

[291] Art. 110 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres.

[292] Arts. 110 y 112 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, y art. 128 del Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres.

[293] Art. 129 del Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres.

[294] Art. 130 del Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres.

[295] Art. 65 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres.

denegar la autorización de un servicio de estas características siempre que "*sobre la base de un análisis detallado, decida que el servicio en cuestión puede afectar seriamente la viabilidad de un servicio comparable prestado en virtud de uno o varios contratos de servicio público con arreglo a la legislación comunitaria vigente sobre los tramos directos afectados.*"

La normativa establece que "*en tal caso, el Estado miembro fijará criterios, no discriminatorios, para determinar si el servicio que se solicita afectará seriamente a la viabilidad del mencionado servicio comparable*", especificando que "*el hecho de que un transportista ofrezca precios inferiores a los que ofrecen otros transportistas por carretera o el hecho de que el trayecto de que se trate ya esté siendo explotado por otros transportistas por carretera no constituirá, por sí mismo, justificación para denegar la solicitud*"[296].

Sobre la base de estos preceptos, el MITMA aprobó en 2019 una serie de criterios para autorizar líneas internacionales en España[297], con el objeto en principio de preservarlas concesiones regulares, entre los que se encuentran:

- La prohibición de paradas que permitan la subida y bajada de viajeros entre localizaciones situadas a menos de 100 km de distancia.
- La prohibición de realizar más de una parada en la misma ciudad.
- La obligación de uso de las estaciones de autobuses para realizar paradas que permitan la subida y bajada de viajeros.
- La preferencia por las capitales de provincia "o núcleos de población de suficiente entidad" para la realización de paradas que permitan la subida y bajada de viajeros.

La CNMC considera que estos criterios suponen una restricción al desarrollo de la actividad de transporte internacional y, al estar establecidos de forma *ex ante* para cualquier solicitud, pueden entrar en conflicto con el Reglamento 1073/2009, que exige que la denegación se realice sobre la base de un *"análisis detallado"*, que determine que el servicio "*puede afectar seriamente la viabilidad*" de un servicio existente sujeto a OSP. Un análisis de este tipo debe evaluar el impacto del nuevo servicio sobre la viabilidad económica de la concesión sujeta a OSP, no siendo suficiente para su denegación una mera reducción de los

[296] Art. 8.4 d) del Reglamento 1073/2009.

[297] Criterios comunes para la solicitud e informe o autorización de líneas regulares de transporte internacional de viajeros, con origen/destino o tránsito en España, accesible en el siguiente enlace:

https://www.mitma.gob.es/recursos_mfom/comodin/recursos/criterios_viajeros_dic2019.pdf.

ingresos[298]. Asimismo, la CNMC considera que, con carácter previo a la denegación, se debería proponer la modificación del servicio propuesto para evitar el conflicto con el servicio sujeto a OSP, siempre que fuera posible.

La metodología que guíe este análisis detallado debería ser publicada por el Ministerio y regirse según criterios objetivos y no discriminatorios, que deberían guardar una relación con la viabilidad del servicio sujeto a OSP que se ve afectada.

A juicio de la CNMC, los criterios propuestos no cumplirían con estos requisitos. Así, la redacción actual del documento permite la denegación del servicio cuando se incumpla alguno de los criterios, independientemente de que el servicio solicitado coincida o no con una concesión de transporte regular de uso general, lo que, por otra parte, tampoco sería una justificación suficiente, como establece la propia normativa.

Como consecuencia, se extenderían al segmento internacional las condiciones de competencia restrictivas impuestas en el mercado nacional por el sistema concesional. El coste de estas medidas en términos de eficiencia podría ser sustancial, teniendo en cuenta la potencial demanda de servicios internacionales que conecten el país con Francia y Portugal, dos países miembros de la Unión Europea, con quienes España mantiene estrechos lazos económicos y comerciales, cuyos sectores de transporte en autobús se encuentran liberalizados y que, como España, presentan un importante atractivo turístico.

4.3.4.2. Distorsiones de la dinámica competitiva en mercados conexos

La liberalización de los mercados conexos aquí analizados ha supuesto que existen casos en que una misma empresa opera simultáneamente concesiones de transporte regular y servicios en el mercado libre. Esto puede distorsionar la competencia en este último mercado de varias formas.

En primer lugar, y como se ha argumentado en el apartado 4.2.4, los titulares de concesiones que no han sido licitadas, o que se encuentren caducadas, pueden utilizar la sobrecompensación percibida por la operación de ese servicio para competir más competitivamente en el mercado libre, distorsionando la competencia en este mercado.

[298] Un posible ejemplo de este análisis se puede encontrar en la metodología aprobada por la CNMC para realizar la prueba de equilibrio económico en caso de conflicto entre los servicios ferroviarios de viajeros liberalizados y los sujetos a OSP (Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, CNMC, 2020).

A su vez, en caso de que sus concesiones tengan un exceso de flota adscrita al contrato, los operadores pueden utilizar estos vehículos, cuya amortización se encuentra garantizada por el contrato concesional, para prestar servicios en el mercado libre a un precio más ventajoso.

Por último, la gestión de algunas estaciones de autobuses por parte de operadores regulares puede dar lugar a comportamientos estratégicos y denegaciones de acceso a los operadores del mercado libre que compitan con los gestores de la estación en alguno de esos mercados[299]. En este sentido, los resultados de la consulta pública celebrada por la CNMC[300] apuntan a que los operadores de transporte alternativos podrían estar experimentando dificultades en el acceso a las estaciones de autobuses, donde podrían ser habituales las siguientes conductas[301]:

- Que el gestor de la estación deniegue a alguna empresa con la que compite en el mercado liberalizado la utilización de la estación alegando falta de espacio.
- Que el gestor de la estación aplique tarifas por el uso de la estación más ventajosas a las empresas de su propio grupo, que puedan situarlas en una situación ventajosa respecto a otros operadores en los segmentos liberalizados.
- Que el gestor discrimine a operadores en competencia en el acceso a los servicios complementarios ofertados en la estación, como la disponibilidad de taquillas o los puntos de comercialización.

4.3.4.3. Conclusiones sobre el impacto del sistema concesional sobre mercados conexos

La coexistencia de un mercado de transporte regular de uso general concesional con el resto de mercados liberalizados supone que estos últimos estén sujetos a una serie de restricciones que no existirían en un mercado liberalizado. Las restricciones analizadas no serían necesarias para garantizar el monopolio de los concesionarios de transporte regular y pueden suponer restricciones

[299] La extinta CNC sancionó una conducta similar en el Expediente 627/07 Estación Sur de Autobuses, en la que el gestor de la estación denegó el acceso a los servicios de comercialización de la estación a una empresa con la que competía en el segmento del transporte internacional (CNC, 2007).

[300] El texto original de la consulta y las respuestas recibidas pueden consultarse en el siguiente enlace. Un resumen de las respuestas se recoge en el blog de la CNMC (enlace).

[301] Cascales Moreno (2021).

desproporcionadas a la libertad de actuación de los operadores del mercado libre. El coste de estas medidas en términos de eficiencia podría ser sustancial en el caso de España, que presenta unas características idóneas para el crecimiento y desarrollo de estos segmentos.

En este sentido, es necesario reevaluar la LOTT y su normativa de desarrollo para asegurar que las restricciones impuestas son necesarias y proporcionales, y para clarificar los conceptos indeterminados, reduciendo la inseguridad jurídica de los operadores de este mercado. Las AA.PP. deberían valorar sustituir estas restricciones generales por un sistema simplificado de comunicación previa en el que la denegación de la autorización se realice, en su caso, tras un análisis individualizado de impacto del servicio comercial propuesto sobre la concesión conforme a una metodología transparente y públicamente disponible.

Sin embargo, en la medida en la que continúe existiendo un segmento del mercado concesional para garantizar la prestación de servicios deficitarios, es probable que se produzcan fricciones entre este y el mercado libre, en especial en lo relativo a la concesión de autorizaciones por parte de las autoridades de transporte o al acceso a las estaciones.

Por este motivo, la CNMC considera que, en aras de asegurar una correcta liberalización y desarrollo de los mercados de transporte en autobús internacional, discrecional, turístico y regular de uso especial, se debería establecer una autoridad nacional del transporte por carretera independiente, similar a la existente en otros países europeos[302]. Esta autoridad podría asumir la función de resolución de conflictos entre el segmento comercial y las concesiones relativos a la denegación de autorizaciones, concretando la metodología del test de impacto propuesto. Asimismo, sería la encargada de la resolución de diferencias que puedan surgir en relación con la denegación de autorizaciones o el acceso a las estaciones.

Además, sería recomendable modificar la LOTT para regular un procedimiento de acceso a las estaciones de autobuses que garantice los derechos de acceso de los transportistas a las terminales en condiciones justas, equitativas, no discriminatorias y transparentes, en línea con lo previsto en la Propuesta de modificación del Reglamento 1073/2009 de la Comisión Europea[303].

[302] Por ejemplo, l'Autorité de régulation des transports francesa, o l'Autoridade da Mobilidade e dos Transportes portuguesa. El Anexo VI contiene una comparativa internacional sobre las autoridades reguladoras del transporte de viajeros en autobús.

[303] Artículos 5 y siguientes de la Propuesta de Reglamento del Parlamento europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento CE n.º 1073/2009, relativo a las normas comunes de acceso al mercado internacional de los servicios de autocares y autobuses.

4.3.5. Conflictividad judicial de los pliegos

En el sistema concesional, donde las cuotas de mercado y la posición de los operadores dependen del resultado de los procesos de licitación, los operadores tienen incentivos a utilizar todos los instrumentos legales a su disposición para resultar adjudicatarios de los contratos, incluida la conflictividad administrativa o judicial, de forma que es habitual que la competencia por el mercado se traslade del procedimiento de licitación a las instancias administrativas y judiciales[304]. Por ello, es probable que, conforme se vayan licitando las concesiones estatales y autonómicas caducadas en los próximos años, el número de recursos relacionados aumente.

La conflictividad administrativa o judicial beneficia al operador incumbente, que continúa explotando la concesión hasta la resolución de la licitación, retrasando su relevo. A su vez, supone un coste añadido para las AA.PP. y los operadores, derivados de los costes de representación en los procedimientos, a lo que habría que sumar los costes que recaen sobre el propio sistema judicial. Esto eleva la percepción de riesgo jurídico o regulatorio del sector, lo que desincentiva la presentación de ofertas en los concursos, ante la posibilidad de tener que hacer frente a estos costes en un proceso con un resultado incierto.

En este sentido, es de esperar que la conflictividad judicial sea mayor cuanto mayor sea el tamaño del contrato y su duración[305], lo que supone un argumento adicional para que las autoridades competentes reduzcan los plazos de duración y fraccionen los contratos en lotes siempre que sea posible. Por su parte, la experiencia reciente refleja que la introducción de cláusulas que reducen la competencia entre operadores es uno de los motivos principales de anulación de los pliegos[306], por lo que las autoridades deberían respetar los principios expuestos en el presente documento de cara a agilizar los procesos de licitación.

Por último, es recomendable que las AA.PP. impulsen diseños de los pliegos que potencien la seguridad jurídica y reduzcan en la medida de lo posible los

[304] En este sentido, se han registrado experiencias similares en Países Bajos, que también mantiene un sistema concesional para el transporte local y regional en autobús (van de Velde & Eerdmans, 2016, pág. 41).

[305] Van de Velde y Savelberg (2016), pág. 16.

[306] Por ejemplo, las sentencias anulatorias de los pliegos de licitación del segundo y tercer grupo de licitaciones estatales (convocadas entre 2008 y 2011) ponían de manifiesto la escasa puntuación otorgada a las tarifas y las expediciones, la reducción del margen de competencia real en tarifas y expediciones dada la existencia de un límite de puntuación máximo a las bajas (incrementos) ofertados, o el establecimiento de un derecho de preferencia en favor del antiguo contratista en caso de similitud de ofertas.

incentivos de los operadores incumbentes a presentar recursos que pospongan su reemplazo, agilizando la tramitación de los procedimientos tras la resolución de los recursos, o convocando nuevas licitaciones para sustituir los concursos anulados.

4.3.6. Los costes del sistema concesional

Los puntos anteriores sugieren que, frente a un mercado liberalizado, el sistema concesional conlleva unos costes implícitos, tanto para las AA.PP. como para los operadores de las concesiones y mercados conexos.

Así, de una parte, las AA.PP. deben dedicar recursos a las siguientes actividades:

- La planificación administrativa de las rutas.
- Los costes de gestión de los procesos de licitación y los costes asociados a los litigios administrativos y judiciales, tanto para los juzgados y tribunales, como para las AA.PP. representadas.
- Los costes de supervisión y administración de los contratos vigentes.
- Los costes de supervisión de los mercados conexos, vinculados al examen y adjudicación de las autorizaciones necesarias para operar nuevos servicios, dada la segmentación legal del mercado.

Por su parte, los operadores de autobús interurbano incurren en una serie de costes ajenos a la operación del servicio:

- Costes administrativos y legales ligados a la presentación de ofertas para los concursos.
- Costes legales y de representación en los litigios administrativos y judiciales.
- Costes legales para la presentación de solicitudes de autorización para operar en los mercados conexos al mercado concesional.
- Costes ligados a actividades de lobby con el objetivo de influir sobre la actuación o las decisiones de las distintas autoridades y administraciones con competencia sobre el sector.

Todos estos costes repercuten, en última instancia, sobre los contribuyentes o los usuarios de los servicios de transporte, tanto en el mercado concesional como en mercados conexos.

5. ANÁLISIS CUANTITATIVO DE LA EFICIENCIA DE LAS CONCESIONES DE AUTOBÚS INTERURBANO DEPENDIENTES DE LA AGE

El capítulo anterior ha detallado las deficiencias de diseño de los pliegos de licitación, las dificultades de gestión del sistema por las AA.PP. y las ineficiencias intrínsecas al sistema concesional. En este capítulo se analiza la influencia de estos factores sobre la eficiencia de las concesiones de autobuses interurbanos dependientes de la AGE entre los años 2009 y 2018, mediante la aplicación de un análisis de envolvente de datos (*Data Envelopment Analysis* -DEA-). Un detalle de la metodología empleada para realizar el análisis empírico se puede encontrar en el Anexo IV.

El análisis presentado se divide en varios apartados. En el primero se presenta la estrategia utilizada para estimar la eficiencia de las concesiones durante el periodo considerado. En el segundo se describen los datos y la metodología empleada para construir los modelos DEA utilizados en el análisis. En el tercero se presentan los resultados obtenidos, estimando el impacto sobre la eficiencia de la caducidad de las concesiones, la renovación del título, la unificación de concesiones, o la adjudicación a través de un procedimiento abierto. En el cuarto apartado se presentan las principales conclusiones del análisis.

5.1. El Análisis Envolvente de Datos (DEA)

La eficiencia económica se suele definir como la capacidad de una empresa para maximizar su producción minimizando sus costes o la cantidad de factores productivos utilizados[307]. La literatura económica utiliza dos estrategias principales para cuantificar la eficiencia de una determinada empresa o sector:

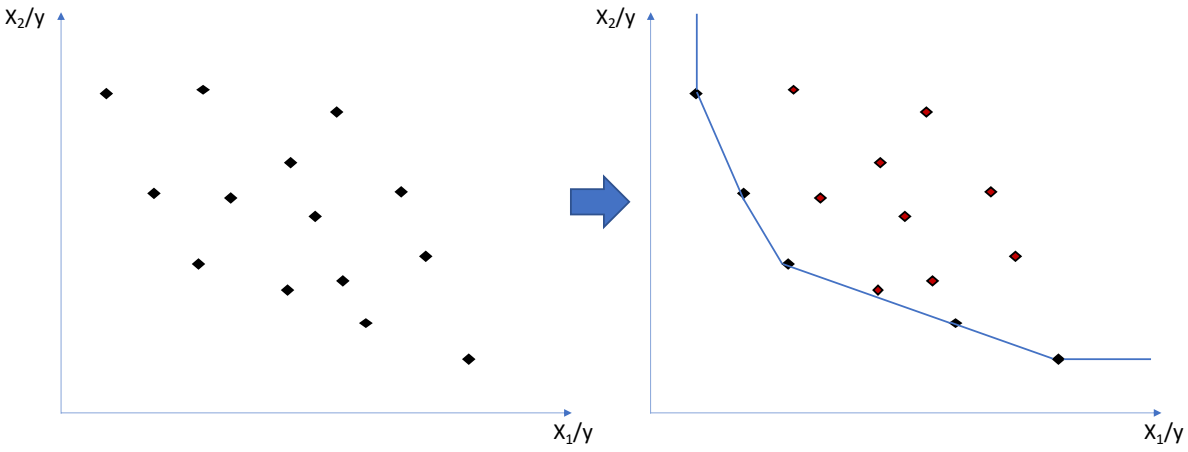
- Por una parte, es posible estimar una función de costes, con la que predecir cuál es el mínimo coste que debe afrontar una empresa para producir una determinada cantidad de un bien con una tecnología determinada, evaluando la distancia de cada empresa a la frontera eficiente estimada[308].

[307] Es lo que se conoce como eficiencia técnica. A lo largo de esta sección nos referiremos únicamente a este tipo de eficiencia, no debiendo ser confundida con otros conceptos de eficiencia como la eficiencia de escala o la eficiencia asignativa, tratado en el apartado A del Anexo IV.

[308] Se trata de una técnica paramétrica de estimación conocida como análisis de frontera de producción estocástica (SFA, por sus siglas en inglés). Para más información sobre este tipo de técnica, se recomienda la lectura de Battese y Coelli (1988, 1992), Aigner et al. (1977), Meeusen y Van den Broeck (1977) o Farrel (1957).

- La segunda alternativa consiste en "envolver" todas las observaciones disponibles, esto es, las combinaciones de factores productivos y cantidades producidas observadas, con respecto a una frontera de eficiencia que satisfaga una serie de condiciones lógicas, que sean lo menos restrictivas posible (ver figura 13). La eficiencia de cada empresa puede evaluarse midiendo la distancia a la frontera así estimada. Este método se conoce como Análisis Envolvente de Datos (DEA)[309]. El apartado A del Anexo IV ofrece una explicación más detallada del funcionamiento de esta metodología.

Figura 13. Representación gráfica de la frontera de eficiencia estimada por el DEA



Fuente: elaboración propia.

Nota: Cada punto del gráfico es una combinación de dos inputs (X_1 y X_2) utilizados por una empresa (por ejemplo, autobuses y combustible) para la producción del output Y (por ejemplo, el número de kilómetros recorridos por los autobuses de una determinada ruta). Para una explicación más detallada, consultar el apartado A del Anexo IV.

Al no imponer una determinada forma funcional a los datos observados, el DEA es una metodología más sencilla y flexible que permite realizar comparaciones entre empresas similares. Sin embargo, esta flexibilidad comporta una serie de

[309] El DEA es lo que se conoce como una técnica no paramétrica, que estima la frontera de producción, resolviendo un problema de optimización lineal con dos restricciones:

- Que la eficiencia de cada empresa sea la máxima posible, es decir, que se minimice su distancia a la frontera.
- Que el conjunto sea convexo, es decir, que la frontera contenga, o "envuelva", todas las observaciones disponibles.

Para más información sobre esta técnica, se recomienda la lectura de Charnes et al. (1978).

desventajas, ya que los resultados obtenidos pueden ser potencialmente sensibles a la selección de factores productivos y productos, por lo que resulta necesario analizar la relevancia de las variables antes de incluirlas en el modelo, así como presentar diversas especificaciones para los modelos del análisis.

5.2. Descripción de los datos y metodología empleada

5.2.1. Descripción de la base de datos

El análisis DEA planteado utiliza los datos operativos, contables y contractuales de las concesiones estatales que dependen de la AGE, procedentes del requerimiento de información realizado por la CNMC al MITMA. Esta elección se ha visto motivada por la disponibilidad de una amplia selección de variables con una cobertura temporal relativamente constante. Desafortunadamente, la gran disparidad en la cobertura temporal y la menor disponibilidad de variables de interés han imposibilitado la extensión de este análisis a las concesiones dependientes de las CC.AA.

Para la estimación del DEA se ha utilizado un panel de datos formado por 65 concesiones estatales, lo que supone una cobertura media del 78% respecto al total de concesiones, analizadas a lo largo de diez años (2009-2018). Esto representa una cobertura elevada respecto al total de 83 concesiones que estuvieron vigentes a lo largo del periodo considerado[310]. Las tablas 27 y 28 muestran la representatividad del panel de datos para las distintas clasificaciones de concesiones consideradas a lo largo de las siguientes secciones, en comparación con el conjunto de concesiones existentes durante el periodo:

[310] Algunas de las concesiones tuvieron que ser excluidas de la base de datos por la falta de observaciones en variables necesarias para la estimación del DEA. La metodología empleada para la elección de las variables del modelo y la selección de la muestra de concesiones puede consultarse en el apartado B del Anexo IV.

Tabla 27. Representatividad de base de datos del DEA, por tipo de contrato. Periodo 2009-2018

REPRESENTATIVIDAD DE LAS CONCESIONES INCLUIDAS EN EL DEA, POR TIPO DE CONTRATO				
Nº de concesiones		**Total**	**DEA**	***% Cobertura***
Vigencia	**Caducadas**	39	33	*85%*
	Vigentes	42	32	*76%*
Origen del título[1]	**Licitación**	44	35	*80%*
	Adjudicación Directa	21	13	*62%*
	NS/NC	18	17	*94%*
Total		83	65	*78%*

Fuente: elaboración propia con datos del MITMA. Notas: [1] El origen del título hace referencia al procedimiento de adjudicación del título en vigor al final del periodo considerado. Las concesiones cuyo origen no ha podido ser determinado tras el requerimiento de información enviado al MITMA se clasifican como "NS/NC" (ver apartado B del Anexo IV para una descripción del panel de datos).

Tabla 28. Representatividad de la base de datos del DEA, por tamaño de la concesión. Periodo 2009-2018

REPRESENTATIVIDAD DE LAS CONCESIONES INCLUIDAS EN EL DEA, POR TAMAÑO[1]				
Código	**Tamaño[1]**	**Total**	**DEA**	***% Cobertura***
A	**Muy grande**	6	6	*100%*
B	**Grande**	9	9	*100%*
C	**Mediano-grande**	12	11	*92%*
D	**Mediano-pequeño**	10	9	*90%*
E	**Pequeño**	14	13	*93%*
F	**Muy pequeño**	32	17	*53%*

Fuente: elaboración propia con datos del MITMA. Notas: [1]Tamaño de la concesión según el número de vehículos-kilómetro recorridos en promedio durante el periodo 2009-2018. Los criterios empleados para la clasificación se detallan en el apartado D del Anexo IV.

Como se ha resaltado en el capítulo 3, las concesiones estatales muestran una elevada heterogeneidad, abarcando concesiones de tamaños y parámetros de explotación muy diferentes. Esta heterogeneidad complica la estimación de la eficiencia de los concesionarios, dado el amplio número de factores humanos, tecnológicos, socioeconómicos o demográficos que pueden incidir sobre la misma, que no son abarcables por los modelos planteados y para los cuales no se dispone de información. Por tanto, el análisis presentado en este apartado **ha de considerarse en términos indiciarios y comparativos, y no causales**.

5.2.2. Construcción de los modelos DEA

En primer lugar, para la estimación del DEA debe escogerse la unidad de observación relevante, denominada la unidad de decisión o *Decision Making Unit* (DMU). Así, cada unidad debe corresponder con un agente que tenga capacidad para determinar los factores productivos (*inputs*) que utiliza en la producción de *outputs*.

En este análisis se toma la concesión como unidad de decisión, puesto que la mayor parte de los parámetros relevantes para la explotación de las concesiones, como la cantidad de kilómetros anuales a realizar, el personal, los vehículos, plazas o expediciones ofertados vienen especificados en el contrato concesional firmado entre el MITMA y el concesionario.

Cabe destacar que el funcionamiento del sistema concesional difiere del de un mercado libre, puesto que la toma de decisiones productivas no corresponde únicamente a la empresa, sino que en ocasiones requiere una modificación del contrato concesional por el MITMA, lo que resta agilidad al proceso productivo. Esta particularidad podría condicionar los resultados, que se deben interpretar como una comparativa de la eficiencia de los distintos contratos dependientes del MITMA, que puede o no deberse a las diferencias en la eficiencia de explotación de los contratistas.

Por último, es necesario que el tamaño de la base de datos (el número de DMUs) sea consistente con el número de variables a utilizar, con objeto de evitar un aumento innecesario de los grados de dependencia entre ellas, lo que a su vez aumenta artificialmente el valor de la eficiencia de todas las observaciones, invalidando los cálculos obtenidos (Kerstens, 1999). Para ello, es necesario cumplir la regla empírica propuesta por Brocket y Golany (1996):

$$Nº\ DMUs \geq 3 * (\ nº\ Outputs + nº\ Inputs)$$

Como se verá más adelante, los modelos propuestos cumplen con la regla de Brocket y Golany (1996), donde, para el supuesto con más variables (modelo integrado), existen un total de 1 output y 5 inputs, lo que multiplicado por tres hace un total de 18 como valor de referencia, claramente inferior al número de DMUs de nuestra base de datos (65).

En segundo lugar, han de escogerse los parámetros relevantes para la decisión productiva, es decir, qué se produce (el *output*) y qué factores se utilizan en la producción (los *inputs*). Esta decisión se ha tomado teniendo en cuenta la

literatura relevante, la disponibilidad de datos[311], la correlación entre las variables candidatas[312] y el criterio propio de los analistas.

Teniendo en cuenta lo anterior, se han escogido los siguientes parámetros:

- Outputs: se utiliza la variable vehículos-kilómetro, que refleja la producción de kilómetros ofertada por la concesión[313]. No obstante, esta variable podría conducirnos a considerar como "eficientes" situaciones en que existe un desajuste entre la oferta y la demanda. Para complementar la visión de oferta, se analiza también la producción en términos de viajeros-kilómetro[314], aunque su interpretación se debe realizar teniendo en cuenta que el objetivo primordial del sistema concesional es asegurar la prestación del servicio allí donde no sería rentable en un mercado libre. El uso simultáneo de variables de oferta y demanda es abundante en la literatura[315].
- Inputs: se utilizan varios grupos de inputs:
  - Inputs contables: se toman los gastos de personal y gastos de explotación, como componentes principales del gasto total de la concesión[316] (representan un 70% de los costes medios de los concesionarios de la base de datos) y dada la amplia disponibilidad de observaciones.
  - Inputs operativos: siguiendo la clasificación de Lope (2012), se toman las siguientes variables:
    - Características del servicio: se incluye el número de expediciones ofertadas[317], que representa la frecuencia del servicio.

[311] La estimación del DEA no admite que existan periodos sin observaciones, o en los que las variables tomen valores nulos o negativos, lo que excluye la utilización de todas aquellas variables que cumplan estas características.

[312] Conviene que la correlación entre *inputs* y *output* sea positiva, para asegurar que los *inputs* seleccionados guardan suficiente relación con la producción del *output*. Además, para mejorar la especificación del modelo, es importante que sea relativamente alta, pero sin ser perfecta pues ello impediría imputar las variaciones del *output* a variaciones de cada uno de los *inputs*, reduciendo la precisión del modelo. Además, conviene que la correlación entre los *inputs* sea también positiva pero relativamente baja, con objeto de que cada *input* aporte información distinta. El apartado C del Anexo IV presenta la tabla de correlaciones de las variables consideradas.

[313] A lo largo del análisis será nombrado como "modelo de oferta" o "por el lado de la oferta".

[314] A lo largo del análisis será nombrado como "modelo de demanda" o "por el lado de la demanda".

[315] Por ejemplo, en Odeck y Alkadi (2001), García Sánchez (2009), Viton (1998) o Kerstens (1999).

[316] Por ejemplo, en Bhatt et al. (2019) o Filippini et al. (2015).

[317] Utilizado en Lope (2012) o Güner y Coşkun (2019).

- Parque móvil: siguiendo a la literatura[318] y dada la similitud de correlaciones de las variables vehículos y plazas, se escoge la variable plazas, que recoge la capacidad total ofertada con mayor precisión.
- Red e infraestructura: se incluye la longitud de la línea, para captar la eficiencia del diseño del recorrido de la concesión[319].

A continuación, para cada *output* considerado, se estima un modelo DEA integrado o global que incluye todos los inputs considerados, y dos modelos parciales que utilizan únicamente los inputs contables o los inputs operativos, para analizar en qué medida contribuyen a la eficiencia global.

Estos modelos se estiman con orientación *input*, es decir, se analizará la eficiencia del contratista a la hora de producir una cantidad determinada de *output* minimizando los *inputs* utilizados. La decisión de aplicar esta orientación *input* se basa sobre el reducido poder de acción que tiene el concesionario sobre la oferta, cuyo volumen viene determinado en el contrato, o la demanda, que es en gran medida exógena, teniendo un mayor poder de actuación sobre los *inputs* empleados, si bien, como se ha expuesto anteriormente, este se encuentra en parte limitado por el contrato concesional. Esta orientación es habitual en la literatura a la hora de analizar sectores regulados[320] y en el transporte[321].

En cualquier caso, la orientación tiende a tener una influencia muy residual sobre los resultados totales puesto que la frontera calculada es la misma[322], siendo idénticas las concesiones eficientes o ineficientes, variando solamente el valor absoluto de los coeficientes, lo que es menos relevante en este tipo de análisis de índole comparativa.

Por último, es necesario decidir el tipo de rendimientos a escala que va a asumir el modelo. Como es común en la literatura relevante, se ha optado por aplicar un DEA con rendimientos variables a escala (*Variable Returns to Scale*), puesto que suponer que todas las concesiones operan en la escala óptima sería ciertamente restrictivo.

Teniendo en cuenta los aspectos anteriores, se han estimado los modelos especificados, utilizando el software libre diseñado por Tim Coelli, profesor en la Universidad de Queensland, Australia[323].

---

[318] Por ejemplo, en Odeck y Alkadi (2001).

[319] Una estrategia similar se sigue en Asmild (2009).

[320] Murillo-Zamorano (2004), pág. 42.

[321] Nolan (1996), Cowie y Asenova (1999).

[322] Coelli y Perelman (1996).

[323] Accesible en el siguiente enlace: https://economics.uq.edu.au/cepa/software.

5.2.3. Estrategia de análisis

Descritos los componentes del modelo, se ha realizado un análisis dinámico que ha consistido en la realización de un DEA anual (entre 2009 y 2018) para cada modelo descrito. De esta forma, se analizará la evolución de la eficiencia del mismo grupo de 65 concesiones a lo largo del periodo en cuestión, lo que otorga consistencia al análisis.

A través de esta metodología se pretende obtener información indiciaria acerca del impacto de la gestión realizada por el MITMA sobre la eficiencia técnica de las concesiones estatales. En concreto, se analizará la evolución de la eficiencia de las concesiones que han sufrido los siguientes cambios estructurales:

- Caducidad del título.
- Unificación de concesiones.
- Renovación del título a través de una licitación.

Puesto que los cambios estructurales analizados se producen en distintos momentos de la vida de las concesiones, el análisis comparará la eficiencia de la concesión alrededor del cambio en cuestión, teniendo en cuenta dos aspectos relevantes para la medición del impacto:

- La heterogeneidad de las concesiones.
- La variación estacional de la eficiencia.

Así, con el fin de intentar paliar la heterogeneidad de las concesiones objeto de análisis, las concesiones se han clasificado en función de la media de vehículos-km producidos (oferta) durante los diez años del panel, definiendo seis grupos de concesiones comparables con los que afinar el análisis[324], aprovechando la amplitud de la base de datos[325]. Los resultados muestran que las concesiones más grandes tienden, en promedio, a ser más eficientes[326] por lo que la división presentada en función del tamaño resulta una estratégica metodológica coherente. Los criterios de clasificación y distribución resultante de las concesiones se detallan en el apartado D del Anexo IV.

[324] Los criterios empleados para clasificar las variables y la distribución resultante de las concesiones se presentan en el apartado D del Anexo IV.

[325] (Bhatt, Vasudevan, & Misra, 2019) proponen una estrategia similar para analizar la eficiencia de operadores de autobús interurbano en la India.

[326] El apartado D del Anexo IV muestra la evolución de la eficiencia media de los distintos grupos de concesiones clasificados por tamaño, durante el periodo considerado.

De esta forma, el impacto de un determinado cambio estructural sobre la eficiencia de una concesión se analiza comparando la evolución de esa concesión con la evolución media del grupo considerado comparable a lo largo del mismo periodo. De esta manera, se tienen en cuenta las **diferencias estacionales medias del grupo considerado como comparable**.

Finalmente, los resultados obtenidos a través de la metodología DEA se complementan con un análisis de las estadísticas descriptivas disponibles, tanto para determinar qué variables son responsables de los movimientos observados en la eficiencia, como para analizar la evolución de otras variables relevantes no incluidas en el modelo.

5.3. Resultados

En este apartado se destacan los principales resultados de los análisis realizados[327]. En primer lugar, se muestran a modo de contexto los valores y evolución de la eficiencia a nivel general, para posteriormente poner el foco en determinadas situaciones particulares de especial relevancia desde el punto de vista de la competencia (caducidad, unificaciones y licitaciones).

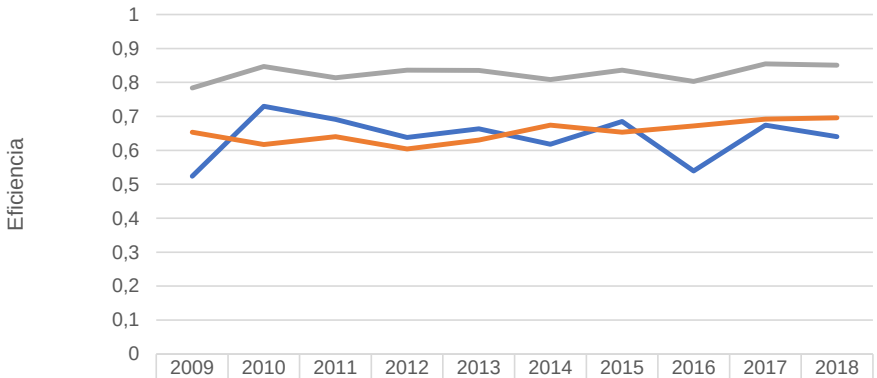
5.3.1. Resultados generales

En esta sección, se muestran los principales resultados de los diferentes modelos de DEA planteados[328]. Así, las figuras 14 y 15 muestran la evolución de la eficiencia media de las 65 concesiones que componen el panel a lo largo de los diez años analizados, tanto para los modelos de oferta como los de demanda. Se observa una cierta estabilidad de los coeficientes si bien, como se ha mencionado, las diferencias estacionales serán tenidas en cuenta en el resto del análisis para evitar emitir conclusiones sesgadas. El apartado D del Anexo IV detalla la evolución de la eficiencia media de cada uno de los grupos de las concesiones clasificadas por tamaño.

[327] El código de las concesiones se muestra anonimizado para resultados sobre concesiones concretas.

[328] El apartado E del Anexo IV recoge una tabla de estadística descriptiva del panel utilizado.

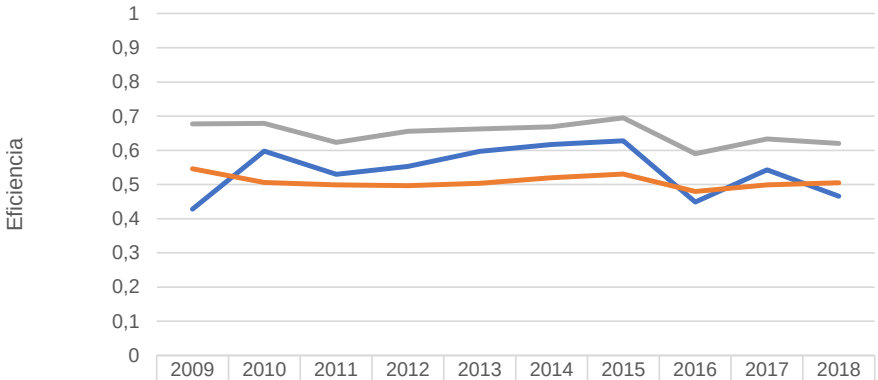
Figura 14. Evolución de la eficiencia de los modelos integrados, operativos y contables, por el lado de la oferta



	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Integrado	0,784	0,847	0,814	0,836	0,835	0,808	0,836	0,803	0,855	0,851
Contable	0,524	0,73	0,691	0,638	0,663	0,618	0,685	0,539	0,674	0,64
Operativo	0,653	0,617	0,64	0,604	0,63	0,67	0,653	0,672	0,692	0,696

Fuente: elaboración propia.

