

*Pablo Delgado Cubillo**

*Andrés García Pereda***

*Lara Tobías Peña****

HACIA LA LIBERALIZACIÓN DEL AUTOBÚS INTERURBANO

El autobús interurbano es un servicio con gran implantación en España, esencial para la cohesión social y territorial del país. El estudio de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) sobre el transporte interurbano de viajeros en autobús, publicado en 2022, analiza la situación actual del sector, y recomienda la adopción de reformas que mejoren la competencia y el bienestar de los usuarios del servicio. Las limitaciones que presenta el sistema concesional y su impacto negativo sobre la eficiencia del servicio, junto con los beneficios que la liberalización ha traído para los usuarios en otros países europeos, han llevado a la CNMC a recomendar la liberalización de trayectos de más de 100 kilómetros en España. El estudio se ha publicado durante la tramitación del Proyecto de Ley de Movilidad Sostenible, que contempla por primera vez la liberalización de trayectos determinados por el Consejo de Ministros.

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

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

1. Introducción

Desde principios del siglo xx, el transporte de viajeros por carretera en España sigue un

modelo concesional en virtud del cual la Administración decide y diseña las rutas que deben servirse (el llamado «mapa concesional») y licita su explotación por bloques. Para poder prestar el servicio, las empresas privadas deben ganar una licitación, obteniendo una concesión que les da el derecho a operar las rutas que la integran en exclusiva durante un periodo de tiempo determinado. El resultado es un sistema completamente diseñado y controlado por la Administración, con el objetivo de garantizar una cobertura adecuada de los servicios, basado en la competencia ▷

* Técnico de la CNMC. Subdirección de Análisis Económico. Departamento de Promoción de la Competencia. CNMC.

** Diplomado Comercial del Estado. Subdirección de Estudios e Informes. Departamento de Promoción de la Competencia. CNMC.

*** Técnico Comercial y Economista del Estado. Subdirección de Estudios e Informes. Departamento de Promoción de la Competencia. CNMC.

Las opiniones expresadas en el artículo son las de los autores y no representan necesariamente la posición de la CNMC.

Versión de febrero de 2023.

<https://doi.org/10.32796/bice.2023.3155.7547>

por el mercado. Asimismo, al diseñarse las concesiones como conjuntos de rutas, el sistema descansa sobre un modelo de subsidios cruzados, por el cual la empresa titular prestaría servicios en rutas rentables y no rentables, cubriendo las primeras los costes de las segundas. Esto llevaría a que el coste explícito para la Administración sea nulo, siendo asumido por los viajeros de las rutas más rentables.

De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística (2021), el 53% de los viajeros optaron por el autobús como medio de transporte colectivo para trayectos interurbanos en 2021. Los principales motivos son su bajo precio y la falta de acceso a un vehículo privado (Comisión Europea, 2017). Por otro lado, el diseño administrativo del mapa concesional permitiría conectar áreas con menor densidad de población no conectadas por otros medios de transporte. Todo ello refleja la importancia del autobús para los segmentos de población más sensibles al precio y sin acceso a otras alternativas de transporte.

La relevancia socioeconómica del autobús explica el nivel de intervención pública tradicionalmente tan alto y por qué, a diferencia de otros medios de transporte colectivos (como el aéreo, el marítimo o, más recientemente, el ferroviario), se mantiene un sistema de control centralizado por parte de la Administración frente a sistemas liberalizados, como en muchos países de nuestro entorno.

Si bien existe, en teoría, competencia por el mercado, la realidad es que, hasta finales de la década de 2000, se convocaron muy pocas licitaciones, lo que derivó en una situación en la que la mayor parte de las rutas fueron gestionadas durante décadas por el mismo operador sin que hubiera ningún tipo de competencia. Además, en las rutas gestionadas por las

comunidades autónomas (CC. AA.), el sistema tiene coste explícito para la Administración, al tratarse de rutas no rentables en las que el concesionario recibe compensación pública por sus servicios.

La ausencia de competencia en el sector ha suscitado el interés de las sucesivas autoridades de competencia españolas, a través de multitud de actuaciones, tanto desde la óptica de la defensa como de la promoción de la competencia. El Tribunal de Defensa de la Competencia (TDC), primero, la Comisión Nacional de la Competencia (CNC), hasta 2013, y, actualmente, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) han puesto de manifiesto en sus sucesivos estudios¹, informes de proyectos normativos², impugnaciones judiciales³ y expedientes⁴ que el modelo concesional adolece de una serie de deficiencias que perjudican al consumidor y reducen el bienestar social.

Todo este trabajo ha culminado en la publicación en julio de 2022 del *Estudio sobre el transporte interurbano de viajeros en autobús (E/CNMC/006/19)*, en el que la CNMC analiza en profundidad el sector y señala las limitaciones del modelo concesional. Asimismo, a la luz de la experiencia de otros países europeos, que han optado por abrir a la competencia sus mercados (pasando de un modelo de competencia por el mercado a uno de competencia en el mercado), con resultados muy positivos ▷

¹ Ver TDC (1993), CNC (2008b), CNC (2010a), CNC (2010b) y CNMC (2014).

