

## **Consulta pública de la CNMC sobre el transporte interurbano de viajeros en autobús**

La Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), recoge entre las funciones de la institución la realización de estudios y trabajos de investigación en materia de competencia, así como informes generales sobre los distintos sectores económicos (art. 5.1.h)). En virtud de esta prerrogativa, el Consejo de la CNMC ha decidido abordar un estudio sobre las condiciones de competencia en el sector del transporte interurbano de viajeros en autobús.

Este estudio se encuadra en la Acción Estratégica 6.1 del Plan de Actuación de la CNMC para 2019 (análisis de sectores que tengan una contribución directa sobre el bienestar de los ciudadanos, como el transporte de pasajeros en todas sus modalidades).

### **¿Por qué realiza la CNMC un estudio sobre el transporte interurbano de viajeros en autobús?**

El autobús interurbano es uno de los medios de transporte más utilizado por los viajeros en España, teniendo una especial importancia para los usuarios de menor renta. Bajo el sistema concesional vigente en España, las empresas privadas de autobuses prestan el servicio en régimen de monopolio tras la obtención de una concesión administrativa que les permite prestar el servicio en exclusiva para unas determinadas rutas. Aunque este sistema puede haber mejorado la cobertura de la red de transporte, numerosos expertos y autoridades han detectado deficiencias que hacen necesario reevaluar el modelo actual.

El estudio realizará un análisis del modelo actual de concesiones estatales y autonómicas para la prestación de servicios de transporte interurbano de viajeros en autobús desde la óptica de la competencia y la regulación eficiente. Asimismo, se estudiarán las experiencias europeas de introducción de competencia en el mercado. A partir de estos análisis se extraerán una serie de conclusiones para mejorar las condiciones de competencia en el sector.

## **¿Cómo realizará la CNMC su estudio sobre el transporte interurbano de viajeros en autobús?**

El estudio comienza con esta fase de consulta pública donde se pretende recabar las opiniones de los principales actores del sector, incluyendo a los consumidores y usuarios del servicio, organismos públicos y reguladores del sector, operadores de servicios de transporte interurbano de viajeros en autobús, otros operadores de transporte y demás expertos y agentes interesados en el sector.

La siguiente etapa consistirá en el análisis de las contribuciones recibidas, así como el mantenimiento de contactos (a través tanto de reuniones como de posibles requerimientos de información) con algunos de estos agentes relacionados con el sector. Estas tareas se simultanearán con la elaboración interna del estudio, que la CNMC espera concluir en un plazo de 6-9 meses.

### **Reglas de participación en esta consulta pública**

Esta consulta pública es un proceso transparente y las aportaciones recibidas se tendrán en cuenta en la elaboración del estudio. Una vez respondidas las preguntas, en el último paso y antes del envío definitivo de la información, se pide a los participantes en la consulta pública los datos de contacto (e-mail y persona de contacto) y el nombre del particular o de la institución representada. Los datos de contacto (el e-mail y persona de contacto) se mantendrán confidenciales y no se publicarán en ningún caso. Pero el nombre del particular y de la institución representada se publicará junto a la respuesta, cuyo contenido será accesible íntegramente, salvo precisión en contrario por motivos de confidencialidad de cierta información, debidamente justificados.

Sólo es obligatorio responder a los campos marcados con un asterisco (\*). Al resto de preguntas de la consulta no es obligatorio responder, por lo que se invita a los interesados a centrar sus contribuciones en aquellos apartados donde cuenten con información más relevante, dejando las preguntas donde no se dispone de información o juicio sin contestar o con la opción NS/NC (“no sabe/no contesta”).

En las preguntas abiertas se establece una longitud máxima para la respuesta para asegurar la concisión de la misma, por lo que se recomienda incluir referencias o enlaces a documentación que ya sea

pública para aligerar la extensión en la medida de lo posible. Si se desea transmitir información adicional (como datos, pliegos de licitaciones, términos de contratos y concesiones, etc.) se puede enviar documentación adicional en formato electrónico (pdf, excel, word, etc.) a la dirección de correo electrónico [dp.estudios@cnmc.es](mailto:dp.estudios@cnmc.es) con el asunto "Estudio de autobús interurbano" (y expresando si la documentación facilitada se puede hacer pública junto a la respuesta a la consulta pública o no).

