

Regulación y competencia en el transporte público de viajeros por carretera: reflexiones y análisis para un modelo sostenible

OPINIÓN DEL IEE

Octubre 2024



Regulación y competencia en el transporte público de viajeros por carretera: reflexiones y análisis para un modelo sostenible



INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS

El presente Informe ha sido elaborado por el Instituto de Estudios Económicos (IEE), bajo la dirección de Gregorio Izquierdo Llanes, junto con el Servicio Técnico del IEE, al que pertenecen Elena Herrera González del Peral, María Higuera Callejo y Marta Meler Tarlowski, con la coordinación de Carlos Ruiz Fonseca. Este Informe no hubiera sido posible sin la valiosa colaboración prestada por el investigador asociado José Antonio Magdalena Anda.

© 2024 INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS
C/ Príncipe de Vergara, 74, 6.ª planta • 28006 Madrid
Tel.: 917 820 580
iee@ieemadrid.com
www.ieemadrid.es

Maquetación: D. G. Gallego y Asociados, S. L.
gallego@dg-gallego.com

Octubre 2024

Documento digital PDF

Se autoriza la difusión por terceros de esta publicación, de forma total o parcial, siempre y cuando quede reflejado inequívocamente que la autoría de la misma es del Instituto de Estudios Económicos. En este caso, rogamos que nos envíen una copia de la referencia al IEE.

Índice

RESUMEN EJECUTIVO	5
--------------------------------	---

REGULACIÓN Y COMPETENCIA EN EL TRANSPORTE PÚBLICO DE VIAJEROS POR CARRETERA: REFLEXIONES Y ANÁLISIS PARA UN MODELO SOSTENIBLE	13
--	----

1. La intervención pública del transporte	13
2. Evolución de la regulación del transporte interurbano por carretera en España.....	14
3. La política común de transporte y el transporte interurbano por carretera.....	16
3.1. La misión de interés general o de servicio público	18
4. Regulación vigente del transporte interurbano por carretera	19
4.1. El Reglamento (CE) n.º 1370/2007.....	20
4.2. La normativa española	21
5. Aproximación al sector español del transporte interurbano de viajeros en autobús.....	22
6. La demanda del transporte interurbano en España: nivel de satisfacción del usuario.....	28
7. Experiencias de transición al modelo de competencia en el mercado: más sombras que luces.....	35
7.1. El caso alemán	39
7.2. El caso francés	41
7.3. Consideraciones críticas: riesgos inherentes al cambio de modelo.....	46
8. Las carencias del modelo concesional español y las propuestas de mejora.....	50
8.1. Propuestas de mejora	52
9. Conclusiones.....	52
Referencias bibliográficas	56
Fuentes institucionales.....	59



Resumen Ejecutivo

En 2005 la revista del Instituto de Estudios Económicos publicó una colección de ensayos sobre competencia y regulación en el transporte de viajeros en España, ante la cercanía del vencimiento (y esperada renovación) de numerosas concesiones de servicios por autobús y la propuesta por la Comisión de lo que acabaría siendo el **Reglamento (UE) 1370/2007, regulador de los servicios públicos de transporte por ferrocarril y autobús**. Transcurridos casi veinte años, la experiencia acumulada y, sobre todo, el cambio en el paradigma del transporte, hacia la movilidad sostenible, aconsejan **evaluar y analizar**, con espíritu crítico y ánimo constructivo, **el vigente modelo de transporte interurbano por autobús en España, sus logros y carencias, y las posibilidades de mejora**.

La primera regulación moderna del **transporte por carretera** data de julio de **1924**, así que se acaban de cumplir cien años desde que la Administración española consideró necesario establecer un marco regulador que garantizase unos servicios de transporte absolutamente imprescindibles para el desarrollo económico y social del país. Es un hecho notorio que el transporte no solo desempeña una función instrumental esencial para otros **sectores industriales y económicos**, sino también para la adecuada **vertebración territorial del país** y para **facilitar servicios básicos** a la ciudadanía (accesibilidad a los servicios esenciales, desplazamientos laborales y por motivos personales, etc.).

El sector del transporte de viajeros por carretera en particular, y específicamente el **transporte por autobús**, presenta, además, unas características y singularidades que, históricamente, han dado lugar a un **modelo de gestión fuertemente intervenido por los poderes públicos** (a todos los niveles, estatal, autonómico o regional y local).

Empíricamente está contrastada la existencia de **fallos del mercado** y de **externalidades** (congestión, siniestralidad, contaminación, etc.) que, **bajo un escenario de ausencia regulatoria o competencia irrestricta, provocarían un deterioro en la calidad de los servicios y falta de cobertura del territorio** (determinadas rutas no serían atendidas al no existir incentivos económicos suficientes), generándose un fenómeno de **competencia destructiva** (por el juego de las economías de escala y de densidad), expulsándose unos operadores a otros, **hasta alcanzar una estructura de mercado monopolística**.

Ello explica que, en ciertos sectores, por ejemplo, en el **transporte urbano**, la solución idónea suele ser la **prestación por un solo operador público**, mientras que, tradicionalmente, **en otros ámbitos, como el transporte interurbano, se ha optado por modelos de competencia regulada**.



En estos escenarios, o mercados, **la misión principal de las Administraciones consiste en garantizar la prestación de unos servicios de transporte en unas condiciones mínimas de calidad, accesibilidad y seguridad**. No es fácil garantizar la cobertura de servicio en un país como España, con un gran territorio y una dispersión poblacional elevada (a modo de ejemplo, la Comunidad Autónoma de Castilla y León es más grande que Portugal, pero con una densidad de población del 25%). Para satisfacer esa necesidad social **el modelo ensayado y vigente es el conocido como modelo concesional**, revisado y criticado en numerosas ocasiones desde mediados del siglo pasado.

Debe señalarse que **este modelo es plenamente compatible con la Política Común de Transporte de la Unión Europea, cuyos objetivos son facilitar y asegurar la prestación de unos servicios de transporte de viajeros seguros, eficaces y de alta calidad mediante una competencia regulada dentro del mercado interior**. Esa política común reconoce la existencia de **externidades negativas del transporte** y se propone atajarlas y reducirlas, en línea con otras políticas ambientales, sociales y estratégicas. A tal fin, **se permite la intervención administrativa sobre el transporte a través de la técnica del servicio público**, entendido este en sentido amplio. Lo que prima es la satisfacción del interés general a tutelar, reconfigurándose la noción de los servicios públicos bajo una perspectiva funcional, pasando a operar con los denominados **Servicios de Interés Económico General**.

Por tanto, queda establecida y reconocida la **potestad de las Administraciones para organizar sus sistemas de transporte, interfiriendo en la actividad privada del sector, limitándola, pero sin excluir la competencia sino dando lugar a una «competencia regulada»**.

Resulta ocioso recordar que, desde la perspectiva comunitaria, **es irrelevante que los servicios públicos sean operados por empresas públicas o privadas** (principio de neutralidad). La garantía de la misión de interés público se superpone a la normativa de competencia. Lo relevante será entonces **garantizar un estándar mínimo de competencia y ello puede lograrse a través del conocido mecanismo de la competencia *ex ante* o *por* el mercado en lugar de la competencia *en* el mercado**. Cuestión distinta será la eficacia del sistema que se adopte, lo que justifica estudios como el presente.

El régimen jurídico vigente del transporte interurbano por autobús lo conforman, básicamente, el **Reglamento (CE) n.º 1370/2007** del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera, y la **Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres de 1987 (LOTT)**. Dada la primacía del derecho de la UE destacamos los dos ejes esenciales del marco regulador vigente: de una parte, **la vertebración de la gestión de los servicios de viajeros en autobús a través de la figura de un contrato de servicio público** con un régimen muy específico (duración máxima, exclusividad, control de las compensaciones, etc.); de otra parte, que la adjudicación de ese contrato se realice mediante un **procedimiento abierto que permita la concurrencia de competidores**. Respecto del contenido del contrato, **se permite agrupar servicios que cubran los costes y servicios que no los cubran**, así como la imposición de estándares de calidad específicos para licitar los servicios.



En cuanto al ordenamiento jurídico español, la citada **LOTT y su Reglamento otorgan un gran protagonismo a la iniciativa pública respecto a los servicios regulares permanentes de uso general (líneas regulares) y de uso especial (transporte de escolares y de trabajadores)**. De esta manera, **la Administración diseña la red de tráficos posibles**, determinando las frecuencias, paradas y demás condiciones de las rutas y del servicio a cubrir por el concesionario. Como no podría ser de otra manera, la legislación española se ajusta a los dictados del Reglamento comunitario en tanto que **permite la agrupación de servicios rentables con deficitarios en el ámbito objetivo de las concesiones**, algo característico ya de nuestro modelo patrio.

Hasta aquí nos hemos movido en el marco teórico y regulatorio, por lo que resulta necesario abordar y conocer la estructura y situación actual del propio sector, del **mercado de transporte interurbano de viajeros en España**. A tal fin hemos recabado datos e información lo más precisa posible de las distintas fuentes oficiales y académicas disponibles (INE, Observatorio de Transporte y Logística de España, Observatorio del Transporte por Carretera de Viajeros, Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), Fedea, etc.).

La primera evidencia que surge es la **mayor y destacada importancia del transporte por autobús en España frente al resto de los países de nuestro entorno**. Ello es debido a varios factores, entre otros, su elevada **capilaridad** (8.132 poblaciones atendidas) con una cobertura territorial **muy superior al modo ferroviario** que no puede competir en determinados servicios y áreas geográficas. **La cuota modal del autobús acapara un porcentaje muy importante del total de los desplazamientos y esta es muy superior a la que registran otros países europeos, como Francia y Alemania**. De hecho, **atendiendo al número de viajeros/km, el autobús, en nuestro país, mueve, a través de concesiones, un número superior (34,7 viajeros/km) al que se realiza en Alemania (12,7 viajeros/km) y Francia (7,6 viajeros/km)**. Esta característica es reconocida desde hace años tanto por la Comisión Europea como en diversos estudios, considerándose que **el modelo concesional español es un modelo singular de éxito, especialmente idóneo para las necesidades del país**.

Considerando el transporte terrestre en su conjunto, **el autobús y el ferrocarril son los dos modos protagonistas, interactuando y presentando cierta complementariedad intermodal**. Considerando los datos para 2023, **en trayectos de cercanías el autobús y el ferrocarril compiten de igual a igual** (48,8% y 51,2% respectivamente), mientras que **el autobús supera al ferrocarril en la media distancia (un 82,1%), y este último destaca y lidera en la larga distancia**. Si descendemos al reparto modal en el transporte colectivo, el **autobús interurbano acapara una cuota del 52% del total de desplazamientos** con más de 788 millones de pasajeros en el ejercicio 2023.

En cuanto a la **estructura empresarial del sector de transporte interurbano** (la oferta), se caracteriza por su **atomización**, con miles de empresas en su mayoría pymes, muchas de ellas titulares de una sola concesión administrativa y con un reducido parque móvil. Atendiendo a los datos más actualizados, el sector cuenta con **más de 2.700 empresas**, pymes en su inmensa mayoría. **Estas empresas tienen, en promedio, 16 autobuses por empresa**, cuya estructura



de costes se caracteriza por el destacado peso de los **costes laborales, de energía (combustible) y de amortización-mantenimiento**. Hay **1.400 concesiones de transporte interurbano en autobús, operadas por 650 empresas distintas, esto es, una media de 2,15 concesiones por empresa**. Existen, es cierto, varios **grupos empresariales de gran implantación, pero sin duda alguna es sector con un elevado nivel de competencia efectiva**.

Por el lado de la **demanda**, el perfil medio de los usuarios consiste en viajeros de **renta media-baja**, muchos de los cuales no disponen de vehículo particular, pero con gran heterogeneidad en sus circunstancias personales. Es habitual enfatizar el peso de que el **factor precio** tiene en la decisión del usuario. **En España, este factor queda determinado, en su evolución, por su estabilidad, certidumbre y predictibilidad en cuanto a las tarifas de autobús se refiere**, a diferencia de otros países donde se aplican sistemas de *yield management* y cuya evolución queda determinada en función de la antelación o de la fecha en la que opere el servicio suponiendo un mayor o menor precio. Junto a lo anterior, numerosos estudios y la experiencia acumulada demuestran que otros factores son igualmente importantes: la **existencia o no de alternativas modales** (ferrocarril, principalmente), el **tiempo** (frecuencia, horarios, duración del trayecto) y la **conexión** con otros servicios de autobús u otros modos. Una programación de horarios y frecuencias adecuada, junto con las posibilidades de conexión, pueden relegar a un segundo término la importancia del precio (el cual, además, está regulado por criterios sociales). Todas estas variables explican el éxito del transporte por autobús en España, más allá de las políticas tarifarias.

Por otra parte, a efectos de valorar el desempeño del modelo concesional es relevante considerar el **grado de satisfacción de los usuarios**. Para ello contamos con **encuestas de calidad**, tanto a nivel estatal como comunitario, que acreditan un alto grado de satisfacción. Si atendemos a los últimos Eurobarómetros disponibles (2017 y 2024) **el 83% de los usuarios españoles valoran el sistema de transporte interurbano por autobús como bueno o muy bueno**; un porcentaje significativamente superior a los niveles declarados en Alemania (73%) y Francia (60%), países que abrieron al mercado libre sus servicios en 2013 y 2015. También es destacable que, **en España, el 93% de los usuarios indicó no haber tenido interrupciones del servicio**, frente al 76% de Alemania y el 74% de Francia, países, estos últimos, con el mayor número de quejas por retrasos superior a una hora y media.

Podemos concluir que **el sector español del transporte interurbano por autobús se caracteriza por una gran cobertura territorial y un alto grado de satisfacción de los usuarios, cubriendo de una forma especialmente eficiente unas necesidades sociales que otros modos (como el ferroviario o el aéreo) no pueden atender dada la estructura territorial y distribución poblacional de España. El sistema concesional español funciona** y es, ciertamente, singular por las razones anteriormente expuestas.

Ello no obsta para haber constatado varias **áreas de posible mejora** –algunas relevantes como la referente a la política de renovación de las concesiones– que aconsejan una revisión y unos cambios imprescindibles.



En este sentido, desde hace unos pocos años se ha introducido en el debate una **propuesta de modificación del marco regulatorio del transporte interurbano de viajeros por autobús, en España, basada en una desregulación ilimitada, en una quiebra o restricción del modelo concesional, excluyendo del mismo a determinadas categorías de rutas que quedarían abiertas al juego irrestricto de la competencia, sin derechos de exclusividad ni compensaciones de ningún tipo**. Esta propuesta se basa, o se apoya, en **extrapolar las experiencias habidas en países de nuestro entorno, sobre todo en Alemania y Francia**. El principal argumento utilizado para esta propuesta de cambio de modelo es una **supuesta y previsible reducción de las tarifas para los usuarios** que conllevaría **un cambio estructural del modelo de gestión actual**.

Hemos procedido, en consecuencia, a analizar **las bondades y los riesgos de tal propuesta reformadora**, actualizando, en la medida de lo posible, los datos disponibles, así como una **lectura crítica de las fuentes y estudios en que se apoya**. El resultado ha sido la **constatación de una serie de efectos no deseables y riesgos relevantes que aconsejan, cuando menos, cierta prudencia a la hora de considerar esa tesis desreguladora**.

Para empezar, **los análisis comparados examinados eluden, o no se pronuncian, sobre las evidentes diferencias geográficas, sociales y económicas entre los países considerados**. La actividad del transporte opera y depende de factores muy específicos: población y territorio. Por tanto, **la distribución de la población sobre el territorio y la red de infraestructuras del transporte existente no solo condicionan, en grado sumo, el diseño de la red de transporte sino también su modelo de gestión**. Parámetros tales como **densidad de población, dispersión geográfica y redes de carreteras y de ferrocarril existentes son de obligada consideración**, pues una alternativa viable en un país puede resultar impracticable en otro. En nuestro estudio hemos identificado, claramente, las **divergencias en población, densidad y territorio, así como en la presencia de infraestructuras alternativas de transporte como es la red ferroviaria, entre España, Alemania e Italia a la hora de abordar la red de transporte por autobús**.

La fortaleza del sector español reside en su alta cobertura territorial, su capilaridad, prestando servicios allí donde ni el ferrocarril ni el avión pueden llegar. Esto supone que –a diferencia de los mercados francés y alemán– **no existe una competencia intermodal plena, sino solo limitada a ciertas rutas entre grandes núcleos urbanos que cuentan con una red ferroviaria y unos servicios operativos de cercanías, media y larga distancia**, sobre todo los tráficos de alta velocidad. **El usuario medio alemán o francés dispone de alternativas modales que no pueden ofrecerse al español**.

A mayor abundamiento, **el análisis sosegado de la experiencia alemana y francesa pone de manifiesto la producción de ciertos efectos claramente negativos que, de trasponerse en España conducirían a una distorsión y a un empeoramiento del sistema de transporte**. Podemos clasificar esas deficiencias en tres categorías:



- a. **Eliminación o gran restricción de la competencia intramodal.** En Alemania el operador dominante (FlixBus) acapara el 85% del mercado, mientras que, en Francia, se ha generado un duopolio en el que dos empresas se reparten el 99% del mercado francés (FlixBus 66% y BlaBlaCar 33%). Un fenómeno que se ha reproducido en otros países como el Reino Unido, Suecia o Noruega.

Este resultado choca frontalmente con la estructura empresarial española, con miles de pymes que o bien serían expulsadas del mercado o sometidas a la posición de dominio de un operador. Se han identificado estrategias comerciales muy agresivas del operador en trante en Alemania y Francia (los mismos grupos internacionales que se han posicionado para entrar en España), basadas en **políticas de precios a la baja y absorción o expulsión de competidores.** El riesgo de destrucción del tejido empresarial conduciría a una **disminución efectiva del número de operadores.**

Desde luego, si la desregulación (o «apertura del mercado» como eufemísticamente se denomina a veces) conduce a situaciones de monopolio u oligopolio, reduciendo significativamente el número de operadores, **estaríamos generando un fenómeno de competencia destructiva que es justo el escenario por evitar a la hora de remodelar cualquier sector regulado.** Parece que **este es el resultado, en términos de elevación de precios, reducción de conexiones y menor demanda de este tipo de servicios, que se desprende del análisis realizado, tanto en Alemania como en Francia,** más adelante.

- b. **Reducción de rutas y frecuencias, y la concentración de servicios en las rutas más rentables.** Un riesgo más que probable de que la simple desregulación del mercado conduciría a una automática **reducción de la cobertura territorial** (así se reconoce, incluso, en el informe de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia [CNMC] 2022).

Este efecto, claramente perjudicial para el usuario y para la vertebración social y territorial, daría lugar, y así lo suelen defender, a un **sistema dual: una red sostenida por el erario público, mediante el pago de compensaciones por las obligaciones de servicio público, y una red comercial sujeta a las políticas más o menos agresivas de los nuevos entrantes.** En términos coloquiales la desregulación persigue un «descreme» del mercado, es decir, **la captación o trasvase de las rutas rentables con exclusión o marginación de los tráficos deficitarios.**

Ahora bien, esta solución, que se quiere defender como «asumible», **soslaya el carácter sistémico del transporte, especialmente el terrestre. Un cambio de modelo tal implica, automáticamente, una alteración radical del sistema existente en su conjunto. La red de transporte no es una mera agregación de rutas, sino que responde a unas necesidades y realidades, territoriales y sociales.** Habría que **rediseñar el conjunto de redes,** tanto a nivel estatal como autonómico, para compensar y paliar la disminución de conexiones y frecuencias **hasta entonces garantizadas por el modelo concesional.** La solución o reforma del modelo no consiste solamente en calcular el coste de las nuevas obligaciones de servicio público, sino **repensar la configuración de la red** remanente.



- c. Finalmente, otros de los riesgos advertidos es que **no solo no está garantizada una reducción de precios, sino que, muy probablemente, puede disminuir la frecuencia y la calidad del servicio desregulado**, que quedará al albur del operador dominante. Puede suceder que, **bajo una apariencia de menores tarifas, se encubra un incremento real de precios** ante la disminución de frecuencias y calidad del servicio.

Sentado lo anterior, y **aun cuando desaconsejemos una desregulación del sistema de transporte interurbano por carretera**, lo cierto es que el análisis del funcionamiento del sistema español revela varias **deficiencias** que se vienen alargando en el tiempo y cuya solución debe abordarse. Las principales deficiencias del mercado español pueden resumirse, a nuestro juicio, en las siguientes:

- i. **Ausencia de renovación de las concesiones caducadas y reiteración de prórrogas «excepcionales» de otras.** Son bien conocidas las vicisitudes habidas en el sistema concesional español de las líneas de transporte interurbano, donde buena parte de las concesiones de servicios regulares caducaron y siguen caducadas o se prorrogan mucho más allá de lo que inicialmente deberían.

Es esta **la principal deficiencia de nuestro sistema**, pese a que, en un modelo de competencia por el mercado, la duración y renovación de las concesiones, con la debida transparencia y en igualdad de condiciones, resulta esencial. **La gestión de la vigencia de las concesiones es clave para garantizar la competencia por el mercado. Cada vez que vence una concesión, se genera una ventana de oportunidad para el juego de la competencia, y esta es, precisamente, la razón por la cual el sistema es compatible con el derecho de la competencia y el marco regulador del transporte interurbano.** En consecuencia, postulamos y proponemos que se aborde, con decisión, una **política de renovación de concesiones basada en un nuevo mapa concesional que considere las necesidades tanto a nivel estatal como autonómico.**

- ii. **Necesidad de una modernización y revisión de los pliegos:** no solo existe un consenso en el sector para **actualizar y flexibilizar el clausulado de los pliegos reguladores de las concesiones, garantizando, así, la competencia por el mercado que caracteriza el modelo concesional o de competencia «regulada».** Además, podría mejorarse la eficiencia mediante la puesta en marcha de **incentivos y penalizaciones debidamente monitorizados** durante la vigencia de las concesiones.

