

INFORME SOBRE LAS PRÓRROGAS DE LAS CONCESIONES INTERURBANAS DE TRANSPORTE DE VIAJEROS EN AUTOBÚS DE TITULARIDAD AUTONÓMICA

RESUMEN EJECUTIVO

La CNC ha observado atentamente las actuaciones que muchas Comunidades Autónomas han adoptado en los últimos años en relación con las concesiones de su titularidad, arbitrando mecanismos para, en la práctica, prorrogar, mediante diversos instrumentos normativos, estas concesiones a sus actuales concesionarios.

La mayoría de las Comunidades Autónomas han promulgado normas que prorrogan las concesiones de los servicios de su titularidad. Es el caso de Cataluña, en 2003; Aragón, La Rioja (una norma con dos extensiones, 2007 y 2008), y Castilla-la Mancha, en 2006; Canarias y Castilla-León en 2007; Asturias, Galicia y Valencia en 2008; y Madrid, Murcia, Extremadura, Baleares y, de nuevo, Castilla-León y Galicia, en 2009.

Este proceso puede haberse visto condicionado por la entrada en vigor el 3 de diciembre de 2009 del Reglamento comunitario 1370/2007¹, norma de eficacia directa que no requiere de transposición por parte de los Estados miembros, y que establece requisitos exigentes para la ampliación de plazos de las concesiones.

La CNC discrepa totalmente tanto de la filosofía que subyace a dichas actuaciones, como de las condiciones concretas que en muchos de los casos se aplican a las prórrogas, por ejemplo en lo relativo a la duración del plazo de ampliación o al carácter automático, en la práctica, de su otorgamiento.

La duración y prórroga de las concesiones en la normativa sectorial

Del análisis de la normativa relativa a concesiones de transporte interurbano de viajeros por carretera se pueden extraer varias conclusiones en cuanto a su procedimiento de adjudicación, su plazo de duración y la posibilidad de prórroga de dicho plazo.

- En España, y salvo riesgo urgente de interrupción del servicio, el procedimiento de acceso para las concesiones interurbanas de autobuses, de acuerdo con la normativa interna vigente, es el concurso por procedimientos abiertos de licitación.

¹ Reglamento comunitario (CE) Nº 1370/2007, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera y por el que se derogan los Reglamentos (CEE) Nº 1191/69 y (CEE) Nº 1107/70 del Consejo.

- El plazo máximo de duración establecido por el Reglamento comunitario 1370/2007, con carácter general y salvo excepciones tasadas, es de 10 años. El plazo original se puede prorrogar hasta la mitad de dicho período, como máximo, en función de la amortización de las inversiones necesarias para la operación del servicio que se hayan realizado.
- Aunque ni la normativa estatal ni la autonómica recogen la figura de la prórroga con carácter general, las autoridades competentes han hecho uso de ambos tipos de normas para ir otorgando prórrogas puntuales de las concesiones vigentes.
- El Reglamento comunitario prevé un régimen transitorio hasta 2019, en el que se establece entre otros aspectos, el plazo de expiración de las concesiones vigentes y las condiciones de las que depende dicho plazo.

Los procesos de prórroga de las concesiones autonómicas

Las normas autonómicas que establecen prórrogas de concesiones, generalmente en forma de leyes, posibilitan, bajo distinta nomenclatura, la ampliación del plazo de vigencia de todas las concesiones de la esfera de la Comunidad Autónoma en cuestión para su titular, justificándola normalmente o bien en el propósito de mejorar y modernizar los servicios de transporte público regular de viajeros por carretera, o bien en el de reordenar el mapa concesional. En ocasiones, las prórrogas se conceden sujetas a la presentación de un plan de modernización de la concesión cuyos elementos son generalmente de fácil cumplimiento, lo que permite conseguir el verdadero fin de las normas aprobadas, que es la ampliación del plazo concesional de manera casi automática.

La CNC considera que la ampliación de plazos supone una fuerte restricción a la competencia en tanto que implica el cierre absoluto del mercado durante todo el tiempo por el que se prorrogan las concesiones, sin que, por otra parte, **se encuentre justificación suficiente del recurso a las prórrogas en relación con el objetivo perseguido**. Así, ni se alude al riesgo inminente de cesación del servicio en ausencia de esa prórroga, ni en la mayoría de los casos los objetivos de mejora de la concesión se relacionan con el período concreto de ampliación concesional, lo que pone en duda la conexión entre dicho fin y el instrumento de la prórroga. Por otra parte, en ocasiones los plazos otorgados resultan absolutamente desproporcionados, superando los 10 e incluso los 15 años.

Finalmente, **las pretendidas mejoras de la calidad de los servicios** de transporte público regular permanente de viajeros por carretera de uso general en las Comunidades Autónomas **se podrían conseguir por otros medios que causen un**

menor impacto en la competencia, o que incluso resulten procompetitivos, tales como la celebración de licitaciones públicas.

Por añadidura, **se considera que, una vez aprobado el Reglamento comunitario 1370/2007, la instrumentación de estas prórrogas contraviene además los principios y el espíritu de dicho Reglamento**, con independencia de que las mismas hayan sido adoptadas con anterioridad a que dicho Reglamento entrase en vigor.

Así, las normas autonómicas aprobadas antes de la entrada en vigor del Reglamento comunitario que permiten prórrogar las concesiones en los términos antes descritos (y que pretenden que la vigencia de dicha prórroga se vea respetada durante el régimen transitorio de aplicación del mismo) **van contra los principios que el Reglamento establece**, ya que los dilatados plazos de prórroga que en ocasiones se conceden, que no se relacionan con la necesidad de amortizar las inversiones, van contra la obligación que establece el Reglamento de que la duración de las concesiones vigentes sea limitada y proporcionada a dicha amortización de las inversiones. Todo ello convierte estas actuaciones en una suerte de fraude de ley a dicho Reglamento comunitario, mediante el que se establece, de facto, una vía de escape al procedimiento de licitación competitivo.

Por otra parte, una vez que el Reglamento ha entrado en vigor, la instrumentación de las prórrogas, en particular en las condiciones establecidas en algunas Comunidades Autónomas, contraviene abiertamente dicho Reglamento. El Reglamento no prevé la prórroga de las concesiones vigentes. Pero, incluso de entender que así fuese, las prórrogas tendrían que cumplir las previsiones de plazo del Reglamento, que establece con carácter general un período máximo de 5 años a estos efectos, así como la necesidad de su vinculación a la amortización de las inversiones necesarias para el funcionamiento de la concesión.

En consecuencia, una vez ha entrado en vigor el Reglamento 1370/2007, cabe entender que las normas autonómicas, (incluyendo las que tienen rango de ley) que establecen la posibilidad de prórrogas no pueden aplicarse para amparar las prórrogas particulares que se instrumenten a partir de dicha fecha (3 de diciembre de 2009), como consecuencia de la eficacia directa y la primacía de dicho Reglamento comunitario sobre la norma nacional. Por añadidura, toda disposición general de desarrollo, o acto administrativo de prórroga, que se dictase a partir de la entrada en vigor del Reglamento, puede no encontrarse amparado en dicho Reglamento, en particular, si está fuera de los límites de plazo mencionados y si no vincula claramente dicho plazo a la necesidad de amortización de los activos; pudiendo entenderse ilegal y, por tanto, susceptible de impugnación en sede jurisdiccional.

Conclusiones de la CNC

1. Ni la legislación estatal ni muchas de las normas autonómicas prevén, con carácter general, la figura de la prórroga en la legislación sectorial. Cuando esta medida se ha adoptado ha sido con carácter *ad hoc*, para las concesiones vigentes, mediante normas legales o reglamentarias al efecto. El Reglamento comunitario 1370/2007 establece unas condiciones para la prórroga de los plazos concesionales que resultan muy exigentes. Es por ello que **muchas Comunidades Autónomas se han apresurado a prolongar los plazos de sus concesiones mediante medidas legislativas adoptadas** durante el período de tiempo comprendido entre la aprobación de dicho Reglamento y su entrada en vigor el pasado 3 de diciembre de 2009.
2. Se considera que **este procedimiento de ampliación de plazos concesionales**, utilizado por la inmensa mayoría de las Comunidades Autónomas (todas, salvo, a fecha del presente informe, Andalucía, País Vasco, Navarra y Cantabria), **supone una auténtica prórroga de la vigencia de la concesión** (con independencia de su calificación jurídica concreta) **con efectos muy perjudiciales sobre la competencia, al imposibilitar directamente el acceso competitivo a las concesiones, en perjuicio de los usuarios finales del servicio.**
3. **No se encuentra, por añadidura, justificación de la necesidad ni de la proporcionalidad para establecer dichas prórrogas, en atención a su supuesto objetivo, que generalmente consiste en la mejora de la calidad del servicio.** Las distintas administraciones autonómicas podrían y deberían haber optado por medidas menos restrictivas de la competencia, tales como el empleo de concursos para adjudicar las concesiones, que en todo caso permiten alcanzar los fines de interés general supuestamente perseguidos.
4. **La prórroga general de las concesiones**, con independencia del grado de restricción de la competencia que conlleva **vulnera los principios del Reglamento comunitario 1370/2007, una vez que éste ha sido aprobado**, incluso si la medida se ha adoptado antes de la entrada en vigor del mismo. Pero, **tras su entrada en vigor, las normas de desarrollo o actos de aplicación de prórrogas pasan a estar en contradicción directa con dicho Reglamento**, en particular si no se respetan las restricciones de plazo que figuran en esta norma comunitaria o la necesidad de vincular el plazo de ampliación a la necesaria amortización de activos.
5. Sin perjuicio de las acciones que los particulares afectados por dichas prórrogas pudieran adoptar, **esta Comisión se reserva la posibilidad de emprender las medidas que considere oportunas de cara a instar la corrección de las mismas. En particular, la CNC pondrá en conocimiento de la Comisión**

Europea el presente informe a los efectos de que dicha Comisión, en caso de considerarlo oportuno, pueda adoptar las medidas establecidas en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea en relación con el posible incumplimiento del derecho comunitario que suponen estas leyes autonómicas.