² Ver CNC (2012), CNMC (2017).

³ Ver expedientes [LA/01/2010](#) (Comunidad Valenciana) y [LA/02/2010](#) (Galicia).

⁴ En el ámbito de las concentraciones destacan los expedientes N/06127: DOUGHTY HANSON / AVANZA, N-05091 NEG / GTI / TUR-YEXPRESS / DABILU, C-106/07 NATIONAL EXPRESS / CONTINENTAL AUTO / MOVELIA, C-0107/08 NATIONAL EXPRESS / TRANSPORTES COLECTIVOS y C/1043/19 AVANZA/GRUPO PESA. En el ámbito de expedientes sancionadores, ver 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.

en términos de menores precios, mayor conectividad y frecuencias y mejor calidad del servicio, el estudio apuesta por la modificación del sistema español mediante una liberalización de los trayectos nacionales superiores a 100 kilómetros, en línea con la propuesta de la Comisión Europea⁵.

Tras esta introducción, el segundo apartado describe el origen, la situación actual y las limitaciones del sistema concesional. A continuación se presenta un análisis cuantitativo de la eficiencia de las concesiones de autobús interurbano dependientes de la Administración General del Estado (AGE). En el cuarto apartado se resumen las oportunidades y retos que supondría la liberalización. En el último apartado hacemos referencia a los últimos desarrollos y presentamos nuestras conclusiones.

2. El sistema concesional en España

2.1. El origen y la situación actual de las concesiones españolas

Muchas de las concesiones vigentes hoy en día tienen una larga historia, en ocasiones anterior al orden jurídico constitucional. Así, las primeras concesiones de autobús fueron otorgadas en España en el año 1924. Estos títulos serían renovados en 1947, fecha a partir de la cual se eliminó la caducidad de las concesiones. En 1987, las concesiones existentes fueron prorrogadas nuevamente, con plazos de vencimiento variables entre 2007 y 2013 por la Ley 16/1987, de Ordenación del Transporte

⁵ 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.

Terrestre (LOTT), que sienta las bases del sistema concesional actual⁶.

El reparto constitucional de competencias sobre el transporte terrestre supuso que las CC. AA. asumieran la gestión de las concesiones que circulaban por el interior de sus territorios. A partir de este momento, la evolución de las concesiones muestra marcadas diferencias según la Administración gestora.

En la gestión de las concesiones estatales, a cargo del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (MITMA), destaca una primera etapa de consolidación del mapa concesional estatal, con una reducción del número de concesiones al tiempo que se incrementaba la oferta de kilómetros, a menudo gracias a la unificación de varias concesiones en un mismo contrato. A partir de 2007, conforme se aproximaba la caducidad de los títulos, el MITMA los fue licitando conforme a pliegos de condiciones tipo. Estos pliegos fueron criticados por la CNC y la CNMC por la falta de incentivos a la competencia⁷, y algunos fueron anulados por las autoridades administrativas y judiciales. Como consecuencia, se produjo un notable retraso en la renovación de las concesiones, de manera que, de las 80 concesiones operativas a finales de 2019:

- a) 35 (un 44% del total) tenían el título vigente, de las que 34 habían sido licitadas a través de un procedimiento abierto; ▷

⁶ Las CC. AA. cuentan con competencias regulatorias sobre el transporte que discurre por el interior de sus territorios, pero determinados aspectos esenciales de la regulación (exigencia de título concesional y de licitación, carácter exclusivo de la concesión o duración máxima de los contratos) vienen determinados por la LOTT, en virtud de la competencia constitucional estatal sobre legislación básica de contratos, o por la normativa europea, 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. En líneas generales, la regulación autonómica reproduce los aspectos esenciales del marco estatal.

⁷ Por ejemplo, CNC (2008b), CNC (2010a), CNMC (2014) o CNMC (2019, pp. 63-64).

- b) 37 (un 46 %) estaban caducadas, de las que 35 habían sido adjudicadas antes de 2006, en condiciones no conocidas;
- c) 8 (un 10 %) habían sido anuladas en los tribunales, pero continuaban explotándose por los adjudicatarios en ausencia de una nueva licitación.

En contraste, las CC. AA. iniciaron en 2007 un proceso de prórroga de sus concesiones, antes de la entrada en vigor del límite de cinco años de prórroga contenido en la normativa europea⁸. Algunas de estas prórrogas fueron impugnadas por la CNC y anuladas por los tribunales⁹, si bien la mayoría de las concesiones autonómicas fueron prorrogadas con plazos de vencimiento variables entre 2017 y 2028. Actualmente, algunas CC. AA. han comenzado a licitar sus concesiones de transporte de viajeros por carretera, pero este proceso se ha dilatado a causa de los retrasos en la actualización de los mapas de concesiones y de la crisis sanitaria.

2.2. Puntos de mejora del sistema concesional desde el punto de vista de la competencia

El sector del autobús interurbano de viajeros muestra varios puntos con posibilidad de mejora desde el punto de vista de la competencia y la regulación eficiente.