Finalizamos concluyendo que **el sistema de transporte interurbano de viajeros español, pese a cumplir satisfactoriamente con la misión de servicio público o interés general que le corresponde, tiene margen de mejora y requiere de cambios importantes.** Ahora bien, **esa mejora no debe poner en riesgo la operatividad de un modelo que funciona y garantiza un alto nivel de cobertura y movilidad en todo el territorio nacional.** Por un principio de prudencia y de eficiencia, **resulta aconsejable plantear una reforma limitada, pero precisa, del actual modelo concesional, abordando los concretos problemas que están perfectamente identificados,**



y que serían los siguientes: **la renovación y la duración de las concesiones, la mejora de los pliegos rectores de las licitaciones y el control de la prestación de los servicios concesionados, con un sistema de incentivos y penalizaciones debidamente monitorizado.**

Palabras clave: **transporte público de viajeros por carretera, red de transporte, regulación, modelo concesional, intervención pública del transporte, contrato de servicio público, procedimiento abierto, modos, densidad de población, dispersión geográfica, redes de carreteras y de ferrocarril, capilaridad, competencia destructiva, pliegos reguladores, principio de neutralidad, servicios de interés económico general, servicios concesionados.**



Regulación y competencia en el transporte público de viajeros por carretera: reflexiones y análisis para un modelo sostenible

1. La intervención pública del transporte

En la mayoría de las publicaciones sobre los modelos de gestión del transporte es un lugar común mencionar la tradicional intervención pública del sector¹. Conviene analizar, someramente, la razón de esta intervención y la necesidad de la misma antes de realizar un análisis crítico de los modelos de explotación del transporte interurbano de viajeros por carretera. Existen diversos títulos de intervención a los que pueden acogerse las Administraciones públicas a la hora de interferir en una actividad, la del transporte, que inicialmente era puramente privada (dejando al margen los correos oficiales y el transporte y la logística militar).

Puede afirmarse, sintéticamente, que **el transporte requiere de la intervención pública por su doble naturaleza: como elemento medial indispensable para la actividad económica del país y como sector económico** en sí mismo considerado.

El **carácter instrumental del transporte** para el resto de las actividades productivas y económicas es indispensable y característico. La circulación y distribución de materias primas y productos elaborados, la conexión entre centros productivos, trabajadores, consumidores y usuarios, los flujos comerciales con el exterior, todo ello requiere de un sistema de transportes. Así ha sido desde antiguo, especialmente a partir de la Edad Moderna y, sobre todo, desde el siglo XIX y el albur del Estado liberal.

El diseño de la **red de transporte** –conjunto de flujos de tráfico que conectan nodos– incide en su productividad y requiere o demanda unas cuantiosas inversiones (públicas) para construir las infraestructuras de soporte de esos desplazamientos. De una parte, este diseño o planificación de la red incide directamente en la **vertebración del territorio**, en la **conectividad entre poblaciones e industrias**. Allí donde no llegan el avión o el ferrocarril (por no hablar del transporte marítimo geográficamente limitado a la costa) debe llegar el transporte por autobús, como alternativa al vehículo privado (no siempre al alcance de todos).

Y, de otra parte, considerando que estamos ante una industria en red, su diseño debe considerar los llamados «efectos en red», es decir, la existencia tanto de **externalidades positivas**

¹ Prácticamente la totalidad de la doctrina española citada en las Referencias bibliográficas (DE RUS, BLANQUER, MONTERO, RAZQUIN, etc.).



(economías de escala y de densidad²) como **negativas** (siniestralidad, congestión, contaminación, etc.). La configuración de la red deviene esencial, del mismo modo que resulta necesario contemplar la relación entre los diversos modos de transporte, las relaciones intermodales, que pueden ser competitivas o complementarias.

Sucede que, además, el transporte mediante vehículos (inicialmente mediante tracción animal y desde la Revolución Industrial a motor) siempre ha generado **riesgos para la seguridad de las personas y los bienes**. Esto explica la aprobación de normas y códigos para la circulación y para el acceso a la profesión de transportista o el diseño técnico y la homologación de los vehículos.

Y, por último, la experiencia histórica enseña que **la iniciativa privada, por sí misma, no es capaz de atender todas las necesidades de la sociedad para sus desplazamientos**. Determinadas rutas no son rentables económicamente (si bien la evolución tecnológica puede cambiar la situación) y el mercado no está en condiciones de servirlos.

Todo ello conduce a que, **para todos los modos de transporte, y desde luego para el transporte de viajeros en autobús, sea precisa la intervención de las autoridades públicas. Las barreras de entrada, los costes externos y los fallos del mercado justifican la regulación**, la cual debemos de reconocer que siempre puede mejorarse, y de ahí la necesidad de una constante evaluación y revisión crítica. Con este epígrafe simplemente queremos constatar que **un escenario hipotético de ausencia de intervención administrativa, de una desregulación radical, es irreal e impracticable**.

2. Evolución de la regulación del transporte interurbano por carretera en España

Por lo que al **transporte interurbano de pasajeros por carretera** se refiere, **su regulación administrativa ha ido pareja al desarrollo industrial y social de nuestro país**.

Pasamos, a partir de la Edad Moderna, de una política de mínimos, de velar por la seguridad de los caminos y los viajeros, a la construcción de verdaderas **redes de carreteras** estableciendo, además, un **régimen jurídico** específico para su protección y promoción. En el siglo XIX la noción demanial de las carreteras (al igual que las vías férreas) se consideró, inicialmente, como título bastante para ordenar el tráfico, si bien pronto esta concepción quedó prontamente arrumbada por la pujanza de la categoría (de origen francés) del **servicio público** (Carbonell, 1994).

La primera regulación moderna, general, del transporte por carretera en nuestro país fue mediante el **Real Decreto de 4 de julio de 1924**, regulador de los servicios públicos de transportes mecánicos

2 A mayor número de usuarios mayor utilidad, o, dicho de otra manera, los costes variables medios de la empresa de transporte decrecen cuando aumenta la densidad del servicio de transporte. Eso puede conseguirse bien incrementando los tráficos por ruta o ampliando la capacidad de carga de los medios, de manera tal que no es preciso la apertura de nuevas rutas. Vid. PIGOU, A. C. (1920), *The Economics of Welfare*, Macmillan; y DE RUS, G., CAMPOS, J. y NOMBELA, G. (2003), *Economía del transporte*, Antoni Bosch.



rodados sobre vías ordinarias del Estado, Mancomunidad, Diputaciones y Ayuntamientos, y su Reglamento de desarrollo aprobado por la **Real Orden de 11 de diciembre de 1924**. Estas normas consideraron los servicios regulares como verdaderos servicios públicos que se atenderían mediante el sistema de **concesiones administrativas** (una figura, la concesional, desarrollada en el siglo anterior para el transporte ferroviario). Se evolucionó, así, de considerar al transporte por carretera como mera actividad privada (condicionada por razones de seguridad y de policía demanial) a una **actividad fuertemente regulada por el poder público**. Con ello se pretendía paliar las deficiencias detectadas en la provisión de estos servicios de transporte, en una época en la cual, además, los servicios ferroviarios daban claras muestras de agotamiento.

Ahora bien, un hecho notable en estos albores de la regulación de la carretera fue la manifiesta **falta de coordinación entre modos y una competencia feroz**. Los avances tecnológicos mejoraron la velocidad y la capacidad de carga de los vehículos a motor y provocaron un despegue desordenado del transporte por carretera, que progresivamente desplazó al ferrocarril, poniendo en peligro todo el sistema concesional de la red ferroviaria (en la cual se habían realizado fuertes inversiones públicas y privadas que había que remunerar y garantizar). Esta situación se quiso resolver en 1929 con el otorgamiento de una serie de privilegios al ferrocarril frente a los servicios de transporte por carretera a los cuales se consideraba como complementarios (los Reales Decretos de 22 de febrero, 21 y 22 de junio de 1929)³.

Tras la Guerra Civil la **Ley de Bases de Ordenación Ferroviaria y de los Transportes por Carretera, de 24 de enero de 1941**, se propuso «evitar la desordenada y arbitraria concesión de numerosas líneas de transporte por carretera». A tal fin, y al margen del famoso rescate ferroviario y la creación de RENFE, estableció (nuevamente) el derecho de preferencia a las empresas ferroviarias en la concesión de servicios de transporte por carretera que compitieran con los servicios ferroviarios.

Poco tiempo después se dictaron las **Leyes de Coordinación de los Transportes Mecánicos Terrestres y de Ordenación de los Transportes Mecánicos por Carretera, de 27 de diciembre de 1947**, que fueron desarrolladas por sus respectivos **Reglamentos de 16 y 9 de diciembre de 1949**. Realmente no se establecieron efectivas herramientas de coordinación, pero sí **se adoptaron más medidas en favor del ferrocarril y se convalidaron las concesiones ya existentes de carreteras**. En los siguientes cuarenta años diversas normas fueron modificando la duración máxima de las concesiones de los servicios interurbanos por carretera, hasta llegar a la **Disposición transitoria segunda de la vigente Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (LOTT)**, que estableció un plazo de caducidad que expiraría a los 20 años.

Sin perjuicio del análisis que haremos sobre el régimen vigente del transporte interurbano, cumple señalar que, **con la LOTT, se suprimieron, por fin, los conocidos privilegios del ferrocarril sobre la carretera** (derechos de tanteo sobre los servicios regulares permanentes de uso general, regímenes de contingentación cero para el acceso a las autorizaciones, preferencias

³ Para una historia del desarrollo del ferrocarril en España y su interacción con el transporte por carretera, véase BERMEJO (1975), CARBONELL (1994), OLMEDO (2000) y CASCALES (2005), entre otros.



en los procesos de renovación de concesiones, etc.). Y en ejecución de este nuevo paradigma del transporte terrestre se procedió a la **privatización de la empresa pública ENATCAR**.

3. La política común de transporte y el transporte interurbano por carretera

Desde sus inicios, las instituciones comunitarias dedicaron una especial atención al **transporte**. Se conceptuó como un **factor clave e indispensable para la construcción del mercado único europeo** y para garantizar y hacer efectivas las libertades de circulación, de establecimiento y de prestación de servicios. Así, ya en el **Tratado de Roma de 1957** se consignó, expresamente, la necesidad de articular una «política común de transportes» y se incluyó un título específico, el V, al transporte⁴.

Actualmente, el **Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)** mantiene la consideración del **transporte como una de las políticas comunes estratégicas** (competencia atribuida de manera compartida a las instituciones comunitarias por su art. 4.2.g, dedicándole por entero su Título VI - artículos 90 a 100). A lo cual se debe añadir la incorporación, a través del Tratado de la Unión Europea, de la figura de la **red transeuropea del transporte** en el marco de una nueva política de infraestructuras indispensable para vertebrar y soportar la política común de transporte con miras a la efectiva consolidación del mercado interior.

Entre los diez objetivos incluidos en el **Libro Blanco de 2011**, la Comisión incluía el establecimiento de un **espacio único europeo de transporte** eliminando todas las barreras restantes entre modos de transporte y sistemas nacionales, favoreciendo el proceso de integración y facilitando el surgimiento de operadores multinacionales y multimodales.

Los principales objetivos de la política europea de transporte público son facilitar y asegurar la prestación de unos servicios de transporte de viajeros seguros, eficaces y de alta calidad mediante una competencia regulada dentro del mercado interior. Estos objetivos deben conseguirse a través de la implantación de unas **redes integradas por todos los medios de transporte** (carretera, ferrocarril, agua y aire), lo que presupone unos estándares mínimos de interoperabilidad, coordinación y armonización. Al mismo tiempo, esta política común reconoce la existencia de **externalidades negativas del transporte** y se propone atajarlas y reducirlas, en línea con otras políticas ambientales (Pacto Verde⁵ y el proceso de descarbonización de los medios de transporte), sociales (derechos de los pasajeros, régimen laboral de los conductores, tiempos de descanso, etc.) y estratégicas para la UE, a cuya consecución el desarrollo del transporte puede contribuir en gran medida.

4 La bibliografía sobre la política común de transportes es abundantísima, pues, prácticamente, cualquier estudio sobre el transporte terrestre, en general o específico de un modo, dedica un capítulo al respecto. Podemos citar, a modo introductorio, a PIÑARES (1993) y a HUERGO (2014).

5 Conjunto de propuestas sobre clima, energía, transporte y fiscalidad con el objetivo de reducir las emisiones netas de gases de efecto invernadero en, al menos, un 55% de aquí a 2030 presentadas por la Comisión Europea el 11/12/2019. Este plan ha dado lugar a la aprobación de varios paquetes legislativos de gran calado, como el conocido «Fit for 55», aprobado en 2021.



A los efectos de nuestro estudio conviene resaltar que las instituciones europeas fueron, y son, conscientes de las **limitaciones de los sistemas de transportes y de los fallos que surgen en el funcionamiento de los mercados**. En no pocas ocasiones los servicios de transporte de viajeros demandados por la sociedad no pueden explotarse comercialmente, no serían satisfechos por la iniciativa privada al no presentar incentivos económicos suficientes para ello. **Para ciertos tráficos la libre competencia podría generar resultados distorsionadores y no queridos, provocando una competencia destructiva donde los perjudicados serían los usuarios** al no garantizarse unas adecuadas condiciones de regularidad o frecuencia, accesibilidad y calidad. Por ello, **desde la UE se ha reconocido, siempre, un amplio margen de maniobra para las autoridades nacionales** (estatales, regionales o locales) a la hora de gestionar la prestación de los servicios, **sin imponer ni una liberalización absoluta ni una gestión pública excluyente**; normalmente se opta por una **regulación más o menos intensa combinada con un régimen especial de ayudas económicas y el otorgamiento de derechos exclusivos**.

En lo que respecta al **transporte interurbano por carretera**, los inicios de la política comunitaria sobre esta modalidad de servicios pueden situarse en el **Memorándum de la Comisión de 10 de abril de 1961**. Las líneas de trabajo desarrolladas desde entonces, y sobre todo a partir de los años noventa del siglo XX y, más recientemente, con los denominados **Paquetes de Movilidad**, pueden sintetizarse en dos grandes bloques que persiguen la creación o consolidación de un verdadero mercado interior: a) **«policía» del transporte, entendido este como concepto administrativo que hace referencia a las facultades de intervención de la Administración**; y b) **misión de servicio público**.

Con la expresión **«policía» del transporte** (utilizando un término, «policía», tan caro a nuestro derecho administrativo) nos referimos a la **armonización de los medios materiales (vehículos y vías) y de los medios humanos (conductores y viajeros)**. Se establecen unos estándares mínimos que los Estados miembros deben cumplir regulando las condiciones de acceso a la profesión de transportista, homologación de vehículos, normas de circulación y de señalización, requisitos de seguridad y de interoperabilidad, tiempos de conducción y descanso, dimensiones y masas máximas, etc. Esto ha generado, con el devenir de los años, una ingente producción normativa.

El objetivo es **estandarizar las condiciones básicas para facilitar la prestación de servicios de transporte entre los Estados miembros**, eliminando discriminaciones y barreras de acceso al tiempo que se garantizan unas condiciones mínimas laborales y se favorece el derecho de establecimiento de las empresas y los servicios internacionales.

En segundo lugar, **la política común de transportes permite otro tipo de intervención administrativa sobre este sector, basada en la técnica del servicio público, entendido este en sentido amplio**. Siendo conscientes de las limitaciones del mercado de transporte, **la UE ha reconocido la necesidad de que el Estado intervenga para garantizar que determinados servicios se presten en unas condiciones determinadas**. Claramente esto supone una injerencia en la actividad privada del transporte, limitándola, pero **no excluye la competencia, sino que la modula, la matiza, dando lugar a una competencia regulada**.



3.1. La misión de interés general o de servicio público

Como decíamos, **la regulación del transporte parte de la necesidad de garantizar el interés general. La Administración interviene para evitar los fallos del mercado y para garantizar un nivel aceptable y adecuado de servicios de transportes** para los ciudadanos y las empresas.

Ahora bien, **es preciso diferenciar entre modos y servicios a la hora de imponer un modelo regulatorio u otro**. No son comparables los servicios de transportes de **viajeros** (intervenidos en distintos grados según el país) que los de **mercancías** (plenamente liberalizados), de la misma manera que las relaciones intermodales entre ferrocarril y carretera, p. ej., pueden resultar complementarias o competitivas/sustitutivas.

Cuando la Administración decide regular el transporte interurbano de viajeros por carretera lo hace sin ánimo de expulsar a la actividad privada sino para garantizar un nivel mínimo de servicio al público. No es este lugar para exponer los debates doctrinales acerca del servicio público, sobre el que existe una abundantísima literatura. Baste señalar que **por servicio público se entiende aquella actividad prestacional asumida por la Administración para satisfacer unas necesidades consideradas socialmente indispensables**. El poder público, ante la constatación de una necesidad de la sociedad, asume la responsabilidad de satisfacerla, de atenderla. **Tradicionalmente ello se lleva a cabo mediante la *publicatio*: una declaración formal, por norma con rango de ley, que declara, como servicio público, una determinada actividad, asumiendo su titularidad, lo cual no significa, necesariamente, una gestión monopolística, sino que permite la gestión indirecta e incluso la concurrencia del sector privado**. Esta noción tan cara a la tradición administrativa francesa y española no ha desaparecido con las políticas liberalizadoras del último cuarto del siglo XX y primeros del XXI.

Lo que ha acontecido es que **las políticas de la UE han relativizado al máximo aquel requisito subjetivo, de titularidad pública de la actividad. Desde la perspectiva comunitaria resulta irrelevante que los servicios públicos sean operados por empresas públicas o privadas**; el conocido **principio de neutralidad** tiene aquí un reflejo evidente. Se ha producido una nueva configuración jurídica de los servicios públicos⁶, evolucionando a un concepto funcional, donde **lo que prima es la satisfacción del interés general a tutelar, ya se efectúe por medios públicos o privados. Lo relevante es la misión de interés general**.

Surgen, entonces, conceptos de nuevo cuño como los **servicios de interés general y los servicios de interés económico general** (SIEG). Unos asimilables a lo que podríamos llamar servicios de autoridad (ejercicio de funciones públicas) y de solidaridad (servicios asistenciales), y otros más ligados a actividades económicas de interés para la sociedad. Así, **en el artículo 14 del TFUE y en su Protocolo n.º 26, se establecen los principios generales para que los Estados miembros puedan definir y prestar esos servicios de interés económico general**. Nuestra noción clásica del servicio público queda subsumida en esos supra-conceptos de la UE.

6 PAREJO (2004, p. 56); CARLÓN (2016, p. 238).



Esas actividades económicas pueden prestarse **en régimen de libre competencia, si bien se introduce la posibilidad de imponer obligaciones de servicio público** tendentes a cubrir esos servicios que comercialmente no se atenderían en condiciones de libre mercado. Desde esta perspectiva, **el transporte interurbano de viajeros por carretera puede conceptuarse, sin ninguna duda, como un servicio de interés económico general**⁷.

Ahora bien, a diferencia de otros sectores económicos donde la primacía del derecho de la competencia es insoslayable, **el art. 58 TFUE dispone que «la libre prestación de servicios, en materia de transportes, se regirá por las disposiciones del título relativo a los transportes»**. Se establece, así, la necesidad, dentro de una política especial de la competencia en materia de transportes, del **cumplimiento de reglas especiales distintas de las generales sobre la competencia** (Título VII). Excepcionalidad que justifica la existencia de una **regla especial como la recogida en el artículo 93 TFUE al permitir las ayudas públicas, y que se constituye en ley especial sobre la ley general** (artículo 106.2 TFUE). **Especialidad que se encuentra en el fundamento último del Reglamento (CE) n.º 1370/2007 sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera** que luego comentaremos.

La clave reside en el **inciso final del artículo 106.2 (TFUE): que la aplicación de las normas de competencia «no impida, de hecho, o de derecho, el cumplimiento de la misión específica a ellas confiada a las empresas gestoras de los servicios públicos de transporte»**. Nada más y nada menos. **La salvaguardia y la garantía de la misión de interés público se superpone a la normativa de competencia. No la excluye, por supuesto, pero sí la condiciona**. A los efectos de la defensa de la competencia, lo relevante será, entonces, **garantizar un estándar mínimo de competencia**, ya sea en el proceso de acceso al mercado, ya sea en la explotación del servicio en el mercado; es decir, **los servicios de transporte interurbano deben prestarse en un contexto de competencia, sea controlada o sea abierta, pero en garantía de la misión general del servicio**.

Por tanto, **la interferencia de los poderes públicos y su amplio margen de actuación para organizar sus sistemas de transporte nacionales está amparada, expresamente, por el ordenamiento comunitario**, tanto por los Tratados constitutivos como por el Derecho derivado. Como veremos a continuación, no merece reproche alguno que un Estado, como el español, opte por emplear la técnica de servicio público para garantizar un nivel de servicios interurbano por carretera determinado para sus ciudadanos. Cuestión distinta será la eficacia y efectividad de la solución que se adopte, al margen, claro, de cualquier desviación o medida que resultase incompatible con las reglas.