INFORME SOBRE LAS PRÓRROGAS DE LAS CONCESIONES INTERURBANAS DE TRANSPORTE DE VIAJEROS EN AUTOBÚS DE TITULARIDAD AUTONÓMICA

Junto al proceso de licitación de concesiones interurbanas de transporte de viajeros por carretera emprendido por el Ministerio de Fomento, la CNC también ha observado atentamente las actuaciones que muchas Comunidades Autónomas han adoptado en relación con las concesiones de su titularidad, arbitrando mecanismos para, en la práctica, prorrogar, mediante diversos instrumentos normativos, estas concesiones a sus actuales concesionarios.

La mayoría de las Comunidades Autónomas han promulgado normas que prorrogan las concesiones de los servicios de su titularidad. Es el caso de Cataluña, en 2003; Aragón, La Rioja (una norma con dos extensiones, 2007 y 2008), y Castilla-la Mancha, en 2006; Canarias y Castilla-León en 2007; Asturias, Galicia y Valencia en 2008; y Madrid, Murcia, Extremadura, Baleares y, de nuevo, Castilla-León y Galicia, en 2009.

Este proceso puede haberse visto condicionado por la entrada en vigor del Reglamento comunitario (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 y por el que se derogan los Reglamentos (CEE) N° 1191/69 y (CEE) N° 1107/70 del Consejo. El Reglamento entró en vigor el 3 de diciembre de 2009, y establece requisitos exigentes para la ampliación de plazos de estas concesiones.

La CNC, en su informe sobre la concentración C106/07, NATIONAL EXPRESS/CONTINENTAL AUTO/MOVELIA, así como en su Informe sobre la competencia en el transporte interurbano de viajeros en autobús de 2008, ya advirtió del efecto altamente restrictivo de la competencia que estas prórrogas ocasionan sobre el acceso a dichas concesiones (amplificado por el hecho de que el comportamiento sea generalizado), y **discrepa totalmente tanto de la filosofía que subyace a dicha actuación, como de las condiciones concretas que en muchos de los casos se aplican a dichas prórrogas**, por ejemplo en lo relativo a la duración del plazo de ampliación o al carácter automático, en la práctica, de su otorgamiento.

El presente informe describe la situación de esta cuestión y realiza una valoración de estas actuaciones de las distintas Administraciones autonómicas desde el punto de vista de la competencia y de su adecuación al mencionado Reglamento comunitario.

I. LAS PREVISIONES NORMATIVAS SOBRE ADJUDICACIÓN, PLAZOS Y PRÓRROGAS DE CONCESIONES DE TRANSPORTE REGULAR INTERURBANO DE VIAJEROS

El Reglamento comunitario 1370/2007 establece una nueva regulación sobre la duración y los procedimientos de adjudicación de las concesiones de servicios de transporte público regular interurbano permanente de personas por carretera de uso general. La entrada en vigor de dicho Reglamento el 3 de diciembre de 2009 obliga a referirse a su contenido para establecer el marco de actuación general que, a partir de ahora, habrá de regir en los futuros procesos de licitación y renovación de concesiones.

Junto a dicho Reglamento, también debe tenerse en cuenta la normativa estatal (aplicable en muchas Comunidades Autónomas) y la autonómica. En materia estatal, el acceso a las concesiones de transporte interurbano de viajeros está recogido en las normas estatales: la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (LOTT) y el Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres (ROTT), y supletoriamente en la normativa sobre Contratos del Sector Público. Para las concesiones de titularidad autonómica, algunas Comunidades Autónomas se siguen rigiendo por la LOTT en su totalidad, mientras que otras sólo lo hacen parcialmente, en la medida en que han dictado normas sectoriales en su ámbito autonómico.

Varios son los aspectos de interés en relación con los procesos de renovación de concesiones iniciados por parte de las Comunidades Autónomas.

I.1 Procedimientos de adjudicación

En cuanto al procedimiento de adjudicación de las concesiones, cuando se trata de adjudicarle la explotación a un tercero ajeno a la Administración otorgante, de acuerdo con el Reglamento comunitario, el principio vigente es el de que *“toda autoridad competente que recurra a un tercero que no sea un operador interno deberá adjudicar los contratos de servicio público con arreglo a un procedimiento de licitación equitativo”*, indicando que *“el procedimiento adoptado para la licitación estará abierto a cualquier operador, será equitativo y respetará los principios de transparencia y no discriminación”* (artículo 5.3)

El propio Reglamento prevé unas excepciones a esta norma general en su artículo 5, posibilitando la adjudicación por procedimientos no equitativos (por ejemplo la adjudicación directa). A la primera ya se ha hecho referencia anteriormente: *“en caso de interrupción de los servicios o de riesgo inminente de tal situación”*.

La segunda de ellas consiste en que, *“salvo que lo prohíba el Derecho nacional”, “las autoridades competentes podrán optar por la adjudicación directa de los contratos de servicio público sea cuando su valor anual medio se haya estimado en menos de 1.000.000 €, sea cuando tengan por objeto la prestación anual de menos de 300.000 kilómetros de servicios públicos de transporte de viajeros”*. Si bien, en este supuesto, *“estos umbrales podrán aumentarse a un valor medio anual estimado en menos de 2.000.000 €, o en el caso de la prestación anual de menos de 600.000 kilómetros de servicios públicos de transporte de viajeros”, “en los casos de contratos de servicio público adjudicados directamente a pequeñas y medianas empresas que no utilicen más de 23 vehículos (artículo 5.4)”*.

Sin embargo, nuestro ordenamiento jurídico impide tal adjudicación directa, tanto en lo relativo a concesiones estatales como en las concesiones autonómicas:

Por un lado, la LOTT, en la Sección I del Capítulo II del Título III, diseña un sistema de adjudicación de la prestación de los servicios basado en la concesión administrativa en exclusiva a un operador, otorgada mediante el correspondiente concurso, sujeto a las disposiciones de la mencionada Ley que se basan en la licitación pública regulada en la normativa sobre contratación pública. Sólo cuando existan motivos que lo justifiquen, la Administración podrá decidir que la explotación se lleva a cabo a través de cualquiera de los restantes procedimientos de gestión de servicios públicos previstos por la normativa de contratación administrativa (concierto, gestión interesada, sociedad de economía mixta).

La LOTT es de aplicación directa en este punto a las concesiones de titularidad estatal y a todas las autonómicas que no tienen regulación propia en este punto. Por lo tanto, en las líneas a las que se aplica la LOTT, en principio no se puede hacer uso de la posibilidad de adjudicación directa que prevé el mencionado art. 5.4 del Reglamento.

En relación con las líneas autonómicas que se rigen por las normas sectoriales dictadas por la Comunidad Autónoma en cuestión, en principio, la Comunidad Autónoma podría regular un procedimiento de acceso distinto a la concesión, en los que cabría la adjudicación directa; en cuyo caso, una vez vigente el Reglamento comunitario, se aplicarían también los límites que dicho Reglamento impone. Pero si la norma autonómica establece que el procedimiento es la concesión, ello conduce a entender que el acceso a dicha concesión ha de tener lugar mediante licitaciones equitativas.

La conclusión a todo lo anterior es que, en España, y salvo riesgo urgente de interrupción del servicio, el procedimiento de acceso para las concesiones interurbanas de autobuses, de acuerdo con la normativa interna vigente, es el

concurso por procedimientos abiertos de licitación, y ello tanto antes como después de la entrada en vigor del Reglamento comunitario.

I.2 Duración y prórroga de las concesiones

Por lo que se refiere a la duración y prórroga de este tipo de concesiones, el Reglamento comunitario establece expresamente en su artículo 4 que *“la duración de los contratos de servicio público será limitada y no podrá superar diez años para los servicios de autobús o autocar”,* si bien *“en caso necesario y, habida cuenta de las condiciones de amortización de los activos, la duración del contrato de servicio público podrá prolongarse durante, como máximo, la mitad del período original si el operador de servicio público aporta elementos del activo que sean a la vez significativos en relación con la totalidad de los activos necesarios para prestar los servicios de transporte de viajeros objeto del contrato de servicio público y que estén relacionados predominantemente con estos”.* También se prevé que el plazo pueda ser superior al anteriormente determinado en dos casos concretos: *“si estuviese justificado por los costes que se derivan de una situación geográfica particular”,* o bien *“si estuviese justificado por la amortización de capital en relación con una inversión excepcional en infraestructuras, material rodante o vehículos y el contrato de servicio público se hubiese adjudicado merced a un procedimiento de licitación equitativo”;* si bien en este último caso habría que remitir a la Comisión Europea el contrato de servicio público de que se trate y los elementos que justifiquen su mayor duración.