## **1. Su información**

¿En calidad de qué o en representación de quién participa en esta consulta pública?\*

Operadores de autobuses interurbanos

## 2. Justificación del interés del participante

Seleccione el ámbito geográfico de interés para el particular o institución representada (seleccione una o varias opciones)\*

- |  |  |
|--|--|
| <input checked="" type="checkbox"/> España                 | <input checked="" type="checkbox"/> Cataluña                   |
| <input checked="" type="checkbox"/> Andalucía              | <input checked="" type="checkbox"/> Extremadura                |
| <input checked="" type="checkbox"/> Aragón                 | <input checked="" type="checkbox"/> Galicia                    |
| <input checked="" type="checkbox"/> Principado de Asturias | <input checked="" type="checkbox"/> La Rioja                   |
| <input checked="" type="checkbox"/> Baleares               | <input checked="" type="checkbox"/> Comunidad de Madrid        |
| <input checked="" type="checkbox"/> Canarias               | <input checked="" type="checkbox"/> Región de Murcia           |
| <input checked="" type="checkbox"/> Cantabria              | <input checked="" type="checkbox"/> Comunidad Foral de Navarra |
| <input checked="" type="checkbox"/> Castilla-La Mancha     | <input checked="" type="checkbox"/> País Vasco                 |
| <input checked="" type="checkbox"/> Castilla y León        | <input checked="" type="checkbox"/> Comunidad Valenciana       |

Trayectos o rutas de especial interés para el particular o institución representada (máximo 4.000 caracteres)

Todo tipo de trayectos, rutas y servicios de transporte en autobús y autocar

Breve justificación del interés del particular o de la institución por el sector del transporte interurbano de viajeros en autobús (máximo 1.000 caracteres)\*

CONFEBUS es la Confederación Española de Transporte en Autobús, organización legitimada en la representación y portavocía de las empresas de autobús españolas, para renovar la imagen de éstas y aumentar su visibilidad en un sector que factura más de 5.900 millones de euros anuales, ocupa a más de 95.000 personas, con un total de 3.400 empresas y más de 44.000 vehículos que transportan anualmente más de 2.900 millones de viajeros (1 de cada 2 viajes en transporte público se realizan en autobús), con una red superior a los 75.000 kilómetros, y que comunican regularmente más de 8.000 núcleos de población a lo largo y ancho de nuestra geografía.

### **3. Valoración general del sector**

En España el transporte en autobús interurbano está sujeto a un sistema concesional, por el que las empresas privadas prestan el servicio en exclusiva, en ausencia de competidores para cada ruta en cuestión. Conforme a este sistema, las empresas compiten entre sí para obtener las concesiones, de forma que estas se adjudican a la empresa que ofrece las condiciones que mejor se adaptan a las establecidas por el pliego de licitación de la concesión.

La competencia entre empresas para obtener las concesiones pretende garantizar unas condiciones de servicio adecuadas para los usuarios. La empresa que resulta adjudicataria de la concesión (y opera por tanto la línea en exclusiva) ha de cumplir las condiciones a las que se ha comprometido para evitar que abuse de su poder monopolístico. Además, el sistema concesional busca asegurar el transporte en autobús entre localidades que no tendrían un interés comercial para las empresas privadas en un mercado libre. Al agruparlas con las líneas con interés comercial, el coste de prestar servicio en estas líneas se repartiría entre los usuarios de unas y otras (los beneficios obtenidos en las rutas con interés comercial pueden destinarse a cubrir las rutas deficitarias).

Sin embargo, bajo el sistema actual son las administraciones públicas las que deciden qué rutas se van a cubrir, con la desventaja de que sus decisiones podrían no responder a las necesidades reales de los usuarios. A su vez, el precio pagado por los usuarios de líneas con interés comercial sería mayor que el precio de un mercado libre, al financiar el coste adicional del transporte en rutas o áreas sin interés comercial.

