

# **INFORME SOBRE LOS BORRADORES DE PLIEGOS TIPO DE LOS CONTRATOS DE CONCESIÓN DE SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE REGULAR DE VIAJEROS POR CARRETERA**

**INF/CNMC/233/25**

16/10/2025

[www.cnmc.es](http://www.cnmc.es)

## **INFORME SOBRE LOS BORRADORES DE PLIEGOS TIPO DE LOS CONTRATOS DE CONCESIÓN DE SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE REGULAR DE VIAJEROS POR CARRETERA**

**Expediente nº: INF/CNMC/233/25**

### **CONSEJO. SALA DE COMPETENCIA**

#### **Presidenta**

D<sup>a</sup>. Cani Fernández Vicién

#### **Consejeros**

D<sup>a</sup>. Pilar Sánchez Núñez

D. Rafael Iturriaga Nieva

D. Pere Soler Campins

D<sup>a</sup>. María Vidales Picazo

#### **Secretario del Consejo**

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 16 de octubre de 2025

Vista la solicitud de informe remitida por la Dirección General de Transporte por Carretera y Ferrocarril del Ministerio de Transporte y Movilidad Sostenible (MITMA), que tuvo entrada en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) el 26 de septiembre de 2025, en ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 5.2 de la [Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC](#), (LCCNMC) la Sala de Competencia del Consejo, acuerda emitir el presente informe.

### **1. ANTECEDENTES**

El sector de transporte interurbano de viajeros en autobús supone más de la mitad de los trayectos interurbanos que realizan los viajeros en España y es

clave para la cohesión territorial y social y, en general, para la competitividad y sostenibilidad de la economía española<sup>1</sup>.

**A nivel estatal, la normativa reguladora del sector** está comprendida por la [Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres](#) (LOTT) y por 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). La LOTT establece que los servicios de autobús interurbano son servicios públicos de titularidad de la Administración. Tanto el Estado como las comunidades autónomas tienen competencias para regular y planificar los servicios de transporte en autobús interurbano: el Estado tiene competencias sobre el transporte interurbano en autobús que atraviesa más de una comunidad autónoma, mientras que éstas gestionan el que se desarrolla íntegramente dentro de su territorio.

**A nivel de la Unión Europea, la intervención pública del sector de transporte de autobús interurbano** está condicionada por el [Reglamento 1370/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera](#).

Cabe destacar que estos servicios de transporte se rigen por un sistema concesional. Así, con carácter general, la prestación de estos servicios se realizará por las empresas privadas que obtengan un contrato de concesión de servicios públicos con carácter exclusivo, otorgados de forma general a través de procedimientos adjudicación abiertos. Las empresas privadas de autobuses prestan el servicio en régimen de monopolio tras la obtención de una concesión administrativa que les otorga la explotación en exclusiva de unas determinadas rutas. Se trata, en definitiva, de un enfoque de competencia “por el mercado”, en el que los operadores compiten *ex ante*, en concursos públicos convocados por la Administración.

Los contratos de concesión de servicios de transporte público de viajeros tienen un régimen particular<sup>2</sup>. En este sentido, el procedimiento para la licitación del correspondiente contrato de gestión del servicio público de transporte por carretera se regula en los artículos 73 y siguientes de la LOTT, y por su desarrollo

---

<sup>1</sup> En 2023, supuso el 52% de los trayectos interurbanos, de acuerdo con los datos del Observatorio del Transporte de Viajeros en Carretera del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible (MTMS).

<sup>2</sup> Art. 19.2 g) de la LCSP. Véase, también, el Informe de esta Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado 56/2019.

por el ROTT, con aplicación supletoria de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público.

Por último, cabe destacar que la CNMC realiza, desde el punto de vista de promoción de la competencia, recomendaciones para mejorar las condiciones de competencia y concurrencia en los procedimientos de contratación pública y con ello alcanzar mayores garantías de eficiencia en la utilización de los fondos<sup>3</sup>. Además, la CNMC ha publicado diversas Guías, Estudios e Informes que sirven de apoyo a los órganos de contratación. Cabe destacar, entre otras actuaciones en este sector<sup>4</sup>:

- La actualización de la [Guía sobre contratación pública y competencia](#)<sup>5</sup>.
- La publicación, en junio de 2022, de un “Estudio sobre el transporte interurbano de viajeros en autobús” ([E/CNMC/006/19](#)) en el que se analizaba el servicio de transporte interurbano de viajeros en autobús desde la óptica de la competencia y los principios de regulación económica eficiente. Además, el pasado mes de enero la CNMC publicó una evaluación de impacto (véase el [EI/01/2024](#)) sobre los efectos potenciales de las recomendaciones de dicho estudio, donde se recordaba que estas recomendaciones podrían mejorar la conectividad y reducir los precios del transporte en autobús.

Además de informes, guías o estudios, la CNMC ha llevado a cabo también otro tipo de actuaciones (impugnaciones y expedientes de concentración) en el sector

---

<sup>3</sup> Todos los informes sobre pliegos de contratación elaborados por la CNMC desde la óptica de promoción de la competencia pueden consultarse en la [página web de la CNMC](#).

<sup>4</sup> Sin ánimo de ser exhaustivo pueden citarse los siguientes informes: (i) “[La competencia en el transporte interurbano de viajeros en autobús en España](#)” (CNC, 2008); (ii) “[Informe sobre las prórrogas de las concesiones interurbanas de transporte de viajeros en autobús de titularidad autonómica](#)” (CNC, 2010) y el (iii) “[Informe de seguimiento del proceso de renovación de las concesiones estatales de transporte interurbano de viajeros en autobús](#)” (CNC, 2010).

Por lo que respecta a los informes sobre proyectos normativos (IPN) destacan, entre otros, (i) el [IPN 075/12](#) sobre el Anteproyecto de Ley por la que se modifica la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres (LOTT); (ii) el [IPN/CNMC/018/17](#) sobre la Propuesta de Real Decreto por el que se modifican normas reglamentarias para adaptarlas a la LOTT o (iii) el [IPN/CNMC/036/22](#) (sobre el Anteproyecto de Ley de movilidad sostenible).

<sup>5</sup> En la [web de la CNMC](#) está disponible el progreso de este proyecto de actualización. A la fecha de finalización de este informe ya se han completado tres fases: (i) la [planificación de la contratación pública](#) (fase 1); (ii) los [encargos a medios propios y convenios](#) (fase 2) y (iii) la [preparación y diseño de las licitaciones públicas](#) (fase 3), publicada en marzo de 2025.

En este ámbito, cabe resaltar también la tramitación de una [consulta pública sobre las barreras a las que se enfrentan las Pymes](#) a la hora de acceder a la contratación pública y, en general, a su actividad empresarial.

del transporte interurbano en autobús<sup>6</sup>, así como expedientes sancionadores por prácticas contrarias a la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia<sup>7</sup>.

## 2. CONTENIDO

Se ha remitido para informe a esta CNMC los borradores de Pliegos tipo, de cláusulas administrativas particulares (PCAP) y de prescripciones técnicas particulares (PPTP), elaborados por la Dirección General de Transporte por Carretera y Ferrocarril (del Ministerio de Transporte y Movilidad Sostenible) que van a regir **los contratos de concesión de servicio público de transporte regular de viajeros por carretera** de la Administración General del Estado.

Los mencionados pliegos tipo relativos a la concesión de servicio público de transporte regular de viajeros por carretera presentan una serie de características que se detallan en la tabla recogida a continuación:

### Cuadro nº 1. Síntesis de las características de los pliegos tipo analizados.

<b>Objeto</b>	Concesión de servicio público de transporte regular de viajeros de uso general por carretera entre (sin especificar) y (sin especificar)
---------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<sup>6</sup> En el ámbito de impugnaciones véanse los expedientes [LA/01/2010](#) (Comunidad Valenciana) y [LA/02/2010](#) (Galicia). Mediante sentencias de 14 de marzo de 2016 (STS 1067/2016 y STS 1068/2016), el Tribunal Supremo confirmó las impugnaciones de la CNC en ambos asuntos. En el caso del expediente [LA/10/2019](#) (Asturias), el Tribunal Superior de Justicia de Asturias desestimó por extemporáneo el recurso presentado por la CNMC, mediante la sentencia de 26 de enero de 2022 (STSJ AS 232/2022).

En el ámbito de concentraciones cabe destacar la concentración entre Alianza Bus y ENATCAR, expediente [N/021](#), por el que se privatizaba a esta última, aprobada por el TDC en 1999. Más recientemente, destacan los expedientes: (i) [N/06127](#) DOUGHTY HANSON / AVANZA; (ii) [N-05091](#) NEG / GTI / TURYPRESS / DABILU; (iii) [C-106/07](#) NATIONAL EXPRESS / CONTINENTAL AUTO / MOVELIA; (iv) [C-0107/08](#) NATIONAL EXPRESS / TRANSPORTE COLECTIVOS; y (v) [C/1043/19](#) AVANZA/GRUPO PESA.

<sup>7</sup> Se han sancionado conductas de reparto de licitaciones y de servicios en los mercados conexos de transporte escolar y transporte discrecional de viajeros en Baleares ([S/DC/0512/14](#): transporte balear de viajeros), Murcia ([SAMUR/02/18](#): transporte escolar Murcia), Navarra ([SANAV/02/19](#): transporte escolar de viajeros Navarra) y Cantabria ([S/0011/19](#): transporte cántabro de viajeros), así como un abuso de posición de dominio en el acceso a los servicios de la Estación Sur de Autobuses de Madrid ([expediente del TDC 627/07](#): Estación Sur de Autobuses).