2.2.1. Mejora de la gestión de las concesiones por las Administraciones públicas

Diversas actuaciones de las Administraciones públicas (AA. PP.) retrasan la convocatoria de licitaciones y prorrogan la explotación de las concesiones por sus titulares más allá de lo previsto en los contratos originales. Ante la caducidad de los títulos, muchas AA. PP. optan por prorrogarlos¹⁰, o no convocan los concursos necesarios para renovarlos, lo que supone una prórroga *de facto*. El resultado es que los más de treinta años de vigencia de la LOTT no han traído una licitación generalizada de las concesiones existentes.

Así, con los datos disponibles a 31 de diciembre 2019, los ingresos de las concesiones licitadas suponían un 24 % del total del mercado nacional, y un 52 % de los títulos se encontraban caducados. Además, a esta fecha las concesiones del Estado y de la mayoría de las CC. AA. llevaban explotándose por un plazo medio superior a los diez años permitidos por la normativa, superándose los treinta años en algunas CC. AA.

El sistema concesional descansa sobre el principio de licitación periódica de las concesiones, que mantiene la presión competitiva sobre el contratista y garantiza condiciones adecuadas para los usuarios. Por ello, las autoridades deben garantizar la licitación periódica de los títulos, conforme a un calendario de licitaciones que respete el orden de caducidad y facilite la presentación de ofertas por los operadores de menor tamaño. Las AA. PP. deberían respetar el carácter excepcional de las ▷

⁸ Artículo 4.3 del Reglamento 1370/2007. Estas prórrogas fueron denunciadas por la CNC en su informe de 2010 (CNC, 2010b).

⁹ Ver expedientes LA/01/2010 (Comunidad Valenciana) y LA/02/2010 (Galicia). Ambas impugnaciones fueron confirmadas mediante sentencias del Tribunal Supremo de 14 de marzo de 2016 (STS 1067/2016 y STS 1068/2016). Las prórrogas se anularon por considerarse contrarias al Reglamento 1370/2007 y haberse ejecutado con posterioridad a su entrada en vigor.

¹⁰ Un ejemplo reciente son las concesiones del Principado de Asturias y de la Comunidad de Madrid, cuyos contratos vencían en 2019, y que se han prorrogado hasta 2024.

prórrogas, y deberían reforzarse los límites a la modificación sustancial de contratos en vigor, para evitar abusos.

2.2.2. *Mejora de las condiciones de competencia en los concursos*

Cuando las AA. PP. optan por la licitación del contrato, los pliegos de licitación suelen contener restricciones injustificadas a la competencia.

Entre estas se encuentra el tamaño de las concesiones licitadas, que a menudo es demasiado grande sin justificación, lo que reduce el número de contratos en licitación y exige una mayor solvencia de los licitadores. Además, las AA. PP. suelen acogerse al plazo máximo de duración de los contratos permitido por la normativa, de diez años, sin tener en cuenta las condiciones de explotación de las concesiones, retrasando la renovación del título. También resulta común la obligación de adscribir medios a las concesiones, tanto de vehículos como de personal, lo que perpetúa las ineficiencias del contratista anterior. Por último, las ofertas económicas suelen recibir una puntuación reducida, y se emplean sistemas de valoración que disuaden de la presentación de ofertas competitivas.

Por ello, las autoridades deberían trabajar para eliminar las barreras a la competencia contenidas en los pliegos de licitación, favoreciendo la división en lotes y una menor duración de los contratos, y eliminando la obligación de adscribir medios a las concesiones. La oferta económica debería ser decisiva para la adjudicación del contrato. Las AA. PP. deberían estrechar sus canales de colaboración, para establecer un pliego-tipo que garantice la competencia y la seguridad jurídica de los operadores.

2.2.3. *Mitigación de las limitaciones intrínsecas al sistema concesional*

El sistema concesional presenta una serie de limitaciones que le son intrínsecas, si bien pueden adoptarse acciones que las mitiguen.

En primer lugar, el sistema genera una asimetría informativa entre, de un lado, los concesionarios incumbentes y, de otro, AA. PP. y el resto de operadores. Es necesario reforzar los requisitos de información de los concesionarios para facilitar la labor de regulación y planificación de las AA. PP., así como la presentación de ofertas competitivas en las licitaciones.

Además, el sistema es poco flexible ante los cambios en la demanda que se produzcan durante la vida de la concesión, generando rigideces de oferta difíciles de solventar. Para mitigarlas es necesario reforzar la cooperación entre AA. PP. territoriales con competencias en transporte e involucrar a la iniciativa privada en el diseño de la red con vistas a establecer una red de transporte público multimodal e integral.

Por último, la regulación introduce importantes limitaciones a los segmentos liberalizados del transporte (internacional, turístico, discrecional) para evitar que compitan con las concesiones. La adopción de un régimen de comunicación previa para el transporte liberalizado impulsaría el crecimiento de este segmento.

3. **Análisis cuantitativo de la eficiencia de las concesiones de autobús interurbano dependientes de la AGE**

3.1. *Planteamiento del análisis*

Una vez señaladas las deficiencias en los pliegos de licitación y las dificultades e ineficiencias ligadas a la gestión del sistema ▷

concesional, esta sección analiza la influencia de factores como la caducidad, la unificación de concesión o la existencia de renovación de la concesión a través de una licitación 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 envolvente de datos (Data Envelopment Analysis, DEA).

