

Estudios sobre la Economía Española - 2016/01

**Competencia en el transporte interurbano de
viajeros por carretera.**

**Análisis económico de los procesos de licitación
y su influencia sobre las tarifas**

Javier Asensio, Anna Matas y Adriana K. Ruiz (col.)

Departament d'Economia Aplicada, Universitat Autònoma de Barcelona

fedea

Índice

	Pág.
1. Introducción	2
2. El transporte interurbano en autobús	3
2.1. Evolución y características del sector	3
2.2 La regulación del sector	10
2.3. La licitación de los contratos de titularidad estatal	18
2.4. Resultados del proceso de licitación a partir de 2007	24
3. Análisis empírico de los determinantes del nivel tarifario	38
3. 1. Introducción	38
3.2. Evidencia empírica disponible	38
3. 3. Fuentes de información y variables del modelo empírico	41
3.4 Resultados de las estimaciones	45
4. Conclusiones	48
5. Referencias bibliográficas	52
Anexo. Mecanismo de fijación de las tarifas en los pliegos derivados del Protocolo	54

1. Introducción

El transporte interurbano regular en autobús de uso general, de acuerdo con la Ley 16/1987 de Ordenación de los Transportes Terrestres (LOTT), comprende aquellos trayectos con un itinerario preestablecido con sujeción a horarios y calendarios prefijados, tomando a los pasajeros en paradas fijas entre distintos términos municipales. Así, quedan fuera de esta definición y de nuestro análisis tanto el transporte discrecional de pasajeros como el transporte regular dirigido a colectivos especiales, básicamente laboral y escolar. Además, el transporte regular nacional se divide, según un criterio de territorialidad, entre itinerarios que transcurren entre municipios pertenecientes a distintas CC.AA e itinerarios entre municipios de una misma comunidad. En el primer caso, se trata de concesiones estatales dependientes del Ministerio de Fomento, mientras que en el segundo, las concesiones dependen de la correspondiente Administración autonómica.

El transporte interurbano regular en autobús tiene la consideración de servicio público de interés general y se presta mediante la atribución a un operador de un contrato de gestión a través de un concurso público. La concesión se otorga en exclusiva y, por lo tanto, la empresa ganadora presta el servicio en régimen de monopolio durante el periodo de vigencia de la concesión. Por ello, las características del sistema de licitación son esenciales para garantizar una competencia efectiva entre operadores en el momento de optar por el servicio.

El objetivo de este estudio es analizar el grado de competencia que existe en el sistema de concesiones de transporte interurbano de viajeros de carácter regular. Este objetivo se aproxima a partir de dos metodologías. La primera de ellas se basa en analizar las características del proceso de licitación de las rutas competencia del Ministerio de Fomento que han tenido lugar desde el año 2007 hasta la actualidad. La elección del año 2007 como punto de partida obedece, por un lado, a la aprobación del Reglamento comunitario sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera (EC 1370/2007) que afecta el régimen concesional de los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera y, por el otro, a la finalización del período de concesión de buena parte de las concesiones otorgadas al amparo de la LOTT. El segundo enfoque metodológico consiste en un análisis de los factores determinantes de las tarifas vigentes en los trayectos entre capitales de provincia en España, prestando particular atención al marco regulatorio bajo el que se concedió la prestación del servicio en cada una de las rutas. En este caso se incluyen tanto rutas estatales como aquellas que dependen de gobiernos autonómicos.

El trabajo se divide en dos capítulos, además de esta introducción. En el segundo capítulo se lleva a cabo el análisis del sistema de concesiones dependientes del Ministerio de Fomento y

comprende los siguientes apartados. Tras una descripción de la evolución reciente del sector y de sus características, en el segundo apartado se describen los cambios regulatorios, para posteriormente examinar las características de los sucesivos procesos de licitación de rutas que han tenido lugar entre 2007 y 2015. A partir de la anterior información, en el cuarto apartado se cuantifican los efectos de los procesos de licitación en las variables clave como son, entre otras, el número de ofertas presentadas, el periodo concesional y las tarifas. En el tercer capítulo se lleva a cabo un análisis de los factores determinantes de las tarifas vigentes en los trayectos entre capitales de provincia en España, prestando particular atención al marco regulatorio bajo el que se concedió la prestación del servicio en cada una de las rutas. Para ello se estima económicamente una ecuación de precios para una muestra de rutas.

2. El transporte interurbano en autobús

2.1. Evolución y características del sector

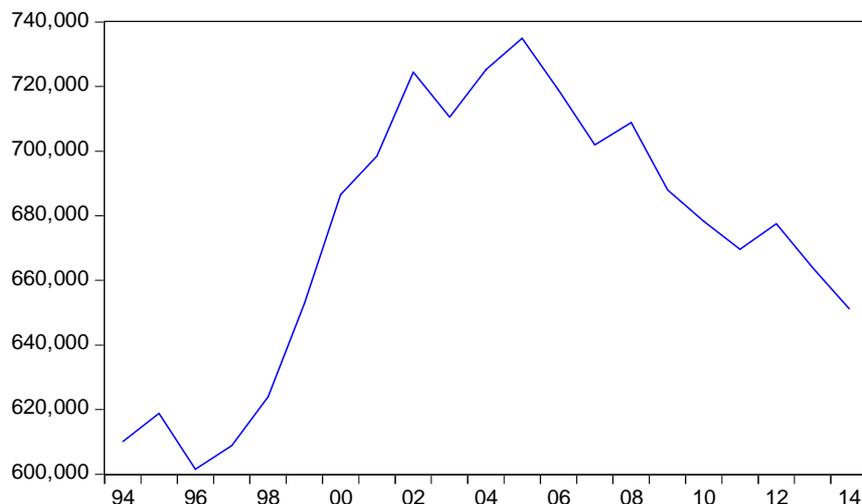
El transporte interurbano de viajeros por carretera es un sector menos estudiado que sus principales competidores. Posiblemente, el hecho de que no requiera una infraestructura propia lo aleja de los debates económicos y políticos que con tanta frecuencia atañen al ferrocarril y al avión. No obstante, en España el autobús regular transportó 651 millones de viajeros en 2014, lo que supone un 52% del tráfico interurbano interior. En relación con los países europeos de nuestro entorno, el autobús interurbano tiene una mayor importancia relativa en España. Ello se explica, al menos en parte, porque, a diferencia de lo ocurrido en otros países, en el nuestro los corredores interurbanos no han estado reservados al ferrocarril (Ver Van de Velde, 2009a).

