

CAPÍTULO XIII

Competencia y concesiones en el sector del autobús interurbano en España. Hacia una posible liberalización*

Pablo Delgado Cubillo
Andrés García Pereda
Lara Tobías Peña

El autobús interurbano es un servicio con gran implantación en España, esencial para los usuarios de menor renta y para garantizar la cohesión territorial. El Estudio de la CNMC sobre el transporte interurbano de viajeros en autobús, publicado en 2022, es la última de las actuaciones realizadas por la CNMC para promover una mayor competencia en el sector. Su objetivo es analizar el marco regulatorio actual del sector en España y los obstáculos a la competencia existentes, para recomendar la adopción de reformas que mejoren la competencia en el sector y el bienestar de los usuarios del servicio. El estudio revisa las experiencias de otros países europeos, donde la liberalización ha traído mejoras para los usuarios, en términos de un menor precio, mayor número de frecuencias y calidad del servicio, y un diseño de la red de transporte público más eficiente y multimodal. A la vista de estas experiencias, la CNMC recomienda liberalizar los trayectos de más de 100 kilómetros, y adoptar una serie de reformas tendentes a garantizar unas condiciones de competencia adecuadas en y por el mercado. El estudio ha sido publicado en un contexto de cambio regulatorio, marcado por la tramitación del Anteproyecto de Ley de Movilidad Sostenible, que deberá hacer frente a los problemas que presenta el sector en la actualidad.

Palabras clave: competencia por el mercado, liberalización, transporte por carretera, transporte de viajeros, autobús, concesiones públicas, eficiencia, evaluación, competencia

JEL classification: C14, H57, K23, L43, L51, L92, R49.

* Los puntos de vista expresados en este artículo son responsabilidad exclusiva de los autores y no reflejan necesariamente las de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC).

1. INTRODUCCIÓN

El transporte de viajeros en autobús es uno de los sectores que más interés ha despertado en las autoridades de competencia españolas desde hace décadas. Se trata de unos servicios que son esenciales para la vertebración del territorio y la cohesión económica y social porque permiten comunicar localidades a las que no llegan otros medios de transporte y son, además, utilizados en mayor medida por la población de menor renta. Por lo tanto, el correcto funcionamiento del mercado tiene un impacto directo sobre el bienestar de los ciudadanos.

En España, desde principios del siglo XX, el transporte regular de viajeros en autobús se rige conforme a un sistema concesional, en virtud del cual las empresas de autobuses prestan sus servicios en un conjunto de rutas diseñado por la Administración en régimen de monopolio sobre la base de una concesión administrativa, previamente licitada. De este modo, la competencia entre empresas se produce por el mercado, a través de las ofertas con las que participan en los concursos públicos, en lugar de en el mercado (tratando de atraer a los viajeros ofreciendo distintas rutas, mejores horarios, servicios más innovadores o menores precios).

Este sistema es administrado por las administraciones públicas (AA. PP.), que deben planificar sus servicios y adjudicar los contratos, de acuerdo con el reparto constitucional de competencias en materia de transporte terrestre. De esta manera, las comunidades autónomas (CC. AA.) administran las concesiones que discurren en el interior de su territorio, mientras que el Estado, a través del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (MITMA), se ocupa de las concesiones que circulan por el territorio de más de una comunidad.

Durante los años 90, y particularmente a partir de 2007, se han aprobado una serie de medidas para impulsar la competencia por el mercado en España, reduciendo la duración de las concesiones, limitando los supuestos de adjudicación sin concurrencia, y liberalizando algunos segmentos, a menudo gracias al impulso de la Unión Europea¹.

A través de sucesivas publicaciones, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) y sus predecesoras han sido testigo de la evolución del marco regulatorio sectorial, y han tratado de influir en el mismo para promover la competencia y la buena regulación. Sin embargo, a pesar de esta actividad, aún existe margen de mejora en el sistema concesional. De hecho, un gran número de concesiones estatales y autonómicas no han sido licitadas ninguna vez en los últimos treinta años.

¹ En 2007, 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.

En 2009, 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* liberalizó el transporte internacional de viajeros en autobús.

Por otro lado, varios países europeos (como Italia, Francia, Alemania o Portugal) han optado por liberalizar sus mercados nacionales, salvaguardando, al mismo tiempo, los servicios de transporte público locales y de cercanías. Como resultado, España representa actualmente el mayor mercado de la Unión Europea que mantiene un sistema concesional de transporte interurbano de autobús. Esta tendencia ha culminado en la adopción por la Comisión Europea de una propuesta² para liberalizar los trayectos nacionales superiores a 100 kilómetros.

Asimismo, desde finales de 2020 España está inmersa en la liberalización del transporte de viajeros en ferrocarril, el principal competidor intermodal del autobús. Esto, junto a las medidas adoptadas durante la pandemia de la COVID-19, afecta directamente al autobús y hace necesaria una reorganización de la oferta que tenga en cuenta los beneficios de la competencia y complementariedad entre modos de transporte.

Todo ello ha motivado la publicación en junio de 2022 del [Estudio de la CNMC sobre el Transporte Interurbano de Viajeros en Autobús E/CNMC/006/19](#) (CNMC, 2022), en el que analiza las posibilidades de mejora del sistema concesional y evalúa los potenciales beneficios y dificultades de una eventual liberalización.

El presente capítulo tiene como objeto realizar un resumen de las aportaciones del estudio, y reflexionar sobre la situación actual del sector en España. En concreto, en la segunda sección presentamos una breve descripción del contexto en el que se planteó y elaboró el estudio. La tercera sección contiene las principales líneas de análisis del estudio y sus recomendaciones. La sección cuarta hace una revisión sobre las novedades destacadas desde la publicación del estudio. Y, finalmente, la quinta y última sección presenta las conclusiones del capítulo.

2. EL CONTEXTO DEL ESTUDIO

Como se ha expuesto en la introducción, la CNMC y sus predecesoras han analizado el sector del transporte interurbano de viajeros en autobús en varios informes. Entre estos, destacan los sucesivos informes publicados por el Tribunal de Defensa de la Competencia (TDC)³, primero; la Comisión Nacional de la Competencia (CNC)⁴, después; y, finalmente, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC)⁵. En estos documentos se señalaba la necesidad de mejorar las condiciones de competencia en los concursos, cuyo diseño favorecía la renovación de la concesión por su titular anterior, y se denunciaban

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. Esta propuesta ha sido aprobada por el Parlamento Europeo y está pendiente de aprobación por el Consejo de la UE.

³ TDC (1993 y 1999).

⁴ CNC (208, 2010a, 2010b y 2012), expedientes [LA/01/2010](#) y [LA/02/2010](#).

⁵ CNMC (2014 y 2017).

las prórrogas que alargaban la duración de los contratos, retrasando la convocatoria de licitaciones⁶.

Así, y a pesar de contar con un marco regulatorio que formalmente garantiza la competencia por el mercado⁷, una gran parte del sector no ha sido expuesto a la competencia en la actualidad.

En el caso de las concesiones estatales, la judicialización de las licitaciones y el retraso en la convocatoria de nuevas licitaciones por parte del MITMA ha impedido la renovación periódica de los títulos, que se encuentran en su mayor parte caducados. Con la información disponible a 31 de diciembre de 2019, de las 80 concesiones estatales operativas, 37 (un 46 por 100) estaban caducadas y 8 (un 10 por 100) habían sido anuladas en los tribunales por el carácter anticompetitivo de los pliegos de licitación.