Finalmente, en relación con la posibilidad de prórroga, el Reglamento prevé que *“en caso de interrupción de los servicios o de riesgo inminente de tal situación, la autoridad competente podrá adoptar una medida de emergencia en forma de adjudicación directa o de acuerdo formal de prórroga de un contrato de servicio público, o de exigencia de prestar determinadas obligaciones de servicio público”* (artículo 5.5).

En nuestro ordenamiento jurídico interno, la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, dispone que *“la duración de las concesiones se establecerá en el título concesional, de acuerdo con las características y necesidades del servicio y atendiendo a los plazos de amortización de vehículos e instalaciones. Dicha duración no podrá ser inferior a seis años ni superior a 15”.*

Como se puede apreciar, en la regulación estatal, al igual que en la comunitaria, se da cuenta de la importancia que tiene la amortización de los activos para la determinación de la duración inicial de las concesiones.

En relación con la posibilidad de aplicar ampliaciones de plazo a dichas concesiones, la LOTT no recoge expresamente el recurso a la figura de la prórroga, con carácter

general². Cuando se ha acordado la ampliación de plazo de concesiones con arreglo a la legislación estatal, han sido disposiciones *ad hoc* las que han establecido dichas prórrogas para períodos concretos. Este es el caso de la propia LOTT, en su Disposición Transitoria Segunda, que establecía un nuevo plazo de 20 años para las concesiones que resultasen convalidadas a la entrada en vigor de la LOTT para los mismos servicios, tras realizar la Administración determinadas modificaciones en sus características. También es el caso de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, mediante cuyo art. 176 se permite a los concesionarios de estos servicios solicitar una prórroga de hasta cinco años, al vencimiento de la concesión entonces vigente.

En cuanto a la normativa de las Comunidades Autónomas, encontramos diversas maneras de tratar la prórroga de concesiones:

- Así, hay Comunidades Autónomas (como Aragón³, Extremadura⁴, Galicia⁵ o Murcia⁶ por ejemplo), en que, careciendo de norma autonómica de rango legal que regule este tipo de servicios de transporte con carácter general, se acude

² La única situación de prórroga que se contempla con carácter general, en el art. 72, de la LOTT, es la relativa a la permanencia transitoria en el servicio en tanto se resuelve la nueva licitación: “*Cuando finalice el plazo concesional sin que haya concluido el procedimiento tendente a determinar la subsiguiente prestación del servicio, el concesionario prolongará su gestión hasta la finalización de dicho procedimiento, sin que en ningún caso esté obligado a continuar dicha gestión durante un plazo superior a 12 meses*”. Es más, en el artículo 69 del ROTT la duración se clasifica como una condición esencial del pliego de condiciones.

Podemos interpretar que cabe una posibilidad singular, aunque genérica, de modificar los términos de la concesión una vez otorgada, acudiendo al artículo 75.3 LOTT: “*La Administración podrá realizar de oficio o a instancia de los concesionarios o de los usuarios, las modificaciones, en las condiciones de prestación, no previstas en el título concesional, y las ampliaciones, reducciones o sustituciones de itinerarios que resulten necesarios o convenientes para una mejor prestación del servicio, estando obligada a respetar, en todo caso, el equilibrio económico de la concesión*”. Así, una posibilidad que existe para respetar ese equilibrio económico de la concesión, sería establecer la prórroga de la misma, de manera que las modificaciones que la Administración imponga al concesionario, por motivos de interés público, se compensen económicamente con los ingresos que derivarían de una ampliación del plazo concesional.

³ LEY 17/2006, de 29 de diciembre, de Medidas urgentes en el sector del transporte interurbano de viajeros por carretera de la Comunidad Autónoma de Aragón.

⁴ LEY 5/2009, de 25 de noviembre, de medidas urgentes en materia de transporte público regular, permanente y de uso general de viajeros por carretera (Extremadura)

⁵ Ley 5/2009, de 26 de noviembre, de medidas urgentes para la modernización del sector del transporte público de Galicia

⁶ Ley 10/2009, de 30 de noviembre de 2009, de Creación del Sistema Integrado de Transporte Público de la Región de Murcia y Modernización de las Concesiones de Transporte Público Regular Permanente de Viajeros por Carretera

a la normativa estatal para integrar su ordenamiento jurídico en esta materia. En estos casos, y puesto que la legislación estatal no prevé la posibilidad general de prorrogar las concesiones, estas Comunidades Autónomas han promulgado leyes específicamente orientadas a permitir la prórroga de las concesiones vigentes. Algo similar sucede con Comunidades Autónomas como Castilla y León⁷ o Baleares⁸, que han promulgado Decretos-Leyes por la inminencia de la entrada en vigor del Reglamento Comunitario.

- Canarias y La Rioja, por su parte, tienen su propia Ley autonómica sobre transporte terrestre (*Ley 13/2007, de 17 mayo, de Transporte por Carretera de Canarias, y Ley 8/2006, de 18 de octubre, de transporte interurbano por carretera de La Rioja*). En estos casos, se sigue una regulación similar a la del Estado: ausencia de posibilidad de otorgar prórroga, como tal, pero posibilidad de modificar el contrato, respetando el equilibrio económico. En ambos casos, no obstante, se prevé la posibilidad de prorrogar las concesiones vigentes en una Disposición Transitoria.
- En Madrid, que también tiene su propia Ley autonómica (*Ley 5/2009, de 20 de octubre, de Ordenación del Transporte y la Movilidad por Carretera*), se permite la prórroga con carácter general dentro de su articulado, pero se restringe a lo dispuesto por el Reglamento comunitario. En la Disposición Adicional se contempla la posibilidad de convalidar las concesiones vigentes a la entrada en vigor de la Ley.
- En Cataluña (*Ley 12/1987, de 28 de mayo, sobre regulación del transporte de viajeros por carretera mediante vehículos de motor*), se dispone que “los servicios regulares interurbanos serán objeto de concesión”, aunque se permite de forma expresa en la Ley autonómica la prórroga de la concesión: “*Las concesiones podrán ser prorrogadas sucesivamente cuando concurren en ellas las circunstancias que motivaron su otorgamiento. En ningún caso, sin embargo, el plazo total, incluidas las prórrogas, podrá exceder a los noventa y nueve años*”.

I.3 El régimen transitorio del Reglamento

⁷ *DECRETO-LEY 2/2009, de 5 de noviembre, para garantizar la estabilidad del sistema concesional de transporte público regular interurbano de viajeros por carretera de Castilla y León.*

⁸ *Decreto-ley 5/2009, de 27 de noviembre, de medidas relativas al servicio público regular de viajeros por carretera de las Illes Balears y determinadas disposiciones en materia urbanística.*

El Reglamento comunitario prevé un régimen transitorio en virtud del cual, por un lado, la adjudicación de este tipo de concesiones por procedimientos de licitación equitativos deberá verificarse a partir del 3 de diciembre de 2019, resultando hasta esa fecha inaplicable el art. 5 anteriormente mencionado del Reglamento; hasta entonces, se permite un proceso de adaptación. En efecto, de conformidad con lo que dispone el artículo 8.2 del Reglamento, durante el período transitorio que se establece (desde la entrada en vigor, el 3 de diciembre de 2009, hasta el 3 de diciembre de 2019), es posible adjudicar las concesiones de los servicios de transporte regulares por procedimientos distintos del denominado “procedimiento de licitación equitativo”, disponiendo que *“durante ese período transitorio los Estados miembros tomarán medidas para cumplir progresivamente el artículo 5 con el fin de evitar problemas estructurales graves, en particular, en lo que respecta a la capacidad de transporte”*.

Adicionalmente, en el artículo 8.3 se enumeran varios casos en los que las concesiones de este tipo de servicios de transporte vigentes a la entrada en vigor del Reglamento comunitario 1370/2007, podrán continuar hasta su expiración, con diferentes modulaciones en función de dos criterios: si se han concedido antes del 26 de julio de 2000 o desde esa fecha y la entrada en vigor del Reglamento comunitario, por un lado, o si se han concedido con arreglo a un procedimiento de licitación equitativo o no, por otro.

Así, en virtud de este régimen transitorio:

- Las concesiones otorgadas mediante un procedimiento de licitación equitativo antes del 26 de julio de 2000, pueden continuar hasta su expiración.
- Las concesiones adjudicadas antes del 26 de julio de 2000 por un procedimiento distinto del de licitación equitativo y las concedidas entre el 26 de julio de 2000 y el 2 de diciembre de 2009 por un procedimiento de licitación equitativo, pueden continuar hasta su expiración, con un plazo máximo de 30 años.
- Finalmente, las concesiones concedidas por un procedimiento distinto del de licitación equitativo entre el 26 de julio de 2000 y el 2 de diciembre de 2009, pueden continuar hasta su expiración, siempre que ésta sea limitada y su duración comparable a las del Reglamento, es decir, por un máximo de diez años, que podrían prorrogarse por un máximo de la mitad del período original de concesión.

II. CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LOS PROCESOS DE PRÓRROGA CONCEDIDOS POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

En estos últimos años, la mayoría de las Comunidades Autónomas han decidido, sin procedimientos de licitación pública, ampliar el plazo de las concesiones de su titularidad relativas a los servicios de transporte público regular interurbano permanente de personas por carretera de uso general.

En algún caso, las prórrogas autonómicas se establecieron hace ya tiempo, en 2003 (Cataluña), o 2006 (Castilla-La Mancha). En el resto de casos, la prórroga se ha previsto una vez aprobado el Reglamento comunitario 1370/2007, y antes de su entrada en vigor. Este es el caso de Aragón, La Rioja, Canarias y Castilla-León en 2007; Asturias, Galicia y Valencia en 2008; y Madrid, Murcia, Extremadura, Baleares y, de nuevo, Castilla-León y Galicia, en 2009. El Anexo I sintetiza las características generales de estos procesos en cada una de las Comunidades Autónomas en relación con las cuales se ha detectado la instrumentación de estos procesos.

El instrumento normativo generalmente empleado por las distintas Comunidades Autónomas para prorrogar las concesiones suele ser una ley que se refiere a la prórroga de las concesiones vigentes. Este es el caso de Aragón, Canarias, Castilla-La Mancha, Extremadura, Galicia, La Rioja, Madrid, Murcia y Valencia. Son de destacar los casos de las Islas Baleares y Castilla y León, donde se ha utilizado muy recientemente la figura del Decreto-Ley, ante la inminencia de la entrada en vigor del Reglamento sin que se hubiesen prorrogado las concesiones, y siendo ésta, aparentemente, la verdadera *causa de extraordinaria y urgente necesidad* en que se fundamenta dicho Decreto-Ley. Otras Comunidades Autónomas, como Asturias o Cataluña, prorrogaron las concesiones directamente por Decreto ordinario, es decir, mediante norma de rango reglamentario.

Determinados aspectos en relación con la configuración concreta de estas prórrogas resultan relevantes a los efectos de precisar las características de los instrumentos utilizados por las Comunidades Autónomas para la renovación de las concesiones.

En cuanto a la figura jurídica que supone la perpetuación del antiguo concesionario en la concesión, en unos casos se indica que se trata de prórrogas, y en otros casos se hace referencia a “convalidaciones” o “sustituciones”. En principio estas figuras serían distintas a la mera prórroga (implicando un cambio en el contenido material del contrato a partir del cual podría cambiar el equilibrio económico de la concesión vigente), pero en muchas ocasiones, con independencia de esta nomenclatura, el contenido de la explotación resulta esencialmente similar al del contrato anterior, y supone un aumento marginal de las exigencias para el concesionario, de manera que éste puede mantener la concesión con mejoras meramente cosméticas. De esta manera, con independencia del instrumento jurídico utilizado, estas ampliaciones de plazo constituirían auténticas prórrogas de concesiones vigentes.

El fundamento que se alega en ocasiones para la prórroga de las concesiones suele ser el de mejorar y modernizar los servicios de transporte público regular de viajeros por carretera, o poder proceder a una reordenación del mapa concesional.

Para la concesión de estas prórrogas, en unos casos, se diseña un plan autonómico de modernización del transporte interurbano, al que los concesionarios vigentes han de adherirse presentando sus propuestas que serán objeto de revisión y aprobación por parte de la administración autonómica (Castilla y León, Madrid, Murcia, Valencia), o disponiendo expresamente en la norma unas condiciones o unos requisitos que se han de cumplir. En otros casos, no se crea tal plan de la Administración, sino que simplemente se les proporciona a los concesionarios la posibilidad de que presenten la solicitud de prórroga (Aragón, Asturias, Canarias, Castilla-la Mancha, Islas Baleares, La Rioja, Cataluña).

En cuanto a la duración de las prórrogas, en unas ocasiones se fijan criterios o plazos variables con arreglo a los cuales se podrán prorrogar las concesiones hasta un plazo límite (Aragón, Canarias, Castilla-la Mancha, Cataluña, Extremadura, Islas Baleares, La Rioja, Madrid, Valencia). En otros casos, las concesiones se prorrogan de plano hasta una fecha determinada o por un plazo determinado (Asturias, Castilla y León, Galicia, Murcia).

Por lo que respecta al grado de automatismo en la concesión de la prórroga, en unas ocasiones se deja la decisión de la prórroga, así como la concreción de su plazo, a la Administración, una vez estudiada la solicitud del concesionario vigente o de acuerdo con el mismo (Aragón, Canarias, Castilla-la Mancha, Cataluña, Extremadura, Islas Baleares, La Rioja, Madrid, Valencia). En otras, las prórrogas se conceden de forma automática con la promulgación de la norma (Castilla y León, Galicia, Murcia) o con la aceptación de la solicitud (Asturias). En definitiva, el rasgo común es la posibilidad casi automática de prórroga de todas las concesiones del ámbito territorial, verdadera finalidad de las normas aprobadas.

Como particularidades de algunos casos concretos, conviene destacar ciertas normas autonómicas que permiten o llevan a cabo una prórroga expresa de concesiones que ya habían sido objeto de prórroga con anterioridad (Asturias, Galicia). También se puede observar en algunas ocasiones el establecimiento de derechos de preferencia para los concesionarios de servicios de transporte público regular permanente de viajeros de uso general, en relación con la prestación de servicios de transporte regular de viajeros de uso especial (Extremadura, Aragón), o la prórroga de las concesiones de servicios escolares (Galicia), éstos últimos definidos en la legislación interna sobre ordenación del transporte por carretera como transportes regulares de uso especial.

III. EFECTOS SOBRE LA COMPETENCIA DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS

Más allá de los motivos y necesidades en que se fundamentan estas normas autonómicas y de los medios que se pretenden arbitrar para ello (básicamente el establecimiento de una serie de requisitos y obligaciones adicionales para los concesionarios actuales), lo que contraviene los principios elementales de la competencia en este tipo de servicios de transporte es el mecanismo que se emplea para conseguir los objetivos propuestos, esto es, la ampliación de los plazos de las concesiones vigentes sin posibilidad de réplica por parte de terceros interesados en la provisión del servicio.

Como ya ha puesto de manifiesto la CNC reiteradamente, **la ampliación de plazos supone una elevada restricción a la competencia en tanto que implica el cierre absoluto del mercado** durante todo el tiempo por el que se prorrogan las concesiones, por la propia definición del sistema de concesión, en virtud del cual se otorga un derecho exclusivo de explotación de la concesión, o monopolio sobre la línea regular a la que se refiere.

En este sector, la competencia se produce no *en* el mercado, puesto que concedida la explotación de una línea sólo el concesionario puede operar, sino *por* el mercado, es decir, en el momento de la licitación. Por ello, es imprescindible que en ese momento las Administraciones Públicas velen por que se produzca una competencia efectiva entre los distintos licitadores. La prórroga de las concesiones supone, en consecuencia, la prórroga de un monopolio, sin posibilidad de pugna por el mercado entre distintos candidatos.

Por añadidura, cabe señalar que **no se encuentra justificación del recurso a las prórrogas en relación con el objetivo perseguido**, que se entiende es la mejora y modernización de los servicios de transporte regular de viajeros.

Efectivamente, en relación con la justificación de la necesidad de las prórrogas, en las normas que las establecen se suele aludir a pretendidas mejoras en el servicio para justificarlas. La prórroga sería, en este sentido, una contrapartida por la modificación del contenido del contrato que supondría la introducción de dichas mejoras.

Sin embargo, en muchas ocasiones, estos objetivos no quedan convenientemente explicitados en las normas que establecen la prórroga, de manera que queda claro, en la mayoría de los casos, que la finalidad real de la norma es la prórroga de las vigentes concesiones por sí misma, siendo las obligaciones, requisitos y mejoras que se imponen para conseguir tal prórroga la excusa para su adopción.

Esto resulta a veces evidente, por cuanto en muchos de los casos no se detallan las mejoras pretendidas o no se establece con carácter general la graduación de las

prórrogas en función de los activos en que se traducen el tipo de inversiones requeridas ni su período de amortización. En muchos casos, el plazo resulta ser igual para todas las concesiones, sin que se establezca modulación alguna para cada concesión.

Tampoco se justifica la necesidad de las prórrogas en el riesgo inminente de cesación en la prestación del servicio en relación con concesiones concretas, que conduzca a la Administración pertinente a tomar una decisión de urgencia (motivo mencionado en el art. 5 del Reglamento comunitario para la adopción de prórrogas). Al contrario, las prórrogas, tal como están diseñadas, resultan habilitaciones generales a ampliaciones del plazo concesional, abiertas a todas las concesiones de la Comunidad Autónoma en cuestión, y concedidas con finalidades estructurales y no coyunturales.