La Encuesta de Viajeros del INE permite realizar una aproximación a la evolución de la demanda de servicios de viajeros en autobús interurbano¹. Como se observa en el gráfico 1, el número de viajeros transportados guarda una estrecha relación con la evolución del PIB, con un crecimiento significativo en la etapa de expansión económica y un descenso, también acusado, a partir del año 2007. La elasticidad de la demanda de viajes respecto al PIB se halla alrededor de 0.50, un valor inferior a la de otros modos de transporte. Aunque no existen estadísticas al respecto, es conocido que el autobús interurbano (principalmente el de larga distancia) absorbe una parte sustancial de la movilidad de los individuos con menores niveles de renta. Según un reciente estudio del sector, un tercio de los usuarios del autobús son las personas mayores de 50 años y

¹ La fuente de los datos de viajeros transportados es la Encuesta de Viajeros que el INE realiza desde el año 1994. Dado que a lo largo de este periodo ha cambiado la definición de transporte interurbano empleada para realizar la encuesta los datos originales no son comparables. En este estudio se ha realizado un aproximación a la evolución de los viajeros a partir de los datos homogéneos del periodo 2005-2014 enlazando con los años anteriores según las tasas de variación. Se trata, por lo tanto, solo de una aproximación.

otro tercio lo constituyen usuarios con una edad comprendida entre los 15 y 29 años. El estudio también concluye que el transporte público es más utilizado por las familias situadas en los tramos de renta baja.²

Gráfico 1. Viajeros de transporte interurbano en autobús (miles)



Fuente: Estadística de transporte de viajeros, varios años, INE. Serie no homogénea

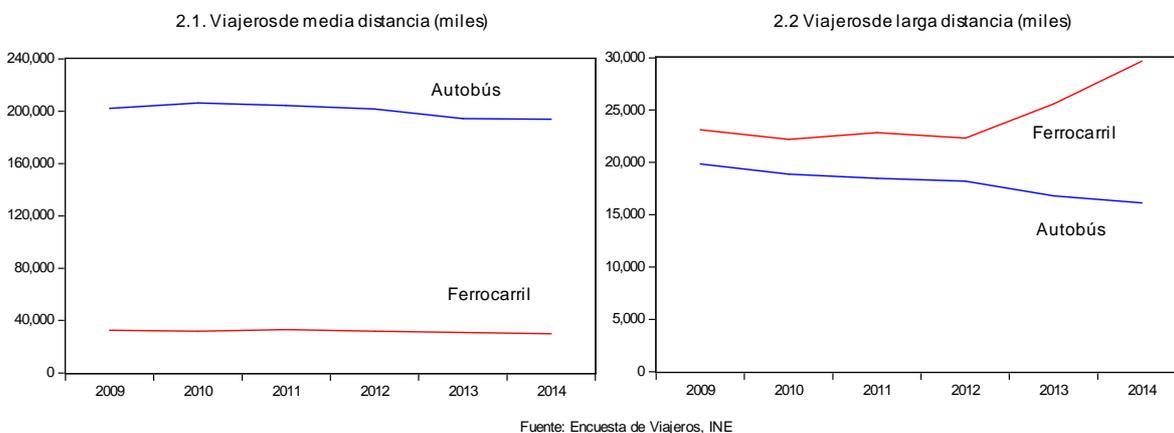
A partir del año 2009 la Encuesta de Viajeros del INE introduce la distinción entre viajeros de cercanías, media y larga distancia. Las cercanías son el transporte realizado en núcleo urbano y su entorno metropolitano en distancias inferiores a 50 kilómetros y suponen un 67% de los viajeros. La media distancia (viajes inferiores a 300 kilómetros) alcanza un 30%, mientras que los viajes más largos son el 3% restante. Si bien la ausencia de datos impide precisarlo, la importancia relativa de los tres ámbitos se modificaría si los desplazamientos se ponderaran en función de la distancia media recorrida, dando lugar a la medida habitual de viajeros-km. Dado que este estudio se centra en las concesiones interurbanas resulta de interés ver cómo han evolucionado los pasajeros transportados en estos últimos 6 años en las categorías de media y larga distancia. Los dos paneles del gráfico 2 muestran, respectivamente, el número de viajeros en dichos ámbitos, tanto en autobús como en ferrocarril. En la media distancia, el autobús supera claramente al ferrocarril, si bien se aprecia una ligera tendencia decreciente en ambos modos. Por el contrario, las cifras de larga distancia reflejan un comportamiento dispar, en el que mientras el ferrocarril logra mantener y, a partir de 2013, ganar viajeros, el autobús ve caer su demanda a lo largo de todo el periodo. Este comportamiento diferencial se explica, al menos en parte, por las sucesivas aperturas de líneas de alta velocidad ferroviaria y por el cambio en la estrategia de fijación de tarifas por parte de Renfe desde 2013, la cual acentúa la caída de la demanda del autobús³. En

² Véase Confebús, Fenebús, Asintra y Afi (2014).

³ Si bien no es objeto de este trabajo analizar la competencia intermodal, cabe señalar que existe una disputa sobre la fijación de tarifas fruto de la cual el 28 de septiembre de 2015 la Confederación Española

febrero de 2013, con el objetivo de aumentar los usuarios, Renfe aplicó una reducción de las tarifas generales del 11% a la vez que implementó un nuevo esquema de tarifas más flexible en todos los corredores de alta velocidad con descuentos que podían alcanzar hasta el 70%. Según los datos de las cuentas anuales de Renfe, el ingreso medio por viajero-km disminuyó de 0,112€ en 2011 a 0,0947€ en 2014, siendo la caída observada en 2013 la más intensa. Este esquema de tarifas se asemeja al que utilizan las compañías aéreas en el que los precios se fijan de acuerdo con la elasticidad precio de la demanda. Así, por ejemplo, Renfe puede discriminar precios en función de la antelación en la compra del billete y en función de la franja horaria o día de la semana. Un estudio de AFI (2014) analiza las negativas consecuencias en términos de competencia intermodal que este cambio de tarifas de Renfe ha podido provocar.