<b>Valor estimado</b>	no se especifica
<b>Presupuesto Base de Licitación</b>	no se especifica €
<b>Procedimiento</b>	Procedimiento abierto ordinario (artículo 156 y ss. LCSP)
<b>Duración</b>	Plazo concesional: no se especifica  No previstas prórrogas.
<b>División en Lotes</b>	NO. Justificación: La exclusividad de tráfico impide la realización independiente de cada parte del servicio.
<b>CPV</b>	60100000-9 Servicios de transporte por carretera
<b>Solvencia económica - financiera</b>	<p>Deben cumplir alguno de los tres requisitos siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Que el patrimonio neto al cierre del último ejercicio económico para el que esté vencida la obligación de aprobación de las cuentas anuales no será inferior al 20% del valor anual estimado del contrato.</li> <li>• Que el volumen anual de negocios, referido al mejor ejercicio de los 3 últimos concluidos, deberá ser al menos 1,5 veces el valor anual estimado del contrato.</li> <li>• Que dispone de una garantía financiera o un seguro de indemnización por riesgos profesionales que cubra su responsabilidad hasta un importe igual o superior al valor anual estimado del contrato.</li> </ul> <p>Los licitadores que participen en el procedimiento en agrupación de empresarios deberán acreditar los requisitos mínimos de solvencia económica y financiera exigidos, acumulándose a efectos de la determinación de la solvencia las características acreditadas por cada uno de ellos<sup>8</sup>.</p>

<sup>8</sup> Esta previsión sobre la regla de acumulación de la solvencia de las licitadoras que se presentan agrupadas está condicionada a la modificación del art. 80.2 del ROTT que se encuentra en tramitación y sobre la que la CNMC se ha pronunciado recientemente en el IPN/CNMC/025/25, Informe sobre el PRD por el que se modifican los reales decretos que regulan la licencia y habilitaciones del piloto de ultraligero y el uso de aeronaves motorizadas ultraligeras y el ROTT.

<b>Solvencia técnica y profesional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Que cuentan con, o están en disposición de obtener, aquella o aquellas autorizaciones de transporte público que correspondan en función del tipo de vehículos que hayan de adscribirse a la prestación del servicio.</li> <li>• Que cuentan con la experiencia suficiente para garantizar la adecuada prestación de forma continuada de los servicios señalados. En particular, se debe poder acreditar experiencia en los 3 últimos años de prestación de servicios de transporte público de viajeros por carretera con un número de vehículos igual o superior al exigido<sup>9</sup>.</li> <li>• El cumplimiento de la Norma UNE EN ISO 9001 Gestión de calidad, o cualquier otro certificado equivalente.</li> <li>• El cumplimiento de la Norma UNE EN ISO 14001 Sistema de gestión ambiental, o cualquier otro certificado equivalente.</li> <li>• El cumplimiento de la Norma UNE EN ISO 45001 Sistema de gestión de la seguridad y salud en el trabajo, o cualquier otro certificado equivalente.</li> </ul> <p>Los licitadores que participen en el procedimiento en agrupación de empresarios deberán acreditar los requisitos mínimos de solvencia técnica o profesional exigidos, acumulándose a efectos de la determinación de la solvencia las características acreditadas por cada uno de ellos<sup>10</sup>.</p>										
<b>Compromiso adscripción medios personales y materiales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dotación mínima de personal a adscribir: no se especifica el nº de conductores.</li> <li>• El concesionario deberá subrogarse como empleador en las relaciones laborales de los anteriores contratistas.</li> <li>• Vehículos mínimos a adscribir: no se especifica el nº de vehículos.</li> <li>• Características de los vehículos: Anexo VI del PPTP<sup>11</sup></li> <li>• Antigüedad máxima de los vehículos: no se especifica el nº de años.</li> </ul>										
<b>Criterios adjudicación</b>	<p>- <b>Criterios sujetos a juicio de valor (30 puntos)</b></p> <table border="0"> <tr> <td>▪ <b>Estudio de explotación</b></td> <td>12 puntos</td> </tr> <tr> <td>▪ <b>Equipamiento del vehículo</b></td> <td>6 puntos</td> </tr> <tr> <td>▪ <b>Medidas de seguridad</b></td> <td>4 puntos</td> </tr> <tr> <td>▪ <b>Medidas de calidad ambiental</b></td> <td>4 puntos</td> </tr> <tr> <td>▪ <b>Medidas de intermodalidad</b></td> <td>4 puntos</td> </tr> </table>	▪ <b>Estudio de explotación</b>	12 puntos	▪ <b>Equipamiento del vehículo</b>	6 puntos	▪ <b>Medidas de seguridad</b>	4 puntos	▪ <b>Medidas de calidad ambiental</b>	4 puntos	▪ <b>Medidas de intermodalidad</b>	4 puntos
▪ <b>Estudio de explotación</b>	12 puntos										
▪ <b>Equipamiento del vehículo</b>	6 puntos										
▪ <b>Medidas de seguridad</b>	4 puntos										
▪ <b>Medidas de calidad ambiental</b>	4 puntos										
▪ <b>Medidas de intermodalidad</b>	4 puntos										

<sup>9</sup> No viene determinado en los pliegos tipo analizados.

<sup>10</sup> Véase nota al pie 8.

<sup>11</sup> No se adjunta dicho anexo en los pliegos tipo remitidos para este Informe.

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Criterios evaluables mediante fórmulas (70 puntos)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Criterios económicos (40 puntos)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Tarifa</b><sup>12</sup> 20 (35) puntos</li> <li>▪ <b>Descuentos</b> 5 puntos</li> <li>▪ <b>Compensación económica</b><sup>13</sup> 15 (0) puntos</li> </ul> </li> <li>▪ <b>Criterios de calidad (30 puntos)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Calidad percibida</b> 10 puntos</li> <li>▪ <b>Vehículos no contaminantes</b> 10 puntos</li> <li>▪ <b>Antigüedad flota</b> 6 puntos</li> <li>▪ <b>Medidas de calidad ambiental</b> 2 puntos</li> <li>▪ <b>Medidas de intermodalidad</b> 2 puntos</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul>
<b>Condiciones especiales de ejecución</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Formación anual a los trabajadores adscritos a la prestación del servicio en materia de igualdad de género (al menos 4h de duración).</li> <li>- El contratista deberá calcular la huella de carbono asociada al servicio, al menos respecto al alcance 1 (emisiones directas) e inscribir dentro del primer año de vigencia del contrato a la empresa contratista en la sección a) del Registro huella de carbono, compensación y proyectos de absorción de dióxido de carbono, creado por Real Decreto 163/2014, de 14 de marzo.</li> </ul>
<b>Subcontratación</b>	No permitida
<b>Prescripciones técnicas</b>	Regula las condiciones técnicas y de explotación del servicio y la gestión del servicio.

<sup>12</sup> El criterio “Tarifa” se valorará con un máximo de 35 puntos cuando no proceda compensación económica por obligaciones de servicio público (OSP) y con un máximo de 20 puntos cuando proceda compensación económica por OSP.

<sup>13</sup> El criterio “Compensación económica” se valorará con un máximo de 20 puntos cuando se haya previsto una compensación económica por la realización de OSP, y 0 puntos en caso contrario.

## 3. VALORACIÓN

### 3.1. Observaciones generales

Desde esta Comisión se valora positivamente la remisión del borrador de pliegos tipo para informe, tal y como se recomendó en el referido Estudio [E/CNMC/006/19](#).

En términos generales, cabe recordar que esta Comisión ha advertido en numerosas ocasiones acerca del carácter restrictivo del sistema concesional en el transporte de viajeros por carretera, salvo en aquellos casos donde la iniciativa privada no proporcione las condiciones de precio, conectividad, calidad o frecuencia que resulten deseables. Fuera de estos casos, la CNMC ha considerado que una liberalización del sector fomentaría la competencia y beneficiaría a los usuarios del servicio, como muestran las experiencias de países europeos que han acometido esta reforma<sup>14</sup>.

Se insiste en que resulta negativa la concepción apriorística de todas las líneas como servicios públicos de titularidad de la Administración, lo que excluye la posibilidad de competencia en el mercado en trayectos que sí serían viables comercialmente. En este sentido, esta Comisión ha recomendado una liberalización de los trayectos de más de 100 kilómetros, con la posibilidad de establecer concesiones para cubrir aquellos trayectos que no sean atendidos por los operadores del mercado libre en las condiciones requeridas<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Entre otros: [IPN/CNMC/018/17](#)- PR modificación del ROTT, [E/CNMC/006/19](#) y [IPN/CNMC/036/22](#) - Anteproyecto de ley de movilidad sostenible.

<sup>15</sup> Concretamente, en el Estudio [E/CNMC/006/19](#) se propone liberalizar las rutas de más de 100 kilómetros, adoptando un modelo de competencia en el mercado, por tener un potencial efecto positivo relevante sobre la demanda, la oferta y los precios. A su vez, deberían identificarse las rutas donde se tendrían que establecer obligaciones de servicio público (OSP) través de la licitación de concesiones subvencionadas, asegurando una adecuada gestión de los conflictos entre los servicios liberalizados y los sujetos a OSP.

De continuar con el modelo concesional, las prescripciones técnicas analizadas se refieren a una aplicación gradual<sup>16</sup>, siendo recomendable agilizar lo máximo posible las licitaciones, licitando, en su caso, las concesiones caducadas y mejorando el diseño de los pliegos para eliminar las barreras a la concurrencia existentes<sup>17</sup>.

En este sentido, los pliegos tipo analizados en este informe presentan aspectos positivos como, por ejemplo, permitir formas alternativas de acreditación de la solvencia económica y financiera, no exigir experiencia previa de manera exclusiva sobre servicios regulares de transporte, plantear la acumulación de la solvencia económica y técnica en caso de concurrencia en UTE, la no exclusividad de las dotaciones mínimas de medios materiales y personales o la posibilidad de utilizar vehículos de turismo o de arrendamiento de vehículos con conductor en rutas de tráfico débil, entre otras.

No obstante, se detallan, a continuación, diversos aspectos concretos de los pliegos tipo que, a juicio de esta Comisión, serían susceptibles de mejora<sup>18</sup>.

## 3.2. Observaciones particulares

### 3.2.1. Ausencia de división en lotes (cláusula 8 del PCAP)

La cláusula 8 del PCAP determina la no división en lotes del contrato debido a que la exclusividad en los tráficos impide, por propia naturaleza, la realización independiente de cada parte del servicio. Con base en el artículo 99.3 de la LCSP, se argumenta que, en caso de dividir en lotes la ejecución del contrato, sería excesivamente compleja desde el punto de vista técnico y que la necesidad de coordinar a los diferentes contratistas para los diversos lotes podría conllevar aumentar el riesgo de disfunciones operativas y de dificultades en el control

---

<sup>16</sup> En la cláusula 4.2 del PPTP se indica que *“habida cuenta de que los tráficos que se integran en el presente contrato tienen su origen en concesiones de transporte público regular de viajeros por carretera de titularidad estatal con situaciones administrativas diversas, no será posible la prestación de todos los tráficos indicados en esta cláusula durante todo el plazo concesional, sino que su incorporación será gradual, de acuerdo con lo recogido en el Anexo III del presente Pliego”*.