Por otra parte, en relación con la proporcionalidad de las prórrogas, también cabe considerar desproporcionado el plazo excesivamente largo de las mismas que existe en muchas ocasiones, plazo durante el cual la concesión no estará sometida a competencia. No se encuentran motivos que justifiquen la duración que se establece en las normas autonómicas, que, en algunos casos, ronda o supera los 15 años, duración total máxima de las concesiones que estaría permitida de forma ordinaria por el Reglamento comunitario, si se suman el plazo inicial máximo posible (10 años) y la máxima prórroga posible (5 años). Y ello sin hacer proporcionales dichas duraciones a la necesidad de amortización de inversiones.

Finalmente, **las pretendidas mejoras de la calidad de los servicios** de transporte público regular permanente de viajeros por carretera de uso general en las Comunidades Autónomas **se podrían conseguir por otros medios que causen un menor impacto en la competencia, o que incluso resulten procompetitivos**, tales como la celebración de licitaciones públicas. Incluso si verdaderamente la prórroga se supedita a un incremento de las exigencias al concesionario, que suponga un cambio verdadero en el contenido material de la concesión, no parecen existir razones que impidan que estas mejoras se implantaran a través de la convocatoria de concursos, incluyendo o valorando en los pliegos de condiciones a los que se sujetarían las licitaciones todas las mejoras que se intentan instrumentar a través de las prórrogas. Así, se podrían exigir las mismas obligaciones o requisitos que se indican en las normas autonómicas de reciente promulgación para poder prorrogar las concesiones vigentes, a medida que vayan venciendo las concesiones, mediante la inclusión de dichos requisitos en los correspondientes pliegos de la licitación.

Por otra parte, el recurso al procedimiento de licitación podría ser posible incluso en caso de que la Administración en cuestión quisiera reordenar el mapa concesional autonómico, de manera que se realizasen ajustes en el número de concesiones por

la vía de las distintas figuras de alteración de la morfología de las mismas, como unificaciones o modificaciones de itinerario. En este caso, nada impediría que se pudiese esperar al vencimiento de las concesiones en cuestión para llevar a cabo la configuración de la nueva concesión e introducir las modificaciones en la licitación subsiguiente. En caso de que se previese unificar varias concesiones cuyo plazo cesa en momentos diferentes en una sola, se podría realizar la unificación y tomar como referencia para la expiración de la concesión el plazo de vencimiento de aquella cuyo plazo sea más prolongado, y una vez vencido dicho plazo, proceder a la licitación por concurso.

Incluso, finalmente, de considerar que el recurso a la prórroga, por otras razones distintas de la calidad (tales como la garantía de prestación del servicio, en concesiones no muy atractivas), en casos muy concretos, resultase necesario, se podría haber sometido una eventual decisión de ampliación de plazo a comprobar la ausencia de interés en disputar la concesión por parte de otros operadores distintos del concesionario actual. Por ejemplo, mediante la apertura de un plazo previo a la decisión de la prórroga, en el cual los operadores podrían manifestar dicho interés en competir por la licitación en los términos y condiciones en que se plantea la ampliación. En caso afirmativo, la Administración convocaría el concurso, y, en ausencia de interés por parte de terceros, podría considerarse la prórroga.

La inmediatez del daño sobre la competencia que esta opción posibilita, frente a la alternativa de convocar concursos al vencimiento de las mismas, queda patente si tenemos en cuenta que la mayoría de las concesiones que, desde el año 2007, han ido venciendo o vencerán lo harían antes de 2014, como se puede apreciar en el cuadro siguiente:

Tabla 6. Distribución del vencimiento de las concesiones autonómicas y nacionales

Año de vencimiento	2007-2008		2009-2010		2011-2012		2013-2014		2015 en Adelante		Total	
	Núm	%	Núm	%	Núm	%	Núm	%	Núm	%	Núm	%
Concesiones autonómicas	233	19,9	134	11,4	304	26,0	265	22,6	235	20,1	1171	100
Concesiones nacionales	19	17,6	3	2,8	21	19,4	52	48,1	13	12,0	108	100
Total	252	19,7	137	10,7	325	25,4	317	24,8	248	19,4	1279	100

Fuente: CNC, 2008, *Informe sobre la competencia en el transporte interurbano de viajeros en autobús*. Elaboración propia en base a datos de las Direcciones Generales de Transporte de las CC.AA. y Ministerio de Fomento. Se han excluido de la muestra 164 concesiones por no disponerse de los datos de fecha de vencimiento o por resultar erróneos.

Como se puede apreciar, hasta 2014 se iban a licitar el 80% de las concesiones autonómicas que vencían a partir de 2007, con lo que resulta claro que el instrumento de la prórroga ha impedido, efectivamente, la progresiva salida al mercado de concesiones en el corto y medio plazo.

Resulta cierto, por otra parte, que no todas las concesiones de este tipo, de entre las más de 1200 existentes, tienen la misma importancia económica, ni por tanto su extensión del plazo original encierra el mismo daño potencial a la competencia ni al consumidor. Indudablemente, el perjuicio será mayor en relación con aquellas concesiones cuya licitación hubiese supuesto un mayor interés por parte de los operadores privados: esto es, las más rentables, que normalmente serán aquellas que registren un mayor número de usuarios.

En todo caso, debe tenerse en cuenta que el efecto previsible de estas medidas, en la mayoría de los casos, no se limita al derivado de la prórroga de concesiones aisladas, en atención a sus particulares circunstancias. Al contrario, los procesos instaurados habilitan para que la prórroga pueda ser aplicada, una vez se cumplan determinados requisitos, a la totalidad de las concesiones del ámbito de la Comunidad Autónoma en cuestión, con independencia de su rentabilidad, de su número de usuarios o de su facturación. Con lo cual, el statu quo se mantendrá con toda seguridad en relación con todo el ámbito territorial en cuestión.

En definitiva, el recurso a la ampliación del plazo concesional con base en pretendidas mejoras de calidad del servicio, sin posibilidad de acceso a la prestación por parte de otros operadores distintos del concesionario, constituye una severa restricción a la competencia que no resulta estrictamente necesaria ni proporcionada en atención a dicho objetivo. Existen alternativas –en concreto, la salida a concurso de las concesiones- para introducir cualesquiera mejoras de calidad que se consideren oportunas, permitiendo sin embargo una mayor competencia, en beneficio del interés general y de los usuarios del servicio.

IV. LA ADECUACIÓN DE LAS PRÓRROGAS AL REGLAMENTO COMUNITARIO

El daño a la competencia que efectivamente se ha producido como consecuencia de que las Comunidades Autónomas hayan utilizado el instrumento de la prórroga, y la falta de necesidad y proporcionalidad en la utilización de dicho instrumento, resulta independiente de que, formalmente, la regulación sectorial en materia de transporte permita el recurso a dicha posibilidad.

Sin embargo, **se considera que, una vez aprobado el Reglamento comunitario 1370/2007, la instrumentación de estas prórrogas contraviene además los principios y el espíritu de dicho Reglamento**, con independencia de que las mismas fuesen adoptadas con anterioridad a que dicho Reglamento entrase en vigor.

Así, **en relación con las normas autonómicas que permiten prórrogas aprobadas antes de la entrada en vigor del Reglamento**, muchas de ellas, en los términos en que regulan las prórrogas, **van contra los principios que el Reglamento establece** y que resultan de aplicación una vez éste haya entrado en vigor. El hecho de que las Comunidades Autónomas se hayan apresurado a prorrogar las concesiones jugando con la fecha de su entrada en vigor, el 3 de diciembre de 2009, constituiría, por tanto, una suerte de fraude de ley a dicho Reglamento, que no contempla la posibilidad de prórroga de las concesiones vigentes y sujeta a condiciones restrictivas la posibilidad de ampliar los plazos concesionales originales de las concesiones licitadas cuando el Reglamento ya se encuentre en vigor.

Efectivamente, en primer lugar, en la mayoría de los casos no se hace ninguna referencia a los activos o las inversiones derivadas de la operación de las vigentes concesiones para justificar las prórrogas (más allá de poder argumentar que alguna de las obligaciones puede conllevar inversiones o gastos para los concesionarios), ni de su plazo, y no se concretan dichos elementos ni se establece una proporción entre la prórroga y las inversiones.

En segundo lugar, el hecho de emplear un mecanismo como la prórroga⁹, en muchos casos antes del fin de la vigencia de la concesión, supone contravenir el régimen general que se establece en el mencionado Reglamento comunitario, cual es la utilización de procedimientos de licitación equitativos, quedando la aplicación de los procedimientos de licitación no equitativos severamente restringida, y en todo caso a expensas de que la legislación nacional así lo permita (caso que, como hemos visto, no es el de España, salvo en circunstancias de riesgo inminente de cesación en el servicio).

⁹ Como ya se ha dicho, aunque la figura jurídica utilizada para extender temporalmente la posición del concesionario es mayormente la prórroga, a veces se alude a la “convalidación o sustitución” de la concesión, esto es, a la creación de un nuevo contrato. En puridad, la creación de un nuevo contrato (por procedimiento distinto a la licitación equitativa) supone un tratamiento diferente en relación con el de la prórroga. Sin embargo, como ya se ha comentado, en muchos de los casos la operación no puede considerarse materialmente como un nuevo contrato distinto al preexistente, sino como una verdadera prórroga, ya que los ajustes que debe realizar el concesionario son menores y en consecuencia la perpetuación como concesionario es automática.