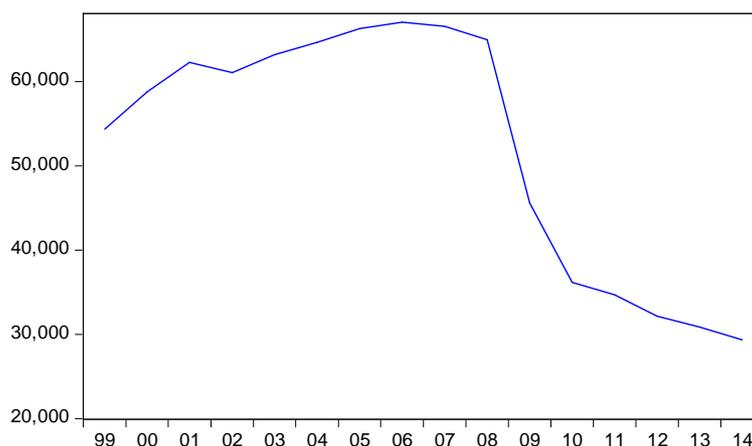
Gráfico 2. Viajeros transporte interurbano



Finalmente, el gráfico 3 muestra los viajeros transportados por los servicios de transporte regular de viajeros de titularidad de la Administración General del Estado, los cuales serán objeto de análisis detallado en los siguientes apartados de este capítulo. El significativo descenso de los viajeros en el año 2009 se debe a la segregación de tráficos a diferentes Comunidades Autónomas. La serie puede considerarse homogénea desde 2009, apreciándose también un descenso continuado de la demanda que en 2014 se situó en 29.377.869 pasajeros.

de Transporte en Autobús (CONFEBUS) denunció a Renfe ante la CNMC por abuso de posición de dominio en relación con sus políticas tarifarias en los servicios de larga distancia.

Gráfico 3. Viajeros en autobús transportados por las líneas estatales (miles)



Fuente: Observatorio del Transporte de Viajeros por Carretera

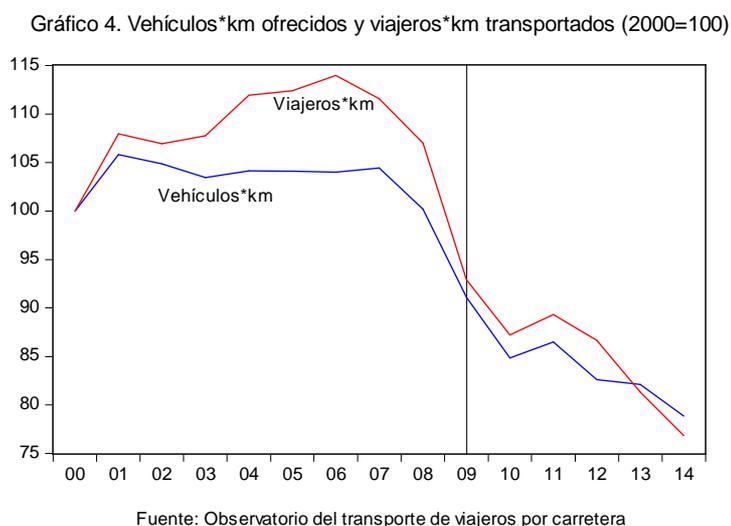
Después de esta breve evolución del sector, el análisis que sigue en el resto del capítulo se centra exclusivamente en los contratos de gestión de las líneas dependientes del Ministerio de Fomento. El cuadro 1 refleja las principales características de los 86 contratos de gestión de líneas de transporte interurbano de titularidad estatal vigentes en 2014. Dado que los datos corresponden a la media del sector, esconden la importante heterogeneidad existente entre las distintas líneas. Si bien hay que lamentar que los datos desagregados por líneas no sean objeto de publicación por parte de la administración, para dar una idea de las diferencias basta con señalar que mientras algunas líneas transportan menos de 300.000 viajeros-kilómetro al año, otras llegan a transportar más de 300 millones. En términos de recaudación, 40 concesiones recaudan menos de un millón de euros al año, mientras que solo hay 11 que recauden más de 10 millones.

Cuadro 1. Características de los contratos de gestión de las líneas de transporte interurbano de titularidad estatal. 2014

Número de contratos (líneas)	86
Longitud de las líneas (kms)	75.730
Longitud media (kms)	881
Viajeros transportados	29.377.869
Viajeros-kilómetro (millones)	5.289
Recorrido medio por viajero (kms)	180
Ocupación media (viajeros por vehículo)	22
Vehículos*km (millones)	238.63
Recaudación (€)	334.802.519
Recaudación media (€)	3.893.053
Recaudación por viajero*km (€)	0,0633
Recaudación por vehículo*km (€)	1,403

Fuente: Observatorio el Transporte de viajeros por carretera, 2015

En párrafos anteriores se ha puesto de manifiesto que desde el año 2007 el transporte interurbano ha perdido viajeros de forma continuada. Es interesante preguntarse si dicha caída ha coincidido con una reducción de la oferta y/o un aumento de la tarifa. El gráfico 4 muestra que desde 2009 (año a partir del cual las cifras pueden considerarse homogéneas) la caída en la demanda ha venido acompañada por una reducción de la oferta, medida en términos de vehículos*km. La ratio de estas dos variables aproxima el grado de ocupación de los vehículos, el cual muestra un leve descenso desde 23,2 a 22,2 entre 2009 y 2014. Obviamente, se trata de cifras agregadas para el sector y pueden esconder comportamientos dispares entre las distintas líneas.



Para analizar la evolución de las tarifas debe tenerse en cuenta que la LOTT establece que la Administración procederá a revisar anualmente las tarifas de acuerdo con el IPC anual medio del año anterior. Sin embargo, la LOTT también prevé que las tarifas pueden ser revisadas por la Administración (de oficio o a petición de los titulares de los servicios de transporte o, en su caso, de las asociaciones empresariales o de usuarios) cuando las partidas que integran la estructura de costes hayan sufrido una variación que altere significativamente el equilibrio económico de la actividad⁴.

El cuadro 2 muestra la evolución de la media aritmética de las tarifas de las 86 concesiones tanto en términos nominales (euros por kilómetro) como en forma de índice que toma el valor 100 en 1999. Además, se muestra la evolución del IPC, el cual sirve de referencia para la revisión anual. No obstante, esta media puede estar influida por la evolución de la composición de las concesiones vigentes. Con el objetivo de realizar una comparación más homogénea, el Gráfico 5 muestra la evolución de los índices tomando el año 2009 como base.

⁴ El redactado del artículo que regula este mecanismo de revisión fue modificado en la revisión de la LOTT en 2013 (véase nota al pie nº17).