Por su parte, la mayor parte de las concesiones autonómicas no han sido aún licitadas, puesto que las prórrogas aprobadas por las CC. AA. entre 2003 y 2009 alargaron sustancialmente la vida de los títulos. 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, este proceso ha sufrido varios retrasos, ante las demoras en la actualización del mapa concesional de servicios, y la crisis sanitaria de la COVID-19, que ha obligado a las autonomías a rehacer los proyectos de explotación de las futuras concesiones frente la caída de la demanda de transporte.

Las dificultades encontradas en la implantación del modelo de competencia por el mercado en España, a pesar de la intervención activa de la CNMC, así como el contexto internacional de liberalización del servicio, han motivado la realización del citado estudio CNMC (2022), que ofrece una reflexión sobre el marco regulatorio del sector. A continuación, se presenta un análisis de los aspectos más destacados de este estudio.

3. EL CONTENIDO DEL ESTUDIO: ANÁLISIS DEL SECTOR Y RECOMENDACIONES DE MEJORA

La CNMC publicó el Estudio sobre el transporte interurbano de viajeros en autobús el 29 de junio de 2022. El estudio presenta un profundo análisis del sector del autobús interurbano en España, con el objetivo de proponer una serie de recomendaciones a las autoridades competentes para mejorar la competencia en el sector y el bienestar de los usuarios del servicio.

⁶ La CNC ejerció su legitimación activa para impugnar las prórrogas de la Comunidad Valenciana y Galicia, como se puede consultar en los expedientes [LA/01/2010 \(Comunidad Valenciana\)](#) y [LA/02/2010 \(Galicia\)](#).

⁷ Determinado por la Ley 16/1987 de Ordenación de Transportes Terrestres (LOTT), que establece la normativa básica del sector, y por el Reglamento (CE) n° 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 establece el marco europeo de intervención administrativa en el transporte terrestre, sin perjuicio de la normativa autonómica de aplicación.

Para ello, la CNMC llevó a cabo un intenso trabajo de investigación de la literatura académica relevante y un estudio comparado del marco regulatorio existente en España y otros países europeos, analizando en particular las oportunidades y retos que plantearía una eventual liberalización del sector. Este análisis se ha sustentado sobre la información aportada por todos los participantes en la consulta pública efectuada entre diciembre de 2019 y febrero de 2020, en la que se recibieron 234 respuestas, así como de la información aportada, en respuesta a requerimientos de información, por el MITMA y por la mayoría de las CC. AA., y por varias asociaciones y empresas de transporte.

El análisis efectuado ha revelado la existencia de numerosas restricciones a la competencia en el sector, derivadas del diseño de los pliegos de los concursos, y del propio sistema concesional, así como de la gestión que las AA. PP. realizan del mismo.

3.1. Restricciones a la competencia en el diseño de los pliegos

Los pliegos de licitación establecen las condiciones que deben cumplir los operadores a la hora de formular sus ofertas a los concursos. Por ello, su correcto diseño es esencial para el funcionamiento del mercado, ya que deben fomentar que exista suficiente competencia entre los operadores para obtener la concesión. Por otra parte, los pliegos establecen las condiciones de explotación del servicio durante la vigencia de la concesión, que deben evitar que los operadores abusen de sus derechos monopolísticos, al tiempo que salvaguardan los incentivos de los operadores a invertir y proporcionan mecanismos para adaptar la oferta a cambios sobrevenidos en la demanda.

Desde que el MITMA comenzara a renovar las concesiones estatales caducadas en el año 2007, la CNMC y sus predecesoras han analizado y denunciado las restricciones contenidas en los pliegos de licitación. Esto ha dado lugar a una interlocución entre la autoridad y el MITMA que puede haber contribuido a la mejora progresiva de la competitividad de los pliegos. Por este motivo, el Estudio se centra en el análisis de las restricciones que continúan presentes en los pliegos estatales, así como en las licitaciones autonómicas que se han convocado en los últimos años.

En primer lugar, resulta habitual que el tamaño de las concesiones licitadas sea demasiado grande, sin que los pliegos justifiquen la no división en lotes del contrato. En ocasiones, las concesiones sacadas a concurso provienen de la unificación de contratos anteriores, sin que esto esté justificado por una mayor eficiencia en la operación de los tráficos que se integran, o por la necesidad de reequilibrar contratos deficitarios.

Si bien el aumento del tamaño de la concesión puede facilitar la gestión de las AA. PP., resulta perjudicial para los usuarios y la competencia, ya que reduce el número de contratos en licitación, y comporta una mayor exigencia de solvencia para los licitadores, que restringe la presentación de ofertas por los operadores de menor tamaño.

En segundo lugar, la duración de las concesiones no tiene en cuenta las condiciones de explotación de los contratos, siendo frecuente que se establezca una duración idéntica para todos los contratos licitados independientemente de la demanda o frecuencias que deben atender. En muchas ocasiones, esta duración es la máxima permitida por la legislación europea, de diez años⁸. Esto retrasa la licitación de las concesiones, y la actualización de sus recorridos, lo que se traduce en ineficiencias por la menor presión competitiva y la falta de adecuación de la oferta a la demanda.

En tercer lugar, los pliegos suelen requerir que el nuevo contratista adscriba un número mínimo de vehículos y de personal a la concesión. Esto reduce la autonomía del operador para reorganizar sus recursos y conseguir ganancias de eficiencia. Además, los requisitos de solvencia técnica de los pliegos suelen exigir que los operadores hayan operado servicios con un número de vehículos igual o superior a los exigidos en el contrato, por lo que cuanto mayor sea el número de vehículos a adscribir mayor será la solvencia técnica exigida, excluyendo a operadores potencialmente más eficientes de los concursos. En cuanto al personal, la normativa laboral permite adscribir a la concesión personal no conductor con independencia de su grado de dedicación a la misma, que debe ser asumido por el adjudicatario del contrato, lo que puede ser utilizado de forma estratégica por el incumbente para conseguir revalidar su título.

En cuarto lugar, los pliegos exigen que los licitadores cuenten con experiencia previa en la operación de servicios de autobús interurbano para poder formular sus ofertas, lo que puede excluir a los nuevos operadores del mercado, discriminar a las empresas de menor tamaño y dificultar el crecimiento de las empresas del sector. También se detecta que algunos pliegos discriminan negativamente a las ofertas presentadas por Uniones Temporales de Empresas, impidiendo la acumulación de la solvencia económica o técnica de sus empresas integrantes.

Por último, se detecta una baja ponderación de la oferta económica, compuesta por la tarifa, frecuencias y compensación a percibir de la Administración Pública, en su caso. La suma conjunta de estos tres criterios no llega a representar el 50 por 100 de la puntuación total en muchas licitaciones autonómicas. Se detecta, además, que los umbrales que determinan la presunción de anormalidad son demasiado conservadores para la práctica habitual en el sector. Por último, las fórmulas de valoración de las ofertas adoptadas por los pliegos suelen desincentivar la formulación de ofertas competitivas, al no repartir el total de la puntuación disponible entre las ofertas, presentar límites de saturación, u otorgando incrementos proporcionalmente inferiores de la puntuación a las ofertas más competitivas.