Por otra parte, la CNMC y algunos expertos y autoridades que han estudiado el sistema concesional han detectado irregularidades en su funcionamiento. Estas deficiencias podrían dificultar la competencia entre empresas, favorecer a los anteriores concesionarios, y perjudicar al usuario, en forma de mayores precios y/o de una menor calidad del servicio.

Ante las dificultades asociadas a la gestión administrativa de las concesiones, otros países europeos permiten que más de una empresa de autobuses opere la misma línea. Por su parte, en aquellas rutas que no ofrecen un interés comercial para las empresas privadas el servicio se financia mediante subvenciones de las administraciones públicas.

**Expresa su valoración sobre estas cuestiones (donde “0” significa “muy en desacuerdo” y “5” significa “muy de acuerdo”)**

En líneas generales, la organización estatal o autonómica de las rutas de autobús responde a la demanda de transporte interurbano

Los servicios de autobús interurbano están suficientemente conectados con otros servicios de transporte de viajeros (por ejemplo, ferrocarril, avión, autobús urbano, metro...).

4

El autobús interurbano ofrece servicios menos competitivos que otros medios de transporte

0

La existencia de varias empresas ofertando sus servicios sobre las mismas líneas mejoraría la competitividad del autobús frente a otros medios de transporte

0

La financiación del transporte en rutas o áreas sin interés comercial para las empresas:

Debería recaer sobre el conjunto de usuarios del transporte interurbano, agrupando las líneas rentables y no rentables de forma que el coste se reparta entre los viajeros.

Debería recaer sobre el conjunto de los contribuyentes, subvencionándose con cargo a los presupuestos de las administraciones públicas.

NS/NC

Si lo desea, puede proveer comentarios adicionales a sus respuestas anteriores (máximo 4.000 caracteres)

La actual organización del mercado español de transporte interurbano regular en autobús y autocar permite dar un servicio competitivo y con competencia de alta calidad, pero a precio muy asequible a la vez que asegura a un tiempo garantizar la cohesión territorial de un país extenso y con orografía difícil a un bajo coste para las administraciones públicas (en el caso del Estado ese coste es cero y en el de las Comunidades Autónomas resulta muy pequeño en relación con el que supondría atender los tráficos de zonas rurales sobre la exclusiva base de subvencionar su falta de rentabilidad).

Todo ello es gracias a que el sistema se equilibra y es suficientemente atractivo y rentable para las empresas privadas que asumen el servicio. Con ello se consigue tener la red más tupida y eficiente de transportes de viajeros en autobús de toda Europa que conecta diariamente más de 8.000 poblaciones y donde prácticamente no hay ningún núcleo de población con más de 50 habitantes que no sea atendido al menos por una línea interurbana de autobuses.

Asimismo, esto es remarcable en un contexto de singularidad habitacional española donde más de la cuarta parte de nuestra población se concentra en sólo dos Comunidades Autónomas (Madrid y Cataluña) y la población se encuentra muy concentrada en una única ciudad (Aragón) o en un reducido número de ciudades (Castilla y León, Castilla-La Mancha, Extremadura,

Andalucía o Asturias) en el resto de Comunidades, además de contar con una muy baja densidad de población en gran parte de la España rural.

El sistema concesional español de transporte interurbano en autobús y autocar es clave para garantizar el derecho a movilidad y la accesibilidad universal en nuestro país, así como permite que este modo sea clave para atender la demanda de movilidad de colectivos con menor acceso, como los jóvenes, mayores y personas con movilidad reducida desfavorecidos y tenga un carácter estratégica para la cohesión y el equilibrio territorial en un contexto de pérdida de población en gran parte del país. Así, el transporte autobús supone el 50% de los viajes interurbanos en transporte colectivo en nuestro país y es el modo que menores externalidades negativas ofrece (CONFEBUS, 2019).

En España todos los servicios de transporte regular interurbano en autobús y autocar se encuentran sometidos a obligaciones de servicio público y son prestados por empresas privadas a las que se adjudicó el pertinente contrato de servicio público por vía de licitación. La filosofía sobre la que se asienta el sistema español es la de combinar en un mismo contrato tráficos rentables con otros que claramente no lo son, de tal forma que la rentabilidad conseguida en la explotación de los primeros compense la falta de rentabilidad de los segundos.