Cuadro 2. Evolución de la tarifa media de las concesiones

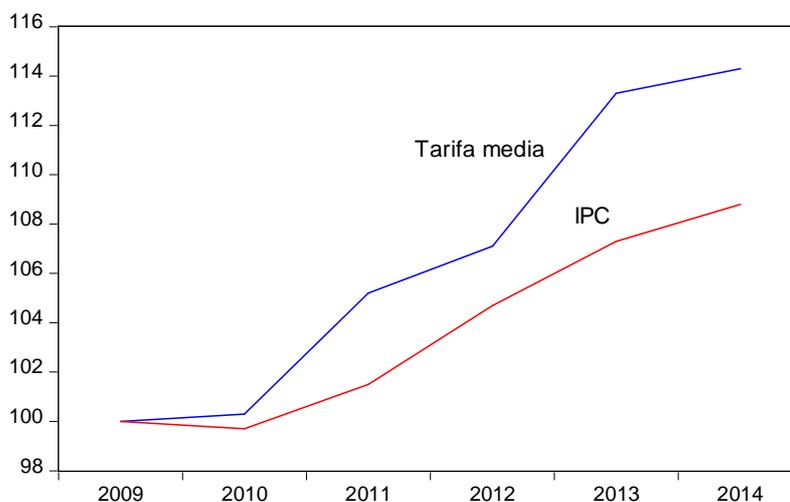
	Tarifa media (€/km)	Índice tarifa media	IPC anual desfasado
1999	0,04429	100,0	100,0
2000	0,04671	105,5	102,3
2001	0,04884	110,3	105,8
2002	0,04876	110,1	109,6
2003	0,05092	115,0	113,4
2004	0,05272	119,0	116,8
2005	0,05461	123,3	120,3
2006	0,05618	126,8	124,4
2007	0,06003	135,5	128,8
2008	0,06131	138,4	132,4
2009	0,06348	143,3	137,8
2010	0,06367	143,7	137,4
2011	0,06677	150,8	139,9
2012	0,06801	153,5	144,3
2013	0,07191	162,4	147,8
2014	0,07255	163,8	149,9

Fuente: Observatorio el Transporte de viajeros por carretera, 2015

Los datos muestran que la tarifa media ha tendido a crecer por encima del IPC tanto para todo el periodo muestral, como para el subperiodo 2009-2014. Dado que no se dispone del índice efectivo de revisión de tarifas, no es posible determinar hasta qué punto este comportamiento se explica por un cambio en la composición de las concesiones o por un aumento extraordinario de tarifas relacionado con una variación en los costes. Según se especifica en el Observatorio del Transporte de viajeros por carretera de mayo de 2013, en julio de 2011 se autorizaron incrementos a cuenta sobre el futuro del IPC del año para favorecer un incremento de ingresos que atenuara el continuo incremento de costes. Así, en el año 2011 la tarifa media subió un 4,8%, mientras el incremento del IPC se quedaba en el 1,8%. Si bien dicho aumento fue regularizado en 2012, en marzo de 2013 se autorizó una nueva subida extraordinaria para compensar el aumento del precio del combustible. El comportamiento del índice de tarifas es coherente con el sistema de regulación previsto en la LOTT. Aunque este sistema se basa fundamentalmente en una regulación price-cap, permite la traslación de costes a precios a instancia del propio contratista cuando puede haber resultado alterado el equilibrio económico. Si bien puede tener sentido trasladar a precios aquellos aumentos de costes en los cuales el operador no tiene ninguna influencia, como sería el caso del precio del carburante, sería igualmente deseable una corrección a la baja de las tarifas cuando dichos costes se han reducido. No se ha observado, no obstante,

que la significativa reducción del precio del carburante en los dos últimos años se haya trasladado a las tarifas.

Gráfico 5. Índice tarifa media y del IPC



Fuente: Elaboración propia a partir de Observatorio el Transporte de viajeros por carretera, 2015

En conjunto, el aumento de las tarifas y la reducción de la oferta han permitido que la recaudación por unidad producida haya aumentado por encima del IPC, exceptuando una caída superior al 4% en 2014. Es preciso notar que se trata de un promedio y que, tal y como ya se ha puesto de manifiesto, puede esconder comportamientos dispares entre concesiones. El cuadro 3 ilustra la evolución de la recaudación media por vehículo*km desde 2009.

Cuadro 3. Evolución de la recaudación por vehículo km

	€/veh*km	Índice	IPC
2009	1,259	100,0	100,0
2010	1,317	104,6	101,8
2011	1,338	106,3	105,1
2012	1,419	112,7	107,6
2013	1,465	116,4	109,1
2014	1,403	111,4	108,9

Fuente: Observatorio el Transporte de viajeros por carretera, 2015

El análisis de las características de las concesiones dependientes del Ministerio de Fomento concluye con una aproximación a su estructura empresarial. Como ya se ha mencionado previamente, el transporte interurbano de viajeros por carretera se ha caracterizado tradicionalmente por una estructura fuertemente atomizada. Originariamente las concesiones se otorgaban a pequeñas empresas que operaban una única línea. Sin embargo, en los últimos años se está produciendo un proceso de adquisiciones y fusiones, con entrada de algunos grandes grupos con capital extranjero, que ha dado lugar a un aumento significativo del grado de

concentración. Según los datos publicados por el Observatorio del Transporte de Viajeros por Carretera, referidos a las empresas que operan líneas de titularidad de la administración central, ALSA (National Express Group) con 23 concesiones absorbe el 34,5% de las plazas del sector; le sigue SAMAR con 9 concesiones y un 15,4% de las plazas y Avanza con 10 concesiones y un 11,8% de las plazas. En el otro extremo, existen 13 operadores con una única concesión. El cuadro 4 ofrece una aproximación al grado de concentración a partir de los viajeros-km transportados por los 8 primeros grupos empresariales

Cuadro 4. Viajeros transportados por los principales grupos empresariales

Grupo empresarial	Viajeros-km (miles)	Porcentaje
ALSA	2.835.892	53,6%
AVANZA	568.216	10,7%
SAMAR	318.964	6,0%
SOCIBUS	303.418	5,7%
DAMAS	224.095	4,2%
MONBUS	161.514	3,1%
JIMÉNEZ	146.472	2,8%
SEPULVEDANA	111.858	2,1%
TOTAL		88,2%

Fuente: Observatorio del Transporte de Viajeros por Carretera, junio 2015

2.2 La regulación del sector

Los servicios regulares de transporte interurbano se rigen por la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres (LOTT) de 30 de julio de 1987⁵ desarrollada por el Reglamento de la Ley Ordenación de los Transportes Terrestres (ROTT)⁶ de 1990⁷. De acuerdo con esta ley, los transportes públicos regulares de viajeros de uso general tienen carácter de servicios públicos de titularidad de la Administración, por lo que para poder prestar este tipo de servicio es necesario disponer del correspondiente contrato de gestión adjudicado por la Administración. La reforma de la LOTT del año 2013 ha sustituido el término “concesión” por el de “contrato de gestión”⁸. Sin

⁵ Ley 16/87, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (en adelante, LOTT). Dicha ley ha sido modificada en diversas ocasiones, entre ellas, por la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, la Ley 29/2003, de 8 de octubre, sobre mejora de las condiciones de competencia y seguridad en el mercado de transporte de carretera, la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, y la última la Ley 9/2013, de 4 de julio.