Figura 15. Evolución de la eficiencia de los modelos integrados, operativos y contables, por el lado de la demanda



	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Integrado	0,677	0,679	0,623	0,656	0,663	0,6687	0,695	0,59	0,633	0,62
Contable	0,428	0,598	0,53	0,553	0,597	0,617	0,628	0,449	0,543	0,466
Operativo	0,546	0,506	0,499	0,497	0,504	0,52	0,531	0,48	0,499	0,505

Fuente: elaboración propia.

Se observa que los valores de eficiencia basados en la demanda son inferiores a los estimados con el modelo de oferta, hecho que se mantendrá a lo largo del análisis. Esto se debe a que la demanda de transporte no está bajo el control

directo del concesionario[329] y depende de factores externos como la existencia de modos de transporte alternativos, lo que refuerza el argumento de utilizar el output de oferta como piedra angular del análisis, utilizando la demanda como análisis de robustez[330].

Por último, como se argumentaba anteriormente, la eficiencia medida con el modelo integrado es siempre mayor que la eficiencia desagregada como resultado de la propia construcción del modelo, pues el hecho de incluir todos los *inputs* incrementa *per se* el valor de la eficiencia media, de lo que se extrae la importancia de realizar los análisis también por separado. Se observa en general una tendencia de la eficiencia operativa más estable que la contable, que presenta un marcado mínimo en el año 2016.

Centrando el análisis en las concesiones más y menos eficientes de la base de datos, se han considerado concesiones eficientes aquellas cuya eficiencia media en el modelo respectivo se encuentra incluida en el último cuartil, mientras que se consideran ineficientes aquellas comprendidas dentro del primer cuartil[331].

La tabla 29, basándose en los criterios descritos, muestra las concesiones coincidentemente eficientes e ineficientes tanto en el modelo de *inputs* contables como en el modelo de *inputs* operativos, desde la perspectiva de la oferta. Por tanto, estos resultados son robustos para todas las especificaciones parciales del modelo de oferta.

[329] En economía del transporte, se suele considerar que la producción del transportista es un bien intermedio, que los usuarios combinan con el tiempo de viaje para alcanzar el producto final, llegar al destino (Small, Verhoef, & Lindsey, 2007).

[330] El apartado C del Anexo IV presenta las correlaciones entre los resultados del DEA y las principales variables operativas.

[331] Los umbrales de eficiencia utilizados en la clasificación pueden encontrarse en el apartado D del Anexo IV.

Tabla 29. Detalle del análisis de concesiones eficientes e ineficientes, por el lado de la oferta

COMPARATIVA DE LAS CONCESIONES EFICIENTES E INEFICIENTES (OFERTA)					
Concesiones eficientes (Oferta. Modelo contable y operativo)			Concesiones ineficientes (Oferta. Modelo contable y operativo)		
Código	Ef. Contable	Ef. Operativa	Código	Ef. Contable	Ef. Operativa
C#34	0,89	0,96	C#8	0,33	0,29
C#24	0,83	0,98	C#40	0,39	0,35
C#13	0,89	1,00	C#12	0,37	0,37
C#53	1,00	1,00	C#14	0,43	0,23
C#36	0,95	1,00	C#60	0,41	0,31
C#35	0,84	0,94	C#59	0,42	0,31
C#44	0,98	0,91	C#45	0,30	0,27
C#56	0,99	1,00			

Fuente: elaboración propia.

De acuerdo con los resultados, las concesiones más eficientes en términos de oferta tienden a comunicar grandes capitales de provincia por los principales corredores de las infraestructuras de España (corredor norte, sur, atlántico o mediterráneo), mientras que las menos eficientes suelen comunicar poblaciones de menor tamaño y núcleos rurales. Sin embargo, también existen concesiones pequeñas y rurales entre las más eficientes, como consecuencia de la propia metodología, pues los puntos que forman la frontera son puntos extremos, no existiendo para estos casos ninguna otra concesión con una mejor combinación en términos de reducción de *inputs* con respecto al *output*. Las concesiones más eficientes muestran una eficiencia estimada entre dos y tres veces superior a las menos eficientes, siendo mayores las diferencias del modelo operativo que las del contable.

A continuación, se complementa el análisis a través del modelo integrado, incorporando la perspectiva desde el lado de la demanda. La tabla 30 muestra las concesiones eficientes e ineficientes de acuerdo con los modelos integrados tanto de oferta como de demanda, utilizando todos los *inputs*. Estas concesiones mostrarían, por tanto, indicios de una administración eficiente de sus recursos desde todas las perspectivas consideradas.

Tabla 30. Detalle del análisis de concesiones eficientes e ineficientes, según el DEA integrado de oferta y demanda

CONCESIONES ERCIENTES E INERCIENTES (MODELO INTEGRADO DE OFERTA Y DEMANDA)					
Concesiones eficientes (oferta y demanda)			Concesiones ineficientes (oferta y demanda)		
Código	Int. Oferta	Int. Demanda	Código	Int. Oferta	Int. Demanda
C#30	1,00	1,00	C#51	0,68	0,45
C#5	0,98	0,91	C#65	0,60	0,42
C#24	1,00	0,99	C#12	0,61	0,38
C#13	1,00	1,00	C#8	0,53	0,33
C#36	1,00	0,86	C#40	0,57	0,32
C#44	0,99	0,99	C#54	0,63	0,30
C#30	1,00	1,00	C#14	0,51	0,26
C#56	1,00	1,00	C#60	0,52	0,39
C#25	1,00	0,98	C#59	0,54	0,30
C#35	1,00	0,95	C#45	0,48	0,35
C#47	1,00	1,00	C#17	0,63	0,36
			C#7	0,55	0,34

Fuente: elaboración propia.

Este grupo de concesiones, en su mayoría coincidentes con aquellas mostradas bajo el análisis de la tabla anterior, ofrece un punto de partida interesante para un análisis pormenorizado de una posible liberalización de las rutas de largo recorrido. A grandes rasgos, la mayor parte de las concesiones eficientes identificadas presentan un perfil más proclive a una liberalización, pues conectan grandes núcleos de población comunicados por vías de alta capacidad y son rentables pues su recaudación por los servicios operados supera al total de sus gastos, oscilando entre un 3% y un 34% en los diez años objeto de análisis.

Sin embargo, tres de estas concesiones no presentan estas características. Se trata de tres concesiones de corto recorrido entre municipios de menor tamaño. Todas ellas son claramente deficitarias, pues su recaudación no alcanza el 30% del total de sus gastos, lo que justificaría, a priori, la intervención a través del régimen concesional, tras una evaluación sobre la necesidad de mantener el servicio.

Finalmente, las concesiones calificadas como ineficientes bajo los modelos de oferta y demanda son concesiones que no estarían funcionando correctamente bajo la metodología empleada y que, además, son deficitarias. De acuerdo con los modelos empleados, su eficiencia sería entre dos y tres veces inferior a la de las concesiones más eficientes, con diferencias mayores en el modelo de demanda. En estos casos, un futuro análisis individualizado es necesario para poder plantear posibilidades de mejora del sistema concesional.

5.3.2. Efecto de la caducidad sobre la eficiencia

En el apartado 4.2.2 se ha expuesto la necesidad de mantener un control sobre la vigencia de las concesiones, y los posibles efectos adversos que la ausencia de un título válido puede tener sobre los incentivos y la eficiencia[332] del operador.

En concreto, durante los dos años posteriores a la caducidad del título, el operador continúa obligado a prestar el servicio conforme a lo estipulado en el contrato concesional, si así se lo requiere la Administración[333]. Sin embargo, tras esta fecha el contratista deja de estar vinculado por el contrato y puede decidir dejar de prestar el servicio en cualquier momento, lo que reduce significativamente sus incentivos a introducir mejoras en el servicio.

Por ello, la presente sección analiza el impacto de la caducidad de los títulos sobre la eficiencia del operador, estimada a través de los modelos DEA presentados. Para ello, se analizan las diferencias en la tasa de crecimiento de la eficiencia entre el año anterior y el posterior a la fecha de referencia, es decir, transcurridos dos años tras la caducidad de la concesión. Para tener en cuenta posibles efectos estacionales, a la tasa de crecimiento de la eficiencia estimada por los modelos DEA se sustrae la tasa de crecimiento media de la eficiencia de las concesiones pertenecientes al mismo grupo comparable en términos de tamaño[334], de acuerdo con la siguiente fórmula:

$$e_{i,k,t} = \frac{E_{i,k,t} - E_{i,k,t-1}}{E_{i,k,t-1}} - \frac{\bar{E}_{k,t} - \bar{E}_{k,t-1}}{\bar{E}_{k,t-1}}$$

Donde $e_{i,k,t}$ es la tasa de crecimiento ajustada obtenida, $E_{i,k,t}$ es el resultado del modelo DEA considerado para la concesión i, perteneciente al grupo k y el periodo t , y $\bar{E}_{k,t}$ el resultado medio del modelo DEA considerado para el conjunto de concesiones pertenecientes al grupo k en el periodo t.

Por último, el promedio de tasas de crecimiento ajustadas obtenidas para el conjunto de líneas caducadas se compara con las de las concesiones que fueron licitadas tras la expiración de sus títulos, tomando la fecha de licitación como fecha de referencia. A este respecto, la necesidad de disponer de suficientes

[332] La renovación periódica de las licitaciones permite a ambas partes adecuar los contratos a las condiciones actuales, corrigiendo los desequilibrios del contrato. Además, siguiendo la teoría de los incentivos propuesta por Laffont y Tirole (1993), un adecuado control de las concesiones reduce las asimetrías de información entre el concesionario y la Administración, lo que permite a esta última optimizar su diseño, en términos de oferta (cantidad, calidad, diseño territorial), de gasto público, y de incentivos.

[333] Art. 82.2 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres.

[334] Los grupos considerados son los grupos definidos en función del tamaño de las concesiones en términos de vehículos-kilómetro, descritos en el apartado 5.2.3 y en el Anexo IV.D.

observaciones para efectuar la comparación en el año anterior y posterior a las fechas de referencia consideradas ha reducido el número de concesiones incluidas en este análisis, pasando de 33 concesiones caducadas y 35 licitadas a 24 en ambos casos[335].

La distribución por grupos es equilibrada, si bien se aprecia una mayor proporción de concesiones grandes, que tienden a tener una mayor eficiencia media, en el grupo de las caducadas, en comparación con las licitadas (ver tabla 31).

Tabla 31. Composición de los grupos de comparación, por tamaño

COMPOSICIÓN DE LOS GRUPOS COMPARADOS, POR TAMAÑO							
Grupo	**A**	**B**	**C**	**D**	**E**	**F**	**Total**
Licitadas	0	3	5	3	6	7	24
Caducadas	6	5	5	2	3	3	24

Fuente: elaboración propia.

Los resultados del análisis anterior se muestran en la figura siguiente:

[335] Se han excluido las concesiones cuya fecha de referencia (2 años tras la caducidad, o fecha de licitación) era anterior a 2010 o posterior a 2017, por la ausencia de observaciones suficientes para computar las tasas de crecimiento con las que realizar la comparación.

Figura 16. Tasa de crecimiento ajustada de la eficiencia de las concesiones caducadas y licitadas, y variación de la tasa de crecimiento respecto al periodo anterior

Figura 16.A

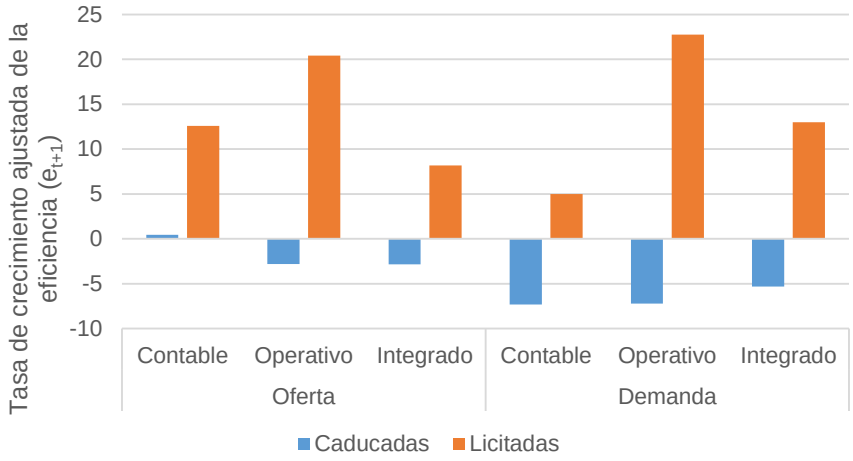
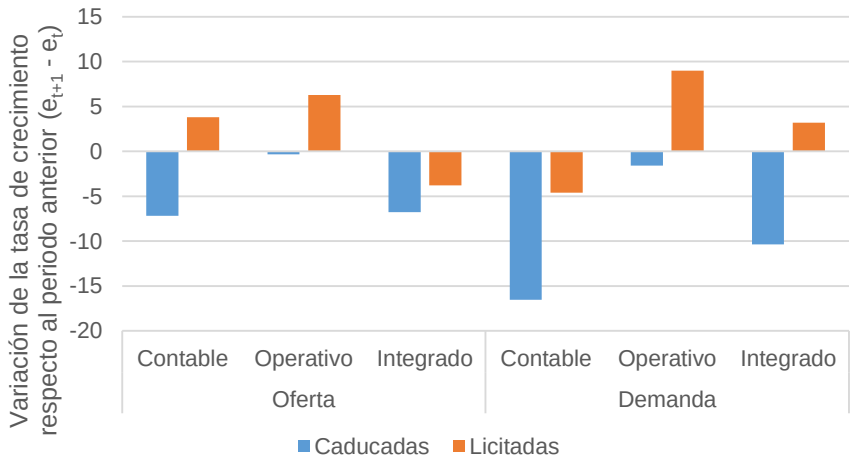


Figura 16.B



Fuente: elaboración propia. Nota: la figura 16.A muestra el promedio de la tasa de crecimiento de la eficiencia ajustada de las concesiones caducadas, así como de las concesiones licitadas, entre la fecha de referencia y el periodo siguiente (e_{t+1}), calculada según la fórmula presentada al principio del presente apartado. La figura 16.B muestra la diferencia entre esta tasa de crecimiento ajustada promedio y la vigente en el periodo anterior ($e_{t+1} - e_t$).

A la vista de las figuras anteriores, es posible ver cómo, transcurrido el plazo de dos años desde la caducidad de la concesión:

- Se produce una caída de la eficiencia de las concesiones caducadas en todos los modelos considerados, salvo en el modelo de oferta con *inputs* contables (figura 16.A). Las tasas de crecimiento ajustadas se sitúan entre un -2,8% y

un 0,4% en el modelo de oferta y entre un -7,3% y un -5,3% en el modelo de demanda.

- En comparación con el periodo anterior, la tasa de crecimiento de la eficiencia de las concesiones caducadas desciende en todos los modelos considerados. Esto se explica desde el punto de vista contable por un aumento desproporcionado de los gastos respecto a los niveles de oferta y demanda atendidos (figura 16.B).
- Respecto a las concesiones licitadas, la tasa de crecimiento de la eficiencia de las concesiones licitadas se mantiene positiva (figura 16.A), e incluso se incrementa para algunos de los modelos considerados, en especial desde el punto de vista operativo (figura 16.B).

Un análisis en profundidad del comportamiento de las variables que integran el modelo en las concesiones caducadas revela dos situaciones que pueden resultar problemáticas y que ocurren con relativa frecuencia.

- Incremento de los gastos contrarios a las tendencias decrecientes de la oferta (y de la demanda), especialmente en los gastos de personal.
- Mejoras de eficiencia sustentadas en menor o menos frecuente oferta. En estos casos cabe destacar que, aunque el racionamiento de la oferta pueda ser eficiente desde un punto de vista económico, esto se produce en perjuicio de las poblaciones afectadas, al dejar demanda desatendida. A su vez, en ausencia de una licitación, estas ganancias de eficiencia no van acompañadas de una reducción de los precios o mejora de las condiciones para el resto de usuarios, por lo que únicamente benefician al contratista, alterando el equilibrio económico de la concesión.

Existen dos posibles explicaciones principales para esta evolución:

- Como se ha analizado en el apartado 4.1, determinados aspectos de los pliegos y del proceso de licitación podrían inducir a los operadores a incrementar los costes reportados para aumentar las posibilidades de renovar el título en una licitación. Así, los aumentos de la flota adscrita incrementan los requisitos de solvencia técnica que deben cumplir los operadores para presentar sus ofertas, actuando como barreras a la entrada. Por su parte, un incremento del personal adscrito a la concesión aumenta los costes de los operadores rivales y reduce la competitividad de sus ofertas y la presión competitiva en el concurso. A su vez, esto aumenta la probabilidad de que las ofertas que incurran en presunción de anormalidad sean finalmente descartadas por la Mesa de contratación, si la tarifa ofertada no permite cubrir los costes reportados por el concesionario. Por último, mostrar que la

concesión es menos provechosa de lo que realmente es contribuye a disuadir la competencia futura por la licitación. Este comportamiento tiene consecuencias reducidas para el operador, dadas las asimetrías de información existentes respecto a la Administración.

- La incertidumbre acerca del momento en que se convocará la licitación reduce los incentivos del contratista a mejorar la eficiencia del servicio, en especial si ello supone un coste, ya que no tiene la certeza de beneficiarse de estas mejoras. A su vez, la ausencia de responsabilidad contractual por el abandono del contrato incrementa el poder de negociación del contratista frente a la Administración, que podría utilizar en su beneficio reduciendo los servicios menos rentables. Esta situación es más grave aún si la Administración no puede comprometerse creíblemente a licitar la concesión en un plazo razonable, al aumentar su dependencia del contratista con el contrato caducado para prestar el servicio público.

Los problemas anteriormente descritos desaparecen con la licitación del servicio, ya que:

- La renovación del título reduce la incertidumbre del contratista y restaura la responsabilidad contractual frente a la Administración.
- La presión competitiva de los concursos permite elegir un contratista más eficiente que introduzca mejoras en la gestión.
- La revisión administrativa de las necesidades del servicio durante la redacción de los pliegos también puede incidir positivamente sobre la eficiencia y reducir las asimetrías de información con el contratista.

5.3.3. Efecto de las unificaciones sobre la eficiencia

Como se ha expuesto en el apartado 4.2.3, la unificación de concesiones restringe la competencia, al reducir el número de contratos vigentes susceptibles de licitación, y agravar la incidencia de algunas de las barreras de entrada recogidas en los pliegos de licitación. Por estos motivos, es necesario que los beneficios para el interés general excedan los costes para la competencia, por la posibilidad de reequilibrar concesiones con problemas de rentabilidad y para aprovechar las economías de escala que se deriven de la explotación conjunta de varias líneas.

A la vista de lo anterior, el análisis del impacto de las unificaciones sobre la eficiencia es interesante para evaluar en qué medida estas operaciones son justificables. A priori, la existencia de economías de escala parece razonable

dada la tendencia de las concesiones de mayor tamaño a presentar mayores valores de eficiencia.

A lo largo del periodo considerado, el MITMA ha unificado 16 de las concesiones vigentes en 2009, que se han transformado en 4 concesiones de nueva creación. De estas, tres concesiones (C#13, C#65y C#17) fueron adjudicadas de forma directa al operador que explotaba las líneas anteriores, mientras que una fue licitada (C#26), resultando adjudicada a una empresa distinta.

La presente sección analiza el impacto de las unificaciones realizadas por el MITMA sobre la eficiencia. No obstante, es importante señalar que la falta de un número suficientemente representativo de concesiones unificadas supone que los resultados de este análisis no puedan extrapolarse al resto de unificaciones realizadas por el MITMA y las autoridades autonómicas.

Por su parte, este número reducido de concesiones unificadas susceptibles de ser analizadas permite un análisis más en profundidad de los cambios producidos antes y después de la unificación. La posible variabilidad temporal de la eficiencia y el resto de variables consideradas entre el periodo antes y después de la unificación se ha tenido en cuenta tomando, para cada variable, el valor promedio de todas las observaciones disponibles anteriores y posteriores de la unificación, procediendo a comparar la variación media observada entre un periodo y otro. En el caso de la eficiencia, análogamente a lo realizado en el apartado relativo a la caducidad, al resultado así obtenido se ha sustraído la variación de la eficiencia media experimentada por el grupo de concesiones considerado comparable durante el mismo periodo, de acuerdo con la siguiente fórmula:

$$\bar{e}_{i,k} = \frac{\frac{1}{2018-T}\sum_{t=T+1}^{2018} E_{i,k,t} - \frac{1}{T+1-2009}\sum_{t=2009}^{T} E_{i,k,t}}{\frac{1}{T+1-2009}\sum_{t=2009}^{T} E_{i,k,t}}$$

$$e_{i,k} = \bar{e}_{i,k} - \bar{e}_{kc}$$

Donde T es la fecha de la unificación, $E_{i,k,t}$es el resultado del modelo DEA considerado para la concesión i, perteneciente al grupo k y el periodo t, $e_{i,k}$es la variación ajustada obtenida para la concesión i (descontando la variación del grupo comparable k), $\bar{e}_{i,k}$la variación experimentada por la concesión i (sin descontar la variación del grupo comparable k), y $\bar{e}_k$ la variación durante el mismo periodo de la eficiencia media del modelo DEA considerado para el conjunto de concesiones pertenecientes al grupo k .

La tabla 32 muestra la variación ajustada de la eficiencia media calculada de acuerdo con la fórmula anterior para cada modelo DEA considerado, así como la variación experimentada por los *inputs* y *outputs* del DEA durante el mismo periodo. Cabe destacar que, en el caso de la C#26 únicamente se dispone de una observación posterior a la unificación, lo que puede condicionar los resultados.

Tabla 32. Variación[1] de la eficiencia y de las principales variables del modelo en las concesiones unificadas

VARIACIÓN DE LA EFICIENCIA Y DE LAS VARIABLES DEL MODELO EN LAS CONCESIONES UNIFICADAS				
Concesión	**C#13**	**C#65**	**C#17**	**C#26**
Año unificación	**2011**	**2012**	**2013**	**2017**
Diferencia de crecimiento respecto al grupo comparable (p.p.)				
O.FIN	0,04	-0,13	-0,15	0,08
O.OPE	0,04	-0,03	0,36	0,41
O.INT	**0,01**	**-0,06**	**0,04**	**0,03**
D.FIN	0,19	-0,10	-0,17	0,15
D.OPE	0,08	0,01	0,32	0,30
D.INT	**0,17**	**-0,02**	**-0,05**	**0,20**
Crecimiento respecto al periodo anterior (%)				
Veh-km	-2%	-2%	-10%	-43%
Viaj-km	-7%	-2%	-17%	-32%
Expediciones	-8%	-40%	-38%	-15%
Longitud	-17%	8%	-17%	-45%
Plazas	-5%	-9%	-23%	-66%
Gpers	31%	56%	19%	-33%
Gexpl	-4%	-3%	-3%	-59%
Rentabilidad	4%	2%	-11%	-25%

Fuente: elaboración propia. Notas: [1] Variación del promedio de las variables mostradas, para todos los periodos disponibles anteriores y posteriores a la unificación.

Los resultados del análisis muestran una reducción tanto de los *outputs* (vehículos-kilómetro y viajeros-kilómetro) como de los *inputs* operativos (longitud, expediciones y número de plazas) con posterioridad a la unificación. Esto indicaría que la unificación responde a un intento de reducir duplicidades en servicios parcialmente concurrentes.

Estas modificaciones habrían incrementado la eficiencia operativa de las concesiones respecto a sus pares, resultado que se mantiene tanto desde el lado de la oferta como del lado de la demanda, salvo en el caso de la C#65, cuya eficiencia operativa cae desde el lado de la oferta y se incrementa sólo marginalmente desde la demanda.

Estos recortes del servicio se reflejan en una reducción de los gastos de explotación de las concesiones, pero no así de los de personal, que registran fuertes aumentos en todas las unificaciones disponibles, salvo en la C#26, la única que ha sido licitada. Como resultado, la eficiencia contable mejora únicamente en dos concesiones (la citada C#26 y la C#13) y empeora en el resto.

La combinación de los elementos anteriores supone que la eficiencia medida a través de los modelos integrados registra aumentos (marginales) en tres de las concesiones consideradas con los modelos de oferta, mientras que por el lado de la demanda se incrementa (significativamente) únicamente en dos concesiones.

En conclusión, de las cuatro concesiones unificadas:

- Las C#13y C#26 estarían justificadas por motivos de eficiencia, al lograr importantes incrementos de la eficiencia operativa y contable respecto a la evolución media de sus grupos comparables. Además, ambas concesiones reequilibran contratos que presentaban pérdidas, unificándolos con otros superavitarios. Sin embargo, cabe destacar que la C#13 no ha sido licitada, a pesar de haber caducado hace un cierto número de años, lo que dificulta que las ganancias de eficiencia que el operador obtiene gracias a la unificación se trasladen a los usuarios.
- La C#65 no estaría justificada por motivos de eficiencia, ya que esta empeora respecto al grupo comparable en todos los modelos considerados salvo uno. A su vez, supone la fusión de dos contratos que eran rentables con anterioridad a la operación, por lo que tampoco opera la justificación por el reequilibrio económico. Por último, el daño a la competencia se agrava en este caso, por cuanto la concesión resultante es una de las más grandes en términos de viajeros-kilómetro transportados tras la unificación.
- La C#17presenta un resultado ambiguo, en el que la eficiencia mejora respecto al grupo comparable desde el lado de la oferta, pero empeora desde el lado de la demanda. El incremento de los gastos de personal ha reducido la eficiencia contable de la concesión, aumentando la brecha respecto al grupo comparable y contrarrestando las mejoras de la eficiencia operativa.

Estas experiencias subrayan la importancia de justificar la razón imperiosa de interés general que subyace a estas operaciones, que debe quedar explicitada en el proyecto de unificación y ser objeto de evaluación posterior para analizar si se han producido las ganancias de eficiencia esperadas, e informar el diseño futuro de la red de transporte. Por último, destaca la importancia de licitar la concesión resultante como forma de contener la evolución de los costes,

optimizar la operación del servicio y mitigar el impacto negativo sobre la competencia.

5.3.4. Efecto de las licitaciones sobre la eficiencia

Tras estudiar el efecto de la caducidad y de las unificaciones sobre la eficiencia de las concesiones, es preciso analizar la principal herramienta que tienen las AA.PP. para incentivar la eficiencia en la gestión de las concesiones: las licitaciones.

En esta sección se analiza el impacto sobre la eficiencia de la renovación de las concesiones a través de un procedimiento competitivo, comparándolas con aquellas concesiones cuyos títulos fueron renovados por adjudicación directa y con las concesiones de origen desconocido que no han sido licitadas ni renovadas en el periodo de estudio, analizadas en el apartado anterior.

La siguiente tabla muestra la distribución de las concesiones de la base de datos según su tamaño[336] y procedimiento de adjudicación empleado.

Tabla 33. Composición de los grupos de comparación, por tamaño

COMPOSICIÓN DE LOS GRUPOS COMPARADOS, POR TAMAÑO							
Grupo	**A**	**B**	**C**	**D**	**E**	**F**	**Total**
Procedimiento abierto	0	3	6	6	8	11	34
Adjudicación directa	5	3	2	1	2	1	14
NS/NC	1	3	3	2	3	5	17

Fuente: elaboración propia.

Nuestro panel de datos se compone de 34 licitaciones, 14 adjudicaciones directas y 17 concesiones de origen desconocido[337]. Como consecuencia de la

[336] Para más información sobre la composición de los grupos, ver el Anexo D “Clasificación de las concesiones por tamaño”.

[337] Se trata de concesiones cuyo origen se encuentra entre 1992 y 1998, con una duración promedio de 20 años. A pesar del requerimiento realizado al Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, no ha sido posible determinar si estas concesiones se beneficiaron de las prórrogas contenidas en la LOTT, o bien si son el resultado de las licitaciones convocadas durante el periodo (entre 1987 y 2006 se convocaron 26 nuevas licitaciones, y se realizaron 119 prórrogas de títulos concesionales anteriores a la entrada en vigor de la LOTT). En todo caso, se ha podido determinar con total certeza que estas concesiones no han sido licitadas ni han sufrido modificaciones sustanciales de sus contratos durante el periodo analizado, encontrándose todas ellas caducadas en consecuencia.

dimensión temporal de la base de datos, comprendida entre los años 2009 y 2018, se analizan las licitaciones resultantes de la segunda ronda de pliegos (2008-2010), tercera ronda (2011) y cuarta ronda (2014-2016).

A la vista del cuadro anterior, llama la atención cómo ninguna de las grandes concesiones en términos de oferta ha sido licitada, mientras que sí lo ha sido la mayor parte de concesiones de menor tamaño. Dentro de las concesiones que han sido licitadas, los datos utilizados contienen información sobre el número de licitadores y la identidad de los concesionarios, tanto por empresa, como por grupo empresarial, recogiendo los cambios en la identidad del mismo tras la adjudicación. Esta información se resume en la tabla 34.

Tabla 34. Condiciones de competencia, por tamaño

CONDICIONES DE COMPETENCIA EN LAS LICITACIONES, POR TAMAÑO							
Grupo	**A**	**B**	**C**	**D**	**E**	**F**	**Total**
Concesiones licitadas	0	3	6	6	8	11	34
Cambio de operador	0	0	2	1	2	3	8
Promedio del nº de ofertas	0	9	8	9	7	2	6

Fuente: elaboración propia.

De la tabla anterior parece desprenderse que existe una relación directa entre el tamaño de la concesión y el número de licitadores que concurren, lo que denotaría un mayor atractivo de estas concesiones. A pesar de lo anterior, únicamente en 8 de los 34 concursos analizados se produce un cambio de operador, de los que ninguno se produce en las concesiones más grandes (grupos A y B).

A continuación, se muestra la eficiencia media durante el periodo de las concesiones licitadas (PA), adjudicadas de forma directa (AD) y sin origen conocido (NS/NC), para todos los modelos DEA considerados:

Tabla 35. Eficiencia media de las concesiones, según su procedimiento de adjudicación

EFICIENCIA MEDIA DE LAS CONCESIONES, POR PROCEDIMIENTO DE ADJUDICACIÓN				
Modelo	**Inputs**	**PA**	**AD**	**NS/NC**
Oferta	**Contable**	0,64	0,76	0,58
	Operativo	0,65	0,70	0,63
	Integrado	0,82	0,87	0,81
Demanda	**Contable**	0,57	0,56	0,47
	Operativo	0,53	0,48	0,49
	Integrado	0,68	0,62	0,63

Fuente: elaboración propia.

A la vista del cuadro anterior, destaca que las concesiones cuyo título tiene origen desconocido muestran valores de eficiencia contable inferiores al resto de concesiones, lo que refuerza la importancia de realizar un control periódico de las mismas para contener la evolución de los costes.

Por su parte, se observa que las concesiones originadas mediante proceso competitivo no muestran, en general, eficiencias medias (a diez años) superiores a aquellas creadas mediante adjudicaciones directas.

Estos resultados pueden deberse a varios factores:

- En primer lugar, los valores presentados representan medias de eficiencia a diez años. Para las concesiones que fueron adjudicadas hacia el final del período de la base de datos, este valor podría no ser representativo de las ganancias de eficiencia asociadas a la licitación.
- En segundo lugar, el menor tamaño de las concesiones licitadas frente al resto de grupos tendería a reducir la eficiencia media de estas concesiones.
- En tercer lugar, las restricciones a la competencia identificadas en los pliegos de licitación podrían estar impidiendo la mejora de la eficiencia de estas concesiones.

Para intentar tener en cuenta los dos primeros factores, se ha optado por un enfoque similar al análisis del efecto de la caducidad. De esta forma, se aproxima el efecto de las licitaciones sobre la eficiencia de las concesiones analizando las diferencias en la tasa de crecimiento de la eficiencia entre el periodo anterior y posterior a la fecha de licitación, una vez descontada la variación media de la eficiencia del grupo de concesiones comparables correspondiente al mismo periodo. Este enfoque permite utilizar el máximo número de licitaciones disponibles, excluyendo 10 de las 34 concesiones del panel debido a la falta de una de las 3 observaciones necesarias (año anterior a la licitación, momento licitación o año posterior).

Los resultados presentados en la tabla 36 muestran que las concesiones licitadas mejoran su eficiencia en el año posterior a la adjudicación, entre un 8%-20% (Oferta) y un 5%-23% (Demanda), según el modelo empleado.

Tabla 36. Evolución de la eficiencia de las concesiones licitadas

EVOLUCIÓN DE LA EFICIENCIA DE LAS CONCESIONES LICITADAS						
Modelo	**Inputs**	**e_{t+1} (%)**	**Diferencia e_{t+1} - e_t (%)**	**Concesiones que mejoran (%)**	**e_{t+1} (%)/cambio de operador**	**e_{t+1} (%)/incumbente revalida**
Oferta	**Contable**	13%	4%	58%	15%	12%
	Operativo	20%	6%	71%	32%	17%
	Integrado	8%	-4%	50%	11%	7%
Demanda	**Contable**	5%	-5%	50%	15%	2%
	Operativo	23%	9%	63%	45%	17%
	Integrado	13%	3%	58%	25%	10%

Fuente: elaboración propia.

En general, la entrada de un nuevo operador parece conseguir mejorar la eficiencia respecto a aquellas en las que el incumbente se mantiene en todos los modelos considerados.

Como se muestra en la tabla, la tasa de crecimiento ajustada de la eficiencia de las concesiones licitadas se acelera en todos los modelos con respecto al periodo anterior, salvo en el modelo integrado de oferta y en el modelo contable de demanda. En estos, se observa una desaceleración, si bien la tasa de crecimiento continúa siendo positiva tras la licitación. Como se ha analizado en el apartado 5.3.2, estos resultados son especialmente significativos cuando se contrastan con la evolución negativa seguida por las concesiones caducadas.

5.4. Conclusiones

El análisis presentado en este apartado ofrece una evaluación indiciaria, no causal, del impacto sobre la eficiencia de la gestión administrativa de las concesiones estatales, pudiendo extraerse del mismo las siguientes conclusiones de interés para mejorar el conjunto del sistema concesional:

1. Es necesario el control periódico de las condiciones de las concesiones y de su duración. El análisis realizado corrobora que las concesiones caducadas y sin modificaciones tienden a ser más ineficientes.
2. La licitación de las concesiones caducadas reporta ganancias de eficiencia que podrían trasladarse al usuario a través del procedimiento competitivo. De acuerdo con los indicios presentados, las concesiones licitadas mejorarían su eficiencia en términos de kilómetros recorridos (veh-km) entre un 8% y un

20% en el año posterior a su adjudicación, mientras que la eficiencia en el transporte de viajeros (viaj-km) mejoraría entre un 5% y un 23%. Por ello, en aras a una mejora en la prestación del servicio, las AA.PP. deberían licitar los servicios una vez hayan expirado los títulos vigentes.

3. Las unificaciones han de ser justificadas por razones imperiosas de interés general, y deben explicitarse en el proyecto de unificación para poder evaluarse posteriormente. Además, la concesión resultante debería asignarse mediante el proceso de licitación, como forma de incentivar la contención de los costes de la operación, la traslación al usuario de las ganancias de eficiencia y la mitigación del impacto negativo sobre la competencia.
4. Es importante la creación de competencia real por el mercado y no solo meramente formal o procedimental, garantizando un trato igualitario entre el incumbente y nuevos operadores, fomentando la participación y la transparencia de los procesos.
5. El diseño de las concesiones debe estar basado en un enfoque integrador de las múltiples dimensiones que influyen sobre las concesiones.
6. Existen concesiones muy eficientes desde todos los puntos de vista, que conectan grandes núcleos de población por vías de alta capacidad, y que muestran una rentabilidad de entre el 3% y el 34% Estas concesiones podrían ser susceptibles de prestarse en un régimen de competencia en el mercado.
7. Por otro lado, existen concesiones muy ineficientes que conectan poblaciones de menor tamaño y núcleos rurales, cuya liberalización podría resultar en una desaparición del servicio. En estos casos se recomienda reevaluar la necesidad del servicio actual, teniendo en cuenta su posible prestación por modos de transporte alternativos o servicios de transporte a demanda. Asimismo, es conveniente revisar su diseño para mejorar su eficiencia en la medida de sus posibilidades, declarar su obligación de servicio público y licitar la concesión correspondiente, para garantizar la eficiencia del operador y minimizar los recursos públicos empleados en la prestación del servicio.