Los contratos de servicio público de transporte de viajeros en España son, mayoritariamente, lineales aunque también, en algunos casos, existen contratos zonales. Pero en todos los supuestos presuponen la prestación en red de una serie de tráficos de los que una parte significativa no podría ser explotada de forma separada bajo criterios de rentabilidad empresarial.

Así, se consigue que los servicios de transporte se presten a una tarifa media asequible para todos los usuarios (incluidos los que se desplazan en los tráficos no rentables), en unas condiciones de calidad y seguridad únicas, pero que sólo pueden exigirse sobre la base de la inclusión de tráficos rentables, y con un bajísimo coste presupuestario para la Administración en términos de compensación dineraria o fiscal por las obligaciones de servicio público impuestas al contratista.

La clave, junto a la integración en red de tráficos de distinta calidad en un mismo contrato, es la exclusividad temporal que se garantiza al contratista en la prestación del servicio de transporte regular de los viajeros de uso general en dichos tráficos. Evidentemente, si ese operador hubiera de competir con otros en la prestación de los tráficos rentables, éstos dejarían de actuar como compensación de los no rentables incluidos en el contrato.

El cambio de ese modelo de prestación del transporte regular, basado en su consideración como servicio público en todos los casos y en la exclusividad como principal forma de compensación de las obligaciones de servicio público impuestas en cada contrato, obligaría a modificar toda la política de movilidad sobre la que se sustenta nuestra red de transportes, caracterizada desde hace mucho tiempo por un alto nivel de eficacia y calidad.

Pero es cierto que la organización de estos servicios está condicionada por la distribución irregular de la población. Por ello, los mapas concesionales de todas las administraciones deben coordinarse y consensuarse. Asimismo, deben desarrollarse nuevos mapas concesionales para el transporte en autobús y autocar que han de suponer una mejora respecto a la situación actual, permitiendo la reorganización y modernización de muchos itinerarios, especialmente en aquellos territorios que acusan menor demanda, y fortaleciendo aquellos donde ahora existe mayor presión poblacional, con nuevos desarrollos de transporte a la demanda.

España es el segundo país de la Unión Europea donde los usuarios valoran mejor sus servicios regulares de transporte en autocar con un 83% de nivel de satisfacción (Eurobarómetro, 2017). Asimismo, los usuarios evalúan positivamente la calidad de los servicios regulares de ámbito nacional con una puntuación de 7,14 / 10 según las encuestas de Ministerio de Fomento. Los precios de los billetes del autobús y autocar interurbano son muy competitivos en España, valorándose especialmente su estabilidad tarifaria en momentos de alta demanda como puede ser en los períodos vacacionales o festivos, según indican los resultados del estudio de precios para la vuelta a casa por Navidad realizado por el buscador internacional de autobuses CheckMyBus. Igualmente, el sector del transporte regular interurbano en autobús y autocar goza en España de muy buenas estadísticas en materia de seguridad vial (cero víctimas en 2019) y de un modelo social y de relaciones laborales que ha logrado aportar mayores niveles de empleo de calidad, mejoras retributivas, estabilidad laboral e impulsos cualitativos en el respeto de las normas que garantizan altas tasas de seguridad para los usuarios (<http://www.confibus.org/publicaciones/ver/1961/confibus-ccoo-y-ugt-defienden-el-sistema-espanol-de-transporte-publico-en-autobus>).

España cuenta con la flota de autocares más joven de Europa y es que, gracias al control de la Administración sobre la oferta, el sistema concesional permite y garantiza que haya vehículos más nuevos prestando servicios en el mercado que los que permitiría un sistema liberalizado (Steer Davies Gleave, EU Coach Market 2016). Todo ello sin olvidar que, con un sistema de servicios basado en la contratación pública, la Administración puede exigir en sus pliegos los vehículos más medioambiental y eficientemente energéticos que existan (algo que sería más difícil que ocurriera si se deja el 100% a la libre iniciativa del mercado).

