



COMISIÓN NACIONAL DE LOS
MERCADOS Y LA COMPETENCIA



**INFORME SOBRE LAS TARIFAS
APLICABLES A LOS SERVICIOS DE
TRANSPORTE URBANO DEL
AYUNTAMIENTO DE A CORUÑA**

24 de abril de 2018

Índice

I.	ANTECEDENTES Y CONTENIDO.....	3
II.	VALORACIÓN.....	5
II.1.	Marco regulatorio.....	6
II.2.	Cuestiones principales.....	8
II.2.1.	Conformidad de las compensaciones de servicio público de 2018 a las disposiciones contenidas en el Reglamento UE 1370/2007.....	8
II.2.2.	Adecuación de la revisión a la baja del régimen tarifario de forma que se aproximen las tarifas a los costes del servicio.....	10
II.3.	Cuestiones conexas.....	15
II.3.1.	Aplicación de la normativa de ayudas de Estado desde el inicio de la concesión.....	15
II.3.2.	Orientaciones para la futura licitación.....	16

INFORME SOBRE LAS TARIFAS APLICABLES A LOS SERVICIOS DE TRANSPORTE URBANO DEL AYUNTAMIENTO DE A CORUÑA

INF/CNMC/015/18

CONSEJO. SALA DE COMPETENCIA

Presidente

D. José María Marín Quemada

Consejeros

D^a. María Ortiz Aguilar

D. Josep María Guinart Solà

D^a. Clotilde de la Higuera González

D^a. María Pilar Canedo Arrillaga

Secretario

D. Joaquim Hortalà i Vallvé

En Madrid, a 24 de abril de 2018

Visto el escrito de solicitud de informe remitido por el Alcalde del Ayuntamiento de A Coruña, en el ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 5.2 de la [Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia](#), la **SALA DE COMPETENCIA** acuerda emitir el siguiente Informe relativo a las tarifas aplicadas a los servicios de transporte urbano del Ayuntamiento de A Coruña.

I. ANTECEDENTES Y CONTENIDO

En fecha 24 de enero de 2018 tuvo entrada en el registro de la CNMC solicitud de informe en relación con el expediente de revisión de la tarifa del transporte urbano de A Coruña que se tramita en dicho Ayuntamiento. En el escrito se detallan una serie de elementos, que pasamos a describir sucintamente:

- Se informa de que La Compañía de Tranvías de La Coruña, SA, es la concesionaria de la gestión del servicio público de transporte colectivo urbano de viajeros del Ayuntamiento de A Coruña en virtud de la adjudicación directa realizada por el Pleno el 1/12/1986, formalizada a través de un convenio y con una duración de 38 años (hasta 31/12/2024).
- Se menciona la normativa que regula el régimen tarifario correspondiente a la prestación del servicio público de transporte urbano aplicable al caso en cuestión, que es básicamente la recogida en el Reglamento de servicios de las corporaciones locales de 1955, en el Convenio firmado

entre las partes y en el Reglamento de régimen interno del transporte urbano colectivo. En general, en los mismos se determina que con los ingresos estimados para el concesionario pudiesen recuperarse los costes de explotación y un margen normal de beneficio industrial.

- Se expresa que la evolución de las tarifas se produjo siempre al alza. Se acompaña cuadro en el que se muestra la evolución desde 2010, en que la tarifa, por ejemplo, para un usuario ordinario, pasa de 1,10€ a 1,30€.
- Se traslada que para la preparación de la nueva licitación de transporte urbano, se encargó un informe titulado “Beneficio razonable del contrato de prestación de los servicios de transporte público urbano del Ayuntamiento de A Coruña”, elaborado en 2017 por investigadores de la Universidad de A Coruña, con la idea de adaptarse a las directrices establecidas en el Reglamento (CE) 1370/2007 sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera.
- La Junta de Gobierno Local, en 2016, tras considerar que la concesión había llegado a su extinción por aplicación del artículo 8.3 del Reglamento 1370/2007, adoptó el acuerdo de *“imponer a la Compañía de Tranvías la continuidad de la concesión hasta un máximo de dos años, en aplicación del artículo 5.5 del Reglamento (CE) nº 1370/2007”* a los efectos de realizar una nueva licitación, que fue anunciada en el DOUE el 19-07-2017. El referido acuerdo de la Junta de Gobierno Local fue recurrido por la Compañía en vía contencioso-administrativa y en estos momentos el proceso está pendiente de los trámites de prueba y conclusiones y de la correspondiente sentencia ante el Juzgado nº 2 de A Coruña.
- El Reglamento 1370/2007 declara la compatibilidad con el mercado común de las compensaciones de servicio público abonadas de conformidad con el mismo –evitando una posible sobrecompensación-, quedando exentas del deber de notificación previa (artículo 108.3 TFUE).
- La Asesoría Jurídica del Ayuntamiento emitió informe jurídico en 2017 recalcando que se deben tomar medidas para ajustarse a las prescripciones del Derecho europeo (Reglamento 1370/2007 citado y normativa de ayudas de Estado) para la anualidad de 2018, evitando toda sobrecompensación.
- La Compañía de Tranvías de La Coruña entregó un escrito titulado “Notas acerca del contrato de concesión y los resultados de la Compañía de Tranvías de La Coruña, SA” alegando su correcto ajuste a la legalidad.
- La Dirección de Economía, Hacienda y Administración del Ayuntamiento emite informe en 2017 estableciendo el régimen económico que debería tener la Compañía de Tranvías de La Coruña SA para obtener un

beneficio razonable ajustado a los mandatos del Derecho de la UE, con una reducción de ingresos netos de entre 3 y 4 millones de euros.