En tercer lugar, la mencionada norma comunitaria prevé un régimen transitorio para permitir la vigencia de las concesiones existentes en el momento de su entrada en vigor, pero no pretende que se difiera la vigencia de las mismas mediante prórrogas in extremis. En algunos casos estas concesiones se convalidan hasta el límite previsto del 2 de diciembre de 2019, fecha límite del período transitorio con arreglo al Reglamento comunitario, pero en otros casos, los plazos de las prórrogas trascienden dicha fecha, sin que se module el nuevo plazo de vigencia en atención a una justificación objetiva. En estos últimos casos, parece que no podría considerarse aplicable la habilitación del último párrafo del artículo 4.3 del Reglamento, que establece que las concesiones adjudicadas entre el 26 de julio de 2000 y el 3 de diciembre de 2009 *“podrán continuar hasta su expiración, siempre que sean de duración limitada y comparable a las duraciones que se especifican en el artículo 4”*.

En este sentido, se considera que tanto el período transcurrido entre la aprobación del Reglamento y su entrada en vigor como el período transitorio que dicho Reglamento prevé para la plena aplicación de todos sus preceptos han de entenderse no como una carta blanca para poder prorrogar, de plano, todas las concesiones vigentes titularidad de una Comunidad Autónoma, sino como una cautela para casos en los que el perjuicio al servicio público derivado de una obligación inmediata de licitar las concesiones vigentes por la entrada en vigor de la norma pudiera conllevar disfunciones graves que hiciesen que las disposiciones previstas en el mismo resultasen inviables o desproporcionadas en relación con el objetivo de la apertura a la competencia.

De la misma manera, **una vez que el Reglamento ha entrado en vigor, la instrumentación de las prórrogas, en particular en las condiciones establecidas en algunas Comunidades Autónomas, contraviene abiertamente dicho Reglamento**. En primer lugar, debe recordarse que, una vez vigente la mencionada norma comunitaria, ésta se impone a toda normativa interna de conformidad con los Tratados. Y, tal como se ha explicado al principio de este informe, **tras la entrada en vigor del Reglamento, no se prevé la prórroga de las concesiones vigentes**. Lo que se prevé es un régimen transitorio para contratos adjudicados con arreglo a procedimientos no equitativos, que finaliza el 3 de diciembre de 2019 (artículo 8.2). Esto es, en el transcurso de esos diez años se permite la no aplicación del artículo 5, que es el que recoge los principios de adjudicación de los contratos. Mientras tanto, los Estados Miembros *“tomarán medidas para cumplir progresivamente dicho artículo 5”*; ello *“con el fin de evitar problemas estructurales graves”*.

De entenderse, a pesar de lo anterior, que la norma comunitaria no prohíbe las prórrogas, debe tenerse en cuenta que otros artículos son de aplicación inmediata una vez ha entrado en vigor el Reglamento, entre ellos el artículo 4, que regula las

condiciones de plazos a que deben sujetarse tanto las nuevas concesiones como las prórrogas de las ya existentes. Así, incluso si se defiende la posibilidad de prórroga de las concesiones vigentes (posibilidad que, de nuevo, no prevé el Reglamento comunitario expresamente), ésta se debería ajustar a las previsiones de plazo contenidas en dicho artículo 4 del Reglamento. De manera que, en aquellas concesiones en las que la prórroga, aunque se haya previsto o autorizado normativamente, no se haya llevado a efecto antes de la entrada en vigor del Reglamento comunitario, la prórroga debería limitarse a la mitad del período original (período que con carácter general está establecido en 10 años como máximo), esto es, a un período máximo de 5 años.

En otras palabras, incluso bajo la dudosa interpretación de que el Reglamento permite las prórrogas de las concesiones vigentes, para ser respetuosa con dicho Reglamento, una norma autonómica que exija actos de aplicación para la prórroga de las concesiones que se deban dictar una vez vigente el Reglamento comunitario sólo debería permitir la prórroga por un período de un máximo de la mitad del período original de concesión (con un límite total de cinco años), pudiendo contravenir el Reglamento comunitario en caso contrario, y ello siempre que se vincule la ampliación del plazo otorgado a la amortización de los activos necesarios para la explotación de la concesión.

La consecuencia de todo ello es que, una vez ha entrado en vigor el Reglamento 1370/2007, cabe entender que las normas autonómicas (incluso las leyes) que establecen la posibilidad de prórrogas no resultan aplicables para amparar las prórrogas particulares que se instrumenten a partir de dicha fecha (3 de diciembre de 2009), con arreglo a la eficacia directa y a la primacía de dicho Reglamento sobre la ley nacional. Por añadidura, toda disposición general de desarrollo, o acto administrativo de prórroga, que se dictase a partir de la entrada en vigor del Reglamento, parece no encontrarse amparada en dicho Reglamento, en particular, si está fuera de los límites de plazo mencionados y sin vincular claramente dicho plazo a la necesidad de amortización de los activos; pudiendo entenderse ilegal y, por tanto, susceptible de impugnación en sede jurisdiccional.

En definitiva, además de la evidente restricción a la competencia que supone la opción generalizada por la prórroga de las concesiones, se considera que dicha medida vulnera los principios del Reglamento 1370/2007, y que, una vez ha entrado en vigor dicho Reglamento, las aplicaciones concretas de las prórrogas no encuentran amparo en el mismo, de una manera aún más clara si el plazo excede de las previsiones que el Reglamento establece y su amplitud no está vinculada a la amortización de las inversiones. Todo ello conduce a desvirtuar el propósito del período transitorio previsto por el Reglamento para

su plena efectividad, que es posibilitar el cumplimiento progresivo del mismo, pudiendo incluso encontrarnos al final de dicho período en una situación de cierre del acceso a las concesiones similar o aún peor a la existente a la entrada en vigor del Reglamento.

Sin perjuicio de las acciones que los operadores perjudicados por las prórrogas pudieran emprender, estos hechos podrán ser tenidos en cuenta por la Comisión Europea de cara a proponer medidas correctoras a mediados del período transitorio, con arreglo al art. 8.2 del Reglamento.

En este sentido, y con independencia de otras medidas que pudiera emprender, **la CNC pondrá en conocimiento de la Comisión Europea el presente informe a los efectos de que dicha Comisión, en caso de considerarlo oportuno, pueda adoptar las medidas establecidas en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea en relación con el posible incumplimiento del derecho comunitario que suponen estas leyes autonómicas.**

V. CONCLUSIONES

1. Ni la legislación estatal ni muchas de las normas autonómicas prevén, con carácter general, la figura de la prórroga en la legislación sectorial. Cuando esta medida se ha adoptado ha sido con carácter *ad hoc*, para las concesiones vigentes, mediante normas legales o reglamentarias al efecto. El Reglamento comunitario 1370/2007 establece unas condiciones para la prórroga de los plazos concesionales que resultan muy exigentes. Es por ello que **muchas Comunidades Autónomas se han apresurado a prolongar los plazos de sus concesiones mediante medidas legislativas adoptadas** durante el período de tiempo comprendido entre la aprobación de dicho Reglamento y su entrada en, vigor el pasado 3 de diciembre de 2009.
2. Se considera que **este procedimiento de ampliación de plazos concesionales**, utilizado por la inmensa mayoría de las Comunidades Autónomas (todas, salvo, a fecha del presente informe, Andalucía, País Vasco, Navarra y Cantabria), **supone una auténtica prórroga de la vigencia de la concesión** (con independencia de su calificación jurídica concreta) **con efectos muy perjudiciales sobre la competencia, al imposibilitar directamente el acceso competitivo a las concesiones, en perjuicio de los usuarios finales del servicio.**
3. **No se encuentra, por añadidura, justificación de la necesidad ni de la proporcionalidad para establecer dichas prórrogas, en atención a su supuesto objetivo, que generalmente consiste en la mejora de la calidad del**

servicio. Las distintas administraciones autonómicas podrían y deberían haber optado por medidas menos restrictivas de la competencia, tales como el empleo de concursos para adjudicar las concesiones, que en todo caso permiten alcanzar los fines de interés general supuestamente perseguidos.