España está también a la vanguardia europea en el desarrollo de soluciones y servicios de transporte interurbano conectados con otros modos de transporte. De hecho, la Comisión Europea organizó una jornada de trabajo sobre este asunto el 19 de noviembre de 2018 donde se identificó el mercado español del autobús como ejemplo de buena práctica <https://ec.europa.eu/transport/themes/logistics/events/2018-year-multimodality-travel-information-planning-and-ticketing> en

No obstante y dada la enorme heterogeneidad en la demanda de movilidad entre origen y destino, para lograr la correcta operatividad del sistema del transporte aun se precisa de una mayor integración entre los distintos modos de transporte, a través de redes que mantengan una continuidad física y operativa, y que garanticen una adecuada coordinación entre carreteras, ferrocarriles, puertos y aeropuertos.

En el transporte de viajeros es necesaria una buena coordinación física, de servicios (con facilidad de accesos y movilidad, coordinación de horarios) y tarifaria entre los distintos modos de transporte. Para ello, infraestructuras que fomenten la intermodalidad, como los intercambiadores y estaciones -sobre todo para el transporte urbano-interurbano- es primordial, ya que facilita un punto de coincidencia de los diferentes modos bien sea en el centro de la ciudad o en la periferia. Para ello, es clave determinar los puntos estratégicos para la instalación de los intercambiadores y estaciones necesarias para articular la movilidad de la ciudad de un modo eficiente, facilitando un buen acceso al sistema de movilidad público para alcanzar el destino deseado con el menor número de etapas.

Igualmente, apostar por una liberalización de servicios puede tener sentido cuando se busca otorgar mayor poder a la iniciativa privada y aumentar exponencialmente la cuota de usuarios de un modo de transporte. Sin embargo, la media en la UE es llevar algo menos de 13 personas por autobús (12,9 viajeros por autobús según la agencia Europea del Medio Ambiente), cuando la media en España es del doble (26 personas). Todo ello sin olvidar que cuando la Comisión Europea ha considerado la liberalización de estos servicios a escala de la UE, sus evaluaciones de impacto han explicitado que el mercado español estaba muy bien desarrollado y el impacto de la propuesta para crear más servicios y ganar dinero sería mínimo (un muy pequeño potencial crecimiento del 0,5 % desde 2017 hasta 2030 según recoge la página 40 de la evaluación de impacto SWD(2017) 358 final que acompañaba a la propuesta de modificación del Reglamento CE nº 1073/2009).

En todo caso y desde el punto de vista medioambiental, no se trata de aumentar el número de autobuses/servicios en la carretera sino de conseguir más viajeros en los autobuses. Si en España llevamos de media 26 viajeros por autobús y liberalizar implica distribuir esos 26 viajeros en más autobuses en la carretera, entonces corremos el riesgo de socavar las menores externalidades negativas que este modo ofrece.

Países como Francia y Alemania - basados en una red ferroviaria muy importante y con una capilaridad mucho mayor que la española (15.947 kms de Red Ferroviaria frente a los 29.901 kms en Francia y 41.896 en Alemania)- han liberalizado su mercado de transporte interurbano en autocar para terminar generando situaciones de monopolio u oligopolio, teniendo un efecto sobre los precios, incrementándose las tarifas, provocando la reducción de servicios y mermando su calidad, así como las condiciones laborales del empleo (<http://www.confibus.org/publicaciones/ver/2565/un-analisis-revela-las->

consecuencias-negativas-de-liberalizar-los-servicios-del-autobus-en-francia-y-en-alemania).

#### **4. Otras cuestiones. Problemas específicos de competencia**

Tanto la propia CNMC como algunos expertos y autoridades que han estudiado el sistema concesional han detectado elementos que dificultan la competencia entre empresas para obtener concesiones de autobús interurbano. Los retrasos en la publicación de nuevas convocatorias para cubrir las concesiones caducadas, los problemas identificados en la redacción de los pliegos y su judicialización, son factores que han retrasado la introducción de competencia por el mercado de concesiones. Esto, a su vez, favorece a las antiguas titulares de las concesiones, dificulta la entrada de nuevas empresas, y perjudica a los usuarios del servicio.