<sup>17</sup> Sobre la relevancia del diseño de los términos de la licitación como aspecto crucial para definir los precios y la calidad ofrecidos a los usuarios finales es interesante el estudio de Asensio, J., & Matas, A., *“The impact of ‘competition for the market’ regulatory designs on intercity bus prices” (2023) Research in Transportation Economics 2023, 101310*.

<sup>18</sup> También se describen, con mayor detalle, en las observaciones particulares de este informe los aspectos positivos mencionados de los pliegos.

contractual. Así, se defiende que el servicio requiere una gestión unitaria que garantice la coordinación horaria entre rutas, la planificación eficiente del material móvil y del personal y la continuidad en su prestación. Y, se concluye que: *“la no división en lotes responde a razones objetivas de carácter técnico, económico y organizativo, que garantizan una ejecución eficaz, sostenible y coherente del contrato”*.

En el referido [Estudio de la CNMC](#) (E/CNMC/006/19), se recomendó la división en lotes para facilitar la participación de más empresas y de menor tamaño en los concursos. Concretamente se advirtió que, en gran parte de las licitaciones analizadas, las distintas rutas cubiertas por los contratos se agregaban bajo la misma concesión sin una justificación jurídica o económica adecuada. Este diseño tiene por efecto concesiones de mayor tamaño y, por tanto, con unas mayores exigencias de solvencia para los licitadores, dificultando la presentación de ofertas a aquellos de menor dimensión y restringiendo la competencia por las concesiones<sup>19</sup>. La **evaluación de impacto realizada por la CNMC** ([EI/01/2024](#)) reveló que esta recomendación no había sido en términos generales seguida por las distintas administraciones públicas competentes.

El PCAP analizado define el objeto del contrato (cláusula 10) como la concesión de servicio público de transporte regular de viajeros de uso general por carretera, pero sin determinar el ámbito territorial afectado (apartado **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.** del cuadro de características). Tampoco viene fijado el valor estimado del contrato.

Tal y como se expuso en el mencionado [Estudio](#), ante la misma justificación para no dividir en lotes - imposibilidad de separar los tráficos objeto del contrato y garantizar la exclusividad de los operadores de las concesiones resultantes, debido a la concurrencia de rutas-, **debería fundamentarse las razones que impiden el diseño de rutas no coincidentes que admitan su explotación por separado**. Es decir, respetando la exclusividad de cada concesionario sobre los tráficos que se le adjudiquen, **se recomienda que se diseñen lotes en función de los servicios que permitan su explotación separada y que no correspondan con rutas coincidentes**<sup>20</sup>. Por ejemplo, en el [Estudio de la](#)

---

<sup>19</sup> También se recomendó la realización de una evaluación posterior de los resultados para analizar si se han producido las ganancias de eficiencia esperadas, e informar el diseño futuro de la red de transporte.

<sup>20</sup> En línea con el art. 72 de la LOTT que establece que: *1. Con objeto de garantizar la cohesión territorial, los contratos de gestión de los servicios públicos de transporte regular de viajeros de uso general se adjudicarán por la Administración con carácter exclusivo, no pudiendo otorgarse otros que cubran tráficos coincidentes, salvo en los supuestos que*

[CNMC](#), a efectos ilustrativos, se utilizó la ruta Santander-Bilbao-Valencia- La Manga, podría desglosarse en distintos lotes: uno que cubra la ruta Santander-Bilbao-Valencia y otro para Valencia-La Manga. Asimismo, en el análisis realizado por esta Comisión se identificaron licitaciones que unificaban bajo la misma concesión los tráficos anteriormente cubiertos por concesiones distintas y, por tanto, susceptibles de explotación separada, siendo esta medida cuestionada por incrementar el tamaño de los contratos y restringir la concurrencia. Por ello, **se recomendó evitar el aumento del tamaño de las concesiones existentes, a través de la unificación o agrupación de contratos, que no estén justificadas bajo estrictos criterios de eficiencia**<sup>21</sup>.

Se recuerda que, en relación con la ausencia de división en lotes ante un posible riesgo para la correcta ejecución del contrato —ya sea desde el punto de vista técnico o por implicar la necesidad de coordinar distintas prestaciones cuya ejecución no sería viable con una pluralidad de contratistas—, **esta CNMC ha recomendado, en su reciente [Guía sobre la preparación y diseño de las licitaciones públicas](#), que dichas circunstancias se fundamenten debidamente en el expediente**. Esta justificación debe realizarse conforme a los principios inspiradores de la contratación pública, descartando que exista una alternativa de diseño por lotes que permita garantizar adecuadamente la correcta ejecución del contrato<sup>22</sup>.

---

*reglamentariamente se exceptúen por razones fundadas de interés general. En consecuencia, los nuevos servicios que sean creados no podrán incluir tráficos que ya se encuentren atendidos por otros preexistentes. (...). 2. A los efectos señalados en el punto anterior, los tráficos constitutivos de cada servicio vendrán determinados por la relación de localidades o núcleos de población diferenciados entre los que se realiza el transporte, efectuando parada los vehículos para tomar y dejar a los viajeros que se desplacen entre los mismos. Únicamente se tendrán en cuenta, a efectos de la apreciación de posibles coincidencias, las paradas de los servicios preexistentes entre las que estuvieran autorizados tráficos en el momento en que se inicie la tramitación del nuevo servicio.*

<sup>21</sup> Por ejemplo, en el Estudio se apuntaba a que la tendencia a la concentración de rutas en una misma concesión podría responder a la necesidad de actualizar un mapa concesional que ha permanecido intacto durante décadas, para adaptarlo a la demanda y reequilibrar los contratos. En este sentido, se recomendó que dichas circunstancias debieran quedar debidamente acreditadas en el pliego de licitación, de forma que se ponderen estos objetivos con los perjuicios para la competencia que supone un incremento del tamaño de los contratos.

<sup>22</sup> Adicionalmente en la referida [Guía de la CNMC sobre la preparación y diseño de las licitaciones públicas](#), se ofrecen pautas para prevenir el riesgo de prácticas colusorias contrarias al artículo 1 de la [Ley 15/2007](#), de 3 de julio, de Defensa de la competencia, a través del diseño de los lotes. Se recuerda que la CNMC ha sancionado en varias ocasiones este tipo de conductas, por ejemplo: [S/DC/0512/14](#): transporte balear de viajeros; [SAMUR/02/18](#): transporte escolar Murcia; [SANAV/02/19](#): transporte escolar de viajeros Navarra; y [S/0011/19](#): transporte cántabro de viajeros.

**Por todo ello, ante la ausencia de concreción sobre las rutas y servicios que serán objeto de licitación, así como del valor estimado del contrato, se sugiere que el borrador del PCAP no determine de forma anticipada la no división en lotes.**

**En su lugar, se propone que se promueva la división en lotes por servicios susceptibles de explotación separada para reducir el tamaño de los contratos y favorecer la participación en la licitación de un elevado número de competidores potenciales.** Particularmente, la determinación del tamaño de los lotes debe orientarse en el equilibrio entre facilitar el acceso al contrato a un número significativo de operadores y permitir aprovechar las economías de escala y de densidad que se puedan producir en la realización del servicio<sup>23</sup>.

**No obstante, en caso de que se considere oportuno acudir a la excepción del lote único (artículo 99.3 de la LCSP), deberían acreditarse de manera particularizada las razones técnicas y organizativas que impiden el desglose de los servicios que integran la ruta o rutas cubiertas en cada concesión susceptibles de prestación separada<sup>24</sup>.**

### **3.2.2. Duración de las concesiones (cláusula 5 del PCAP)**

Al tratarse de pliegos tipo el punto cuarto del cuadro de características no incluye el dato del plazo de duración del contrato, el cual se fijará posteriormente en cada una de las concesiones. La cláusula 5 del PCAP recuerda que: (i) la duración del contrato no superará el plazo máximo de 10 años fijado por la

---

<sup>23</sup> Estudio elaborado por ACCO “[Diseño del transporte regular interurbano en bus para fomentar la competencia](#)” (2025).

<sup>24</sup> *A priori*, argumentos como el riesgo de disfunciones operativas (ej. coordinación horaria entre rutas) podrían suplirse con la previsión en los pliegos sobre las condiciones mínimas para que se produzca la coordinación horaria deseada entre servicios y contemplando en el régimen de penalidades las consecuencias por su incumplimiento por parte de los distintos concesionarios. En cuanto al riesgo de dificultades en el control (ej. supervisión de varios contratistas), estas podrían resolverse implantando exigencias de información y trazabilidad de las distintos servicios a desarrollar por éstos, así como a través de la previsión de un régimen de responsabilidades por incumplimiento o deficiencias en la ejecución.

normativa de la UE<sup>25</sup>, y establece que (ii) no están previstas prórrogas<sup>26</sup>, aspecto este último que se valora de manera positiva<sup>27</sup>.

Como ha apuntado anteriormente la CNMC, especialmente en el mencionado [Estudio de la CNMC](#) (E/CNMC/006/19), una duración excesiva de las concesiones es uno de los obstáculos principales a la competencia en las licitaciones públicas (competencia por el mercado), ya que impide obtener los beneficios para usuarios y AA.PP. que se derivan de la renovación periódica de las concesiones. Además, una mayor duración del contrato supone una menor capacidad de adaptación de la oferta del servicio a cambios imprevistos en la demanda y aumenta el riesgo de captura del regulador, al prolongar la relación entre este y el regulado.

La duración del contrato debe responder a un equilibrio entre la recuperación de las inversiones a las que debe hacer frente el contratista y la necesidad de licitar los servicios periódicamente<sup>28</sup>, para garantizar que el usuario se beneficia en todo momento de la tarifa y expediciones más ventajosas.