⁶ El ROTT fue aprobado por el Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, y ha sido modificado en sucesivas ocasiones para adaptarlo a la LOTT. El Reglamento ha sido desarrollado en materia de autorizaciones de transporte de viajeros por carretera por la orden ministerial de 23 de julio de 1997, modificada por la Orden FOM /2183/2008, de 23 de julio.

⁷ La normativa sectorial se complementa con la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público.

⁸ La concesión es una modalidad concreta del contrato de gestión de servicios públicos.

embargo, en este texto se utilizarán indistintamente los términos concesión administrativa y contrato de gestión de servicio público.

A partir de 1990, la entrada en vigor de la LOTT obligó a adaptar el sistema concesional español a la nueva normativa. Así, por un lado, tuvo lugar un proceso de convalidación de las concesiones vigentes al amparo de la normativa anterior. Estas concesiones no salieron a concurso y, por lo tanto, no hubo ningún proceso competitivo, extendiéndose por un plazo de 20 años. Sin embargo, en el caso de líneas unificadas –resultado de agrupar varias líneas- se han producido incrementos del plazo concesional, mientras que la Ley 13/1996 de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social concedió un incremento de 5 años del plazo concesional para todas aquellas empresas que se comprometieran a no incrementar las tarifas durante los dos años siguientes. En concreto, 119 concesiones de larga distancia (no sujetas a licitación) pudieron ser ampliadas al menos hasta 2007, aunque la mayor parte se extendieron hasta 2013 y algunas incluso hasta 2018.

Por otro lado, las nuevas concesiones –itinerarios no servidos anteriormente- se adjudicaron por concurso público, introduciendo de esta manera competencia entre los operadores por acceder al mercado. El número de empresas que se presentaron a dichos concursos fue relativamente elevado. Así, 29 empresas presentaron ofertas por la línea Madrid-Málaga-Algeciras, 23 por la Irún-Algeciras o 21 por Badajoz-Murcia. El resultado de la adjudicación de 25 nuevas concesiones a principios de los años noventa permitió observar notables diferencias entre las condiciones de estos servicios y aquellos que habían sido convalidados. Para servicios comparables, como Madrid-Sevilla frente a Madrid-Bilbao, los precios de los nuevos concursos eran un 40% inferiores (Barrio, 2013). Según la OCDE (2000) la reducción observada en las tarifas fue debida al incremento de la competencia en dichas licitaciones.

Paralelamente, un gran número de concesiones estatales han experimentado un proceso de segregación de tráfico y transferencia a las Comunidades Autónomas (CC.AA) de aquellos tramos internos a una misma Comunidad. Así, desde el año 1990 se han transferido 77 líneas a las CCAA, la mayor parte de ellas durante el año 1993. Actualmente, corresponde al Ministerio de Fomento otorgar las concesiones para los tráficos que tengan lugar entre municipios pertenecientes a distintas CC.AA, mientras que las CC.AA. son responsables de aquellas con itinerarios de la misma Comunidad. Algunas Comunidades Autónomas –Catalunya, País Vasco, La Rioja, Canarias, Castilla-La Mancha y Aragón- han establecido su propia regulación, mientras que otras se rigen por la legislación estatal.

También han sido frecuentes las modificaciones en los itinerarios de algunas concesiones y procesos de unificación, a petición de las propias empresas concesionarias. Según consta en el Observatorio del Transporte de Viajeros por Carretera publicado por el Ministerio de Fomento, estos cambios obedecen a la necesidad de adecuar y modernizar los servicios, adaptándolos a las actuales circunstancias de demanda. Sin embargo, la posibilidad de extender el plazo de vigencia de la concesión resultante hasta el máximo de los de las líneas unificadas también puede haber actuado como motivación de este proceso.

En octubre de 2007, después de varios años de tramitación, se aprobó el Reglamento 1370/2007, de 23 de octubre, del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los Servicios Públicos de Transporte de Viajeros por Ferrocarril y Carretera⁹. Este Reglamento es de aplicación directa a los servicios de transporte nacionales e internacionales y entró en vigor en diciembre de 2009. Su artículo 1 contempla la competencia regulada cuando permita a las autoridades competentes “garantizar la prestación de servicios más frecuentes, más seguros, de mayor calidad y más baratos que los que el simple juego del mercado hubiera permitido prestar”. Por lo tanto, el sistema de concesiones en exclusiva otorgadas mediante concurso tiene cabida en la nueva normativa. Sin embargo, el Reglamento establece una nueva regulación sobre las características del proceso de licitación –duración y procedimientos de adjudicación- que obliga a reformar la normativa española para adaptarse al mismo. En particular, establece que el plazo máximo de duración de la concesión será de 10 años y que los servicios que se otorgan como derechos exclusivos o que reciben subvenciones públicas deben estar sometidos a licitaciones competitivas¹⁰. En otras palabras, las únicas limitaciones que pueden establecerse a la libre competencia son las necesarias para garantizar la prestación de los servicios públicos. La normativa española se ha adaptado a la reglamentación comunitaria a través de sucesivas modificaciones de la LOTT. La Ley 9/2013, de 4 de julio, realiza una revisión completa de la LOTT para adaptarla a todos los cambios normativos. Entre otros aspectos, cabe destacar la fijación del plazo máximo de duración del contrato en 10 años y la eliminación del requisito de estar en posesión de autorización para prestar servicios de transporte regular de viajeros en el momento de presentarse a la licitación, exigiéndose acreditar tal autorización antes de la finalización del plazo para la adjudicación definitiva del contrato.

El análisis de la regulación se cierra con una reflexión acerca de hasta qué punto el sistema actual de concesiones cumple con sus objetivos y se discuten algunas propuestas alternativas. La reflexión se centra en dos ámbitos. El primero hace referencia al dilema concesión versus

⁹ Para un análisis de este Reglamento véase Van de Velde (2009b).

¹⁰ En este punto hay algunas excepciones para casos particulares.

mercado libre, mientras que el segundo hace referencia a posibles modificaciones del sistema actual.