4. Regulación vigente del transporte interurbano por carretera

En **España** el marco regulador de esta modalidad de servicios de transporte se ha decantado –clara y tradicionalmente– por un **modelo de competencia por el mercado. No se niega la competencia en el sector, sino que la misma opera ex ante, a la hora de acceder al mercado**

⁷ CABALLERO (2014, pp. 418-419).



mismo. Esto tiene especial sentido en tráficos **urbanos** (pero también en **interurbanos**⁸), sobre todo para ciertos mercados por sus características geográficas y demográficas. La elección de este modelo se basa en la constatación empírica de los resultados provocados por las economías de escala y densidad: **para ciertos mercados la solución óptima es la prestación por una única empresa en lugar de por varias**, lo que da lugar a procesos de competencia destructiva entre los operadores existentes. En esos casos, **la solución más razonable es implementar una competencia por el mercado, para acceder al mismo en unas condiciones reguladas y durante un periodo de tiempo limitado**⁹. Son modelos disímiles (por el mercado/en el mercado) que persiguen una misma finalidad; que el elegido resulte más o menos eficiente en el caso español es cuestión distinta.

El régimen jurídico vigente lo conforman, básicamente, dos normas: (i) el **Reglamento (CE) n.º 1370/2007** del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera y por el que se derogan los Reglamentos (CEE) n.º 1191/69 y (CEE) n.º 1107/70 del Consejo; (ii) la ya mencionada **Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres (LOTT)**.

4.1. El Reglamento (CE) n.º 1370/2007

Esta norma, **de aplicación directa a los Estados miembros, dispone cómo pueden estos organizar y prestar los servicios de interés general en el ámbito del transporte público de viajeros por ferrocarril y carretera**. Parte de asumir los objetivos principales del Libro Blanco de la Comisión Europea de 12 de septiembre de 2001, es decir, de la **necesidad de garantizar servicios de transportes de viajeros seguros, eficaces y de calidad «mediante una competencia regulada»** (considerando 4). Consecuentemente, el primer artículo del Reglamento dispone, como objetivo, «definir las **modalidades** según las cuales, en cumplimiento de las disposiciones del Derecho comunitario, **las autoridades competentes podrán intervenir en el sector del transporte público de viajeros** para garantizar la prestación de servicios de interés general que sean más frecuentes, más seguros, de mayor calidad y más baratos que los que el simple juego del mercado hubiera permitido prestar».

Toda la norma pivota sobre dos ejes esenciales: la figura del **contrato de servicio público** y el **procedimiento para la adjudicación del mismo**.

Respecto de la **definición de contrato de servicio**, es muy amplia e incluye **varios tipos de actos jurídicamente vinculantes**. Y sobre su contenido conviene destacar las siguientes disposiciones:

- Es imperativo formalizar un **contrato de servicio público** siempre que se decida conceder a un operador un **derecho exclusivo**, una compensación, o ambos, como contrapartida por la imposición de **obligaciones de servicio público** (OSP). El artículo 2, letra f) define un

8 DE RUS (2001), DE RUS *et al.* (2003).

9 CUERVO, GONZÁLEZ y MONTORO (2005).



derecho exclusivo como aquel «que reserva a un operador de servicio público determinado la posibilidad de explotar servicios públicos de transporte de viajeros en una línea, red o zona determinada, con exclusión de otros operadores». El mismo precepto define las OSP como aquellos servicios que un operador, si considerase exclusivamente su propio interés comercial, no asumiría o no asumiría en la misma medida.

- **Es factible agrupar servicios que cubran los costes y servicios que no los cubran** (artículo 2 bis, apartado 1), siempre justificadamente.
- **La duración máxima de estos contratos se regula estrictamente** (regla general), si bien es posible ampliarla a un máximo de la mitad de su duración inicial cuando el operador de servicio público deba invertir en activos con un período de amortización excepcional (material rodante, instalaciones de mantenimiento, infraestructuras, etc.) o en el caso de regiones ultraperiféricas (considerando 15 y artículos 4 y 8).

Y por lo que respecta al **procedimiento de adjudicación de los contratos de servicio público**, obviamente, en un modelo de competencia por el mercado, las cautelas son abundantes. Más allá de reconocer la facultad de las autoridades competentes para prestar el servicio con operadores propios o internos, **el régimen de licitación de los contratos exige que se utilice un procedimiento abierto, transparente y no discriminatorio** (artículo 5.3), que permita la mayor concurrencia posible de licitadores para competir, en buena lid, por el acceso al mercado en cuestión.

El diseño de los pliegos rectores de las licitaciones cobra una especial importancia para evitar la introducción de cláusulas restrictivas de la competencia o que la distorsionen. Ha de velarse con especial celo por la **publicidad de los concursos y por el principio de concurrencia**. Es admisible un procedimiento que incorpore la **negociación** con los licitadores que muestren interés (e incluso una previa preselección de los mismos si el objeto es especialmente complejo, al modo de nuestro procedimiento restringido), pero siempre y cuando haya existido una adecuada publicidad (Comunicación interpretativa).

Finalmente, el Reglamento permite -e incluso valora positivamente- la introducción de **criterios sociales y cualitativos** «para mantener e incrementar las normas de calidad para las obligaciones de servicio público, por ejemplo, respecto de las condiciones mínimas de funcionamiento, los derechos de los viajeros, las necesidades de las personas con movilidad reducida, la protección medioambiental, la seguridad de los viajeros y de los empleados» (considerando 17). Es factible, pues, imponer unos estándares de calidad específicos a la hora de licitar los servicios.

4.2. La normativa española

En cuanto al ordenamiento jurídico español, la norma por excelencia es la ya mencionada **Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres** (LOTT), desarrollada por el **Reglamento** aprobado por el **Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre**. Unas normas que han sido objeto de numerosas modificaciones, casi siempre con ocasión de la trasposición del Derecho derivado de la UE y sobre todo para acomodarse al Reglamento (CE) N.º 1370/2007.



Se establece un marco de **gran protagonismo de la iniciativa pública respecto a los servicios regulares permanentes de uso general (líneas regulares) y de uso especial (transporte de escolares y de trabajadores)**. Para el resto (discrecionales, p. ej.), la iniciativa privada puede desempeñarse con mayor autonomía, prestando **servicios al público** (que no servicios públicos).

Así, **para el transporte regular la Administración diseña la red de tráficos posibles, determinando las frecuencias, paradas y demás condiciones de las rutas y del servicio a cubrir por el concesionario. Y ante la constatación empírica de que determinados trayectos no serían atendidos por las empresas privadas en condiciones de libre competencia, se permite la agrupación de servicios rentables con deficitarios en el ámbito objetivo de las concesiones.**

Estamos, pues, ante **un modelo de gestión basado en la técnica del sistema concesional, donde cualquier interesado podrá participar en un procedimiento de licitación abierta para acceder al mercado, obteniendo, en caso de resultar adjudicatario, un título jurídico público que otorga un derecho en exclusiva a la explotación de un recorrido concreto.** Como ya hemos dicho, se trata de un **sistema de «competencia controlada» o regulada**, que se ajusta *a priori* al marco legal de la UE definido en el Reglamento antes comentado.

5. Aproximación al sector español del transporte interurbano de viajeros en autobús

Las políticas intervencionistas de la Administración española en los últimos cien años han dado lugar al actual sector del transporte interurbano de viajeros cuyas características definidoras pasamos a exponer como base para cualquier análisis crítico o propuestas de reforma. Para ello resulta indispensable recabar datos e información lo más precisa posible, contando con diversas herramientas oficiales y académicas (Estadística de Viajeros INE, Informes del Observatorio de Transporte y Logística de España, Observatorio del Transporte por Carretera de Viajeros, etc.), en las que nos apoyamos y que —con las limitaciones metodológicas obligadas— han permitido actualizar muchos de los datos publicados en informes precedentes (Informe CNMC, 2022; Fedea, 2016).

Debemos partir de la afirmación de que **el transporte interurbano en autobús presenta una importancia mayor en España que en el resto de los países de nuestro entorno**¹⁰. Ello es debido a varios factores, entre otros y especialmente a su elevada **capilaridad** (8.132 poblaciones), **con una cobertura territorial muy superior al modo ferroviario** que no puede competir en determinados servicios y áreas geográficas. El autobús es el modo de transporte colectivo con mayor nivel de cobertura del territorio nacional, a través de la red de carreteras. **«La red de carreteras de España cuenta con más de 160.000 km, una cobertura muy alta comparada con otras infraestructuras de transporte. La capilaridad de los servicios prestados por el autobús permite cubrir lugares a los que otros modos de transporte público no llegan**, ofreciendo servicios que, en algunos casos, pueden calificarse de puerta a puerta. **Prácticamente no hay ningún**

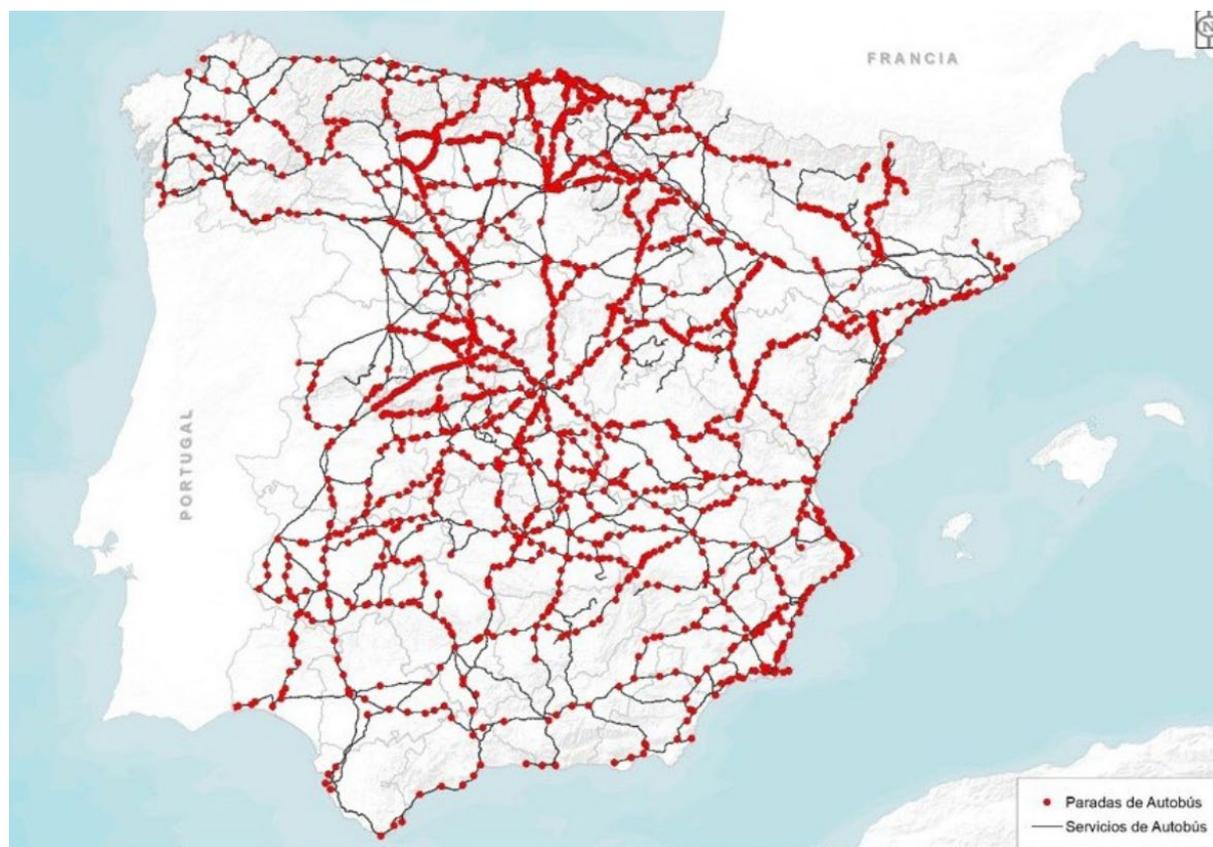
¹⁰ ASENSIO, MATAS y RUIZ (Fedea, 2016, p. 13) con cita del estudio por CONFEBUS-ASINTRA-FENEBUS, 2014; VAN DE VELDE, 2009.



núcleo de población con más de 50 habitantes que no sea atendido, al menos, por una línea interurbana de autobuses con horarios, itinerarios y frecuencias establecidos».¹¹ (Figura 1).

FIGURA 1

Mapa concesional en España

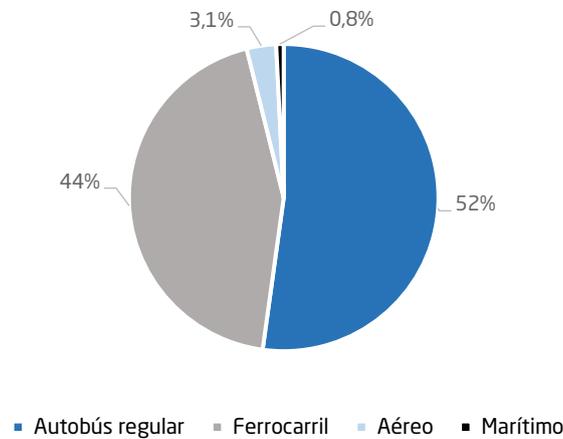


Fuente: Ingeniería y Economía del Transporte (INECO), abril 2022.

Ello explica que, en términos generales, **el autobús interurbano, como modo de transporte colectivo, acapara una cuota del 52% del total de los desplazamientos con más de 788 millones de pasajeros en el ejercicio de 2023** (Gráfico 1).

¹¹ KPMG (2021), «El autobús como elemento clave de la nueva movilidad. Retos, recomendaciones y hoja de ruta», marzo.

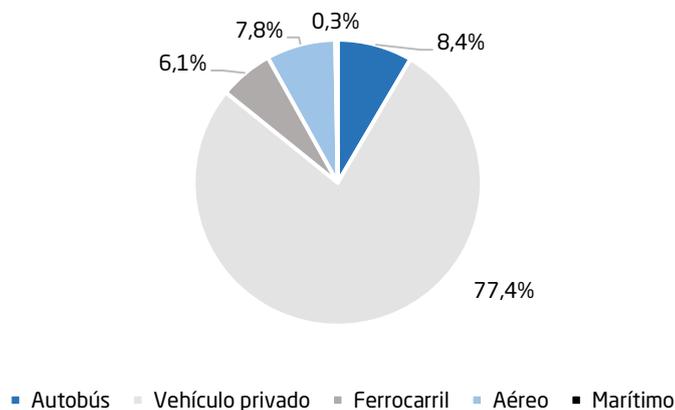
GRÁFICO 1

Cuota modal del transporte interurbano «colectivo»

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, 2023.

Pero, incluso, si se analiza el reparto modal incluyendo la alternativa del vehículo privado (muy mayoritario en España), el autobús sigue siendo el modo preferido por los viajeros frente al resto de modos (un 8,4%) (Gráfico 2).

GRÁFICO 2

Reparto modal de todos los modos de transporte

Fuente: Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (MITMA) 2022.

Asimismo, se podría afirmar, con datos de Eurostat, que **la cuota modal del autobús en España es superior en un 98% a la de Alemania y en un 90% a la de Francia. Por viajeros-km**, utilizando como fuentes de datos de viajeros los que se mueven en autobús a través de las **concesiones** del Ministerio de Transportes y los de las líneas desreguladas de Francia y Alemania se destaca lo siguiente:

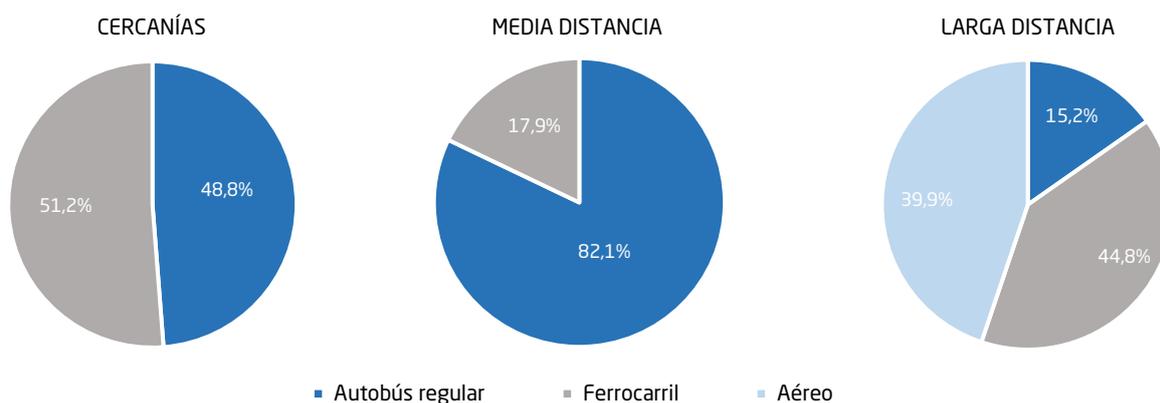
- En **Alemania** se transportan **799 viajeros/km de autopista** (12,7 viajeros/km del total de la red viaria alemana).
- En **Francia** se trasladan **687 viajeros/km de autopista** (7,6 viajeros/km del total de la red viaria francesa).
- En **España** se mueven **1.495 viajeros /km de autopista** (34,7 viajeros/km del total de la red viaria española).

Esto es, **España mueve, en autobús interurbano, muchos más viajeros por autopista que Francia (46,6 veces más viajeros/km) y que Alemania (54,1 veces más viajeros/km)** en una red de autopistas superior, aunque con una longitud total de infraestructura viaria inferior. **Estas magnitudes se amplían, aún más, cuando se considera el total de la red carreteras (63,6 veces más que Alemania y 78,2 veces más que Francia).**

A los efectos de nuestro estudio **es relevante conocer la tipología de servicios prestados, a partir del criterio de la distancia cubierta por el servicio de transporte: cercanías (hasta 50 km), media distancia (de 50 a 300 km) y larga distancia (más de 300 km).** Pues bien, el autobús y el ferrocarril son los dos modos protagonistas, interactuando y presentando cierta **competencia intermodal**. Considerando los datos para **2023, en trayectos de cercanías el autobús y el ferrocarril compiten de igual a igual (48,8% y 51,2% respectivamente).** A partir de ahí, el autobús supera al ferrocarril en la media distancia (un **82,1%**), mientras que el protagonismo lo asume este último en la larga distancia (**39,9%**) (Gráficos 3 y 4).

GRÁFICO 3

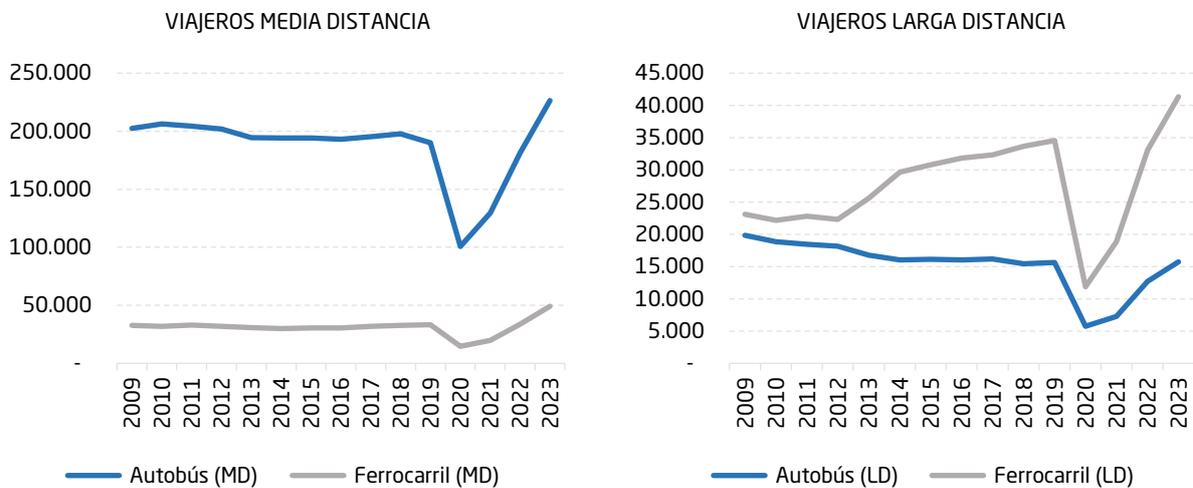
Comparativa de cuota modal en 2023 por distancia recorrida



Fuente: Instituto Nacional de Estadística, 2023.

GRÁFICO 4

Comparativa modal por número de viajeros y distancia recorrida

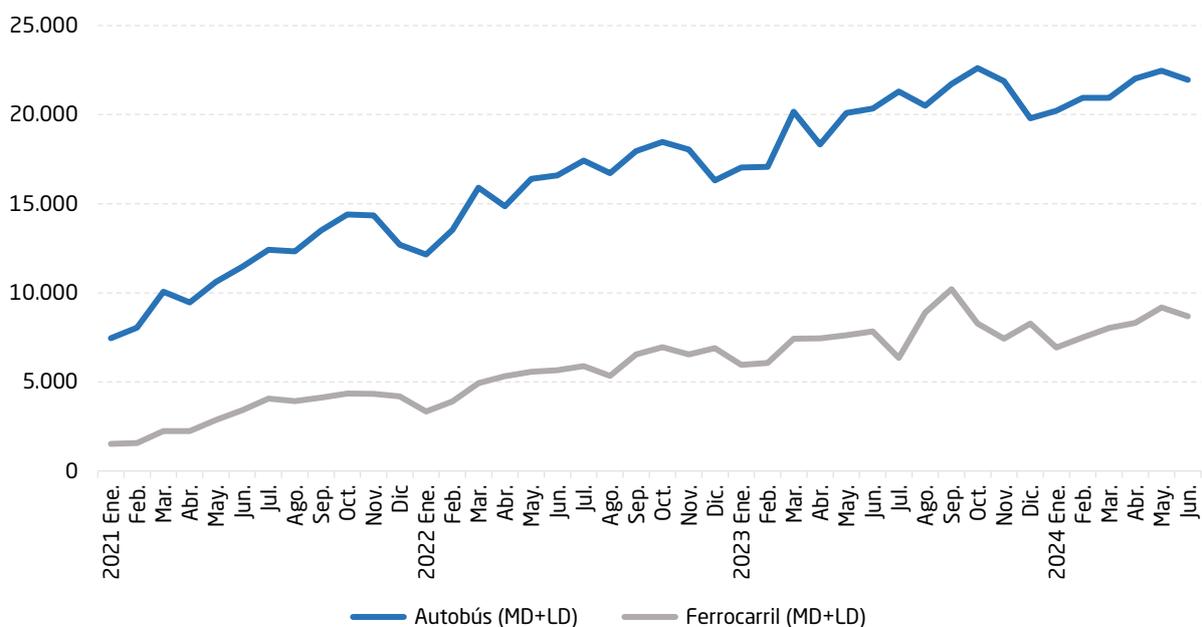


Fuente: Instituto Nacional de Estadística (2023) y Fedea.