6. OPORTUNIDADES Y RETOS DE LA LIBERALIZACIÓN DEL AUTOBÚS INTERURBANO

Los capítulos anteriores han analizado las restricciones de funcionamiento del sistema concesional desde el punto de vista de la competencia y la regulación económica eficiente y han mostrado su impacto negativo sobre la eficiencia de las concesiones. Estas restricciones ya habían sido identificadas por la CNMC en actuaciones anteriores[338], si bien no se han acometido reformas globales del sistema hasta el momento.

Recientemente, se han producido varias iniciativas europeas de desregulación en el transporte interurbano de viajeros en autobús, en países como Alemania, Francia, Italia o Portugal, que se unen a las experiencias previas de Reino Unido y Suecia. El Anexo IV ofrece un mayor detalle sobre las experiencias de liberalización de estos países.

Los resultados positivos observados en estos países han motivado la adopción por parte de la Comisión Europea de una Propuesta de modificación del Reglamento 1073/2009, que amplía el ámbito de aplicación del Reglamento a todos los servicios regulares, incluyendo los nacionales, y liberaliza los trayectos superiores a 100 km.

La propuesta tiene como objetivo la apertura de los mercados nacionales al objeto de eliminar los obstáculos que impiden el desarrollo de los servicios interurbanos de autobuses como una alternativa de transporte sostenible. Esta propuesta ha sido aprobada por el Parlamento Europeo, que ha introducido enmiendas destinadas a proteger los servicios sujetos a OSP[339], y se encuentra pendiente de aprobación por el Consejo de la UE.

El contexto actual de desregulación en la UE, la situación actual de las concesiones españolas en términos de caducidad y desactualización, así como la liberalización en curso del sector ferroviario, proporcionan, a juicio de la CNMC, una ventana de oportunidad para reevaluar el sistema concesional a la luz de las experiencias europeas y analizar los posibles efectos en España de una liberalización del mercado en línea con la propuesta a nivel europeo.

[338] CNC (2008), CNC (2010b), CNC (2010a), CNC (2012), CNMC (2014) y CNMC (2017).

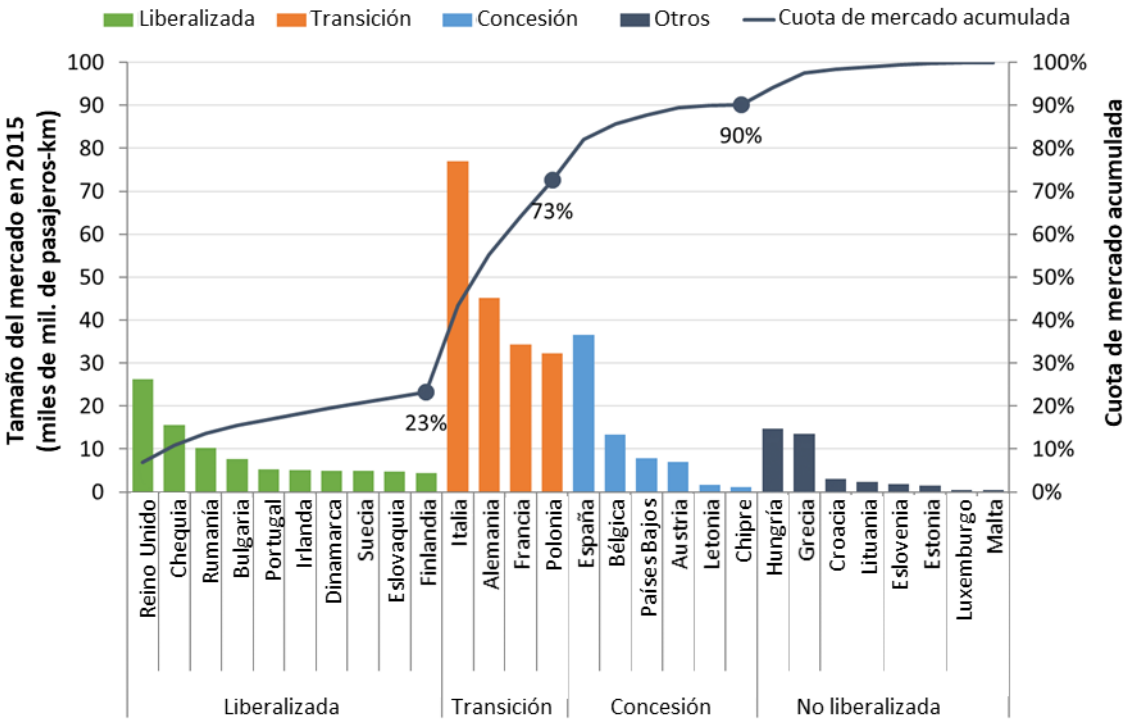
[339] El Parlamento Europeo excluye de la aplicación del Reglamento a los trayectos urbanos o suburbanos, limitando su aplicación a los trayectos interurbanos, e introduce la posibilidad de denegar la autorización a nuevos servicios comerciales en dos situaciones: cuando el nuevo servicio comprometa el equilibrio económico de una OSP existente; y cuando el regulador independiente aprecie que el solicitante planea ofertar sus servicios por debajo de su valor normal durante un largo periodo de tiempo, y que esta conducta puede conducir a un falseamiento de la justa competencia.

6.1. España en el contexto europeo

Como consecuencia de las reformas implementadas en la mayor parte de países de nuestro entorno, España representa, a día de hoy, el mayor mercado europeo que mantiene un sistema concesional de transporte interurbano en autobús.

La figura 17 a continuación muestra la cuota de mercado de los distintos Estados miembros y la regulación vigente a 2015. Desde entonces, todos los Estados que se encontraban en transición han completado la liberalización de sus servicios, lo que implica que la mayor parte del mercado europeo se encuentra desregulado[340], siendo España, Grecia y Hungría los mayores mercados aún por liberalizar.

Figura 17. Cuota de mercado (viajeros-kilómetro) y regulación del transporte en autobús en los Estados miembros, en 2015



Fuente: Phillips (2017).

[340] Phillips (2017) señala que el 73% del mercado europeo en términos de pasajeros-km estaba liberalizado o en proceso de liberalización en 2015.

6.2. Las experiencias europeas de liberalización

El presente apartado recoge los principales efectos de la liberalización de los servicios nacionales de transporte interurbano de viajeros en autobús sobre los mercados de los Estados miembros considerados, extrayendo los factores comunes a todas estas reformas. En concreto, se analizan las liberalizaciones de Reino Unido, Suecia, Alemania, Italia y Francia. El Anexo V recoge un análisis en profundidad de la evolución de los mercados considerados antes y después de la apertura.

A continuación, se analizan los efectos de la reforma sobre la estructura de mercado, la oferta y la cobertura del servicio, la demanda, los precios, la calidad y variedad de servicios ofertados, y la competencia intermodal.

6.2.1. Efectos sobre la estructura de mercado

En líneas generales, los efectos de la liberalización sobre la estructura de mercado se pueden dividir en dos etapas. Durante la primera etapa, se produce una entrada de operadores, que provoca un descenso de la concentración del mercado, que suele venir acompañada de una expansión del número de viajeros, frecuencias y conexiones. A continuación, conforme el mercado madura, se suele producir una consolidación del número de operadores en torno a un oligopolio formado por un número reducido de entre 2 y 5 empresas.

Sin embargo, la evidencia disponible hasta la fecha sugiere que el impacto final depende de las condiciones de partida del mercado. Así, en los mercados que ya mostraban un operador dominante antes de la liberalización, como en Reino Unido (National Express), Suecia (Swebus) y, en menor medida, Francia (Ouibus), la concentración suele mantenerse en niveles elevados inmediatamente tras la reforma, ya que la presencia de estos operadores restringe las posibilidades de crecimiento de los nuevos entrantes, lo que a su vez sugiere la existencia de ventajas de ser el primero. Por su parte, el mercado italiano, muy fragmentado antes de la liberalización debido al sistema concesional previo, es el que muestra un mayor número de operadores tras la reforma, si bien no se descarta una mayor consolidación futura.

Un aspecto a destacar en todos los casos analizados es la estrategia operativa de los operadores dominantes, que subcontratan la mayor parte de sus operaciones con operadores de menor tamaño, asumiendo las funciones de comercialización y diseño de la red. Este modelo de plataforma ha sido adoptado por los operadores europeos FlixBus y BlaBlaBus, así como de National Express y Megabus en Reino Unido, y, en menor medida, Swebus y Vy Buss en Suecia.

Este modelo otorgaría a los operadores de plataforma una serie de ventajas frente a los operadores tradicionales:

- La subcontratación de servicios permite a los operadores de plataforma expandir su red y reorganizar sus servicios de una forma ágil, al no ser necesaria la adquisición de flota[341], lo que incrementa su capacidad de reacción a la competencia[342] y les permite obtener importantes ventajas por la explotación de economías de alcance.
- El enfoque hacia la comercialización permite a estos operadores implementar sistemas de tarificación dinámicos para maximizar sus beneficios y obtener economías de escala derivadas de mayores ratios de ocupación y de la explotación de vehículos de mayor tamaño[343]. Un elemento clave de la estrategia de comercialización de los operadores es la digitalización, donde los operadores de plataforma utilizan la tecnología móvil y su presencia en redes, así como fuertes descuentos, para ganar rápidamente cuota de mercado y competir con los operadores instalados[344].
- La subcontratación con operadores de menor tamaño genera vínculos comerciales con posibles competidores y les disuade de adoptar estrategias de competencia más ambiciosas, competitivas y arriesgadas[345]. A su vez, al actuar de intermediarios entre los operadores menores y la demanda, los operadores de plataforma adquieren un mayor conocimiento del mercado, incrementan su poder monopsonístico frente a los pequeños operadores y actúan como fijadores de precio[346].

Los factores anteriores explican la tendencia a la concentración observada en los mercados europeos. A su vez, las ambiciosas estrategias de comercialización y expansión implementadas durante la fase inicial conllevan grandes pérdidas para los operadores[347], lo que supone una barrera de entrada para los operadores de menor tamaño por las dificultades de acceso a la financiación.

[341] Crozet y Guihéry (2018).

[342] Por ejemplo, destaca la rápida reacción de National Express a la entrada de competidores al inicio de la desregulación en Reino Unido, y tras la entrada de Megabus y First Greyhound, descrita por White y Robbins (2012), así como la rápida expansión de FlixBus en Europa continental (Phillips, 2017, pág. 40).

[343] Gaggero et al. (2019).

[344] Reynolds (2018), White y Robbins (2012).

[345] Reynolds (2018).

[346] Crozet y Guihéry (2018), Reynolds (2018).

[347] Crozet y Guihéry (2018), Guihéry (2019).

A pesar de lo anterior, existirían varios factores que reducen el poder de mercado de estos operadores frente a los consumidores:

- Por una parte, la competencia entre los propios operadores de plataforma, notablemente entre FlixBus y BlaBlaBus, que están presentes en la mayoría de mercados europeos y compiten directamente sobre un gran número de líneas. Por ejemplo, en Francia, un 85% de los usuarios de autobuses interurbanos utiliza líneas servidas conjuntamente por estos dos operadores[348]. A su vez, la presencia de otros competidores en el mercado nacional podría contener los incrementos de precios en rutas sobre las que no existe competencia directa, ante la posibilidad de entrada de otras empresas[349].
- Por rutas, la existencia de operadores de menor tamaño también puede suponer un freno a los incrementos de tarifas, donde existen experiencias previas de entrada en corredores individuales y mercados nicho[350].
- Las barreras a la entrada en el mercado son reducidas, lo que incrementa la posibilidad de entrada de empresas y reduce el poder de mercado de las empresas instaladas:
  - Las inversiones en material rodante no son elevadas en comparación con otras industrias y modos de transporte, y son recuperables en caso de salida, por lo que no constituyen un coste hundido. A su vez, la posibilidad de subcontratar las operaciones con los operadores ya instalados elimina las barreras que esto pueda suponer.
  - La digitalización y la comercialización *online* reducirían los costes asociados al marketing y publicidad, y permitirían ganar cuota de usuarios rápidamente, lo que facilita la entrada en el mercado.

  Ejemplos recientes de lo anterior son la entrada de BlaBlaCar en Alemania en 2019, dominada por FlixBus, o la de FlixBus en Reino Unido en 2020, bajo el control de National Express.

[348] Autorité de Régulation des Transports (2020).

[349] Fageda y Sansano (2018) analizan las rutas entre las diez mayores ciudades de Reino Unido, Alemania, Italia, Francia, Suecia y España y encuentran que el impacto sobre el precio de la competencia en la misma ruta es mayor en España que en el resto de países, lo que se interpreta como un signo de que la amenaza de una potencial entrada, inexistente en España a causa del sistema concesional, restringe la posibilidad de incrementar los precios de los operadores en el resto de países, incluso aunque sean los únicos proveedores de la ruta.

[350] Por ejemplo, en el corredor M4 de Reino Unido, determinadas rutas en el sur de los países escandinavos, o en las rutas hacia los aeropuertos (Reynolds, 2018, pág. 158).

- La competencia intermodal es elevada en el transporte interurbano de viajeros, donde, dependiendo de las características de la ruta, el autobús compite con el ferrocarril y el coche compartido por los viajeros con mayor sensibilidad al precio[351]. Esta competencia se intensifica allí donde los mercados ferroviarios se encuentran liberalizados.

6.2.2. Impacto sobre los precios

Uno de los principales efectos de la liberalización en los países analizados es una reducción de las tarifas, especialmente durante la etapa de expansión inicial, motivada por la competencia entre operadores. Esta ha sido la evolución registrada en Reino Unido, Suecia, Alemania y Francia[352]. En Italia, la evolución del mercado ha sido más lenta, produciéndose descensos graduales en los precios hasta 2019.

No obstante, la consolidación posterior ha provocado un aumento de las tarifas en algunos países, como Reino Unido y Francia[353]. El análisis del efecto final de la liberalización sobre las tarifas en estos países se complica por la implementación de sistemas dinámicos de tarificación por parte de los operadores, que amplían la variedad de precios observada[354].

Sin embargo, los estudios comparativos sobre el transporte interurbano de viajeros en autobús a nivel internacional muestran que las tarifas por kilómetro vigentes en los países liberalizados son sensiblemente inferiores a la del resto de países, lo que parece confirmar el efecto positivo de la competencia en el mercado sobre las tarifas. Así, Fageda y Sansano (2018) comparan las rutas entre las diez ciudades más pobladas de cada país y encuentran que las tarifas/km en España son un 12%, 17%, 23%, 23% y 36% superiores a las tarifas de Reino Unido, Suecia, Alemania, Francia e Italia, respectivamente.

[351] Beria y Bertolin (2019).

[352] Como queda reflejado en OCDE (2018), Alexandersson et al. (1999), Grimaldi et al. (2017) y Blayac y Bougette (2017), respectivamente.

[353] Dunmore (2016), Blayac y Bougette (2017) o Blayac y Bougette (2020).

[354] Como reportan Grimaldi et al. (2017) en Alemania.

6.2.3. Impacto sobre oferta: frecuencias y número de conexiones

Otro de los impactos más notables de la liberalización es el aumento de la oferta de servicios, tanto en términos de frecuencias como de número de conexiones, que se mantiene tras la consolidación del sector.

Así, para las liberalizaciones más recientes, de las que existe un registro más completo, el número de expediciones en Alemania se habría incrementado un 300% entre 2013 y 2014, hasta las 7.000 expediciones semanales[355], el total de kilómetros ofertados se ha incrementado desde 26 millones de km en 2012 a más de 220 en 2015[356] y el número de líneas ha aumentado desde 62 hasta 287 entre 2013 y 2018[357].

Por su parte, con la información disponible para Francia[358], el número de ciudades servidas ha aumentado un 221% desde 2015 hasta las 260 en 2019 y las líneas ofertadas han crecido un 340% durante el mismo periodo, hasta las 1.769, mientras que el número de expediciones y de plazas-kilómetros ofertadas se han incrementado un 25% y un 15% respectivamente entre 2016 y 2019.

Por último, en Italia el número de líneas se incrementó un 33% entre 2013 y 2015, tras un año de liberalización, mientras que las frecuencias aumentaron un 38% durante el mismo periodo[359]. La tendencia creciente de la oferta se mantiene en la actualidad, donde el número de líneas ofertadas ha crecido un 30% entre 2018 y 2019[360].

6.2.4. Impacto sobre la oferta: cobertura de la red

Un aspecto que considerar a la hora de analizar el crecimiento de la oferta se refiere a la cobertura del servicio. La liberalización implica que los nuevos entrantes, persiguiendo su propio beneficio, podrían no proporcionar una cobertura adecuada a regiones con menor peso demográfico o renta. Estas regiones podrían verse afectadas por precios superiores, una menor frecuencia de servicios, o, en última instancia, una desconexión total.

Aquellas regiones en las que, antes de la reforma, existían servicios de autobús interurbano financiados con los beneficios obtenidos de la explotación de líneas

[355] Dürr y Hüschelrath (2015).

[356] Grimaldi et al. (2017).

[357] Guihéry (2019).

[358] Autorité de Régulation des Transports (2020).

[359] Beria et al. (2018), pág. 3.

[360] Autorità di Regolazione dei Trasporti (2020).

rentables, podrían ver reducido su bienestar tras la liberalización, que tendría de esta forma un componente regresivo.

La evidencia más completa que existe sobre este fenómeno corresponde a **Reino Unido**. Se trata de un caso interesante, puesto que antes de la liberalización contaba con una extensa red de autobuses operada por el monopolista estatal NBC y porque la liberalización, al contrario que en el resto de países, afectó a todo el mercado, incluyendo el transporte regional y las zonas rurales, con la excepción de Irlanda del Norte y el transporte urbano de Londres.

La normativa liberalizadora permitió a las autoridades locales establecer subsidios para la operación de concesiones socialmente necesarias, facilitándoles ayudas estatales para cubrir este coste durante cuatro años.

Así, Bell y Cloke (1991) destacan que solo una pequeña parte de las rutas preexistentes en las zonas rurales de Gales se registraron para su explotación comercial. Las autoridades locales fueron capaces de mantener la oferta de autobuses en estas zonas licitando los servicios restantes a un coste igual o inferior al anterior a la desregulación, pero lo hicieron gracias a los fondos estatales percibidos, sin que los autores pudieran descartar una futura reducción de la oferta tras el cese de las transferencias estatales. Posteriormente, White y Robbins (2012) reportaron que las zonas de menor densidad de población y las zonas rurales vieron reducido el nivel de servicios ofertados en algunos casos.

Por su parte, con la información disponible para **Italia**, Beria et al. (2015) señalan que, tras la liberalización, el número de frecuencias se redujo ligeramente en las líneas que conectaban regiones del sur. Sin embargo, los autores no observaron una reducción del número de conexiones, que incluso habría aumentado en algunas regiones del Centro y del Sur (Calabria, Basilicata y la costa adriática).

Por último, la liberalización en **Francia** ha supuesto la creación de una red de autobuses de larga distancia con una cobertura importante. Sin embargo, en 2020, 6 de los 96 departamentos franceses no estaban conectados a esta red, estando servidos únicamente por la red regional. Por su parte, en 18 de los departamentos menos de un 20% de la población reside a menos de 10 km de una parada de la red estatal[361].

Por tanto, las experiencias muestran que la apertura del mercado, al eliminar los subsidios cruzados entre rutas rentables y no rentables hace necesaria la intervención administrativa a través de la declaración de obligaciones de servicio público financiadas mediante subsidios en aquellos lugares en donde no exista interés comercial. Es decir, en aquellas zonas anteriormente servidas por

[361] Autorité de Régulation des Transports (2020).

servicios financiados a través de subvenciones cruzadas, la liberalización hace explícito el coste de prestación del servicio y lo traslada desde los usuarios de líneas rentables hasta las AA.PP., lo que en última instancia puede causar un racionamiento de la oferta si esta no está dispuesta a asumir el coste.

6.2.5. Impacto sobre la variedad y calidad del servicio ofertado

La competencia entre operadores ha motivado la adopción de innovaciones que mejoran la calidad del servicio prestado y amplían la variedad de servicios disponibles para los usuarios.

Entre las posibles innovaciones destacan las relacionadas con la operación del servicio, como el confort del autobús, la disponibilidad de WiFi, la existencia de distintas clases dentro de los autobuses, o la variedad de servicios ofertados, como la oferta de servicios exprés, nocturnos o turísticos[362]. En las últimas liberalizaciones, destacan las innovaciones relacionadas con la digitalización, como la comercialización *online*, el desarrollo de aplicaciones móviles o de plataformas de transporte a demanda que agregan las solicitudes de usuarios independientes[363].

A su vez, la liberalización reduce la segmentación entre mercados previamente sujetos a regulaciones distintas, lo que ha impulsado el desarrollo de los servicios internacionales entre estos países, donde la flexibilidad del autobús permite conectar regiones pertenecientes a países distintos entre las que no existen alternativas de transporte como el ferrocarril[364].

6.2.6. Impacto intermodal

La liberalización del autobús interurbano en los países analizados ha supuesto un incremento de la competencia intermodal sobre el resto de modos de transporte.

A modo de ejemplo, Beria y Bertolin (2019) analizan los servicios de larga distancia en Italia y encuentran indicios de competencia entre el vehículo compartido, el autobús y el ferrocarril. Así, el mercado italiano presenta una cierta convergencia de tarifas, donde no es infrecuente encontrar billetes de ferrocarril más baratos que los del autobús sobre la misma ruta. La competencia entre el

[362] White y Robbins (2012), Guihéry (2019), Grimaldi et al. (2017), y Beria et al. (2018).

[363] Reynolds (2018).

[364] Reynolds (2018), Guihéry (2019).

ferrocarril y el autobús es mayor en las distancias cortas, donde la duración del trayecto es menor y el autobús es más competitivo.

Por su parte, Gremm (2018) analiza la política de tarificación de Deutsche Bahn en Alemania y encuentran un aumento de tarifas con descuento ofertadas allí donde sus servicios compiten con los del autobús. A la inversa, Beria et al. (2018) encuentran que las tarifas de autobús en Italia son un 7% inferiores cuando compiten con el ferrocarril de alta velocidad, y un 5% inferiores en el caso de servicios OSP, para las 100 rutas más demandas. Fageda y Sansano (2018) reportan reducciones de las tarifas de autobús de entre un 14% y un 17% para las conexiones entre las diez mayores ciudades de Reino Unido, Alemania, Italia, Francia, Suecia y España servidas en competencia con el ferrocarril.

La competencia y complementariedades entre los distintos modos son explotadas activamente por los operadores, siendo comunes los ejemplos de integración o cooperación entre modos. Estas actividades se producen en un contexto global de popularización del concepto de movilidad como servicio (*mobility-as-a-service*, MaaS), donde los usuarios valoran la posibilidad de resolver sus necesidades de transporte de puerta a puerta a través de una única plataforma que ponga a su disposición una amplia variedad de modos de transporte.

Destaca el caso de BlaBlaBus, operador surgido de la adquisición por parte de BlaBlaCar, la plataforma de vehículos compartidos, de OuiBus, la marca de autobuses de larga distancia del operador ferroviario francés SNCF, que ha adquirido a cambio una participación en BlaBlaCar.

Por otra parte, FlixBus ha entrado en el mercado ferroviario de larga distancia en Alemania y Suecia, a través de su marca FlixTrain, y ha lanzado recientemente su propia plataforma de coche compartido en Francia, FlixCar. La compañía está desarrollando una estrategia de transporte puerta a puerta, a través de la firma de un acuerdo con Uber en las principales ciudades alemanas y francesas[365].

Los elementos anteriores apuntan a una unificación de los mercados de transporte de larga distancia en Europa, propiciada por la liberalización del autobús y el ferrocarril, que están ampliando la oferta de servicios disponibles para el usuario.

[365] Guihéry (2019, pág. 9).

6.2.7. Efectos sobre la demanda de servicios

En última instancia, la mayor y más frecuente oferta de servicios, junto con el descenso de los precios, han incidido positivamente sobre la demanda, que se ha incrementado notablemente en los países analizados. Así, la demanda en Reino Unido se había incrementado un 63% a los 4 años de la liberalización, si bien la consolidación del monopolio de National Express y consiguiente incremento de tarifas redujo el aumento total a algo más de un 20% en 1996.

Por su parte, en Alemania la demanda creció más rápidamente que la oferta, donde el número de viajeros transportados se multiplicó por 10, hasta los 24 millones en 2016[366], que se habrían reducido tras la consolidación hasta 21 millones de viajeros en 2019[367].

En Italia, la demanda ha mostrado un patrón de crecimiento distinto a los anteriores. Así, el número de viajeros creció en torno a un 15%-18% entre 2014 y 2016[368], pero el crecimiento se habría acelerado hasta un 36% entre 2018 y 2019, de la mano de una reducción paulatina de los precios[369].

Por último, la demanda en Francia ha registrado un crecimiento muy fuerte, de entre un 66%-82% entre 2016 y 2019 en términos de viajeros y entre un 41%-54% en términos de viajeros-kilómetro[370].

Este crecimiento de la demanda incluiría tanto viajes inducidos por la reducción de tarifas o conveniencia de las conexiones ofertadas, como de un trasvase modal del ferrocarril o el vehículo privado. Así, Phillips (2017) estimaba, basándose en la experiencia en Alemania, que la Propuesta de liberalización de la Comisión Europea generaría un aumento de la demanda de servicios de autobús procedente en un 46% del ferrocarril, en un 40% del coche privado, en un 4% del avión y en un 10% de nueva demanda inducida.

6.3. Posible impacto de la liberalización en el mercado español

En este apartado se valoran los posibles efectos que tendría sobre el mercado de autobús de larga distancia español una eventual liberalización de los trayectos superiores a 100 km, análoga a la propuesta por la Comisión Europea, a la vista de las experiencias europeas presentadas en el apartado anterior.

366 De Haas y Schäfer (2017, pág. 2).

367 Fuente: Statista (2021).

368 Autorità di Regolazione dei Trasporti (2017), pág. 29.

369 Autorità di Regolazione dei Trasporti (2020).

370 Autorité de Régulation des Transports (2021).

6.3.1. Reorganización de los servicios

La reforma propuesta supondría la liberalización de todas las rutas con una longitud superior a 100 km, lo que tendría un impacto notable sobre la organización actual de las concesiones.

De facto, abriría a la competencia la mayoría de las concesiones estatales[371] y un buen número de las autonómicas[372]. La existencia, dentro de estas concesiones, de rutas con una distancia inferior entre paradas, implica que estas continuarían protegidas por las OSP existentes, pero la pérdida de la subvención cruzada procedente de las rutas más rentables – las que conectan las cabeceras de la concesión con un menor número de paradas – supondría un grave desequilibrio financiero para estas concesiones, que deberían replantearse para poder continuar prestando el servicio.

En su lugar, las líneas comerciales resultantes tras la liberalización unirían las principales capitales de provincia y localidades de interés turístico o económico. La desaparición de la prohibición de solapamiento de los contratos concesionales podría dar lugar a la aparición de nuevas conexiones no previstas por la red actual, reforzando los servicios no radiales, en el arco mediterráneo o cantábrico, y uniéndolos con corredores internacionales de viajeros procedentes de Francia o Portugal.

Con respecto a la situación anterior, es posible que las nuevas rutas comerciales eliminasen aquellas hijuelas y paradas cuyo beneficio económico no compense los desvíos y tiempos adicionales de espera[373]. Estas localidades podrían en su caso ser absorbidas por la red autonómica de concesiones. En los grandes entornos urbanos y metropolitanos, las concesiones actuales podrían estar en posición de absorber estas paradas sin grandes sobrecostes, al tratarse de concesiones superavitarias. Sin embargo, en entornos rurales o con menor densidad de población, esto supondría un incremento del coste de prestación del servicio, que recaería sobre las AA.PP. o el resto de usuarios.

Por su parte, la pérdida de conexiones directas con la red estatal probablemente causaría un incremento de los tiempos de viaje o trasbordos necesarios para

[371] En la actualidad, únicamente tres concesiones estatales tienen una longitud inferior a 100 km.

[372] Con la información disponible, un 20% de las concesiones autonómicas se verían afectadas, pero este porcentaje podría ser muy superior dada la falta de información sobre la longitud de las concesiones. Así, sólo 16 de las 96 posibles rutas entre las capitales de provincia peninsulares pertenecientes a la misma CC.AA. presentan una longitud inferior a 100 km.

[373] Morrison y Winston (1985).

realizar trayectos de larga distancia en estas localidades[374]. Sin embargo, un correcto diseño de las concesiones autonómicas podría mejorar la conexión con los municipios de la región, en beneficio de aquellos usuarios que utilizan las concesiones estatales para realizar trayectos de corta distancia.

En general, cabría esperar una mejora de eficiencia de la red que reduzca los costes globales de prestación del servicio y posiblemente los tiempos medios de viaje. A su vez, la reordenación de la red autonómica de concesiones supondría una oportunidad para evaluar los niveles actuales de provisión del servicio y ajustarlos a la demanda y la oferta modal existentes, evitando sobrecostes derivados de un exceso de capacidad o de frecuencias ofertadas o de solapamientos con la red de ferrocarril sujeta a OSP.

6.3.2. Estructura de mercado

La consecuencia más probable de una liberalización sobre la estructura de mercado es un aumento de la concentración[375]. En este sentido, la liberalización probablemente aceleraría la tendencia observada en el mercado en los últimos años, como consecuencia de la entrada de grandes operadores que competirían con ALSA y AVANZA. La capacidad de competir de los grandes operadores estatales con los nuevos entrantes se ve reforzada por el hecho de que no perciben subvenciones por los servicios estatales actuales[376]. No obstante, el mantenimiento de las concesiones en los trayectos inferiores a 100 km ayudaría a mantener una base de empresas con capacidad de establecer rutas en el mercado liberalizado de larga distancia y, así, ejercer presión competitiva. El mercado español, además, cuenta con numerosos operadores de servicios conexos, como los discrecionales, y un gran potencial de desarrollo en este ámbito debido, en buena medida, al dinamismo del turismo. Estos operadores también podrían ejercer presión competitiva entrando a operar en rutas de larga distancia.

A este respecto, cabe destacar que la experiencia en Italia, que partía de un sistema similar al español, apunta a una consolidación más pausada en relación a otros mercados europeos, donde los operadores con una gran implantación regional, como Monbús en Galicia, o Moventis en Cataluña, podrían contener la

[374] Se trata de un efecto común del establecimiento de redes *hub-and-spoke* (Morrison & Winston, 1985).

[375] Phillips (2017), pág. 292.

[376] Grimaldi et al. (2017).

expansión de los operadores nacionales en sus territorios, gracias a las ventajas de haber llegado primero.

Por último, como se ha argumentado en el apartado 6.2.1, existen varios factores que contribuyen a reducir el poder de mercado de los operadores, aun en presencia de concentración:

- Por una parte, la presencia de un gran número de operadores de menor tamaño e implantación regional proporciona una amplia base de competidores potenciales para los grandes grupos, impidiendo el ejercicio de su poder de mercado sobre rutas individuales. Tras la liberalización, la existencia de esta base de operadores estaría asegurada por la pervivencia del sistema concesional autonómico, la tendencia a la subcontratación de operaciones propia de los grandes grupos empresariales y la importancia en España de ciertos mercados nicho, como el transporte turístico.
- La competencia intermodal que ejercen en España el ferrocarril, gracias al elevado desarrollo de la red ferroviaria y el transporte compartido, que cuenta con una elevada implantación en el mercado español, especialmente entre los jóvenes.

6.3.3. Impacto sobre las tarifas

El efecto más directo de la liberalización en España sería la reducción de las tarifas de los servicios comerciales, por dos motivos:

- Por una parte, dadas unas condiciones adecuadas de competencia en el mercado, las tarifas descenderían en el importe del subsidio cruzado, al no tener que subvencionar la prestación de servicios deficitarios.
- Por otra parte, las ganancias de eficiencia gracias a las economías de escala y alcance adquiridas por los operadores tras la liberalización permitirían una mayor reducción de las tarifas[377].

A la vista de las experiencias europeas, la evolución de los precios podría registrar un mínimo muy marcado tras la liberalización, con un retroceso parcial tras la consolidación del mercado, en caso de que las condiciones de competencia repliquen la experiencia en Francia, con una competencia potente y dinámica entre los grandes operadores nacionales; o podría seguir una tendencia a la baja más progresiva, similar a la italiana, conforme la competencia

[377] Gaggero et al. (2019, pág. 27) analizan la política de tarificación de FlixBus en Alemania, y encuentran indicios de un traslado de las economías de escala del operador a las tarifas aplicadas a los usuarios.

vaya penetrando en los distintos mercados regionales. En cualquiera de los casos se esperaría una reducción de las tarifas como consecuencia de la mayor competencia, como también se ha observado en los pocos casos de concurrencia de concesiones sobre el mismo trayecto en el sistema concesional español[378].

Por último, es probable que, tras la liberalización, los operadores introduzcan sistemas de tarificación dinámicos, como se ha observado en otros países[379]. En este sentido, la ausencia de una tarifa estable podría ser percibida negativamente por los usuarios del servicio. Sin embargo, la variación dinámica de las tarifas permite a los operadores incrementar las ratios de ocupación de los autobuses, reduciendo de esta forma los costes unitarios de operación y los precios para los usuarios.

Así, Gaggero et al. (2019) analizan la política de tarificación de FlixBus en Alemania y encuentran que las tarifas se incrementan conforme se agotan los asientos disponibles en el autobús y descienden conforme se aproxima la fecha de partida, pero, a diferencia de las aerolíneas, no responden con aumentos para capturar el excedente de los viajeros de última hora, lo que los autores atribuyen a la gran sensibilidad al precio que presentan los usuarios de autobuses de larga distancia.

6.3.4. Impacto sobre las frecuencias, la calidad y la variedad de servicios ofertados

Una de las regularidades empíricas observadas en los procesos de liberalización europeos son las mejoras de las frecuencias del servicio, la innovación en el mercado y el desarrollo de servicios conexos tras la liberalización.

En este sentido, la competencia entre operadores previsiblemente provocaría un aumento de las frecuencias atendidas, con el objeto de posicionarse en el mercado, en especial durante la expansión inicial. Por su parte, es probable que los competidores repliquen en España las innovaciones introducidas en el resto de mercados europeos, como la posibilidad de reserva de asiento, el desarrollo

[378] Crespo (2009) encuentra reducciones de entre un 25% y un 50% en las tarifas de los concesionarios en los casos de concurrencia de concesiones sobre los trayectos de Madrid-Pamplona, Madrid-Logroño, San Sebastián-Vitoria o San Sebastián-Bilbao (Crespo, 2009, págs. 21-24).

[379] Por ejemplo, en Italia y Alemania (Grimaldi, Augustin, & Beria, 2017) o Reino Unido (White & Robbins, 2012).

de aplicaciones móviles, o la oferta de servicios puerta a puerta, que actualmente ofertan un número reducido de operadores.

Por último, la liberalización eliminaría la necesidad de establecer restricciones y segmentar los servicios de autobús internacional, discrecional, turístico, y, en cierta medida, regular de uso especial. Como consecuencia, es probable que se produjera el crecimiento de estos segmentos, asociados a la celebración de eventos, o al turismo internacional, lo que a su vez podría causar efectos de arrastre sobre otras industrias, como el turismo o la hostelería.

6.3.5. Impacto intermodal

La liberalización del autobús de larga distancia incrementaría la competencia ejercida por este modo de transporte sobre los servicios comerciales de transporte de viajeros en ferrocarril, favoreciendo una liberalización efectiva de este sector. De este modo, la coincidencia temporal de ambas liberalizaciones favorecería una transición a una ordenación de los servicios más eficiente.