La elección del periodo y del ámbito territorial del análisis ha estado condicionada por la disponibilidad de datos durante el periodo analizado. Así, considerando la detallada información proporcionada por el MITMA sobre los contratos estatales, con una cobertura de datos continuada para 65 de las 83 concesiones que estuvieron vigentes a lo largo del periodo 2009-2018¹¹, la CNMC ha centrado su análisis cuantitativo únicamente en las concesiones dependientes de la AGE.

Entre las variables del panel de datos construido con las 65 concesiones estatales y que han formado parte del análisis cuantitativo destacan variables operativas tales como el número de vehículos-kilómetro, las plazas ofertadas, las expediciones o la longitud de la concesión; variables contables relacionadas con los principales ingresos y gastos de concesión y variables sobre información contractual como la fecha de origen y caducidad de los títulos, la empresa y el grupo titular, el procedimiento de adjudicación empleado y la posible existencia de cambios estructurales.

Por último, en lo que al concepto de eficiencia se refiere, 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-kilómetro¹² 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-kilómetro¹³ transportados.
- Como medida de los *inputs* o factores productivos utilizados, se han tomado, de una parte, los gastos de personal y los gastos de explotación, que suponen el 70% 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.

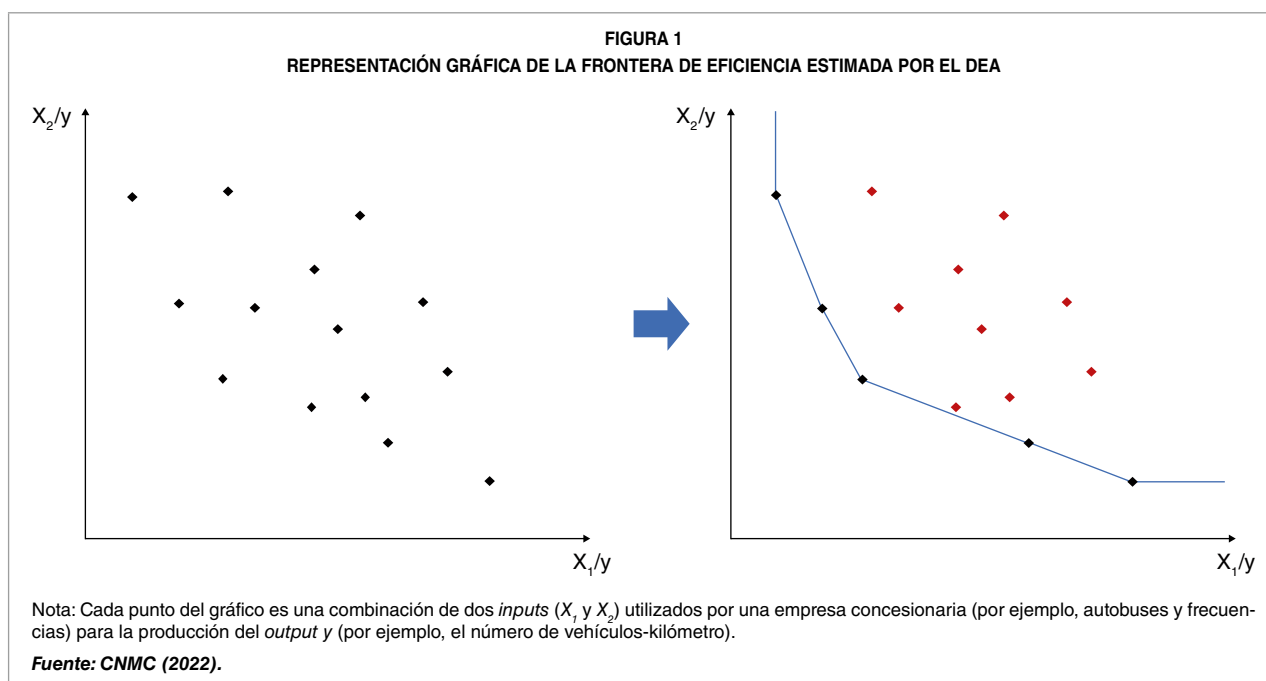
3.2. Metodología empleada: Data Envelopment Analysis (DEA)

Con la información anterior, es posible estimar la eficiencia de las concesiones y su evolución en el periodo analizado a través del análisis envolvente de datos, o DEA (Data Envelopment Analysis). Esta metodología, que goza de un amplio respaldo en forma de ▷

¹¹ 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. Para más 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.

¹² El vehículo-kilómetro representa el total de kilómetros recorridos por todos los vehículos que integran la concesión durante un año.

¹³ 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.



literatura académica, 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 (Figura 1).

La frontera estimada será, por tanto, aquella que envuelva todas las observaciones disponibles y que satisfaga una serie de condiciones lógicas y poco restrictivas¹⁴. La eficiencia de cada concesión puede entonces evaluarse midiendo la distancia a la frontera así estimada¹⁵.