**La CNMC valora positivamente la reducción progresiva de la duración de los contratos licitados por el MITMA (que se ha situado por debajo del máximo en las licitaciones convocadas a partir de 2018<sup>29</sup>) y recomienda que el órgano de contratación adapte la duración de los contratos a las características particulares de cada concesión, evitando adoptar el plazo máximo de 10 años permitido por la ley con carácter general para todas las concesiones y que se respete el carácter excepcional de las prórrogas de los contratos.**

---

<sup>25</sup> Artículo 4.3 del [Reglamento \(CE\) n° 1370/2007](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera.

<sup>26</sup> Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 5.5 del Reglamento (CE) n° 1370/2007 y 85 de la LOTT en situaciones excepcionales (interrupción o riesgo inminente de interrupción del servicio).

<sup>27</sup> Las prórrogas de las concesiones suponen un grave perjuicio a la competencia y al interés general, al ampliar la duración de las mismas y posponer su licitación conforme a un procedimiento competitivo.

<sup>28</sup> A este respecto, es necesario tener en cuenta que las inversiones en material rodante no suponen costes hundidos, ya que una vez concluida la concesión los vehículos se pueden volver a asignar a otras concesiones o segmentos del mercado.

<sup>29</sup> En el mismo sentido, el estudio de evaluación de impacto ([EI/01/2024](#)) sobre las recomendaciones del estudio mencionado puso de manifiesto una duración de las concesiones entre 7 y 9 años en el ámbito de la AGE, de acuerdo con los datos de los siguientes expedientes: (i) [AC-CON-01/2023](#) (VAC-051); (ii) [AC-CON-02/2023](#) (VAC-127) y (iii) [AC-CON-03/2023](#) (VAC-217).

### 3.2.3. Obligación de adscripción de vehículos y antigüedad máxima de los vehículos adscritos (cláusula 5 del PPTP)

La cláusula 21.4 del PCAP establece que el contratista deberá prestar los servicios con los medios materiales exigidos con carácter de mínimos, de conformidad con lo establecido en la cláusula 5.1 de las PPTP<sup>30</sup>, que indica que el número mínimo de vehículos de necesaria adscripción (en propiedad, en arrendamiento ordinario o en arrendamiento financiero<sup>31</sup>) “*serán los suficientes para garantizar la cobertura correcta de la prestación de los servicios*”.

Esta Comisión considera que la obligación de adscribir un número mínimo de vehículos a las concesiones no es necesaria, en la medida en la que los pliegos garantizan la prestación de unas frecuencias y expediciones mínimas por el contratista, pudiendo suponer importantes restricciones para la competencia y la eficiencia en la prestación del servicio<sup>32</sup>, por lo que **la CNMC recomienda reconsiderar la obligación de adscripción de vehículos**<sup>33</sup>.

En el supuesto de que se decida mantener esta obligación de adscripción esta Comisión valora positivamente los siguientes aspectos de los pliegos.

---

<sup>30</sup> Al igual que en el apartado anterior (“Duración de las concesiones”) al tratarse de pliegos tipo el punto undécimo del cuadro de características no incluye el dato del número de vehículos mínimos a adscribir al servicio, el cual se fijará posteriormente en cada una de las concesiones.

<sup>31</sup> Sería conveniente realizar un análisis detallado por si existieran otras opciones de adscribir los vehículos (por ejemplo, la posibilidad de *renting*).

<sup>32</sup> En primer lugar, especialmente en los casos en los que el número de vehículos exigidos se corresponde con los vehículos utilizados en las explotaciones vigentes, la obligación perpetúa las ineficiencias históricas e impide a los operadores formular propuestas más atractivas sobre la base de un uso más eficiente de los vehículos, incrementando los costes para AA.PP. y usuarios.

En segundo lugar, en la medida en que se permita la utilización de los vehículos adscritos para realizar servicios conexos, la obligación perjudica a los operadores de menor tamaño, que tienen menos flexibilidad a la hora de organizar su flota de vehículos, y a los nuevos entrantes frente al operador incumbente, que cuenta con más información sobre el número de vehículos realmente necesarios para prestar el servicio y podrá continuar utilizándolos para prestar servicios conexos según la organización que haya establecido durante el contrato anterior.

En tercer lugar, el número de vehículos adscritos a la concesión incide, a su vez, sobre la exigencia de los requisitos de solvencia técnica que deben acreditar los licitadores, lo que puede dificultar la concurrencia de operadores y reducir la presión competitiva por el contrato.

<sup>33</sup> Si bien el art. 68. 3 del ROTT dispone que: “*El pliego contendrá las siguientes prescripciones técnicas: a) La clase y el número mínimo de vehículos que el contratista deberá adscribir a la prestación del servicio.*”

- La introducción de mecanismos de flexibilidad al objeto de facilitar la puesta en marcha del servicio<sup>34</sup>.
- Que se permita, para las rutas a demanda o rutas de débil tráfico, la utilización de vehículos de turismo o de arrendamiento de vehículos con conductor (VT o VTC), siempre que estén legalmente habilitados para la realización de los tráficos correspondientes<sup>35</sup>.
- Que los vehículos no estén adscritos con carácter de exclusividad al contrato, por lo que podrán usarse en otros servicios<sup>36</sup>.

Asimismo, los pliegos tipo siguen imponiendo límites máximos a la antigüedad del material rodante adscrito. Esta Comisión considera que esta restricción debe estar justificada por alguna razón de interés general, como la seguridad del tráfico, o un fallo de mercado, como la contaminación. De este modo, **la CNMC considera que los pliegos deben especificar los criterios de determinación del límite de antigüedad máxima de los vehículos adscritos sobre la base de parámetros económicos objetivos, como podría ser la amortización derivada del mayor uso de los vehículos, o sus emisiones.**

Además, es importante destacar que los pliegos (cláusula 5.5 del PPTP) establecen que la antigüedad máxima admisible de los vehículos que se adscriban al servicio no podrá superar la ofertada por el adjudicatario, que tendrá como límite superior la indicada en los pliegos y que los vehículos adscritos que superen dicha edad máxima permitida deberán ser inmediatamente dados de baja del contrato, no pudiendo prestar servicio alguno, ni siquiera como reservas o material de refuerzo.

Cabe señalar que, además de que sería deseable una redacción menos confusa en los pliegos, **la CNMC considera que podría ser desproporcionado prohibir utilizar un vehículo que no supera la antigüedad máxima fijada en los**

---

<sup>34</sup> Excepcionalmente se permite, en la primera adscripción de vehículos que se realice al inicio del plazo concesional, adscribir un 25% de vehículos que no cumplan las mejoras ofertadas en la proposición del concesionario, sin menoscabo del cumplimiento de la antigüedad máxima admisible.

<sup>35</sup> Esta medida va en línea con la recomendación de la CNMC de no discriminar entre los tipos de licencia de vehículos de turismo (taxi y VTC) para la contratación pública de servicios de transporte escolar, laboral y sanitario (véase el informe de posición [PRO/CNMC/002/19](#): Informe relativo a las licitaciones públicas de los servicios de transporte de pasajeros por carretera en vehículos de turismo -escolar laboral y sanitario-).

<sup>36</sup> Siempre y cuando el contratista lo haya comunicado previamente al responsable del contrato y ello no implique merma de la calidad en la prestación en el contrato al que están adscritos o potenciales problemas de disponibilidad en el mismo.

**pliegos como reserva o material de refuerzo, recomendando reconsiderar dicho requisito.** Cabe señalar, además, que este requisito no aparece en el pliego de prescripciones técnicas particulares, cuando regula la gestión de los servicios de refuerzo<sup>37</sup>.

### **3.2.4. Obligaciones relativas al personal (cláusulas 21.3 y 21.4 del PCAP y cláusula 6 del PPTP)**

En la cláusula 21.3 del PCAP se señala que, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 73.2 h) y 75.4 de la LOTT, en relación con el artículo 130 de la LCSP, el **concesionario deberá subrogarse como empleador en las relaciones laborales de los anteriores contratistas**<sup>38</sup>.

Por su parte, la cláusula 21.4 del PCAP establece que **el contratista deberá prestar los servicios con los medios personales exigidos con carácter de mínimos**, de conformidad con lo establecido en la cláusula 6 del PPTP<sup>39</sup>, que indica que el concesionario *“deberá disponer en todo momento de los medios humanos adecuados para llevar a cabo las prestaciones objeto del contrato con el máximo nivel de calidad, para lo que adoptará todas las medidas necesarias”*.

---

<sup>37</sup> En la cláusula 14.4 del PCTP se indica que: *“podrán emplearse vehículos que no estén adscritos a la prestación del servicio, ya disponga el contratista de ellos en nombre propio o bien le hayan sido cedidos con conductor por otro transportista a título de colaboración. Dichos vehículos deberán cumplir condiciones técnicas y de habitabilidad, accesibilidad y confort análogas a las de los vehículos adscritos. Esta utilización de vehículos no adscritos al servicio únicamente podrá llevarse a cabo por vía de refuerzo, debiendo, en consecuencia, utilizarse en cada expedición al menos uno de los adscritos”*.

<sup>38</sup> El PCAP añade que los licitadores deben tener en cuenta: (i) el Acuerdo Marco Estatal sobre materias del transporte de viajeros por carretera, mediante vehículos de tracción mecánica de más de 9 plazas incluido el conductor (publicado por Resolución de 13 de febrero de 2015, de la Dirección General de Empleo, en el BOE de 26 de febrero de 2015); (ii) los convenios colectivos sectoriales y territoriales vigentes y (iii) los pactos o acuerdos empresariales, cuando regulen condiciones laborales más beneficiosas que las de los convenios colectivos.

De acuerdo con el [Acuerdo Marco Estatal](#), la obligación de subrogarse alcanza tanto al personal conductor que dedique al menos un 80% de su jornada anual a la concesión, como al resto de personal administrativo, independientemente de su grado de dedicación.

Señalar que, al tratarse de pliegos tipo, no se incluye en la información facilitada el Anexo IV de los pliegos, donde se recogerá, en cada una de las concesiones, la información facilitada por las actuales empresas prestadoras del servicio con respecto al personal a subrogar.

<sup>39</sup> Al igual que en el apartado anterior (“Obligación de adscripción de vehículos y antigüedad máxima de los vehículos adscritos”) al tratarse de pliegos tipo el punto décimo del cuadro de características no incluye el dato del número mínimo de conductores a adscribir obligatoriamente al contrato, el cual se fijará posteriormente en cada una de las concesiones.