De la misma forma, la liberalización del autobús permitiría a los operadores competir en mejores condiciones con el coche compartido, o con los nuevos servicios de ferrocarril de alta velocidad, que podrían captar un gran número de viajeros en las rutas habitualmente más rentables.

La liberalización supondría, a su vez, una oportunidad para reevaluar la oferta de servicios ferroviarios sujetos a OSP, analizando su necesidad y la posibilidad de prestarse a través de modos alternativos con mayor eficiencia en costes, como el autobús comercial o sujeto a OSP.

Por último, la liberalización del autobús, junto con la de otros modos de transporte, facilitaría el desarrollo de opciones multimodales de transporte de viajeros por las empresas privadas. Esto contribuiría a incrementar la oferta de servicios disponible para los usuarios, incrementando su bienestar. En este sentido, para mejorar las complementariedades entre modos de transporte, sería conveniente asegurar el acceso de los operadores de autobús de larga distancia a las estaciones e intercambiadores multimodales.

6.3.6. Impacto sobre la demanda

La liberalización del autobús interurbano podría incrementar notablemente la utilización de los servicios, gracias a la menor tarifa, la mayor disponibilidad de frecuencias y una mejor complementariedad con otros modos de transporte. A su vez, este efecto podría extenderse a la red autonómica concesional, con una

mayor demanda inducida por la liberalización estatal en aquellas líneas que establecieran conexiones con la red de larga distancia.

6.4. Retos para la liberalización efectiva del autobús interurbano

El presente apartado analiza los posibles retos y obstáculos que sería necesario abordar para garantizar una correcta liberalización del transporte interurbano en autobús en España.

6.4.1. La prestación del servicio en las líneas deficitarias

Como se ha expuesto en el apartado 6.3.1, la liberalización traería consigo una reordenación de las concesiones dependientes de las CC.AA. para asumir la prestación del servicio en localidades no cubiertas por el mercado libre. Como consecuencia, es previsible que los costes de provisión del servicio aumentasen en un gran número de autonomías. El Anexo VII contiene una estimación preliminar de los costes que esto podría suponer para las AA.PP., que sugiere que la financiación necesaria podría situarse en un rango de entre 270 y 300 millones de euros, dependiendo del porcentaje de trayectos de 100 kilómetros o menos que recibirían soporte.

Experiencias similares en Reino Unido sugieren que la insuficiencia de la financiación puede conducir a una reducción del servicio y un perjuicio para los habitantes de estas localidades, que no se beneficiarían de la reforma.

Por ello, las AA.PP. deberían contar con financiación suficiente para asegurar la conectividad y cohesión de todo su territorio. Las autoridades deberán valorar cuál es la fórmula más adecuada para garantizar la financiación de los servicios. A este respecto, se recuerda que los principios de la regulación eficiente requieren que las medidas adoptadas respeten la competencia entre los distintos modos de transporte disponibles para los usuarios. De esta manera, se debe evitar discriminar entre los distintos medios de transporte, con independencia del tipo de vehículo, o su titularidad, ya sea pública o privada, salvo que existan razones imperiosas de interés general que así lo justifiquen.

En todo caso, es necesaria una coordinación estrecha entre Estado y CC.AA., y entre las propias autonomías, para identificar y garantizar aquellos servicios socialmente deseables que no sean prestados en el mercado.

6.4.2. La gestión y el régimen de acceso a las estaciones

La experiencia de la liberalización en Reino Unido, donde el operador incumbente contó con una ventaja frente a los nuevos entrantes al mantener el acceso a las principales estaciones de viajeros, apunta a la necesidad de garantizar el acceso de los nuevos entrantes a la red de estaciones, para poder operar y comercializar sus servicios en condiciones no discriminatorias.

La experiencia previa de la CNMC[380] sugiere que la gestión de algunas estaciones de autobuses por operadores de transporte puede dar lugar a comportamientos estratégicos y denegaciones de acceso, que impedirían el correcto desarrollo del mercado liberalizado.

Por este motivo, se considera importante reiterar la recomendación expuesta en el apartado 4.3.4, de reforma de la LOTT para regular el procedimiento de acceso a las estaciones de autobuses, en línea con lo previsto en la Propuesta de modificación del Reglamento 1073/2009 de la Comisión Europea[381].

Asimismo, para garantizar la eficiencia en la gestión de las estaciones y que se dé cabida al mayor número de operadores posible, sería necesario que, cuando las AA.PP. recurran a la gestión indirecta de las estaciones, la adjudicación se realice a través de licitaciones públicas, evitando la adjudicación directa salvo en casos excepcionales. La licitación periódica de las estaciones de autobuses debería incluir incentivos para fomentar una gestión eficiente y un adecuado mantenimiento de las estaciones, en beneficio de sus usuarios.

6.4.3. La separación contable y transparencia en la gestión de servicios sujetos a OSP

Tras una eventual liberalización, los servicios comerciales convivirían junto con las concesiones autonómicas. Estas concesiones se operan a menudo a cambio de compensaciones, que, al no haber sido objeto de licitación, podrían ser excesivas. La existencia de una sobrecompensación en el mercado concesional podría distorsionar la competencia en el mercado libre, donde el operador en cuestión podría utilizar el exceso de remuneración para competir de una forma más potente.

Por este motivo, en caso de una liberalización del mercado, sería necesario que las CC.AA. procedieran a licitar sus concesiones para evitar excesos de

[380] Véase el expediente 627/07 Estación Sur de Autobuses (CNC, 2007).

[381] Artículos 5 y siguientes de la Propuesta de Reglamento del Parlamento europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento CE n.º 1073/2009, relativo a las normas comunes de acceso al mercado internacional de los servicios de autocares y autobuses.

compensación que pudieran afectar al mercado libre. Asimismo, los operadores de estos servicios deberían cumplir con las obligaciones de separación contable previstas en el Anexo del Reglamento 1370/2007. El hecho de que estas obligaciones no sean aplicables a las concesiones adjudicadas con anterioridad a la entrada en vigor del Reglamento pone de manifiesto la importancia de licitar los contratos caducados, para garantizar que la ejecución cumple con todas las garantías previstas en el mismo.

6.4.4. El conflicto entre servicios comerciales y concesiones

La propuesta de liberalización de la Comisión Europea[382] permite a los Estados miembros la posibilidad de denegar una autorización de servicio comercial de menos de 100 km si compromete la estabilidad económica de un contrato de servicio público existente. De esta forma se pretende proteger la viabilidad económica de los servicios sujetos a OSP.

El conflicto entre un nuevo servicio comercial y una OSP existente debe ser analizado por la autoridad competente conforme a un test de equilibrio económico, análogo al vigente en el sector ferroviario[383], que verifique la existencia de una incidencia financiera sustancial sobre el equilibrio económico del contrato. En este caso, la autoridad podrá proponer la modificación de las paradas o el recorrido del servicio comercial o, en última instancia, denegar la solicitud.

En este sentido, para evitar restringir en exceso el desarrollo de los nuevos servicios tras la liberalización, las autoridades deberían reevaluar la necesidad de prestar los servicios a través de concesiones y declarar las obligaciones de servicio público pertinentes, justificando la ausencia de interés económico, de conformidad con el Reglamento 1370/2007. De esta forma, se reforzaría la seguridad jurídica de los operadores del mercado liberalizado y se garantizaría una adecuada gestión de los conflictos. En particular, podría ser recomendable reevaluar la oferta actual de concesiones, ya que podría no resultar proporcionada la imposición de obligaciones de servicio público sobre las líneas de larga distancia para cubrir desplazamientos que, por su naturaleza, responden a necesidades de desplazamiento de tipo local y regional.

[382] Propuesta de Reglamento del Parlamento europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento CE n.º 1073/2009, relativo a las normas comunes de acceso al mercado internacional de los servicios de autocares y autobuses.

[383] (Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, CNMC, 2020).

6.4.5. La competitividad de los operadores de menor tamaño

Para una liberalización efectiva del autobús interurbano, es imprescindible crear las condiciones adecuadas para que los operadores puedan competir en igualdad de condiciones.

A la vista de las experiencias europeas de liberalización, un elemento clave para asegurar la competencia en el mercado a pesar de la consolidación es la existencia de una base de operadores de menor tamaño que presenten una amenaza creíble de competencia para los grandes operadores. El mercado español cuenta con la ventaja de la existencia de un gran número de operadores de pequeño y mediano tamaño presentes tanto en el mercado concesional como en los mercados conexos, que constituyen una importante base de competidores para los grandes operadores, sobre todo a nivel regional. El mantenimiento de las concesiones en los servicios de menos de 100 km facilitaría el mantenimiento de la base de operadores. Además, la eliminación de las limitaciones actuales que se aplican a los operadores de mercados conexos podría ayudar a desarrollar la actividad y capacidad competitiva de estas empresas.

Sin embargo, resulta habitual en los mercados liberalizados que los operadores de plataforma actúen como intermediadores entre los pequeños operadores y la demanda, lo que a su vez les proporciona importantes ventajas informativas, que incrementan su poder negociador y debilitan la posición de los operadores alternativos. La accesibilidad a los datos de operación de los servicios se convierte de esta forma en una importante variable de competitividad, que puede condicionar el éxito de la liberalización. Por ello, en una eventual liberalización, será necesario supervisar las relaciones comerciales entre los grandes operadores y los de menor tamaño, asegurando que se producen en condiciones que garanticen la competencia en el mercado.

6.4.6. Supervisión de la liberalización y vigilancia de las condiciones de competencia en el mercado

Tras la liberalización, los mercados analizados han exhibido un importante dinamismo, donde la estructura de mercado y las condiciones de competencia han variado notablemente en un corto periodo de tiempo. Dada la relevancia del sector para los individuos de menor renta, y para asegurar la cohesión del territorio, las autoridades deberían realizar un seguimiento cercano del sector tras la reforma.

En este sentido, se debería crear un regulador sectorial independiente, en línea con lo previsto en la Propuesta de modificación del Reglamento 1073/2009 de la

Comisión Europea[384], para supervisar el proceso de liberalización y resolver los conflictos que pudieran darse en el acceso a las estaciones, o entre servicios comerciales y sujetos a OSP. Como se ha argumentado en el apartado 4.3.4.3, la existencia de un vínculo entre las autoridades que deban autorizar los nuevos servicios comerciales y las responsables de planificar el transporte sujeto a OSP podría dificultar la entrada en el mercado liberalizado. La atribución a una autoridad independiente de las funciones de autorización de los nuevos servicios y de realización del test de equilibrio económico propuesto en el apartado 6.4.4 resolvería este problema[385].

En última instancia, la CNMC y las autoridades de competencia autonómicas deberían supervisar las condiciones de competencia en el mercado, en especial las relaciones contractuales existentes entre los operadores, las operaciones de concentración horizontal que se lleven a cabo, teniendo en cuenta la competencia en mercados conexos, como el mercado concesional autonómico o el turístico, por su importancia para la competencia en el mercado liberalizado.

[384] Artículo 3 bis de la Propuesta de Reglamento del Parlamento europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento CE n.º 1073/2009, relativo a las normas comunes de acceso al mercado internacional de los servicios de autocares y autobuses.

[385] Es la situación vigente en Francia y Portugal, donde estas funciones corresponden a dos autoridades independientes, l'Autorité de régulation des transports francesa, o l'Autoridade da Mobilidade e dos Transportes portuguesa. El Anexo VI contiene una comparativa europea de las autoridades reguladoras del transporte de viajeros en autobús.

7. CONCLUSIONES

El presente estudio ha analizado el sector del transporte interurbano regular de viajeros en autobús en España. Del análisis presentado pueden extraerse las siguientes conclusiones.

En primer lugar, el proceso de licitación impulsado inicialmente por el MITMA, y recientemente por algunas CC.AA., ha tenido un impacto positivo sobre la eficiencia de las concesiones licitadas y su gestión.

Sin embargo, los beneficios de las licitaciones se han visto limitados por la incidencia de una serie de factores:

- Las restricciones en el diseño de los pliegos de licitación, que han obstaculizado la competencia en los concursos convocados, reduciendo las ganancias de eficiencia obtenidas por la licitación y facilitando la renovación de los contratos por sus antiguos titulares.
- El escaso número e importancia cuantitativa de las concesiones licitadas, como consecuencia de las prórrogas implementadas por algunas AA.PP., los retrasos en la convocatoria de nuevas licitaciones y la modificación sustancial de los contratos en ausencia de licitación.

En segundo lugar, el sistema concesional de transporte de viajeros en autobús muestra una serie de limitaciones intrínsecas al modelo, consecuencia de las dificultades asociadas a la planificación administrativa de los servicios, a las ventajas informacionales de los operadores actuales de las rutas frente a las AA.PP. responsables y sus potenciales competidores, y a la litigiosidad de los operadores, cuya competencia por las concesiones se traslada del mercado a los tribunales. Estas limitaciones reducen tanto la eficiencia de prestación de los servicios de transporte regular como la de otros servicios conexos, cuya actividad se ve restringida por la segmentación de los mercados impuesta para impedir toda concurrencia con las concesiones.

Los factores anteriores se retroalimentan mutuamente, por cuanto la concesión de subvenciones ligadas a la explotación de concesiones no licitadas puede distorsionar los procesos de licitación que se convoquen, y la unificación y concentración de líneas en manos del mismo operador refuerza la probabilidad de renovar su contrato en una futura licitación. A su vez, la concentración de concesiones y el aumento del tamaño de los operadores consolida sus ventajas informacionales frente al resto de competidores, y también su capacidad de influencia sobre las AA.PP.

Las deficiencias intrínsecas al modelo concesional, unidas al escaso avance de las licitaciones en los más de 30 años de vigencia de la LOTT, justifican el

análisis de posibles alternativas al modelo. Así, en Europa se vienen produciendo una serie de liberalizaciones que han tenido un impacto positivo para los consumidores y en las que, además, se han adoptado las salvaguardias necesarias para proteger los servicios públicos de corta y media distancia.

En este contexto, la CNMC ha realizado un análisis preliminar de las oportunidades y retos que supondría una liberalización parcial del mercado. El análisis destaca las importantes ganancias que se podrían obtener en términos de menores tarifas, mayor número de frecuencias y conexiones, y para la eficiencia conjunta de la red de transporte. Por otro lado, tras la liberalización sería necesario abordar los retos que podrían derivarse de un aumento de la concentración en el mercado y de la concurrencia entre servicios comerciales y los sujetos a Obligaciones de Servicio Público.

Por todo ello, la CNMC considera que es necesario avanzar en el proceso de liberalización de los servicios regulares de transporte de viajeros por carretera, introduciendo la competencia en el mercado para los servicios de distancias superiores a los 100 km.

A continuación, se presentan una serie de recomendaciones para garantizar una liberalización efectiva del transporte de viajeros por carretera, mejorar el sistema concesional y asegurar unas condiciones de competencia adecuadas en las licitaciones.

8. RECOMENDACIONES

El presente apartado recoge las recomendaciones principales que, a juicio de la CNMC, deberían adoptarse para promover la competencia en el mercado de transporte regular de viajeros en autobús, fomentando así un funcionamiento eficiente del mercado y un aumento del bienestar de sus usuarios.

PRIMERA. Liberalizar los servicios de transporte de viajeros en autobús para distancias superiores a 100 kilómetros

La escasa implantación de la competencia por el mercado en España, los problemas asociados a la gestión administrativa y las limitaciones intrínsecas al sistema concesional suponen un sobrecoste para usuarios y AA.PP. en forma de una menor eficiencia de gestión, que pone en cuestión el modelo actual. A la vista de las experiencias internacionales analizadas, la liberalización podría conllevar importantes beneficios para los usuarios del servicio, en términos de menores precios, mayor número de frecuencias, conexiones y calidad del servicio ofertado. Asimismo, favorecería un diseño más eficiente de la red de transporte público y el desarrollo del transporte multimodal de viajeros por las empresas privadas.

Teniendo en cuenta estos factores, la CNMC considera necesario abordar la liberalización de los servicios regulares de transporte de viajeros en autobús de más de 100 kilómetros, adoptando un modelo de competencia en el mercado, en línea con la propuesta por la Comisión Europea en la Propuesta de modificación del Reglamento 1073/2009, o con la reciente liberalización en Francia[386].

Además, con el fin de asegurar una liberalización efectiva que promueva la competencia entre los operadores en beneficio de los usuarios del servicio, la CNMC propone las siguientes recomendaciones:

Establecer un organismo regulador independiente

La liberalización del transporte interurbano de viajeros en autobús en distancias de más de 100 kilómetros previsiblemente conllevará una serie de retos en

[386] El artículo 48 del Anteproyecto de Ley de Movilidad Sostenible prevé que "*en los servicios de transporte regular de viajeros por carretera de competencia estatal, de manera motivada, el Consejo de Ministros podrá autorizar la prestación del servicio en régimen de libre competencia en las rutas propuestas por el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana pudiendo, no obstante, imponer a los operadores que presten dichos servicios determinadas obligaciones, en virtud del procedimiento que se establezca reglamentariamente*".

relación con, entre otros aspectos, los conflictos entre las concesiones y el mercado liberalizado, y el acceso a las estaciones.

Por ello, siguiendo el ejemplo de países como Francia o Portugal y la Propuesta de modificación del Reglamento 1073/2009 de la Comisión Europea, la CNMC considera necesario que la liberalización se acompañe de la creación de un organismo regulador independiente. Este regulador estaría encargado de supervisar la evolución del mercado tras la liberalización y de resolver los conflictos que puedan surgir entre el mercado liberalizado y el sujeto a obligaciones de servicio público (OSP), o en el acceso a las infraestructuras, sin perjuicio de las competencias de la CNMC en materia de defensa de la competencia.

A este respecto, debería asegurarse la plena independencia del nuevo regulador sectorial respecto a las concesiones y servicios públicos existentes, a fin de garantizar la seguridad jurídica de los operadores del mercado libre y el respeto de los principios de transparencia y no discriminación.

La existencia de competencia entre los distintos modos de transporte, junto con la necesaria coordinación e integración multimodal de la red de transporte público, aconsejan la atribución de estas funciones a un órgano con competencias regulatorias sobre otros modos de transporte.

Por último, la coexistencia en la actualidad de un mercado libre, integrado por los servicios internacionales, turísticos, discrecionales y regulares de uso especial, con el sistema concesional, aconseja la creación de un regulador de estas características que supervise los conflictos que puedan darse entre los distintos segmentos, incluso en ausencia de una liberalización de los servicios regulares de media y larga distancia.

Regular la gestión de los conflictos entre los servicios liberalizados y los sujetos a OSP

Tras la liberalización, deberá asegurarse una adecuada gestión de los conflictos entre los servicios liberalizados y los sujetos a OSP, tanto los de corta distancia como los de media y larga distancia cuya cobertura no quede garantizada por el mercado.

El arbitraje de estos conflictos debería recaer sobre el regulador sectorial anteriormente propuesto, asegurando así su independencia respecto a la Administración Pública que financia la OSP afectada por el servicio comercial. Asimismo, su resolución debería basarse sobre un test de equilibrio económico que verifique que el servicio comercial incide de forma sustancial sobre el

equilibrio económico de la concesión en vigor sujeta a OSP, calculado conforme a una metodología pública, que dé seguridad jurídica a los operadores.

Reevaluar la cobertura actual de servicios sujetos a OSP y garantizar su financiación

Es probable que la liberalización de los servicios de más de 100 kilómetros conlleve la pérdida de frecuencias o conexiones para algunos trayectos de menor demanda. En estos casos, las AA.PP. pueden declarar nuevas OSP para garantizar la prestación de aquellos servicios cuya cobertura sea considerada de interés general, incorporándolas a concesiones existentes o diseñando nuevas concesiones.

A la hora de declarar nuevas OSP, las AA.PP. deberán respetar los límites a la intervención pública recogidos en el Reglamento 1370/2007, limitándose a aquellos servicios no atendidos por los operadores del mercado libre según su interés comercial. La efectividad de la liberalización depende de que las AA.PP. constaten la falta de interés comercial de los servicios OSP que se declaren, ya que una cobertura demasiado amplia de los mismos restringirá el desarrollo de la red de servicios comerciales de más de 100 kilómetros.

En este sentido, y para materializar las ganancias de eficiencia derivadas de la liberalización, la intervención se debe basar en la necesidad social del servicio propuesto, que puede no coincidir necesariamente con el nivel de servicios existente antes de la liberalización.

Excepcionalmente, la regulación podría admitir la declaración de una OSP para un trayecto superior a 100 kilómetros que conecte núcleos de población aislados con nodos de transporte cercanos dentro de la misma provincia, cuando haya razones de interés general y la escasa demanda de este servicio no suscite el interés comercial de los operadores.

Mantener servicios sujetos a OSP en trayectos de menos de 100 km también ayudaría a mantener una base variada de operadores, con capacidad de ejercer presión competitiva en los trayectos liberalizados de larga distancia.

Por último, ante la desaparición de la subvención cruzada entre los servicios rentables y no rentables resultará necesario que las AA.PP. adopten un marco regulatorio para la financiación de los servicios sujetos a OSP. Este marco debería garantizar la estabilidad de la financiación y no discriminar ni distorsionar la competencia entre las distintas opciones de movilidad disponibles para los usuarios, salvo que existan razones imperiosas de interés general que así lo justifiquen.

Evitar los subsidios cruzados entre las concesiones y los servicios comerciales

Es necesario asegurar la transparencia y separación contables en la gestión de servicios OSP por parte de los concesionarios, de forma que estos no puedan derivar ventajas competitivas o subsidios cruzados que distorsionen la competencia en el mercado libre.

En última instancia, la CNMC recuerda que la mejor forma de evitar la aparición de subsidios cruzados es garantizar que la remuneración percibida por los concesionarios se determine conforme a un procedimiento competitivo, en el que la compensación a percibir de la Administración es uno de los principales criterios de adjudicación. Por ello, se invita a observar, conjuntamente con esta recomendación, las recogidas más adelante sobre la mejora del diseño de los pliegos de licitación y de la gestión del sistema concesional.

Reformar el régimen de acceso a las estaciones

La liberalización exigirá que los operadores del mercado accedan a las estaciones de autobuses en las mismas condiciones que los concesionarios. En este sentido, la gestión de las estaciones por operadores de autobús puede dar lugar a problemas en el acceso a estos servicios.

Por este motivo, se recomienda modificar la LOTT para regular un procedimiento de acceso a las estaciones que garantice unas condiciones de acceso justas, equitativas, no discriminatorias y transparentes para todos los operadores, en línea con lo previsto en la Propuesta de modificación del Reglamento 1073/2009 de la Comisión Europea.

Sería deseable que la nueva normativa limitara los supuestos de integración vertical en la operación de servicios de transporte y gestión de la estación por un mismo operador. En el corto plazo, durante los plazos de vigencia de las concesiones de gestión actuales, se recomienda exigir la separación jurídica, contable y funcional de las actividades de gestión de la infraestructura y operación del servicio.

A su vez, para impulsar la eficiencia en la gestión de las estaciones y maximizar la capacidad de la infraestructura, cuando se recurra a la gestión indirecta de la estación, la adjudicación se debería realizar a través de un procedimiento abierto, reservando la adjudicación directa para situaciones excepcionales. El procedimiento de adjudicación debería tener un plazo razonable, tras el cual se

abriría de nuevo el proceso de adjudicación, fomentando la competencia entre licitadores y premiando aquellas ofertas más eficientes y beneficiosas para los usuarios de la estación.

El organismo regulador independiente propuesto debería supervisar la correcta aplicación de esta normativa, resolviendo las diferencias que pudieran surgir en relación con el acceso.

Por último, la CNMC considera que esta reforma es necesaria incluso en caso de que las AA.PP. decidan mantener el sistema concesional actual, dada la coexistencia de este sistema con un mercado liberalizado y los antecedentes de conflictos relativos al acceso a las estaciones.

Promover la competitividad de los operadores de menor tamaño

La liberalización efectiva de los trayectos en autobús de más de 100 kilómetros requiere la existencia de una base de operadores de menor tamaño que ejerza una presión competitiva sobre los mayores operadores. En España, existe una base amplia de operadores de todos los tamaños tanto en el ámbito del transporte regular como en los servicios conexos, con capacidad de mantener o elevar su actividad tras la liberalización y ejercer presión competitiva. La capacidad de estos operadores para ejercer esta presión dependerá de las posibles relaciones contractuales que mantengan con los grandes operadores que subcontraten sus servicios y de la accesibilidad de los datos de operación y demanda de los servicios que operen.

A este respecto, para lograr una competencia adecuada en el sector, es necesario:

- Que los operadores de plataforma permitan a los operadores con los que subcontratan el acceso a los datos que se generen en el contexto de la operación del servicio.
- Que los operadores de plataforma no impidan a los operadores con los que subcontratan contratar la prestación de servicios con terceros.

SEGUNDA. Mejorar el diseño de los pliegos de licitación para eliminar barreras a la competencia

Con independencia de que se adopte la liberalización de los servicios de transporte de más de 100 kilómetros, es recomendable que las AA.PP. mejoren el diseño actual de los pliegos de licitación para asegurar unas condiciones de

competencia adecuadas en los concursos, que beneficien a AA.PP. y usuarios, y mitiguen las distorsiones en mercados conexos y, en su caso, en el mercado liberalizado. En particular, los pliegos deberían observar los siguientes elementos:

Fomentar la división en lotes

El diseño de las concesiones debe responder a criterios de eficiencia en la prestación del servicio. En este sentido, las AA.PP. deberían abstenerse de aumentar el tamaño de las concesiones existentes, a través de la unificación o agrupación de contratos, que no estén justificadas bajo estrictos criterios de eficiencia.

Estos criterios deben quedar acreditados y cuantificados en el proyecto de unificación o de explotación del contrato y deben superar los perjuicios para el interés general que supone la reducción del número de concesiones disponibles y consiguiente aumento de la concentración, y la reducción del número de licitadores que cumple con los requisitos de solvencia técnica y económica necesarios para presentar su oferta.

Las AA.PP. deberían solicitar un informe a la CNMC o a las autoridades autonómicas de la competencia, con carácter previo a la publicación de los pliegos, que analice el impacto de estas operaciones sobre la competencia. Por último, las AA.PP. deberían realizar una evaluación posterior de los resultados para analizar si se han producido las ganancias de eficiencia esperadas, e informar el diseño futuro de la red de transporte.

Favorecer una menor duración de los contratos

La duración del contrato debe responder a un equilibrio entre la recuperación de las inversiones a las que debe hacer frente el contratista y la necesidad de licitar los servicios periódicamente, para garantizar que el usuario se beneficia de la tarifa y expediciones más ventajosas. Una duración excesiva genera ineficiencias en forma de una menor presión competitiva sobre el concesionario actual y una menor capacidad de adaptación de la oferta del servicio a cambios imprevistos en la demanda.

La CNMC considera que, teniendo en cuenta el carácter recuperable de la mayor parte de las inversiones efectuadas por los concesionarios, deberían favorecerse duraciones de los contratos más reducidas. Esto es especialmente recomendable de persistir el contexto actual de incertidumbre sobre la demanda

de las concesiones, lo que permitiría replantear los servicios en un futuro próximo, de acuerdo con la nueva evolución de la demanda, los mapas de servicios actualizados, y los objetivos de descarbonización y transición energética fijados por las AA.PP. Por último, las AA.PP. deberían adaptar la duración de los contratos a las características particulares de cada concesión, evitando adoptar el plazo máximo permitido por la ley con carácter general para todas las concesiones.

Eliminar las obligaciones de adscripción de flota y personal

La CNMC considera que las obligaciones de adscripción de flota y personal a las concesiones no son necesarias para asegurar la adecuada prestación del servicio, impiden o restringen la capacidad del contratista de gestionar los factores productivos para obtener ganancias de eficiencia y pueden suponer ventajas competitivas para el operador de la concesión, causando graves distorsiones sobre las licitaciones y la competencia en mercados conexos al transporte regular de uso general. Por ello, se recomienda a las AA.PP. su eliminación.

En lo relativo a la obligación de subrogación del personal del contratista anterior, las AA.PP. deberían realizar una interpretación restrictiva del Acuerdo marco estatal, asegurando que únicamente se obligue a subrogar al personal, conductor o no conductor, efectivamente empleado en la misma, de acuerdo con las normas de transparencia y separación contables del Reglamento 1370/2007.

La CNMC recuerda que la normativa laboral no está excluida *per se* de la aplicación de las normas de competencia, que serán aplicables en aquellas situaciones en que el operador vigente utilice la adscripción de personal de forma estratégica para restringir la competencia en las licitaciones.

Relajar los requisitos de solvencia técnica y económica exigidos

Algunos aspectos de los requisitos de solvencia técnica y económica comúnmente exigidos en los pliegos pueden resultar en la exclusión de operadores competitivos, o suponer barreras a la entrada o al crecimiento de las empresas del sector.

En primer lugar, la exigencia de un número mínimo de años, normalmente tres, de experiencia previa para acreditar la solvencia técnica restringe la entrada de nuevos operadores en el mercado, obligándoles a concurrir en UTE con operadores ya establecidos. La CNMC considera que la exigencia de experiencia

previa debería ser excepcional y reservarse a aquellos casos en los que la complejidad técnica del servicio así lo justifique. En todo caso, el número de años de experiencia exigidos debería ser el mínimo indispensable y debería garantizarse una vía alternativa para acreditar la solvencia técnica para los nuevos entrantes que carezcan de experiencia en el sector, acreditando la disponibilidad de medios humanos o materiales suficientes para hacer frente a sus obligaciones frente a la Administración.

Por su parte, la exigencia de que se hayan operado un número mínimo de servicios determinados a lo largo de varios años supone una desventaja para los operadores del mercado liberalizado, cuyas operaciones carecen de la estabilidad del transporte regular, lo que podría matizarse tomando el promedio de los servicios operados durante el plazo considerado.

En segundo lugar, es recomendable relajar los criterios de admisibilidad de la experiencia previa que se considera relevante. Los pliegos deberían valorar la experiencia de los operadores de los segmentos de transporte en autobús liberalizados, como el turístico o el discrecional, evitando definiciones demasiado estrictas que solo consideren el transporte regular o de uso general. Asimismo, los parámetros objetivos empleados para cuantificar la solvencia técnica del operador deberían estar directamente relacionados con el *output* de la prestación, como los kilómetros anuales recorridos, en lugar de con los factores productivos utilizados, como el número de vehículos adscritos, ya que guardan una mayor relación con el objeto del contrato y presentan un menor margen para la manipulación por el concesionario.

Por otro lado, las AA.PP. deberían reconsiderar los umbrales cuantitativos fijados para acreditar la solvencia técnica, evitando la exigencia de experiencia en la prestación de contratos con “un número igual o superior” de vehículos, para favorecer el crecimiento de las empresas del sector. En su lugar, se recomienda admitir la operación de servicios que, aunque tengan una importancia cuantitativa inferior al servicio licitado, puedan presentar una complejidad técnica similar o equivalente.

En lo referente a la acreditación de la solvencia económica, se recomienda la admisión de una variedad de formas alternativas de acreditación, para no discriminar entre operadores con una capacidad económica suficiente. Así, además de los criterios relativos al patrimonio neto o el volumen de negocio de la empresa, las AA.PP. deberían valorar la presentación de avales o seguros profesionales por la cuantía exigida y documentos equivalentes.

Por último, en ambos casos se recomienda valorar de forma cumulativa la solvencia técnica y económica de las UTEs, para no situarlas en una posición de desventaja frente a las empresas de mayor tamaño.

Garantizar una correcta valoración de la oferta económica y técnica

La oferta económica, entendida como aquella que valora la tarifa, el número de expediciones, o los determinantes de la compensación económica a recibir de la Administración Pública por la prestación del servicio, debe ser determinante para seleccionar la oferta ganadora, puesto que son los parámetros objetivos que mejor revelan la eficiencia de los licitadores. Asimismo, la tarifa (precios bajos) destaca como el elemento más valorado por los usuarios (ver figura 7 en el Apartado 3.3). La fórmula de puntuación debe incentivar la presentación de ofertas competitivas, debiéndose optar, en caso de duda, por una fórmula lineal sin tramos, que otorgue la máxima puntuación a la oferta más ventajosa y una puntuación nula a la menos ventajosa, repartiendo el resto de la puntuación de forma proporcional.

Por otra parte, se debe evitar la fijación en los pliegos de un umbral de anormalidad demasiado conservador, que incremente la inseguridad jurídica de los licitadores y desincentive la formulación de ofertas competitivas. A la hora de determinar el umbral, es necesario tener en cuenta si el contrato se ha licitado anteriormente o no, lo que determinará si los costes reportados responden a la realidad actual del mercado. En todo caso, la evaluación de anormalidad se debería realizar por el servicio técnico especializado, habida cuenta de las asimetrías de información existentes entre el órgano de contratación y el operador incumbente en cuanto a los verdaderos costes de prestación del servicio, así como la discrecionalidad con la que cuenta este último a la hora de adscribir vehículos o personal a la concesión, que pueden repercutir sobre los costes finales de la misma.

La determinación en los pliegos de una compensación máxima a recibir de la Administración, o de una tarifa máxima, admisibles en las ofertas, debe atender a la estructura real de los costes de la concesión, que han de ser fidedignos y estar actualizados, y a la tarifa real que venía aplicando el incumbente. Se desaconseja la “actualización en calidad” y la vinculación a compensaciones o tarifas máximas fijadas para bloques de concesiones similares, que puedan servir como referencia a los licitadores en la concesión.

Por último, la puntuación de la oferta técnica no debería menoscabar el carácter decisivo de la oferta económica y debe basarse siempre que sea posible sobre

parámetros objetivos evaluables de forma automática, para reducir la discrecionalidad del órgano a la hora de valorar las ofertas.

Reforzar la cooperación interterritorial en el diseño de los pliegos, solicitando informe a la CNMC cuando sea necesario

El diseño de los pliegos de licitación es una tarea compleja que requiere un profundo conocimiento del sector cuyos servicios se van a contratar. En este sentido, los órganos de contratación del Estado y de las CC.AA. se enfrentan a retos similares a la hora de licitar sus servicios de transporte regular de viajeros en autobús.

La CNMC recomienda reforzar la cooperación interterritorial entre las AA.PP. en el diseño de pliegos de licitación, poniendo en común las experiencias obtenidas por los distintos órganos licitadores durante los concursos. Asimismo, las AA.PP. podrían cooperar para establecer un pliego-tipo, que refuerce la seguridad jurídica de los operadores, facilite la presentación de ofertas a los concursos y reduzca la litigiosidad. El diseño de los pliegos o la elaboración de pliegos-tipo debería consultarse con el regulador independiente propuesto anteriormente. Por último, la CNMC sugiere a las AA.PP. solicitar un informe previo sobre el diseño de los pliegos a la CNMC y las autoridades de competencia autonómicas, para analizar su impacto sobre la competencia.

TERCERA. Asegurar una adecuada gestión de las concesiones restantes

Los más de treinta años de vigencia de la LOTT no han traído una licitación generalizada de las concesiones existentes. Varios factores, asociados a la gestión administrativa de las líneas, han influido en este resultado. En el futuro, sería deseable que las AA.PP. mejoren la gestión del sistema concesional, tanto si se liberalizan las concesiones de más de 100 kilómetros como, con mayor razón, si se opta por mantener el sistema actual. Para ello, se recomienda:

Licitar las concesiones caducadas

La caducidad de la concesión conlleva un perjuicio económico para los usuarios y AA.PP. en forma de una menor eficiencia del prestador del servicio. A su vez, supone una situación jurídica en la que el concesionario carece de un título adecuado que justifique la operación del servicio en régimen de monopolio. El análisis cuantitativo realizado en el presente estudio apunta a la existencia de un

coste en términos de eficiencia en las concesiones con una caducidad superior a dos años con respecto a aquellas cuyo título se renueva a través de una licitación. De acuerdo con el análisis indiciario presentado, estas últimas podrían llegar a mejorar su eficiencia en términos de kilómetros recorridos entre un 8% y un 20% en el año posterior a su adjudicación, mientras que la eficiencia en el transporte de viajeros mejoraría entre un 5% y un 23%. La licitación de las líneas permitiría obtener estas ganancias y trasladarlas a los usuarios.