Las deficiencias de diseño de los pliegos analizadas retrasan la licitación de los contratos, excluyen de los concursos a operadores potencialmente competitivos, desincentivan las ofertas más ventajosas para los usuarios, y limitan la capacidad de gestión de los adjudicatarios. Por ello, estas restricciones perjudican a los usuarios y reducen la eficiencia del sistema concesional, al impedir que la concesión se adjudique al operador más eficiente. Así, el estudio muestra cómo las sucesivas mejoras del articulado de los pliegos del MITMA parecen haber fomentado

⁸ Artículo 4.3 del Reglamento 1370/2007.

la competencia por los contratos, con un aumento del número de licitadores por concurso, reducciones de las tarifas, y aumentos de las frecuencias ofertadas, que se han producido incluso en las concesiones de menor tamaño⁹. En el caso de las licitaciones autonómicas, las mejoras son más moderadas, lo que puede deberse tanto a las distintas características de las concesiones licitadas como a un diseño de los pliegos menos precompetitivo.

3.2. Restricciones a la competencia en la gestión del sistema concesional

La licitación periódica de las concesiones es la base del sistema concesional, al permitir que los operadores compitan por los contratos con ofertas ventajosas para los usuarios. A pesar de lo anterior, la CNMC ha encontrado que diversas actuaciones de las AA. PP. responsables perpetúan la explotación de las concesiones por sus titulares más allá de lo previsto en los contratos originales, retrasando la licitación de los contratos caducados y protegiendo a los concesionarios vigentes de las presiones competitivas del mercado.

Así, durante los años 90 diversas leyes estatales alargaron la vida de todas las concesiones vigentes, estatales y autonómicas durante, al menos, 25 años. Posteriormente, las prórrogas autonómicas adoptadas entre 2003 y 2009 ampliaron la duración de las concesiones autonómicas, con fechas de caducidad variables entre 2017 y 2028. Estas prórrogas se justificaron en la adopción de mejoras que la CNMC considera que podrían haberse obtenido a través de un proceso competitivo.

Otra de las prácticas administrativas que protege a los concesionarios actuales de la competencia es el retraso en la convocatoria de licitaciones para renovar las concesiones caducadas. En el caso de las concesiones estatales, esto se debe a la litigiosidad que ha enfrentado el MITMA durante las sucesivas convocatorias de licitaciones, algunas de las cuales han sido anuladas por los tribunales por su carácter anticompetitivo. Por su parte, las CC. AA. han experimentado retrasos a la hora de actualizar los mapas de servicios concesionales, que han postergado la convocatoria de los concursos. Así, con la información disponible a 31 de diciembre de 2019, un 52 por 100 de las concesiones españolas se encontraba caducada. Esta situación no ha hecho sino empeorar a causa de la pandemia de la COVID-19, que ha invalidado los proyectos de explotación y estudios de viabilidad realizados antes de la pandemia.

Al tratarse de un servicio público, el concesionario anterior está obligado a continuar explotando el servicio tras la caducidad durante dos años, si así se lo solicita la Administración Pública, y puede hacerlo voluntariamente a partir de entonces. Sin embargo, esto supone una situación irregular en la que los operadores del servicio carecen de un título válido que justifique el monopolio que ostentan sobre la ruta. A partir del momento en que caduca el título, el concesionario se apropia de unos ingresos no previstos en el contrato original y que

⁹ A este respecto, el Anexo III del Estudio contiene una cuantificación de los beneficios obtenidos para una concesión de tamaño reducido, y otra de gran tamaño (Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, CNMC, 2022, págs. 221-222).

no han sido sometidos a licitación, y carece de incentivos para realizar inversiones, lo que puede repercutir sobre la calidad del servicio o la eficiencia de la operación.

Como resultado de las anteriores actuaciones 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. Esto perjudica el funcionamiento eficiente del transporte público, cuyos operadores no han sido elegidos de forma competitiva, y penaliza a los usuarios y AA. PP., que deben afrontar el sobrecoste del servicio.

Por otra parte, el elevado volumen de líneas pendientes de licitar implica que la transición al régimen de competencia por el mercado será más abrupta, lo que podría condicionar el éxito de las licitaciones. En especial, los operadores de menor tamaño podrían no tener suficientes recursos como para poder presentar sus ofertas al gran número de contratos licitados, reduciendo las ofertas recibidas por contrato.

En último lugar, cabe mencionar otras actuaciones de gestión de las AA. PP. que pueden restringir la competencia por el mercado, como las modificaciones de contratos vigentes y las unificaciones de contratos. Estas operaciones fueron comunes a nivel estatal tras la entrada en vigor de la LOTT, y posteriormente en algunas CC. AA., para adaptar los contratos prorrogados a las necesidades de transporte de los usuarios.

Estas operaciones pueden alterar el equilibrio del contrato en favor del contratista, y suponen un perjuicio para los licitadores que se presentaron a los concursos originales, que, de haberlo conocido, podrían haber formulado ofertas distintas. A su vez, como se ha señalado anteriormente, la unificación reduce el número de contratos a licitar y aumenta su tamaño, lo que restringe la competencia en las nuevas licitaciones que se convoquen.

Como consecuencia, la unificación de contratos, ya sea por la transformación de contratos lineales en un único contrato zonal, o la integración de servicios generales y servicios especiales (por ejemplo, escolares), restringe la competencia en perjuicio de los usuarios. Por tanto, esta operación debe comportar algún tipo de ganancia de eficiencia que la justifique y debe licitarse inmediatamente tras la unificación para que esta ganancia se traslade al usuario a través de las ofertas de los licitadores, como exige la normativa europea en materia de modificaciones sustanciales de contratos.

3.3. Impacto de las restricciones sobre la eficiencia de los servicios

Gracias a la detallada información proporcionada por el MITMA sobre los contratos estatales, la CNMC ha podido realizar un análisis cuantitativo del impacto sobre la eficiencia del servicio de algunas de las restricciones causadas por la gestión administrativa del sistema concesional. Es necesario destacar que este análisis no pudo replicarse con la información de las CC. AA. debido a la falta de información disponible.

Así, con los datos del ministerio ha sido posible construir un panel de datos con observaciones anuales de 65 concesiones estatales a lo largo de diez años (2009-2018), lo que supone una cobertura elevada respecto al total de 83 concesiones que estuvieron vigentes a lo largo de este periodo¹⁰.

Se define la eficiencia de una concesión como la capacidad del concesionario para maximizar su producción minimizando sus costes o la cantidad de factores productivos utilizados. De acuerdo con esta definición, la eficiencia de las concesiones se estima utilizando las siguientes variables:

- Como indicadores del *output* o producción de los concesionarios, los vehículos-kilómetro¹¹ realizados anualmente en la concesión. Para complementar esta visión de oferta con una perspectiva de demanda –y así evitar considerar como eficientes situaciones en las que existe un exceso de producción–, también se ha considerado la información relativa a los viajeros-kilómetro¹² transportados.
- Como medida de los *inputs* o factores productivos utilizados, se han tomado, de una parte, los gastos de personal y gastos de explotación, que suponen el 70 por 100 de los costes medios de los concesionarios, como *inputs* contables; y, de otra parte, la frecuencia del servicio, el número de autobuses, y la longitud de cada concesión, como *inputs* operativos.

Cabe destacar que, bajo el sistema concesional, el control sobre los *inputs* a utilizar no corresponde únicamente al concesionario, sino que puede requerir una modificación del contrato concesional por la Administración responsable, en este caso, el MITMA. Por ello, el análisis presentado se debe 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.

Con la información anterior, es posible estimar la eficiencia de las concesiones a través del análisis envolvente de datos, o *DEA* (*Data Envelopment Analysis*). Esta metodología permite crear una frontera de eficiencia, esto es, la forma más eficiente de producir un determinado *output*, envolviendo todas las observaciones disponibles, es decir, las combinaciones de *inputs* y *outputs* observadas (ver Figura 1 a continuación). La frontera estimada será por tanto aquella que envuelva todas las observaciones disponibles

¹⁰ 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*. Los detalles sobre la metodología empleada, la elección de las variables del modelo y la selección de la muestra de concesiones pueden consultarse en CNMC (2022), en el capítulo V y el Anexo IV.