Obviamente, la crisis sanitaria del covid-19, en 2020, provocó una alteración severa de los tráficos y del volumen de pasajeros transportados, si bien, atendiendo a los datos disponibles para 2023 y al primer trimestre de 2024, el nivel de actividad ya se ha recuperado a niveles prepandemia (informe del Observatorio del Transporte y la Logística de España –OTLE– 2023) (Gráfico 5).

GRÁFICO 5

Movilidad del transporte colectivo en miles de viajeros



Fuente: Observatorio del Transporte y la Logística de España (OTLE) 2023. Jornada Anual 11.ª ed. (16/05/2024). Avance de datos 2024.



Si atendemos a la **estructura empresarial del sector del transporte interurbano en autobús**, la misma se caracteriza por un fenómeno de **atomización, con miles de empresas en su mayoría pymes, muchas de ellas titulares de una sola concesión administrativa y con un reducido parque móvil**. Existen algunos **grupos empresariales** que destacan sobre la media, tanto por el volumen de viajeros como por el número de concesiones gestionadas. **El mercado español son 1.400 concesiones que abarcan las del Ministerio y las de las comunidades autónomas operadas por 650 empresas distintas. Dentro del ámbito estatal del transporte interurbano hoy en día existen 77 concesiones operativas** (Tabla 1).

TABLA 1

Contratos de gestión de servicio público para transporte regular de viajeros de titularidad de la Administración General del Estado

Número de contratos (líneas)	77
Número de municipios atendidos	1.840
Número de poblaciones atendidas	2.403
Número de paradas netas	2.922
Número de paradas totales	4.146
Número de paradas por contrato	53,84
Número de vehículos adscritos	1.020
Edad media de los vehículos adscritos (años)	7,31
Kilómetros cubiertos (km)	68.574
Viajeros transportados	23.294.741
Viajeros-kilómetro	4.356.994.864
Kilómetros recorridos por los vehículos (veh.-km)	152.795.637
Recaudación total (€)	274.695.344
Tarifa usuario media (€/viajero.km)	0,07411
Tarifa usuario media ponderada por viajero-km (€/viajero.km)	0,06882
Recaudación/viajero-km (€/viajero.km)	0,06305
Recaudación/vehículo-km (€/veh.km)	1,79780
Ocupación media (viajeros por vehículo)	28,52
Recorrido medio por viajero (km)	187

Fuente: Observatorio del Transporte de viajeros por carretera 2022.

Si atendemos al sector en su conjunto, tanto las líneas de ámbito estatal como las autonómicas, nos encontraremos con un sector conformado por 2.734 empresas, pymes en su inmensa



mayoría, de las que 650 prestan servicios regulares. La estructura de costes se caracteriza por el destacado peso de los costes laborales, de energía (combustible) y de amortización-mantenimiento de los vehículos¹². Se trata de un sector muy sensible a la variabilidad de determinados costes de producción (p. ej., la crisis de la energía y materias primas del periodo 2020-2023), donde el tamaño empresarial incide en la resiliencia o capacidad de soportar grandes cambios estructurales o coyunturales.

6. La demanda del transporte interurbano en España: nivel de satisfacción del usuario

La demanda de los servicios de transporte interurbano está constituida por viajeros de renta media-baja, muchos de los cuales no disponen de vehículo particular, **existiendo una gran heterogeneidad en sus perfiles** (residentes de zonas metropolitanas; capitales menores; poblaciones de menos de 10.000 habitantes, etc.). La existencia o inexistencia de opciones o alternativas modales tiene un peso específico en directa relación con el precio y las políticas tarifarias. **En España, este factor queda determinado, en su evolución, por su estabilidad, certidumbre y predictibilidad en cuanto a las tarifas de autobús se refiere**, a diferencia de otros países donde se aplican sistemas de *yield management* y cuya evolución queda determinada en función de la antelación o de la fecha en la que opere el servicio suponiendo un mayor o menor precio. **Según los datos sobre la variación de los precios del transporte de viajeros por autobús, se puede observar que la volatilidad de los precios, medida a través de su desviación típica, es considerablemente menor en España en comparación con países como Italia, Alemania y Francia, así como con la media de la Unión Europea** (Tabla 2).

TABLA 2

Volatilidad de los precios del transporte de viajeros por autobús

	2017-2022
UE-27	3,4
España	1,1
Francia	8,1
Italia	1,4
Alemania	16,3

Nota: Alemania solo dispone de datos hasta diciembre de 2019.

Nota 2: Los datos corresponden al periodo comprendido entre agosto de 2017 y agosto de 2022.

Fuente: Elaboración propia del Instituto de Estudios Económicos a partir de los datos de Eurostat.

¹² Un análisis anual y desglosado por tipología de vehículos se publica por el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible, en su Observatorio de costes del transporte de viajeros en autocar, a partir de los datos recabados por medio del Comité Nacional del Transporte por Carretera y las principales asociaciones sectoriales (últimos datos publicados en enero de 2024).



Aunque suele argumentarse, recurrentemente, que el factor **precio** es determinante en la elección del medio de transporte¹³, y que para el transporte por carretera es el factor relevante, dicha afirmación debe relativizarse y valorarse atendiendo al **contexto socioeconómico y geográfico**.

Es muy importante comprender las singularidades del sector del transporte: **el tiempo (frecuencia, horario, duración) es tan relevante como el precio como factor determinante de la elección por el usuario**. Una programación de horarios y frecuencias adecuada, junto con las posibilidades de conexión y, por supuesto, la duración del trayecto, pueden relegar a un segundo término la importancia del precio (que, generalmente, está intervenido por las autoridades por criterios sociales). Asimismo, la **competencia intermodal**, la disponibilidad de un modo de transporte alternativo (el ferrocarril generalmente) o incluso la posibilidad de combinar varios modos (*tickets* multimodales), explica la decisión final por el usuario.

Los **usuarios** cuyo **grado de satisfacción** con el servicio de transporte recibido conforma un indicador de primer nivel para evaluar el **grado de eficiencia y de eficacia real del modelo español del transporte por autobús**.

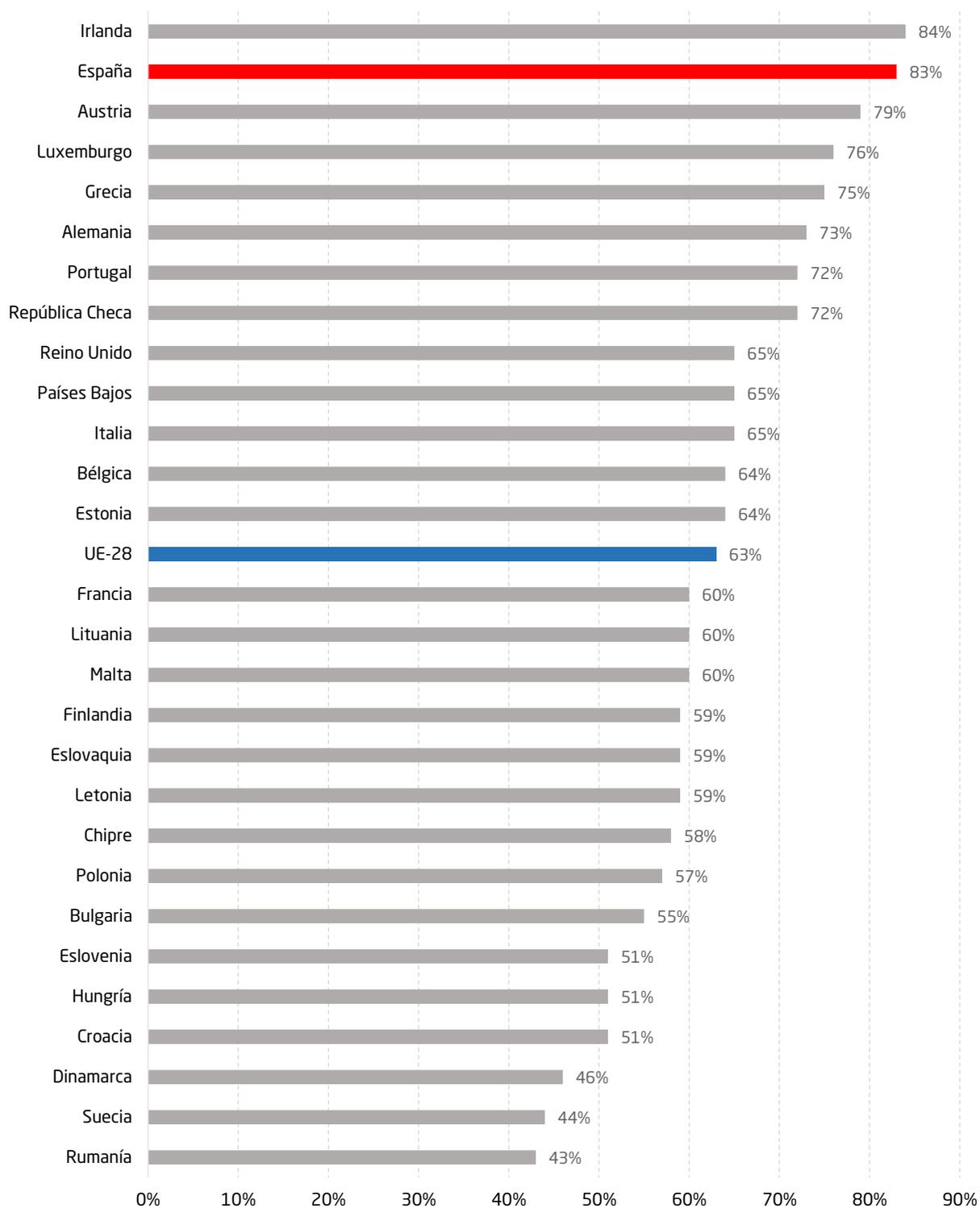
A **nivel de la Unión Europea** contamos ya con dos estudios (los conocidos Eurobarómetros) que han contrastado el nivel de satisfacción de los usuarios y de incidencias soportadas, por modo de transporte (Gráficos 6, 7 y 8):

- **Special Eurobarometer 457 Coach Service (2017)**: como valoración general del servicio de transporte **el 83% de los usuarios españoles lo valoran como bueno o muy bueno**; un porcentaje significativamente superior a los niveles declarados en Alemania (73%) y en Francia (60%), países que abrieron al mercado libre sus servicios en 2013 y 2015 respectivamente. **En puntualidad y fiabilidad, España, con un 84% de valoración positiva**, supera a Alemania (68%) y a Francia (61%). E, igualmente, **la satisfacción por la frecuencia de servicios es muy superior en España (76%)** frente a Alemania (61%) y a Francia (47%).

¹³ Un 33% de los usuarios así lo reconocieron en el Eurobarómetro 2017 (específico para el transporte por autobús). Pero otro 27% adujo la carencia de vehículo propio. Siendo, pues, un factor relevante, no es el único ni se aleja significativamente del principal problema del usuario medio: disponer de un medio de desplazamiento que cubra sus necesidades.

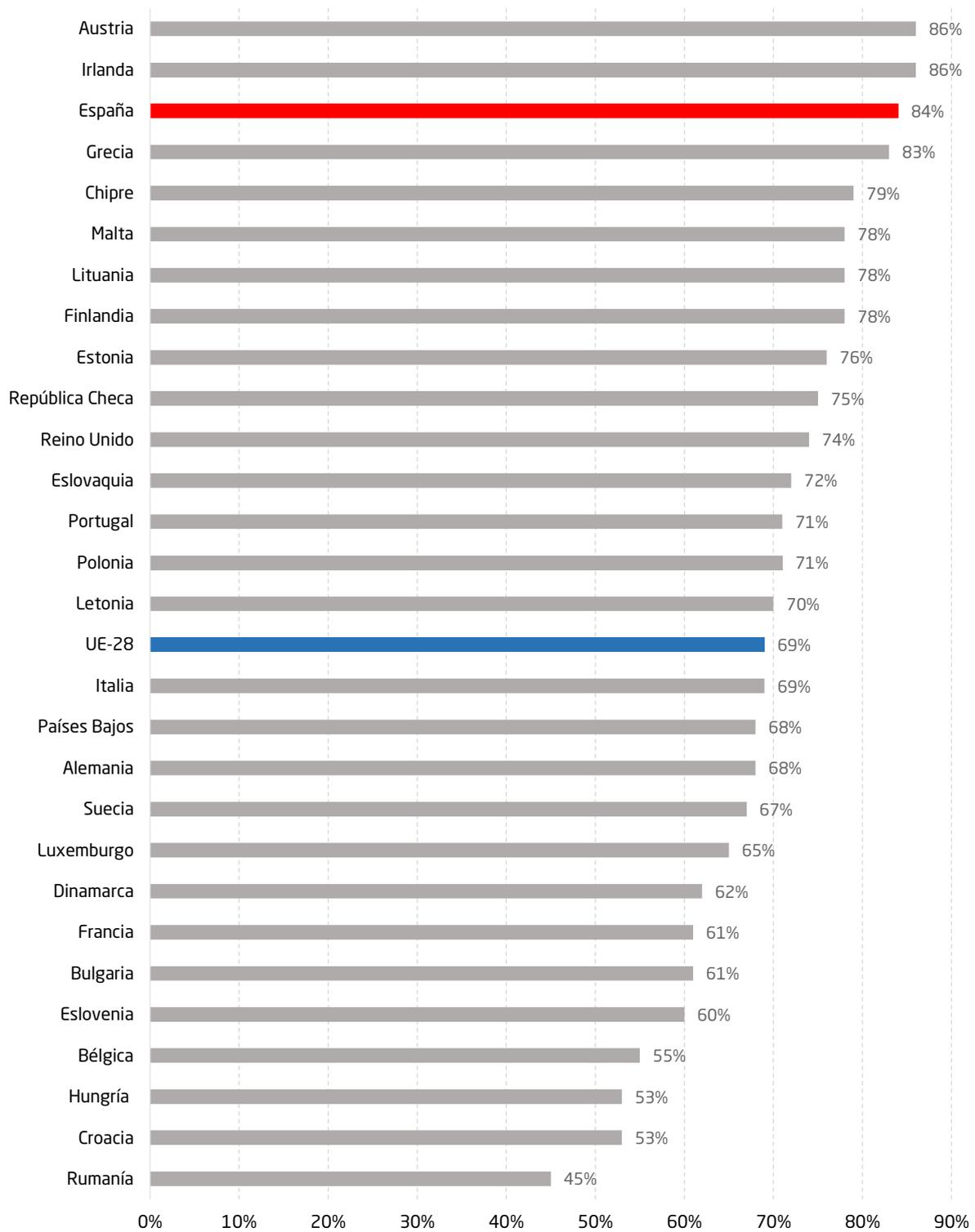


GRÁFICO 6

Satisfacción general de los usuarios del transporte por autobús

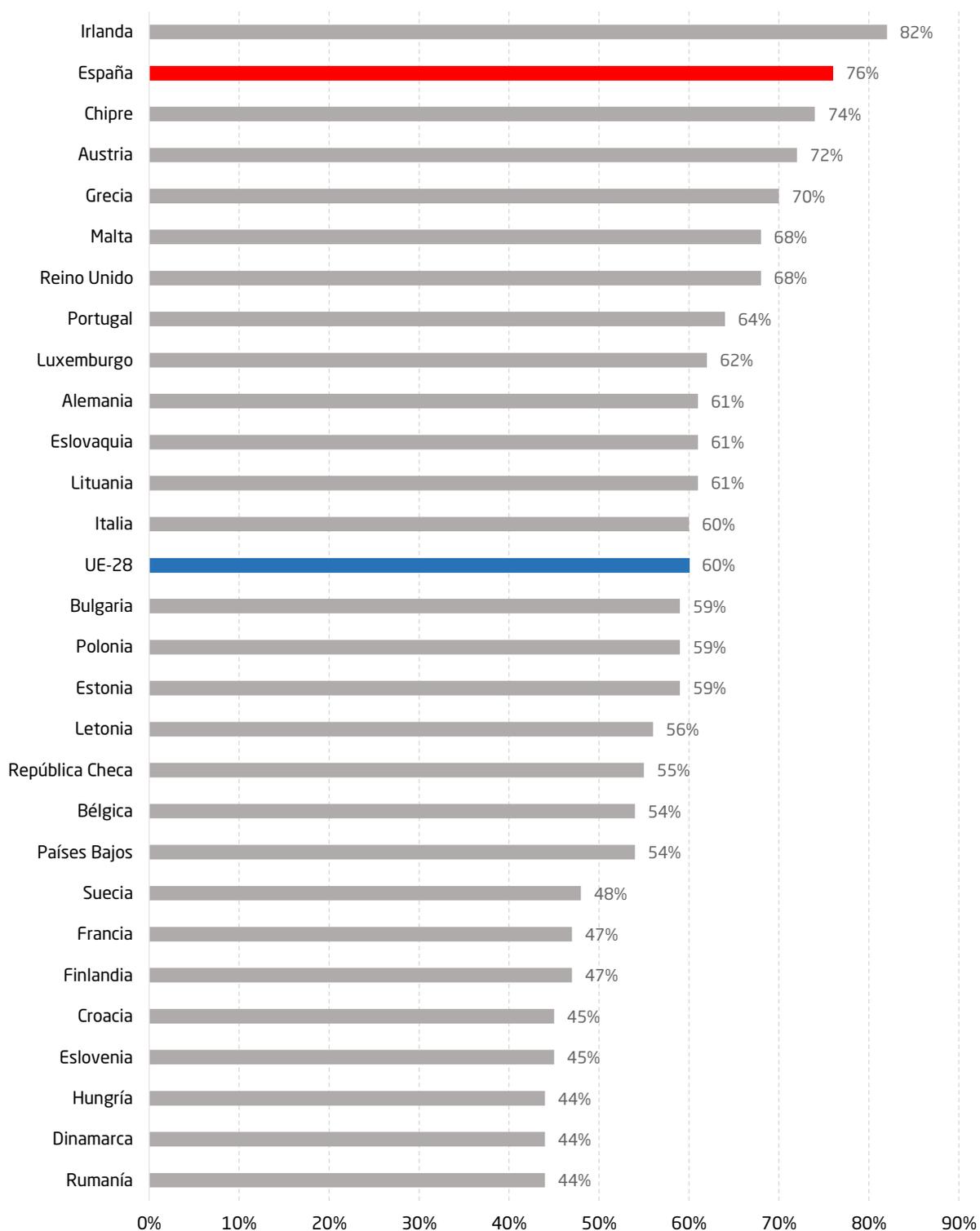
Fuente: Eurobarómetro 457 (2017), p. 15.

GRÁFICO 7

Satisfacción general de los usuarios por puntualidad/fiabilidad del transporte por autobús

Fuente: Eurobarómetro 457 (2017), p. 22.

GRÁFICO 8

Satisfacción general de los usuarios por frecuencia de servicios del transporte por autobús

Fuente: Eurobarómetro 457 (2017), p. 26.

- **Special Eurobarometer 543 Passenger Rights (2024)**: aunque el estudio está focalizado en el grado de conocimiento y aplicación de los derechos de los pasajeros, ofrece información muy llamativa respecto al nivel de **incidencias** (retrasos, cancelaciones, pérdida de equipajes, etc.) soportadas por los usuarios en cada modo de transporte (aéreo, ferroviario, carretera y navegación por aguas interiores y *ferries*). Así, los países con mayor número de quejas por retrasos superior a una hora y media son Francia (un 15%) y Alemania (14%). Es más, **en España el 93% de los usuarios indicó no haber tenido interrupciones del servicio**, frente al 76% de Alemania y el 74% de Francia, cuyos mercados fueron liberalizados hace ya tiempo (Tabla 3).

A ello podemos añadir una fuente más actualizada y de ámbito nacional, la **encuesta del Observatorio del transporte de viajeros por carretera 2022** (Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, MITMA), **cuyos resultados siguen siendo muy positivos** (tanto en términos generales como con el ejercicio 2021).

Así, entre los índices de calidad que han tenido una mejor evolución positiva (en una serie 2015-2019) destaca la **relación calidad/precio** (pp. 60-61) y la **información al pasajero**. Otros aspectos que han mejorado en el periodo examinado han sido la **puntualidad** (salida y llegada) y la **comodidad**.