- La Dirección de Espacio Público y Movilidad del Ayuntamiento elevó en 2018 para su consideración una propuesta de revisión de la tarifa del transporte público urbano en la que se propone tomar en consideración varias medidas a aplicar sobre la tarifa a fin de lograr que el beneficio de la Compañía se ajuste a los mandatos del Derecho de la UE.
- El Ayuntamiento debe decidir si continuar con la licitación anunciada o solicitar a la Comisión Europea autorización para continuar con el actual contratista (para evitar las consecuencias jurídicas o económicas indebidas que pudieran llegar a producirse, artículo 8.3 in fine del Reglamento).

Al escrito principal se acompañan una serie de documentos¹ de relevancia con respecto a las cuestiones anteriores. Por último, el Ayuntamiento solicita informe sobre **dos cuestiones concretas** que son explicitadas en el siguiente apartado.

II. VALORACIÓN

La CNMC valora positivamente la solicitud de informe remitida por el Ayuntamiento, así como sus esfuerzos por adaptar la gestión del servicio público de transporte colectivo urbano de viajeros a la normativa en materia de ayudas de Estado. Este esfuerzo, que está en línea con los principios de regulación económica eficiente, ofrecerá seguridad jurídica a los operadores que intervienen en la gestión del servicio –la Administración Pública, el prestador del servicio, los potenciales competidores, los ciudadanos- y contribuirá a conseguir mejoras tangibles en la prestación del mismo que deben ser trasladables a los usuarios, incrementando la eficiencia en la asignación de los fondos públicos.

¹ Documento nº 1: Convenio suscrito entre el Ayuntamiento de A Coruña y la Compañía de Tranvías de La Coruña SA el 6-02-1987. Documento nº 2: Reglamento de Régimen Interno del Transporte Urbano Colectivo de 1-12-1986. Documento nº 3: Informe de la Universidad de A Coruña sobre “Beneficio razonable del contrato de prestación de los servicios de transporte público urbano del Ayuntamiento de A Coruña” de 9-10-2017. Documento nº 4: Informe de los Servicios Jurídicos del Ayuntamiento de A Coruña de 6-11-2017. Documento nº 5: Documento elaborado por la Compañía de Tranvías de La Coruña SA, “Notas acerca del contrato de concesión y los resultados de la Compañía de Tranvías de La Coruña, SA”. Documento nº 6: Informe de la Dirección de Economía, Hacienda y Administración del Ayuntamiento de 18-12-2017. Documento nº 7: Propuesta de revisión de la tarifa de transporte público del Director de Espacio Público y Movilidad del Ayuntamiento de A Coruña de 18-01-2018. Documento nº 8: Acuerdo de la Junta de Gobierno local de 30-11-2016. Documento nº 9: Anuncio de la nueva licitación (DOUE 19-07-2017).

El informe va a analizar en primer lugar el marco regulatorio que consideramos aplicable (II.1) para a continuación responder a cada una de las dos cuestiones principales solicitadas (II.2). No obstante, el informe se cierra con un análisis de otras cuestiones conexas (II.3) que se consideran relevantes para efectuar un examen lo más completo posible de la problemática puesta de manifiesto.

II.1. Marco regulatorio

La **Constitución Española** de 1978, a pesar de garantizar la autonomía municipal, no contiene referencias explícitas a las competencias locales. Ha sido fundamentalmente la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (LBRL en adelante) la que diseñó un modelo competencial², diferenciando entre *competencias propias, atribuidas e impropias*. En su art. 86.3 precisa que se declara la reserva en favor de las Entidades locales de las siguientes actividades o servicios esenciales: “*abastecimiento y depuración de aguas; recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos; suministro de calefacción; mercados y lonjas centrales; transporte público de viajeros*”.

Cabe traer a colación en relación con la intervención del Ayuntamiento en este servicio y el régimen tarifario aplicable, el Reglamento de servicios de las corporaciones locales³, que indica que los servicios de competencia de las entidades locales *podrán prestarse mediante concesión administrativa, salvo en los casos en que esté ordenada la gestión directa*. Además, se establece que el concesionario percibirá, como retribución:

- las contribuciones especiales que se devengaren por el establecimiento del servicio, salvo cláusula en contrario.
- las tasas a cargo de los usuarios, con arreglo a tarifa aprobada.
- juntamente con alguno de los conceptos anteriores, o exclusivamente, una subvención⁴.