**Expresa su valoración sobre estas cuestiones (donde “0” significa “muy en desacuerdo” y “5” significa “muy de acuerdo”)**

El sector del autobús interurbano presenta problemas específicos de competencia

0

La gestión actual del sistema concesional favorece a las empresas titulares de las concesiones

0

Se realiza un uso indebido de los instrumentos de gestión administrativa para extender la duración de las concesiones y postergar su licitación mediante un procedimiento competitivo

0

Existe un problema de concentración excesiva del sector en unos pocos operadores

0

Los operadores de menor tamaño y los nuevos operadores tienen dificultades para cumplir con los requisitos de solvencia y experiencia de los pliegos

0

La gestión privada de las estaciones por operadores de autobús interurbano dificulta el acceso de otros operadores al mercado

0

Si lo desea, puede proveer comentarios adicionales a sus respuestas anteriores (máximo 4.000 caracteres)

El sector español del autobús interurbano no presenta problemas específicos de competencia. La organización del mercado español de servicios regulares interurbanos está basado en la competencia regulada, a través de un sistema de contratos de servicio público gestionados por medio de concesiones. Se trata de un modelo plenamente ajustado al Derecho de la Unión Europea que permite disponer de un sistema de movilidad sumamente capilarizado -es el único medio de transporte que llega a todas las localidades- con más de 1.500 líneas y unos precios muy económicos que aseguran la movilidad de toda la población y contribuyen a la cohesión y vertebración territorial.

Como ya indicase la Comisión Europea en su comunicación al Parlamento Europeo de fecha 15 de abril de 2019 ante la Petición Nº 0982/2018, las autoridades españolas han organizado procedimientos de licitación para la adjudicación de nuevas concesiones que han sido impugnados en los tribunales y ello ha conllevado prorrogas para la continuidad del servicio para así evitar que las poblaciones se vean gravemente perjudicadas si se deja de prestar el servicio. Como ha especificado la Comisión, la competencia entre operadores por la prestación de los servicios públicos se garantiza en el marco de los procedimientos de licitación, al igual que el derecho de las partes implicadas a defender sus derechos ante la justicia.

Además, debe significarse que el sistema español no implica discriminación de la empresa que aspira a contratar con la Administración. Los contratos se adjudican mediante licitación abierta, a la que puede concurrir cualquier empresa europea, que únicamente estará obligada a cumplir en España las exigencias señaladas por el Reglamento 1071/2009 si finalmente resulta la adjudicataria del contrato y, como consecuencia, ha de comenzar a prestar efectiva y habitualmente servicios de transporte interior de viajeros en España. Tampoco cabe dudar de que el sistema de adjudicación de los contratos, ajustado a las previsiones de la reglamentación comunitaria y la legislación española, garantiza una fuerte competencia por el mercado. El número de empresas que han concurrido a la adjudicación de los últimos 28 contratos convocados por el Ministerio de Fomento ha sido, en general, suficientemente plural (una media de 5 empresas por contrato), cuyas ofertas eran, además, fuertemente competitivas con una bajada media respecto a la tarifa de salida que se establecía en el pliego del concurso de un 26,70% y un incremento del 43,86% en el número de expediciones sobre los inicialmente señalados en aquél, sin contar otras mejoras en términos de calidad de los vehículos o de servicios complementarios a los viajeros. Todo ello sin olvidar que los supuestos de adjudicación directa de contratos previstos por la normativa española son mucho más tasados que los que marca la reglamentación europea.

Asimismo, no existe una situación de oligopolio en la adjudicación de contratos de servicio público puesto que la media nacional es inferior a dos contratos por

empresa contratista. Existen más de 1.400 contratos de concesiones en España y casi 1.000 concesionarios. La empresa media española de autobuses tiene 13 vehículos y hay 3.300 empresas operando en el país. En el segmento del regular interurbano los 10 principales operadores tienen una cuota de mercado ligeramente superior al 30% (DBK, 2017).

El mercado español tampoco presenta problemas de competencia con la gestión y el acceso a estaciones de autobuses. El gestor de la estación de titularidad pública está obligado a permitir el acceso de la empresa interesada salvo por falta de capacidad de la estación, cuyos precios son públicos y controlados por la propia Administración.

## 5. Envío de la respuesta

Nombre completo del particular o de la institución representada (se publicará junto a la respuesta)\*

Persona de contacto (se mantendrá confidencial)

E-mail de contacto (se mantendrá confidencial)\*