En términos generales podemos concluir que **el sector español del transporte interurbano en autobús se caracteriza por una gran cobertura territorial, una elevada capilaridad, cierta estabilidad y certidumbre en cuanto a la evolución de los precios se refiere y un alto grado de satisfacción de los usuarios, cubriendo unas necesidades sociales que otros modos (como el ferroviario o el aéreo) no pueden atender dada la estructura territorial y distribución poblacional de España, especialmente de usuarios con renta media-baja que no disponen, en muchos casos, de un vehículo propio y con una gran heterogeneidad en sus circunstancias personales. El sistema concesional español funciona y es, ciertamente, singular** por las razones anteriormente expuestas.



TABLA 3

Incidencias soportadas

	UE	AT	BE	BG	CY	CZ	DE	DK	EE	GR	ES	FI	FR	HR	HU	IE	IT	LT	LU	LV	MT	NL	PL	PT	RO	SE	SI	SK
Sin incidencias	82	85	70	90	78	82	76	71	88	92	93	84	74	81	87	94	70	97	70	87	94	92	88	80	91	70	88	84
Retraso de más de media hora	8	7	12	4	11	10	14	8	3	5	6	3	15	9	3	3	10	1	17	6	1	3	7	10	5	6	10	6
Cancelación	6	5	15	1	8	4	5	14	2	0	0	10	6	5	8	0	7	1	7	4	0	1	9	10	2	21	3	8
Otras	4	3	9	2	0	3	5	7	6	1	1	4	1	3	0	1	11	1	6	4	2	4	1	3	4	8	1	2
Pérdida, retraso o daño equipaje	2	3	3	2	11	1	4	2	1	2	0	0	1	4	2	1	5	0	3	0	3	0	0	1	0	1	0	0
Emergencia médica	1	3	1	1	0	0	3	0	1	0	0	0	0	1	0	0	6	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0
Sin respuesta	0	0	1	1	3	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0

■ 1.ª incidencia más frecuente. ■ 2.ª incidencia más frecuente. ■ 3.ª incidencia más frecuente.

Fuente: Eurobarómetro 543 (2024), p. 61.



7. Experiencias de transición al modelo de competencia en el mercado: más sombras que luces

Desde hace ya cierto tiempo se viene planteando la posibilidad de **modificar el marco regulatorio del transporte interurbano de viajeros por autobús** en España, con posicionamientos más o menos ambiciosos pero todos ellos **centrados en arrumbar o sustituir el actual modelo concesional**.

Desde, al menos, 2016 se han ido publicando varios estudios que cuestionan la eficacia del modelo español y los posibles, o hipotéticos, beneficios de una apertura al mercado de este sector, implementando un sistema de **competencia en el mercado en lugar del vigente sistema de competencia por el mercado** (Fedea, 2016; CNMC, 2022; y Funcas, 2023).

No se trata de políticas privatizadoras (no existe un operador público monopolista que privatizar) sino de **un cambio estructural del modelo de gestión, que implicaría, desde luego, una seria y profunda nueva regulación, modificando el régimen legal vigente**. Este posicionamiento parte de trasladar, o extrapolar, las **experiencias liberalizadoras del transporte interurbano por autobús en países como Alemania, Francia o Italia** al considerar, y afirmar, que los resultados han sido óptimos y han supuesto una reducción considerable de los precios o tarifas para el público. De hecho, el argumento principal, o recurrente, entre quienes defienden ese proceso liberalizador es la obtención de una significativa **reducción de precios**. **En este modelo las empresas tienen libertad para fijar los precios y decidir las rutas en las que competir sin que existan barreras de ningún tipo** ni obligaciones de servicio público por parte de las Administraciones. Estas operaciones del servicio se hacen con **subcontratistas que actúan bajo las directrices de la marca comercial**.

Ahora bien, **un análisis sosegado tanto de los citados estudios como, sobre todo, de las fuentes foráneas en las que se basan, pone de manifiesto ciertos efectos no deseados o cuestionables de estos procesos aperturistas** que exigirían, cuando menos, una valoración más rigurosa.

Varias son las **críticas y objeciones** que deben plantearse para obtener una visión lo más objetiva posible de una propuesta que **colisiona directamente con la tradición administrativa y la experiencia socioeconómica del modelo español**.

No es solo que la mayoría de los estudios mencionados en varias publicaciones **datan de los años 2009 a 2017**, lo que obligaría a una reevaluación o actualización, sino que, **en la exposición de los datos y conclusiones pareciera que se incurre metodológicamente en la falacia de la prueba incompleta** (*cherry picking* en terminología anglosajona). Nos referimos a la **selección de datos que confirmen la premisa o hipótesis de partida, relegando o soslayando aquellos otros que la contradigan o apunten a conclusiones divergentes**.

En primer lugar, **las experiencias de derecho comparado entrañan el riesgo de no considerar todos los factores en juego a la hora de evaluar qué modelo de transporte resulta óptimo para atender las necesidades de cada país concreto**. A la hora de proponer un nuevo modelo



de gestión del transporte interurbano **tan importante es el marco regulador como los aspectos geográficos, sociales, industriales y económicos**¹⁴. La **geografía humana**, como disciplina, cobra protagonismo puesto que una misma regulación –en abstracto– puede generar efectos muy diversos, positivos y/o negativos, dependiendo de las circunstancias socioeconómicas de cada país.

La actividad del transporte opera sobre y depende de factores muy específicos: población y territorio. La distribución de la población sobre el territorio y la red de infraestructuras del transporte existente condicionan, en grado sumo, el diseño de la red óptima de transporte. Parámetros tales como **densidad de población, dispersión geográfica y redes de carreteras y de ferrocarril** existentes son de obligada consideración.

Procedemos, por tanto, a realizar una **comparativa sumaria de estos factores entre los tres países principales considerados** en los estudios realizados hasta la fecha¹⁵: las **divergencias** son muy significativas (Tabla 4).

TABLA 4

Comparativa demográfica entre España, Alemania y Francia

	España	Alemania	Francia
Población	48 millones	83 millones	68 millones
Densidad	95 hab./km ²	237,2 hab./km ²	124 hab./km ²
Territorio	504.645 km ²	357.021 km ²	551.695 km ²

Fuente: Elaboración propia del Instituto de Estudios Económicos.

A ello se añade la **dispersión poblacional, amplísima en el caso de España, donde el 90% de la población se concentra en un 30% del territorio** (principalmente, Madrid, Cataluña y Levante). La compleja **orografía española** incluye algunas de las regiones europeas de mayor tamaño con menor población: **Castilla y León** tiene una superficie superior a todo Portugal. El reto es que han de atenderse las necesidades de transportes de las 9 capitales de provincia de Castilla y León y de las poblaciones menores, en un territorio con una densidad que apenas llega a 25 hab./km². Territorios y poblaciones que no viven aislados del resto del país, sino que precisan conexiones estables, fiables y con un adecuado grado de frecuencia con las comunidades autónomas vecinas. Todo el proceso de diseño de la red de transporte interurbano requiere de una coordinación exigente (Figura 2).

14 GRIMALDI *et al.*, 2017, p. 489.

15 Para Francia, INSEE 2024, *Estimations de population*; para el resto, Eurostat 2023.



FIGURA 2
Densidad de población 2023-Personas por km²



Fuente: Estadística Continua de Población (INE)-España (febrero 2024).

FIGURA 3
Principales ciudades de Alemania con servicios interurbanos por autobús



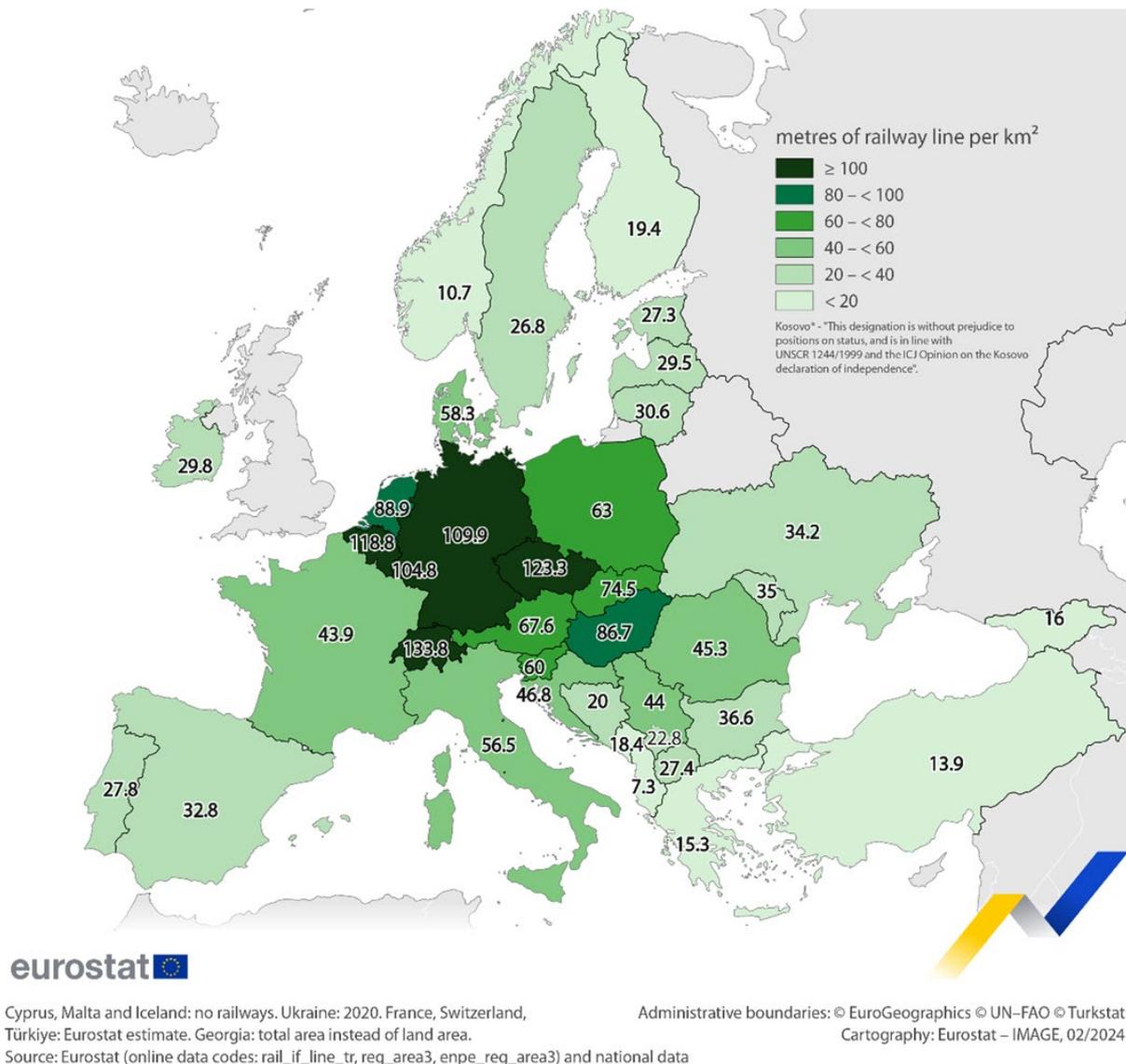
Fuente: Dürr y Hüschelrath.



A lo cual se añade la **necesaria consideración de las redes de transportes alternativas, como es el caso del ferrocarril**. Pues bien, la red ferroviaria española es de 15.652 km, mientras que Alemania cuenta con 33.400 km y Francia con 28.000 km. Esto supone que la densidad ferroviaria alemana triplica a la española mientras que Francia nos supera ampliamente (Figuras 3 y 4).

FIGURA 4

Densidad ferroviaria en la Unión Europea



Fuente: Eurostat 2024.

Esta diversidad, en términos de geografía política y económica, explica que, por ejemplo, en **Alemania** el principal competidor del autobús sea el ferrocarril, con capacidad sustitutiva para la mayoría de los centros urbanos grandes y medianos, habiéndose practicado, durante decenios, una política proteccionista del modo ferroviario que limitó el desarrollo del autobús interurbano. Nada comparable al **caso español** y a su evolución en los últimos cuarenta años,

donde el ferrocarril no puede sustituir al autobús en términos de cobertura y capilaridad para las poblaciones que no sean grandes capitales.

En segundo lugar, **un resultado objetivo y contrastado del proceso liberalizador que ha habido en los países de nuestro entorno: la generación de oligopolios e incluso monopolios de facto, mediante un proceso de concentración empresarial entre los operadores preexistentes y los entrantes.** Los casos alemán y francés son muy llamativos, pero también ha sucedido en otros países como el Reino Unido, Suecia o Noruega¹⁶. Esto es particularmente preocupante por los riesgos que conlleva para el funcionamiento y la eficiencia del mercado abierto a la competencia, si bien no se le dedica apenas atención en los estudios publicados hasta la fecha.

7.1. El caso alemán

En Alemania se ha dado un fenómeno característico: en un primer momento (2013-2015) se produjo la **entrada de operadores muy activos** con incremento de la oferta y de la demanda, del número de pasajeros y de líneas y rutas¹⁷. **A partir de 2015** comenzó un proceso de consolidación por el cual un operador, **FlixBus, absorbió o expulsó a sus principales competidores, alcanzando una posición cuasi-monopolística** con una cuota del 95% del mercado que, en 2021, se ha estabilizado en el 85% (Statista, 2021).

Los estudios constatan que **el operador dominante llevó a cabo una política comercial muy agresiva, para evitar la entrada de nuevos competidores.** Así, parece que, **en ciertas rutas, FlixBus mantuvo un número muy alto de conexiones para prevenir la entrada de sus competidores, pero, tras la absorción o retirada de estos del mercado, el número de conexiones se redujo significativamente.** De hecho, se constató que, en términos globales, hubo una **reducción del número de conexiones y de rutas**¹⁸, posiblemente por un inicial y artificial incremento de oferta y por la guerra comercial entre competidores. Según Tool Alfa (2024), **en Alemania este operador atiende solo el 3% de los municipios; esto es, están sin servicio el 62% de la población (el 27% de áreas funcionales) y el 92% del territorio.**

Esta evolución se constata en el **número de viajeros que se transportan en líneas de largo de recorrido** que, en el caso de las estadísticas alemanas, cubren distancias superiores a los 50 km. Tal y como se observa en el Gráfico 9, **en 2023, el número de viajeros se situó en torno a los 10,4 millones de personas**, superior en un 38% al volumen de usuarios del año anterior, aunque esta magnitud es, aún, la mitad de los viajeros transportados en el periodo previo a la crisis de la covid-19. **Esta evolución dista, asimismo, de la registrada en el mismo periodo por el ferrocarril, que tiene una predominancia como modo de transporte colectivo para este tipo de distancia.** Se ha de destacar, asimismo, que, según datos del INE, **en 2023 en España se movieron 224,7 millones de viajeros en autobús interurbano de media distancia y 15,8 millones**

16 ASENSIO y MATAS (Funcas, 2023).

17 DÜRR y HÜSCHEL RATH, 2015.

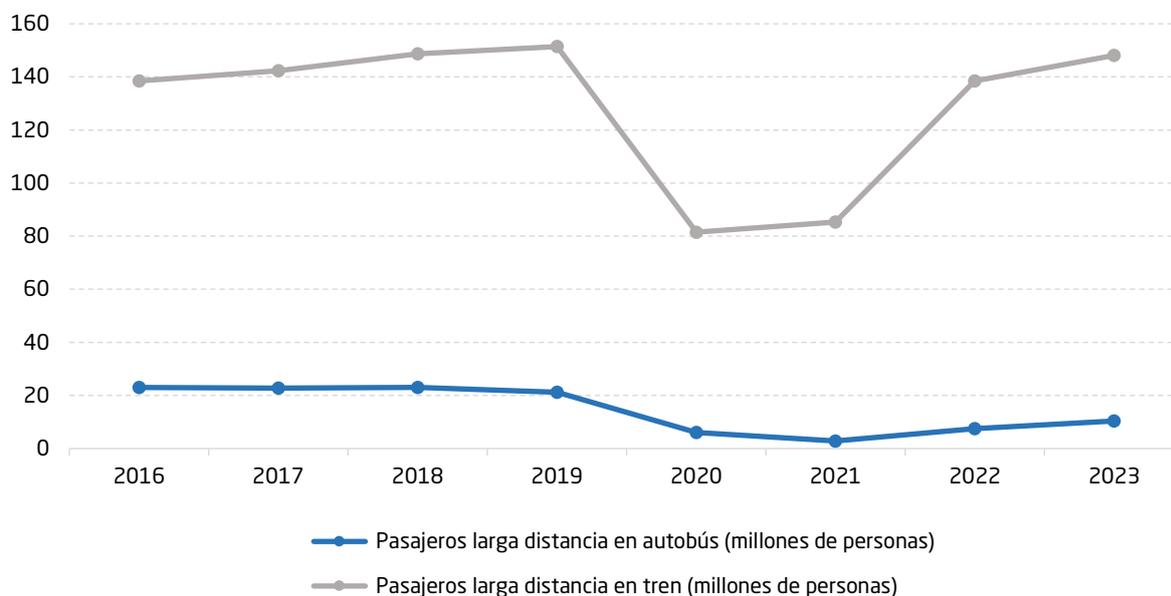
18 DE HAAS y SCHÄFFER, 2017.



en autobús interurbano de larga distancia; es decir, que el mercado alemán de transporte interurbano solo mueve el 4,3% de los viajeros en autobús español en líneas equivalentes.

GRÁFICO 9

Viajeros que se transportan en líneas de largo de recorrido en Alemania



Fuente: DESTATIS. Statistisches Bundesamt, 2024.

E incluso, ya en 2017, se pudo observar un **incremento en las tarifas** (CNMC). **El resultado ha sido la práctica desaparición de la competencia intramodal**, de manera que la definición del mercado relevante tiene que reconsiderarse, puesto que **la única competencia real es intermodal, por el ferrocarril, donde, curiosamente, los operadores dominantes del autobús (FlixBus) también se han posicionado (FlixRail)**. El simple dato de que los precios del operador dominante se mantengan constantes en los últimos años debe ponerse en relación con la disminución de la calidad del servicio (conexiones y frecuencias), lo que realmente supone un incremento oculto del precio o coste final para el usuario¹⁹.

Tal y como se observa en la siguiente Tabla 5, **el precio medio diario por km recorrido de una submuestra de distintos trayectos de larga distancia entre poblaciones no dista demasiado entre las distancias del trayecto y el volumen de población de las distintas ciudades, promediando un precio medio por km recorrido cercano a los 0,20 €/km**. A la vista está que esta tarifa promedio es sensiblemente superior a la recaudación media por viajero/km recorrido en las concesiones estatales españolas (2023).

¹⁹ *Ibidem*, pp. 18-24, con cita de REDMAN *et. al.* (2013).

TABLA 5

Precio medio diario por km recorrido en distintos trayectos de larga distancia entre poblaciones de Alemania

Origen	Destino	Distancia (km)	N.º de servicios diarios sin transbordo	Precio medio diario (€)	Precio medio diario por km recorrido (€/km)
Fráncfort	Colonia	189,3	8	46	0,243
Dortmund	Siegen	106,5	2	24,5	0,23
Dresde	Leipzig	112,6	15	24,7	0,2194
Chemnitz	Dresde	76,8	9	16,8	0,2188
Duisburgo	Fráncfort	250,4	4	53	0,2117
Bremen	Essen	259,7	1	53	0,2041
Flensburg	Hamburgo (Aeropuerto)	170,5	1	34	0,1994
Dresde	Núremberg	310,4	2	59,5	0,1917
Chemnitz	Núremberg	237,7	3	43,6	0,1834
Duisburgo	Siegen	150,6	3	27,6	0,1833
Heidelberg	Colonia	251,3	2	45,5	0,1811
Bremen	Colonia	313,6	2	56	0,1786
Duisburgo	Stuttgart	426,4	2	76	0,1782
Dortmund	Fráncfort	230,7	5	40,9	0,1773

Nota: Los precios se refieren a servicios reales ofertados para el 21 de junio de 2024. Nota 2: Precios a la venta el día anterior al viaje. Fuente: Elaboración propia a partir de Tool Alfa (2024).

7.2. El caso francés

En Francia, **con la liberalización de su mercado en 2015**, se ha producido un fenómeno similar: **se ha generado un duopolio en el que dos empresas se reparten el 99% del mercado francés (FlixBus el 65% y BlaBlaCar el 35%)**. Atendiendo a los informes emitidos por la Autoridad de la Competencia y por la Autoridad Reguladora de los Transportes **la oferta de estos dos grandes operadores está muy polarizada geográficamente, allí donde los tráficos son más rentables**: un 45% de los viajeros se concentran en trayectos con origen-destino en París, y de las diez conexiones más transitadas en 2019, seis eran conexiones radiales con origen o destino en el área metropolitana de París. **La cobertura del mayor operador atiende a menos del 1% de los municipios; esto es, el 80% de la población y el 99% del territorio están sin este servicio**. El alcance territorial del transporte en autocar de Francia llegó a sus máximos registros en 2019, con 320 localidades atendidas durante, al menos, un trimestre del año, cuantía que se redujo un 40% hasta las 192 localidades atendidas durante, al menos, un trimestre al año en 2022. Se ha de destacar que, **solamente 52 municipios han sido atendidos de manera continuada desde 2016 hasta el presente**.