Por estos motivos, se recomienda que las AA.PP. liciten a tiempo las concesiones bajo su competencia y que la prórroga de dos años prevista en el 82.2 de la LOTT se emplee únicamente en casos de emergencia, y durante el tiempo mínimo indispensable.

La CNMC propone las siguientes recomendaciones de mejora de la gestión actual de las licitaciones:

- Realizar una planificación adecuada del calendario de licitaciones. Este calendario se debería elaborar con una antelación suficiente, teniendo en cuenta la fecha de caducidad de las concesiones vigentes y el tiempo necesario para la actualización del recorrido y características de los servicios, evitando retrasos injustificados.
- Salvo que exista algún criterio objetivo que aconseje lo contrario, la convocatoria de licitaciones debería respetar el orden de caducidad de las concesiones. También se debería priorizar la licitación de concursos cuyos pliegos hayan sido anulados, reduciendo los incentivos de los contratistas a realizar un uso estratégico de las instancias administrativas y judiciales para modificar el resultado de los concursos o postergar la renovación del contrato.
- Deberían publicarse el calendario de licitaciones previsto para el año en curso y, en su caso, los servicios que se planea renovar en los próximos años, facilitando la planificación de los operadores que deseen acudir a los concursos. Asimismo, las convocatorias de licitación deberían espaciarse en el tiempo y debería fomentarse un calendario de licitaciones escalonado, de forma que se facilite la presentación de ofertas de las empresas de menor tamaño, evitando la licitación simultánea del mapa completo.
- Las AA.PP. que cuenten con concesiones caducadas en la actualidad deberían proceder a su licitación en el corto plazo, para evitar un solapamiento mayor de los concursos que se convoquen cuando caduquen la mayor parte de concesiones autonómicas vigentes, en 2024, 2027 y 2028. La CNMC aconseja que las AA.PP. colaboren para implementar un plan de acción para licitar todas las concesiones caducadas a lo largo de un periodo

de transición durante el que se vayan licitando, de forma ordenada y escalonada, las concesiones caducadas.

- Se recomienda modificar la LOTT para que, ante la finalización del periodo de extensión de emergencia de dos años de las concesiones caducadas y en ausencia de la convocatoria de un nuevo procedimiento de adjudicación, el servicio automáticamente se considere liberalizado, de forma que pueda ser prestado por cualquier operador que cuente con una autorización para el transporte de viajeros expedida según el artículo 42 de la misma ley. De esta forma, se incentivaría que las AA.PP. planifiquen correctamente la licitación de sus concesiones, evitando la acumulación de concesiones caducadas y los costes asociados en términos de una reducción de la eficiencia en la prestación del servicio.
- La redacción de los pliegos debería responder a criterios técnicos y respetar los principios expuestos en la segunda recomendación, a fin de minimizar la litigiosidad de los concursos. En especial, la cooperación interterritorial en el diseño de los pliegos puede permitir a las autoridades intercambiar experiencias y buenas prácticas que reduzcan la conflictividad de los concursos.

Reforzar los límites regulatorios a la modificación sustancial de contratos en vigor

La redacción actual de la LOTT permite la unificación de contratos en vigor en ausencia de un procedimiento de adjudicación y la adjudicación directa de contratos zonales. La CNMC considera que estos preceptos y su aplicación deben adecuarse a la jurisprudencia de la UE en materia de modificaciones sobrevenidas de contratos y deberían dar lugar a una nueva adjudicación conforme al Reglamento 1370/2007, que requiere su licitación de manera general. Como consecuencia, es necesario que las citadas disposiciones de la LOTT y aquellas disposiciones autonómicas de contenido equivalente sean modificadas.

Por otra parte, el ROTT introduce un límite cuantitativo a la modificación de contratos, que queda permitida siempre que no aumente la población atendida por el servicio en un 20%. La CNMC considera que se trata de un parámetro poco preciso para evaluar la aceptabilidad de la modificación de los contratos. En su lugar, se recomienda utilizar el valor estimado del contrato como valor de referencia.

Respetar el carácter excepcional de las prórrogas contractuales

Por último, las AA.PP. deben abstenerse de realizar prórrogas generalizadas de las concesiones de su competencia. La prórroga debería entenderse como un mecanismo excepcional frente a la licitación del servicio y quedar justificada por las condiciones de amortización de los activos aportados por el operador que sean significativos para la prestación del servicio. A este respecto, los costes de inversión en material rodante son relativamente recuperables, ya que este material se puede continuar utilizando en el mercado liberalizado una vez finalizado el contrato.

CUARTA. Mitigar las ineficiencias asociadas al sistema concesional

La CNMC recomienda adoptar las siguientes medidas para mitigar algunas ineficiencias asociadas al sistema concesional:

Reforzar las obligaciones de transparencia de los concesionarios

Para garantizar el correcto funcionamiento del sistema concesional, es necesario que las AA.PP. cuenten con información suficiente para diseñar y regular los servicios licitados y que estén en posición de comprobar el cumplimiento de las obligaciones de los concesionarios.

Las AA.PP. deben exigir una mayor transparencia a los operadores, recabando toda la información que pueda ser relevante para el diseño de los servicios o la convocatoria de los concursos, incluyendo la información relativa a los costes de prestación del servicio, y la demanda y oferta del servicio con un nivel suficiente de desagregación espacial (por paradas) y temporal (mensual, diaria u horaria). A su vez, esto implica que las AA.PP. deben dotarse de los medios suficientes para procesar la información recibida de los concesionarios, estandarizarla y tratarla de forma que sea utilizable para informar los procesos de planificación.

En este sentido, las nuevas tecnologías permiten identificar y geolocalizar en tiempo real los autobuses y conocer la demanda en tiempo real de los servicios gracias a la implementación de sistemas integrados de billetaje y pago, lo que contribuye tanto a enriquecer la información disponible para las AA.PP. como a reducir los costes de inspección del cumplimiento del contrato.

Garantizar un acceso libre y transparente a los datos de operación de la concesión

La operación del servicio por el concesionario en régimen de monopolio le confiere una ventaja informacional respecto al resto de licitadores. Las AA.PP. deberían reforzar la transparencia del sistema concesional, haciendo públicos regularmente los datos relevantes para la prestación del servicio de una forma abierta, accesible y transparente. Estos datos deberían contar con un nivel de detalle muy superior al contemplado en los pliegos actuales, equiparando la información disponible entre los concesionarios y el resto de licitadores. A este respecto, se debería considerar incluir información sobre la demanda y costes de explotación por mes, día o incluso hora, y desagregados por ruta o por paradas de origen y destino.

Estos datos deberían estar a disposición de los operadores de forma permanente, para facilitar que los operadores planifiquen con suficiente antelación las ofertas de licitación, y actualizarse con frecuencia, de forma que los operadores de los segmentos liberalizados del mercado puedan adaptar sus servicios a la red de transporte público, complementándola.

Garantizar una representación equilibrada de los agentes involucrados en el marco institucional

La CNMC recomienda replantear la participación de las asociaciones de operadores en órganos de decisión públicos como el Comité Nacional del Transporte por Carretera (CNTC), el Consejo de Administración del Consorcio Regional de Transportes de Madrid (CRTM) o el Comité Madrileño de Transporte por Carretera (CMTC). Esta representación fomenta la coordinación entre competidores y aumenta el riesgo de captura del regulador, por lo que se debe reevaluar su existencia y funciones, que deben tener estar justificadas por motivos de interés general.

La CNMC considera que la participación de las asociaciones de operadores en órganos de decisión públicos no debería en ningún caso suponer una cesión de las funciones administrativas encomendadas al regulador. Allí donde su participación se considere imprescindible, se recomienda que los estatutos de estos órganos equilibren el peso de las asociaciones más representativas con las minoritarias, a fin de asegurar una interlocución adecuada entre estas últimas y las AA.PP. La rotación en la composición o el nombramiento de representantes también contribuiría a equilibrar el peso de todos los operadores en estos órganos. Por último, la CNMC considera que las asociaciones de usuarios

deberían tener un peso equivalente al de los operadores en estas instituciones, para asegurar una correcta ponderación de los intereses de unos y otros.

Introducir fórmulas contractuales que fomenten la calidad del servicio prestado

La ausencia de competencia implica que los contratistas que operan el servicio en régimen monopolístico tienen un incentivo a reducir la calidad de la prestación del servicio en todos aquellos parámetros difícilmente observables por la Administración Pública para abaratar sus costes de operación.

Las AA.PP. deberían incluir en sus contratos sistemas de recargos que incentiven al concesionario a prestar un servicio de una calidad adecuada, atendiendo a la puntualidad del servicio, la satisfacción reportada por los usuarios, el número de quejas recibidas, u otros parámetros objetivos. A su vez, se deberían facilitar canales mediante los que los usuarios puedan reportar a la Administración pertinente sus quejas y reclamaciones, así como contemplar un régimen sancionatorio suficientemente disuasorio que sancione los incumplimientos reiterados de compromisos de calidad objetivos, tales como la reiteración de retrasos relevantes o la acumulación de quejas y reclamaciones. Por último, la publicación regular de estadísticas por concesión sobre la calidad reportada por los usuarios, el número de quejas, la puntualidad u otros parámetros objetivos también fomentaría la calidad del servicio, por su impacto sobre la reputación del contratista.

Reforzar la intermodalidad y la cooperación interterritorial en el diseño de la red de transporte público

El diseño de la red de transporte público debe abordarse de una forma integral y multimodal, teniendo en cuenta todas las posibles formas de desplazamiento al alcance de los ciudadanos. A la hora de proponer nuevas Obligaciones de Servicio Público, las AA.PP. deberían tener en cuenta las distintas opciones existentes, como el autobús, el ferrocarril o el transporte a demanda y seleccionar aquellas más eficaces y eficientes en costes, con el fin de optimizar el gasto público en transporte. A su vez, el mapa de servicios debería tener en cuenta las complementariedades entre los distintos modos de transporte, especialmente con los nuevos servicios ferroviarios o de autobuses que se desarrollen tras la liberalización. Por último, el diseño de un mapa de servicios públicos eficiente requiere de una estrecha colaboración entre las distintas

administraciones territoriales competentes, para evitar duplicidades y garantizar la cohesión territorial[387].

Fomentar la iniciativa privada en el diseño de la red de transporte público

La planificación administrativa de los servicios supone que la red de transporte podría no ajustarse a las necesidades de los usuarios. En este sentido, la CNMC recomienda que las AA.PP. introduzcan mecanismos que permitan a los usuarios sugerir rutas actualmente no cubiertas por el sistema concesional, lo que podría resultar en una ampliación de la red existente.

En lo que respecta a la iniciativa de los operadores, la liberalización del mercado supondría que aquellos con un interés comercial en explotar una ruta no cubierta por una OSP podrían hacerlo sin restricciones. Sin embargo, de mantenerse el sistema concesional actual, la CNMC sugiere que las AA.PP. habiliten un canal de propuestas para los operadores análogo al propuesto para los usuarios, que permita introducir mejoras en la red.

Por otra parte, la rigidez propia del sistema concesional dificulta la adaptación de los servicios vigentes a los cambios en la demanda, lo que supone una pérdida de eficiencia de la red global de transporte público, especialmente en el caso de las concesiones de mayor duración.

La CNMC recomienda a las AA.PP. que exploren fórmulas contractuales alternativas que permitan una mayor involucración de los operadores y usuarios en el diseño de los servicios, dotando de una mayor flexibilidad al sistema. En este sentido, cabe señalar las experiencias positivas registradas con los contratos híbridos o de súper-incentivos implementados en Países Bajos, que otorgan una mayor libertad al operador a la hora de diseñar los servicios de transporte de un área concreta, o las soluciones de transporte a demanda ya implementadas en algunas regiones de España, que permiten al usuario contratar un viaje con cierta antelación a un precio regulado.

En todo caso, la participación de los operadores en el diseño de los servicios debería producirse con las debidas salvaguardas que eviten el ejercicio de su poder de mercado sobre los usuarios, otorgando a estos una representación equivalente. En última instancia, el regulador sectorial independiente propuesto

[387] El artículo 39 del Anteproyecto de Ley de Movilidad Sostenible insta a las AAPP a velar "*por que los servicios de transporte terrestre por carretera y ferrocarril y los servicios de movilidad constituyan un sistema coordinado, intermodal e integrado, de uso sencillo para la ciudadanía*" y "*por que los operadores de transporte terrestre por carretera y ferrocarril faciliten la intermodalidad*".

podría resolver los conflictos que surjan como consecuencia de esta participación.

La implantación de los contratos flexibles o las soluciones de transporte a demanda podría exigir un cambio de la LOTT y la normativa autonómica aplicable, flexibilizando los requisitos de "regularidad" o "reiteración" que se exigen a los servicios concesionales, para mejorar su eficiencia y adaptación a la demanda.

En todo caso, y mientras se mantenga el sistema concesional, las AA.PP. deberían considerar la iniciativa privada de los operadores en el diseño del sistema concesional, para optimizar la red y adaptarla a la demanda de servicios.

Eliminar la segmentación artificial de mercados conexos

La LOTT impone un gran número de restricciones a los servicios liberalizados, que no son necesarias para garantizar el monopolio de los concesionarios de transporte regular y suponen, a su vez, importantes limitaciones al desarrollo estos segmentos.

La CNMC considera que la segmentación artificial impuesta entre los servicios discrecionales, turísticos, internacionales o regulares de uso especial, resulta muy restrictiva e injustificada desde el punto de vista de la competencia y buena regulación. Las restricciones impuestas por la normativa limitan el crecimiento y el desarrollo de unos segmentos que podrían tener una importante demanda en España. Además, el desarrollo de estas actividades podría facilitar que los operadores en estos segmentos ejerzan presión competitiva en el transporte regular de viajeros. En su lugar, se propone la desregulación de los servicios de transporte de viajeros en autobús no sujetos a una concesión, de forma que puedan ser operados por cualquier entidad que posea una autorización para el transporte de viajeros adquirida conforme al artículo 42 de la LOTT.

El establecimiento de servicios regulares, conforme a un calendario y un recorrido prefijados, podría estar sujeto a una comunicación previa, de forma que, en los casos en que el nuevo servicio incida de forma sustancial sobre el equilibrio económico de una concesión vigente, la Administración pueda solicitar al regulador independiente la realización de un test de equilibrio económico, conforme a lo propuesto en la primera recomendación.

En cualquier caso, la denegación de una autorización de transporte especial, turístico o internacional debería ser posible únicamente tras un análisis individualizado de impacto del servicio comercial propuesto sobre la concesión, realizado conforme a una metodología transparente y públicamente disponible.

A su vez, la Administración debería solicitar al operador que modifique el recorrido propuesto con carácter previo a la denegación, siempre que fuera posible, para evitar el conflicto con la concesión. En este sentido, la CNMC recomienda al MITMA que reevalúe los criterios propuestos para la autorización de servicios de transporte internacional.

Por último, se recomienda reevaluar la LOTT y la normativa de desarrollo para eliminar las restricciones innecesarias o no proporcionadas, como la prohibición de venta por plaza, la necesidad de contratar servicios turísticos a través de intermediarios, o la obligatoriedad de ofrecer servicios complementarios de naturaleza turística ajenos a la actividad de transporte para la autorización de servicios de transporte turístico. Igualmente, se recomienda clarificar conceptos indeterminados, como los de “grupo homogéneo”, o de “reiteración de tráficos preestablecidos”, para reducir la inseguridad jurídica de los operadores de los segmentos de mercado liberalizados.

ANEXO I. LA REGULACIÓN AUTONÓMICA DEL TRANSPORTE EN AUTOBÚS INTERURBANO

Tabla 37. Regulación autonómica del transporte en autobús interurbano

	Norma básica	Normativa de apoyo
Andalucía	**Ley 16/1987**, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres.	**Ley 2/2003**, de 12 de mayo, de Ordenación de los Transportes Urbanos y Metropolitanos de Viajeros en Andalucía. **Ley Orgánica 5/1987**, de 30 de julio, de delegación de facultades del Estado en las Comunidades Autónomas en relación con los transportes por carretera y por cable. **Ley 3/1985**, de 22 de mayo, de coordinación de concesiones de servicios regulares de transporte de viajeros por carretera en Andalucía.
Aragón	**Ley 16/1987**, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres.	**Ley 17/2006**, de 29 de diciembre, de Medidas urgentes en el sector del transporte interurbano de viajeros por carretera de la Comunidad Autónoma de Aragón. **Ley Orgánica 5/1987**, de 30 de julio, de delegación de facultades del Estado en las Comunidades Autónomas en relación con los transportes por carretera y por cable.
Asturias	**Ley 12/2018**, de 23 de noviembre, de Transportes y Movilidad Sostenible.	**Ley Orgánica 5/1987**, de 30 de julio, de delegación de facultades del Estado en las Comunidades Autónomas en relación con los transportes por carretera y por cable.
Baleares	**Ley 4/2014**, de 20 de junio, de transportes terrestres y movilidad sostenible de las Illes Balears.	**Ley 13/1998**, de 23 de diciembre, de atribución de competencias a los Consejos Insulares de Menorca y de Eivissa y Formentera en materia de transportes terrestres. **Ley Orgánica 5/1987**, de 30 de julio, de delegación de facultades del Estado en las Comunidades Autónomas en relación con los transportes por carretera y por cable.
Canarias	**Ley 13/2007**, de 17 de mayo, de Ordenación del Transporte por Carretera de Canarias.	**Decreto 159/1994**, de 21 de julio, de transferencias de funciones de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias a los Cabildos Insulares en materia de transportes terrestres y por cable. **Ley Orgánica 5/1987**, de 30 de julio, de delegación de facultades del Estado en las Comunidades Autónomas en relación con los transportes por carretera y por cable.
Cantabria	**Ley 1/2014**, de 17 de noviembre, de Transporte de Viajeros por Carretera. **Ley 16/1987**, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres.	**Ley Orgánica 5/1987**, de 30 de julio, de delegación de facultades del Estado en las Comunidades Autónomas en relación con los transportes por carretera y por cable.
Castilla y León	**Ley 9/2018**, de 20 de diciembre, de transporte público de viajeros por carretera de Castilla y León.	**Ley 15/2002**, de 28 de noviembre, de Transporte Urbano y Metropolitano de Castilla y León. **Ley Orgánica 5/1987**, de 30 de julio, de delegación de facultades del Estado en las Comunidades Autónomas en relación con los transportes por carretera y por cable.
Castilla-La Mancha	**Ley 14/2005**, de 29 de diciembre, de Ordenación del Transporte de Personas por Carretera en Castilla-La Mancha. **Ley 16/1987**, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres.	**Ley Orgánica 5/1987**, de 30 de julio, de delegación de facultades del Estado en las Comunidades Autónomas en relación con los transportes por carretera y por cable.

	Norma básica	Normativa de apoyo
Cataluña	**Ley 12/1987**, de 28 de mayo, de regulación del transporte de viajeros por carretera mediante vehículos de motor.	**Decreto 319/1990**, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de regulación del transporte de viajeros por carretera mediante vehículos a motor. **Ley Orgánica 5/1987**, de 30 de julio, de delegación de facultades del Estado en las Comunidades Autónomas en relación con los transportes por carretera y por cable.
Comunitat Valenciana	**Ley 6/2011**, de 1 de abril, de Movilidad de la Comunitat Valenciana.	**Ley Orgánica 5/1987**, de 30 de julio, de delegación de facultades del Estado en las Comunidades Autónomas en relación con los transportes por carretera y por cable.
Extremadura	**Ley 16/1987**, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres.	**Ley 5/2009**, de 25 de noviembre, de medidas urgentes en materia de transporte público regular, permanente y de uso general de viajeros por carretera. **Decreto 10/1991**, de 22 de Enero, sobre coordinación de las competencias de la Comunidad Autónoma de Extremadura y las de los Ayuntamientos comprendidos en el territorio de Extremadura en relación con los transportes públicos regulares de viajeros. **Ley Orgánica 5/1987**, de 30 de julio, de delegación de facultades del Estado en las Comunidades Autónomas en relación con los transportes por carretera y por cable.
Galicia	**Ley 16/1987**, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres.	**Ley 10/2016**, de 19 de julio, de medidas urgentes para la actualización del sistema de transporte público de Galicia. **Ley 5/2009**, de 26 de noviembre, de medidas urgentes para la modernización del sector del transporte público de Galicia. **Ley 6/1996**, de 9 de julio, de coordinación de los servicios de transportes urbanos e interurbanos por carretera de Galicia. **Ley Orgánica 5/1987**, de 30 de julio, de delegación de facultades del Estado en las Comunidades Autónomas en relación con los transportes por carretera y por cable.
Comunidad de Madrid	**Ley 5/2009**, de 20 de octubre, de Ordenación del Transporte y la Movilidad por Carretera.	**Ley Orgánica 5/1987**, de 30 de julio, de delegación de facultades del Estado en las Comunidades Autónomas en relación con los transportes por carretera y por cable.
Murcia	**Ley 10/2015**, de 24 de marzo, por la que se establece el sistema competencial en el transporte urbano e interurbano de la Región de Murcia. **Ley 16/1987**, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres.	**Ley 10/2009**, de 30 de noviembre de 2009, de Creación del Sistema Integrado de Transporte Público de la Región de Murcia y Modernización de las Concesiones de Transporte Público Regular Permanente de Viajeros por Carretera. **Ley Orgánica 5/1987**, de 30 de julio, de delegación de facultades del Estado en las Comunidades Autónomas en relación con los transportes por carretera y por cable.
Comunidad Foral de Navarra	**Ley 16/1987**, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres.	**Ley Foral 11/2014**, de 18 de junio, de modificación de Ley Foral 8/1998, de 1 de junio, del transporte regular de viajeros en la Comarca de Pamplona-Irruñerria. **Ley Orgánica 5/1987,** de 30 de julio, de delegación de facultades del Estado en las Comunidades Autónomas en relación con los transportes por carretera y por cable.
País Vasco	**Ley 4/2004**, de 18 de marzo, de Transporte de Viajeros por Carretera. **Decreto 51/2012**, de 3 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Transporte de Viajeros por Carretera.	**Ley 16/1987**, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres. **Ley Orgánica 5/1987**, de 30 de julio, de delegación de facultades del Estado en las Comunidades Autónomas en relación con los transportes por carretera y por cable.
La Rioja	**Ley 8/2006**, de 18 de octubre, de Transporte Interurbano por Carretera de La Rioja. **Ley 16/1987**, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres. .	**Ley Orgánica 5/1987**, de 30 de julio, de delegación de facultades del Estado en las Comunidades Autónomas en relación con los transportes por carretera y por cable.

ANEXO II. PRÓRROGAS AUTONÓMICAS DE LAS CONCESIONES DE AUTOBÚS INTERURBANO

	Normativa habilitante	Nuevo vencimiento
Andalucía	**LOTT** (DT 2ª). **Ley 13/1996**, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social (art. 167).	**LOTT**: 2007-2008. **Ley 13/1996**: 2012-2013.
Aragón	**LOTT** (DT 2ª). **Ley 13/1996**, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social (art. 167). **Ley 17/2006**, de 29 de diciembre, de Medidas urgentes en el sector del transporte interurbano de viajeros por carretera de la Comunidad Autónoma de Aragón (art. 5). **Decreto 24/2008**, de 12 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de Medidas para el mantenimiento y mejora de los servicios de transporte interurbano de viajeros por carretera de la Comunidad Autónoma de Aragón.	**LOTT**: 2007-2008. **Ley 13/1996**: 2012-2013. **Ley 17/2006**: 2017.
Asturias[1]	**LOTT** (DT 2ª). **Ley 13/1996**, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social (art. 167). **Decreto 1/2008**, de 15 de enero, por el que se establece las condiciones de prórroga de las concesiones de transporte público regular de uso general y permanente de viajeros (art. 1). **Acuerdo del 28 de julio de 2009** del Consorcio de Transportes de Asturias, que aprueba la adjudicación directa de concesiones zonales a los concesionarios o empresas autorizadas que vinieran explotando uno o varios servicios regulares lineales de uso general que discurran íntegramente por una misma zona de transporte. **Relación de prórrogas** aprobadas el segundo trimestre de 2019 por el Consorcio de Transportes de Asturias.	**LOTT**: 2007-2008. **Ley 13/1996**: 2012-2013. **Decreto 1/2008**: 2012. **Acuerdo del 28 de julio de 2009**: 2019. **Prórrogas individuales**: 2024.
Baleares	**LOTT** (DT 2ª). **Ley 13/1996**, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social (art. 167). **Decreto-ley 5/2009**, de 27 de noviembre, de medidas relativas al servicio público regular de viajeros por carretera de las Illes Balears y determinadas disposiciones en materia urbanística.	**LOTT:** 2007-2008. **Ley 13/1996:** 2012-2013. **Decreto-ley 5/2009**: 2018.
Canarias	**LOTT** (DT 2ª). **Ley 13/1996**, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social (art. 167). **Ley 13/2007**, de 17 de mayo, de Ordenación del Transporte por Carretera de Canarias (DT 2ª).	**LOTT**: 2007-2008. **Ley 13/1996**: 2012-2013. **Ley 13/2007**: 2022-2027.
Cantabria	**LOTT** (DT 2ª). **Ley 13/1996**, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social (art. 167).	**LOTT**: 2007-2008. **Ley 13/1996**: 2012-2013.
Castilla y León	**LOTT** (DT 2ª). **Ley 13/1996**, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social (art. 167). **Decreto-Ley 2/2009**, de 5 de noviembre, para garantizar la estabilidad del sistema concesional de transporte público regular interurbano de viajeros por carretera de Castilla y León (art. 1).	**LOTT**: 2007-2008. **Ley 13/1996**: 2012-2013. **Decreto-Ley 2/2009**: 2019.
Castilla-La Mancha	**LOTT** (DT 2ª). **Ley 13/1996**, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social (art. 167). **Ley 14/2005**, de 29 de diciembre, de Ordenación del Transporte de Personas por Carretera en Castilla-La Mancha (DT 1).	**LOTT**: 2007-2008. **Ley 13/1996**: 2012-2013. **Ley 14/2005**: 2022-2023.

Nota: [1] El Acuerdo del 28 de julio de 2009 del Consorcio de Transportes de Asturias sustituye las concesiones lineales por concesiones zonales. Asturias aprobó una prórroga de las concesiones zonales en 2019.

	Normativa habilitante	Nuevo vencimiento
Cataluña	**Ley 12/1987**, de 28 de mayo, de regulación del transporte de viajeros por carretera mediante vehículos de motor (DT 1ª). **Decreto 128/2003**, de 13 mayo, de medidas de innovación y fomento de la calidad en la red de servicios regulares de transporte de viajeros en Cataluña (art. 2).	**Ley 12/1987**: 2008. **Decreto 128/2003**: 2028.
Comunitat Valenciana[1]	**LOTT (DT 2ª).** **Ley 13/1996**, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social (art. 167). **Ley 16/2008**, de 22 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat (art. 83). **Decreto 24/2010**, de 29 de enero, del Consell, relativo al plan de modernización de las concesiones de transporte público regular permanente de viajeros por carretera.	**LOTT**: 2007-2008. **Ley 13/1996**: 2012-2013.
Extremadura	**LOTT** (DT 2ª). **Ley 13/1996**, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social (art. 167). **Ley 5/2009**, de 25 de noviembre, de medidas urgentes en materia de transporte público regular, permanente y de uso general de viajeros por carretera.	**LOTT**: 2007-2008. **Ley 13/1996**: 2012-2013. **Ley 5/2009**: 2018.
Galicia[2]	**LOTT** (DT 2ª). **Ley 13/1996**, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social (art. 167). **Ley 5/2009**, de 26 de noviembre, de medidas urgentes para la modernización del sector del transporte público de Galicia (art. 1º). **Resolución de 26 de febrero de 2010**, de la Dirección General de Movilidad, por la que se aprueba el Plan de modernización de las concesiones de transporte público regular permanente de personas de uso general por carretera de Galicia.	**LOTT**: 2007-2008. **Ley 13/1996**: 2012-2013.
Comunidad de Madrid	**LOTT** (DT 2ª). **Ley 13/1996**, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social (art. 167). **Ley 5/2009**, de 20 de octubre, de Ordenación del Transporte y la Movilidad por Carretera (DA Única). **Acuerdo de 23 de octubre de 2009** del Consorcio Regional de Transportes de Madrid, que aprueba el Plan de Modernización. **Acuerdo de 19 de noviembre de 2019** del Consorcio Regional de Transportes de Madrid, de prórroga de las concesiones vigentes durante cinco años.	**LOTT**: 2007-2008. **Ley 13/1996**: 2012-2013. **Acuerdo de 23 de octubre de 2009**: 2019. **Acuerdo de 19 de noviembre de 2019**: 2024.
Murcia	**LOTT** (DT 2ª). **Ley 13/1996**, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social (art. 167). **Ley 10/2009**, de 30 de noviembre de 2009, de Creación del Sistema Integrado de Transporte Público de la Región de Murcia y Modernización de las Concesiones de Transporte Público Regular Permanente de Viajeros por Carretera (art. 6).	**LOTT**: 2007-2008. **Ley 13/1996**: 2012-2013. **Ley 10/2009**: 2019.
Comunidad Foral de Navarra	**LOTT** (DT 2ª). **Ley 13/1996**, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social (art. 167). **Acuerdos de prórroga** individualizados firmados en 2012.	**LOTT**: 2007-2008. **Ley 13/1996**: 2012-2013. **Prórrogas individuales**: 2014.
País Vasco	**LOTT** (DT 2ª). **Ley 13/1996**, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social (art. 167).	**LOTT**: 2007-2008. **Ley 13/1996**: 2012-2013.
La Rioja	**LOTT.** **Ley Orgánica 5/1987**, de 30 de julio, de delegación de facultades del Estado en las Comunidades Autónomas en relación con los transportes por carretera y por cable. **Ley 8/2006**, de 18 de octubre, de Transporte Interurbano por Carretera de La Rioja (DT 2ª).	**LOTT**: 2007-2008. **Ley 13/1996**: 2012-2013. **Ley 8/2006**: 2028.

Notas: [1] El Decreto 24/2010 fue anulado por el Tribunal Supremo en sentencia del 14 de marzo de 2016, anulando la prórroga de las concesiones.
[2] La Resolución de 26 de febrero de 2010 fue anulada por el Tribunal Supremo en sentencia del 14 de marzo de 2016, anulando la prórroga de las concesiones.

ANEXO III. CASO PRÁCTICO: BENEFICIOS DE LA LICITACIÓN

El presente Anexo cuantifica los beneficios de la licitación para los usuarios de dos concesiones estatales, la VAC-225 y VAC-232, que fueron licitadas en el año 2016, conforme a los pliegos de la cuarta ronda de licitaciones. A través de estas licitaciones se renovaron dos contratos, el VAC-111 y el VAC-098 que llevaban vigentes desde, al menos, 1995.

Como se muestra en la tabla 38 siguiente, existe una gran diferencia entre las dos concesiones. La concesión VAC-225 transcurre entre Pamplona y Jaca, y tiene un tamaño menor en todas las métricas consideradas, siendo la novena concesión estatal con menos ingresos en 2019. Por su parte, la VAC-232, que conecta Madrid, Málaga y Algeciras, es una concesión de mayor tamaño, siendo la decimocuarta concesión estatal con más ingresos en 2019. La tabla muestra la evolución de varios indicadores antes y después de la licitación de la línea.

Tabla 38. Caso práctico: comparativa anterior y posterior a la licitación

COMPARATIVA ANTERIOR Y POSTERIOR A LA LICITACIÓN						
Variables	VAC-225[1]			VAC-232		
	2015	2017	%	2016	2017	%
Tarifa-usuario[2] (cént. €/viaj-km)	6,78	6,00	-12%	4,17	2,73	-35%
Tarifa media[3] (€)	7,73	6,84	-12%	27,51	17,99	-35%
Expediciones[4]	988	1.116	13%	6.550	9.039	38%
Plazas[5]	35	48	37%	952	1.201	26%
Vehículos	1	1	0%	16	22	38%
Vehículos-kilómetro[6]	108.782	131.216	21%	4.697.633	6.573.820	40%
Viajeros-kilómetro[7]	1.769.327	1.723.409	-3%	188.531.744	235.349.434	25%
Longitud[8]	218	118	-46%	3.948	2.601	-34%

Fuente: Elaboración propia con datos del MITMA.

Notas: [1] No se dispone de información completa de la concesión VAC-225 para el año 2016. [2] Tarifa media por cada usuario y kilómetro de viaje vigente en la concesión durante el año en curso. [3] Precio del trayecto entre cabeceras de la concesión (Pamplona-Jaca y Madrid-Algeciras), aplicando la tarifa-usuario media vigente. [4] Número de expediciones anuales de vehículos ofertadas. [5] Número de plazas de los vehículos adscritos a la concesión. [6] Total de kilómetros recorridos por todos los vehículos que integran la concesión durante un año. [7] Total de kilómetros recorridos por todos los viajeros de la concesión durante un año. [8] Longitud total de todas las rutas que integran la concesión, en kilómetros.

En el caso de la VAC-225, la principal consecuencia de la licitación fue una reducción de la tarifa, de un 12%. Como consecuencia, y teniendo en cuenta la distancia existente entre las cabeceras de la concesión, de 114 kilómetros, la

tarifa media por viajar entre Jaca y Pamplona pasó de 7,73€ por persona a 6,84€, lo que supuso un ahorro de 0,89€ por viajero. Asimismo, y tomando como base los viajeros-kilómetro transportados por la concesión en 2017, el ahorro total de los viajeros de esta concesión durante este año fue de 13.451€, en comparación con el gasto total que hubieran realizado de haberse mantenido la tarifa anterior. A pesar de este ahorro, el número de viajeros-kilómetro se redujo entre estos dos años un 3%, si bien este descenso se encuentra en línea con la caída de la demanda que venía mostrando la concesión en los años anteriores.

Además de la reducción de la tarifa, la licitación trajo un incremento del número de expediciones efectuadas[388], del 13%, entre 2015 y 2017, así como de la capacidad del vehículo adscrito, en 13 plazas, o un 37%. También se incrementó el número de kilómetros anuales recorridos por el vehículo adscrito, en un 21%, como consecuencia de las mayores frecuencias ofertadas.

Por último, la renovación produjo una consolidación de las varias rutas existentes en una sola ruta, de tal forma que la longitud total de todas las rutas que integran la concesión se redujo un 46%. No se dispone de información acerca del número de paradas anterior a la licitación, por lo que se desconoce la evolución de este parámetro.

Por su parte, la renovación de la concesión VAC-232 también supuso una reducción de la tarifa promedio pagada por los usuarios, que ya era relativamente reducida antes de la licitación, y que cayó en un 35%. De esta forma, la tarifa media por viajar entre Madrid y Málaga pasó de 22,09€ por persona a 14,45€, suponiendo un ahorro de 7,64€ por viajero. En el caso del trayecto entre Madrid y Algeciras, el coste pasó de 27,51€ a 17,99€ por viajero, 9,52€ menos.

Tomando como base los viajeros-kilómetro transportados por la concesión en 2017, el ahorro total de los viajeros de esta concesión durante este año fue de 3.394.445€, en comparación con el gasto total en que hubieran incurrido de haberse mantenido la tarifa anterior. Al mismo tiempo, la demanda, en términos de viajeros-kilómetro, se incrementó notablemente, en un 25%.

En términos de oferta, la licitación produjo un aumento de las expediciones del 38%, y un aumento del número de vehículos (38%) y de su capacidad (26%), así como del total de kilómetros recorridos (40%). Por último, la renovación del contrato se aprovechó para racionalizar las rutas existentes, cuya longitud total se redujo un 34%.

[388] El aumento del número de expediciones anuales efectuadas supone un aumento de la frecuencia del servicio.

ANEXO IV. EL ANÁLISIS ENVOLVENTE DE DATOS

A. Funcionamiento de la metodología DEA

En esencia, esta metodología permite cuantificar la eficiencia técnica y asignativa de una determinada empresa en el marco de su sector.