En todo caso, la retribución prevista para el concesionario deberá ser calculada de modo que permita, mediante una buena y ordenada administración, amortizar durante el plazo de la concesión el costo de establecimiento del servicio y cubrir los gastos de explotación y un margen normal de beneficio industrial.

² Se regula fundamentalmente en los artículos 7, 25 y 36 de la [Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local](#)

³ Aprobado por [Decreto de 17 de junio de 1955](#).

⁴ Art. 129.4 “Si como forma de retribución, total o parcial, se acordare el otorgamiento de subvención, ésta no podrá revestir la forma de garantía de rendimiento mínimo ni cualquier otra modalidad susceptible de estimular el aumento de gastos de explotación, y, en general, una gestión económica deficiente por el concesionario y el traslado de las resultas de la misma a la Entidad concedente”.

Adicionalmente, cabe mencionar igualmente la necesaria sujeción a los principios de regulación económica eficiente (básicos para todas las Administraciones Públicas) de todas las decisiones –no solo de las relativas a la fijación de las tarifas- que se tomen en cuanto a la gestión del servicio de transporte.

Por su parte, la **Normativa de la UE** no sólo regula los aspectos relativos a la tarifa sino las condiciones en que las autoridades pueden intervenir en este mercado para garantizar una prestación de servicios de interés general más frecuentes, más seguros, de mayor calidad y más baratos que los que el simple juego del mercado ofrecería.

Además de sus primeras regulaciones (Reglamento CE 1191/69⁵; pasando por el Reglamento 1107/70⁶), destaca el actual *Reglamento 1370/2007*⁷ que deroga todos los anteriores y que señala: es posible o bien establecer reglas generales que establezcan tarifas máximas, o bien adjudicar contratos de servicio público⁸. No obstante, siempre que las Obligaciones de Servicio Público (OSP) impuestas impliquen una compensación o el otorgamiento de un derecho exclusivo (o ambos), deberá hacerse en el marco de un contrato de servicio público.

Por lo que se refiere al régimen tarifario, son esenciales las normas de ayudas de Estado. Se han de tener en cuenta los actuales artículos 93⁹ y 107 TFUE (antiguos artículos 73 y 87 del TCE): el art. 107 TFUE forma parte de las

⁵ [Reglamento \(CEE\) nº 1191/69 del Consejo, de 26 de junio de 1969](#), se ha de tener en cuenta que este Reglamento antes de su modificación por el Reglamento 1893/91, no era aplicable a los contratos de servicio público y, en ningún caso, a los servicios prestados en el ámbito local (artículo 19.2) –como era el caso analizado en este informe-; por el contrario, tras la modificación operada por el referido Reglamento 1893/91, era aplicable en ambos casos (nueva redacción del artículo 14 y supresión del artículo 19).

⁶ [Reglamento \(CEE\) nº 1107/70 del Consejo, de 4 de junio de 1979, relativo a las ayudas concedidas en el sector de los transportes por ferrocarril, por carretera y por vía navegable](#)

⁷ [Reglamento \(CE\) 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](#). Cabe recalcar también su [Comunicación de la Comisión relativa a directrices de interpretación del Reglamento \(CE\) No 1370/2007, sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera](#) (2014/C 92/01).

⁸ Se limita la duración de los contratos de autobús a un máximo de 10 años (posibilidad de ampliar en casos excepcionales). Se establece como modo de adjudicación de los contratos de servicio público, salvo algunas excepciones, el procedimiento de licitación equitativo, abierto a cualquier operador y que respete los principios de transparencia y no discriminación.

⁹ “Serán compatibles con los Tratados las ayudas que respondan a las necesidades de coordinación de los transportes o que correspondan al reembolso de determinadas obligaciones inherentes a la noción de servicio público.”

disposiciones generales del Tratado relativas a las ayudas de Estado¹⁰, mientras que el artículo 93 TFUE establece, en el ámbito de los transportes, una particularidad a las normas generales aplicables a las ayudas de Estado, al prever que serán compatibles con el Tratado las ayudas que respondan a las necesidades de coordinación de los transportes o que correspondan al reembolso de determinadas obligaciones.

II.2. Cuestiones principales

II.2.1. Conformidad de las compensaciones de servicio público de 2018 a las disposiciones contenidas en el Reglamento UE 1370/2007

La solicitud del Ayuntamiento contenía esta primera cuestión a responder:

[...] En primer lugar, por lo que se refiere a la cuestión relativa a “Si la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia comparte el criterio mantenido por la Asesoría Jurídica Municipal conforme al cual las compensaciones de servicio público que se prevean para el año 2018 deben ser conformes a las disposiciones contenidas en el Reglamento 1370/2007, esto es, no debe superar el importe necesario para cubrir la totalidad o parte de los costes netos ocasionados por el cumplimiento de las obligaciones de servicio público, teniendo en cuenta los ingresos que generen y unos beneficios razonables, de modo que solo en ese caso se presumirá su compatibilidad con el mercado común y no será necesario dirigirse a la Comisión Europea para un pronunciamiento previo. En otro caso, de mantenerse las tarifas actuales y los beneficios reconocidos por la propia Compañía, las compensaciones quedarán sujetas al régimen general de ayudas de Estado y será necesario informar a la Comisión a efectos de que decida sobre la compatibilidad o incompatibilidad con el mercado interior de las compensaciones otorgadas por el Ayuntamiento, todo ello con carácter previo a su pago”.