Con respecto a estos servicios, podemos señalar los siguientes datos publicados por la **autoridad francesa competente en el Informe anual sobre el mercado de transporte en autocares y de las estaciones de autobuses** en Francia, en 2023:

El volumen de pasajeros que utilizaron estos servicios se situó entre los 8,8 millones y 10,5 millones de viajeros en 2023 (en 2022 fueron entre 7,8 y 9,3 millones de pasajeros), siendo estos volúmenes aún inferiores a los registrados en 2019. **Se presenta un 8% menos de oferta de servicios que en 2019.** Estos servicios conectaron, eventualmente, 200 ciudades francesas (FlixBus cubre el 70% de esas ciudades y BlaBlaCar el 69%), aunque tan solo 52 ciudades fueron atendidas todo el año. Es decir, **en Francia solo atienden el 8,3% de las poblaciones que son abordadas por el Ministerio y realmente, de forma continuada durante todo 2023, solamente el 2,1%.**

Con respecto a la **calidad del servicio**, si se atiende a la tasa de **retrasos superiores a los 15 minutos, esta aumentó un punto en un año hasta alcanzar el 21,5% de los autocares que circulan en 2023**; es decir, una tasa superior a la de los trenes TGV e Intercités (que alcanzan, respectivamente, el 11% y el 19% en el mismo umbral de 15 minutos en 2023) y **se produjo un 0,8% de cancelaciones de servicios.**

Y si nos referimos a la **evolución de los precios**, si bien la competencia inicial produjo una reducción de precios, las pérdidas posteriores revirtieron la situación. De hecho, según el informe correspondiente a 2023, **el ingreso medio por el ingreso medio por pasajero experimentó un aumento superior a la inflación observada** y se situó en más de 6 euros por 100 km en 2023, esto es, **un aumento del 8% en el último año**, dos puntos porcentuales superior al registro de la tasa de inflación en este periodo. Asimismo, el informe muestra que este ingreso medio en comparación con el registro de 2019 aumentó un 36%, frente una variación general de los precios del 15% y un aumento del 20% del precio de los servicios de transporte durante el mismo periodo. **El ingreso medio por conexiones de 100 km o menos alcanza los 10,4 euros en 2023, un 12% más que en 2019.**

De igual forma, tal y como se observa en la siguiente Tabla 6, **seleccionando una submuestra de tráficos con origen y destino entre ciudades relevantes por parte de uno de estos operadores durante un periodo determinado, se observa que estos precios aún son superiores** (aproximadamente 2,5 veces) **al precio medio por km recogido en este informe en relación con las concesiones estatales españolas (2023).**



TABLA 6

Precio medio diario por km recorrido en distintos trayectos de larga distancia entre poblaciones de Francia

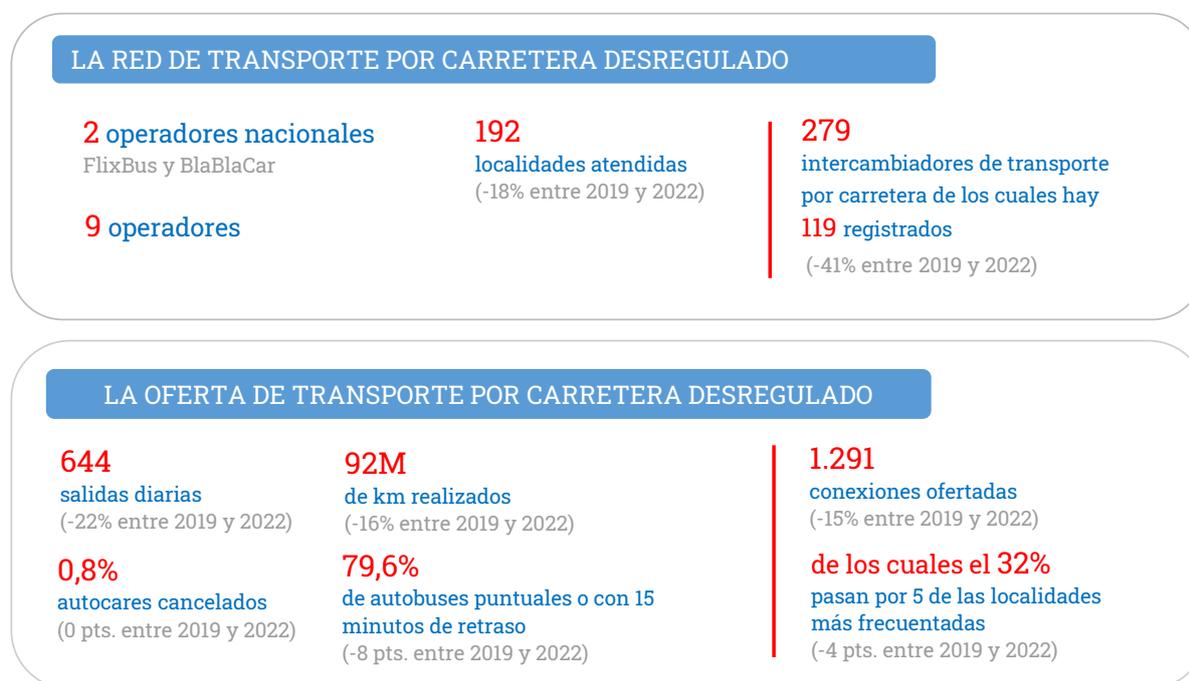
Origen	Destino	Distancia (km)	N.º de servicios diarios sin transbordo	Precio medio diario (€)	Precio medio diario por km recorrido (€/km)
Lille	Reims	200	9	37,6	0,188
París	Valence (Francia)	561	1	104	0,1854
Lyon	Valence (Francia)	102	4	18,9	0,1853
Limoges	Nantes	326	3	56,1	0,1721
El Havre	Vannes	387	2	64,5	0,1667
Limoges	Montpellier	529	2	80,7	0,1526
Niza	Perpiñán	475	2	70	0,1474
Beaune	Marsella	464	2	68,2	0,147
Beaune	Estrasburgo	345	2	48	0,1391
Reims	Vannes	595	1	82	0,1378
París	Saint-Brieuc	446	1	61	0,1368
Limoges	Vannes	441	1	57,5	0,1304
París	Vannes	459	2	59	0,1285
Lyon	Marsella	313	6	39,4	0,1259
Lyon	Niza	471	2	59	0,1253

Nota: Los precios se refieren a servicios reales ofertados para el 21 de junio de 2024. Nota 2: Precios a la venta el día anterior al viaje.
Fuente: Elaboración propia a partir de Tool Alfa (2024).

Aunque los ingresos de las rutas sin competencia siguieron siendo mayores ese análisis mostró que **la brecha entre los ingresos promedio de las rutas sin y con competencia se redujo en dicho periodo**, lo que podría significar, según este informe, una **menor presión competitiva sobre los precios** (Figura 5).

FIGURA 5

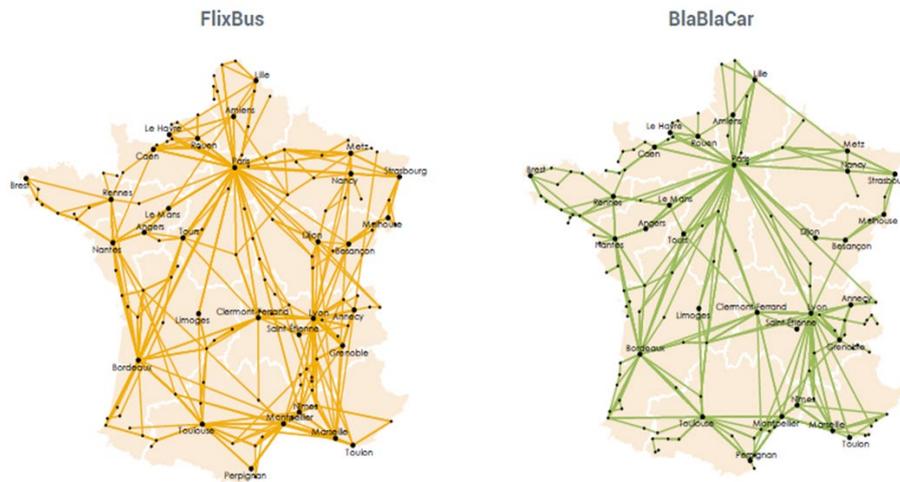
Radiografía de la red de transporte por carretera en Francia



Fuente: Autorité de Régulation des Transports (ART). *Rapport annuel 2022*.

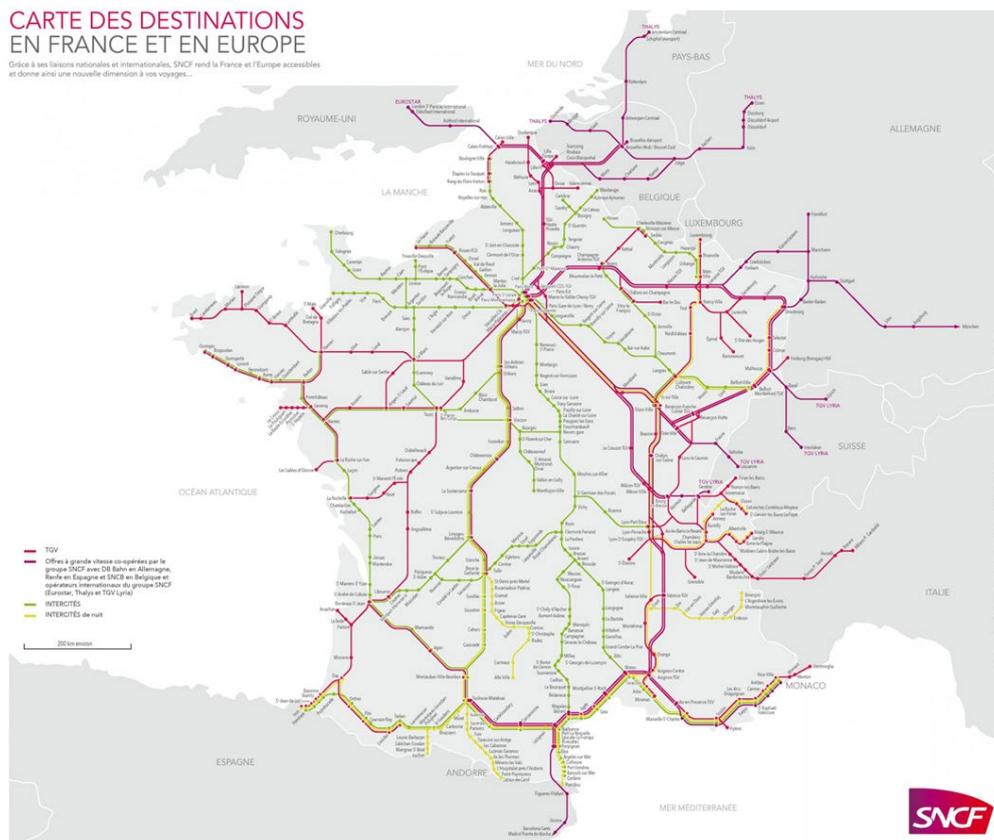
Más relevante es el dato de que **en el mercado francés** (con la excepción del periodo de crisis sanitaria en 2020 y 2021) **casi el 90% de los pasajeros de autocar disponen de una oferta de transporte alternativa** (ferroviaria, p. 6). Ello introduce un elemento diferenciador frente a España y es la única razón por la cual ese duopolio existente en Francia sería aceptable bajo la perspectiva de la competencia: los usuarios tendrían una alternativa modal como freno a los comportamientos anticompetitivos del duopolio (Figuras 6 y 7).

FIGURA 6
Red de rutas operadas en Francia por los dos operadores dominantes



Fuente: Autorité de Régulation des Transports (ART) 2022.

FIGURA 7
Red ferroviaria en Francia 2024



Fuente: Société Nationale des Chemins de Fer français (SNCF).



Para conocer en detalle toda la red francesa (por áreas, volúmenes, etc.) puede consultarse el *Atlas du réseau ferré en France* (Société Nationale des Chemins de Fer français [SNCF, 2024]). Se observa, claramente, un fenómeno de **solapamiento entre rutas en autobús y capacidad ferroviaria**.

7.3. Consideraciones críticas: riesgos inherentes al cambio de modelo

Ya expusimos las diferencias en términos de geografía física y demografía entre países que aconsejan cierta prudencia al extrapolar resultados. Ahora resulta obligado realizar ciertas consideraciones críticas tanto de método como valorativas.

Nos referimos tanto a la **necesaria actualización de las fuentes de datos** manejadas (p. ej., gran parte de los datos recogidos en el informe de la CNMC 2022 son anteriores a 2019) como a la **ponderación adecuada de aquellas magnitudes o parámetros en las que destaca, positivamente, el mercado español**.

En primer lugar, **la fortaleza del sector español reside en su alta cobertura territorial y su capilaridad, prestando servicios allí donde ni el ferrocarril ni el avión pueden llegar**. Esto supone que –a diferencia de los mercados francés y alemán– **no existe una competencia intermodal plena**, sino solo **limitada a ciertas rutas entre grandes núcleos urbanos** que cuentan con una red ferroviaria y unos servicios operativos de cercanías, media y larga distancia, sobre todo los tráficos de alta velocidad.

Estas ventajas quedaron puestas de manifiesto en el reciente seminario organizado por Funcas el 29 de abril 2024²⁰, donde, pese a poner el énfasis en la comparación tarifaria entre países, pudimos constatar, con los propios datos ofrecidos, los siguientes valores:

- **Cobertura:** España (28), Francia (27), Italia (22) y Portugal (18); solo nos supera Alemania (33) cuya densidad de población y características geográficas son bien distintas.
- **Frecuencia:** España (6,2 servicios/ruta-día), Portugal (5,8), Alemania (5,3) y Francia (4,6); solo nos supera Italia (7).
- **Precio medio/km:** España (0,077), Alemania (0,056), Francia (0,54) e Italia (0,041).

Tal **parece que la única ventaja objetiva de la liberalización, en términos comparativos, sería un descenso significativo en el precio del billete o la tarifa de transporte**. El problema al que nos enfrentamos es, ante todo, de **metodología**, puesto que los valores así ofrecidos se basan –atendiendo a la propia información facilitada– en un muestreo o selección de billetes a través de los portales de venta de billetes de los distintos operadores. Esto conlleva una previa reserva sobre qué variables se han considerado y cuáles se han excluido (trayectos con mayor

20 «Retos para mejorar la competencia en el mercado del transporte interurbano de pasajeros», jornada virtual 29/04/2024, Funcas.



demanda, tráficos subvencionados, tráficos de cercanías, regionales, conectividad, fechas señaladas o festividades próximas, etc.). **Parece más preciso o riguroso trabajar con la información más actualizada posible que ofrecen las fuentes oficiales:**

- En **Francia**, consultando los datos publicados por la Autorité de Régulation des Transports (ART) francesa en 2022, el precio medio por pasajero estaría en 5,8 cént./viajero/km para trayectos con alternativa modal y en 6,25 cént./viajero/km para trayectos sin dicha alternativa,
- En **España**, consultando los datos publicados por el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (MITMA) en 2024 referidos a 2022, resultan unos **valores de entre 6,8 cént./viajero/km y 7,4 cént./viajero/km**. Incluso se dispone de un análisis diacrónico entre 2014 y 2022 con la variación de los precios (Tabla 7) donde se observa que **durante este periodo la tarifa media ponderada registra una evolución más moderada que el IPC anual desfasado**.

TABLA 7

Tarifas medias y evolución en el tiempo

	Tarifa media (€/km)	Tarifa media ponderada (€/km)	Índice tarifa media ponderada	IPC anual desfasado
2014	0,0725	0,0665	100,0	100,0
2015	0,0723	0,0666	100,1	100,0
2016	0,0721	0,0661	99,5	101,6
2017	0,0713	0,0648	97,4	102,7
2018	0,0711	0,0646	97,2	104,0
2019	0,0742	0,0656	98,7	104,8
2020	0,0720	0,0663	99,7	104,3
2021	0,0726	0,0669	100,6	111,0
2022	0,0741	0,0688	103,5	117,4

Fuente: Observatorio de Viajeros de Transporte por Carretera. 2022 (MITMA).

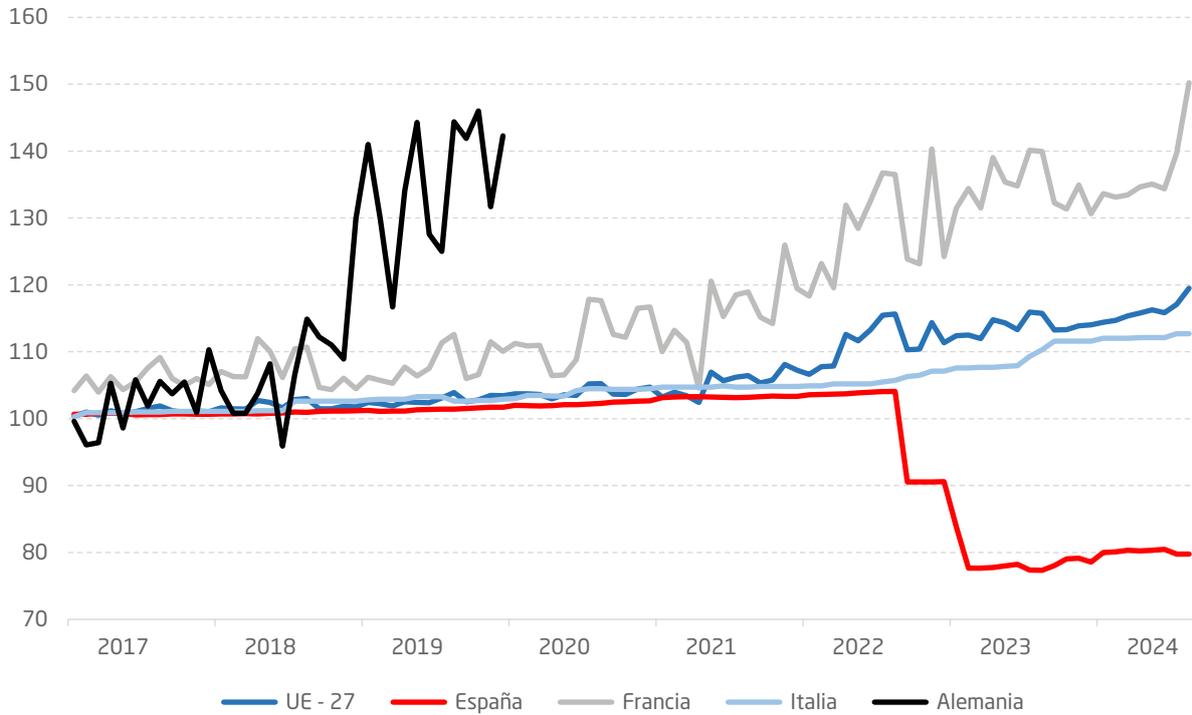
Considerando la anormalidad del ejercicio 2020 por el impacto de la pandemia del covid-19, **el dato oficial, en 2022, sería un precio de 6,8 cént./viajero/km, como tarifa media ponderada**. Por lo tanto, **el diferencial del precio, única magnitud en la que se focalizan las tesis impulsoras de la liberalización, ya no parece tan destacable, debiendo relativizarse considerando las otras variables a la hora de criticar la eficacia y la eficiencia de un modelo dado**. Máxime si, como hemos expuesto en el apartado precedente, **el nivel de satisfacción de los usuarios españoles es alto, incluyendo, precisamente, el índice de calidad/precio**.

Asimismo, cuando se observa la **evolución comparada de los precios de consumo** que afectan a los usuarios de transporte por autobús en los últimos años, se observa un **menor crecimiento en España con respecto al conjunto de países de la UE**, así como una cierta divergencia con otros modelos de mercado aquí expuestos (Gráficos 10 y 11).



GRÁFICO 10

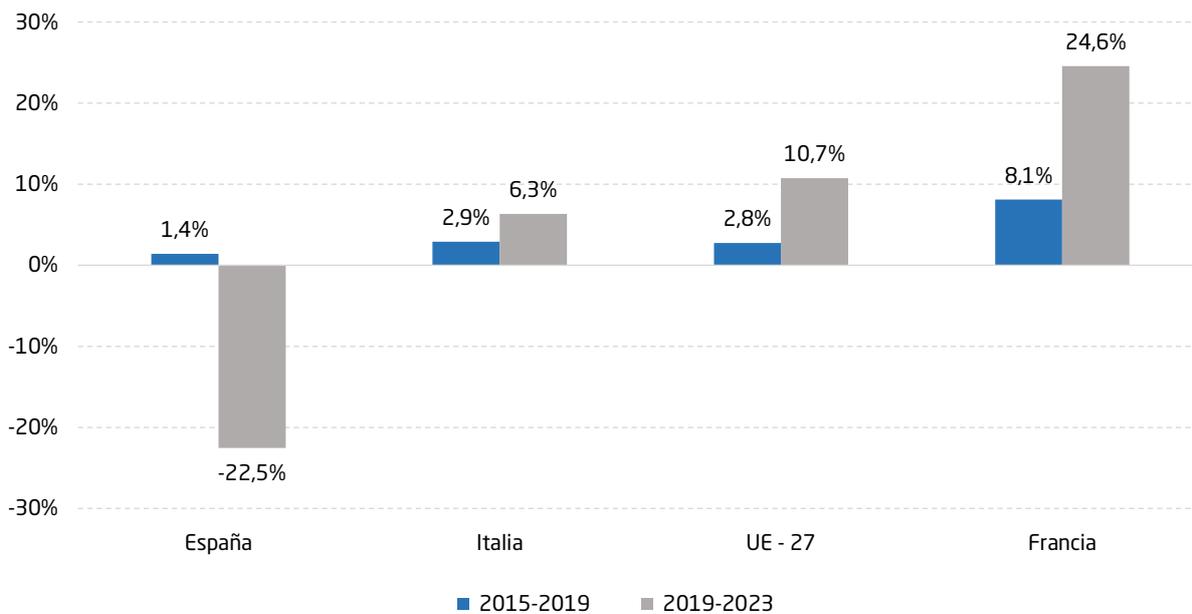
Precios del transporte de viajeros en autobús en la Unión Europea



Fuente: Eurostat y elaboración propia del Instituto de Estudios Económicos.