Dada la abundancia de datos disponibles, se estiman varios modelos DEA. Así, 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 regulados (Murillo-Zamorano, 2004, p. 42) y transporte (Nolan, 1996; Cowie y Asenova, 1999), 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 expuesto anteriormente, este se encuentra en parte limitado por el contrato concesional. Por último, se opta por estimar los modelos permitiendo la ▷

¹⁴ 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; y que el conjunto sea convexo, es decir, que la frontera contenga, o «envuelva», todas las observaciones disponibles.

¹⁵ Para una explicación más detallada, consultar el capítulo V y Anexo IV de CNMC (2022).

existencia de rendimientos a escala variables, por la mayor flexibilidad que supone¹⁶.

Finalmente, habida cuenta de que los cambios estructurales analizados (caducidad, unificación y existencia de renovación) 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 la heterogeneidad de las concesiones y la variación estacional de la eficiencia¹⁷.

3.3. Principales resultados y conclusiones

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 destacan¹⁸:

- *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 (Figura 2.A) y que además se desacelera respecto al periodo anterior (Figura 2.B), al contrario de lo que ocurre con las concesiones licitadas. Por lo tanto, resulta necesario implementar controles periódicos de las

condiciones de las concesiones y de su duración.

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

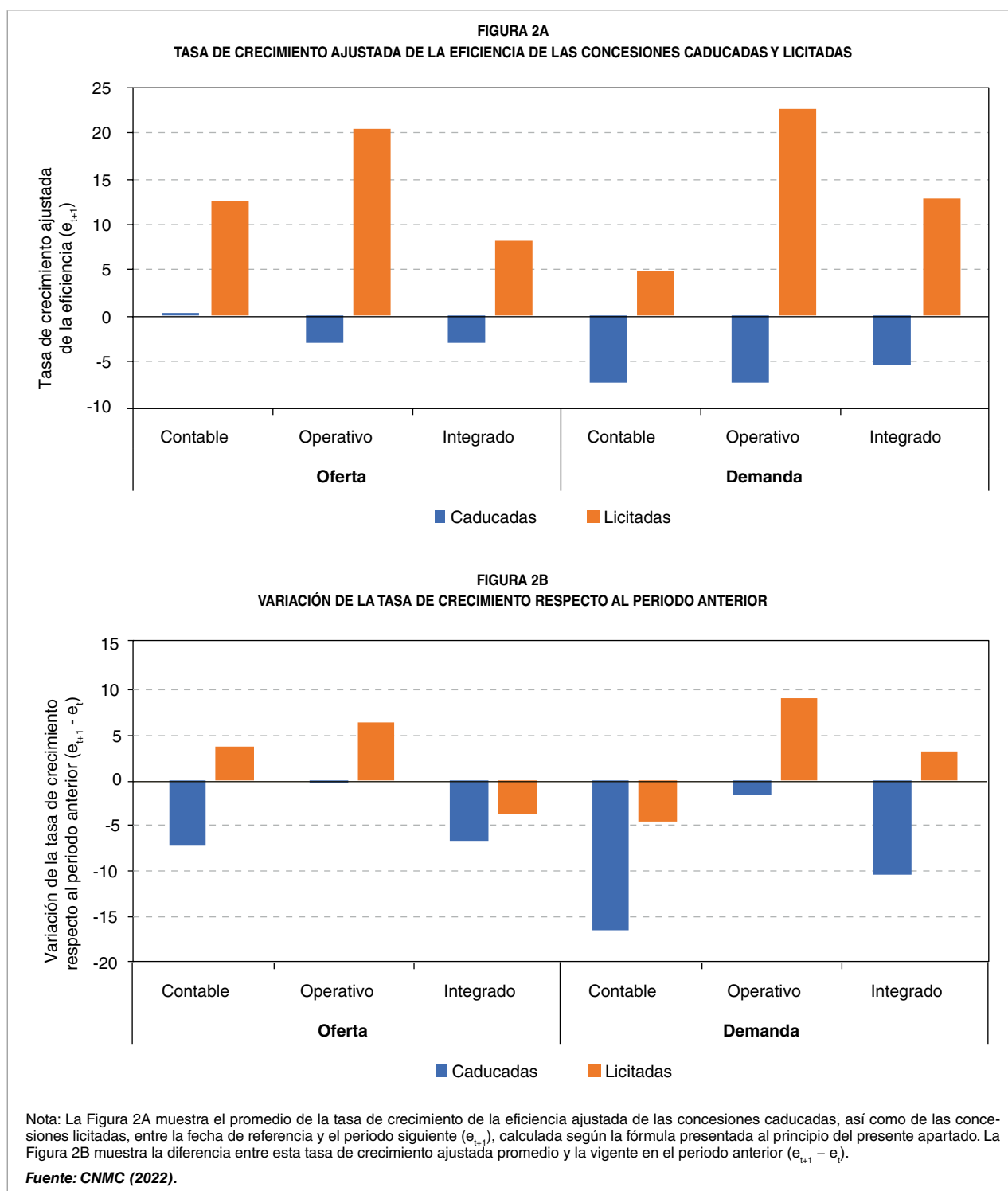
Por ello, en aras de una mejora en la prestación del servicio, las AA. PP. deberían licitar los servicios una vez hayan expirado los títulos vigentes. En este sentido, es importante la creación de competencia real por el mercado y no solo meramente formal o procedimental, garantizando un trato igualitario entre el incumbente y nuevos operadores, fomentando la participación y la transparencia de los procesos.