4. **La prórroga general de las concesiones**, con independencia del grado de restricción de la competencia que conlleva, **vulnera los principios del Reglamento comunitario 1370/2007, una vez que éste ha sido aprobado**, incluso si la medida se ha adoptado antes de la entrada en vigor del mismo. Pero, **tras su entrada en vigor, las normas de desarrollo o actos de aplicación de prórrogas pasan a estar en contradicción directa con dicho Reglamento**, en particular si no se respetan las restricciones de plazo que figuran en esta norma comunitaria o la necesidad de vincular el plazo de ampliación a la necesaria amortización de activos.
5. Sin perjuicio de las acciones que los particulares afectados por dichas prórrogas pudieran adoptar, **esta Comisión se reserva la posibilidad de emprender las medidas que considere oportunas de cara a instar la corrección de las mismas. En particular, la CNC pondrá en conocimiento de la Comisión Europea el presente informe a los efectos de que dicha Comisión, en caso de considerarlo oportuno, pueda adoptar las medidas establecidas en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea en relación con el posible incumplimiento del derecho comunitario que suponen estas leyes autonómicas.**

Madrid, 10 de marzo de 2010

ANEXO I. Cuadro General de las prórrogas de las concesiones autonómicas

COMUNIDAD AUTÓNOMA	NORMA	FECHA VIGOR	PLAZO	MECANISMO
ARAGON	Ley 17/2006, de 29 de diciembre, de Medidas urgentes en el sector del transporte interurbano de viajeros por carretera de la Comunidad Autónoma de Aragón	1 de diciembre de 2006	Hasta el 31 de diciembre de 2017	Con objeto de mejorar y modernizar los actuales servicios de transporte público regular de viajeros por carretera y poder proceder a una reordenación conjunta del mapa concesional, el órgano competente en materia de transportes podrá, de la forma que se establezca reglamentariamente, y cuando razones de interés público lo aconsejen, prorrogar la vigencia de las actuales concesiones de servicio público de transporte regular permanente de viajeros de uso general por un periodo que en ningún caso pueda exceder del 31 de diciembre de 2017. Para el otorgamiento de dicha prórroga, el concesionario deberá presentar un plan de mejoras que se comprometerá a introducir en la prestación del servicio, pudiendo la Administración exigir modificaciones y condiciones específicas para conceder, en todo o en parte, dicha prórroga.
ASTURIAS	Decreto 1/2008, de 15 de enero, por el que se establece las condiciones de prórroga de las concesiones de transporte público regular de uso general y permanente de viajeros	20 de enero de 2008	Hasta el 31 de diciembre de 2012	Los titulares de las concesiones podrán prorrogar sus concesiones, previa solicitud de forma expresa en un mes desde la entrada en vigor del Decreto, expresando la conformidad con todas las previsiones del mismo. Se exige el cumplimiento de una serie de requisitos para la modernización y mejora de las concesiones. Se convalidan en los mismos términos, además, todas las concesiones que ya se prorrogaron en aplicación de la Ley 13/1996. La concesión de la prórroga solicitada implicará la modificación del plazo de vigencia de todas las concesiones explotadas por el solicitante hasta el 31 de diciembre de 2012, excepto aquéllas cuyo plazo de vigencia se prolongara hasta una fecha posterior, que sería respetada.
CANARIAS	Ley 13/2007, de 17 de mayo, de Ordenación del Transporte por Carretera de Canarias	24 de junio de 2007	15 - 20 años	El concesionario debe presentar solicitud de adaptarse a la nueva regulación. La Administración valorará la conveniencia o no para los intereses públicos de esa adaptación. En caso de que se estime adecuado a los intereses públicos, el solicitante podrá realizar las modificaciones de los servicios y sus condiciones de prestación precisas para mejorar la calidad, regularidad, seguridad e impacto medioambiental de los servicios, debiendo mantener en todo caso el equilibrio económico de la concesión. A estos efectos, las antiguas concesiones serán convalidadas por concesiones para los mismos servicios con las modificaciones que haya introducido la Administración, y con vigencia como mínimo hasta el año 2022 y como máximo hasta el año 2027.

COMUNIDAD AUTÓNOMA	NORMA	FECHA VIGOR	PLAZO	MECANISMO
CASTILLA-LA MANCHA	Ley 14/2005, de 29 de diciembre, de Ordenación del Transporte de Personas por Carretera en Castilla-La Mancha	1 de enero de 2006	Hasta 10 años	La Administración Regional podrá ampliar las concesiones actuales de transporte regular de personas por carretera de su titularidad por un plazo máximo de 10 años. Para la ampliación de dicho plazo, el concesionario deberá solicitarlo motivadamente y manifestar las mejoras que pretende introducir en la prestación del servicio, en el plazo de dos meses desde la entrada en vigor de la Ley. La Administración podrá tanto exigir otras actuaciones o mejoras al concesionario para acceder a la ampliación del plazo solicitado, como limitar la ampliación del plazo en función de las mejoras aceptadas por aquel.
CASTILLA-LEÓN	(1) Ley 15/2006, de 28 de diciembre, de Medidas Financieras; (2) Decreto-Ley 2/2009, de 5 de noviembre, para garantizar la estabilidad del sistema concesional de transporte público regular interurbano de viajeros por carretera de Castilla y León	(1) Plazo de finalización en el periodo 2007-2008; (2) Concesiones vigentes	(1) Hasta 5 años; (2) hasta el 2 de diciembre de 2019	1. Prórroga Ley 15/2006: Previa solicitud del concesionario, la Administración autonómica podrá ampliar, por un plazo máximo de 5 años, las concesiones de servicio de transporte público regular de viajeros por carretera de su titularidad cuyo plazo de finalización se encuentre comprendido en el periodo 2007-2008. La Junta de Castilla y León establecerá los requisitos y trámites. 2. Decreto-Ley 2/2009: Las actuales concesiones de servicios de transporte público regular permanente y de uso general de viajeros por carretera de titularidad de la Comunidad de Castilla y León podrán ser convalidadas hasta el día 2 de diciembre de 2019, por otras que incorporen las nuevas condiciones establecidas en el presente Decreto-Ley. La Consejería competente remitirá a cada concesionario las obligaciones específicas a cumplir para cada concesión. El concesionario formulará ante dicha Consejería la aceptación expresa de estas obligaciones hasta el 2 diciembre del presente año. Dicha aceptación supondrá la convalidación automática de la concesión hasta el 2 de diciembre de 2019.

COMUNIDAD AUTÓNOMA	NORMA	FECHA VIGOR	PLAZO	MECANISMO
CATALUÑA	Decreto 128/2003, de 13 mayo, de medidas de innovación y fomento de la calidad en la red de servicios regulares de transporte de viajeros en Cataluña	29 de mayo de 2003	Hasta 25 años, excepto que cláusulas originarias del contrato y normativa aplicable en el momento de otorgamiento sea otro plazo: en todo caso menos de 99 años.	Las empresas titulares de concesiones vigentes pueden presentar un Plan individualizado de innovación y mejora de la calidad en dos meses desde la entrada en vigor del Decreto. La previsión de las inversiones necesarias para la ejecución del Plan presentado debe ser objeto de un estudio económico-financiero debidamente justificado que incluya la determinación de las fórmulas de financiación necesarias (presentación de una auditoría financiera). Con la finalidad de posibilitar la amortización de las inversiones derivadas de la ejecución del Plan, la Administración podrá, entre otras medidas (previa solicitud de la empresa), acordar la revisión del plazo concesional. Esta revisión del plazo concesional no podrá superar los 25 años, contados desde la fecha de aprobación del correspondiente Plan de innovación y mejora de la calidad, excepto que de las cláusulas originarias del contrato, y de la normativa aplicable en el momento de su otorgamiento se pueda desprender otro plazo, que en todo caso debe ser inferior a los 99 años.
EXTREMADURA	Ley 5/2009, de 25 de noviembre, de medidas urgentes en materia de transporte público regular, permanente y de uso general de viajeros por carretera.	2 de diciembre de 2009	Hasta 2018	A los efectos de reestructurar los servicios de transporte público regular, permanente y de uso general de viajeros por carretera, titularidad de la Comunidad Autónoma, prestados mediante la modalidad contractual de concesión administrativa, y unificar en el tiempo, con este fin, la extinción de los contratos, podrán acordarse por el órgano administrativo competente, de acuerdo con el concesionario, las ampliaciones necesarias del plazo vigente por el que hubieren sido otorgadas las concesiones, en el supuesto de que el correspondiente título concesional no hubiese previsto esta posibilidad. El alcance temporal de las ampliaciones acordadas no podrá exceder del año 2018. Se prevé un derecho de preferencia en la contratación de servicios de transporte regular de uso especial.