GRÁFICO 11

Variación de los precios del transporte de viajeros en autobús en la Unión Europea



Fuente: Eurostat y elaboración propia del Instituto de Estudios Económicos.



En segundo lugar, **resulta obligado considerar el impacto que todo proceso de apertura a la competencia tendrá en la estructura actual del mercado de servicios interurbanos por autobús**, por su doble repercusión empresarial y laboral.

Ya expusimos que, **atendiendo a los datos oficiales para 2023, en España, con un mercado regulado, existen 2.734 empresas de las cuales más de la mitad son pymes**. Se puede suponer que los **operadores entrantes** con la liberalización adoptarán **estrategias comerciales similares a las ya ensayadas en Alemania y en Francia** (siquiera sea porque se trata de grupos internacionales que ya se han posicionado para entrar en España). **El riesgo de destrucción del tejido empresarial ya sea expulsando a empresas del mercado, ya sea fagocitándolas, conduciría a una disminución efectiva del número de operadores**. Es más, atendiendo a los informes ya comentados, **la estrategia comercial de los grandes operadores foráneos (como FlixBus) consiste en la subcontratación**, operando como plataformas que dictan e imponen sus políticas comerciales dirigiendo a los transportistas. Este fenómeno no es nuevo, **siendo sobradamente conocidas las negativas consecuencias que acarrea en términos de libre y sana competencia**.

Por lo tanto, **si la gran ventaja de una hipotética liberalización del sector sería una (también) hipotética reducción de las tarifas o precios, ello ha de valorarse, juntamente, con otros efectos negativos:**

- i. la **eliminación o restricción de la competencia intramodal;**
- ii. la **reducción de rutas y frecuencias;**
- iii. la **concentración de servicios en las rutas más rentables.**

La simple apertura del mercado, sin más, conduciría a una automática carencia de cobertura territorial. Esta reducción se reconoce como «probable» incluso en el informe de la CNMC²¹. Esto supondría la necesidad de generar un **sistema dual: una red sostenida por el erario público, mediante el pago de compensaciones por las obligaciones de servicio público (OSP) para las rutas que nadie querría servir; y una red comercial sujeta a las políticas más o menos agresivas de los nuevos entrantes**.

En términos coloquiales o propios del argot de los procesos liberalizadores, **la propuesta de «romper» el sistema concesional español persigue un «descreme» del mercado, es decir, la captación o trasvase al sector privado de los tráficos rentables con exclusión o marginación de los tráficos deficitarios o de menor rentabilidad**.

Ahora bien, **esta solución que se quiere defender como «asumible» implica soslayar el carácter sistémico del transporte, especialmente el terrestre**. Sistémico se refiere a la existencia de un sistema: un conjunto de elementos ordenadamente relacionados entre sí, con una funcionalidad característica. La idea clave definidora de un sistema es la interrelación dinámica de los elementos que lo componen, lo que permite afirmar que un sistema es algo más que la

21 CNMC (2022), p. 201.



mera suma de sus elementos²². Se dice, por ello, que **el transporte es un sistema real y concreto (conjunto de elementos que ordenan la actividad de transporte), artificial (en sentido opuesto a natural) y abierto (admite relaciones con su entorno). La sistematicidad del transporte es su rasgo característico**²³, sin perjuicio de las variantes que presente cada subsector o diferente modo de transporte, impuestas por la tecnología.

En consecuencia, **un cambio de modelo que extraiga las rutas más rentables** –el famoso «descreme»– **implicará, automáticamente, una alteración radical del sistema existente. Este deberá ser rediseñado a fondo para compensar y paliar la disminución de conexiones y frecuencias hasta entonces garantizadas por el modelo concesional.** No se trata tan solo de **calcular el coste de imponer nuevas OSP** sino de **repensar la configuración de la red remanente**, y esto **en coordinación con las redes autonómicas.** Además, dado que el **Estado** no puede desatender el nivel de servicio de los principales centros de población (aquellos no cubiertos por las OSP), **se vería obligado a interferir o regular, de alguna manera, los tráfico de esa nueva red comercial ajena al sistema concesional.**

A mayor abundamiento, otros de los problemas o riesgos que apreciamos es que la experiencia comparada enseña que **no solo no está garantizada una reducción de precios, sino que, muy probablemente, puede disminuir la frecuencia y la calidad del servicio liberalizado**, que quedará al albur del operador dominante.

Como es bien sabido, los **procesos de liberalización** persiguen, en teoría, el incremento de la **libre competencia** en un mercado dado, en condiciones de igualdad y transparencia, con la finalidad de mejorar la eficacia y eficiencia y con ello la satisfacción de los usuarios. **Si las medidas de apertura del mercado conducen a situaciones de oligopolio o duopolio, reduciendo significativamente el número de operadores, estaríamos generando un fenómeno de competencia destructiva, justo el escenario a evitar a la hora de remodelar cualquier sector regulado.**

8. Las carencias del modelo concesional español y las propuestas de mejora

Ha sido una constante en los últimos 15 años la denuncia por los organismos reguladores²⁴ y la academia de las **deficiencias del sistema concesional** del transporte de viajeros en autobús. En su gran mayoría estos fallos o carencias **se deben a malas prácticas o incumplimientos de las obligaciones y principios reguladores del propio modelo**, y a **incentivos perversos que priman el mantenimiento de la situación de *statu quo* en lugar de una ágil planificación de la renovación y licitación de las concesiones.**

Las vicisitudes habidas en el sistema concesional español de las líneas de transporte interurbano son bien conocidas. **Tras una primera etapa de consolidación de las concesiones existentes**

22 MAGDALENA (2016, pp. 58-59).

23 CARBONELL (1994), PIÑARES (1993), RAZQUIN (1995), DE RUS *et al.* (2003, p. 931).

24 Informes de CNC (2008 y 2010), de CNMC (2014 y 2022); CASCALES (2021); y ASENSIO, MATAS y RUIZ (Fedea, 2016).



(1987-2006) siguió un periodo de renovación con resultados decepcionantes. En la primera etapa el número de concesiones estatales se redujo más de un 40% (incluyendo la transferencia de líneas a las CC. AA., sobre todo en 1993), pero sin reducción de la oferta que, realmente, se incrementó un 79%. **La segunda etapa se ha caracterizado por una sucesiva serie de licitaciones para intentar renovar el mapa concesional sin éxito** (CNMC, 2022, pp. 30-33), **al tiempo que varias comunidades autónomas decidían ampliar los plazos de varias líneas regulares, con prórrogas de entre cinco y diez años**. El resultado fue ciertamente **caótico**, con algunas licitaciones quedando desiertas, las más prorrogadas por la vía de facto y una gran **litigiosidad** que, en no pocas ocasiones, condujo a la anulación judicial de varias prórrogas. Esto ha generado **un panorama donde buena parte de las concesiones de servicios regulares de transporte por autobús siguen caducadas o están prorrogadas más allá de lo que inicialmente podría preverse** atendiendo a los dictados del Reglamento (CE) 1370/2007 y la LOTT.

Las **principales deficiencias** del mercado español pueden resumirse, a nuestro juicio, en las siguientes:

- **Ausencia de renovación de las concesiones caducadas y reiteración de prórrogas «excepcionales» de otras.** Quizás sea este el fallo más llamativo y acuciante por resolver. En un modelo de competencia por el mercado la **duración y renovación de las concesiones, en tiempo y forma**, con la debida transparencia e igualdad de condiciones, resulta esencial (De Rus, Revista del IEE N.º 4/2005). Como se reconoce en el considerando 15 del Reglamento (CE) n.º 1370/2007 «Con el fin de distorsionar lo menos posible el juego de la competencia y mantener al mismo tiempo la calidad de los servicios, los contratos de servicio público deben ser de duración limitada».

Si a su término no se vuelve a licitar la concesión, se frustra el sentido mismo del sistema concesional. Por lo mismo, aunque en ocasiones, y por diversas circunstancias, las Administraciones no son capaces de preparar la siguiente licitación con la suficiente anterioridad al vencimiento de la concesión precedente, lo cual justifica una prórroga forzosa de esta, **el mecanismo de las prórrogas de las concesiones es, y debe seguir siendo, excepcional.**

- **Necesidad de una modernización y revisión de los pliegos:** no solo existe un consenso en el sector para **actualizar y flexibilizar el clausulado de los pliegos reguladores de las concesiones**, sino que, además, es precisa su **revisión** para eliminar barreras de entrada a potenciales entrantes, garantizando, así, la **competencia por el mercado** que caracteriza el modelo concesional o de competencia «regulada».
- **Necesidad de mayor participación de los operadores en el diseño del mapa concesional, tanto a nivel estatal como autonómico.** Es sabido que la empresa pública Ingeniería y Economía del Transporte (INECO) lleva trabajando desde, al menos, 2022 en la **elaboración y redacción de un nuevo mapa concesional del transporte interurbano de viajeros de ámbito estatal**. La demora en su finalización genera gran incertidumbre al sector, siendo conveniente que no solo **se coordinase su diseño con las redes de ámbito autonómico**, sino que **se consultase con las asociaciones y actores más representativos del sector** para contrastar, de primera mano, las deficiencias y necesidades por subsanar.



8.1. Propuestas de mejora

La cuestión estriba en **determinar o valorar si estas deficiencias o fallos del mercado son insuperables** –y, por tanto, hay que repensar un nuevo modelo de gestión– **o son subsanables mediante una política de reformas, rigurosa y bien monitorizada**²⁵. A nuestro entender, **técnica y administrativamente, los cambios o reformas que se deben introducir son factibles, plausibles e incluso buena parte de dichas reformas son compartidas por los principales actores implicados en esta evaluación del sector** (CONFEBUS, CNMC).

Obviamente, la primera y fundamental medida a adoptar debe ser la **finalización y aprobación del nuevo mapa concesional**, debidamente coordinado con los planes autonómicos.

Por otra parte, atendiendo al más reciente estudio sectorial para la mejora del modelo concesional²⁶, se pueden identificar **medidas agrupadas en función del momento de la concesión, esto es, el sector ha realizado una serie de recomendaciones a la Administración para mejorar antes, durante y después del proceso de licitación**.

9. Conclusiones

En un momento en que se debate, en diversos foros, la **posible reforma del modelo español de transporte interurbano por autobús, hemos analizado tanto la estructura y características del sector como su marco regulador, con sus logros y sus deficiencias**. Por su importancia en los estudios e informes publicados últimamente, **se han revisado las experiencias de reforma en países de nuestro entorno, con más sombras que luces a la hora de extrapolarlas al entorno español**. Sintetizamos, por tanto, en este último apartado las **ideas y reflexiones** fruto de tal análisis.

- **El transporte, en general, y el de viajeros, en particular, es un sector estratégico** para cualquier sociedad, tanto por su **carácter instrumental para la actividad industrial y económica** como para la **satisfacción de las necesidades de movilidad** de las personas y la **vertebración y cohesión territorial**.
- Estamos ante un **sector en red, con externalidades positivas y negativas, de carácter sistémico y una altísima interrelación de sus componentes**, de manera tal que **cualquier propuesta de reforma** (del marco regulador o del mapa de servicios) obliga a considerar **numerosos factores** (infraestructuras disponibles, distribución poblacional, modos complementarios o sustitutivos, etc.), evitando análisis focalizados solo en una variable, por importante que esta resulte (p. ej., el factor precio).

²⁵ El Secretario de Estado de Transportes, en su comparecencia del 20 de marzo de 2024 ante la Comisión de Transporte y Movilidad Sostenible del Congreso de los Diputados, manifestó la apuesta del Ministerio por el mantenimiento del modelo concesional.

²⁶ CONFEBUS (2023), elaborado por KPMG y Eversheds Shuterland. Seguimos en este apartado la relación de medidas analizadas en detalle en dicho estudio que ofrece, además, casos de éxito o buenas prácticas identificadas en el sector en los distintos ámbitos territoriales.



- En el **transporte público de viajeros por carretera**, histórica y empíricamente, se han constatado **fallos del mercado y costes externos negativos** que justifican la intervención por las autoridades públicas. Esto se traduce en un **marco regulador específico que interfiere y condiciona la competencia de los agentes privados en el sector. Determinados servicios, determinadas rutas, no serían cubiertas por las empresas en un entorno desregulado al no existir incentivos económicos suficientes; y en otros supuestos la configuración del mercado provocaría una competencia destructiva** (por el juego de las economías de escala y densidad) que abocaría a situaciones de monopolio, con las ineficiencias consabidas. Esto supone que **la intervención pública en el sector del transporte interurbano de viajeros por autobús es una constante, una condición obligada en cualquier modelo de gestión, sin que sea ni posible ni deseable una completa desregulación**. Siempre será precisa una regulación con cierto grado de intervención pública, para garantizar la satisfacción de los intereses generales y unas adecuadas condiciones de accesibilidad, regularidad y calidad para los usuarios.
- Desde la perspectiva de la política de transportes de la Unión Europea, su objetivo principal es asegurar la prestación de unos servicios de transporte de viajeros seguros, eficaces y de alta calidad mediante una «competencia regulada» dentro del mercado interior. Siendo conscientes de las peculiaridades del transporte, **el Derecho de la Unión ha otorgado y reconocido un amplio margen de intervención a los Estados miembros para garantizar aquel objetivo**. Esto ha supuesto una **matización o modulación del derecho de la competencia respecto del transporte de viajeros, primando, ante todo, el cumplimiento de la misión de interés general** a la que responde este sector (específicamente conceptualizado como servicio de interés económico general). **La competencia puede alcanzarse mediante un sistema de competencia regulada, siendo irrelevante que los servicios de transporte sean operados por empresas públicas o privadas**. De esta manera, **resulta plenamente conforme al Derecho de la Unión tanto los modelos de competencia en el mercado como los modelos de competencia por el mercado, cual es el caso español**.
- En España, el autobús interurbano cuenta con un protagonismo superior al de países de nuestro entorno. Tiene una cuota modal del **52% del total de los desplazamientos** (más de 788 millones de pasajeros en 2023), siendo **líder en la media distancia** (82,1%) y **muy competitivo en la corta distancia** (cuota del 48,8% del autobús frente al 51,2% del ferrocarril). El **modelo español** se caracteriza, en particular, por una **amplísima cobertura territorial, muy superior al ferrocarril y desde luego al modo aéreo, conectando miles de poblaciones que solo cuentan con la carretera como modo de transporte**. Debe tenerse en especial consideración que el 90% de la población se concentra en un 30% del territorio, pero hay que garantizar el servicio al resto de la población. A modo de ejemplo, la Comunidad Autónoma de Castilla y León es más grande que Portugal, pero con una densidad de población del 25%. Asimismo, se podría afirmar, con datos de Eurostat, que **la cuota modal del autobús en España es superior, en un 98%, a la de Alemania y en un 90% a la de Francia**.
- La estructura empresarial del sector se caracteriza por la atomización, con más de 2.700 empresas de las cuales la mayoría son pymes. Existen varios grupos empresariales importantes, pero **sin que pueda hablarse de oligopolio, ni mucho menos de situaciones monopolísticas** (el mercado español son 1.400 concesiones que abarcan las del Ministerio y



las de las comunidades autónomas operadas por 650 empresas distintas). Estas empresas son **muy sensibles a la variabilidad de los costes de producción, principalmente la energía y los costes laborales**, si bien mantienen un **parque móvil moderno**, como resultado de las obligaciones impuestas por las Administraciones titulares de las concesiones.

- Desde el lado de la **demanda**, el usuario medio español se caracteriza por una **renta media-baja y carencia de vehículo propio, si bien existe una gran heterogeneidad de perfiles** en función del territorio. Aunque el factor **precio** es determinante para la elección del modo de transporte, también son muy relevantes la **conectividad** con otros modos y la **frecuencia** de los servicios.
- Al respecto, está comprobada la **positiva valoración por los usuarios de los servicios de transporte en España, muy superior a la media de otros países que han aplicado políticas agresivas de apertura de sus mercados**. Así, el 83% de los usuarios valoraron como bueno o muy bueno el servicio, frente al 73% en Alemania y un 60% en Francia, mientras que hasta un 93% manifestaron no haber sufrido incidencias. Las últimas encuestas oficiales (2022) revelaron, además, una **mejoría en índices de calidad tan relevantes como el de calidad/precio o la puntualidad**.
- Podemos concluir que **el sector español del transporte interurbano en autobús se caracteriza por una gran cobertura territorial y un alto grado de satisfacción de los usuarios, cubriendo unas necesidades sociales que otros modos (como el ferroviario o el aéreo) no pueden atender dada la red de infraestructuras y la distribución poblacional de España**. Como se viene reconociendo en diversos estudios, y por la propia Comisión Europea, **el sistema concesional español es singular, está consolidado y muy adaptado a las concretas necesidades del país**.
- El reciente debate sobre un posible cambio de modelo de gestión del transporte interurbano por autobús se ha focalizado en **extrapolar las experiencias habidas en países de nuestro entorno, sobre todo en Alemania y en Francia**. El principal argumento para proponer una apertura total de los servicios a la competencia, «despublicando» dichos servicios, es **una supuesta y previsible reducción de las tarifas para los usuarios**. Al mismo tiempo, siendo conscientes de que no todas las rutas existentes tienen sentido económico en un mercado desregulado, se propone mantener dichas rutas a través del sistema de obligaciones de servicio público.
- **La mera traslación de las políticas foráneas resulta errónea o, cuando menos, inadecuada, al no considerar las diferencias y peculiaridades geográficas, sociales, industriales y económicas de cada país** y, además, soslayar otros efectos perniciosos de aquellas políticas que se minimizan o no se analizan.
- **La densidad de población alemana y su red ferroviaria casi triplica la de España. Y algo parecido sucede con Francia**, con una densidad de población de 124 hab./km² frente a los 95 hab./km² de España, y una densidad ferroviaria del 43,9% frente al 32,8% español. Los términos de comparación son llamativamente disímiles, pues **en los mercados alemán y francés el ferrocarril se configura como una alternativa viable frente al autobús, algo que no sucede en España**.



- **En Alemania se constata que el cambio de modelo de gestión ha provocado una reducción del número de conexiones y de rutas**, e incluso, ya en 2017, se apreció un **incremento en las tarifas y una extrema variabilidad de las mismas**, con precios más elevados en ciertos momentos del año (festividades) en detrimento de los usuarios. El resultado ha sido la práctica **desaparición de la competencia intramodal**. Es más, el dato de que los precios del operador dominante se mantengan constantes debe ponerse en relación con la **disminución de la calidad del servicio** (conexiones y frecuencias), lo que realmente supone un incremento oculto del precio o coste final para el usuario.
- **En Francia la oferta de los grandes operadores privados se ha polarizado geográficamente en los tráficos más rentables**: un 45% de los viajeros en trayectos con origen-destino París. A lo cual se añade que casi el 90% de los pasajeros de autocar disponen de una oferta de transporte alternativa (ferroviaria).
- **El resultado más preocupante de los procesos «liberalizadores» en los países de nuestro entorno ha sido la generación de oligopolios y cuasi-monopolios, mediante un proceso de concentración empresarial y expulsión de los operadores originarios**. En Alemania el operador dominante (FlixBus) acapara el 85% del mercado, mientras que, en Francia, se ha generado un duopolio en el que dos empresas se reparten el 99% del mercado francés (FlixBus, 66% y BlaBlaCar, 33%). Un fenómeno que se ha producido también en otros países como el Reino Unido, Suecia o Noruega. **Este resultado choca frontalmente con la estructura empresarial española, con miles de pymes**. A lo cual se añade, como riesgo o amenaza para el tejido empresarial español, la **constatación de que las estrategias de los operadores dominantes en Francia y Alemania** (muy interesados en penetrar en el mercado español) **se han basado en políticas agresivas de precios combinadas con una subcontratación generalizada de los servicios**, donde el operador dominante actúa desde una posición de superioridad y desigualdad frente a los transportistas subcontratados.
- Del estudio de los casos comparados se concluye que **abandonar o cercenar el modelo concesional español** (el conocido «descreme» de las rutas más rentables) **no solo no garantiza una reducción de tarifas** (que en todo momento se plantea como hipótesis o previsión especulativa) **sino que existen serios indicios de provocar unos efectos muy negativos: la eliminación o restricción de la competencia intramodal mediante un fenómeno de competencia destructiva** (con generación de duopolios u oligopolios) **y la reducción de rutas y frecuencias, restringiendo la cobertura territorial**, precisamente el rasgo más característico y beneficioso del modelo español.
- Sin duda, conscientes de la inviabilidad de una reforma que provocaría carencias en el nivel de cobertura territorial y de servicios, **se ha propuesto complementar aquella pérdida de las rutas rentables con un modelo de subvenciones directas para el resto de la red, mediante el mecanismo de las obligaciones de servicio público**. Esta propuesta daría lugar a un **sistema de transporte interurbano dual**: una red sostenida por el erario público, mediante el pago de compensaciones (OSP) para las rutas que nadie querría servir; y una red comercial sujeta a las políticas más o menos agresivas de los nuevos entrantes. Sin embargo, la propuesta peca de simplificar el modelo objeto de reforma: **por el carácter sistémico del transporte interurbano la exclusión de ciertas rutas** (y previsible creación de otras al



albur de los operadores entrantes) **alterará radicalmente la red de servicios existente que debería rediseñarse por completo** (tanto a nivel estatal como autonómico). No es solo una cuestión de costes, sino de justificar la creación de un mercado desregulado en beneficio de ciertos operadores privados y de qué medidas de control o supervisión habría que implantar para evitar los perniciosos efectos ya conocidos.