Con carácter previo a su respuesta, recogemos ciertos elementos que consideramos de especial relevancia para responder a la cuestión suscitada:

- A. La empresa concesionaria cuenta con una adjudicación directa para prestar el servicio público de autobuses desde 1986 hasta 2024. No obstante, en 2016 el Ayuntamiento considera que la concesión ha llegado a su extinción

¹⁰ Sin olvidar el papel esencial que ha jugado la jurisprudencia europea, siendo el caso más relevante la [Sentencia del Tribunal de Justicia de 24 de julio de 2003, en el asunto C-280/00, Altmark Trans GmbH](#). Es un litigio relativo a la prestación de servicios regulares de transporte por autocar en el ámbito local, en relación con el otorgamiento de ayudas públicas para la ejecución de dichos servicios. En su respuesta, el Tribunal de Justicia expresa cuáles han de ser los criterios para que se considere que no existe ayuda de Estado y cuál es la normativa aplicable en cada caso.

por razón del art. 8.3 Reglamento 1370/2007¹¹, si bien adopta el acuerdo – tomando como base el art. 5.5 del propio Reglamento- de prorrogar dos años más la concesión a los efectos de realizar en ese tiempo una licitación pública¹² para la adjudicación de la prestación del servicio.

- B. Desde el inicio de la concesión se establece que la determinación de la tarifa incluirá todos los gastos y costes, incluyendo un beneficio industrial: *“La cuantía de las tarifas deberán cubrir los costes del Servicio, incluyendo los gastos de explotación y el beneficio industrial del Concesionario¹³”* pero asegura la ausencia de pérdidas: *“Si excepcionalmente fuese inferior las tarifas al coste del Servicio, la parte no financiada directamente por los ingresos tarifarios, se cubrirá mediante aportación de la corporación en prima de subvención¹⁴”*.
- C. Se contemplan posibles compensaciones en favor del concesionario cuando una modificación le cause perjuicios, pero no se prevé medida alguna para el supuesto en que el establecimiento de nuevos servicios le pueda resultar favorable, en cuyo caso incrementará sus beneficios sin contrapartida en favor del erario público¹⁵.
- D. Se han producido compensaciones adicionales al operador para la reducción del precio de las tarifas a pagar por los distintos tipos de usuarios (por ejemplo, estudiantes y universitarios¹⁶).
- E. Se contempla además una revisión anual de las tarifas y literalmente se indica que *“supondrá un aumento¹⁷ de las mismas, siempre y cuando venga así*

¹¹ Ese precepto establece un máximo de 30 años para este tipo de contratos. La empresa concesionaria mantiene un pleito con el Ayuntamiento acerca del momento en que cabe considerar que debe empezarse a contar dicho plazo

¹² Esa licitación ha sido publicada en el DOUE 19/07/2017.

¹³ Convenio regulador de la concesión (art. 11 y 12).

¹⁴ Reglamento de régimen interno del transporte urbano colectivo (art. 15.2).

¹⁵ El artículo 4 del Convenio dispone que (en el mismo sentido se expresan los artículos 8.3 y 12.b) 1º del RRIT Urbano Colectivo de A Coruña): *“1º Durante la vigencia del presente Convenio, la Compañía de Tranvías de La Coruña, S. A., vendrá obligada a realizar todas las modificaciones de servicio incluso el establecimiento de nuevos itinerarios. 2º En los supuestos en que estas modificaciones supongan un desequilibrio económico, deberá la Corporación indemnizar los perjuicios económicos que se ocasionen al Concesionario.”*

¹⁶ El Art. 11 del Convenio regulador de la concesión: *“El Excmo. Ayuntamiento podrá implantar un sistema de BONO-BUS, a su cargo, cuyo precio al público lo determinará la Corporación, la cual abonará al Concesionario la diferencia entre el precio del BONO-BUS y la tarifa ordinaria”*

¹⁷ Art 12 del Convenio citado

demostrado por aplicación de la fórmula polinómica". No se prevé que la revisión de la tarifa pueda ser a la baja.

- F. De la información remitida se desprende que la evolución de las tarifas ha sido siempre al alza, en aplicación de la fórmula de revisión tarifaria del art. 20 del Reglamento de régimen interno.

Partiendo de las consideraciones anteriores y teniendo en cuenta los datos, información y documentos remitidos:

La CNMC considera que el régimen económico aplicable al concesionario para el año 2018 necesita obligatoriamente ajustarse a las exigencias recogidas en el Reglamento 1370/2007 y, por lo tanto, el referido régimen no ha de incluir un conjunto de ingresos y/o ventajas que posibilite un exceso sobre el importe necesario para cubrir la totalidad o parte de los costes netos ocasionados por el cumplimiento de las obligaciones de servicio público y, en su caso, unos beneficios razonables.