**Esta Comisión considera que las referencias relativas al “máximo nivel de calidad”, incluidas en el PPTP<sup>40</sup>, no son aconsejables y deberían replantearse**, siendo incluso contradictorias con los indicadores de calidad fijados en los pliegos (que establecen, por ejemplo, un requisito mínimo de calidad percibida de 7 puntos, sobre un máximo de 10). Por el contrario, la CNMC valora **de manera positiva que la dotación mínima de personal no sea en régimen de exclusividad**.

En el [Estudio de la CNMC](#) (E/CNMC/006/19) se comprobó que los costes de personal suponen el grueso de los costes soportados por los operadores (entre un 35% y un 58% del total) y se analizó el efecto limitativo de la concurrencia y de la competencia derivado de la inclusión en los pliegos de las dos obligaciones anteriores, subrogación y adscripción una dotación mínima de personal, de tal forma que **la CNMC realizó las siguientes recomendaciones**, que siguen vigentes:

- **Que se haga una interpretación restrictiva de las obligaciones de subrogación para que se limite únicamente a aquél vinculado a la concesión.** En este sentido, se recuerda que la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado (JCCPE) en su [informe 24/2020](#) interpretó que únicamente procede la subrogación de los contratos de los trabajadores realmente necesarios para la prestación del servicio.
- **Evaluar la adscripción de una dotación mínima de personal a la concesión desde la óptica de la regulación económica eficiente (necesidad, proporcionalidad)**, dado que no se trata de una medida necesaria para garantizar el cumplimiento del servicio.

Además, **la CNMC realiza las siguientes recomendaciones adicionales** a los pliegos informados:

- La cláusula 6.1 del PPT señala que: *“En todo caso, todo el personal adscrito al servicio en cada momento y solo ese, podrá ser empleado para prestar, en ese momento, los servicios de transporte que forman el objeto del contrato”*. **Se aconseja aclarar dicha previsión y definir mecanismos rápidos y flexibles para adscribir nuevo personal, en especial ante ciertas situaciones imprevistas** (bajas, jubilaciones, fallecimientos, etc.).

---

<sup>40</sup> También se incluye en la cláusula 6.3 del PPTP (relativa a la formación del personal): *“El contratista deberá garantizar que el personal adscrito al servicio en cada momento es el apropiado para acometer la prestación del mismo con el máximo nivel de calidad (..)”*

- La cláusula 6.2 del PPTP parece reflejar la posibilidad de que la información facilitada por el incumbente no sea cierta<sup>41</sup>. **La CNMC considera que asegurar que la información facilitada por el incumbente sea una información veraz, actualizada y suficiente es un aspecto crítico para asegurar la competencia de las licitaciones<sup>42</sup>, de tal forma que el órgano de contratación debe asegurar la veracidad y la suficiencia de los datos facilitados por el incumbente<sup>43</sup>.**

Por último, cabe recordar de nuevo, como se hizo en el [Estudio de la CNMC \(E/CNMC/006/19\)](#), que la normativa laboral no está excluida *per se* de la aplicación de las normas de competencia<sup>44</sup>, que serán aplicables en aquellas situaciones en que el operador vigente utilice estratégicamente la adscripción de personal únicamente para restringir la competencia en las licitaciones.

### **3.2.5. Acreditación de la solvencia económica y financiera (cláusula 12.3 del PCAP)**

El pliego de cláusulas administrativas establece que se debe cumplir alguno de los siguientes tres requisitos: (i) un patrimonio neto no inferior al 20% del valor anual estimado del contrato; (ii) un volumen anual de negocios (referido al mejor de los últimos 3 ejercicios) no inferior a 1,5 veces el valor anual estimado del

---

<sup>41</sup> El PPTP indica que “*en el caso de que una vez producida la subrogación los costes laborales fueran superiores a los que se desprendieran de la información facilitada por el antiguo contratista al órgano de contratación, el contratista podrá ejercer acción directa contra el antiguo contratista*”.

<sup>42</sup> Especialmente preocupante sería el caso en que el incumbente facilite unos costes (laborales o de cualquier otro tipo) que sean mayores que los reales, ya que los operadores afectados tendrán en cuenta unos costes sobrestimados a la hora de realizar su oferta, lo que les puede hacer perder la licitación.

<sup>43</sup> En el [Estudio de la CNMC \(E/CNMC/006/19\)](#) se señaló que las AA.PP. deberían reforzar la transparencia del sistema concesional, haciendo públicos regularmente los datos relevantes para la prestación del servicio de una forma abierta, accesible y transparente, con un mayor nivel de desglose que valorase incluir información sobre la demanda y costes de explotación por mes, día o incluso hora, y desagregados por ruta o por paradas de origen y destino.

En este sentido la obligación de que el concesionario cuente con un Sistema de Ayuda a la Explotación (SAE), incluida en la cláusula 10.1 del PPTP, puede ayudar a obtener la información necesaria con un mayor desglose, ya que estos sistemas permiten obtener información en tiempo real sobre la flota de autobuses.

<sup>44</sup> Véanse, entre otras, las sentencias Albany (sentencia del TJUE de 21 de septiembre de 1999, asunto C- 67/96) y Viking (sentencia del TJCE de 11 de diciembre de 2007, cuestión prejudicial en el Asunto C-438/05).

contrato o (iii) disponer de una garantía financiera o seguro de indemnización por riesgos profesionales que cubra, al menos, el valor anual estimado del contrato.

Como se ha mencionado en las observaciones generales, esta Comisión valora positivamente los siguientes aspectos<sup>45</sup>:

- Que el requisito de volumen de negocio mínimo no esté vinculado a actividades específicas, como el transporte de viajeros por carretera o el transporte regular, que no guardan una relación directa con la solvencia económica y financiera del licitador.
- Que se admita una variedad de formas alternativas de acreditación de la solvencia económica, para no discriminar entre operadores con una capacidad económica suficiente.
- Que se permita la presentación de avales o garantías financieras.
- Que se reconozca, en caso de concurrencia en UTE, la acumulación de la solvencia económica de sus miembros<sup>46</sup>.

Si bien la valoración de esta Comisión es muy positiva en este apartado, **la CNMC recuerda la obligación de justificar, con base en los principios de necesidad y de proporcionalidad, los umbrales concretos elegidos** (sobre el patrimonio neto, el volumen anual de negocios y sobre la cobertura de la garantía financiera o seguro de indemnización).

### **3.2.6. Acreditación de la solvencia técnica o profesional (cláusulas 12.4 y 12.5 del PCAP)**

Las cláusulas 12.4 y 12.5 determinan los requisitos de solvencia técnica o profesional, de manera que se requiere: (i) contar con la autorización de transporte público correspondiente; (ii) **acreditar experiencia en los tres últimos años de prestación de servicios de transporte público de viajeros por carretera con un número de vehículos igual o superior al exigido en el**

---

<sup>45</sup> Estas recomendaciones estaban ya incluidas en el [Estudio de la CNMC](#) (E/CNMC/006/19). En el estudio de evaluación de impacto ([EI/01/2024](#)) sobre el citado estudio ya se valoraba positivamente que, en los contratos de la AGE analizados, se permitieran opciones alternativas para acreditar la solvencia y se introdujera la posibilidad de presentar avales o garantías financieras.

<sup>46</sup> Este último aspecto se vincula en los pliegos tipo a la prevista modificación del artículo 80.2 del ROTT, sobre el que la CNMC ha informado recientemente en el IPN/CNMC/025/25. (Informe sobre el PRD por el que se modifican los reales decretos que regulan la licencia y habilitaciones del piloto de ultraligero y el uso de aeronaves motorizadas ultraligeras y el ROTT).

**pliego, en propiedad, o en arrendamiento ordinario o financiero, mediante la presentación de copia de los permisos de circulación;** y, (iii) el cumplimiento de las siguientes tres Normas o certificados equivalentes: (a) Norma UNE EN ISO 9001 (Gestión de calidad); (b) Norma UNE EN ISO 14001 (Sistema de gestión ambiental); y (c) Norma UNE EN ISO 45001 (Sistema de gestión de la seguridad y salud en el trabajo).

Se prevé igualmente la posible acumulación de la solvencia si concurren varias licitadoras agrupadas<sup>47</sup>, y que las empresas de nueva creación puedan acreditar su solvencia técnica o profesional en los términos previstos en el artículo 90.4 de la LCSP.

Como se ha mencionado en las observaciones generales esta Comisión valora positivamente los siguientes aspectos<sup>48</sup>.

- Que no se exija la experiencia previa de manera exclusiva sobre servicios *regulares* de transporte.
- Que no se exija la experiencia previa para las entidades de nueva creación (antigüedad inferior a 5 años).
- Que se reconozca, en caso de concurrencia en UTE, la acumulación de la solvencia técnica o profesional de sus miembros<sup>49</sup>.

No obstante, cabe recordar que en el [Estudio de la CNMC](#) (E/CNMC/006/19) **se cuestionó que la experiencia previa exigiera la operación de una flota igual o superior a la adscrita al servicio licitado (en este caso, aun no se concreta dicha adscripción mínima), puesto que es un requisito que reduce los incentivos del operador incumbente a optimizar la gestión de su flota, ya**

---

<sup>47</sup> Los pliegos indican que *“los licitadores que participen en el procedimiento en agrupación de empresarios deberán acreditar los requisitos mínimos de solvencia técnica o profesional exigidos, acumulándose a efectos de la determinación de la solvencia las características acreditadas por cada uno de ellos”*.

<sup>48</sup> Estas recomendaciones estaban ya incluidas en el [Estudio de la CNMC](#) (E/CNMC/006/19). En el estudio de evaluación de impacto ([EI/01/2024](#)) sobre el citado estudio ya se valoraba positivamente que, en los contratos de la AGE analizados, se permitieran opciones alternativas para acreditar la solvencia y se introdujera la posibilidad de presentar avales o garantías financieras.

<sup>49</sup> Tal y como se ha señalado anteriormente, este último aspecto se vincula en los pliegos tipo a la prevista modificación del artículo 80.2 del Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres (ROTT), sobre el que la CNMC ha informado en el IPN/CNMC/025/25. (Informe sobre el PRD por el que se modifican los reales decretos que regulan la licencia y habilitaciones del piloto de ultraligero y el uso de aeronaves motorizadas ultraligeras y el ROTT).