- *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 la eficiencia de la operación. ▷

¹⁶ Para una explicación más detallada, consultar el capítulo V y Anexo IV de CNMC (2022).

¹⁷ Para más detalles, ver CNMC (2022).

¹⁸ El análisis completo y las conclusiones están disponibles en el capítulo V y Anexo IV de CNMC (2022).



Habida cuenta de lo anterior, 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% y el 34%, 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. 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.

4. Oportunidades y retos de la liberalización

El transporte interurbano de viajeros en autobús está abierto a la competencia en la mayor parte de Europa. Durante la última década, se observa un impulso liberalizador con la apertura de mercados de peso relevante, como Alemania, Italia, Francia o Portugal. Como consecuencia, España es actualmente el mayor

mercado europeo que mantiene un sistema concesional (Phillips, 2017).

La experiencia europea muestra que la liberalización tiene un impacto muy positivo para los consumidores en términos de precios, frecuencias, conectividad, innovación y calidad, que se reflejan en incrementos de la demanda:

- *Precios.* La literatura muestra que los precios por kilómetro son menores en los países liberalizados. Por ejemplo, Fageda y Sansano (2018) comparan las tarifas/km de las rutas que conectan las diez ciudades más pobladas de Reino Unido, Suecia, Alemania, Francia, Italia y España, y concluyen que en España son mayores en un 12%, 17%, 23%, 23% y 36%, respectivamente.
- *Oferta.* Se observa un incremento tanto del número de líneas como de la frecuencia de los servicios. En el caso de Italia, que partía de un modelo concesional, un año después de la apertura a la competencia, el número de líneas había aumentado un 33% y las frecuencias, un 38% (Beria *et al.*, 2018, p. 3), tendencia que se ha mantenido en el tiempo (Autorità di Regolazione dei Trasporti [ART], 2020).
- *Innovación y calidad.* Las empresas no solo compiten en precios, sino que tratan de diferenciarse a través de las características de los servicios ofertados. Las principales innovaciones en los mercados liberalizados están relacionadas con la digitalización, la experiencia de compra y la percepción de la movilidad como un servicio (*mobility-as-a-service*, MaaS), mediante el desarrollo de aplicaciones móviles, de plataformas de transporte a demanda o la generalización de la comercialización *online* (Reynolds, 2018). ▷

- *Demanda.* Se observa un incremento de la demanda, tanto de demanda nueva, atraída por las menores tarifas o las conexiones ofertadas, como de demanda derivada de la competencia intermodal con otros medios de transporte, principalmente el ferrocarril, con el que el autobús compite, sobre todo, en trayectos de corta y media distancia —para Italia, Beria y Bertolin (2019) y Beria *et al.* (2018); para Alemania, Gremm (2018)—, y el coche privado¹⁹.

Lo anterior ha motivado la adopción, por parte de la Comisión Europea, de una propuesta de modificación del Reglamento 1073/2009, que liberalizaría los trayectos nacionales superiores a 100 km. Esta propuesta ha sido aprobada por el Parlamento Europeo y está pendiente de aprobación por el Consejo de la UE.

Si finalmente se aprueba, la reforma tendría profundas implicaciones para el mercado español. *De facto*, supondría la liberación de la mayoría de las concesiones estatales²⁰ y parte de las autonómicas²¹, cuyas rutas pasarían a regirse por las fuerzas del mercado y, previsiblemente, se traduciría en un rediseño de muchas de ellas, más flexible y adaptado a las necesidades de la demanda. Con base en lo observado en otros países, las rutas provistas por el mercado muy probablemente unirían las principales capitales de provincia y localidades de interés turístico o económico, con pocas

paradas intermedias, surgiendo rutas distintas a las actuales, probablemente menos radiales, y reforzando los corredores internacionales con los países vecinos.

Sin embargo, la apertura a la competencia también plantearía una serie de retos que es necesario abordar. Una de las principales consecuencias es que muchas rutas que actualmente unen paradas de concesiones estatales desaparecerían con gran probabilidad, salvo que se decidiera protegerlas a través de Obligaciones de Servicio Público (OSP) por su importancia para la cohesión territorial y social. En ese caso, el coste implícito, que hoy es cubierto mediante subvenciones cruzadas dentro de las concesiones, pasaría a ser explícito y se trasladaría de los viajeros a la Administración. Asimismo, esas rutas pasarían a ser competencia de las CC. AA., si trascurren dentro del territorio de la misma comunidad. Las rutas actuales con una distancia inferior a 100 km no se verían afectadas, por lo que, en principio, continuarían protegidas por las OSP.

Por lo tanto, podría ser una oportunidad para que las AA. PP. revisaran sus mapas concesionales, valorando todas las posibilidades y medios de transporte alternativos existentes. A su vez, las AA. PP. deberían contar con recursos suficientes para financiar las OSP que estimaran necesarias, y sería también necesaria una estrecha coordinación entre el Estado y CC. AA., y entre las propias autonomías, para el diseño de las OSP.