De no ser así, y se decidiera mantener las condiciones que han venido rigiendo la concesión en estos últimos 30 años, caracterizada por atribuir un margen comercial al concesionario que anula el riesgo operacional¹⁸ de su gestión y fortalece su posición competitiva, se deberá proceder a notificar la medida a la Comisión Europea para un pronunciamiento previo que evalúe la posible existencia de ayuda de Estado y su compatibilidad con el derecho de la UE, suspendiéndose cualquier pago efectivo al beneficiario hasta que recaiga decisión al respecto.

II.2.2. Adecuación de la revisión a la baja del régimen tarifario de forma que se aproximen las tarifas a los costes del servicio

La solicitud del Ayuntamiento contenía esta segunda cuestión:

[...] En segundo lugar, por lo que se refiere a la cuestión de "Si la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia considera adecuado y conforme con la normativa vigente la revisión a la baja del régimen tarifario de transporte urbano en A Coruña, esto es, adoptando las decisiones que permitan aproximar las tarifas a los costes de prestación del servicio, teniendo en cuenta los ingresos que generen y unos beneficios razonables, esto es: implantación del transbordo gratuito universal, medida de gratuidad para menores de 13 años y bajada de la tarifa de 1,30 a 1.10 euros."

¹⁸ Lo que viene a cuestionar la circunstancia esencial para que, con arreglo al Derecho de la Unión Europea, se considere que existe una verdadera concesión. Por citar un solo ejemplo, véase la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Tercera) de 10 de septiembre de 2009, en el asunto C 206/08, *Eurawasser*, apartados 59 y 68.

A este respecto, se adjuntan dos informes en el expediente de especial interés:

- Un informe titulado “Beneficio razonable del contrato de prestación de los servicios de transporte público urbano del Ayuntamiento de A Coruña”, elaborado por investigadores de la Universidad de A Coruña.

Partiendo de que la prestación de los servicios en cuestión no fue objeto de licitación competitiva sino de adjudicación directa, este informe aplica tres métodos para poder llegar a una cifra de beneficio razonable congruente con las exigencias de la UE, conforme se definen en el propio Reglamento 1370/2007 y en la Comunicación de la Comisión que interpreta sus contenidos, como en otras normas que permiten integrar las posibles lagunas, como la Comunicación de la UE sobre SIEG.

Conforme al conjunto de elementos indicado, se analizan diferentes posibilidades para llegar a una cifra ajustada de beneficio razonable en este caso:

- En primer lugar, el estudio revisa un conjunto de doce licitaciones recientes de servicios similares para identificar posibles patrones de parámetros de retribución real susceptible de ser considerada como una aproximación a una remuneración de mercado generalmente aceptada. A este respecto, el informe concluye que el porcentaje de beneficio industrial sobre los costes de explotación generalmente utilizado es del 6%.
- En segundo lugar, se aplica un modelo de valoración de activos financieros (CAPM, Capital Asset Pricing Model), consistente en añadir a la rentabilidad de un activo libre de riesgo una prima de riesgo calculada a partir de una prima de riesgo general de mercado y de un parámetro beta que recoge el riesgo que afecta a la actividad de que se trate. En este caso, el ccpm (coste de capital medio ponderado) resultante es del 7,63%.
- En tercer lugar, se procede al análisis de las cuentas de un conjunto de empresas que han participado recientemente en licitaciones de servicios de transporte urbano de pasajeros en capitales de provincias españolas, lo que arroja unos datos de ROCE (Return On Capital Employed) promedio de los cinco últimos años en torno al 7,43% y un ROIE (Return On Equity) promedio del 6,77%.
- Finalmente se concluye que: *“Es posible establecer una relación entre las variables cuyo valor dependerá de una decisión de la administración adjudicataria (básicamente beneficio industrial y retribución a la inversión) y los tipos de rentabilidad que se obtienen*

medidos a través de ratios contables o tir de proyectos. En este sentido, será preciso diseñar con gran detalle el nivel y la calidad del servicio de transporte público urbano de pasajeros y su repercusión en términos de inversión necesarios, costes estándares, base de cálculo para el beneficio industrial y retribución a la inversión, etc. En una primera aproximación a una empresa tipo de servicio de transporte público urbano de pasajeros, la aplicación de un beneficio industrial del 6% se traduciría en una TIR a 10 años de entre 7,25% y 8,81% dependiendo de los supuestos de inversión y amortización, bastante acorde con la referencia proporcionada por el CAPM”.