La legislación española configura el transporte público interurbano regular como servicio público y, de acuerdo con ello, la competencia solo existe para acceder al mercado, dado que los derechos de explotación de las líneas se otorgan en exclusiva. Así, en aras de garantizar la cohesión territorial, la LOTT en su artículo 72 establece que: "... los contratos de gestión de los servicios públicos de transporte regular de viajeros se adjudicaran por la Administración con carácter exclusivo, no pudiendo otorgarse otros que cubran tráficos coincidentes, salvo en los supuestos que reglamentariamente se exceptúen por razones fundadas de interés general". Para garantizar la cohesión territorial, la Administración Pública impone determinadas condiciones de servicio público al operador, y en contrapartida le concede derechos exclusivos por la ejecución de obligaciones de servicio público. En concreto, la Administración fija, entre otros aspectos, los tráficos e itinerarios, la tarifa máxima, un número mínimo de expediciones y el plazo concesional. Además, la empresa concesionaria opera el servicio a su riesgo y ventura, sin estar previstas, por lo tanto, subvenciones directas para los servicios deficitarios. Al amparo de este sistema de regulación se ha desarrollado una amplia red de transporte interurbano con una notable capilaridad en el territorio y una cuota de mercado superior a la que el autobús tiene en otros países europeos¹¹. Es preciso, no obstante, reflexionar, por un lado, acerca de los costes de este sistema y, por el otro, si el sistema es sostenible en un contexto de competencia intermodal.

En relación con los costes, se trata de analizar si el mecanismo de competencia regulada limita algunos de los beneficios que se obtendrían en un mercado liberalizado. A grandes rasgos, los beneficios de un mercado liberalizado se plasmarían en una mayor eficiencia en costes y en una mejor adaptación de la oferta a las características de la demanda. Respecto la primera ventaja, un sistema de competencia por el mercado debería permitir similares resultados. Por el contrario, en términos de adaptación a la demanda, el mercado parece ofrecer una mejor solución que aquellos mecanismos que dejan la iniciativa de la planificación de la red en manos de la Administración, tal y como ocurre en el actual sistema español. Existiría, por lo tanto, una posibilidad de mejora en la medida en que las empresas tuvieran autonomía en el diseño de las rutas. Esta opción es más difícil, aunque no es descartable, en el marco de una competencia regulada; se trataría de analizar hasta qué punto es posible dar cabida a una mayor iniciativa empresarial en la definición de la configuración de las líneas y la calidad de la oferta¹².

¹¹ Véase Confebús, Fenebús, Asintra y AFI (2014).

¹² García Crespo (2009) pone de manifiesto que el diseño de las concesiones en España es claramente susceptible de mejora. Tomando ejemplos de líneas concretas, este autor sugiere que podría beneficiarse al

Además, el sistema de concesiones, tal y como está establecido en España, agrupa trayectos rentables junto a otros deficitarios, estableciéndose un mecanismo de subvenciones cruzadas entre trayectos dentro de un mismo contrato de gestión. Las pérdidas de bienestar implícitas en las subvenciones cruzadas son suficientemente conocidas: además de impedir conocer con claridad el coste de los servicios deficitarios, también provocan que en algunos trayectos los usuarios paguen un precio superior al coste, lo cual excluye del mercado a parte de los consumidores. Para favorecer la eficiencia económica cabría explorar los beneficios derivados de sustituir las subvenciones cruzadas por subvenciones directas a los trayectos deficitarios. Ello no sería contrario a la ley, dado que la LOTT prevé las subvenciones directas. En este sentido, debe tenerse en cuenta que buena parte de los trayectos deficitarios tienen carácter autonómico y fueron traspasados a las correspondientes CCAA, que, frecuentemente, otorgan subvenciones para operar los servicios. Sería deseable clarificar qué parte de la red es deficitaria y valorar su continuidad en términos de análisis coste beneficio, contemplando formas alternativas de servir la demanda.

Un segundo tema sobre el que cabría reflexionar es el grado de competencia intermodal en el transporte interurbano, donde el autobús juega un papel más relevante que en otros países. Desde hace unos años, este papel se ha visto cuestionado por un aumento de la competencia de los otros modos. Así, la completa liberalización del transporte aéreo ha impulsado las compañías low-cost que, con una política de bajos precios, captan parte de la demanda del autobús en la larga distancia. En segundo lugar, la construcción de líneas de ferrocarril de alta velocidad y la nueva política tarifaria ha absorbido también parte del tráfico del autobús. Más recientemente, se han incorporado nuevas formas de competencia a partir de la, seguramente mal llamada, “economía colaborativa”. En relación con el autobús interurbano, la opción del “coche compartido” surge como una alternativa viable a través de Blablacar. Aunque es difícil conocer cuál será el alcance real de esta nueva competencia, los escasos datos disponibles señalarían que tiene capacidad para afectar la viabilidad de algunas rutas de transporte.

Así, en el transporte a media y larga distancia, el autobús compite con un avión que opera prácticamente sin restricciones de entrada y precios; un ferrocarril que recibe cuantiosas subvenciones, no siempre justificadas por obligaciones de servicio público y nuevas formas de transporte no sujetas a regulación. Es en este contexto que cabe preguntarse cuál sería la forma más eficiente de proveer el servicio de autobús. El sistema de concesiones entraña diversas restricciones para hacer frente a esta creciente competencia; entre otras, una menor flexibilidad

consumidor variando la longitud del trayecto de algunas líneas incorporadas en las concesiones y los servicios autorizados en dichos recorridos permitiendo la competencia entre operadores.

tanto para fijar las tarifas de acuerdo con la elasticidad precio de la demanda como para modificar la oferta –itinerarios y número de expediciones- de acuerdo con las oscilaciones de la demanda. Sin embargo, estas restricciones derivan, precisamente, de la exclusividad que se les garantiza una vez conseguido el contrato. Difícilmente se podría justificar dar libertad en la fijación de tarifas y/o de servicios a empresas que gozan de un monopolio, aunque sea temporal.

Por ello, resultaría pertinente investigar si el cambio a un sistema que contemple la introducción de competencia en el mercado en aquellas líneas con suficiente demanda, juntamente con la licitación de los servicios no rentables pero socialmente deseables, puede ser una mejor alternativa al actual sistema basado en las concesiones¹³.

En este sentido, la experiencia europea muestra que la competencia es posible en el transporte interurbano de viajeros. En un nutrido número de países europeos, el transporte interurbano se ofrece en un marco desregulado en el que la iniciativa sobre el servicio reside en los operadores¹⁴. Entre otros, cabe citar Reino Unido, Suecia, Noruega, Italia y Polonia- a los que más recientemente se ha unido Alemania. También Francia, dentro de un paquete de medidas liberalizadoras, ha planteado la desregulación de los autobuses interurbanos. España es de los pocos países en los que la iniciativa sobre los servicios de transporte interurbano sigue en manos de las administraciones públicas. En la ya clásica discusión entre competencia en el mercado y competencia por el mercado, los resultados parecen favorecer al primer sistema para el transporte interurbano. Es cierto, no obstante, que las comparaciones entre países son difíciles y, cuando existen, son parciales. Van de Velde (2009a) señala las dificultades de llevar a cabo estas comparaciones. Entre otras, destaca aspectos tan básicos como la falta de una definición homogénea que impide llevar a cabo una comparación del grado de penetración y reparto modal del transporte interurbano en Europa. La comparación de variables clave como la tarifa también resulta difícil, dado que ésta depende de la ruta, la franja horaria y otros elementos específicos de cada país, como los impuestos sobre el carburante. Un estudio de la consultora Steer Davies Gleave (2010) concluye que la tarifa media en España se halla por debajo de la media de los países europeos que han liberalizado el transporte interurbano. Sin embargo, uno de los resultados de la liberalización es un aumento en la dispersión de precios, de tal manera que la comparación de la tarifa media puede ser poco informativa. Así, por ejemplo, el estudio ya citado

¹³ García Crespo (2009) a partir de un análisis del sistema de concesiones en España y la posibilidad de competencia directa en unos casos muy específicos concluye que una alternativa eficaz al actual sistema de transporte de viajeros pasaría por liberalizar aquellos servicios rentables y subvencionar directamente aquellos que se consideren socialmente deseables.