- Para mejorar el sistema de transporte de viajeros interurbano consideramos más prudente y eficiente **abordar una reforma del actual modelo concesional, focalizándonos en resolver aquellos problemas que están perfectamente identificados: la renovación y la duración de las concesiones, la mejora de los pliegos rectores de las licitaciones y el control de la prestación de los servicios concesionados, con un sistema de incentivos y penalizaciones debidamente monitorizado.**
- Resulta imprescindible, y urgente, **revisar y aprobar un nuevo mapa de servicios a nivel estatal en plena coordinación con las redes autonómicas y con la colaboración y audiencia de los principales agentes del sector.** Esto debe ir de la mano de la obligada **renovación y licitación de las concesiones caducadas y de los nuevos servicios que se deben prestar.** La clave y **la justificación técnica del modelo concesional radica en un proceso transparente y eficaz de licitación y renovación periódica de las concesiones.**
- Es muy conveniente **elaborar uno o varios modelos de pliegos rectores de las concesiones que introduzcan medidas para la modernización de los servicios y la solución a los semipernos problemas detectados** (bajas temerarias, subrogación de plantillas y flotas, actualización de costes y revisión de tarifas, incentivos y penalizaciones, reducción de emisiones, etc.).

Referencias bibliográficas

AA.VV. (2005): *Competencia y regulación en el transporte de viajeros por carretera en España*, Revista del IEE N.º 4/2005.

ASENSIO, J., MATAS, A. y RUIZ, A. K. (2016): «Competencia en el transporte interurbano de viajeros por carretera. Análisis económico de los procesos de licitación y su influencia sobre las tarifas», *Estudios sobre la Economía Española* n.º 2016-01, Fedea.

ASENSIO, J. y MATAS, A. (2023): «Liberalización del transporte interurbano por carretera. Enseñanzas de la experiencia europea para el caso español», en *Reformas para impulsar la competencia en España*, Funcas.

BERMEJO, J. (1975): *Régimen jurídico del ferrocarril en España (1844-1974)*. Estudio específico de Renfe, Tecnos.

BLANQUER, D. (2014): «El transporte de viajeros por carretera: servicio económico de interés general y libertad de empresa; las obligaciones de servicio público», en *Régimen jurídico del*



transporte terrestre: carreteras y ferrocarril, coord. por Pablo Menéndez García, Thomson Reuters/Aranzadi.

CABALLERO, R. (2014): «La liberalización del transporte terrestre: el largo camino hacia un mercado de servicios», en *Régimen jurídico del transporte terrestre: carreteras y ferrocarril*, coord. por Pablo Menéndez García, Thomson Reuters/Aranzadi.

CARBONELL, E. (1994): «Análisis histórico de la intervención pública en el transporte terrestre como punto de referencia de la actual ordenación del sector», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n.º 263.

CARLÓN, M. (2009): «Nuevas técnicas para nuevos tiempos: del servicio público al servicio universal», en S. MUÑOZ MACHADO y J. ESTEVE PARDO (dir.), *Derecho de la regulación económica, I. Fundamentos e instituciones de la regulación*, Iustel.

– (2016): «La constitucionalización del servicio público y su evolución en clave europea entre mutación y reforma», *Revista española de derecho administrativo*, n.º 177.

CASCALES, F. J. (2005): *Evolución histórica del Ordenamiento jurídico de los servicios públicos regulares interurbanos de transporte de viajeros por carretera a tracción mecánica en España*, Grupo Ruiz.

– (2021): «La competencia en el transporte público de viajeros por carretera. Un decálogo de dieciocho razones que restringen la competencia. En defensa del sistema concesional», *Tráfico y Seguridad Vial*, n.º 265, octubre, Editorial Wolters Kluwer.

CONFEBUS (2014): *El transporte en autocar, una solución sostenible para la movilidad de las personas. Contribución económica, regulación y retos del sector*, ed. Confebús, Asintra, Fenebús, Empresa Global.

– (2023): *Hacia un modelo sostenible de colaboración público-privada en la movilidad de las personas. Buenas prácticas para acercarse a un modelo de licitaciones sostenible en el transporte en autobús*, marzo.

CUBERO, J. I. (2011): «Regulación, iniciativa pública económica y libre competencia: hacia un modelo sin inmunidades», *Revista de Administración Pública*, n.º 184.

CUERVO, A., GONZÁLEZ, M. y MONTORO, M. A. (2005): «Las concesiones de servicios de transporte público de viajeros: algunas lecciones basadas en la teoría de incentivos», en *Competencia y regulación en el transporte de viajeros por carretera en España*, Revista del IEE N.º 4/2005.

DE HAAS, S. y SCHÄFER, J. T. (2017): «Consolidations in the German interurban bus industry: Effects on prices and quantities», *MAGKS Joint Discussion Paper Series in Economics*, n.º 31-2017, Philipps-University Marburg, School of Business and Economics.



- DE RUS, G. (2001a): «Competencia en transporte público y plazos concesionales en España», *Revista del Instituto de Análisis Económico* N.º 2-3, pp. 255-269.
- (2001b): «Integración, competencia y regulación en las redes de transporte», *Ekonomiaz*. Revista vasca de economía, n.º 46.
- DE RUS, G., CAMPOS, J. y NOMBELA, G. (2003): *Economía del transporte*, Antoni Bosch.
- DIÉZ, L. M. (2009): «Los servicios de interés económico general en el ordenamiento comunitario», en S. MUÑOZ MACHADO y J. ESTEVE PARDO (dir.), *Derecho de la regulación económica, I. Fundamentos e instituciones de la regulación*, Iustel.
- DÜRR, N. y HÜSCHEL RATH, K. (2015): «Competition in the German Interurban Bus Industry: A Snapshot Two Years After Liberalization», *Discussion Paper* N.º 15-062, ZEW.
- GRIMALDI, R., AUGUSTIN, K. y BERIA, P. (2017): «Intercity coach liberalisation. The cases of Germany and Italy», *Transportation Research Procedia* 25.
- HUERGO, A. (2014): «La política europea de transportes terrestres», en *Régimen jurídico del transporte terrestre: carreteras y ferrocarril*, coord. por Pablo Menéndez García, Thomson Reuters/Aranzadi
- KPMG (2021): «El autobús como elemento clave de la nueva movilidad. Retos, recomendaciones y hoja de ruta», marzo.
- LAGUNA, J. C. (2016): «Los servicios de interés general en la Unión Europea», *Derecho PCUP, Revista de la Facultad de Derecho*, n.º 76.
- MAGDALENA, J. A. (2016): «Red ferroviaria y transportes ferroviarios. Su carácter sistémico y la necesaria coordinación entre Administraciones Territoriales», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autónoma*, n.º 5.
- MONTERO, J. J., RAMOS, R. y GANINO, M. R. (2019): *Competencia en el mercado ferroviario. La liberalización del transporte de viajeros*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- OLMEDO, A. I. (2000): *El nuevo sistema ferroviario y su ordenación jurídica*, Thomson Reuters/Aranzadi.
- PAREJO, L. J. (2004): «Servicios públicos y servicios de interés general. La renovada actualidad de los primeros», *Revista de derecho de la Unión Europea*, n.º 7.
- PIGOU, A. C. (1920): *The Economics of Welfare*, Macmillan.
- PIÑARES, J. (1993): *Régimen jurídico del transporte por carretera*, Marcial Pons, Madrid.



RAZQUIN, J. A. (1995): *Derecho público del transporte por carretera*, Thomson Reuters/Aranzadi.

– (2005): «El modelo concesional ante el vencimiento de las concesiones de transporte de viajeros: mantenimiento y reforma para mejorar la competencia», en *Competencia y regulación en el transporte de viajeros por carretera en España*, Revista del IEE N.º 4/2005.

REDMAN, L., FRIMAN, M., GÄRLING, T. y HARTIG, T. (2013): «Quality attributes of public transport that attract car users: A research review», *Transport Policy* 25, pp. 119-127.

TOOL ALFA (2024): «Análisis de los servicios prestados por FlixBus en Alemania y Francia».

VAN DE VELDE, D. (2009): «Long-distance bus services in Europe: Concessions or Free Market?», Joint Transport Research Centre *Discussion Paper*, N.º 2009-21, Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)-International Transport Forum (ITF).

VILLAR, F. (2014): «La concesión del servicio de transporte: carretera y ferrocarril», en *Régimen jurídico del transporte terrestre: carreteras y ferrocarril*, coord. por Pablo Menéndez García, ThomsonReuters/Aranzadi.

Fuentes institucionales

AUTORITÉ DE RÉGULATION DES TRANSPORTS (ART): *Rapport annuel sur le marché du transport par autocar et sur les gares routières en France en 2022* (junio de 2023).

AUTORITÉ DE LA CONCURRENCE: *Avis n.º 23-A-18 du 29 novembre 2023 relatif au secteur des transports terrestres de personnes* (2023).

COMISIÓN NACIONAL DE LA COMPETENCIA, CNC (2008): *Informe sobre la competencia en el transporte interurbano de viajeros en autobús en España*.

– (2010a): *Informe de seguimiento del proceso de renovación de las concesiones estatales de transporte interurbano de viajeros en autobús*.

– (2010b): *Informe sobre las prórrogas de las concesiones interurbanas de transporte de viajeros en autobús de titularidad autonómica*.

COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA, CNMC (2022): *Estudio sobre el transporte interurbano de viajeros en autobús*. E/CNMC/006/19. Colección Estudios de Mercado.

EUROSTAT: *Demography of Europe-2023 edition*.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE): Estadística de Transporte de Viajeros (base de datos).



INGENIERÍA Y ECONOMÍA DEL TRANSPORTE (INECO): *Definición del nuevo mapa concesional de servicios regulares de transporte por carretera*, 7 abril 2022.

MINISTERIO DE TRANSPORTES, MOVILIDAD Y AGENDA URBANA (MITMA):

- *Observatorio del transporte de viajeros por carretera* (2021).
- *Observatorio del transporte de viajeros por carretera* (2022).
- Datos de viajeros de los servicios públicos de transporte de viajeros de uso general (serie 2010 a 2023).
- Observatorio del Transporte y la Logística de España (OTLE), *Informe Anual 2023*. Jornada Anual 11.ª ed. (16/05/2024).

UNIÓN EUROPEA, Special Eurobarometer 457 Coach Service (2017).

- Special Eurobarometer 543 Passenger Rights (2024).



Publicaciones del Instituto de Estudios Económicos

2024

OPINIÓN DEL IEE. Octubre. Regulación y competencia en el transporte público de viajeros por carretera: reflexiones y análisis para un modelo sostenible.

OPINIÓN DEL IEE. Octubre. La competitividad fiscal en Cantabria. Una propuesta de mejora.

OPINIÓN DEL IEE. Septiembre. Los tipos reducidos en el Impuesto sobre el Valor Añadido. Un ejemplo de su aplicación en los productos de tecnología sanitaria.

REVISTA DEL IEE. Septiembre. N.º 2/2024. Los riesgos de una inadecuada regulación de las acciones colectivas para la protección de los consumidores. Análisis del Proyecto de Ley de transposición de la Directiva (UE) 2020/1828.

COLECCIÓN INFORMES. Julio. La productividad como el gran reto pendiente de la economía española.

COYUNTURA ECONÓMICA. Junio. N.º 80. La competitividad como oportunidad para la mejora de nuestro bienestar.

COLECCIÓN INFORMES. Mayo. La libertad de empresa en España. Índice de Libertad Económica 2024.

OPINIÓN DEL IEE. Mayo. La prórroga para 2024 de los Presupuestos Generales del Estado.

COLECCIÓN INFORMES. Abril. Competitividad fiscal 2023. El endurecimiento de la fiscalidad empresarial en España ralentiza el crecimiento económico.

REVISTA DEL IEE. Febrero. N.º 1/2024. La colaboración público-privada y el reto de la vivienda. Índice Internacional de Derechos de Propiedad 2023.

2023

COYUNTURA ECONÓMICA. Diciembre. N.º 79. Hay que crear un clima favorable a la empresa y a la inversión para garantizar el progreso de la economía española.

REVISTA DEL IEE. Noviembre. N.º 3/2023. La colaboración público-privada y su contribución a la eficiencia del gasto público en la provisión de servicios públicos.

REVISTA DEL IEE. Octubre. N.º 2/2023. La inversión en infraestructuras. El modelo concesional como palanca del crecimiento económico y social.

OPINION OF THE IEE. July. Good regulatory practices. A proposal for the Spanish electricity sector.

COYUNTURA ECONÓMICA. Julio. N.º 78. La incertidumbre política aumenta el riesgo de desaceleración de la economía española.

COLECCIÓN INFORMES. Julio. La libertad de empresa en España. Índice de Libertad Económica 2023.

OPINIÓN DEL IEE. Junio. Buenas prácticas regulatorias. Una propuesta para el sector eléctrico español.

OPINIÓN DEL IEE. Mayo. La subida de las cotizaciones sociales. Análisis y consecuencias en la economía española.

OPINIÓN DEL IEE. Abril. La competitividad fiscal de las entidades locales y de las comunidades autónomas. Factor determinante para su desempeño económico.

PUNTO DE VISTA. Marzo. Compromiso empresarial con la inversión: el rol de la empresa en la situación iberoamericana actual.

REVISTA DEL IEE. Enero. N.º 1/2023. El Impuesto sobre las Grandes Fortunas. Un análisis académico y doctrinal de su inconstitucionalidad.

COLECCIÓN INFORMES. Enero. La mejora de la calidad institucional del comercio en España: cuantificación de su impacto económico y social.

COLECCIÓN INFORMES. Enero. Competitividad fiscal 2022. España sigue perdiendo competitividad en el ámbito fiscal.

2022

COYUNTURA ECONÓMICA. Diciembre. N.º 77. La ralentización, principal riesgo de 2023.

REVISTA DEL IEE. Noviembre. N.º 4/2022. La unidad de mercado como reto pendiente para la libertad de empresa. Índice de Libertad Económica 2022.

OPINIÓN DEL IEE. Octubre. Los Presupuestos Generales del Estado para 2023.

OPINIÓN DEL IEE. Octubre. Por una mejora de los incentivos fiscales a los planes de pensiones. Análisis comparado de la tributación actual del segundo y tercer pilar en Europa.

PUNTO DE VISTA. Octubre. Consolidar la recuperación. Aprovechar las oportunidades del crecimiento verde en América Latina.

COLECCIÓN INFORMES. Septiembre. Estudio preliminar sobre la adecuación a la Constitución y al Derecho Comunitario del gravamen temporal a entidades de crédito y establecimientos financieros de crédito.

COYUNTURA ECONÓMICA. Julio. N.º 76. La inflación y la incertidumbre frenan la recuperación de las empresas.

REVISTA DEL IEE. Julio. N.º 3/2022. La necesidad de garantizar la propiedad privada en España como condición para la mejora del mercado del alquiler. Índice Internacional de Derechos de Propiedad 2021.

REVISTA DEL IEE. Junio. N.º 2/2022. El impacto económico del sector de datos en España. Una propuesta de cuantificación.

INFORME IEE-CEIM. Abril. El crecimiento empresarial en la Comunidad de Madrid como factor de competitividad regional.

REVISTA DEL IEE. Marzo. N.º 1/2022. Por una mejora de la eficiencia del gasto público en España.

EDICIONES ESPECIALES. Febrero. Libro Blanco para la reforma fiscal en España. Una reflexión de 60 expertos para el diseño de un sistema fiscal competitivo y eficiente.



2021

COYUNTURA ECONÓMICA. Diciembre. N.º 75. Una coyuntura condicionada transitoriamente por la inflación.

COLECCIÓN INFORMES. Diciembre. Competitividad fiscal 2021. La competitividad fiscal como referencia obligada para la próxima reforma tributaria.

INFORME IEE-CEIM. Noviembre. El tamaño y el crecimiento empresarial en la Comunidad de Madrid como factor de competitividad regional.

OPINIÓN DEL IEE. Noviembre. Los Presupuestos Generales del Estado para 2022.

COLECCIÓN ESTUDIOS. Octubre. El Programa de Pago a Proveedores como instrumento de inyección de liquidez a la empresa.

COLECCIÓN INFORMES. Septiembre. Empresa, igualdad de oportunidades y progreso social. Indicador IEE de Igualdad de Oportunidades.

COYUNTURA ECONÓMICA. Julio. N.º 74. La recuperación de la economía española necesita de un clima empresarial favorable.

PUNTO DE VISTA. Junio. La situación actual y perspectivas de las inversiones energéticas y el sector eléctrico en América Latina.

REVISTA DEL IEE. Mayo. N.º 2/2021. La libertad de empresa en España. Índice de Libertad Económica 2021.

INFORME DE OPINIÓN. Abril. La competitividad fiscal de las comunidades autónomas. Condición necesaria para el desarrollo económico.

COLECCIÓN INFORMES. Marzo. La propiedad privada en España. La necesidad de reconocer los derechos de propiedad en materia de vivienda. Índice de Derecho de Propiedad 2020.

PUNTO DE VISTA. Enero. La situación actual de la economía en América Latina. Su incidencia sobre las empresas españolas.

REVISTA DEL IEE. Enero. N.º 1/2021. Adaptabilidad y flexibilidad para la recuperación económica.

2020

COYUNTURA ECONÓMICA. Diciembre. N.º 73. Más allá de los fondos europeos: la economía española necesita el impulso de las reformas estructurales.

INFORME IEE-FIAB. Diciembre. Impacto de la crisis del COVID-19 en la industria de alimentación y bebidas española.

INFORME DE OPINIÓN. Noviembre. Los Presupuestos Generales del Estado para 2021.

INFORME DE OPINIÓN. Noviembre. Una propuesta de mejora para los incentivos fiscales a la I+D+i.

INFORME IEE-CEIM. Noviembre. La tributación del ahorro y su incidencia en la reactivación económica desde la perspectiva de la competitividad regional.

COLECCIÓN INFORMES. Octubre. Competitividad fiscal 2020. ¿Por qué no se pueden subir más los impuestos en España?

INFORME IEE-ASCOM. Octubre. Estudio sobre la función de Compliance en las empresas españolas.

INFORME DE OPINIÓN. Agosto. El marco fiscal de los planes de pensiones. La necesidad de fomentar el ahorro para la jubilación.

COLECCIÓN INFORMES. Julio. Libertad económica y libertad de empresa en España. Índice de Libertad Económica España 2020.

COYUNTURA ECONÓMICA. Julio. N.º 72. Crisis de la COVID-19 en la economía española: la recuperación no es posible sin confianza empresarial.

INFORME DE OPINIÓN. Junio. Impacto económico de las medidas adoptadas en el contexto de la presente crisis. Los casos de la financiación privada avalada y los Expedientes de Regulación Temporal de Empleo.

INFORME DE OPINIÓN. Febrero. Eficiencia del gasto público. Medición y propuestas de mejora.

PUNTO DE VISTA. Enero. El Capitalismo. Cambio, evolución y progreso.

2019

COLECCIÓN INFORMES. Diciembre. La deuda pública en España. Implicaciones sobre la política económica.

COYUNTURA ECONÓMICA. Diciembre. N.º 71. Una política económica ortodoxa para revertir la desaceleración y reducir la incertidumbre.

INFORME DE OPINIÓN. Noviembre. Las buenas prácticas regulatorias.

COLECCIÓN INFORMES. Noviembre. La propiedad privada en España. Índice de Derecho de Propiedad 2019.

COLECCIÓN INFORMES. Octubre. Índice de Competitividad Fiscal 2019.

COYUNTURA ECONÓMICA. Junio. N.º 70. A mayor inestabilidad política, más incertidumbre económica.

INFORME DE OPINIÓN. Febrero. Los Presupuestos Generales del Estado para el 2019.



45 ANIVERSARIO



INSTITUTO
DE ESTUDIOS
ECONÓMICOS

Desde 1979 defendiendo la empresa y la economía de mercado

El sector del transporte de viajeros por carretera, y específicamente el transporte por autobús, presenta unas características propias que han dado lugar a la necesidad de intervención pública por su doble naturaleza, esto es, como elemento medial indispensable para la actividad económica y por ser una industria en red que vertebra y cohesionan el territorio. En este sentido, el gestor público puede adoptar diferentes alternativas para su ejecución a través de la participación del sector privado en dicha actividad, con el fin de asegurar la consecución de mejoras de eficacia y eficiencia en la prestación de los servicios, un ahorro en costes o mejoras en la calidad de los mismos. El óptimo funcionamiento del mercado a través de un adecuado modelo de colaboración público-privada tiene, entre otros beneficios, asegurar una amplia cobertura, garantizar estándares de calidad y seguridad, así como una estabilidad, certidumbre y predictibilidad sobre el precio de estos servicios. Para satisfacer esas necesidades el modelo ensayado y vigente es el conocido como modelo concesional.

En España el autobús interurbano presenta un protagonismo superior al de otros países europeos y el marco regulador de esta modalidad de servicios de transporte se ha decantado por un modelo de competencia por el mercado. No se niega la competencia en el sector, sino que la misma opera *ex ante*, a la hora de acceder al mercado mismo. El sistema de transporte interurbano de viajeros español no debería adoptar otras experiencias habidas en países de nuestro entorno que pudieran originar concentración de mercado a través de oligopolios y «cuasi-monopolios».



INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS

Tel.: 917 820 580

iee@ieemadrid.com

www.ieemadrid.es