- Un informe de la Dirección de Economía, Hacienda y Administración del Ayuntamiento emitido el 18 de diciembre de 2017, en el que se establecen los ingresos netos que debería tener la Compañía de Tranvías de La Coruña SA para obtener un beneficio razonable ajustado a los mandatos del derecho comunitario y teniendo en cuenta la subvención municipal. Para ello se aplican las tres alternativas de cálculo recogidas en el informe de la Universidad de A Coruña sobre beneficio razonable, tomando como referencia las cuentas de la propia Compañía del ejercicio 2016 y se concluye que:
 - Según la primera alternativa de fijación del beneficio razonable como remuneración de mercado generalmente aceptada, el beneficio antes de impuestos que se desprende de la Cuenta de Pérdidas y Ganancias de la Compañía de Tranvías para 2016 fue de 5.930.880 euros, lo que supone un exceso sobre el beneficio razonable calculado según este criterio de 4.826.149 euros.
 - Según la segunda alternativa de identificar el beneficio razonable en función del coste de capital medio ponderado, el exceso de beneficio sería bien de 4.491.047 euros o 4.526.030 euros.
 - Según la tercera alternativa de la revisión de los datos contables del sector los ingresos de explotación, en lugar de 24.308.821 euros deberían haber sido de 20.511.814 euros en términos de ROCE, lo que supondría una reducción de ingresos de 3.797.006,46 euros. Pero si la revisión de los datos se realiza en términos de ROE, los ingresos totales, en lugar de 24.343.060,94 euros deberían haber sido de 20.593.733 euros, lo que conllevaría una reducción de ingresos de 3.749.327 euros.

A la vista de la documentación remitida, habida cuenta de que existen indicios en el régimen económico aplicado en estos 30 años de concesión en cuanto a una posible sobrecompensación -que el propio Ayuntamiento confirma- en favor de la empresa prestadora del servicio, que le genera unas rentas regulatorias

que exceden lo que se puede considerar los costes netos más un beneficio razonable¹⁹, la CNMC considera necesaria la revisión de las condiciones económicas mencionadas a la regulación aplicable.

La concreción de dicho régimen económico que regule la prestación del servicio se ha de hacer sobre la base de lo establecido por el Reglamento 1370/2007, en particular, el artículo 4 y el anexo del mismo, es decir, a través de la consideración de todos los ingresos asociados a la prestación del servicio y los costes correspondientes, que, teniendo en cuenta el modo en que se debe desarrollar la prestación del servicio, en particular, en cuanto a regularidad, frecuencia, suficiencia, seguridad y eficiencia, el Ayuntamiento considere razonadamente.

Ese ajuste debe centrarse en los siguientes elementos:

- a) definir claramente las obligaciones de servicio público que el operador de servicio público debe ejecutar, y los territorios correspondientes.
- b) establecer por anticipado, de modo objetivo y transparente:
 - los parámetros sobre cuya base ha de calcularse la compensación, si procede, y
 - la naturaleza y el alcance de cualesquiera derechos exclusivos, de manera tal que se evite una compensación excesiva.
- c) definir las modalidades de distribución de los costes²⁰ derivados de la prestación de los servicios.
- d) definir las modalidades de distribución de los ingresos derivados de la venta de los títulos de transporte, ingresos que podrán ser conservados por el operador de servicio público, reintegrados a la autoridad competente o repartidos entre ambos.

Aparentemente, la solicitud remitida únicamente presenta una propuesta para ajustarse de alguna forma a alguno de los anteriores (distribución de los costes e ingresos) pero no especifica con la debida claridad en qué medida se van a

¹⁹ No verificando por tanto las exigencias del Reglamento 1370/2007.

²⁰ Estos costes podrán incluir en particular los de personal, energía, gastos de infraestructura, mantenimiento y reparación de los vehículos de transporte público, del material rodante y de las instalaciones necesarias para el funcionamiento de los servicios de transporte de viajeros, y los costes fijos y una remuneración apropiada de los capitales propios. A este respecto, puede servir de referencia igualmente la [Orden PRE/907/2014, de 29 de mayo, por la que se implanta un modelo de contabilidad analítica en las empresas contratistas que prestan los servicios de transporte regular de viajeros de uso general.](#)

establecer propuestas para ajustarse al resto de requisitos contemplados (definición de las concretas OSP, parámetros para su cálculo).

La documentación aportada parte de la existencia de tres metodologías para cuantificar el exceso del beneficio razonable que le corresponde al concesionario: en todas ellas habría una corrección a la baja que oscilaría entre 3,7M€ a 4.8M€ aproximadamente. Y para hacer efectiva esa revisión a la baja se proponen las siguientes medidas concretas: *la implantación del transbordo gratuito universal, una medida de gratuidad para menores de 13 años y bajada de la tarifa general de 1,30 a 1.10 euros.*

Sin entrar en el detalle del cálculo de dichas medidas, se constata que van efectivamente en la línea de reducir los ingresos netos que obtendría el concesionario por la prestación de los servicios ejecutados.