Para evaluar **la eficiencia técnica** de una empresa, el DEA analiza en qué medida esta podría reducir los factores productivos (*inputs*) que utiliza sin alterar la cantidad producida (*output*). Esto es lo que se conoce como un DEA orientado al *input*. De forma análoga, el DEA puede determinar cuánto podría aumentar el *output* para unos *inputs* disponibles fijos (orientación *output*).

Por otro lado, en lo que se refiere a **la eficiencia asignativa**, conociendo los precios de los inputs, el DEA cuantifica en qué medida la combinación de inputs que utiliza una empresa es óptima.

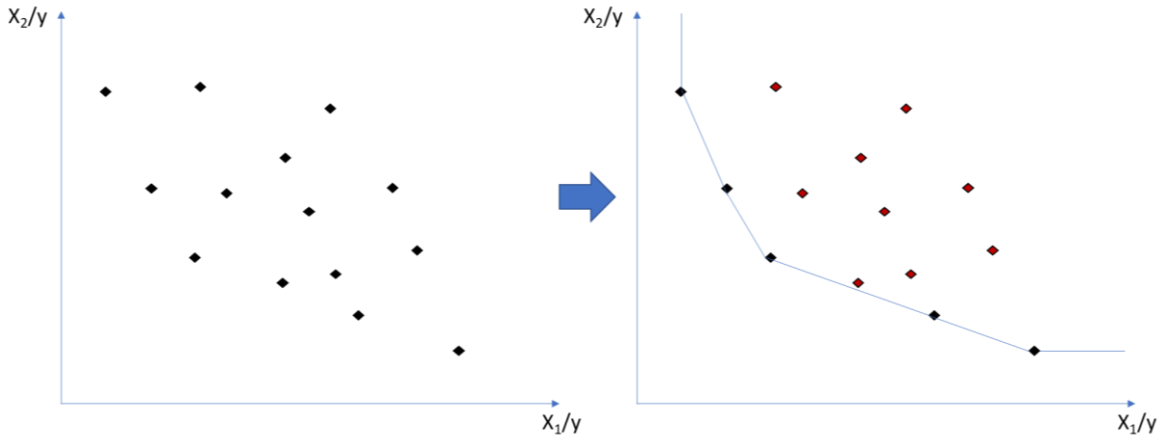
En ambos casos, y de manera muy básica, el DEA plantea un problema de optimización lineal para trazar la frontera eficiente cumpliendo las dos siguientes restricciones:

1. Utilizar las observaciones de forma que se maximice la eficiencia de cada empresa (que la distancia a la frontera sea la mínima posible para cada operador existente).
2. Lograr un conjunto convexo (que todas las observaciones se encuentren dentro de la frontera trazada).

En aras de una mejor comprensión del modelo, conviene ilustrar la forma en que el DEA opera a través de un ejemplo donde la empresa utiliza dos inputs (x_1, x_2) que se transforman para la obtención de un solo output (y)[389]. La figura 18 muestra un ejemplo teórico en el que cada punto representaría una empresa. Partiendo de la distribución del panel de la izquierda, el DEA plantea un problema de optimización lineal para trazar la frontera eficiente cumpliendo las restricciones ya mencionadas.

[389] Esta simplificación permite trabajar en dos dimensiones y representar las observaciones sobre un plano. No obstante, el razonamiento para sectores con más de un input u output sería equivalente.

Figura 18. Ejemplo teórico para ilustrar cómo opera el DEA

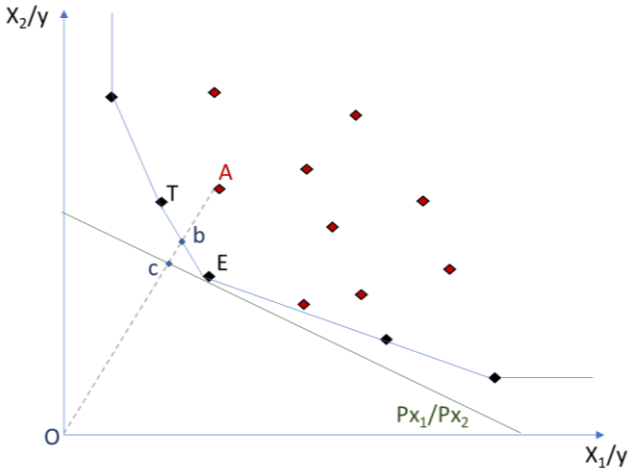


Fuente: elaboración propia.

El panel de la derecha de la figura 18 muestra la frontera que se obtendría como resultado del problema de optimización lineal planteado. Así, las empresas en color rojo pasarían a determinarse como no eficientes ya que podrían acercarse a la frontera definida por la unión de las empresas eficientes. En otras palabras, podrían reducir la cantidad de input utilizada manteniendo su output constante.

No obstante, el DEA no sólo determina qué operadores no son eficientes, sino que proporciona una medida del grado de **eficiencia técnica** y **asignativa** de cada empresa, acotada entre 0 (máxima ineficiencia) y 1 (máxima eficiencia). Esta cuantificación se ilustra en la figura 19.

Figura 19. Cálculo de la eficiencia técnica y asignativa a través del DEA



Fuente: elaboración propia.

Por ejemplo, para la empresa A, **la eficiencia técnica** se mediría como la ratio entre la longitud de los segmentos Ob/OA, es decir capturaría la distancia de la empresa a la isocuanta[390] que define la frontera tecnológica. El punto b constituye una empresa sintética creada por el DEA a partir de la combinación de las empresas T y E (empresas eficientes), que sirve para la comparación con A.

Por su parte, **la eficiencia asignativa** vendría determinada por la distancia a la recta isocoste[391] definida por la ratio de precios de los factores (Px_1/Px_2) que enfrenta la empresa E (empresa eficiente y más cercana a O). Así, la eficiencia asignativa de la empresa A correspondería a la ratio Oc/Ob[392].

La eficiencia económica de la empresa A se calcula multiplicando el indicador de eficiencia técnica y asignativa.

La solución a este problema permite calcular la frontera teórica eficiente y ordenar las observaciones en función de su eficiencia, ofreciendo "empresas pares". Además, proporciona resultados sobre la eficiencia de escala y sobre los rendimientos.

Entre las ventajas principales de este método destaca su sencillez y flexibilidad pues permite abarcar un gran número de insumos y productos sin importar el uso de diferentes unidades. También es útil porque toma en consideración los retornos a escala al calcular la eficiencia, lo que deja lugar al concepto de eficiencia creciente o decreciente en función de los niveles de tamaño y producto. Todo ello hace del DEA un método especialmente útil para la extracción de conclusiones comparativas que sirvan de base para plantear estudios más sofisticados.

En lo que a limitaciones se refiere, su carácter eminentemente comparativo y no paramétrico hace que los resultados sean potencialmente sensibles a la selección de insumos y productos, por lo cual resulta necesario analizar la relevancia de las variables antes de incluirlas en el modelo. Además, es necesario tener en cuenta que la cantidad de empresas eficientes en la frontera tiende a incrementarse con la cantidad de variables de insumos y productos. Por

[390] En economía, la recta isocuanta representa todas las combinaciones de factores productivos (x_1 y x_2) que permiten producir una misma cantidad de producto (y).

[391] La recta isocoste representa todas las combinaciones de factores productivos que suponen un mismo coste para la empresa, dado un conjunto (o vector) de precios, Px_1 y Px_2.

[392] La utilización de distancias radiales en el DEA presenta una ventaja muy importante. Las medidas de eficiencia técnica y asignativa son invariantes en las medidas de unidad de input y output.

otro lado, cuando no existe relación alguna entre los factores explicativos (dentro de los insumos y/o dentro de los productos), el DEA considera a cada empresa como única y totalmente eficiente. Así, los puntajes de eficiencia son muy cercanos a 1, lo que resulta en una pérdida de la capacidad de distinguir entre estas unidades eficientes.

B. Descripción de la base de datos

Se dispone de información agregada anualmente de las siguientes variables para cada una de las 83 concesiones vigentes durante el año 2018. Las variables se encuentran agrupadas en tres bases de datos distintas, emparejadas a través del código de la concesión:

- Datos operativos: se dispone del número de vehículos-kilómetro, viajeros-kilómetro, vehículos, plazas ofertadas, expediciones, tarifas y longitud de la concesión. Existen datos desde los años 90, si bien la cobertura durante los primeros años de la serie es bastante deficiente.
- Datos contables: incluyen datos sobre ingresos y costes de la concesión. Los ingresos se clasifican en ingresos operativos (recaudación), financieros, subvenciones y otros ingresos. Por su parte, los costes se encuentran desagregados en costes de explotación (que incluyen los consumos de combustible y mantenimiento), costes de personal, costes de amortización y costes financieros. Estos datos están disponibles en muchas de las concesiones solo desde 2008 y la última información disponible corresponde a 2018.
- Información contractual: se dispone de información sobre la fecha de origen de los títulos, su fecha de caducidad, la empresa y grupo titular, y el procedimiento de adjudicación empleado. Para las concesiones licitadas, se dispone de información relativa al procedimiento, como el número de licitadores, las ofertas anormalmente bajas, y la puntuación de las ofertas. Por último, se ha obtenido información sobre los cambios estructurales[393] que han sufrido los servicios a lo largo del tiempo, incluyendo la renovación de los títulos, las convalidaciones y las unificaciones de líneas. La cobertura es desigual, donde se dispone de información desde finales de los años 80 para algunas concesiones y para otras desde el año 2007. No se dispone de

[393] La información suministrada por el MITMA se ha complementado con datos del Boletín Oficial del Estado, TDC (1999) y Asensio et al. (2016), ante las lagunas provocadas por la falta de registros electrónicos anteriores a 2007.

información sobre las licitaciones convocadas antes de 2007, salvo la publicada en (TDC, 1999).

Partiendo de estas tres bases de datos emparejadas y considerando que el DEA no admite ceros, valores nulos (valores vacíos) o negativos en las variables incluidas en el modelo, tanto la selección de variables susceptibles de ser consideradas como el ámbito temporal se reducen, quedando un panel final de 65 concesiones observadas a lo largo de diez años (2009-2018), lo cual supone una alta cobertura respecto a las 83 concesiones que estuvieron vigentes a lo largo del periodo considerado.

C. Tabla de correlaciones entre las variables candidatas y los resultados del DEA

Tabla 39. Tabla de correlaciones entre las variables candidatas y los resultados del DEA

CORRELACIÓN ENTRE LAS PRINCIPALES VARIABLES Y LOS RESULTADOS DEL DEA																
R2	Variables incluidas en los modelos DEA							Variables de interés comercial			Resultados de los modelos DEA					
	Veh-km	Viaj-km	Expediciones	Plazas	Longitud	G. personal	G. explotación	Gastos Total	Recaudación	Rentab.	Oferta Int.	Oferta Con.	Oferta Ope.	Demanda Int.	Demanda Con.	Demanda Ope.
Veh-km	1,00	0,95	0,54	0,81	0,84	0,90	0,95	0,98	0,97	0,60	0,46	0,54	0,45	0,25	0,35	0,27
Viaj-km	0,95	1,00	0,45	0,73	0,71	0,83	0,94	0,95	0,97	0,65	0,51	0,51	0,54	0,41	0,50	0,44
Expediciones	0,54	0,45	1,00	0,78	0,37	0,65	0,47	0,56	0,52	0,28	0,06	0,04	-0,01	-0,11	-0,13	-0,10
Plazas	0,81	0,73	0,78	1,00	0,66	0,86	0,73	0,81	0,77	0,43	0,15	0,29	0,06	-0,07	0,06	-0,07
Longitud	0,84	0,71	0,37	0,66	1,00	0,71	0,78	0,79	0,76	0,44	0,32	0,48	0,27	0,07	0,18	0,07
G. personal	0,90	0,83	0,65	0,86	0,71	1,00	0,77	0,90	0,87	0,51	0,36	0,42	0,30	0,15	0,23	0,15
G. explotación	0,95	0,94	0,47	0,73	0,78	0,77	1,00	0,97	0,97	0,55	0,44	0,48	0,47	0,29	0,36	0,34
Gastos Total	0,98	0,95	0,56	0,81	0,79	0,90	0,97	1,00	1,00	0,57	0,44	0,49	0,44	0,27	0,35	0,30
Ing. Total	0,97	0,97	0,52	0,77	0,76	0,87	0,97	1,00	1,00	0,59	0,46	0,49	0,48	0,32	0,39	0,35
Rentab.	0,60	0,65	0,28	0,43	0,44	0,51	0,55	0,57	0,59	1,00	0,35	0,14	0,40	0,34	0,28	0,34
Oferta Int.	0,46	0,51	0,06	0,15	0,32	0,36	0,44	0,44	0,46	0,35	1,00	0,75	0,87	0,80	0,72	0,70
Oferta Con.	0,54	0,51	0,04	0,29	0,48	0,42	0,48	0,49	0,49	0,14	0,75	1,00	0,50	0,51	0,70	0,30
Oferta Ope.	0,45	0,54	-0,01	0,06	0,27	0,30	0,47	0,44	0,48	0,40	0,87	0,50	1,00	0,82	0,64	0,90
Demanda Int.	0,25	0,41	-0,11	-0,07	0,07	0,15	0,29	0,27	0,32	0,34	0,80	0,51	0,82	1,00	0,88	0,90
Demanda Con.	0,35	0,50	-0,13	0,06	0,18	0,23	0,36	0,35	0,39	0,28	0,72	0,70	0,64	0,88	1,00	0,71
Demanda Ope.	0,27	0,44	-0,10	-0,07	0,07	0,15	0,34	0,30	0,35	0,34	0,70	0,30	0,90	0,90	0,71	1,00

Fuente: elaboración propia con datos del MITMA.

D. Clasificación de las concesiones por tamaño

El número de categorías se ha elegido tomando como orientación la regla de Sturges[394].

La elección de los límites de las categorías responde a un análisis de la distribución de los datos, buscando mantener un equilibrio y representatividad de las mismas. La siguiente tabla muestra la distribución de las concesiones de la base de datos según su tamaño.

Tabla 40. Clasificación de las concesiones por tamaño

CLASIFICACIÓN DE LAS CONCESIONES POR TAMAÑO			
Código	**Tamaño**	**Promedio de vehículos-km/año**	**Nº de concesiones**
A	Muy grande	Más de 10 millones	6
B	Grande	Más de 5 y hasta 10 millones	9
C	Mediano-grande	Más de 3 y hasta 5 millones	11
D	Mediano-pequeño	Más de 2 y hasta 3 millones	9
E	Pequeño	Más de 1 y hasta 2 millones	13
F	Muy pequeño	Hasta 1 millón	17

Fuente: elaboración propia.

La tabla 41 muestra la eficiencia media de las concesiones que integran cada uno de los grupos. Por lo general, se observa cómo las concesiones grandes (grupos A y B) tienden a ser más eficientes que las pequeñas (grupos E y F).

Tabla 41. Eficiencia media de las concesiones, por tamaño

EFICIENCIA MEDIA DE LAS CONCESIONES, POR TAMAÑO							
Modelo	**Inputs**	**A**	**B**	**C**	**D**	**E**	**F**
Oferta	Integrado	0,990	0,963	0,777	0,897	0,716	0,777
	Financiero	0,938	0,783	0,568	0,647	0,569	0,587
	Operativo	0,865	0,864	0,593	0,720	0,471	0,609
Demanda	Integrado	0,798	0,793	0,584	0,720	0,474	0,674
	Financiero	0,770	0,696	0,460	0,556	0,395	0,537
	Operativo	0,669	0,694	0,432	0,555	0,303	0,536

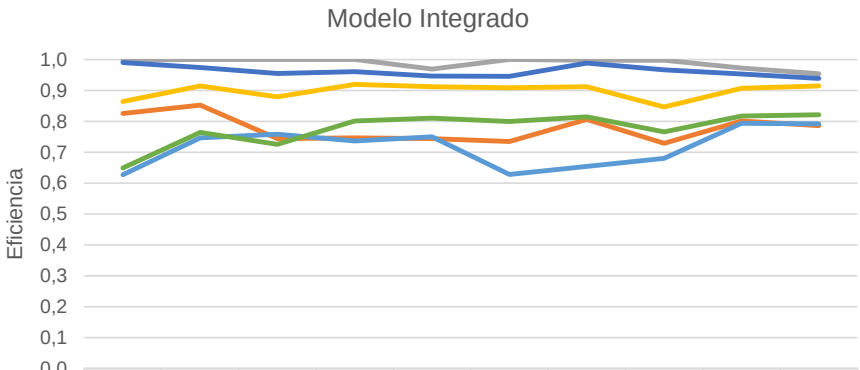
Fuente: elaboración propia.

Las figuras 20 y 21 muestran la evolución de la eficiencia media de cada grupo de concesiones para los modelos de oferta y de demanda, respectivamente. En

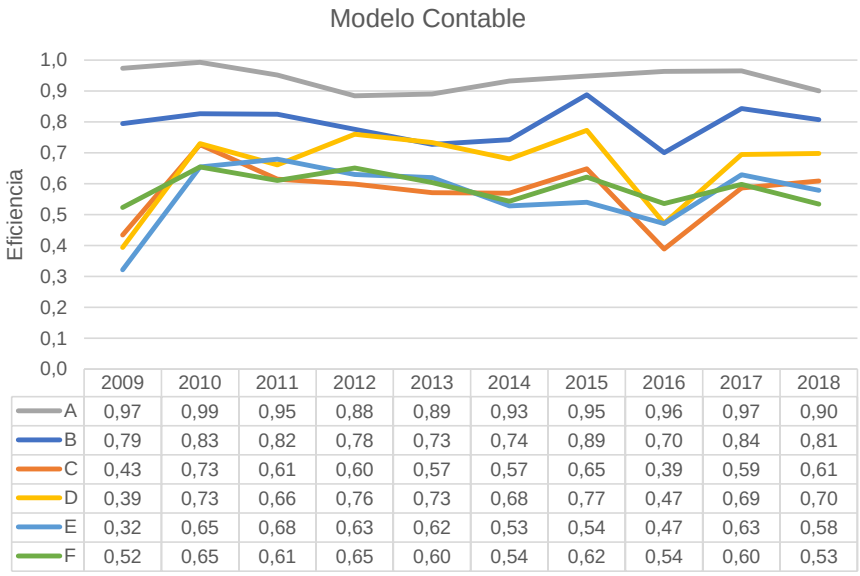
[394] Esta regla aproxima el número de clases (K) a través de la siguiente fórmula: $K = 1 + 3.322 \times \log(Nº\ observaciones)$. Utilizada comúnmente para conjuntos de datos inferiores a 200 observaciones, el número de clases para este tipo de datos oscila entre 5 y 9.

general, la eficiencia de los distintos grupos suele seguir una evolución común, manteniéndose en todo momento la distinción entre concesiones de mayor y menor tamaño. Existen algunas excepciones, como la caída y posterior recuperación de la eficiencia operativa de las concesiones del grupo E a partir de 2012, tanto en los modelos de oferta como de demanda, o la caída de la eficiencia integrada, contable y operativa de las concesiones del grupo A en el modelo de demanda a partir de 2014, mucho más pronunciada que la registrada por el resto de grupos. Por este motivo, se tiene en cuenta tanto el valor de las variables que forman los modelos como el tamaño relativo de las concesiones a la hora de analizar cambios en la eficiencia de las concesiones, lo que proporciona robustez a la estrategia metodológica propuesta.

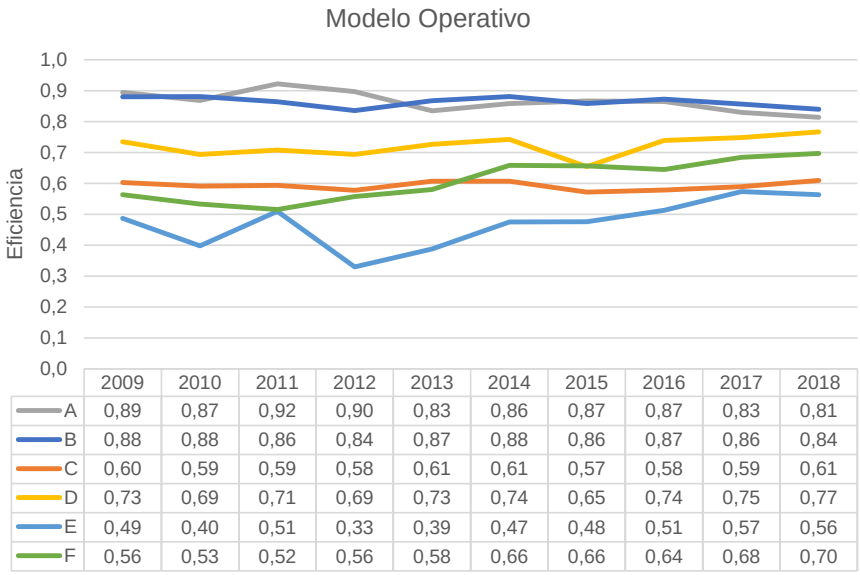
Figura 20. Evolución de la eficiencia media de las concesiones, por tamaño. Modelo de oferta



	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
A	1,00	1,00	1,00	1,00	0,97	1,00	1,00	1,00	0,97	0,95
B	0,99	0,97	0,96	0,96	0,95	0,95	0,99	0,97	0,95	0,94
C	0,83	0,85	0,74	0,75	0,74	0,74	0,81	0,73	0,80	0,79
D	0,86	0,92	0,88	0,92	0,91	0,91	0,91	0,85	0,91	0,91
E	0,63	0,75	0,76	0,74	0,75	0,63	0,65	0,68	0,79	0,79
F	0,65	0,76	0,73	0,80	0,81	0,80	0,81	0,77	0,82	0,82



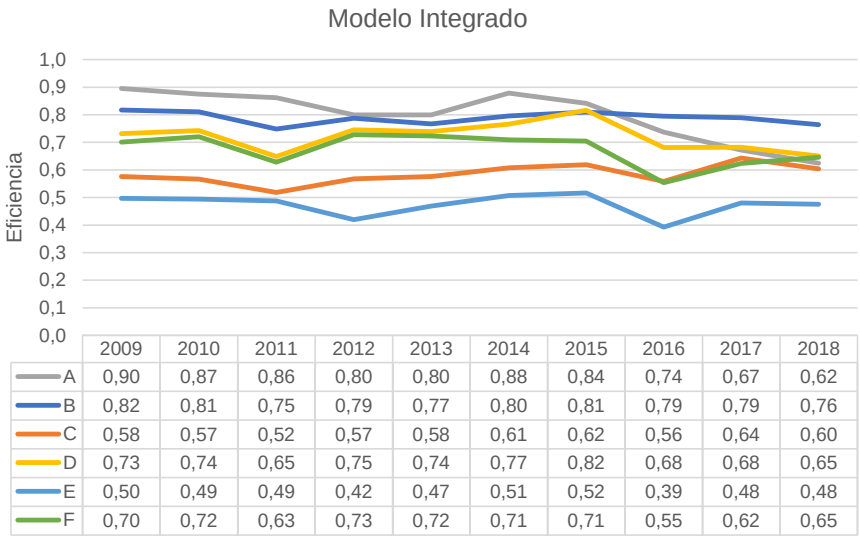
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
A	0,97	0,99	0,95	0,88	0,89	0,93	0,95	0,96	0,97	0,90
B	0,79	0,83	0,82	0,78	0,73	0,74	0,89	0,70	0,84	0,81
C	0,43	0,73	0,61	0,60	0,57	0,57	0,65	0,39	0,59	0,61
D	0,39	0,73	0,66	0,76	0,73	0,68	0,77	0,47	0,69	0,70
E	0,32	0,65	0,68	0,63	0,62	0,53	0,54	0,47	0,63	0,58
F	0,52	0,65	0,61	0,65	0,60	0,54	0,62	0,54	0,60	0,53



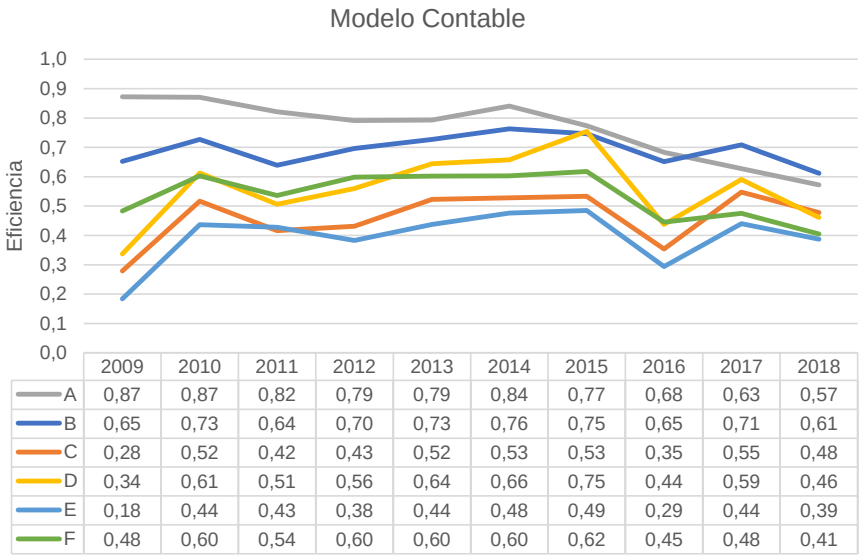
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
A	0,89	0,87	0,92	0,90	0,83	0,86	0,87	0,87	0,83	0,81
B	0,88	0,88	0,86	0,84	0,87	0,88	0,86	0,87	0,86	0,84
C	0,60	0,59	0,59	0,58	0,61	0,61	0,57	0,58	0,59	0,61
D	0,73	0,69	0,71	0,69	0,73	0,74	0,65	0,74	0,75	0,77
E	0,49	0,40	0,51	0,33	0,39	0,47	0,48	0,51	0,57	0,56
F	0,56	0,53	0,52	0,56	0,58	0,66	0,66	0,64	0,68	0,70

Fuente: elaboración propia.

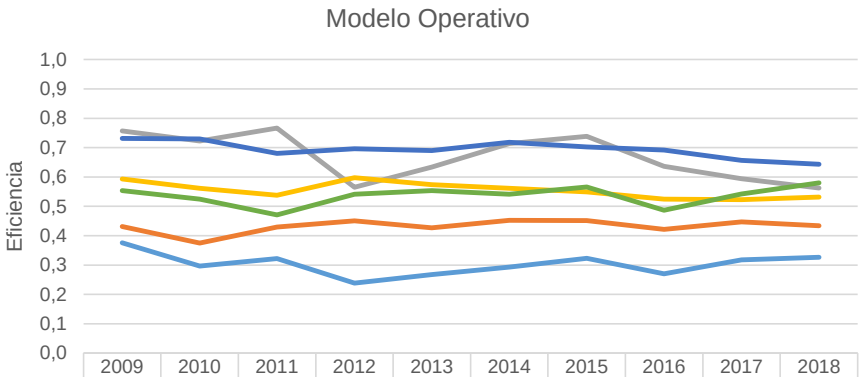
Figura 21. Evolución de la eficiencia media de las concesiones, por tamaño. Modelo de demanda



	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
A	0,90	0,87	0,86	0,80	0,80	0,88	0,84	0,74	0,67	0,62
B	0,82	0,81	0,75	0,79	0,77	0,80	0,81	0,79	0,79	0,76
C	0,58	0,57	0,52	0,57	0,58	0,61	0,62	0,56	0,64	0,60
D	0,73	0,74	0,65	0,75	0,74	0,77	0,82	0,68	0,68	0,65
E	0,50	0,49	0,49	0,42	0,47	0,51	0,52	0,39	0,48	0,48
F	0,70	0,72	0,63	0,73	0,72	0,71	0,71	0,55	0,62	0,65



	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
A	0,87	0,87	0,82	0,79	0,79	0,84	0,77	0,68	0,63	0,57
B	0,65	0,73	0,64	0,70	0,73	0,76	0,75	0,65	0,71	0,61
C	0,28	0,52	0,42	0,43	0,52	0,53	0,53	0,35	0,55	0,48
D	0,34	0,61	0,51	0,56	0,64	0,66	0,75	0,44	0,59	0,46
E	0,18	0,44	0,43	0,38	0,44	0,48	0,49	0,29	0,44	0,39
F	0,48	0,60	0,54	0,60	0,60	0,60	0,62	0,45	0,48	0,41



	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
A	0,76	0,72	0,77	0,57	0,63	0,71	0,74	0,64	0,59	0,56
B	0,73	0,73	0,68	0,70	0,69	0,72	0,70	0,69	0,66	0,64
C	0,43	0,37	0,43	0,45	0,43	0,45	0,45	0,42	0,45	0,43
D	0,59	0,56	0,54	0,60	0,57	0,56	0,55	0,52	0,52	0,53
E	0,38	0,30	0,32	0,24	0,27	0,29	0,32	0,27	0,32	0,33
F	0,55	0,52	0,47	0,54	0,55	0,54	0,57	0,49	0,54	0,58

Fuente: elaboración propia.

E. Estadística descriptiva del panel y resultados

ESTADÍSTICA DESCRIPTIVA DEL PANEL											
Variable	Operativas						Contables				
	Viajeros	Viajeros-kilómetro	Vehículos-kilómetro	Expediciones	Plazas	Longitud	Ingresos totales	Gastos totales	G. personal	G. explotación	Rentab.
MEDIA	436.498	83.860.248	3.486.295	11.303	1.042	4.599	5.020.140	4.857.756	1.416.782	1.877.330	0,86
DESVEST	493.935	109.678.918	3.749.769	11.066	889	5.449	6.569.046	6.074.111	1.654.601	2.572.173	0,23
MEDIANA	250.228	37.332.346	2.245.247	6.575	752	2.964	2.063.221	2.252.841	675.150	782.136	0,90
1º CUARTIL	83.289	12.712.324	939.847	3.528	365	794	937.365	1.017.618	333.212	342.660	0,71
3º CUARTIL	555.622	114.680.642	4.223.434	16.138	1.300	5.995	5.534.050	5.327.948	2.048.553	2.053.320	1,05
MIN	9.085	256.687	38.259	533	46	43	18.600	73.346	28.783	14.417	0,25
MAX	2.506.001	457.894.668	15.791.989	46.780	4.121	26.030	31.399.822	28.933.681	8.409.448	12.408.687	1,35

ESTADÍSTICA DESCRIPTIVA DE LOS RESULTADOS						
Variable	Eficiencia (oferta)			Eficiencia (demanda)		
	Integrado	Contable	Operativo	Integrado	Contable	Operativo
MEDIA	0,83	0,65	0,65	0,65	0,54	0,51
DESVEST	0,16	0,21	0,25	0,23	0,23	0,27
MEDIANA	0,87	0,68	0,64	0,64	0,49	0,43
1º CUARTIL	0,67	0,44	0,45	0,45	0,34	0,27
3º CUARTIL	0,98	0,80	0,91	0,86	0,71	0,74
MIN	0,48	0,30	0,23	0,26	0,25	0,11
MAX	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00

Fuente: elaboración propia con datos del MITMA.

ANEXO V. EXPERIENCIAS EUROPEAS DE LIBERALIZACIÓN DEL AUTOBÚS DE LARGA DISTANCIA

A. Reino Unido

Reino Unido fue el primer país europeo en liberalizar el transporte interurbano en autobús, en 1980. La liberalización consistió en la división y posterior privatización del operador estatal, National Bus Company (NBC), que operaba a través de la marca National Express, y la eliminación de la obligación de contar con una licencia para operar servicios concretos. A diferencia de lo ocurrido en otros Estados miembros, la desregulación británica afectó a todo el mercado, con la excepción de Irlanda del Norte y el transporte urbano de Londres, si bien se permitió a las autoridades locales establecer subsidios para la operación de concesiones socialmente necesarias[395].

Tras la liberalización, se produjo la entrada de un gran número de pequeños operadores, que no pudieron competir con National Express, que redujo rápidamente sus tarifas y adaptó sus frecuencias para prevenir la entrada de nuevos competidores y competir más enérgicamente con el ferrocarril[396]. A su vez, los nuevos entrantes enfrentaron problemas en el acceso a las estaciones y a la red de comercialización de billetes. Hacia mediados de los años 80, los operadores independientes habían desaparecido del mercado o habían pasado a operar como subsidiarias de los dos grupos principales: National Express en Inglaterra y Gales, y Citylink en Escocia[397].

Esta situación se mantuvo hasta la entrada de Megabus en el año 2003, una subsidiaria del grupo Stagecoach, que también participa en la escocesa Citylink. Esta compañía opera bajo un modelo *low-cost*, basado en la venta por internet y una red de paradas cercana a su público objetivo, en aceras y campus universitarios, en lugar de en las estaciones de autobuses tradicionales.

Como resultado de la evolución anterior, los servicios y las frecuencias se incrementaron notablemente tras la liberalización y crecieron por encima de la demanda[398], lo que produjo una caída de los precios[399]. La consolidación del

[395] En la práctica, sin embargo, la falta de fondos condujo a una reducción de los servicios en zonas rurales. Antes de la desregulación, estos servicios se prestaban gracias al esquema de subsidios cruzados en el seno del operador estatal NBC (Bell & Cloke, 1991), (White & Robbins, 2012).

[396] White y Robbins (2012).

[397] White (2007), van de Velde (2010).

[398] Phillips (2017), pág. 44.

[399] La OCDE (2018, pág. 90) estima una caída del 50%, mientras que Phillips (2017) reporta una caída del 33% en 1984 respecto a 1980.

monopolio de National Express supuso un incremento de los precios, que en 1996 eran un 8% superiores a los de 1980 en términos reales, lo que redujo el crecimiento de la demanda, cuyo aumento neto durante el mismo periodo fue algo superior al 20%[400]. Finalmente, la entrada de Megabus dio lugar a una guerra de precios entre las dos compañías, que habría hecho caer las tarifas nuevamente[401].

En la actualidad, el mercado continúa dominado por National Express, con una cuota estimada de entre el 75% y el 87%[402]. En los últimos años, se ha producido la entrada de nuevos operadores, como Snap, una plataforma que utiliza técnicas de *crowd-sourcing* para proporcionar transporte a demanda, y que entró en el mercado en 2018, o el operador alemán FlixBus, que ha comenzado a operar en el país en 2020. En 2021, National Express ha comunicado su intención de adquirir a su competidora Stagecoach, operación que incrementaría notablemente la concentración en el mercado y que aún está pendiente de aprobación por la Competition Markets Authority (CMA).

B. Suecia

A diferencia de Reino Unido, Suecia liberalizó únicamente los servicios de autobús interurbano de larga distancia, definidos como aquellos que cruzan más de un condado y tienen una distancia superior a 100 km[403]. Antes de la desregulación, la red de autobuses se limitaba a aquellos servicios que no competían con la red de ferrocarril, o que eran ofrecidos por el operador estatal de ferrocarril SJ como complemento al tráfico ferroviario[404]. La desregulación tuvo lugar en dos etapas, culminando en 1999, y tuvo como consecuencia el desarrollo de una red radial de servicios con centro en Estocolmo[405].

En 2016, existían varios operadores en el mercado, con una competencia notable, de hasta 5 operadores sobre la misma ruta[406]. El mercado estaba dominado por SweBus Express, que originalmente pertenecía al operador

[400] Phillips (2017).

[401] White y Robbins (2012).

[402] Dunmore (2016), pág. 250.

[403] Para la operación de servicios regionales es necesario solicitar la autorización de las Autoridades Regionales de Transporte Público de cada condado. A fecha de 2019, únicamente un 1% del tráfico regional en Suecia se operaba de manera comercial, estando el resto subvencionado.

[404] Alexandersson et al. (1999), pág. 34.

[405] Dunmore (2016), pág. 241.

[406] Dunmore (2016), pág. 243.

ferroviario, y que en 2008 ostentaba una cuota de mercado del 50%[407]. Recientemente se ha producido una consolidación, con la compra de SweBus por FlixBus en 2018[408], la desaparición de la cooperativa Svenska Buss en 2020, y la compra de Flygbussarna por el operador noruego Vy Buss en 2019, que se convierte de esta forma en el líder del mercado[409].

Los resultados de la liberalización han sido positivos, reportándose descensos del precio para los consumidores[410] y creando un mercado dinámico en el que los operadores ajustan sus tarifas y servicios a la demanda, pero también cooperan para complementar su oferta de servicios y ofrecer billetes combinados[411]. A su vez, ha contribuido a desarrollar las redes de transporte del país, donde los operadores de autobuses de larga distancia se han integrado dentro de los esquemas de integración de tarifas regionales, complementando las redes regionales de servicios y sus propios ingresos[412].