COMUNIDAD AUTÓNOMA	NORMA	FECHA VIGOR	PLAZO	MECANISMO
GALICIA	(1) Ley 16/2008, de 23 de diciembre, de Presupuestos de Galicia para 2009; (2) Ley 5/2009, de 26 de noviembre, de medidas urgentes para la modernización del sector del transporte público de Galicia; (3) Resolución de 26 de febrero de 2010, de la Dirección General de Movilidad, por la que se aprueba el Plan de modernización de las concesiones de transporte público regular permanente de personas de uso general por carretera de Galicia.	(1) 1 de enero de 2009; (2) 30 de noviembre de 2009; (3) 1 de marzo de 2010	A) En relación con las concesiones interurbanas, hay dos opciones: (1) Si la concesión venció antes de 2009 y se prorrogó temporalmente la concesión hasta el nuevo marco legal de la Ley 5/2009: hasta el 2 de diciembre de 2019; (2) en concesiones cuya vigencia vaya a expirar después de la Ley: 10 años más a partir de la fecha de vencimiento prevista inicialmente en su concesión; B) Servicios de transporte escolar: hasta el 31 de diciembre de 2020	I. La Ley 5/2009 establece tres medidas distintas: - Se aprueban las bases del Plan de modernización de las concesiones de transporte público regular permanente de viajeros de uso general por carretera de Galicia, que se incorporan como anexo a esta ley. El Plan de modernización, una vez aprobado, será de aplicación directa e inmediata para todos los titulares de concesiones que estén vigentes en el momento de la entrada en vigor de esta Ley, concesiones que verán incrementado su plazo de vigencia en diez años a contar desde la fecha establecida para su vencimiento. Tanto para la incorporación del Plan de modernización a las condiciones del título concesional como para la modificación del plazo de las respectivas concesiones no se requerirá de acto administrativo alguno, resultando ambos de aplicación directa con la entrada en vigor de esta ley y la aprobación de la resolución que la desarrolle. - Las personas o empresas que en el momento de la entrada en vigor de esta ley se les hubiese prorrogado la vigencia de la concesión, con carácter transitorio por causa de de la Ley 16/2008, de 23 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Galicia para el año 2009, continuarán en su explotación hasta el 2 de diciembre de 2019. - En relación con los servicios de transporte escolar – se establece la prórroga automática de los contratos, de carácter anual, de manera sucesiva hasta el 31 de diciembre de 2020 II. El Plan de Modernización se aplica a las dos primeras medidas de forma directa e inmediata tras su aprobación, salvo a las empresas que expresamente comuniquen su voluntad en contrario en el plazo de 15 días. En caso de no comunicarlo, se tiene por aceptada la plena incorporación del Plan a la concesión y la plena aplicabilidad de las condiciones previstas en la Ley 5/2009. En 6 meses desde la aprobación, los concesionarios deben presentar un programa de incorporación de las actuaciones previstas en el Plan, cuyas propuestas de innovación tecnológica han de ser aprobadas por la Administración El Plan clasifica las concesiones en grupos, y las enumera individualmente, disponiendo la fecha de extinción conforme a la Ley 5/2009. Se contienen en el Plan las distintas medidas y mejoras que han de adoptar los concesionarios para incorporarse al mismo (Medidas tecnológicas y de explotación, Mejoras en la calidad del servicio, Mejoras en la flota y en el equipamiento, Medidas socio-laborales., Mejoras y flexibilización de la explotación).

COMUNIDAD AUTÓNOMA	NORMA	FECHA VIGOR	PLAZO	MECANISMO
LA RIOJA	Ley 8/2006, de 18 de octubre, de Transporte Interurbano por Carretera de La Rioja; Ley 6/2007, de 21 de diciembre, de Medidas para 2008; Ley 5/2008, de 23 de diciembre, de Medidas para 2009	24 de noviembre de 2006 y 1 de enero de 2008	Las concesiones convalidadas tendrán una duración de entre 10 y 25 años.	Los actuales concesionarios podrán optar por convalidar sus concesiones, para lo cual deberán presentar una solicitud motivada, manifestando las mejoras que pretenden introducir en el servicio (como se detalla en la DT 2ª). Las concesiones convalidadas tendrán una duración de entre 10 y 25 años. Si en el plazo de dos meses a partir de la entrada en vigor de esta Ley, no se opta expresamente por la convalidación de concesiones, se entenderá que se ha optado por mantener las concesiones actuales. En el plazo de 6 meses, la Administración estudiará y analizará las solicitudes y los estudios económico-financieros introduciendo las modificaciones que estime convenientes para el interés público y adjudicará los títulos concesionales, en cuyo clausulado se integrarán los compromisos asumidos por las empresas. La Ley 6/2007 dispone una ampliación del plazo para que la Administración resuelva sobre la convalidación hasta el 31-12-2008, plazo que podrá prorrogarse hasta el 31-12-2009 mediante Resolución del Consejero de transportes.
MADRID	Ley 5/2009, de 20 de octubre, de Ordenación del Transporte y la Movilidad por Carretera. Acuerdo de 23 de octubre de 2009 del Consorcio Regional de Transportes (aprueba el Plan de Modernización)	22 de octubre de 2009	Plazo compatible con el Reglamento (CE) 1370/2007: duración máxima diez años. Por amortización activos, podrá prolongarse hasta la mitad	El Consorcio Regional de Transportes Públicos Regulares de Madrid, en un mes desde la entrada en vigor de la ley, elaborará y publicará un Plan de modernización del transporte público regular permanente de viajeros de uso general por carretera. En un mes desde la publicación del Plan de Modernización, los concesionarios de los servicios de transporte por carretera de los que sea titular la Comunidad de Madrid, podrán presentar sus proyectos, conforme a las determinaciones del Plan, al Consorcio Regional de Transportes Públicos Regulares de Madrid, que resolverá en el plazo máximo de dos meses. Se autoriza al Consorcio Regional de Transportes para que se convaliden las actuales concesiones o se prorrogue su duración, otorgando un plazo de vigencia de las mismas compatible con lo dispuesto en el artículo 8.3 de la ley y de acuerdo con el Reglamento 1370/2007.

COMUNIDAD AUTÓNOMA	NORMA	FECHA VIGOR	PLAZO	MECANISMO
MURCIA	Ley 10/2009, de 30 de noviembre de 2009, de Creación del Sistema Integrado de Transporte Público de la Región de Murcia y Modernización de las Concesiones de Transporte Público Regular Permanente de Viajeros por Carretera	2 de diciembre de 2009	Plazos concesiones en vigor a la entrada en vigor de la Ley se ampliarán por diez años. Los nuevos plazos se computarán desde la fecha de entrada en vigor de la Ley	<p>Con el fin de facilitar la integración de las concesiones actualmente vigentes en el Sistema Integrado de Transporte Público de la Región de Murcia y la asunción por parte de los operadores de los compromisos de inversión y mejora del servicio inherentes al mismo, se prorrogan las concesiones de transporte público regular permanente de viajeros por carretera de uso general de competencia de la Región de Murcia que se hallen vigentes en el momento de la publicación de la Ley, y se incorporen al mencionado Sistema Integrado.</p> <p>El plazo de las concesiones recogidas en el anexo de la Ley será de diez años computado a partir de la fecha de entrada en vigor de la misma. En caso necesario, su duración podrá prolongarse durante, como máximo cinco años, en función de los elementos del activo que aporte. La efectividad del plazo anterior no tendrá lugar respecto de cada concesión hasta el momento de la firma del correspondiente contrato/programa.</p>
VALENCIA	Ley 16/2008, de 22 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat. Decreto 24/2010, de 29 de enero, del Consell, relativo al plan de modernización de las concesiones de transporte público regular permanente de viajeros por carretera.	1 de enero de 2009	Hasta el 31 de diciembre de 2023	<p>Ley 16/2009: Los concesionarios podrán presentar un plan de modernización de su concesión, con las mejoras a introducir en la prestación de sus servicios, de acuerdo con el procedimiento que reglamentariamente se establezca. Dicho plan podrá ser igualmente impulsado de oficio por la administración. La Conselleria competente en materia de transporte, analizados los planes de modernización, podrá prorrogar las concesiones objeto de dichos planes, cuando razones de interés público así lo justifiquen, por un plazo que en ningún caso podrá exceder del 31 de diciembre de 2023.</p> <p>Decreto 24/2010: Los actuales concesionarios podrán presentar la instancia, junto un plan de modernización de su concesión y una memoria económico-financiera, en el plazo de dos meses desde la entrada en vigor de este Decreto, con las mejoras que se comprometen a introducir en la prestación del servicio. La Dirección General competente aprobará o desestimará el plan propuesto por cada concesionario, en el plazo de seis meses desde la presentación de la solicitud. La aprobación del plan determinará la convalidación del contrato mediante la constitución de nuevas obligaciones de servicio público y la ampliación del plazo de vigencia de la concesión de servicio público.</p>

COMUNIDAD AUTÓNOMA	NORMA	FECHA VIGOR	PLAZO	MECANISMO
ILLES BALEARS	Decreto-ley 5/2009, de 27 de noviembre, de medidas relativas al servicio público regular de viajeros por carretera de las Illes Balears y determinadas disposiciones en materia urbanística	28 de de noviembre de 2009	Hasta el 31 de diciembre de 2018	<p>La Administración competente en materia de movilidad podrá prorrogar la vigencia de las actuales concesiones de servicio público de transporte regular permanente de viajeros de uso general por un período que, en ningún caso, pueda exceder el 31 de diciembre de 2018. El otorgamiento de la prórroga solicitada tendrá efectos desde la entrada en vigor de este Decreto Ley y supondrá el aumento del plazo de vigencia de las concesiones hasta la fecha que en la resolución se determine. En caso de producirse unificaciones de concesiones, se otorgará un nuevo título concesional.</p> <p>Se podrá prever la posibilidad de realizar unificaciones de las concesiones actuales. Podrán optar a la unificación todas las concesiones actuales, independientemente de los plazos de vigencia y de finalización de éstas. Los servicios unificados serán objeto de una nueva concesión que comportará la extinción de las anteriores, que tendrá como plazo máximo el 31 de diciembre de 2018. No será aplicable la regla del plazo de duración media de los años de vigencia que les resten a las concesiones unificadas.</p>