¹⁴ Van de Velde (2009a) analiza para una muestra representativa de países el transporte interurbano en autobús y presenta los principales retos a los que se enfrenta en cada caso.

de AFI (2014) revela que en cuatro de los principales itinerarios en el Reino Unido es posible pagar un precio por kilómetro entre 0,025 y 0,049€, valores inferiores a los precios en España. Asimismo, de acuerdo con Dürr y Hüschehrath (2015), las tarifas medias por kilómetro en Alemania después de la liberalización se situarían entre 0,046€ y 0,087€, aunque las tarifas para los tres mayores operadores oscilarían entre 0,05€ y 0,06€.

De nuevo según Van de Velde (2009a), los resultados del proceso de liberalización en el Reino Unido, Suecia y Noruega muestran que el mercado funciona. No obstante, el intenso proceso de concentración observado en todos los países, así como el posible control de activos esenciales como estaciones o talleres por parte de algún operador, puede afectar negativamente a la competencia y repercutir en mayores precios y/o una menor calidad del servicio. Es preciso, pues, que las autoridades de la competencia vigilen el mercado para evitar comportamientos anticompetitivos¹⁵.

Más allá del dilema competencia regulada o libre mercado, resulta de interés discutir propuestas de mejora del actual sistema que tengan capacidad para generar aumentos de bienestar. El análisis que sigue se apoya en buena medida en las propuestas y recomendaciones en relación con la LOTT que han realizado en diversos informes tanto la CNMC como su antecesora CNC¹⁶.

En primer lugar, la ley contempla una serie de elementos que no favorecen la competencia por el mercado entre operadores. Entre ellos destacan la posibilidad de exigir un canon al operador de la concesión, la obligatoriedad de subrogación del personal adscrito a la concesión y la preferencia por el contratista vigente. En relación con este último punto, cabe decir que, a pesar que la LOTT mantiene en su artículo 74 que un contrato se adjudicará al anterior contratista siempre que éste hubiera cumplido satisfactoriamente el anterior contrato y que la valoración atribuida a su oferta sea la misma que el resto de las presentadas, en los últimos pliegos se ha eliminado toda referencia a la preferencia por el contratista vigente después de que fueran estimados recursos interpuestos al respecto. Todos estos aspectos serán comentados en el siguiente apartado, al analizar los pliegos de los concursos.

¹⁵ En 2009 la autoridad de la competencia del Reino Unido investigó a los cinco mayores grupos de transporte por carretera del país (National Express, FirstGroup, Arriva, Go-Ahead y Stagecoach) por posibles distorsiones en el mercado. En Alemania, a pesar de haber transcurrido solo dos años desde la liberalización, Dürr et al. (2015) advierten que la composición del mercado –monopolio, duopolio o triopolio- tiene un impacto sobre el precio. Estos autores hallan que la fusión de los dos principales grupos acaba con la competencia directa entre ellos en 348 rutas, lo que sugiere posibles aumentos de precios. El efecto sobre los precios dependerá de la futura entrada de nuevos competidores y del traslado a los consumidores de las eficiencias derivadas de la fusión.

¹⁶ CNC (2008), CNC (2010), CNC (2012), CNMC (2014).

En segundo lugar, la LOTT prevé, por un lado, la revisión automática de las tarifas de acuerdo con el IPC medio del año precedente y, por el otro, la traslación de costes a precios a instancia del propio contratista cuando puede haber resultado alterado el equilibrio económico¹⁷. Aunque la posibilidad de trasladar a precios aumentos de costes puede estar justificada cuando se trata de inputs difícilmente sustituibles y en cuyo precio la empresa no puede influir, un redactado excesivamente genérico puede acabar trasladando a precios cualquier aumento de costes, sobre todo en etapas recesivas del ciclo económico. Asimismo, debería quedar claro que el mecanismo también debe aplicarse frente a reducciones significativas del precio de los inputs.

Un tercer elemento a destacar es que la LOTT otorga a la Administración contratante capacidad, previa audiencia del contratista, para modificar el contrato a efectos de adecuar la prestación del servicio a los cambios sobrevenidos en relación con la demanda de los servicios, o a la necesidad de cubrir nuevos tráficos surgidos en las inmediaciones del servicio que no se encuentren atendidos a través de otros contratos, o que hayan dejado de estarlo por la extinción del servicio que los venía atendiendo. La ley también permite la unificación de diversos contratos de gestión en uno solo. Es cierto, no obstante, que la actual normativa restringe de manera significativa los plazos en que pueden realizarse tales modificaciones o unificaciones durante el periodo de vigencia del contrato. En este punto se pone de manifiesto uno de los problemas mencionados más arriba relativos al sistema de concesión. Así, en un mercado sujeto a una competencia creciente por parte de otros modos, los concesionarios consideran necesario tener una mayor flexibilidad para modificar el contrato. Sin embargo, en un contexto de exclusividad en la provisión del servicio, la cesión de esta flexibilidad al operador puede desvirtuar la competencia necesaria en la licitación.

Un cuarto elemento a considerar es que las concesiones tienen carácter lineal, predeterminando los trayectos e itinerarios que la empresa puede ofrecer. Por ello, los licitadores tienen un escaso margen para ofrecer modificaciones en relación con las rutas, paradas y número de expediciones. Según van de Velde (2009a), las mejoras de eficiencia en la configuración de determinadas redes de transporte regional están muy relacionadas con la capacidad de la empresa de realizar las adaptaciones necesarias a la demanda. En relación con este punto, es necesario poner de manifiesto que el diseño de las concesiones a concurso –rutas e itinerarios- es muy antiguo y no siempre responde a las necesidades de movilidad de la población.