**que la utilización de un número mayor de vehículos le permite excluir a más operadores de la futura licitación del servicio.** Por ello, se consideró que el empleo de criterios de solvencia relacionados con el *output* de la prestación (por ejemplo, el número de viajeros-kilómetro o vehículos-kilómetro de la concesión, o el valor anual medio de la misma), en lugar de los *inputs* utilizados (personal, vehículos), distorsiona en menor medida los incentivos del contratista actual y reduce la asimetría de información entre el contratista y la Administración, al ser más fácilmente comprobable por esta.

En todo caso, ante la ausencia de información acerca de la dotación mínima de vehículos que condiciona el umbral de solvencia técnica, **no se puede valorar la necesidad y proporcionalidad de este requisito respecto de la entidad del contrato en cuestión. Se recomienda al órgano de contratación que valore si es necesario exigir experiencia previa para la ejecución de contratos de menor tamaño o complejidad, y atender a las sugerencias en cuanto a la dotación mínima de vehículos**, en línea con las propuestas recogidas en el [Estudio de la CNMC](#) (E/CNMC/006/19) y en este informe.

Por lo que respecta a la **exigencia de normas ISO<sup>50</sup>**, esta Comisión recuerda que los certificados de calidad exigidos deben guardar relación con el objeto y desarrollo del contrato y considerar su impacto en la competencia, ya que puede implicar que parte del mercado no disponga de ellas puesto que tanto su obtención como su mantenimiento implica un coste que puede ser desproporcionado para determinadas empresas, como pymes o nuevos entrantes.

Además, **la CNMC recomienda que se especifiquen en los pliegos las concretas exigencias y requisitos que se juzguen precisos**, evitando referencia a estándares técnicos emitidos por terceros organismos. En caso de que esto no sea posible y resulte imprescindible el recurso a normas técnicas emitidas por terceros organismos, esta Comisión valora positivamente que, además de las citadas normas ISO, se admitan expresamente certificados equivalentes o cualquier documento que acredite medidas equivalentes de gestión<sup>51</sup>.

---

<sup>50</sup> Cabe señalar que, además de las tres normas ISO mencionadas en los PCAP como criterios de solvencia técnica o profesional, la cláusula 21.3 del PPTP incluye el cumplimiento de otra norma (la UNE EN 13816 sobre la calidad en la gestión del transporte público), si bien solo exigible al contratista.

<sup>51</sup> Los pliegos analizados señalan que también se valorará cualquier otro certificado equivalente expedido por un organismo establecido en cualquier Estado miembro de la Unión Europea, o

Finalmente, en la cláusula 12.5 del PCAP se hace **referencia a las posibles prohibiciones de contratar sin que se considere la propia de falseamiento de la competencia prevista en el artículo 71.1 b) de la LCSP, recomendándose la inclusión expresa de este supuesto.**

### **3.2.7. Criterios de adjudicación (cláusula 14 del PCAP)**

Los pliegos tipo distinguen entre: (i) criterios evaluables mediante juicio de valor (30 puntos<sup>52</sup>) y (ii) criterios evaluables mediante fórmulas (70 puntos), que a su vez se dividen entre criterios económicos (40 puntos<sup>53</sup>) y criterios de calidad (30 puntos<sup>54</sup>).

Esta Comisión valora positivamente que se otorgue preferencia y una ponderación mayoritaria a los criterios cuantificables y evaluables mediante fórmulas por su mayor objetividad, frente a criterios cuya valoración conlleve márgenes de subjetividad (sometidos a juicios de valor)<sup>55</sup>.

No obstante, se detallan, a continuación, diversos aspectos concretos sobre los criterios de adjudicación de los pliegos que, a juicio de esta Comisión, serían susceptibles de mejora.

---

cualquier documento que acredite medidas equivalentes de garantía de calidad, de gestión medioambiental o de gestión de seguridad y salud en el trabajo, respectivamente.

<sup>52</sup> Se subdividen en 5 criterios: (i) Estudio de explotación (12 puntos); (ii) Equipamiento del vehículo (6 puntos); (iii) Medidas de seguridad (4 puntos); (iv) Medidas de calidad ambiental (4 puntos) y (v) Medidas de intermodalidad (4 puntos).

<sup>53</sup> Se subdividen en 3 criterios: (i) Tarifa (35 puntos cuando no proceda compensación económica o 20 puntos cuando proceda compensación económica); (ii) Descuentos (5 puntos) y (iii) Compensación económica (15 puntos cuando proceda).

<sup>54</sup> Se subdividen en 5 criterios: (i) Calidad percibida (10 puntos); (ii) Vehículos de reducido potencial contaminante (10 puntos); (iii) Antigüedad de la flota (6 puntos); (iv) Certificaciones de gestión de la seguridad vial (2 puntos) y (v) Certificaciones de gestión energética (2 puntos).

<sup>55</sup> Véase la Guía de la CNMC sobre la preparación y diseño de las licitaciones públicas ([G-2023-01](#)), publicada en abril de 2025.

### 3.2.7.1. Criterios evaluados mediante juicios de valor (cláusula 14.1 del PCAP)

La puntuación máxima de estos criterios es de 30 puntos, repartidos en 5 criterios: (i) Estudio de explotación (12 puntos); (ii) Equipamiento del vehículo (6 puntos); (iii) Medidas de seguridad (4 puntos); (iv) Medidas de calidad ambiental (4 puntos) y (v) Medidas de intermodalidad (4 puntos).

Entre los criterios incluidos cabe destacar, en primer lugar, **la elaboración de un estudio de explotación** (12 puntos), que valora *“la propuesta coherente de explotación del servicio, que dé respuesta a las necesidades reales de movilidad de los usuarios, incluyendo las expediciones adicionales ofertadas sobre el mínimo establecido en este Pliego, así como las medidas de coordinación horaria con otros servicios de transporte público regular”*.

Además, según los pliegos *“su correcta justificación deberá basarse, o bien en los datos de ocupación de la demanda real, siempre que el servicio se esté prestando en la actualidad y se disponga de dichos datos, o bien, en su caso, en datos estimados a partir de los trabajos de campo que haya realizado el licitador y que se acrediten en la oferta para justificar la alta demanda y ocupación de esas expediciones adicionales”*<sup>56</sup>.

Visto lo anterior, **la CNMC realiza las siguientes recomendaciones sobre la elaboración de un estudio de explotación** evaluable a través de juicios de valor:

- **Incluir como un criterio económico evaluable a través de fórmulas las expediciones adicionales ofertadas** por los licitadores sobre el mínimo establecido en el pliego, y no como un juicio de valor.
- **Asegurar que todos los futuros licitadores disponen de la información necesaria**, con el suficiente nivel de desglose, **para poder elaborar adecuadamente el estudio de explotación**, sin que exista ninguna ventaja para el incumbente.

Además, **por lo que respecta al resto de criterios evaluados mediante juicios de valor** (equipamiento del vehículo, medidas de seguridad, medidas de calidad ambiental y medidas de intermodalidad), **esta Comisión aconseja evaluar que no se produzcan solapamientos entre ellos y con los criterios**

---

<sup>56</sup> En el Anexo IX del PPTP se incluirán los datos de explotación y demanda correspondientes a los últimos diez (10) años de las VACs que conforman el corredor.

**económicos y de calidad, de tal forma que se evite, en su caso, evaluar el mismo aspecto en varios criterios.**

### **3.2.7.2. Peso otorgado y fijación de los criterios económicos (cláusula 14.2.1 del PCAP)**

Los criterios económicos permiten una valoración objetiva y precisa para evaluar el grado de eficiencia de los licitadores. En este sentido, el precio, las expediciones y la compensación a cargo de la Administración Pública son los parámetros objetivos que mejor revelan el grado de eficiencia de los licitadores, al determinar tanto las condiciones básicas del servicio para el usuario como el coste global para la Administración.

**Cabe señalar que, en los pliegos tipos analizados, se observan cambios importantes respecto a concesiones recientes en el ámbito de la AGE<sup>57</sup>:**

- Una caída en el peso otorgado a los criterios económicos, que caen del 60% al 40% del total. El peso de los criterios económicos en los pliegos se divide de la siguiente manera: (i) Tarifa (35% cuando no proceda compensación económica o 20% cuando proceda compensación económica); (ii) Descuentos (5%)<sup>58</sup>; y (iii) Compensación económica (15% cuando proceda).
- Un cambio en los criterios económicos utilizados al prescindir del criterio de expediciones ofertadas, que solía tener un peso del 20% del total. Como se ha comentado en el apartado anterior de este informe la CNMC considera que las expediciones deben ser evaluadas a través de fórmulas (y no con juicios de valor).

Partiendo de la base de que los órganos de contratación gozan de una amplia discrecionalidad a la hora de seleccionar los criterios de adjudicación que consideren más idóneos en cada caso, **esta Comisión considera** que, debido a los cambios relevantes observados, **sería necesario una justificación de las modificaciones producidas en el peso y composición de los criterios económicos**, teniendo en cuenta que, en todo caso, se debe: (i) evitar que

---

<sup>57</sup> Véanse, por ejemplo, las siguientes licitaciones de la AGE incluidas en el estudio de evaluación de impacto ([EI/01/2024](#)) de la CNMC: (i) [AC-CON-01/2023](#) (VAC-051); (ii) [AC-CON-02/2023](#) (VAC-127) y (iii) [AC-CON-03/2023](#) (VAC-217).

<sup>58</sup> Los descuentos sobre la tarifa ofertada se desglosan en: (i) descuentos de títulos de ida y vuelta sobre el billete sencillo (2,5%) y (ii) descuentos de títulos de 10 viajes sobre el billete sencillo (2,5%).

criterios que resultan difíciles de valorar con parámetros objetivos menoscaben la puntuación otorgada a la oferta económica o sean decisivos a la hora de adjudicar el contrato y (ii) aplicar con cautela los potenciales límites a las ofertas económicas.

En este sentido, la Autoridad Catalana de Competencia propone, en un reciente informe<sup>59</sup>, otorgar una puntuación elevada a las tarifas (en torno a los 45 puntos) y a las expediciones (sobre los 20 puntos), que coincide con las conclusiones, tanto del Estudio como de la Evaluación de impacto de la CNMC, de que la oferta económica tenga un peso determinante, sin menoscabo de garantizar altos estándares de calidad<sup>60</sup>.