Pero conforme al Reglamento 1370/2007 no parece que la opción preferente deba ser la de establecer una serie de medidas que conlleven una reducción de la sobrecompensación que, como resultado, conlleve la reducción de los ingresos del operador o el incremento de sus costes hasta quedar en un umbral de “razonabilidad del beneficio”. **Sin perjuicio de compartir el resultado, la perspectiva debe ser la contraria, conforme al artículo 4.1 b) i):** *“establecer por anticipado, de modo objetivo y transparente los parámetros sobre cuya base ha de calcularse la compensación, de manera tal que se evite una compensación excesiva”.*

De esta manera, como se dice en el mismo párrafo: *“esos parámetros se determinarán de forma que ninguna compensación pueda exceder en caso alguno del importe necesario para cubrir la incidencia financiera neta en los costes e ingresos derivados de la ejecución de las obligaciones de servicio público, teniendo en cuenta los ingresos correspondientes conservados por el operador de servicio público y la existencia de unos beneficios razonables”.*

Es decir, desde esta Comisión se considera necesario que, previamente a tal medida, se adopten todas las medidas pertinentes para acreditar que se han establecido las oportunas OSP²¹, que a continuación se determine cuál es el coste (más un beneficio razonable) que tendrían las mismas. Y solo una vez realizada esa cuantificación, se deberán hacer los ajustes pertinentes en el régimen económico para acreditar que efectivamente la compensación ofrecida no excede de los límites señalados, con la correspondiente evaluación *ex post* que permita ajustar la corrección de las cuantías previstas a la realidad observada en el ejercicio cerrado.

²¹ No todas las líneas de bus de la ciudad tendrían por qué darse en régimen de OSP, existiendo rutas en las que los oferentes del mercado liberalizado podrían prestar el servicio en condiciones óptimas para la ciudadanía.

Por último, cabe recordar que las tres medidas que se proponen, además de respetar la normativa de la UE, deben respetar igualmente la normativa nacional, en lo que atañe a esta Comisión especialmente desde la óptica de los principios de regulación económica eficiente, que son de aplicación básica para todas las Administraciones Públicas²². Corresponde al promotor de dichas medidas acreditar los objetivos de interés público que se persiguen y demostrar una adecuada relación de causalidad entre las razones alegadas y las medidas propuestas. De la documentación remitida no se puede realizar una evaluación de estos principios, por lo que sería necesario que si finalmente se opta por ellas se efectuara una adecuada justificación de los mismos.

II.3. Cuestiones conexas

II.3.1. Aplicación de la normativa de ayudas de Estado desde el inicio de la concesión

Cabe recordar que el problema al que se enfrenta el Ayuntamiento no se limita a introducir posibles modificaciones en el régimen tarifario aplicable en 2018 sino que presenta unas raíces más profundas desde la óptica de ayudas de Estado, ya que la concesión se inicia en 1986.

Cabe recordar que en el momento en que se adjudicó el servicio, estaba vigente el *Reglamento 1191/69*, en su redacción original. Este Reglamento definía las OSP en su artículo 2, y preveía la posibilidad de mantener obligaciones de servicio público, e incluso imponer nuevas, de conformidad con su artículo 14²³.

No obstante, el artículo 19.2 disponía que *“En lo referente a las empresas de los otros tipos de transporte, el presente Reglamento no será aplicable a las que efectúen principalmente transportes de carácter local o regional”*. Por lo tanto, en el momento de suscripción del Convenio, el Reglamento 1191/69 no era aplicable.

Sin embargo, el **hecho de que este Reglamento no fuese aplicable tenía como contrapartida que no se podía beneficiar de la exención de la**

²² Entre otros, el Art. 4 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público.

²³ La redacción original del artículo 14 establecía que *“después de la fecha de entrada en vigor del presente Reglamento, los Estados miembros sólo podrán imponer obligaciones de servicio público a una empresa de transporte, en la medida en que tales obligaciones sean indispensables para garantizar la provisión de suficientes servicios de transporte, siempre que no se trate de los casos previstos en el apartado 3 del artículo 1”*. Este otro precepto se refería a *“los precios y condiciones de transporte, impuestos por un Estado miembro en beneficio de una o varias categorías sociales particulares”*. De este modo, no se les aplicaba la obligación de suprimir las OSP, pero tampoco se permitía crear nuevas.

notificación de ayudas prevista en el artículo 17.2²⁴. Como consecuencia, el Convenio debió haber sido notificado a la Comisión Europea para su evaluación como ayuda de Estado. Al no haberse hecho en aquel momento, cabe su consideración como ayuda de Estado ilegal, es decir, no notificada a la Comisión Europea.

Posteriormente, el citado Reglamento 1191/69 fue modificado por el Reglamento 1893/91 (en adelante, Reglamento 1191/69 modificado), que entró en vigor el 1 de julio de 1992. Esta reforma ya no excluía de su ámbito de aplicación a los transportes de carácter local o regional²⁵, y regulaba los contratos de servicios públicos. Fue una oportunidad para haber regularizado la situación, y haber podido adaptar el Convenio a la nueva regulación, beneficiándose pro futuro de la exención de notificación de las ayudas (conforme al artículo 17.2 anteriormente mencionado), circunstancia que aparentemente no se llevó a cabo. **Finalmente, el 3 de diciembre de 2009, entró en vigor el Reglamento 1370/2007**, sin que tampoco el Convenio fuera aparentemente adaptado.