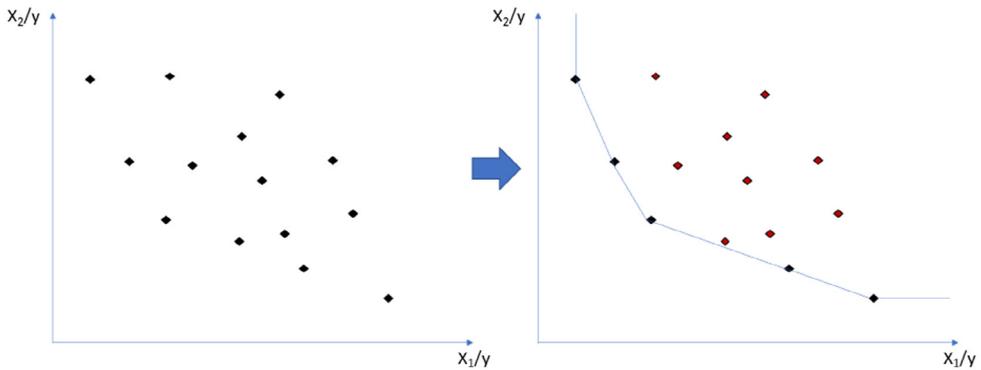
¹¹ El vehículo-kilómetro representa el total de kilómetros recorridos por todos los vehículos que integran la concesión durante un año.

¹² 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.

y que satisfaga una serie de condiciones lógicas y poco restrictivas¹³. La eficiencia de cada concesión puede entonces evaluarse midiendo la distancia a la frontera así estimada¹⁴.

Figura 1.

Representación gráfica de la frontera de eficiencia estimada por el DEA



Nota: Cada punto del gráfico es una combinación de dos *inputs* (X_1 y X_2) utilizados por una empresa concesionaria (por ejemplo, autobuses y frecuencias) para la producción del *output* Y (por ejemplo, el número de vehículos-kilómetro).

Fuente: CNMC (2022).

Dada la abundancia de datos disponibles, se estiman varios modelos *DEA*. Para cada *output* considerado (vehículos-kilómetro y viajeros-kilómetro), 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. De esta forma, es posible analizar la eficiencia desde el punto de vista de la oferta y de la demanda, y en qué medida contribuye cada grupo de *inputs* a la eficiencia global.

Como resulta habitual en la literatura sobre sectores regulados¹⁵ y transporte¹⁶, los modelos se estiman con orientación *input*. En este caso, se analiza en qué medida el contratista puede producir una determinada cantidad de *output* minimizando los *inputs* utilizados. La elección de la orientación se basa en 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 control sobre los *inputs* empleados, si bien, como se ha

¹³ 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.

¹⁴ Para una explicación más detallada, consultar el capítulo V y Anexo IV de CNMC (2022).

¹⁵ Murillo-Zamorano (2004, pág.42).

¹⁶ Nolan (1996), Cowie y Asenova (1999).

expuesto anteriormente, este se encuentra en parte limitado por el contrato concesional. Por último, se opta por estimar los modelos permitiendo la existencia de rendimientos a escala variables, por la mayor flexibilidad que supone¹⁷.

El objetivo del *DEA* es analizar en qué medida determinadas actuaciones de gestión administrativa de las concesiones impactan sobre la eficiencia de la operación del servicio. En este sentido, se analiza el impacto de la caducidad de las líneas, su unificación, o la licitación de los contratos. De esta forma, se analiza la tasa de crecimiento de la eficiencia en el periodo inmediatamente posterior a cada uno de estos eventos (para ver si la eficiencia crece o no), así como la diferencia entre esta tasa de crecimiento y la del periodo anterior (para comprobar si el crecimiento de la eficiencia se acelera o desacelera).

Asimismo, las tasas de crecimiento anteriores se ajustan para tratar de considerar el impacto de la heterogeneidad de tamaños de las concesiones, y las variaciones temporales de la eficiencia. Para ello, las concesiones se clasifican en seis grupos, de acuerdo con su tamaño en términos de oferta (vehículos-kilómetro producidos). A continuación, se estima una tasa de crecimiento de la eficiencia ajustada sustrayendo, a la tasa de crecimiento de la eficiencia de una concesión específica, la tasa de crecimiento promedio del resto de concesiones de su grupo en ese periodo. De esta manera, se tienen en cuenta las diferencias estacionales medias del grupo considerado como comparable¹⁸.

Los resultados del análisis permiten realizar una evaluación comparativa indiciaria, no causal, del impacto sobre la eficiencia de la gestión administrativa de las concesiones estatales. Entre las principales conclusiones que se extraen del análisis destacan¹⁹:

- *La caducidad de las concesiones afecta negativamente a la eficiencia de la operación*, tras el fin del plazo obligatorio de dos años de prestación del servicio, en comparación con aquellas que son licitadas inmediatamente tras la caducidad. Así, se encuentra que la eficiencia de estas concesiones se reduce tras el fin del plazo obligatorio de dos años de prestación del servicio, y que además se desacelera respecto al periodo anterior, al contrario de lo que ocurre con las concesiones licitadas, como muestra la Figura 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 en CNMC (2022), las concesiones licitadas mejorarían su eficiencia

¹⁷ Para una explicación más detallada, consultar el capítulo V y Anexo IV de CNMC (2022).

¹⁸ La tasa de crecimiento ajustada (%) se estima a partir de la siguiente fórmula:

$$e_{i,k,t} = \frac{E_{i,k,t} - E_{i,k,t-1}}{E_{i,k,t-1}} - \frac{\bar{E}_{k,t} - \bar{E}_{k,t-1}}{\bar{E}_{k,t-1}}$$

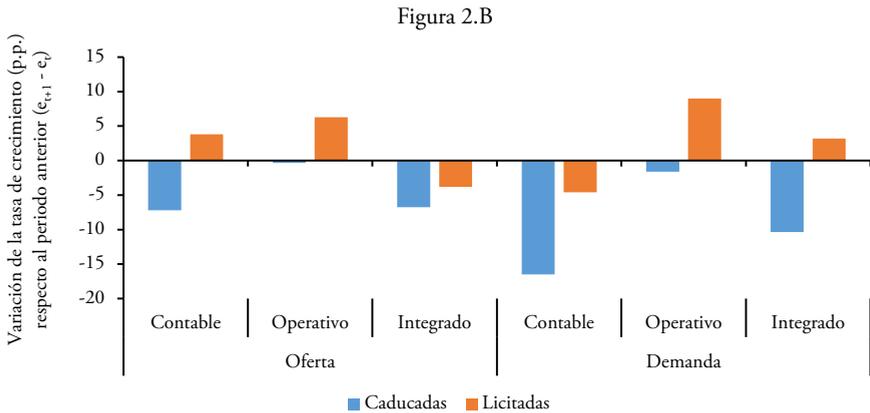
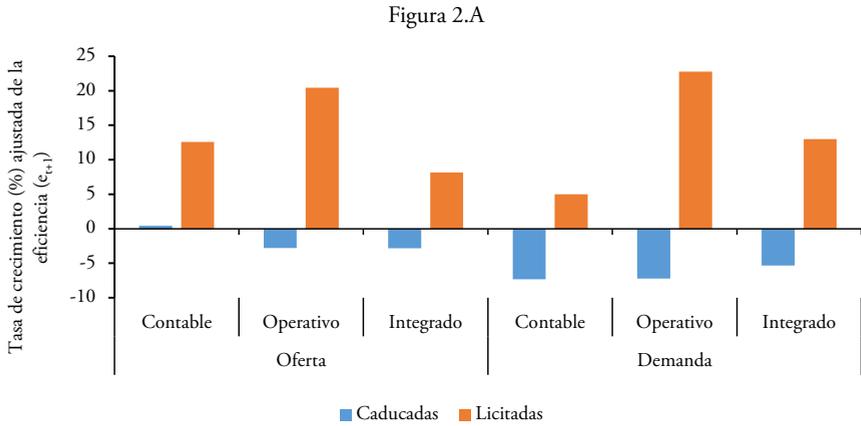
Donde $e_{i,k,t}$ es la tasa de crecimiento ajustada obtenida, $E_{i,k,t}$ es el resultado del modelo *DEA* considerado para la concesión i , perteneciente al grupo k y el periodo t , y $\bar{E}_{k,t}$ el resultado medio del modelo *DEA* considerado para el conjunto de concesiones pertenecientes al grupo k en el periodo t .