C. Alemania

Alemania liberalizó sus servicios nacionales de transporte en autobús de larga distancia en 2013. Con anterioridad, el desarrollo de la red de autobuses se encontraba muy limitado por la gran capilaridad del ferrocarril operado por Deutsche Bahn y por la prohibición de concurrencia entre ambos. En la práctica, únicamente existían los servicios procedentes de Alemania Oriental, que se decidió mantener tras la reunificación y que eran operados por BerlinLinienBus, controlada por el operador ferroviario[413].

La nueva normativa permite a los operadores prestar cualquier servicio con una distancia entre paradas superior a 50 km o que no tenga paradas paralelas a la red de ferrocarril situadas a menos de una hora de viaje. Los operadores deben notificar los nuevos servicios que deseen prestar, que son autorizados por las autoridades de transporte tras verificar el cumplimiento de los requisitos.

Tras la liberalización, es posible diferenciar dos etapas en la evolución del mercado alemán. La primera etapa registró un dinamismo sin precedentes, con

[407] Van de Velde (2010).

[408] Bussmagasinet, 2 de mayo de 2018 (enlace).

[409] Nota de prensa de Transdev del 20 de diciembre de 2019 (enlace).

[410] Alexandersson et al. (1999) reportan descensos de tarifas de autobuses y trenes en la línea Gotemburgo-Karlstad y Estocolmo-Dalarna tras la liberalización.

[411] Dunmore (2016), pág. 249.

[412] Van de Velde (2010), pág. 7.

[413] Grimaldi et al. (2017), pág. 475.

un incremento de la oferta de 26 millones de km en 2012 a más de 220 en 2015, provistos por más de 50 empresas[414], lideradas por MeinFernbus y FlixBus. El crecimiento de estos operadores se basó en un modelo de franquicia, donde los servicios se subcontrataban con operadores de menor tamaño, normalmente del segmento no regular[415]. Por su parte, la demanda creció más rápidamente que la oferta, donde el número de viajeros transportados se multiplicó por 10, estabilizándose en torno a los 24 millones en 2016[416]. El número de líneas se incrementó desde 62 en el primer trimestre de 2013 hasta 328 en el último trimestre de 2015.

A partir de 2015, el mercado entró en una etapa de consolidación en torno a un único operador, FlixBus, que llegó a acumular una cuota del 95% del mercado, tras absorber a MeinFernbus (2015) y Postbus (2016). La compañía no incrementó las tarifas inmediatamente tras la consolidación, lo que podría deberse a la existencia de competencia intermodal, pero sí redujo las frecuencias de servicio, lo que indica que la compañía mantenía un exceso de capacidad para disuadir la entrada de competidores[417].

A partir de 2017, la información disponible sugiere que sí se ha producido un incremento de las tarifas estándar ofertadas por los operadores, hasta el entorno de los 10 cént. €/km, si bien las tarifas descontadas se han mantenido estables en torno a los 4 cént. €/km desde el inicio de la liberalización (ver figura 22). A su vez, se ha registrado un ligero descenso de la demanda hasta los 21 millones de viajeros en 2019. La última información disponible, para el tercer trimestre de 2018, también apunta a un descenso del número de líneas servidas, hasta las 287 líneas (ver figura 23).

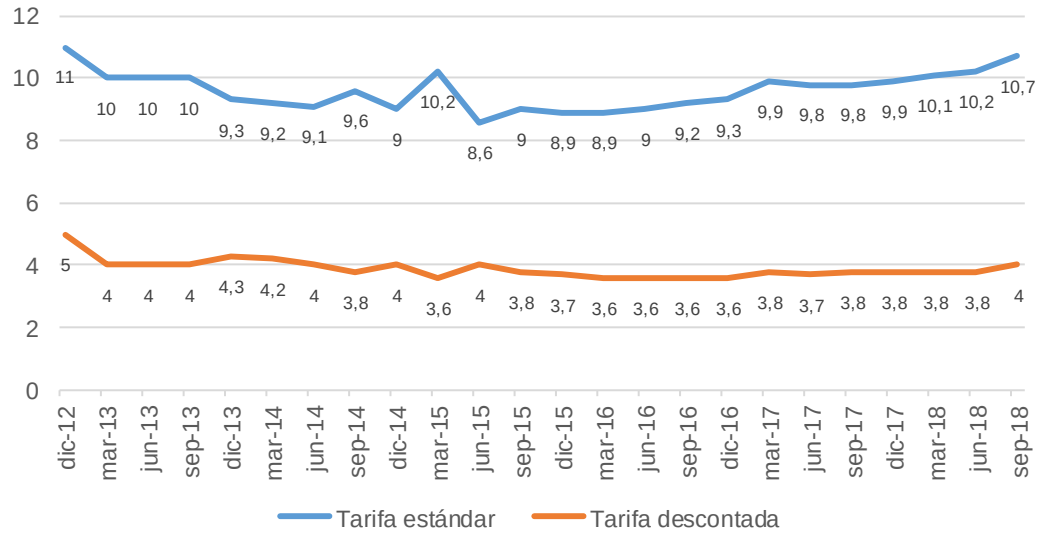
[414] Grimaldi et al. (2017), pág. 478.

[415] Dürr y Hüschelrath (2015).

[416] De Haas y Schäfer (2017), pág. 2.

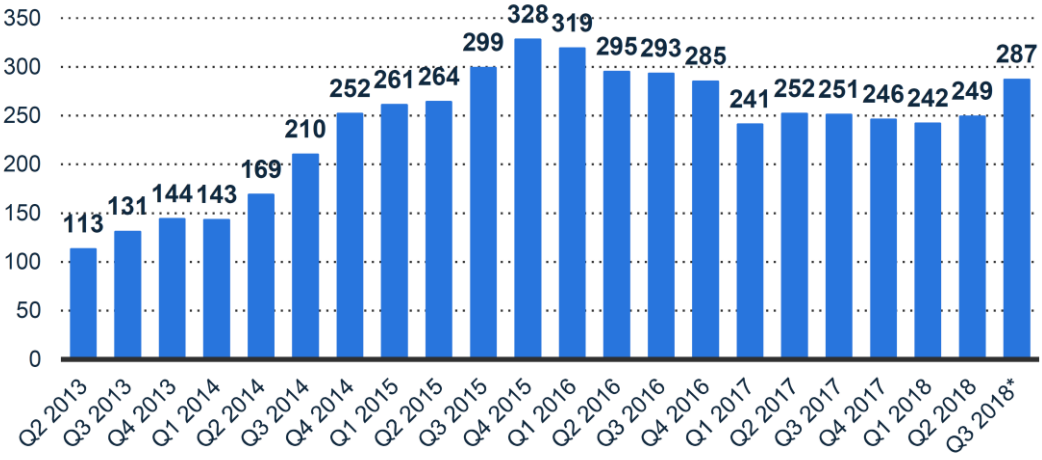
[417] De Haas y Schäfer (2017).

Figura 22. Precio/km del autobús interurbano en Alemania



Fuente: Statista (2021).

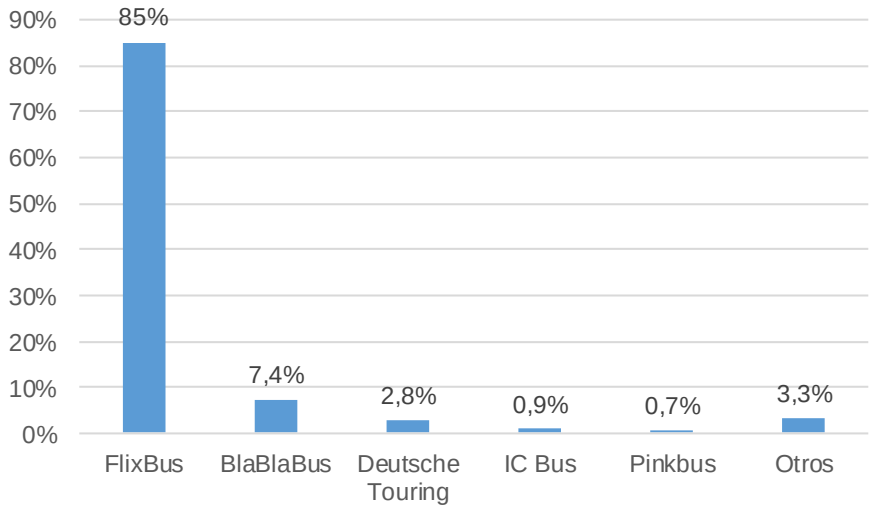
Figura 23. Número de líneas de autobús interurbano en Alemania



Fuente: Guihéry (2019). Las columnas reflejan el número de líneas en cada trimestre.

En 2019 se produjo la entrada en el mercado alemán de BlaBlaBus. La competencia del operador francés, que ofrece tarifas desde 99 céntimos por billete para captar clientes, podría desencadenar una nueva guerra de precios en el mercado. La información disponible para septiembre de 2019 sugiere que la cuota de FlixBus se habría reducido hasta un 85%, aunque continúa manteniendo una gran distancia respecto al nuevo entrante (7,4%).

Figura 24. Cuota de mercado de los operadores en Alemania, según el nº de expediciones ofertadas, a septiembre de 2019



Fuente: Statista (2021).

D. Italia

La regulación vigente en Italia antes de la liberalización del mercado era muy similar a la española, donde las autoridades de transporte (el Ministerio de Transportes en el caso de las rutas interregionales[418], o las autoridades regionales para las rutas de su ámbito territorial) determinaban las características de los servicios a prestar, que después licitaban y adjudicaban a empresas privadas. La prórroga automática de los contratos era frecuente, lo que impedía la competencia por el mercado[419].

En 2007, se liberalizó el transporte interregional en autobús, con efectos a partir de 2014, tras un periodo de transición. Tras la liberalización, la prestación del servicio está sujeta a la obtención de una autorización no exclusiva por parte del Ministerio, tras la verificación del cumplimiento de los requisitos técnicos. Además, la autorización se condiciona a que la ruta no amenace la posición financiera de servicios coincidentes sujetos a OSP[420]. En la práctica, para que el nuevo servicio se considere coincidente con el OSP debe transcurrir a lo largo de la misma ruta y operarse los mismos días, lo que permite aprobar sin

[418] La legislación italiana considera como interregionales aquellos servicios que transcurren entre tres o más regiones de Italia, según la clasificación NUTS2 (el equivalente a las CC.AA. españolas).

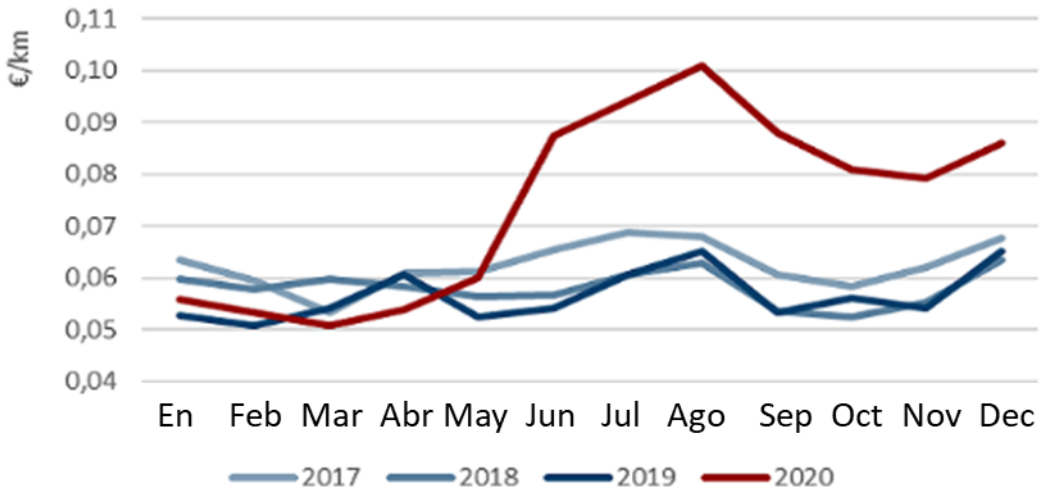
[419] Dunmore (2016), pág. 198.

[420] Beria et al. (2018), pág. 2.

restricciones servicios que contengan alguna alteración respecto a estos parámetros[421].

Tras la liberalización, la demanda de servicios ha aumentado, con un incremento del 36% en el número de viajeros entre 2018 y 2019, de la mano de una reducción paulatina de los precios[422]. La tendencia a la baja de las tarifas se ha revertido fuertemente en 2020 como consecuencia de las menores ratios de ocupación causadas por la crisis sanitaria (ver figura 25).

Figura 25. Precio/km del autobús interurbano en Italia



Fuente: Beria et al. (2021). Se excluyen los viajes con origen o destino en aeropuertos.

Por su parte, el número de servicios se ha incrementado, con un crecimiento del 30% entre 2018 y 2019[423]. Se registran aumentos tanto del número de rutas como de frecuencias, incrementando la cobertura geográfica. Los aumentos son especialmente notorios en el norte del país, donde la histórica prohibición de competencia con el ferrocarril había limitado el desarrollo de los servicios de autobús (ver figura 26). En las rutas que unen regiones del centro de Italia, con una cobertura histórica sustancial, el crecimiento de las frecuencias es menos significativo, mientras que en líneas del sur el número de frecuencias se redujo ligeramente. Sin embargo, no se ha observado una reducción del número de

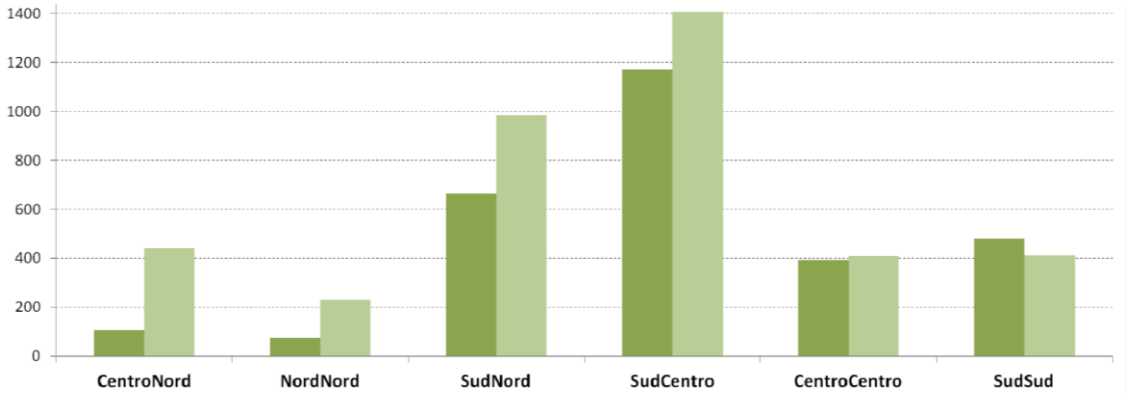
[421] Dunmore (2016), pág. 200.

[422] Autorità di Regolazione dei Trasporti (2020).

[423] Autorità di Regolazione dei Trasporti (2020).

conexiones, que incluso habría aumentado en algunas regiones del Centro y del Sur (Calabria, Basilicata y la costa adriática).

Figura 26. Variación 2013-15 de las frecuencias, según la región de origen y destino



Fuente: Beria et al. (2015). Para cada región italiana, las columnas de la izquierda (verde oscuro) reflejan las frecuencias en 2013, y las de la derecha (verde claro) las frecuencias de 2015.

Esta expansión de los servicios se produjo de la mano de la entrada de grandes operadores europeos: FlixBus y Megabus. En el centro y sur, con una mayor densidad de la red anterior, los operadores tradicionales mantienen una fuerte presencia, con una menor penetración de los grupos internacionales[424].

A día de hoy, el mercado continúa exhibiendo dinamismo, con un gran movimiento de empresas: FlixBus adquirió el negocio continental de MegaBus (2016); el operador de ferrocarril incumbente estatal (FSI) adquirió el operador tradicional calabrés SIMET (2017), aunque se retiró posteriormente del mercado; BlaBlaBus entró en el país de la mano del operador tradicional MarinoBus (2019); y, recientemente, se ha creado una nueva compañía, Itabus (2021), que competirá con las grandes plataformas con un modelo de negocio tradicional basado en una flota propia[425].

La concentración se ha incrementado en el mercado, donde la cuota de mercado de los primeros cinco operadores italianos ya se había duplicado antes de la absorción de Megabus por FlixBus, del 30% pre-liberalización al 53% en 2016[426]. En 2019, persisten cinco empresas en el transporte de media y larga distancia,

[424] Grimaldi et al. (2017), pág 485.

[425] Beria et al. (2020, págs. 6-7), págs. 6-7.

[426] Autorità di Regolazione dei Trasporti (2017), pág. 13.

entre las que destacan Simet, FlixBus y Marino, por número de líneas y paradas (ver tabla 42).

Tabla 42. Número de líneas de autobús de media y larga distancia en Italia, por operador

NÚMERO DE LÍNEAS DE AUTOBÚS DE MEDIA Y LARGA DISTANCIA EN ITALIA, POR OPERADOR			
Empresa	Número de líneas		Paradas servidas
	Nacionales	Internacionales	
Autolinee Curcio	3	0	9
Bus Center	25	13	12
FlixBus	56	52	83*
Marino	74	5	13
Simet	6	1	93*

Fuente: (Autorità di Regolazione dei Trasporti (ART), 2020). Notas: * Incluye todas las paradas, y no solo las realizadas en estaciones de autobuses.

E. Francia

Francia liberalizó el mercado de autobuses interurbanos de larga distancia en 2015. Al igual que en Alemania, la red de autobuses interurbanos estaba escasamente desarrollada antes de la liberalización, debido a la prohibición de concurrencia con el ferrocarril, y se limitaba a las conexiones regionales operadas a través de subsidios.

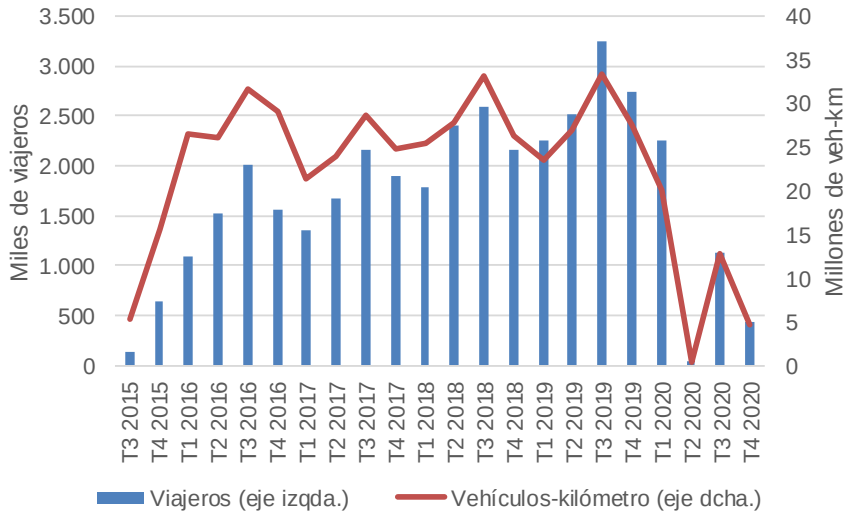
La liberalización del mercado consistió en una desregulación completa para las líneas con una distancia superior a 100 km. Las rutas de menor distancia necesitan obtener una autorización de l'Autorité de régulation des transports (ART), que verifica que el nuevo servicio no altera el equilibrio económico de los servicios ferroviarios regionales sujetos a OSP[427].

La liberalización supuso una expansión del mercado, aunque más contenida que en el caso de Alemania. El número de poblaciones servidas se incrementó de 135 en 2015 a 320 en 2019, mientras que la demanda se ha elevado más de un 50% desde 2016, el primer año para el que hay registros completos, hasta 2019 (ver figura 27). Por su parte, la oferta registró un aumento incluso superior, lo

[427] Dunmore (2016), págs. 187-189.

que condujo a problemas de rentabilidad de los operadores por los bajos ratios de ocupación[428].

Figura 27. Demanda y oferta de autobús interurbano en Francia



Fuente: elaboración propia con datos de l'Autorité de régulation des transports.

Un aspecto característico de la liberalización en este país es la participación de operadores intermodales en la liberalización. Así, el operador ferroviario estatal, SNCF, a la vista de la competencia ejercida por FlixBus sobre el operador ferroviario alemán, Deutsche Bahn, decidió posicionarse en el mercado de autobuses con carácter previo a la liberalización, comenzando a operar líneas internacionales bajo la marca OuiBus[429]. Posteriormente, la marca sería adquirida por la plataforma de coche compartido BlaBlaCar, operando bajo la marca BlaBlaBus.

La oferta en Francia estuvo más concentrada desde el inicio, en torno a 5 operadores con presencia nacional: el actual BlaBlaBus, FlixBus, Megabus, Isilines/Eurolines y Starshipper. Las pérdidas sufridas por los tres últimos los llevaron a ser absorbidos por los dos primeros, formando el duopolio actual[430]. En 2020 existían 7 empresas en el mercado, 2 a escala nacional y 5 regionales[431].

[428] Crozet y Guihéry (2018).

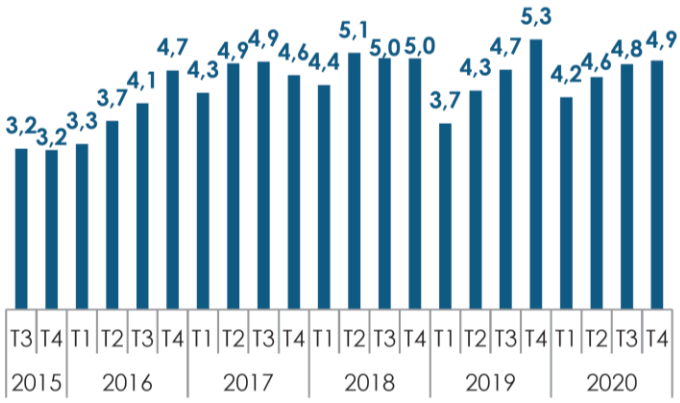
[429] Reynolds (2018), pág. 145.

[430] BlaBlaBus adquirió Starshipper en 2016, mientras que FlixBus absorbió a Megabus en 2016 y a Isilines/Eurolines en 2019 (Blayac & Bougette, 2020).

[431] Autorité de régulation des transports (2020).

La concentración no parece haber afectado al número de líneas en competencia, que a finales de 2019 representaban un 22% del total de líneas, transportando un 85% de los viajeros. La competencia entre las empresas por la captación de clientes redujo la tarifa por viajero-kilómetro a niveles mínimos en 2015. Las pérdidas sufridas por los operadores obligaron a un incremento de la tarifa posterior[432], que actualmente se sitúa entre los 4 y los 5 céntimos por viajero-kilómetro (ver figura 28), algo superior a las tarifas con descuento vigentes en Alemania, pero por debajo de los 6 céntimos de las líneas estatales españolas. La contracción de la oferta de los operadores en 2020 parece haber contenido la evolución de los precios tras la caída de la demanda.

Figura 28. Precio/km del autobús interurbano en Francia (cént. €/km)



Fuente : Autorité de régulation des transports (2020).

F. Portugal

Antes de la liberalización, la provisión de rutas de autobús interurbano de distancia superior a 50 km, conocidos como servicios exprés, o superior a 100 km, conocidos como servicios de alta calidad, se realizaba bajo licencia otorgada por el Ministerio de Transportes, que imponía importantes restricciones que restringían la entrada en el mercado a operadores que no fueran concesionarios de transporte público o agencias turísticas con más de tres años de implantación en el territorio[433].

[432] Blayac y Bougette (2017) reportan descensos en las tarifas de las líneas internacionales existentes antes de la liberalización. En las líneas de nueva creación, los operadores adoptaron una política de tarificación agresiva, que se revertió posteriormente con la consolidación.

[433] OCDE (2018), pág. 88.

En el año 2016, existían 71 compañías de autobús interurbano en Portugal, si bien el mercado se encuentra dominado por Rede Nacional de Expressos (RNE), un grupo formado por varios operadores de transporte de menor tamaño, y que ostenta una cuota de mercado cercana al 70% en términos de viajeros transportados[434].

La desregulación comenzó en 2015, con la aprobación de la Ley 52/2015, que eliminaba los requisitos exigidos para la obtención de licencias. Sin embargo, la liberalización quedó en suspenso hasta 2019, cuando se aprobó el Decreto-Ley 140/2019, que estableció los nuevos criterios de autorización. Bajo la nueva regulación, el Ministerio autorizará los servicios, siempre que no comprometan el equilibrio económico de un contrato de servicio público existente, o se trate de servicios urbanos o suburbanos[435].

La aprobación y entrada en vigor de esta norma supone la liberalización del mercado portugués. En la actualidad, grandes grupos europeos como Alsa/National Express y FlixBus han comenzado a operar en el país, aunque todavía no se conocen los efectos que tendrá la reforma.

[434] OCDE (2018), pág. 87.

[435] Previa obtención del dictamen vinculante previo de la Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT), de acuerdo con el artículo 7 del Decreto-Ley 140/2019.

ANEXO VI. COMPARATIVA EUROPEA DE LAS AUTORIDADES REGULADORAS DEL TRANSPORTE EN AUTOBÚS

Este Anexo contiene una comparativa europea sobre el papel que desempeñan los distintos reguladores en el acceso al mercado interno de servicios de transporte interurbano de viajeros en autobús, tanto comerciales como los subvencionados o sujetos a OSP. El análisis del marco institucional de los países de nuestro entorno es de interés ya que, como se ha destacado en los apartados 4.3.4 y 6.4.6, la atribución de las funciones de autorización de los servicios comerciales a las mismas autoridades que organizan los servicios sujetos a OSP puede restringir la entrada en el mercado.

La tabla 43 a continuación muestra los resultados de este análisis comparativo para los principales países de la Unión Europea y de nuestro entorno, incluyendo a su vez el marco institucional de los dos mayores mercados que mantienen un sistema concesional (Bélgica y Países Bajos). Así, las primeras tres columnas incluyen, respectivamente, el ámbito de servicios que pueden ser explotados comercialmente, la autoridad competente para autorizar esta explotación, y si esta autoridad es independiente del Gobierno. Las últimas tres columnas detallan el ámbito de servicios que pueden ser declarados como OSP, la autoridad competente para planificar los servicios sujetos a OSP, y si esta autoridad es independiente de la autoridad emisora de las licencias comerciales.

Tabla 43. Comparativa europea de autoridades reguladores del transporte interurbano en autobús

COMPARATIVA EUROPEA DE AUTORIDADES REGULADORAS DEL TRANSPORTE INTERURBANO EN AUTOBÚS								
País	**Servicios comerciales**		**Autoridad emisora de las licencias para operar servicios comerciales**	**Autoridad emisora independiente del Gobierno**	**Servicios sujetos a OSP**		**Autoridad competente para el establecimiento de OSP**	**Autoridad emisora independiente de Autoridad OSP**
Alemania	Larga distancia		Gobiernos regionales	NO	Locales		Autoridades locales	SI
Bélgica	Internacionales y ocasionales		Servicio Público Federal de Movilidad y Transporte	NO	Regionales		Gobiernos regionales	SI
Francia	Larga distancia		Autoridad de Regulación de Transportes	SI	Regionales		Departamentos regionales	SI
Irlanda	Todos		Autoridad de Transporte Nacional	NO	Todos		Autoridad de Transporte Nacional	NO
Italia	Larga distancia		Ministerio de Infraestructuras y Movilidad Sostenible	NO	Regionales		Gobiernos regionales	SI
Países Bajos	Internacionales y ocasionales		Ministerio de Infraestructuras y Gestión de Aguas	NO	Regionales		Autoridades provinciales	SI
Portugal	Larga distancia		Autoridad de Movilidad y Transportes	SI	Todos	Nacionales y regionales	Instituto de Movilidad y Transportes	SI
						Locales	Autoridades locales	SI
Reino Unido	Todos		Comisarios de Tráfico	SI	Locales		Departamento de Transporte y Autoridades locales	SI
Suecia	Todos	Nacionales	Agencia Sueca de Transporte	NO	Regionales		Autoridades Regionales	NO
		Regionales	Autoridades Regionales	NO				

Fuente: elaboración propia.

A la vista de la tabla anterior, es necesario destacar los siguientes aspectos:

- De los nueve países anteriores, solo tres (Reino Unido, Francia y Portugal[436]) encomiendan la función de autorización de los nuevos servicios comerciales a una autoridad regulatoria independiente del Gobierno.
- De los seis países restantes, en dos de ellos (Suecia e Irlanda) la autorización de los servicios comerciales se encuentra encomendada a una autoridad o agencia especializada dependiente del Gobierno. En el resto, esta función es asumida por el propio Gobierno nacional o regional, a través de los Ministerios de Transporte.
- A pesar de lo anterior, en siete de los nueve países analizados la autorización de servicios comerciales recae sobre una autoridad distinta a la encargada de planificar los servicios OSP, como consecuencia del reparto territorial de las competencias de transporte. De los dos países en los que estas funciones se encomiendan a la misma autoridad:
  - En el caso de Suecia, la operación de servicios comerciales regionales está sujeta a la obtención de una autorización de las Autoridades Regionales de Transporte Público de cada condado. Un informe de la agencia estatal Transport Analysis de 2014[437] destacaba las restricciones de entrada en el mercado regional, y apuntaba a que las Autoridades Regionales no estarían actuando de acuerdo con los principios de transparencia, no discriminación y proporcionalidad. Con la información disponible para el año 2019, únicamente un 1% del tráfico regional en Suecia se operaba de manera comercial, estando el resto subvencionado[438].
  - En el caso de Irlanda, la concesión de licencias para servicios comerciales y la planificación y concesión de los contratos sujetos a OSP recaen sobre la Autoridad de Transporte Nacional, una autoridad especializada dependiente del Gobierno. En este caso no se han detectado problemas en el acceso a los servicios comerciales, que se autorizan siempre que no entren en conflicto con una OSP existente[439].

[436] En Portugal la autorización la otorga la Autoridad de transporte correspondiente, dependiente del Gobierno (el Instituto de Movilidad y Transportes o las Autoridades locales y metropolitanas). Sin embargo, esta solo puede denegarla tras solicitar un informe vinculante a la Autoridad de Movilidad y Transportes, órgano independiente encargado de realizar el test de equilibrio económico (art. 7 del Decreto-Ley 140/2019).

[437] Transport Analysis (2014), pág. 4.

[438] Transport Analysis (2019). Cuotas expresadas en términos de viajeros-kilómetro.

[439] Dunmore (2016), pág. 300.

Por tanto, la mayor parte de los países del entorno europeo que han liberalizado todos o parte de sus servicios de transporte interurbano de viajeros en autobús han establecido una separación entre las autoridades que emiten las licencias comerciales y las encargadas de planificar la red de transporte público sujeta a OSP. A su vez, el caso de Suecia ilustra el riesgo para la competencia que supone encomendar estas competencias a la misma autoridad.

En España, esta separación de funciones no se encuentra garantizada en la actualidad, ni lo estaría tras una liberalización de los trayectos de más de 100 kilómetros.

Así, el MITMA no solo gestiona las concesiones estatales de autobús regular de uso general, sino que también es la autoridad encargada de conceder las autorizaciones de transporte internacional, así como las de transporte discrecional, turístico o regular de uso especial que recorran más de una CC.AA. En el caso de los servicios liberalizados de ámbito autonómico, la autorización corresponde a las Direcciones Generales de Transporte Terrestre de las CC.AA., que también gestionan sus propias concesiones. Cabe señalar que esto no ocurre en otros países que tienen un sistema concesional, como Bélgica y Países Bajos, en donde la autorización de servicios internacionales y ocasionales recae sobre los Gobiernos nacionales, mientras que las concesiones son gestionadas por las autoridades de ámbito territorial inferior.

En conclusión, el reparto de competencias vigente en España no garantiza la independencia de las autoridades que deben autorizar los servicios comerciales. Este marco institucional se mantendría tras la liberalización, lo que apunta a la necesidad de crear un regulador sectorial independiente que gestione los conflictos que puedan surgir entre el mercado libre y el regulado.

ANEXO VII. ESTIMACIÓN DEL COSTE PARA LA AA.PP. DE LA LIBERALIZACIÓN

Como se ha analizado en los apartados 6.3.1 y 6.4.1, la liberalización de los trayectos de más de 100 kilómetros supondría la desaparición de los trayectos no rentables, tanto de aquellos con una distancia de más de 100 kilómetros, como de aquellos con un recorrido inferior, cuyo servicio se encuentra actualmente garantizado gracias a los ingresos procedentes de rutas rentables de mayor recorrido. A su vez, la consecuente reorganización de la red de transporte público podría tener efectos de segunda vuelta sobre la demanda y la rentabilidad de trayectos específicos, donde las líneas que previamente eran superavitarias o deficitarias podrían dejar de serlo.

Por todos estos motivos, estimar de una forma fiable qué trayectos dejarían de prestarse tras la liberalización y los costes de asegurar su prestación para las AA.PP. no es sencillo, y requiere de información muy detallada sobre la demanda y los costes de operación de cada trayecto, así como de sus complementariedades y los costes de adición de paradas, información que actualmente no se encuentra disponible.

Sin embargo, sí es posible realizar una serie de aproximaciones que permitan estimar la magnitud aproximada de este coste y establecer unos parámetros que ayuden a orientar preliminarmente la actuación de las AA.PP. tras la liberalización. Este Anexo contiene una estimación del importe utilizando la información pública procedente de Reino Unido, así como la información disponible de las líneas dependientes del MITMA.

A. Estimación del coste de prestación a partir de la información de Reino Unido

El Departamento de Transportes de Reino Unido publica regularmente una serie de estadísticas[440] que permiten conocer el volumen de kilómetros ofertados de servicios comerciales y servicios subvencionados en el país, así como el coste total para las AA.PP. de garantizar la prestación de los servicios subvencionados.

La información anterior está disponible para los llamados “servicios de autobús locales”, definidos como aquellos sin un recorrido máximo, pero en los que la distancia entre paradas es igual o inferior a 15 millas (alrededor de 24 kilómetros). Se trata, por tanto, de servicios que en España se clasificarían como

[440] UK Department for Transport (2021).

de Cercanías. Desde la desregulación, la prestación de servicios de larga distancia es libre y no recibe compensación alguna de las autoridades.

Por sus características, la información disponible de Reino Unido incluye tanto los servicios de autobús municipales como los interurbanos de corta distancia. Con el fin de excluir los datos referentes a los servicios municipales de Londres y otras grandes ciudades, se toman únicamente los datos referentes a las áreas no metropolitanas de Inglaterra. Así, se obtiene el porcentaje de vehículos-kilómetro de este tipo que se subvencionan en estas áreas de Inglaterra (un 13%) y el coste total para las AA.PP. (2,29€ por vehículo-kilómetro, al tipo de cambio medio del periodo).

Es posible utilizar esta información para estimar el coste total de subvencionar las líneas deficitarias en España tras la liberalización, de la siguiente manera:

- En primer lugar, es necesario estimar el número de vehículos-kilómetro ofertados en España. Para ello, se toma como base el total de vehículos-kilómetro de las CC.AA. que contestaron al requerimiento de información (519.873.657). Los vehículos-kilómetro de las CC.AA. restantes se estiman a su peso sobre el total de los ingresos autonómicos en 2006[441], de acuerdo con la CNC (un 22%), lo que supone un total de 667.072.529 vehículos-kilómetro autonómicos y 901.463.079 vehículos-kilómetro nacionales, en 2019.
- Aplicando el porcentaje de vehículos-kilómetro subvencionados en las áreas no metropolitanas de Inglaterra (un 13%) a los vehículos-kilómetro anuales en 2019, es posible estimar el número de vehículos-kilómetro que hubiera sido necesario subvencionar en ese año (117.941.449).
- Finalmente, asumiendo que el coste por vehículo-kilómetro fuera idéntico en España y en las áreas no metropolitanas de Inglaterra, sería necesaria una subvención de 270 millones de euros para sostener estas líneas.

La tabla 44 siguiente muestra el resultado de las operaciones anteriores.

[441] De acuerdo con las cifras publicadas por la CNC (2008), pág. 16.