La coexistencia de rutas liberalizadas y rutas protegidas bajo OSP también plantearía retos respecto a la viabilidad económica de las últimas, si bien no es una situación desconocida, dado que también se produce en el transporte ferroviario de pasajeros (CNMC, 2020). Estos casos deberían ser analizados por la autoridad competente mediante un test de ▷

¹⁹ Con base en la experiencia de Alemania, Phillips (2017) estima que, si se liberalizaran los trayectos de más de 100 km, como propone la Comisión Europea, el aumento de la demanda generado procedería en un 46 % del ferrocarril, en un 40 % del coche privado, en un 4 % del avión y en un 10 % de nueva demanda inducida.

²⁰ Solo tres concesiones estatales tienen una longitud inferior a 100 kilómetros.

²¹ La CNMC (2022) estima que un 20 % de las concesiones autonómicas se verían afectadas, si bien indica que el porcentaje podría ser mayor, dada la falta de información sobre la longitud de las concesiones.

equilibrio económico, proponiendo, en su caso, modificaciones en la ruta comercial.

Por último, el regulador debería prestar especial atención al acceso a las estaciones de autobús en igualdad de condiciones para todos los operadores, teniendo en cuenta que muchas de ellas son gestionadas por empresas de autobús que son, a su vez, usuarias (CNMC, 2022), y dados los antecedentes de comportamientos estratégicos y denegaciones de acceso²².

5. Recomendaciones para fomentar la competencia en el autobús interurbano

El sistema concesional presenta, hoy en día, importantes limitaciones a la competencia. El análisis DEA realizado muestra que estas limitaciones suponen un sobrecoste para usuarios y AA. PP. en forma de una menor eficiencia de gestión. Por ello, sería deseable que las autoridades adopten las medidas de mejora propuestas por la CNMC (2022), en particular:

- Eliminar las barreras a la competencia contenidas en los pliegos de licitación.
- Garantizar la licitación periódica de las concesiones y una gestión adecuada.
- Mitigar las ineficiencias intrínsecas al sistema concesional.

Sin perjuicio de lo anterior, es importante reflexionar acerca de la adecuación del sistema concesional para cubrir las necesidades de transporte de larga distancia, a la vista de los importantes beneficios que ha traído la liberalización en las experiencias internacionales

²² Véase el expediente 627/07, Estación Sur de Autobuses (CNC, 2008a).

analizadas. Por ello, la CNMC (2022) propone la liberalización del transporte en autobús de más de 100 kilómetros, en línea con la propuesta de la Comisión Europea.

El éxito de la liberalización depende de una correcta gestión de los riesgos identificados en el análisis. A este respecto, sería recomendable constituir un organismo regulador independiente, que supervise el proceso y resuelva los conflictos que puedan surgir entre los servicios liberalizados y las concesiones restantes, o en el acceso a las estaciones. La liberalización también supondría una oportunidad para reevaluar la cobertura del sistema, mejorando la eficiencia de la red global.

En esta línea, el nuevo Proyecto de Ley de Movilidad Sostenible, aprobado en diciembre de 2022 por el Consejo de Ministros²³, plantea la posibilidad de abrir trayectos concretos a la libre competencia, previo acuerdo del Consejo de Ministros, que puede imponer obligaciones adicionales a los operadores²⁴. A falta de concreción reglamentaria, estas obligaciones podrían consistir en atender determinadas paradas, horarios o frecuencias, o incluso prohibirlas (para evitar la competencia con otras concesiones), o respetar un precio máximo por viajero-kilómetro. El texto se encuentra en tramitación parlamentaria y se prevé que entre en vigor antes de que termine el año 2023.

La propuesta liberalizadora del Proyecto de Ley tiene el potencial de aumentar notablemente la presión competitiva en el mercado y generar parte de las mejoras en precios o frecuencias que se observarían en un mercado libre. Sin embargo, su impacto depende en última instancia del alcance de la medida: ▷

²³ El texto del Proyecto de Ley en tramitación parlamentaria puede consultarse en https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/A/BOCG-14-A-136-1.PDF#page=1

²⁴ Artículo 50 y disposición final 4.ª del Proyecto de Ley de Movilidad Sostenible.

- En primer lugar, del número de corredores o trayectos que se abran a la competencia. Aunque el MITMA ha abierto recientemente una consulta²⁵ en la que los operadores pueden manifestar su interés por las rutas estatales, la decisión final se encuentra a cargo del Consejo de Ministros, que podría limitar el alcance de la liberalización a unos pocos trayectos.
- En segundo lugar, del alcance de las obligaciones de cobertura geográfica o temporal de los trayectos liberalizados. La prohibición u obligación de atender determinados trayectos o paradas aumenta los costes y los tiempos de viaje, y reduce la eficiencia global de la red de transporte.
- En tercer lugar, del alcance de las limitaciones de precios impuestas a los operadores. La imposición de tarifas máximas para proteger a los usuarios de determinados servicios hace recaer el coste sobre el resto de usuarios de esa u otras líneas comerciales, que suelen pertenecer a colectivos de menor renta.