Para una explicación más detallada, consultar el capítulo V y Anexo IV de CNMC (2022).

¹⁹ El análisis completo y las conclusiones están disponibles en el capítulo V y Anexo IV de CNMC (2022).

Figura 2.

Tasa de crecimiento ajustada de la eficiencia de las concesiones caducadas y licitadas, y variación de la tasa de crecimiento respecto al periodo anterior



Fuente: CNMC (2022).

en términos de kilómetros recorridos (vehículos-kilómetro) entre un 8 por 100 y un 20 por 100 en el año posterior a su adjudicación, mientras que la eficiencia en el transporte de viajeros (viajeros-kilómetro) mejoraría entre un 5 por 100 y un 23 por 100.

- *Las unificaciones deben estar adecuadamente justificadas por razones imperiosas de interés general, y licitarse posteriormente.* De las cuatro unificaciones analizadas, solo dos estarían justificadas por motivos de eficiencia, de las cuales una no fue licitada tras la unificación. Además, otra de las unificaciones, que no fue licitada posteriormente, presenta un resultado ambiguo en términos de eficiencia, a causa de un

notable incremento de los gastos de personal con posterioridad a la unificación, que contrarresta las mejoras en eficiencia de operación.

Por ello, se considera que la concesión resultante de la unificación debería asignarse mediante el proceso de licitación, como forma de incentivar la contención de los costes de la operación, trasladar al usuario las ganancias de eficiencia y mitigar el impacto negativo sobre la competencia.

- *Las concesiones estatales presentan resultados heterogéneos en términos de eficiencia, que condicionan su pervivencia en caso de una eventual liberalización.* Los resultados muestran que existen concesiones muy eficientes en todos los modelos considerados, que conectan grandes núcleos de población por vías de alta capacidad, y que muestran una rentabilidad de entre el 3 por 100 y el 34 por 100, que podrían ser susceptibles de prestarse en un régimen de competencia en el mercado. 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.

3.4. Limitaciones del sistema concesional

La adopción de un sistema concesional contempla una serie de decisiones regulatorias que pueden limitar la competencia y la eficiencia del transporte interurbano, frente a la que sería posible en un entorno de competencia en el mercado. Estas restricciones son inherentes al propio sistema de competencia por el mercado, si bien su incidencia podría mitigarse si se adoptaran una serie de mejoras.

En primer lugar, el monopolio que ostenta el concesionario le proporciona un conocimiento privilegiado sobre la demanda de la ruta o los costes de operación del servicio. Este conocimiento es esencial para que la Administración Pública regule el mercado o planifique los servicios de forma eficiente, pero el concesionario tiene incentivos a no revelar esta información, o hacerlo de forma sesgada, para obtener una regulación favorable o una mayor compensación económica. De igual forma, el concesionario incumbente puede usar esta información para obtener una ventaja competitiva frente a otros operadores en una licitación.

En segundo lugar, la planificación de los servicios de transporte por la Administración implica que estos podrían no responder a la demanda de los usuarios. En el punto anterior se ha expuesto que la Administración Pública podría no contar con la información necesaria para planificar los servicios de autobús interurbano de forma eficiente. Sin embargo, aun disponiendo de esta información, la consideración de criterios políticos o el reparto de competencias sobre el transporte entre Estado y CC. AA. pueden suponer un obstáculo para el diseño de la red socialmente eficiente. Por último, incluso en el caso de que los servicios estén correctamente planificados en el momento de su licitación, las restricciones existentes a la modificación sobrevenida de los contratos impiden que estos se adapten a los cambios que se produzcan en la demanda de servicios, la oferta de otros medios de transporte o la tecnología de producción.

En tercer lugar, el sistema concesional funciona gracias a que los ingresos de los trayectos rentables permiten a los operadores afrontar el coste de operación de los trayectos no rentables. Esta subvención cruzada supone que los usuarios de los trayectos rentables pagan un sobreprecio, en una cuantía no transparente, lo que puede desincentivar el transporte en autobús. Además, el hecho de que sean los usuarios de autobús, que suelen contar con una renta inferior a la media y carecer de alternativas de transporte, quienes soportan el coste del servicio en las líneas no rentables 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.

En cuarto lugar, el sistema concesional introduce 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. Entre estas restricciones se encuentran la prohibición de reiteración del servicio o de venta por plaza, los precios mínimos, o la necesidad de solicitar autorizaciones previas, en perjuicio de los operadores y usuarios de estos servicios.

En quinto lugar, el propio sistema concesional, al restringir la competencia entre operadores al momento de la licitación, podría incentivar la conflictividad judicial, a medida que los operadores tratan de ganar o proteger sus cuotas de mercado ante los tribunales.

En sexto y último lugar, la intervención administrativa en el mercado introduce costes adicionales, tanto para las propias AA. PP. como para los operadores, ligados a la celebración de concursos y presentación de ofertas, la gestión y supervisión de las concesiones o la representación ante las AA. PP. reguladoras o los tribunales.

3.5. Oportunidades y retos de la liberalización

La existencia de restricciones a la competencia inherentes al propio sistema concesional, y aquellas introducidas como consecuencia de la acción de las AA. PP., suponen un sobrecoste para usuarios y AA. PP. en forma de una menor eficiencia de gestión, que aconsejan valorar la oportunidad de una liberalización en línea con la propuesta por la Comisión Europea²⁰. Esta ha propuesto liberalizar los trayectos nacionales superiores a 100 kilómetros, a la vista de los resultados positivos que han mostrado reformas similares en países como Reino Unido, Suecia, Alemania, Francia, Italia o, más recientemente, Portugal²¹.

