

Estudio de la CNMC sobre el transporte interurbano de viajeros en autobús

Preguntas y respuestas¹

La CNMC acaba de publicar un estudio sobre el transporte interurbano de viajeros en autobús en España ([E/CNMC/006/19](#)).

En este documento, la CNMC responde a las dudas más habituales que pueden surgir al hilo del estudio publicado.

¿Por qué la CNMC realiza este estudio?

La CNMC realiza estudios y trabajos de investigación para promover el buen funcionamiento y la competencia efectiva en todos los sectores y mercados de la economía. Estos estudios pretenden identificar barreras y trabas a la competencia y orientar sobre las formas más eficaces de lograr los objetivos públicos en los mercados.

El autobús es el medio de transporte regular colectivo más utilizado por los viajeros en España y una importante herramienta de cohesión social y territorial, dada su relevancia para los usuarios de menor renta y para la conectividad de las regiones con menor densidad de población. Tradicionalmente, estas características han justificado la intervención pública en el sector, para garantizar que este transporte llegara a muchos lugares de España.

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

¿Cómo funciona el transporte interurbano de viajeros en España? ¿En qué consiste el sistema concesional?

En España, las competencias para regular y planificar los servicios de autobús interurbano están repartidas entre el Estado y la CC.AA., en función del recorrido del trayecto en cuestión. Así, las Comunidades Autónomas son competentes para organizar el transporte en el interior de su territorio, mientras que el Estado lo es sobre el transporte que circule por el territorio de más de una Comunidad.

¹ El presente documento ha sido elaborado con un propósito divulgativo y no representa toma oficial de posición por la CNMC. Reproducción permitida solo si se cita la fuente.

España gestiona este servicio, de iniciativa pública, a través de un modelo llamado “concesional”. Bajo este sistema, la Administración diseña las rutas (el “mapa concesional”) y las empresas privadas de autobuses prestan el servicio en régimen de monopolio tras la obtención de una concesión administrativa que les otorga la explotación en exclusiva de unas determinadas rutas, durante un periodo de tiempo. Así, se produce una competencia *ex-ante*, cuando las empresas pujan por adquirir el derecho a realizar la actividad, y una amenaza de competencia *ex-post*, porque la empresa ganadora sabe que su derecho es temporal y deberá volver a competir si desea continuar con la actividad.

Por eso, el sistema concesional excluye la competencia “en el mercado” y adopta un esquema de competencia “por el mercado”, en el que las empresas compiten para obtener las concesiones en concursos públicos convocados por la Administración.

Las concesiones que salen a licitación agrupan rutas comercialmente rentables y no rentables con el propósito de asegurar el transporte a determinados lugares que, por su localización o bajo nivel de demanda, no resultarían atractivos para los operadores de autobús. De este modo, la ausencia de competencia en los trayectos rentables permite que el concesionario obtenga un margen de beneficio más alto en estos trayectos, utilizando los beneficios así obtenidos para cubrir los costes del servicio en los trayectos deficitarios.

El monopolio temporal y la cobertura de las pérdidas en unas rutas con los beneficios de otras (el subsidio cruzado implícito entre las líneas rentables y no rentables) constituyen los ejes básicos del sistema concesional.

¿Cuáles son los problemas del modelo concesional actual?

Bajo el modelo concesional, las Administraciones Públicas (AA.PP). tienen que convocar licitaciones a las distintas concesiones. En teoría, la competencia de los operadores a través de esas licitaciones hace que todos se esfuercen por enviar las mejores ofertas posibles con la intención de ganar la licitación, lo que se traduciría en mejores precios, más frecuencias de autobuses o mayores calidades, de tal manera que dicha competencia facilitaría mejoras y beneficios para los consumidores. No obstante, en la práctica existen distintos factores que han mermado la competencia.

En primer lugar, para que la competencia por el mercado sea intensa es necesario que los pliegos de licitación estén diseñados de forma procompetitiva. En el caso del transporte interurbano de autobús, la redacción actual de los pliegos no estaría favoreciendo una competencia adecuada en los concursos. Por ejemplo, es habitual que salgan a concurso concesiones de gran tamaño que resultan de la unificación de contratos anteriores (lo que reduce el número de licitaciones y dificulta que puedan presentarse empresas de menor tamaño), o concesiones con una duración excesiva que eliminan la competencia durante

periodos largos de tiempo, o exigir unos medios y requisitos técnicos y de solvencia mínimos excesivos que solo pueden cumplir unas pocas empresas.