Además, **la CNMC considera que los criterios utilizados para fijar las tarifas y/o compensaciones máximas deben fijarse tomando como referencia la estructura real de los costes de la concesión**, los cuales han de ser fidedignos y estar actualizados **conforme a rigurosos estudios de mercado**.

### 3.2.7.3. Umbral de anormalidad (artículo 15.2 del PCAP)

Las cláusulas administrativas particulares, para determinar las ofertas anormalmente bajas, fijan el umbral de anormalidad de acuerdo con el artículo 85 del Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones

---

<sup>59</sup> Estudio elaborado por ACCO “[Diseño del transporte regular interurbano en bus para fomentar la competencia](#)” (2025).

<sup>60</sup> En el [Estudio de la CNMC](#) (E/CNMC/006/19) se valoraba positivamente que, en las licitaciones estatales, el peso de los criterios económicos se hubiera ido incrementando desde el 15% de las licitaciones de 2007 hasta alcanzar el 60% en las últimas licitaciones convocadas, incluidas las analizadas en el Estudio de evaluación de impacto de la CNMC.

Públicas (RGCAP)<sup>61</sup>, considerando, en términos generales<sup>62</sup>, anormalmente bajas aquellas que sobrepasen el 10% de la media de ofertas presentadas, es decir, que supongan bajas de más de un 10% de la tarifa media o las compensaciones a cargo de la Administración.

Como ya se comentó en el [Estudio de la CNMC](#) (E/CNMC/006/19) **estos umbrales de anormalidad podrían ser inadecuados en el sector del transporte regular de viajeros por carretera**, donde operan empresas que explotan concesiones que aún no han sido licitadas y que, por tanto, podrían ser poco productivas, lo que podría elevar de forma estructural la tarifa media ofertada en los concursos. De lo anterior **la CNMC recomienda reconsiderar la presunción de anormalidad de los pliegos, para adaptarlas a la realidad del sector e incentivar la formulación de ofertas competitivas basadas en datos reales.**

#### **3.2.7.4. Fórmula empleada para valorar las ofertas económicas (cláusulas 14.2.1 y 14.2.3 del PCAP)**

Los pliegos tipo analizados emplean la siguiente fórmula en dos tramos, tanto para valorar las tarifas ofertadas como, cuando proceda, la compensación económica ofertada<sup>63</sup>:

---

<sup>61</sup> El artículo 85 del [Real Decreto 1098/2001](#), de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas establece que:

1. Cuando, concurriendo un solo licitador, sea inferior al presupuesto base de licitación en más de 25 unidades porcentuales.
2. Cuando concurren dos licitadores, la que sea inferior en más de 20 unidades porcentuales a la otra oferta.
3. Cuando concurren tres licitadores, las que sean inferiores en más de 10 unidades porcentuales a la media aritmética de las ofertas presentadas. No obstante, se excluirá para el cómputo de dicha media la oferta de cuantía más elevada cuando sea superior en más de 10 unidades porcentuales a dicha media. En cualquier caso, se considerará desproporcionada la baja superior a 25 unidades porcentuales.
4. Cuando concurren cuatro o más licitadores, las que sean inferiores en más de 10 unidades porcentuales a la media aritmética de las ofertas presentadas. No obstante, si entre ellas existen ofertas que sean superiores a dicha media en más de 10 unidades porcentuales, se procederá al cálculo de una nueva media sólo con las ofertas que no se encuentren en el supuesto indicado. En todo caso, si el número de las restantes ofertas es inferior a tres, la nueva media se calculará sobre las tres ofertas de menor cuantía.

<sup>62</sup> En aquellos concursos en que se presentan más de tres ofertas.

<sup>63</sup> Donde  $Puntuación_{máxima}$  es la ponderación máxima del criterio,  $T$  es la tarifa ofertada por el licitador,  $T_{max}$  es la puntuación máxima admisible fijada por los pliegos,  $T_{med}$  es la tarifa promedio ofertada por los licitadores y  $T_{min}$  es la tarifa más baja de las ofertadas, que no haya sido excluida por anormalidad.

$Puntuación = Puntuación_{máxima} \times (T_{min} / T_{med}) \times [(T_{max} - T) / (T_{max} - T_{med})]$  si  $T_{med} \leq T \leq T_{max}$

$Puntuación = Puntuación_{máxima} \times (T_{min} / T)$  si  $T < T_{med}$

En la fórmula anterior el número de puntos a repartir entre uno y otro tramo queda determinado por la ratio entre la mejor oferta recibida y la oferta media, de tal formar que si la Mesa de contratación aplicara el umbral de anormalidad del 10% analizado en el punto anterior de forma estricta, la relación entre la tarifa mínima y la tarifa media no podría ser inferior a 0,9.

Como ya se comentó en el [Estudio de la CNMC](#) (E/CNMC/006/19) **la interacción del reparto en tramos con el umbral de anormalidad supone un desincentivo a la formulación de ofertas competitivas, que corren el riesgo de ser declaradas anormalmente bajas, obteniendo a cambio incrementos marginales en la puntuación.**

Si bien la LCSP otorga una amplia discrecionalidad al órgano de contratación a la hora de escoger la fórmula de valoración, **la CNMC aconseja utilizar una fórmula lineal, que asigne cero puntos a la oferta mínima exigida en el pliego y la puntuación máxima a la oferta más ventajosa, repartiendo la puntuación de forma proporcional entre las ofertas intermedias**<sup>64</sup>.

### 3.2.7.5. Criterios de calidad (cláusula 14.2.2 del PCAP)

Los criterios de adjudicación establecidos deben permitir identificar aquella oferta que ofrezca una mejor relación calidad-precio, habiéndose recomendado en [Estudio de la CNMC](#) (E/CNMC/006/19) la introducción de fórmulas contractuales que fomenten la calidad del servicio. Para ello, los pliego tipo introducen cinco criterios de calidad, que se analizan a continuación:

- Indicador de calidad percibida (ICP), con un peso del 10% sobre el total. Se valora linealmente el compromiso de mejora de la calidad percibida por los usuarios con respecto a una valoración mínima de 7 puntos, hasta un máximo

<sup>64</sup> Una fórmula que cumpliría estas características para el criterio tarifa sería la siguiente:

$$Puntuación_i = Puntuación_{máxima} \times \frac{Tarifa_{máxima} - Tarifa_i}{Tarifa_{máxima} - Tarifa_{mínima}}$$

Donde  $Puntuación_{máxima}$  es la puntuación otorgada al criterio tarifa 7 compensación,  $Tarifai$ , es la tarifa ofertada por el operador i,  $Tarifamínima$  es la tarifa más baja ofertada por todos los licitadores y  $Tarifamáxima$  la tarifa máxima admisible en los pliegos.

de 10 puntos<sup>65</sup>. En caso de incumplimiento del valor ofertado por las empresas se fija una penalización gradual<sup>66</sup>.

**La CNMC recomienda reconsiderar la inclusión del criterio de adjudicación basado en la calidad percibida** ya que la conjunción de un elevado peso (10% del total) a un criterio que no puede comprobarse a priori (se basa en un compromiso de mejora a futuro de los operadores, que no permite ni siquiera garantizar el nivel mínimo de calidad fijado) junto con una penalización que parece reducida, puede llevar a que los licitadores tengan incentivos a sobrevalorar el ICP ofertado con el fin de obtener una mayor puntuación en los criterios de adjudicación.

**Si bien este tipo de medidas no parecen adecuadas para considerarlas como criterio de adjudicación, pueden ser útiles para alinear los incentivos del concesionario con los de la AA. PP, a través de un régimen de bonificaciones o recargos sobre los contratistas sobre criterios objetivos<sup>67</sup>.**

Además, es importante resaltar que, en la cláusula 21.3 de los PPTP (Normativa de calidad), se indica que el contratista deberá acreditar no solo el cumplimiento de la Norma UNE EN ISO 9001 relativo a la gestión de calidad (incluido en los requisitos de solvencia técnica de las PCAP) sino también la Norma UNE EN 13816 (calidad en la gestión del transporte público), debiendo realizar para esta última una auditoría externa anual por

---

<sup>65</sup> El MITMA realizará bienalmente estudios de calidad mediante encuestas o cliente misterioso de los que se obtendrá el ICP, que tendrá en cuenta los siguientes aspectos: puntualidad, sensación de seguridad, comodidad, temperatura y climatización, amabilidad y corrección del personal, equipamiento de los vehículos, disponibilidad de plazas, seguridad del equipaje, accesibilidad, limpieza y mantenimiento de los vehículos, información disponible, compra de billetes, atención al usuario, idoneidad de paradas, suficiencia de horarios, intermodalidad, relación calidad/precio y, en su caso, funcionamiento del sistema de servicio a la demanda.

<sup>66</sup> La penalidad será como máximo el 0,30% del importe de adjudicación del contrato, proporcionalmente al número de días a que se refiera el cálculo del índice, con respecto a la duración total del contrato (cláusula 23.3.2 de los PCAP).

<sup>67</sup> Cabe destacar que la cláusula 21 de las prescripciones técnicas analizadas incluyen un sistema de seguimiento y control de la explotación del servicio basado en criterios de calidad, que establecen indicadores sobre: (i) el cumplimiento (expediciones realizadas sobre expediciones programadas) y puntualidad del servicio y (ii) la calidad percibida. Por su parte, la cláusula 23 del PCAP establece un régimen de penalizaciones, con un máximo del 3% del importe de adjudicación del contrato (para los indicadores de cumplimiento y puntualidad) y del ya mencionado 0,3% para el ICP.

empresa especializada que compruebe que el adjudicatario cumple con todos los compromisos contractuales<sup>68</sup>, que presenta similitudes con el ICP<sup>69</sup>.

- Vehículos de reducido potencial contaminante (10%). Se valora linealmente la utilización de vehículos de reducido potencial contaminante (categorías “ECO” y “0 emisiones”, dando un peso un 50% mayor a estos últimos).