El proceso de liberalización europea supone que España es, a día de hoy, el mayor mercado europeo que mantiene un sistema concesional de transporte interurbano en autobús. La Figura 3 a continuación muestra la cuota de mercado de los distintos Estados miembros

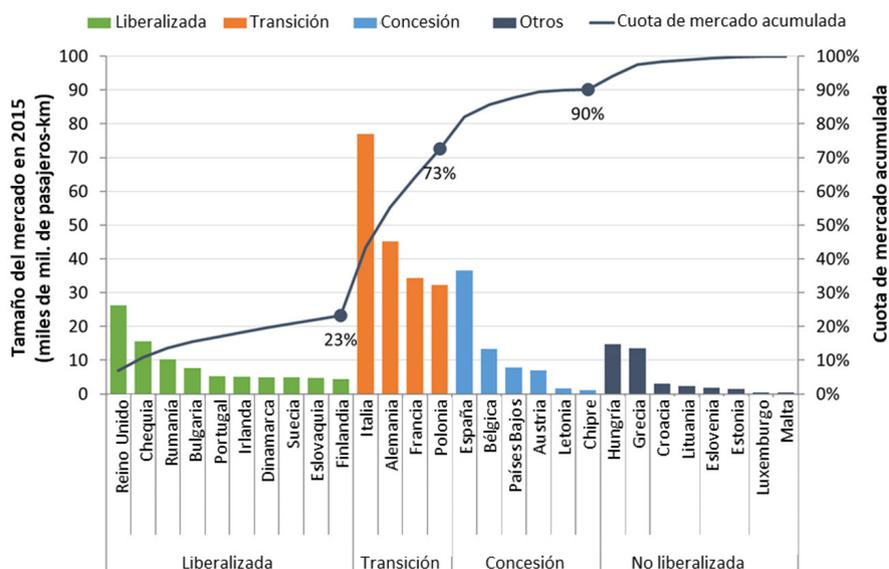
²⁰ Propuesta de modificación del Reglamento 1073/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de octubre de 2009, por el que se establecen normas comunes de acceso al mercado internacional de los servicios de autocares y autobuses.

²¹ Para un mayor detalle sobre las experiencias de liberalización de estos países consultar el Anexo V de CNMC (2022), o el capítulo escrito por Asensio y Matas para este mismo libro (Asensio y Matas, 2022).

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 actualmente la mayor parte del mercado europeo se encuentra desregulado²².

Figura 3.

Cuota de mercado (viajeros-kilómetro) y regulación del transporte en autobús en los Estados miembros, en 2015



Fuente: Phillips (2017).

A la vista de las experiencias de estos países, la liberalización en España podría traer importantes beneficios para los consumidores y el sector, impactando sobre los siguientes aspectos:

- **Reducción de las tarifas**, gracias a la mayor eficiencia de los operadores, inducida por la competencia, y a la desaparición de los subsidios cruzados entre los trayectos rentables y no rentables, cuya prestación tendría que ser asumida por las AA. PP. 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 las españolas²³. Cabe destacar que la reducción de tarifas también se ha observado en los pocos casos de

²² Phillips (2017) estimaba que el 73 por 100 del mercado europeo en términos de viajeros-kilómetro estaba liberalizado o en proceso de liberalización en 2015.

²³ 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 por 100, 17 por 100, 23 por 100, 23 por 100 y 36 por 100 superiores a las tarifas de Reino Unido, Suecia, Alemania, Francia e Italia, respectivamente.

conurrencia de concesiones sobre el mismo trayecto en el sistema concesional español²⁴.

- *Mejora de las frecuencias, la calidad y la variedad de servicios ofertados.* Con la información disponible de países como Alemania²⁵, Francia²⁶ e Italia²⁷, el número de expediciones y kilómetros ofertados por los operadores aumenta notablemente tras la liberalización. Otra de las regularidades empíricas observadas son la innovación en los servicios y el desarrollo de servicios conexos tras la liberalización. Por último, es de esperar que la desaparición de las restricciones en los mercados conexos de servicios internacionales, discrecionales, turísticos y de uso especial produzca un desarrollo notable de estos segmentos.
- *Desarrollo de una red de transporte multimodal, y fomento de la competencia entre modos de transporte.* Tras la liberalización de los servicios ferroviarios comerciales, la liberalización del autobús permitiría a los operadores ofertar opciones multimodales de transporte de viajeros²⁸, como los servicios puerta a puerta, aumentando el bienestar de los usuarios. A su vez, incrementaría la presión competitiva del autobús sobre los servicios ferroviarios liberalizados²⁹, y permitiría a los operadores de autobús competir en mejores condiciones con estos servicios y los de coche compartido.
- *Aumento de la demanda de transporte interurbano en autobús.* La demanda de servicios ha registrado incrementos notables en países como Alemania³⁰, Italia³¹ o Francia³². La reducción de tarifas, mayor disponibilidad de frecuencias y mejor complementa-

²⁴ Crespo (2009) encuentra reducciones de entre un 25 y un 50 por 100 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.

²⁵ Dürr y Hüscherlath (2015) reportan un aumento de las expediciones en un 300 por 100 entre 2013 y 2014, hasta las 7.000 expediciones semanales. Según Grimaldi, Augustin y Beria (2017) el total de kilómetros ofertados se habría incrementado desde 26 millones de km en 2012 a más de 220 en 2015.

²⁶ Los datos de la Autorité de Régulation des Transports (2020) muestran que, el número de expediciones y de plazas-kilómetros ofertadas se han incrementado un 25 y un 15 por 100, respectivamente, entre 2016 y 2019.

²⁷ Beria, Nistri y Laurino (2018) reportan un aumento del 38 por 100 en las frecuencias tras un año de liberalización.

²⁸ En algunos mercados liberalizados resulta frecuente la integración multimodal de los operadores. Es el caso de BlaBlaBus, operador francés 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. El operador alemán FlixBus también cuenta con un operador de servicios ferroviarios en Suecia y Alemania, FlixTrain, y una plataforma de coche compartido en Francia, FlixCar.

²⁹ Gremm (2018) y Beria y Bertolin (2019) encuentran indicios de competencia entre los servicios ferroviarios y el autobús en Alemania e Italia, respectivamente. La competencia entre el ferrocarril y el autobús en Italia es mayor en las distancias cortas, donde la duración del trayecto es menor y el autobús es más competitivo.

³⁰ De Haas y Schäfer (2017) reportan un rápido aumento de la demanda tras la liberalización en Alemania, que se multiplicó por 10, hasta los 24 millones en 2016, que se habrían reducido tras la consolidación hasta 21 millones de viajeros en 2019, según los datos de Statista (2021).

³¹ En Italia, el número de viajeros creció en torno a un 15 por 100-18 por 100 entre 2014 y 2016 (Autorità di Regolazione dei Trasporti, ART, 2017), acelerándose hasta un 36 por 100 entre 2018 y 2019, de la mano de una reducción paulatina de los precios (Autorità di Regolazione dei Trasporti, ART, 2020).

³² De acuerdo con la Autorité de Régulation des Transports (2021), la demanda en Francia ha registrado un crecimiento muy fuerte, de entre un 66 por 100-82 por 100 entre 2016 y 2019 en términos de viajeros y entre un 41-54 por 100 en términos de viajeros-kilómetro.

riedad con otros modos de transporte podría generar un incremento notable de la utilización de los servicios, y extenderse a la red autonómica concesional gracias a efectos de red.

El Estudio identifica, además, una serie de retos que plantearía la liberalización en España, y que deberían abordarse para asegurar que se producen las ganancias deseadas para los usuarios.