En segundo lugar, en la mayor parte de los casos se observa un retraso considerable en la convocatoria de licitaciones, de tal manera que una misma empresa presta el servicio desde hace décadas sin haber competido con otras empresas para ganar esa concesión. Es decir, en la actualidad la mayor parte del sector en España no ha sido expuesto a la competencia en las últimas décadas, ya sea esta por el mercado o en el mercado.

En tercer lugar, el sistema concesional presenta una serie de limitaciones inherentes al propio sistema de competencia por el mercado. Entre ellas, destacan las asimetrías de información entre la AA.PP. y el concesionario, y entre este y el resto de licitadores, que dificultan la planificación y regulación del sector y confieren ventajas competitivas al incumbente; la planificación administrativa del mapa concesional podría no ajustarse a la demanda; las subvenciones cruzadas entre trayectos rentables y no rentables podrían tener implicaciones en términos de equidad al suponer el encarecimiento de determinadas rutas; por último, el sistema presenta una elevada conflictividad judicial y genera distorsiones en mercados conexos liberalizados, como el transporte internacional o discrecional.

¿Cómo funciona el sistema en otros países de nuestro entorno?

En los últimos años, un gran número de países europeos (como Alemania, Francia, Italia o Portugal, y Reino Unido y Suecia con anterioridad) han liberalizado sus servicios interurbanos de transporte en autobús de media y larga distancia, introduciendo una serie de normas con el objeto de salvaguardar los servicios de transporte público locales y de cercanías. Con la liberalización, cualquier empresa de autobús puede prestar servicios en la ruta que desee y las rutas se determinan libremente por la oferta y la demanda.

En estos países, la liberalización ha tenido resultados positivos: ha ido acompañada de una reducción de las tarifas y un aumento de las frecuencias, de las conexiones y de la demanda de servicios.

De hecho, tras las experiencias positivas de liberalización de los servicios de autobús interurbano de algunos Estados miembros, la Comisión Europea ha iniciado la tramitación de una [nueva propuesta normativa](#), que extiende la liberalización a 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.

España representa actualmente el mayor mercado de la UE que mantiene un sistema concesional de transporte interurbano de autobús.

¿Puede liberalizarse el sector en España? ¿Cómo funcionaría?

Al igual que en muchos otros países de la UE y en virtud de la normativa europea, el sector del transporte interurbano de viajeros en España puede liberalizarse e implantarse un modelo similar al de otros países vecinos.

En un modelo liberalizado, los operadores de autobús podrían entrar y salir libremente del mercado, de modo que las rutas ya no serían diseñadas de forma centralizada por la Administración, sino en función de la oferta y la demanda, y una misma ruta podría ser operada por más de una empresa simultáneamente.

Aquellas rutas actuales que dejaran de prestarse por no tener interés comercial, pero que se consideren necesarias desde el punto de vista de la cohesión territorial y social, serían declaradas de Interés Público por la Administración y atendidas a través de Contratos de Servicio Público.

La liberalización podría conllevar importantes beneficios para los usuarios del servicio, en términos de menores precios, mayor número de frecuencias, conexiones y calidad del servicio ofertado. Igualmente, favorecería un diseño más eficiente de la red de transporte público y el desarrollo del transporte multimodal de viajeros.

Asimismo, presentaría una serie de retos que sería necesario abordar. Requeriría el replanteamiento de la financiación del servicio en las líneas deficitarias y plantearía retos en la gestión de los conflictos entre los servicios comerciales y las concesiones restantes, de cara a garantizar que la compensación que perciban estas últimas no distorsione la competencia en el mercado liberalizado. También sería necesario garantizar el acceso a las estaciones de autobuses en igualdad de condiciones y promover la competitividad de los operadores de menor tamaño para que continúen creando presión competitiva sobre el mercado y, también, sobre los potenciales operadores de plataformas de movilidad en autobús que pudieran entrar en el mercado.

¿Qué recomienda la CNMC para los trayectos de más de 100 km?

La escasa implantación de la competencia por el mercado en España, los problemas asociados a la gestión administrativa y las limitaciones intrínsecas al sistema concesional suponen un sobre coste para usuarios y AA.PP. en forma de una menor eficiencia de gestión, que pone en cuestión el modelo actual. A la vista de las experiencias internacionales analizadas, la liberalización podría conllevar importantes beneficios para los usuarios del servicio, en términos de menores precios, mayor número de frecuencias, conexiones y calidad del servicio ofertado. Asimismo, favorecería un diseño más eficiente de la red de transporte público y el desarrollo del transporte multimodal de viajeros.

Teniendo en cuenta estos factores, la CNMC considera necesario abordar la liberalización de los servicios regulares de transporte de viajeros en autobús de más de 100 kilómetros, adoptando un modelo de competencia en el mercado, en línea con la propuesta de la Comisión Europea.