**Esta Comisión aconseja valorar otras opciones para considerar la utilización de vehículos menos contaminantes como, por ejemplo, el grado de emisiones. De mantenerse el criterio de las etiquetas de la Dirección General de Tráfico (DGT), sería recomendable considerar las diferencias existentes entre los vehículos incluidos en la etiqueta “ECO” (por ejemplo, entre híbridos ligeros e híbridos convencionales) y en la etiqueta “Cero emisiones” (por ejemplo, entre vehículos eléctricos puros e híbridos enchufables).**

Además, **la CNMC aconseja valorar la posibilidad de establecer un plazo máximo para incorporar los vehículos menos contaminantes** desde la fecha de formalización del contrato, con el objeto de dar mayor flexibilidad a los licitadores. En este sentido, debería revisarse **la referencia de la cláusula 11.3 de los PPTP** (Calidad del aire y emisiones) **que indica que “se deberán emplear en cada momento las tecnologías que menores emisiones a la atmósfera produzcan**, siempre que resulten compatibles con la prestación del servicio”, ya que su aplicación podría suponer que el 100% de los vehículos utilizados tuvieran que ser “cero emisiones”, lo que es incompatible con el criterio de adjudicación sobre el uso de vehículos de reducido potencial contaminante analizado en este apartado.

- Antigüedad de la flota (6%). Se valora linealmente la disminución de la antigüedad de la flota ofertada con respecto a la antigüedad mínima indicada en el cuadro de características de los pliegos tipo.

Al igual que en el punto anterior, **esta Comisión recomienda valorar la posibilidad de establecer un plazo máximo para incorporar vehículos más modernos a la flota** desde la fecha de formalización del contrato, con el objeto de dar mayor flexibilidad a los licitadores.

---

<sup>68</sup> Para más información de la Norma UNE EN 13816 (calidad en la gestión del transporte público) puede consultarse el siguiente [enlace](#) en la página web del MITMA.

<sup>69</sup> En la Norma UNE EN 13816 se evalúa la percepción por el cliente (calidad percibida) de la calidad producida con el objeto de realizar un plan de acciones de mejora que minimice la diferencia entre (i) la calidad producida y la calidad esperada y (ii) (i) la calidad esperada y la calidad percibida.

- Certificaciones de gestión de la seguridad vial (2%) y Certificaciones de gestión energética (2%).

Las puntuaciones en estos apartados se centran en el compromiso de obtención de normas ISO, en concreto de la Norma ISO 39001 (Sistema de gestión de seguridad vial) y la Norma ISO 50001 (Sistema de gestión de la energía).

**La CNMC** recuerda que los certificados valorados en la adjudicación deben guardar relación con el objeto y desarrollo del contrato, y **recomienda que se especifiquen en los pliegos las concretas exigencias y requisitos que se juzguen precisos**, evitando referencia a estándares técnicos emitidos por terceros organismos.

En caso de que esto no sea posible y resulte imprescindible el recurso a normas técnicas emitidas por terceros organismos, esta Comisión valora positivamente que se admitan expresamente certificados equivalentes<sup>70</sup>, así como medidas de flexibilidad para la obtención de estos certificados<sup>71</sup>.

### 3.2.8. Otros aspectos

#### 3.2.8.1. Coordinación con otros servicios (cláusula 9 del PPTP)

El PPTP indica que el adjudicatario deberá fomentar la coordinación tarifaria mediante la existencia de billetes combinados para viajes multietapa y multioperador.

*Para ello, se prevé que: “el adjudicatario deberá fomentar la coordinación tarifaria mediante la existencia de billetes combinados para viajes multietapa y multioperador. Para ello, el licitador podrá presentar en su oferta una propuesta de billetes combinados con otros servicios a través de cualesquiera de las empresas titulares de transporte en autobús, promoción de acuerdo entre operadores interurbanos y metropolitanos, empresas de taxi y VTC, así como la intermodalidad con vehículos de movilidad personal (VMP) y bicicletas.”.*

---

<sup>70</sup> Los pliegos analizados señalan que también se valorará cualquier otro certificado equivalente expedido por un organismo establecido en cualquier Estado miembro de la Unión Europea, o cualquier documento que acredite medidas equivalentes de gestión de la seguridad vial y de gestión energética.

<sup>71</sup> Los pliegos tipo indican, para ambos tipos de certificados, que la certificación deberá obtenerse en el plazo máximo de 14 meses desde la fecha de formalización del contrato y mantener su vigencia durante todo el tiempo de duración del contrato.

**Esta Comisión** valora positivamente el refuerzo de la intermodalidad y la cooperación interterritorial en el diseño de la red de transporte público en línea con lo expresado en el [Estudio de la CNMC](#) (E/CNMC/006/19)<sup>72</sup>, y **recomienda**, incluir otros **medios de transporte no considerados en los pliegos como, por ejemplo, metro, tranvía o ferrocarril**.

### **3.2.8.2. Atención al usuario presencial (cláusula 15.3 del PPTP)**

Si bien la cláusula 7 de las PPTP no dispone ningún requisito de obligado cumplimiento (en cuanto a su número, tamaño, ubicación, condiciones técnicas o equipamiento) respecto a las instalaciones fijas adecuadas (oficinas, cocheras y talleres) de las que deberá disponer el contratista para la correcta explotación del servicio cabe señalar que la cláusula 15.3 de los PPTP (Canales de comunicación bidireccional) indica que el contratista deberá disponer, como mínimo, de una oficina de información y atención presencial al usuario, ubicada en una de las principales paradas del servicio<sup>73</sup>.

**La CNMC recomienda justificar la necesidad y la proporcionalidad de la atención al usuario presencial en una de las paradas principales**, máxime cuando la citada cláusula también establece la obligación de disponer de canales gratuitos de atención telefónica y telemática. Salvo que se acrediten preferencias de los usuarios de estos servicios por la atención presencial (ej. colectivos de mayores), podría valorarse en este sentido, de forma alternativa, la posibilidad de reforzar el horario de atención telefónica, por encima del mínimo establecido en las PPTP (4 horas en horario de mañana de lunes a viernes laborables) en el supuesto de que no se prestara atención presencial.

## **4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

La CNMC ha analizado las implicaciones de los Pliegos tipo que van a regir los contratos de concesión de servicio público de transporte regular de viajeros por carretera de la Administración General del Estado desde el punto de vista de la competencia efectiva en los mercados y la regulación económica eficiente, alcanzado las siguientes conclusiones y realizando una serie de recomendaciones de mejora:

---

<sup>72</sup> También en el [IPN/CNMC/036/22](#) - Anteproyecto de ley de movilidad sostenible.

<sup>73</sup> Como mínimo, el horario de atención deberá ser de 4 horas por la mañana de lunes a viernes laborables.

- *Desagregación en lotes para asegurar la concurrencia, la competencia y la eficiencia en la asignación de los fondos públicos.* Ante la ausencia de concreción sobre las rutas y servicios objeto de licitación, así como del valor estimado del contrato, se sugiere que el borrador del PCAP no determine de forma anticipada la no división en lotes, proponiendo que se promueva la desagregación en lotes para reducir el tamaño de los contratos y favorecer la participación de competidores potenciales.

En caso de que se considerase oportuno acudir a la excepción del lote único deberían justificarse adecuadamente las razones de técnicas y organizativas que, en cada caso, sustenten dicho diseño.

- *Fijación de la duración.* Se recomienda adaptar la duración a las características particulares de cada concesión, evitando adoptar el plazo máximo de 10 años para todas las concesiones. En igual sentido, se recomienda hacer un uso restrictivo de las prórrogas.
- *Obligación de adscripción de vehículos.* Se aconseja reconsiderar esta obligación al considerar que adscribir un número mínimo de vehículos a las concesiones no es necesario, ya que los pliegos garantizan unas frecuencias y expediciones mínimas, sin perjuicio de lo establecido en el ROTT.
- *Antigüedad máxima de los vehículos adscritos.* Se recomienda especificar los criterios para fijar la antigüedad máxima sobre parámetros económicos objetivos (como la amortización derivada del mayor uso de los vehículos, o sus emisiones).

Además, se sugiere reconsiderar la prohibición de utilizar un vehículo que no supere la antigüedad máxima (aunque sí la antigüedad ofertada) como reserva o material de refuerzo, ya que podría ser desproporcionado.

- *Obligaciones relativas al personal.* Se recomienda (i) hacer una interpretación restrictiva de las obligaciones de subrogación para que se limite únicamente al personal vinculado a la concesión; (ii) evaluar la adscripción de una dotación mínima de personal a la concesión desde la óptica de la regulación económica eficiente; (iii) definir mecanismos rápidos y flexibles para adscribir nuevo personal y (iv) asegurar la veracidad y la suficiencia de los datos facilitados por el incumbente.
- *Fijación de criterios de solvencia económica y financiera.* Se recuerda la obligación de justificar, en base a los principios de necesidad y de proporcionalidad, los umbrales concretos elegidos.

- *Fijación de criterios de solvencia técnica o profesional.* Se aconseja valorar si es necesario exigir experiencia previa para la ejecución de contratos de menor tamaño o complejidad, y atender a las sugerencias de este informe en cuanto a la dotación mínima de vehículos.
- *Criterios de adjudicación sometidos a juicios de valor.* Se recomienda (i) incluir como un criterio económico evaluable a través de fórmulas las expediciones adicionales ofertadas y (ii) evaluar que no se produzcan solapamientos entre ellos y con los criterios económicos y de calidad.
- *Criterios económicos de adjudicación.* Se aconseja (i) justificar la reducción de su peso y los cambios en su composición; (ii) reconsiderar la presunción de anormalidad para adaptarlas a la realidad del sector y (iii) utilizar una fórmula lineal para las tarifas y compensaciones económicas (en vez de una en dos tramos).
- *Criterios de adjudicación basados en la calidad.* Se recomienda (i) reconsiderar la inclusión del criterio basado en la calidad percibida; (ii) valorar alternativas para considerar el uso de vehículos menos contaminantes (como el grado de emisiones) y posibles mejoras al uso de etiquetas medioambientales y (iii) establecer un plazo máximo para incorporar tanto los vehículos menos contaminantes como los vehículos con menor antigüedad.
- *Otros aspectos.* Se propone (i) considerar, en temas de intermodalidad, otros medios de transporte (metro, tranvía o ferrocarril) y (ii) justificar la necesidad y la proporcionalidad de la obligación de prestar atención al usuario presencial en una de las paradas principales, cuando existen otros canales disponibles.