- *La necesidad de reorganizar los servicios actuales y asegurar la prestación de las líneas deficitarias.* Es muy probable que la desaparición de la subvención cruzada conduzca al abandono de determinadas rutas de más de 100 kilómetros que no resulten rentables para los operadores del mercado libre. A su vez, podría causar la desaparición de aquellas de menor distancia que actualmente se prestan en conjunto con rutas rentables más largas, y que deberían ser absorbidas por las concesiones autonómicas restantes. Por tanto, las AA. PP. deberían asegurar financiación suficiente para prestar estos servicios y asegurar la conectividad y cohesión de su territorio³³. A su vez, esto supone una oportunidad para reorganizar la red autonómica de concesiones, ajustando la oferta de servicios actuales a la demanda para evitar sobrecostes derivados de un exceso de oferta o de solapamientos con la red de ferrocarril sujeta a OSP. En general, cabría esperar una mejora de eficiencia de la red que reduzca los costes globales de prestación del servicio y los tiempos medios de viaje.
- *La gestión de conflictos entre los servicios liberalizados y las concesiones, y del acceso a las estaciones.* Tras la liberalización se debe asegurar una correcta gestión de los conflictos que puedan surgir entre las concesiones y los servicios liberalizados, cuando se alegue que un nuevo servicio comercial compromete la estabilidad económica de una concesión existente. Este conflicto debe ser analizado por una autoridad independiente conforme a un test de equilibrio económico, análogo al vigente en el sector ferroviario, siguiendo una metodología pública³⁴. A su vez, se debe asegurar que los concesionarios no perciban una remuneración excesiva que pueda distorsionar la competencia en los servicios liberalizados, licitando las concesiones caducadas, y asegurando el cumplimiento de las obligaciones de separación contable previstas en el Anexo del Reglamento 1370/2007. Por último, la gestión integrada de las estaciones de autobuses por los operadores de transporte puede dar lugar a comportamientos estratégicos y denegaciones de acceso. Por ello, se recomienda regular el acceso a las estaciones conforme a lo previsto en la Propuesta de modificación del Reglamento 1073/2009 de la Comisión Europea³⁵, y asignar la gestión de los conflictos a una autoridad independiente.

³³ El Anexo VII de CNMC (2022) 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.

³⁴ CNMC (2020). Es necesario destacar la importancia de emplear criterios comunes a los del sector ferroviario en el test de equilibrio económico, pues, tras la liberalización, pueden surgir conflictos entre servicios ferroviarios comerciales y OSP de autobuses, y viceversa.

³⁵ 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.

- *La consolidación del mercado.* En muchos de los países analizados, la liberalización ha venido acompañada de una rápida expansión inicial, con un descenso de la concentración del mercado, seguida de una etapa de consolidación en torno a un número reducido de operadores. Sería razonable esperar que la liberalización en España venga acompañada de la entrada de grandes operadores que compitan con ALSA y AVANZA en la larga distancia. Sin embargo, la presencia de un gran número de operadores de menor tamaño e implantación regional, gracias a la pervivencia del sistema concesional autonómico y la importancia de segmentos como el transporte turístico, proporciona una amplia base de competidores potenciales para los grandes grupos. A su vez, estos deben enfrentar la presión competitiva de otros modos de transporte, como el ferrocarril y el transporte compartido.
- *La supervisión del mercado.* La gestión de los retos que plantea la liberalización requiere la existencia de un regulador sectorial independiente, en línea con lo previsto en la Propuesta de modificación del Reglamento 1073/2009 de la Comisión Europea³⁶, 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. El papel del regulador sectorial se complementaría así con la acción en materia de competencia de la CNMC y las autoridades de competencia autonómicas, que supervisarían las condiciones de competencia en el mercado y las operaciones de concentración horizontal que se lleven a cabo.

3.6. Las recomendaciones del Estudio

En base al análisis anterior, la CNMC propuso una serie de recomendaciones con el objetivo de mejorar la competencia en el sector e impulsar un servicio de transporte más eficiente, recomendando su aplicación conjunta por su carácter complementario:

- *Liberalizar los servicios de transporte de viajeros en autobús para distancias superiores a 100 kilómetros,* constituyendo un organismo regulador independiente que supervise el proceso, para asegurar que se obtienen los beneficios esperados para los usuarios y AA. PP. Este regulador se encargaría de supervisar las condiciones de acceso a las estaciones de autobuses, y resolver los conflictos entre los servicios comerciales y las concesiones restantes. A su vez, las AA. PP. deberían aprovechar la liberalización para reevaluar la cobertura del sistema concesional y financiar solo los trayectos no rentables que sean deseables socialmente, mejorando la eficiencia de la red. También se recomienda que las AA. PP. liciten las concesiones caducadas y que se asegure el cumplimiento de los requisitos de transparencia y gestión contable por los concesionarios restantes, para evitar sobrecompensaciones que distorsionen el mercado libre. Por último, se recomienda promover la competitividad de los operadores de menor tamaño, permitiéndoles el acceso a los datos de operación que se generen en los servi-

³⁶ 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.

cios que presten para los operadores de plataforma, y dándoles libertad para contratar con varios operadores de plataforma.

- *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, 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, para facilitar la concurrencia de operadores. La oferta económica debería ser decisiva para la adjudicación del contrato, y valorarse adecuadamente. Por último, se recomienda que las AA. PP. refuercen la cooperación interterritorial en el diseño de los pliegos, colaborando para establecer un pliego-tipo, que dé seguridad jurídica a los operadores y asegure unas condiciones de competencia adecuadas en los concursos.
- *Asegurar una adecuada gestión de las concesiones restantes* por parte de las AA. PP. Se recomienda licitar las concesiones caducadas, conforme a un calendario de licitaciones planificado con antelación, que respete el orden de caducidad, y que espacie las convocatorias para facilitar la presentación de ofertas por los operadores de menor tamaño. 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 proponen reformas legislativas para reforzar los límites a la modificación sustancial de contratos vigentes, y respetar el carácter excepcional de las prórrogas de los contratos.
- *Mitigar las ineficiencias asociadas al sistema concesional*. La obtención de datos de los concesionarios es esencial para mejorar la planificación de la red y la regulación del sector, y para que los licitadores puedan formular ofertas adecuadas. Por ello, se recomienda reforzar las obligaciones de transparencia de los concesionarios y garantizar el acceso libre y transparente a estos datos. También se propone mejorar el diseño de los contratos, con fórmulas que impulsen la calidad del servicio y la iniciativa privada en su planificación. Para fomentar el diseño de una red de transporte público multimodal e integral, se recomienda reforzar la cooperación entre AA. PP. territoriales. Por último, se propone eliminar la regulación que segmenta artificialmente los mercados conexos permitiendo la libre prestación de estos servicios, con sujeción a comunicación previa de los servicios reiterados para garantizar el equilibrio de las concesiones restantes.

4. ÚLTIMOS DESARROLLOS EN EL SECTOR

La aprobación del estudio se ha producido en un momento de importantes cambios en el mercado, que van a condicionar su evolución en el corto y largo plazo.

4.1. La inflación y crisis energética a causa de la guerra de Ucrania

La guerra de Ucrania ha ocasionado un fuerte incremento de los precios de los combustibles, que han afectado a las empresas del sector. La mayor parte de contratos

concesionales trasladan el riesgo de la subida de costes de operación al concesionario, de tal forma que un incremento de los costes de explotación puede hacer deficitaria una concesión anteriormente rentable. Así, el ministerio ha respondido a las demandas del sector a través de subvenciones al precio del carburante y la concesión de ayudas directas por vehículo a las empresas transportistas. Estas ayudas se unen a las ya aprobadas como consecuencia de la crisis sanitaria, y ponen de manifiesto las dificultades que presenta el sistema concesional a la hora de adaptarse a *shocks* externos.

Por otra parte, el MITMA ha aprobado una serie de medidas de apoyo a los viajeros recurrentes, como la gratuidad de los abonos de cercanías, rodalies y media distancia prestados por RENFE, que se extenderán hasta 2023. A su vez, entre el 1 de septiembre y el 31 de diciembre de 2022 se han aprobado descuentos para viajeros frecuentes del 50 por 100 en los servicios comerciales de ferrocarril de alta velocidad y larga distancia, y en algunas concesiones de autobús de titularidad estatal. A partir de 2023, todas las concesiones estatales de autobús ofrecerán trayectos gratuitos. La distinta cuantía y duración de estas ayudas pueden alterar la competencia entre modos cuando compiten sobre la misma ruta.