Para ello, se propone crear un organismo regulador independiente, que supervise el proceso de liberalización y que gestione posibles conflictos como, por ejemplo, sobre el acceso a las estaciones de autobús, o los que surgieran entre rutas con concesión y rutas del mercado liberalizado. A su vez, se recomienda reevaluar la cobertura actual del sistema concesional, garantizando aquellas conexiones no cubiertas por el mercado liberalizado cuya cobertura sea considerada de interés general y asegurando una financiación suficiente para estos servicios. Por otro lado, para evitar los subsidios cruzados entre las concesiones y los servicios comerciales, sería necesario asegurar la transparencia y separación contable de la operación de las concesiones restantes y su licitación. Por último, para promover la competitividad de los operadores de menor tamaño, se recomienda que los operadores de plataforma que pudieran entrar en el mercado permitan el acceso a los datos de operación de los operadores con los que subcontraten y que se abstengan de prohibirles la contratación con otros operadores de plataforma.

¿Qué recomienda la CNMC para los trayectos que no queden liberalizados?

Para los trayectos que no queden liberalizados, el estudio recomienda acciones en tres frentes para asegurar unas condiciones de competencia adecuadas en los concursos, que beneficien a AA.PP. y usuarios:

- Mejorar el diseño de los pliegos de licitación para eliminar barreras a la competencia y asegurar una gestión eficiente de las concesiones. Por ejemplo, favoreciendo la división en lotes y una menor duración de los contratos, siempre que sea posible, y racionalizando los medios y requisitos técnicos y de solvencia mínimos.
- Asegurar una adecuada gestión de las concesiones por parte de las AA.PP. En particular, entre otros, se recomienda licitar las concesiones caducadas conforme a un calendario preestablecido y adecuadamente organizado, liberalizando las concesiones caducadas una vez transcurridos dos años desde su caducidad en ausencia de convocatoria de un nuevo concurso y reforzando el carácter excepcional de las prórrogas.
- Mitigar las ineficiencias asociadas al sistema concesional. Se recomienda que las AA.PP. refuercen las obligaciones de transparencia de los concesionarios, para mejorar la planificación de la red y la supervisión de la gestión. Las AA.PP. deberían garantizar el acceso libre y transparente a los datos de operación de la concesión, para permitir que los potenciales

licitadores puedan planificar sus ofertas con antelación. Por otro lado, la CNMC propone una revisión del marco institucional vigente para garantizar una representación equilibrada de todos los agentes involucrados, incluyendo las asociaciones de usuarios y las de operadores de menor tamaño. También se propone la introducción de mejoras en el diseño de los contratos, introduciendo fórmulas contractuales que promuevan la calidad del servicio, y de la red de transporte público, fomentando la iniciativa privada en la planificación. Con el fin de optimizar el gasto público en transporte, se recomienda que las AA.PP. refuercen la cooperación interterritorial, abordando el diseño de la red de transporte público desde una perspectiva integral y multimodal. Por último, se propone la eliminación de la segmentación artificial de los mercados conexos (como los discrecionales, especiales o turísticos), permitiendo la libre prestación de servicios, con sujeción a comunicación previa de los servicios reiterados para garantizar el equilibrio de las concesiones restantes.

¿Cómo ha realizado la CNMC este estudio?

La CNMC elabora estudios y trabajos de investigación para promover la competencia y el buen funcionamiento de los mercados, de acuerdo con lo previsto en el Plan Estratégico 2021-26 y en sus planes de actuación bienales. El [Plan de actuación 2021-2022](#), prioriza nuestras intervenciones en sectores que afectan directamente a los ciudadanos, especialmente los más vulnerables.

Los estudios se realizan siguiendo la [metodología para la elaboración de Estudios de la CNMC](#), disponible en nuestra página web. En nuestro proceso de investigación analizamos la regulación en España y en terceros países, revisamos la literatura académica y los trabajos de investigación de otras autoridades de competencia y regulación, y evaluamos la situación de los mercados en España. Para recabar la información necesaria, la CNMC consulta con los reguladores y los operadores a través de entrevistas, requerimientos de información y consultas públicas.

Para elaborar el presente estudio sobre el transporte interurbano de viajeros en autobús, la CNMC ha llevado a cabo un intenso trabajo de análisis de la regulación y la literatura académica relevante, un estudio comparado con otros países, y el análisis de la información aportada por todos los participantes en la [consulta pública efectuada entre diciembre de 2019 y febrero de 2020](#), a la que se recibieron 234 respuestas, y también 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.