Por todo lo indicado, en el caso de que como es señalado por el propio Ayuntamiento haya existido una sobrecompensación al concesionario, ni en la adjudicación inicial ni durante la vigencia del Reglamento 1191/69, ni durante la entrada en vigor del Reglamento 1370/2007 el régimen de prestación de los servicios se acomodó aparentemente a la normativa de ayudas de Estado de la UE.

La CNMC considera que el Ayuntamiento debe notificar a la Comisión Europea el régimen conforme al cual se ha desarrollado la prestación del servicio de transportes urbanos, para que recaiga decisión sobre la legalidad y la compatibilidad de las eventuales ayudas que haya podido disfrutar la empresa operadora del servicio, al efecto de constatar la adecuación al Derecho de la UE de las medidas indicadas en este informe y, en su caso, se proceda a la recuperación de las ayudas de Estado que pudieran haberse otorgado y fuesen incompatibles con el Tratado, en aras del interés general y de los ciudadanos.

II.3.2. Orientaciones para la futura licitación

Como el propio Ayuntamiento seguro que conoce, deberá diseñarse un procedimiento de licitación pública que permita la presentación de ofertas competitivas que aseguren el ajuste de las condiciones ineficientes que ahora existen, de modo que el resultado de la licitación permita explotar el servicio en

²⁴ *“Las compensaciones que resulten de la aplicación del presente Reglamento, quedarán dispensadas del procedimiento de información previa previsto en el apartado 3 del artículo 93 del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea”.*

²⁵ El apartado 5 del artículo 1 del Reglamento 1893/91 suprimía el artículo 19 del Regl. 1191/69.

mejores condiciones para la colectividad, en favor tanto de la eficiencia en el gasto público como de los usuarios del servicio, tanto vía precios como vía prestaciones. Esto permitirá el ajuste de las condiciones del servicio por parte del operador adjudicatario, de manera que sea el mercado el que permita imponer condiciones de tendencia a la eficiencia.

Teniendo presente el principio del *value for money*, no se trata de defender reducir el coste a expensas ni de la calidad del servicio para los usuarios, ni de la oferta de transportes en el municipio, sino de la consecución de soluciones más eficientes, como por otra parte, se expresa en el propio Reglamento 1370/2007.

Antes de plantear una adjudicación de derechos exclusivos para operar la red urbana de transportes, procedería, como ya se ha manifestado por la CNMC en diversos informes, evaluar la posibilidad de adoptar medidas de intervención pública menos intensas como, por ejemplo, otorgar licencias a diversos operadores que compitan en el mercado o, incluso, la liberalización del servicio quizás en algunas rutas de la ciudad. A este respecto, se recuerda que los Considerandos 7²⁶ y 8²⁷ del Reglamento 1370/2007 abogan por esta posibilidad.

En definitiva, dado que es competencia del Ayuntamiento decidir cómo se va a gestionar el servicio de transportes en el municipio, ha de tener presente el Reglamento UE 1370/2007, que fija el objetivo del mismo²⁸, de forma que su intervención permita servicios de transporte “*más frecuentes, más seguros, de mayor calidad y más baratos que los que el simple juego del mercado hubiera permitido prestar*”. Esta apuesta por la eficiencia en casos en que el mercado no generase este tipo de transportes ha de poderse comprobar, máxime en una gran urbe como es A Coruña.

²⁶ “Los estudios realizados y la experiencia adquirida por los Estados miembros cuyo sector de los transportes públicos está abierto desde hace ya varios años a la competencia muestran que, con las cláusulas de salvaguardia oportunas, la introducción de una competencia regulada entre operadores permite conseguir servicios más atractivos, innovadores y baratos, sin impedir a los operadores de servicio público la prosecución de las misiones específicas que les hayan sido confiadas. Esa línea de actuación contó con el apoyo del Consejo Europeo en el contexto del proceso de Lisboa, de 28 de marzo de 2000, en el que se solicitaba a la Comisión, al Consejo y a los Estados miembros que, dentro de los límites de sus competencias respectivas, «aceleren la liberalización en áreas como [...] el transporte».”

²⁷ “Debe permitirse a los mercados del transporte de viajeros que están liberalizados y en los que no hay derechos exclusivos mantener sus características y su modo de funcionamiento en la medida en que sean compatibles con las exigencias del Tratado.”

²⁸ “El objetivo del presente Reglamento es definir las modalidades según las cuales, en cumplimiento de las disposiciones del Derecho comunitario, las autoridades competentes podrán intervenir en el sector del transporte público de viajeros para garantizar la prestación de servicios de interés general que sean más frecuentes, más seguros, de mayor calidad y más baratos que los que el simple juego del mercado hubiera permitido prestar.”

Si finalmente se opta por confirmar la licitación proyectada en forma de concesión de servicio público, debe optarse por aprovechar al máximo la competencia por el mercado que realizarán los potenciales licitadores, pero debiendo en todo caso garantizar que existe un riesgo operacional que debe asumir el futuro concesionario, que es consustancial a dicho instrumento jurídico.