Tabla 44. Estimación del coste de prestación del servicio a partir de los datos de Reino Unido

ESTIMACIÓN DEL COSTE DE PRESTACIÓN A PARTIR DE LOS DATOS DE REINO UNIDO		
Año 2019	**Reino Unido[1]**	**España[2]**
Vehículos-kilómetro	904.325.579	901.463.079 (e)
Vehículos-kilómetro deficitarios	118.315.960	117.941.449 (e)
% veh-km subvencionados	*13%*	-
Coste total (€)[3]	270.881.330	270.023.898 (e)
Coste/veh-km (€)[3]	*2,29*	-

Fuente: elaboración propia con datos de UK Department for Transport (2021) y del MITMA.

Notas: [1] Datos de Reino Unido referentes al año terminado en marzo de 2020, para las áreas no metropolitanas de Inglaterra. [2] No se dispone de datos de vehículos-kilómetro de Andalucía, Aragón y Castilla-La Mancha, por lo que el total mostrado se trata de una estimación. Los vehículos-kilómetro de estas CC.AA. en 2019 se han estimado tomando como referencia el peso de cada una de estas CC.AA. en los ingresos totales autonómicos en 2006, de acuerdo con la CNC (2008, pág. 16). Para el cálculo de los datos de Baleares se han tomado los datos de Mallorca correspondientes al año 2018, y de Ibiza, Menorca y Formentera para el año 2019. El resto de variables se han estimado tomando como referencia los datos de Reino Unido. [3] Dato original en libras, transformado aplicando el tipo de cambio de referencia del Banco Central Europeo (1€ = 0,87519£).

El importe resultante depende de dos parámetros fundamentales:

- El porcentaje de servicios que las AA.PP. deseen subvencionar tras la liberalización. A su vez, esto dependerá de qué porcentaje de los trayectos que actualmente se integran en las concesiones tienen menos de 100 kilómetros y, por tanto, serían susceptibles de ser declarados como OSP tras la liberalización, y de cuántos de estos son deficitarios.
- El importe de la subvención por cada vehículo-kilómetro de servicio subvencionado. A este respecto cabe destacar que el importe que las AA.PP. de Reino Unido abonan a los operadores del servicio (2,29 €/vehículo-kilómetro) es muy cercano a los ingresos totales que perciben los concesionarios autonómicos (2,28 €/vehículo-kilómetro), incluyendo tanto las compensaciones de las AA.PP. como la recaudación por la venta de billetes. Teniendo en cuenta este hecho, así como las diferencias de costes laborales y poder adquisitivo entre Reino Unido y España, es probable que el coste unitario final para las AA.PP. españolas sea inferior al de Reino Unido.

B. Estimación del coste de prestación a partir de la información del MITMA

El MITMA proporcionó a la CNMC información sobre recaudación, viajeros y viajeros-kilómetro desagregada para cada trayecto de origen y destino[442] que forma parte de las concesiones estatales. Al mismo tiempo, se dispone de información agregada por contrato sobre los costes de prestación del servicio y sobre el número de expediciones anuales efectuadas.

Con esta información, es posible estimar qué trayectos de las concesiones son deficitarios y el importe del déficit de ingresos para el año 2018 (el último año disponible de información contable) si, además, realizamos las siguientes asunciones:

- Que el coste unitario por vehículo-kilómetro ofertado de la concesión es uniforme para todos los trayectos de la misma.
- Que las expediciones se reparten de forma uniforme entre todos los trayectos de una concesión, sin que haya trayectos que tengan una mayor frecuencia de servicio que otros.

De esta forma, el resultado de operación de cada trayecto para el año 2018, definido como la diferencia entre los ingresos y los costes totales imputables al trayecto, puede ser estimado de la siguiente forma:

$$\widehat{Resultado}_{\iota,k} = Recaudación_{i,k} - \widehat{Costes}_{\iota,k}$$

[1]

Donde el Resultado de un trayecto i, perteneciente a la concesión k, será la diferencia entre la recaudación obtenida en ese trayecto a lo largo de un año, tanto en expediciones de ida como de vuelta, menos los costes imputables al trayecto, estimados de acuerdo con la ecuación siguiente:

[442] La información hace referencia al número de viajeros, kilómetros recorridos por los viajeros, y recaudación obtenida, para cada trayecto individual con origen y destino en cada una de las paradas que integran la concesión.

$$\widehat{Costes}_{i,k} = \frac{Costes\ totales_k}{Vehículos - km_k} \times \widehat{Vehículos - km}_{i,k}$$

[2]

Donde los costes estimados de prestación del trayecto son el resultado de multiplicar los costes unitarios por vehículo-kilómetro promedios de la concesión, por el número de vehículos-kilómetro estimados para ese trayecto.

Puesto que no se dispone de información relativa a los vehículos-kilómetro anuales imputables a cada trayecto, es necesario estimar este dato a partir de la siguiente información disponible:

- Los vehículos-kilómetro anuales de la concesión.
- Las expediciones anuales de la concesión.
- El número de trayectos de origen y destino que integran la concesión.
- Los viajeros y viajeros-kilómetro transportados por cada trayecto anualmente.

La estimación se realiza en dos fases:

En la primera fase, se estiman los vehículos-kilómetro de cada trayecto como el producto entre:

- El número de expediciones anuales medias del trayecto i, estimadas como el cociente entre el total de expediciones anuales de la concesión y el número de trayectos pertenecientes a la misma que figuran en la base de datos. Puesto que, en la práctica, una misma expedición puede realizar simultáneamente dos o más trayectos[443], esta medida subestima el número de expediciones anuales ofertadas para cada trayecto.
- Y el número de kilómetros del trayecto, que se aproximan a través de la longitud media recorrida por los viajeros de ese trayecto, que resulta del cociente entre los viajeros-kilómetro y los viajeros transportados por el trayecto en un año.

[443] Por ejemplo, una expedición para el trayecto entre Madrid y Nerja, de la VAC-092, puede realizar simultáneamente el trayecto entre Madrid y Granada.

$$\widetilde{Vehículos} - km_{\iota,k} = \frac{Expediciones_k}{nº\ Trayectos_k} \times \frac{Viajeros - km_{i,k}}{Viajeros_{i,k}}$$

[3]

En una segunda fase, el resultado de esta primera aproximación se corrige de acuerdo con un parámetro $\hat{\beta}$, de acuerdo con la ecuación [4]:

$$\widehat{Vehículos} - km_{\iota,k} = \hat{\beta}\ \widetilde{Vehículos} - km_{\iota,k}$$

[4]

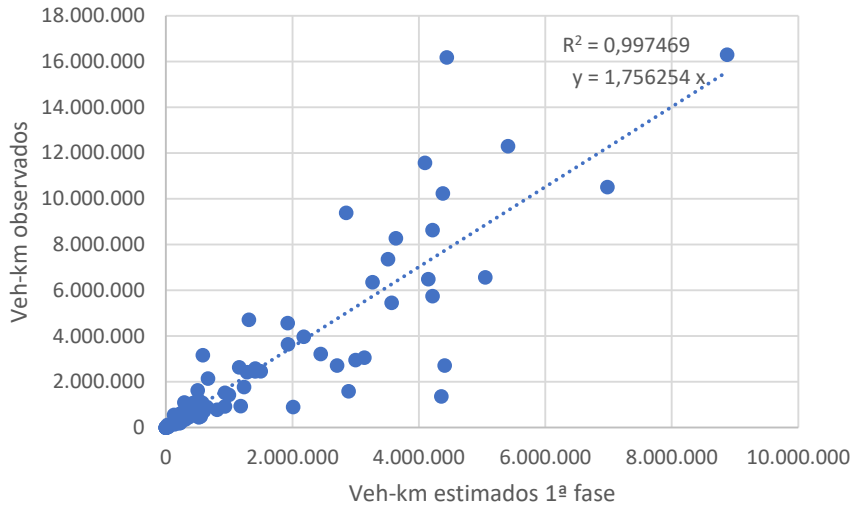
Donde el parámetro $\hat{\beta}$ representa el coeficiente de una regresión lineal simple sin constante, estimada por MCO, entre los vehículos-kilómetro estimados para la concesión k, agregando el resultado de la ecuación [3] para los n trayectos que la componen, y los vehículos-kilómetro observados para la concesión k, conforme a la siguiente ecuación:

$$Vehículos - km_k = \hat{\beta} \sum_{i=1}^{n} \widetilde{Vehículos} - km_{\iota,k}$$

[5]

La Figura 29 a continuación muestra el resultado de la estimación del parámetro $\hat{\beta}$:

Figura 29. Resultados de la regresión lineal simple



Fuente: elaboración propia.

De esta forma, con los resultados de las ecuaciones [4], [2] y [1], es posible estimar los vehículos-kilómetro transportados por cada trayecto de la concesión, sus costes de prestación y su resultado de operación, respectivamente.

La tabla 45 siguiente muestra la relación de los cinco primeros trayectos más rentables y de los cinco menos rentables, de acuerdo con el ejercicio anterior.

Tabla 45. Estimación de los trayectos más y menos rentables

ESTIMACIÓN DE LOS TRAYECTOS MÁS Y MENOS RENTABLES				
RESULTADO	**CÓDIGO**	**DENOMINACIÓN**	**ORIGEN**	**DESTINO**
Trayectos superavitarios	VAC-157	MADRID-IRUN CON HIJUELAS	MADRID	BILBAO
	VAC-099	MADRID-ZARAGOZA-BARCELONA CON HIJUELAS	BARCELONA	MADRID
	VAC-092	MADRID-GRANADA-ALMUÑECAR	GRANADA	MADRID
	VAC-127	MADRID-SALAMANCA-VIGO CON HIJUELAS	MADRID	SALAMANCA
	VAC-023	MADRID-TOLEDO CON HIJUELAS	MADRID	TOLEDO
Trayectos deficitarios	VAC-092	MADRID-GRANADA-ALMUÑECAR	MADRID	NERJA
	VAC-099	MADRID-ZARAGOZA-BARCELONA CON HIJUELAS	BARCELONA	CALATAYUD
	VAC-099	MADRID-ZARAGOZA-BARCELONA CON HIJUELAS	BARCELONA	MEDINACELI
	VAC-099	MADRID-ZARAGOZA-BARCELONA CON HIJUELAS	BARCELONA	GUADALAJARA
	VAC-099	MADRID-ZARAGOZA-BARCELONA CON HIJUELAS	ALCALA DE HENARES	BARCELONA

Fuente: elaboración propia con datos del MITMA.

De acuerdo con la estimación, los trayectos más rentables unen Madrid con otras grandes ciudades españolas, la mayoría situadas a más de 100 kilómetros de la capital, con la excepción del trayecto Madrid-Toledo, de 70 kilómetros.

Entre los trayectos más deficitarios se encuentran también 5 trayectos de larga distancia, destacando el hecho de que cuatro de ellos pertenecen a la misma concesión, la VAC-099, que también engloba el segundo trayecto más rentable. Las poblaciones que unen los trayectos deficitarios no son de pequeño tamaño, teniendo todas ellas, salvo Medinaceli, más de 20.000 habitantes. Por comparación, la recaudación de cada uno de estos trayectos tampoco es menor. Sin embargo, a todos ellos se les imputan unos costes muy elevados, derivados tanto de su largo recorrido, como del elevado número de expediciones anuales ofertadas, al formar parte de ejes muy concurridos, como el trayecto Madrid-Barcelona y Madrid-Granada.

De este hecho se derivan dos conclusiones importantes que tener en cuenta a la hora de interpretar los resultados del ejercicio:

- En primer lugar, que el déficit de estos trayectos se debe, en parte, a las frecuencias ofertadas actualmente, que se benefician de la fuerte demanda de los trayectos principales de la concesión. En un mercado

liberalizado, los trayectos identificados como deficitarios podrían ser rentables si se redujeran estas frecuencias.

- En segundo lugar, que la liberalización no conduciría necesariamente a la desaparición de estos trayectos. Por ejemplo, a la hora de ofrecer el trayecto entre Barcelona y Calatayud o Medinaceli, los operadores tendrán en cuenta el coste de realizar una parada adicional en estos municipios en el marco del trayecto entre Madrid y Barcelona, que será inferior al coste de ofertar una ruta directa entre Barcelona y estos municipios.

Como consecuencia de las consideraciones anteriores, **el déficit estimado de los trayectos constituye un límite superior a la subvención** que las AA.PP. deberían ofrecer para mantener las conexiones deficitarias tras la liberalización, puesto que en muchas ocasiones sería posible adaptar la frecuencia del servicio a la demanda específica del trayecto, o subvencionar el coste marginal de realizar una parada adicional en el marco de un trayecto comercial.

Teniendo en cuenta este hecho, la tabla 46 muestra el déficit estimado de todos los trayectos deficitarios dependientes del MITMA de 100 kilómetros o menos, que asciende a algo más de 43 millones de euros. A partir de esta cifra, y de los vehículos-kilómetro estimados para estos trayectos, es posible estimar tanto el porcentaje de vehículos-kilómetro deficitarios pertenecientes a trayectos de 100 km o menos, como el déficit medio por vehículo-kilómetro.

Tabla 46. Déficit estimado de los trayectos de la AGE de 100 kilómetros o menos

DÉFICIT ESTIMADO DE LOS TRAYECTOS DE LA AGE DE 100KM O MENOS	
Año 2018	**AGE**
Vehículos-km estimados totales	227.656.811
Vehículos-km deficitarios (≤100 km)	32.782.614
% veh-km deficitarios	*14,4%*
Déficit estimado (€)	43.480.072
Coste/veh-km (€)	*1,33*

Fuente: elaboración propia con datos del MITMA.

Por último, es posible utilizar la información anterior para calcular el déficit total de los trayectos deficitarios nacionales de 100 kilómetros o menos tras la liberalización.

- En primer lugar, es necesario estimar el número de vehículos-kilómetro de trayectos de 100 kilómetros o menos que habrán de ser

subvencionados. En el caso de las concesiones dependientes de la AGE, se toma como base el porcentaje calculado de acuerdo con el ejercicio anterior, del 14,4%. En el caso de las autonómicas, se parte de la asunción conservadora de que el porcentaje de vehículos-kilómetro que habrán de ser subvencionados es el doble que las concesiones estatales, para reflejar el hecho de que los trayectos autonómicos de 100 kilómetros o menos son relativamente más frecuentes en las concesiones autonómicas que en las estatales. Teniendo en cuenta lo anterior, los vehículos-kilómetro de trayectos deficitarios de 100 kilómetros o menos ascenderían a 225.869.358 en 2019, un 25% del total estimado.

- Por último, se asume que el déficit por vehículo-kilómetro de estos trayectos asciende a 1,33€ por vehículo-kilómetro, tanto para las concesiones estatales como para las autonómicas. Este importe supone una compensación equivalente al 66% de los ingresos totales medios por vehículo-kilómetro de los concesionarios actuales[444]. Como resultado, el déficit total de los trayectos se estima en cerca de 300 millones de euros, de los que 45 millones de euros corresponderían a las líneas estatales y 255 millones a las líneas autonómicas.

La tabla 47 muestra el resultado de las operaciones anteriores:

[444] Véase la tabla 14 del apartado 3.3.4.1.

Tabla 47. Déficit estimado de los trayectos de 100 kilómetros o menos

DÉFICIT ESTIMADO DE LOS TRAYECTOS DE 100KM O MENOS			
Año 2019	**CC.AA.**	**AGE**	**Total**
Vehículos-km totales[1]	*667.072.529 (e)*	234.390.550	**901.463.079**
% veh-km subvencionados	*28,8%*	*14,4%*	*25,1%*
Vehículos-km subvencionados	192.117.084	33.752.274	**225.869.358**
Coste/veh-km (€)	*1,33*	*1,33*	*1,33*
Coste total (€)	254.807.766	44.766.146	**299.573.912**
% PGE 2019[2]	*0,06%*	*0,01%*	***0,07%***
% PIB 2019[3]	*0,02%*	*0,00%*	***0,02%***

Fuente: elaboración propia con datos del MITMA.

Notas: [1] No se dispone de datos de vehículos-kilómetro de Andalucía, Aragón y Castilla-La Mancha, por lo que los vehículos-kilómetro totales mostrados para las CC.AA. se han estimado. Los vehículos-kilómetro de Andalucía, Aragón y Castilla-La Mancha en 2019 se han estimado tomando como referencia el peso de cada una de estas CC.AA. en los ingresos totales autonómicos en 2006, de acuerdo con la CNC (2008, pág. 16). Para el cálculo de los datos de Baleares se han tomado los datos de Mallorca correspondientes al año 2018, y de Ibiza, Menorca y Formentera para el año 2019. [2] Gastos totales de los Presupuestos Generales del Estado de 2019, publicados por la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos. [3] Importe del PIB de 2019 a precios corrientes, publicado por el INE.

C. Conclusiones de los análisis presentados

De los ejercicios anteriores cabe extraer las siguientes conclusiones:

- Bajo supuestos conservadores, el coste total estimado de subvencionar la prestación en las líneas deficitarias de 100 kilómetros o menos tras la liberalización ascendería a un importe máximo de entre 270 y 300 millones de euros, tomando como base la información de Reino Unido y del MITMA, respectivamente. Teniendo en cuenta las 1.207 concesiones[445] existentes en la actualidad en España, esto equivale a una subvención de entre 220.000 y 248.000 euros por concesión.
- Respecto a la cuantía que las AA.PP. destinan actualmente a subvencionar el déficit del sistema, de 196 millones de euros[446], las estimaciones anteriores suponen un incremento de entre 70 y 100

[445] Tomando como base las 914 concesiones autonómicas y estatales de las AA.PP. que han contestado al requerimiento, más un total de 123 concesiones en Andalucía (PITMA 2020), 109 en Aragón (presentación del nuevo mapa concesional) y 61 en Castilla-La Mancha (requerimiento de información).

[446] 196.017.790€. Se trata de un dato parcial que no incluye la información referente a las CC.AA. y provincias que no han contestado al requerimiento de la CNMC en este punto: Andalucía, Aragón, Castilla-La Mancha, Mallorca, Galicia, Murcia y Gipuzkoa, por lo que la diferencia podría ser inferior (ver apartado 3.3.4.1).

millones de euros adicionales. Este aumento responde a la necesidad de financiar, a través de los presupuestos públicos, servicios que actualmente subvencionan los usuarios de las líneas rentables. Ello haría necesario una reestructuración de la oferta de concesiones y una reforma del sistema de financiación, sin que corresponda a la CNMC analizar cómo debería financiarse.

- En términos comparativos, cabe señalar que, incluso en el más adverso de los escenarios analizados, el déficit a financiar supone únicamente un 0,07% de los Presupuestos Generales del Estado del año de referencia y un 0,02% del PIB. En términos de coste de oportunidad, supone un 25% del coste de los servicios ferroviarios sujetos a OSP, que ascendió en 2019 a 1.205 millones de euros[447].

[447] CNMC (2019c).

BIBLIOGRAFÍA

ACCO. (2019). *Introducción de competencia en el transporte colectivo de viajeros por carretera mediante los servicios a demanda.*

Aigner, D., Lovell, C., & Schmidt, P. (1977). Formulation and estimation of stochastic frontier production function models. *Journal of Econometrics, Volume 6*, 21-37.

Alexandersson, G., Hultén, S., & Nordenlöw, L. (1999). *De avreglerade marknaderna för långväga kollektiva persontransporter i Sverige och järnvägens rullande materiel. Report written for SIKA, Stockholm.*

Analistas Financieros Internacionales. (2014). *Comparativa intermodal de tarifas en el transporte de viajeros.*

Asensio, J., & Matas, A. (2020). Movilidad metropolitana y COVID-19: ¿podrá el transporte público absorber la demanda? Un análisis para la ciudad de Barcelona. *Info IEB, nº 38, mayo*.

Asensio, J., Matas, A., & Ruiz, A. K. (2016). Competencia en el transporte interurbano de viajeros por carretera. Análisis económico de los procesos de licitación y su influencia sobre las tarifas. *FEDEA, Estudios sobre la Economía Española (2016/01)*.

Asmild, M. e. (2009). Railway reforms: do they influence operating efficiency? *Transportation, 36(5)*, 617-638.

Autorità di Regolazione dei Trasporti (ART). (2017). *Indagine conoscitiva sul mercato dei servizi di trasporto via autobus a media e a lunga distanza in regime di libera concorrenza.*

Autorità di Regolazione dei Trasporti (ART). (2020). *Settimo Rapporto Annuale al Parlamento.*

Autorité de la Concurrence. (2020). *Avis nº 20-A-08 du 16 septembre 2020.*

Autorité de Régulation des Transports (ART). (2020). *Rapport annuel sur le marché du transport par autocar et sur les gares routières.*

Autorité de Régulation des Transports (ART). (2021). *Données trimestrielles du marché libéralisé de services interurbains par autocar*.

Battese, G., & Coelli, T. (1988). Prediction of firm-level technical efficiencies with a generalized production function and panel data. *Journal of Econometrics, 38*, 387-399.

Battese, G., & Coelli, T. (1992). Frontier production functions, technical efficiency and panel data: with application to paddy farmers in India. *Journal of productivity analysis, 3(1)*, 153-169.

Bell, P., & Cloke, P. (1991). Deregulation and Rural Bus Services: A Study in Rural Wales. *Environment and Planning A: Economy and Space, 23(1)*, 107-126.

Beria, P., & Bertolin, A. (2019). Evolving long-distance passenger services. Market concentration, fares and specialisation patterns in Italy. *Research in Transportation Economics, 74*, 77-92.

Beria, P., & Nistri, D. (2018). *TRASPOL Report 1/18: Italian Long-Distance Coach Transport Market Report. Year 2017.*

Beria, P., Bertolin, A., Grimaldi, R., & Laurino, A. (2015). *Autolinee statali: gli effetti della riforma. Risultati, opportunità e criticità dell'apertura del mercato. Studio ANAV 2015.*

Beria, P., Nistri, D., & Laurino, A. (2018). Intercity coach liberalisation in Italy: Fares determinants in an evolving market. *Research in Transportation Economics, 69*, 260-269.

Beria, P., Tolentino, S., & Lunkar, V. (2020). *TRASPOL Report 1/20: Italian Long-Distance Coach Transport Market Report. Year 2019.*

Beria, P., Tolentino, S., & Lunkar, V. (2021). *Report 2/21: Italian Long-Distance Coach Transport Market Report. Year 2020.*

Bhatt, A., Vasudevan, V., & Misra, S. (2019). Internal Benchmarking of Inter-City Public Bus Operators in India. *Asian Transport Studies, 5(5)*, 767-783.

Blayac, T., & Bougette, P. (2017). Should I go by bus? The liberalization of the long-distance bus industry in France. *Transport Policy, 56,*, 50-62.

Blayac, T., & Bougette, P. (2020). What Can Be Expected from Mergers after Deregulation? The Case of the Long-distance Bus Industry in France.

Brockett, P., & Golany, B. (1996). Using rank statistics for determining programmatic efficiency differences in data envelopment analysis. *Management science, 42(3)*, 466-472.

Carbonell Porras, E. (1994). Análisis histórico de la intervención pública en transporte terrestre. *Revista De Estudios De La Administración Local Y Autonómica, (263)*.

Cascales Moreno, F. J. (2021). *La competencia en el sector del transporte público de viajeros por carretera. Un decálogo de dieciocho razones que restringen la competencia. En defensa del sistema concesional.*

Cento, A. (2009). *The airline industry: Challenges in the 21st century.*

Charnes, A., Cooper, W., & Rhodes, E. (1978). Measuring the efficiency of decision making units. *European journal of operational research, 2(6)*, 429-444.

CNC. (2007). *Resolución del Expediente 627/07 Estación Sur de Autobuses.*

CNC. (2008). *Informe sobre la competencia en el transporte interurbano de viajeros en autobús en España (E-2007-02).*

CNC. (2010a). *Informe de seguimiento del proceso de renovación de las concesiones estatales de transporte interurbano de viajeros en autobús (E-2008-06).*

CNC. (2010b). *Informe sobre las prórrogas de las concesiones interurbanas de transporte de viajeros en autobús de titularidad autonómica (E-2008-05).*

CNC. (2010c). *Guía sobre Contratación Pública y Competencia.*

CNC. (2012). *IPN sobre el Anteproyecto de Ley por la que se modifica la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres (IPN 75/12).*

Coelli, T. (1996). A Guide to DEAP version 2.1: A Data Envelopment Analysis (computer) Program. CEPA working paper No. 8/96. *Center for Efficiency and Productivity Analysis, University of New England*.

Coelli, T., & Perelman, S. (1996). Efficiency measurement, multiple-output technologie and distance functions: With application to European Railways. *Crepp*.

Comision Europea. (2017). *Eurobarómetro especial nº457 sobre los servicios de autocar.*

Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, CNMC. (2014). *Documento de reflexión sobre el proceso de liberalización del transporte de viajeros por ferrocarril PRO/DTSP/0001/14.*

Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, CNMC. (2015). *Estudio sobre el mercado de distribución minorista de medicamentos en España E/CNMC/003/15.*

Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, CNMC. (2017). *IPN sobre la Propuesta de Real Decreto por el que se modifican normas reglamentarias para adaptarlas a la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres (IPN/CNMC/018/17).*

Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, CNMC. (2019). *E/CNMC/004/19 Estudio sobre la liberalización del transporte de viajeros por ferrocarril.*

Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, CNMC. (2019a). *E/CNMC/004/19 Estudio sobre la liberalización del transporte de viajeros por ferrocarril.*

Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, CNMC. (2019b). *Resolución del expediente C/1043/19 AVANZA/GRUPO PESA.*

Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, CNMC. (2019c). *Informe anual del sector ferroviario.*

Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, CNMC. (2020). *Estudio sobre los servicios de abastecimiento y saneamiento de agua urbana E/CNMC/07/19.*

Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, CNMC. (2020a). *PRO/CNMC/002/19 Informe sobre las licitaciones públicas de transporte de pasajeros en vehículos de turismo en los ámbitos escolar, laboral y sanitario.*

Concurrence, A. d. (2020). *Avis 20-A-08 du 16 septembre 2020 relatif à une saisine d'Ile-de-France Mobilités concernant l'ouverture à la concurrence du secteur du transport public de personnes par autobus en Île-de-France.*

CONFEBUS. (2014). *El transporte en autocar, una solución sostenible para la movilidad de las personas. Contribución económica, regulación y retos del sector.* Ediciones Empresa Global.

CONFEBUS. (2020). *Barómetro V. Impacto COVID-19 en empresas de transporte.*

Coronado Tordesillas, J. M., Rodríguez Lázaro, F. J., & Ruiz Fernández, R. (2013). El transporte regular de viajeros por carretera en España, 1924-1936. Ordenación legislativa y análisis del sector. *Revista de Historia Industrial nº 52*, 111-137.

Cowie, J., & Asenova, D. (1999). Organisation form, scale effects and efficiency in the British bus industry. *Transportation, 26(3)*, 231-248.

Crespo, C. G. (2009). *El transporte interurbano de viajeros en autobús: ¿liberalización o concesión en exclusiva?* Valencia: XXXV Reunión de Estudios Regionales, IV Jornades valencianes.

Crozet, Y., & Guihéry, L. (2018). Deregulation of long distance coach services in France. *Research in Transportation Economics, 69*, 284-289.

De Haas, S., & Schäfer, J. (2017). Consolidations in the German interurban bus industry: Effects on prices and quantities. *(No. 31-2017). MAGKS Joint Discussion Paper Series in Economics*.

Department for Transport. (2021). *Annual bus statistics: year ending March 2021*. Reino Unido.

Dunmore, D. (2016). *Comprehensive Study on Passenger Transport by Coach in Europe. Nº MOVE/D3/2014-261*.

Dürr, N., & Hüschelrath, K. (2015). Competition in the German interurban bus industry: a snapshot two years after liberalization. *Competition and Regulation in Network Industries, 16(3),* 188-218.

Fageda, X., & Sansano, S. (2018). Factors influencing prices and frequencies in the interurban bus market: Evidence from Europe. *Transportation Research Part A: Policy and Practice, vol. 111*, 266-276.

Farrell, M. (1957). The Measurement of Productive Efficiency. *Journal of the Royal Statistical Society. Series A (General), 120(3),* 253-290.

Filippini, M., Koller, M., & Masiero, G. (2015). Competitive tendering versus performance-based negotiation in Swiss public transport. *Transportation Research Part A: Policy and Practice, 82*, 158-168.

Gaggero, A., Ogrzewalla, L., & Bubalo, B. (2019). Pricing of the long-distance bus service in Europe: The case of Flixbus. *Economics of Transportation, 19, 100120.*

Garcia Sanchez, I. M. (2009). Technical and scale efficiency in Spanish urban transport: estimating with data envelopment analysis. . *Advances in operations research.*

Gaya, A. I. (2003). Vicisitudes de la protección al ferrocarril. *Tst: Transportes, Servicios y telecomunicaciones, (5)*, 61-78.

Gómez Puente, M. (2011). *Breve historia administrativa del transporte por carretera.* Madrid: Airlex Ediciones.

Gremm, C. (2018). The effect of intermodal competition on the pricing behaviour of a railway company: Evidence from the German case. *Research in Transportation Economics, 72*, 49-64.

Grimaldi, R., Augustin, K., & Beria, P. (2017). Intercity coach liberalisation. The cases of Germany and Italy. *Transportation research procedia, 25*, 474-490.

Guihéry, L. (2019). Long distance coach services in France and Germany: The new European competition between Flixbus and BlaBlaBus. *Rivista di Economia e Politica dei Trasporti, 1*.

Güner, S., & Coşkun, E. (2019). Güner, S., & Coşkun, E. (2019). Estimating the operational and service efficiency of bus transit routes using a non-radial DEA approach. *EURO Journal on Transportation and Logistics, 8(3),* 249-268.

Instituto Geográfico Nacional. (2021). *Atlas Nacional de España*.

Instituto Nacional de Estadística. (1947-1987). Estadística del Transporte de Viajeros por Carretera. *Anuario Estadístico de España*.

Instituto Nacional de Estadística. (2020). *Cifras Oficiales de Población de los Municipios Españoles: Revisión del Padrón Municipal*.

Instituto Nacional de Estadística. (2021a). *Estadística de Transporte de Viajeros*.

Instituto Nacional de Estadística. (2021b). *Estadística del Padrón Continuo*.

Jara-Díaz, S., & Basso, L. (2003). Transport cost functions, network expansion and economies of scope. *Transportation Research Part E: Logistics and Transportation Review, 39(4),* 271-288.

Karlaftis, M. (2004). A DEA approach for evaluating the efficiency and effectiveness of urban transit systems. *European Journal of Operational Research. 152*, 354-364.

Kerstens, K. (1999). Decomposing Technical Efficiency and Effectiveness of French Urban Transport. *Annales d'Economie et de Statistique, nº 54*, 129-155.

Kleinová, E. (2018). Assessing the technical efficiency of public procurements in the bus transportation sector in the Czech Republic. *Socio-Economic Planning Sciences. 66*.

KPMG. (2021). *El autobús como elemento clave de la nueva movilidad.*

Laffont, J.-J., & Tirole, J. (1993). *A theory of incentives in procurement and regulation.* MIT Press.

Lope, P. (2012). Metodología de evaluación de la eficiencia de los servicios de autobús urbano: aplicación a las grandes ciudades españolas en el período 2004-2009. *Tesis Doctoral. Universidad Politécnica de Madrid*.

Marañón, L. (1933). Política de transportes. *Revista Nacional de Economía*, 501-505.

Marsden, G., Anable, J., Docherty, I., & Brown, L. (2021). *At a crossroads: Travel adaptations during Covid-19 restrictions and where next?*

Meeusen, W., & Van Den Broeck, J. (1977). Efficiency Estimation from Cobb-Douglas Production Functions with Composed Error. *International Economic Review, 18(2)*, 435-444.

Ministerio de Defensa. (2016). *Guía Básica. Los criterios de adjudicación en los contratos del Sector Público: selección, puntuación y ponderación.*

Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana. (2003-2020). *Observatorio del Transporte de Viajeros por Carretera.*

Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana. (2019). *Estudio de calidad del servicio y grado de satisfacción de los usuarios de los servicios públicos de transporte regular de viajeros por carretera, competencia de la Administración General del Estado.*

Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana. (2021a). *Observatorio de Transporte y Logística en España*.

Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana. (2021b). *Observatorio de costes del transporte de viajeros en autocar nº 33.*

Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana. (2021c). *Observatorio del transporte de viajeros por carretera. Oferta y demanda (enero 2021).*

Morrison, S., & Winston, C. (1985). Intercity transportation route structures under deregulation: some assessments motivated by the airline experience. *The American Economic Review, 75(2)*, 57-61.

Murillo-Zamorano, L. R. (2004). Economic efficiency and frontier techniques. *Journal of Economic surveys, 18(1)*, 33-77.

Nash, C., & Wolański, M. (2010). Workshop report–Benchmarking the outcome of competitive tendering. *Research in Transportation Economics, 29(1)*, 6-10.

Nolan, J. F. (1996). Determinants of productive efficiency in urban transit. *Logistics and Transportation Review, 32(3)*, 319.

OCDE. (2018). *Competition Assessment Reviews. Volume I - Inland and maritime transports and ports.* Paris: OECD Publishing.

Odeck, J., & Alkadi, A. (2001). Evaluating efficiency in the Norwegian bus industry using data envelopment analysis. *Transportation, 28(3)*, 211-232.

Organización de Consumidores y Usuarios. (2019). *Compra Maestra julio 2019, nº 449.*

Oum, T. H., & Tretheway, M. W. (1990). Airline hub and spoke systems. *Journal of the Transportation Research Forum, Vol. 30, No. 2*.

Phillips, D. (2017). *Support study for an Impact Assessment for the revision of Regulation (EC) No 1073/2009 on access to the international market for coach and bus services MOVE/C1/2015-562.*

Renfe Viajeros. (2019). *Memoria Anual* .

Reynolds, T. (2018). The UK scheduled express coach market–its economic structure and consequent entry, exit and operation by small and medium firms. *Tesis doctoral. University of Westminster*.

Roy, W., & Yvrande-Billon, A. (2007). Ownership, contractual practices and technical efficiency: The case of urban public transport in France. *Journal of Transport Economics and Policy (JTEP) 41.2*, 257-282.

Servicio de Defensa de la Competencia. (2006). *INFORME DEL SERVICIO DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA N-06127 DOUGHTY HANSON / AVANZA.*

Small, K. A., Verhoef, E. T., & Lindsey, R. (2007). *The economics of urban transportation.* Routledge.

Statista. (2021). *Long-distance bus market in Germany*.

TDC. (1993). *Remedios políticos que pueden favorecer la libre competencia en los servicios y atajar el daño causado por los monopolios.*

TDC. (1999). *Expediente de concentración económica C 45/99 Alianza Bus/ENATCAR.*

TDC. (2000). *Expediente de concentración económica C 56/00.*

TDC. (2007). *Expediente de concentración económica C106/07 National Express/Continental Auto/Movelia.*

Transport Analysis. (2014). *Improved public transport? An evaluation of two reforms. Summary report 2014:13.*

Transport Analysis. (2019). *Estadísticas de Transporte Público (Statistik inom Kollektivtrafik)*. Suecia.

van de Velde, D. (2010). Long-distance bus services in Europe: concessions or free market? *18th International ITF/OECD Symposium on Transport Economics and Policy*.

van de Velde, D., & Eerdmans, D. (2016). Devolution, integration and franchising-Local public transport in the Netherlands.

van de Velde, D., & Savelberg, F. (2016). Competitive tendering in local and regional public transport in the Netherlands. *International Transport Forum Discussion Paper*.

Venkatesh, A., & Kushwaha, S. (2018). Short and long-run cost efficiency in Indian public bus companies using Data Envelopment Analysis. *Socio-Economic Planning Sciences, vol. 61*, 29-36.

Viton, P. A. (1998). Changes in multi-mode bus transit efficiency, 1988–1992. *Transportation, 25(1)*, 1-21.

White, P. (2007). Competition in public transport in Great Britain. *European Transport/Trasporti Europei, 33*, 69-82.

White, P., & Robbins, D. (2012). Long-term development of express coach services in Britain. *Research in Transportation Economics 36(1)*, 30-38.