4.2. La tramitación del Anteproyecto de Ley de Movilidad Sostenible

En marzo de 2022, el MITMA publicó un Anteproyecto de Ley de Movilidad Sostenible que contiene varias medidas de importancia para el sector. El texto fue aprobado por el Consejo de Ministros el 13 de diciembre de este año, dando inicio a su tramitación parlamentaria. Se espera que la ley se apruebe y entre en vigor antes del final del año 2023. El texto contiene varias medidas de importancia para el sector, y que inciden sobre algunas de las cuestiones tratadas en el estudio, como son:

- *La posibilidad de prestar un determinado trayecto en régimen de libre competencia, previo acuerdo del Consejo de Ministros³⁷, que puede imponer obligaciones adicionales a los operadores. Por lo demás, se mantiene la titularidad pública del servicio y la preferencia por el sistema concesional³⁸.*

Si bien es de esperar que la concurrencia de operadores sobre un trayecto concreto haga caer los precios o aumentar las frecuencias, como ya se ha observado en casos previos en los que se produce una concurrencia de concesiones (véase Crespo, 2009), la rigidez de la propuesta liberalizadora del Anteproyecto hace improbable que se manifiesten otros beneficios de la liberalización, como son los relativos a la planificación eficiente de la red de transporte. Bajo el modelo propuesto, es la Administración y no los operadores los que eligen las rutas comercialmente interesantes, e incluso se contempla que el Consejo de Ministros imponga a los operadores obligaciones relativas al recorrido, las frecuencias o las paradas atendidas. Esto puede limitar las ganancias

³⁷ Recogida en el artículo 50 y disposición final 4ª del Anteproyecto de Ley de Movilidad Sostenible.

³⁸ Disposición final 4ª Nueve del Anteproyecto de Ley de Movilidad Sostenible.

de eficiencia de la red de transporte que se obtendrían en un entorno liberalizado, con la consiguiente reducción de los precios y tiempos de viaje. En este sentido, la propuesta no difiere en exceso de un supuesto de concurrencia de concesiones sobre un mismo trayecto, en el que la Administración Pública fija las condiciones mínimas del servicio, que pueden ser mejoradas por los operadores.

Por último, coincidimos con Asensio y Matas (2022) en la necesidad de acometer otras reformas para garantizar el éxito de esta apertura, estableciendo un marco independiente de gestión de conflictos entre los servicios liberalizados y las concesiones, y garantizando el acceso a las estaciones.

- *La creación de un Espacio de Datos Integrado de Movilidad (EDIM)*, con información de los operadores de transporte, que podría contribuir a las necesidades de transparencia de los datos que se solicitaba en la recomendación 4 del Estudio. En concreto, el Anexo I del Anteproyecto solicita a los operadores información de rutas, paradas, horarios o tarifas. Si bien se trata de información relevante, se considera que, en el caso de las concesiones de autobuses, las obligaciones de transparencia deberían ir más allá, exigiendo que se publique la información relativa a las compensaciones percibidas por las AA. PP. por la operación del servicio, en su caso, o los costes de explotación, así como los viajeros transportados por ruta. De publicarse esta información, se podrían mitigar las ventajas informacionales del operador incumbente en una eventual licitación, con la ventaja adicional de permitir la evaluación *ex post* de las OSP establecidas por terceros y académicos independientes.
- *El refuerzo del control interno de las Obligaciones de Servicio Público*. El Anteproyecto incluye en su artículo 45 una serie de principios aplicables a las OSP que cabe valorar positivamente, entre los que se encuentran la proporcionalidad de la intervención pública, la eficiencia y sostenibilidad del sistema de transportes y del gasto público, y la rendición de cuentas. Sin embargo, sería deseable que el Anteproyecto previera un control externo frecuente de las OSP establecidas, constituyendo un verdadero regulador sectorial independiente (o atribuyendo estas funciones a un regulador independiente ya existente) que verifique la concurrencia de los principios de intervención del sector público a través de las OSP, además de las funciones detalladas en la Recomendación 1 del Estudio.

5. CONCLUSIONES

El sistema concesional que regula el sector del transporte interurbano de viajeros en autobús en España presenta una serie de deficiencias desde el punto de vista de la competencia que se han mantenido en el tiempo, a pesar de las iniciativas de reforma regulatoria europeas y nacionales, y de las actuaciones de la CNMC y sus predecesoras.

La publicación del Estudio sobre el transporte interurbano de viajeros en autobús (CNMC, 2022) busca promover una profunda reflexión acerca del marco regulatorio del sector, en un contexto marcado por la incidencia sucesiva de dos crisis, la sanitaria y la

energética, que han incrementado las necesidades de financiación del sistema concesional, y por la creciente divergencia entre el marco regulatorio europeo y el español.

El análisis de las experiencias europeas sugiere que una liberalización podría traer importantes beneficios para los usuarios 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. Sin embargo, para que estos beneficios se materialicen, es necesario acometer reformas que garanticen la competencia en el mercado, y la racionalidad de la red de transporte público.

En este sentido, la tramitación de la nueva Ley de Movilidad Sostenible representa una oportunidad única para promover una mayor competencia en el sector, que vaya más allá de la tímida propuesta liberalizadora contenida en el Anteproyecto, y contenga los elementos necesarios para una liberalización efectiva de los servicios estatales, en beneficio de los usuarios, AA. PP. y contribuyentes.

Referencias

- ASENSIO, J. y MATAS, A. (2022). Liberalización del transporte interurbano por carretera. Enseñanzas de la experiencia europea para el caso español. En: *Reformas para impulsar la competencia en España*. Madrid: Funcas.
- 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 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.
- BERIA, P. y BERTOLIN, A. (2019). Evolving long-distance passenger services. Market concentration, fares and specialisation patterns in Italy. *Research in Transportation Economics*, 74, pp. 77-92.
- BERIA, P., NISTRI, D. y LAURINO, A. (2018). Intercity coach liberalisation in Italy: Fares determinants in an evolving market. *Research in Transportation Economics*, 69, pp. 260-269.
- 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. (2012). IPN sobre el Anteproyecto de Ley por la que se modifica la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres (IPN 75/12).
- 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. (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. (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. (2022). *Estudio sobre el transporte interurbano de viajeros en autobús E/CNMC/006/19*.
- COWIE, J. y ASENOVA, D. (1999). Organisation form, scale effects and efficiency in the British bus industry. *Transportation*, 26(3), pp. 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*.
- DE HAAS, S. y 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*.
- DÜRR, N. y HÜSCHEL RATH, K. (2015). Competition in the German interurban bus industry: a snapshot two years after liberalization. *Competition and Regulation in Network Industries*, 16(3), pp. 188-218.
- FAGEDA, X. y 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, pp. 266-276.
- 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, pp. 49-64.
- GRIMALDI, R., AUGUSTIN, K. y BERIA, P. (2017). Intercity coach liberalisation. The cases of Germany and Italy. *Transportation research procedia*, 25, pp. 474-490.
- MURILLO-ZAMORANO, L. R. (2004). Economic efficiency and frontier techniques. *Journal of Economic surveys*, 18(1), pp. 33-77.
- NOLAN, J. F. (1996). Determinants of productive efficiency in urban transit. *Logistics and Transportation Review*, 32(3), p. 319.
- 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*.
- 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.