Por todo lo anterior, sería deseable que las autoridades responsables del transporte interurbano en autobús liberalizaran todos los trayectos de más de 100 kilómetros bajo su competencia, cubriendo los trayectos no rentables que sean de interés social a través de un contrato de servicio público (CSP). Esta liberalización, en conjunto con las reformas propuestas por la CNMC, permitiría garantizar que el sector, los usuarios y, en última instancia, la ciudadanía obtuvieran los beneficios que la competencia ha traído en otros países.

²⁵ La manifestación de interés estará abierta hasta el 16 de febrero de 2023, y es accesible en <https://www.mitma.gob.es/transporte-terrestre/manifestaciones-de-interes>

Bibliografía

- Autorità di Regolazione dei Trasporti (ART). (2020). *Settimo Rapporto Annuale al Parlamento*. <https://www.autorita-trasporti.it/wp-content/uploads/2020/07/ART-Settimo-Rapporto-Annuale-2020.pdf>
- 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. <https://doi.org/10.1016/j.retrec.2019.01.004>
- 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. <https://doi.org/10.1016/j.retrec.2018.07.029>
- Comisión Europea. (2017). *Eurobarómetro especial n.º 457 sobre los servicios de autocar* [Base de datos]. http://data.europa.eu/88u/dataset/S2144_87_1_457_ENG
- Comisión Nacional de la Competencia. (2008a). *Resolución del Expediente 627/07, Estación Sur de Autobuses*. https://www.cnmc.es/sites/default/files/37412_8.pdf
- Comisión Nacional de la Competencia. (2008b). *Trabajando por la Competencia. Informe sobre la competencia en el transporte interurbano de viajeros en autobús en España (E-2007-02)*. <https://www.cnmc.es/expedientes/e-2007-02>
- Comisión Nacional de la Competencia. (2010a). *Informe de seguimiento del proceso de renovación de las concesiones estatales de transporte interurbano de viajeros en autobús (E-2008-06)*. <https://www.cnmc.es/expedientes/e-2008-06>
- Comisión Nacional de la Competencia. (2010b). *Informe sobre las prórrogas de las concesiones interurbanas de transporte de viajeros en autobús de titularidad autonómica (E-2008-05)*. <https://www.cnmc.es/expedientes/e-2008-05>
- Comisión Nacional de la Competencia. (2012). *IPN 75/12. Anteproyecto de Ley por la que se ▷*

modifica la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres. https://www.cnmc.es/sites/default/files/424386_7.pdf

Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. (2014). *INF/DP/004/14. Informe sobre los pliegos tipo de condiciones para los contratos de gestión de servicios públicos de transporte regular de uso general de viajeros por carretera.* https://www.cnmc.es/sites/default/files/1171736_8.pdf

Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. (2017). *IPN/CNMV/018/17. Propuesta de Real Decreto por el que se modifican diversas normas reglamentarias para adaptarlas a la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres y a los cambios introducidos en la reglamentación de la UE.* https://www.cnmc.es/sites/default/files/1878926_32.pdf

Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. (2019). *Memoria Anual 2018.* <https://www.cnmc.es/sobre-la-cnmc/memorias>

Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. (2020). *Resolución por la que se aprueban los principios y criterios metodológicos a aplicar en relación con la prueba de equilibrio económico ante un nuevo servicio de transporte ferroviario de viajeros. STP/DTSP/036/19.* https://www.cnmc.es/sites/default/files/3058981_0.pdf

Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. (2022). *Estudio sobre el transporte interurbano de viajeros en autobús (E/CNMC/006/19).* <https://www.cnmc.es/sites/default/files/4241100.pdf>

Cowie, J., & Asenova, D. (1999). Organisation form, scale effects and efficiency in the British bus industry. *Transportation*, 26(3), 231-248. <https://doi.org/10.1023/A:1005121506841>

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*, 111, 266-276. <https://doi.org/10.1016/j.tra.2018.03.022>

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. <https://doi.org/10.1016/j.retrec.2018.11.004>

Instituto Nacional de Estadística. (2021). *Estadística de Transporte de Viajeros.* https://www.ine.es/buscar/searchResults.do?searchString=estad%C3%ADstica+de+transporte+de+viajeros+2021&Menu_botonBuscador=&searchType=DEF_SEARCH&startat=0&L=0

Murillo-Zamorano, L. R. (2004). Economic Efficiency and Frontier Techniques. *Journal of Economic Surveys*, 18(1), 33-77.

Nolan, J. F. (1996). Determinants of productive efficiency in urban transit. *Logistics and Transportation Review*, 32(3), 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.*

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. <https://westminsterresearch.westminster.ac.uk/item/q9482/the-uk-scheduled-express-coach-market-its-economic-structure-and-consequent-entry-exit-and-operation-by-small-and-medium-firms>

Tribunal de Defensa de la Competencia. (1993). *Remedios políticos que pueden favorecer la libre competencia en los servicios y atajar el daño causado por los monopolios.* https://www.cnmc.es/sites/default/files/1185690_7.pdf