¹⁷ A pesar de que el redactado de este artículo fue modificado por la Ley 4/2013 para eliminar algunos elementos claramente contrarios a la competencia, se mantiene esencialmente la posibilidad de trasladar costes a precios a petición del propio contratista cuando las partidas que integran su estructura de costes hayan sufrido una variación que altere el equilibrio económico

2.3. La licitación de los contratos de titularidad estatal.

Cuando solo existe competencia para acceder al mercado, las características del sistema de adjudicación del contrato son esenciales para determinar el grado de competencia entre las empresas. En este apartado se analiza con más detalle el proceso de adjudicación de los servicios de titularidad estatal desde 2007 hasta la actualidad. Este proceso se divide en cuatro etapas de acuerdo con los sucesivos cambios en los pliegos que han regido los contratos. Los principales criterios de valoración y las correspondientes puntuaciones para cada uno de los cuatro tipos de pliegos que se describen pueden consultarse en el cuadro 5.

2.3.1. El Protocolo: primeros pliegos

A partir del año 2007 tiene lugar el progresivo vencimiento de las concesiones otorgadas al amparo de la LOTT, tanto para aquellas que fueron objeto de convalidación como las otorgadas mediante nuevo concurso. La mayor parte de dichos vencimientos se produce en un periodo muy corto de tiempo, entre 2007 y 2013, si bien algunas finalizan en 2018. En este contexto, el Ministerio de Fomento negocia y acuerda con los distintos agentes implicados en el sector (asociaciones de empresarios de transporte, representantes sindicales, asociaciones de fabricantes e importadores de vehículos y representantes de los usuarios) el “Protocolo de apoyo para fijar los criterios de los concursos de concesiones de servicios públicos de transporte de viajeros regular y de uso general, de competencia del Ministerio de Fomento, que venzan a partir de 2007”, en el que se establecen los criterios para la elaboración de los pliegos de condiciones de los concursos. En 2008 la CNC publicó un primer informe muy crítico con dicho Protocolo por la falta de incentivos a la competencia en los pliegos y por ser un mecanismo que facilita la continuidad del titular vigente de la concesión (CNC, 2008). El informe destacaba las siguientes restricciones a la competencia: i) Reducido peso de las dos variables económicamente más significativas (precios y expediciones) y configuración de un tope para otorgar la puntuación máxima a dichas variables; ii) una valoración de la subrogación de la plantilla del titular vigente que no procede (20%); iii) requerimientos excesivos para demostrar la solvencia técnica y profesional¹⁸; iv) Derecho de preferencia del titular actual de la concesión, establecido en la LOTT como privilegio de la oferta de éste en caso de similitud de ofertas (cifrada en el ROTT en un 5%); v) determinación de plazos de duración de las concesiones excesivamente largos, así como la posibilidad de prórrogas de las mismas, y vi) amplio margen de discrecionalidad administrativa

¹⁸ Para concursar era necesario acreditar haber sido concesionario en los últimos tres años de al menos una concesión de transporte regular de viajeros que empleara un número de autobuses igual o superior al 50% de la flota adscrita a la concesión sujeta a licitación. Con ello quedan fuera, entre otras, todas las empresas de transporte discrecional que no contaban con una concesión regular.

para el establecimiento de los pliegos, así como una excesiva valoración de los criterios no económicos, estimándose que parte de lo que se puntuaba deberían ser requisitos exigidos en el pliego de prescripciones técnicas.

2.3.2. El Protocolo reformado: Segundos pliegos

A raíz de este informe, el Ministerio de Fomento modificó algunos de los puntos del Protocolo de apoyo para recoger determinadas recomendaciones de la CNC. Cabe precisar que estas modificaciones tuvieron el consentimiento de los firmantes del Protocolo. En marzo de 2010 la CNC emitió un segundo informe sobre el proceso de renovación de las concesiones estatales. En dicho Informe, si bien se valoran como aspectos positivos la suavización de los requisitos para concursar, la reducción del peso atribuido al compromiso de subrogación de la plantilla y el leve aumento de puntuación atribuido a las tarifas y expediciones, la CNC concluye que desde la óptica de la competencia las modificaciones son insuficientes. En concreto, destaca como aspectos que siguen siendo problemáticos el no haber suprimido los límites a las ofertas de precios y de expediciones, la duración de más de 10 años de algunas concesiones y el mantenimiento del derecho de preferencia del antiguo concesionario en los mismos términos que en la primera versión del Protocolo (CNC, 2010)

Ahora bien, en el año 2008 se inició un proceso de interposición de recursos contencioso-administrativos por parte de una de las empresas del sector contra cada uno de los concursos con base en el Protocolo modificado. Estos recursos se fundamentaban en que los pliegos de los concursos eran contrarios a la libre competencia. El Tribunal Superior de Justicia de Madrid (TSJM) falló a favor de la empresa recurrente y los pliegos fueron anulados¹⁹.

2.3.3. Terceros pliegos

A raíz de la anulación de los pliegos basados en el Protocolo, el Ministerio de Fomento aprobó un tercer grupo de pliegos e inició un nuevo proceso de licitación a partir de agosto de 2011. Si bien estos nuevos pliegos suponen un avance en términos de competencia en relación con los anteriores, se mantienen elementos que restringen la competencia. Así, cabe valorar positivamente el aumento de la puntuación otorgada a las tarifas y las expediciones, lo cual a su vez implica que se reduce el peso de aquellos elementos no cuantificables de manera objetiva. Además, la tarifa mínima viene determinada por la oferta más baja de las presentadas, siempre que no hubiera sido rechazada por presentar un valor anormal o desproporcionado. Respecto al plazo de concesión, si bien debe considerarse positivo que se fije en 10 años, cabe decir que se

¹⁹ Posteriormente, las decisiones del TSJM fueron confirmadas por las correspondientes sentencias del Tribunal Supremo y son, por lo tanto, firmes.

sitúa siempre en el máximo permitido por el Reglamento comunitario. Un cambio introducido en estos pliegos es que se obliga al adjudicatario a subrogarse como empleador en las relaciones laborales del antiguo concesionario. Esta subrogación se limita a los conductores asignados a la concesión. Si bien los pliegos anteriores no lo contemplaban, la alta puntuación que se otorgaba a este criterio -15 puntos sobre 100- suponía la subrogación de facto. Además, se mantienen unos requisitos excesivos para participar en las licitaciones, lo cual favorece a las empresas ya titulares de alguna concesión. Igualmente los pliegos contemplan la preferencia del anterior concesionario cuando la oferta de éste mereciera una valoración global similar a la mejor del resto de ofertas presentadas.

Estos pliegos son nuevamente recurridos por ser contrarios a la competencia. Como resultado de ello, de las siete concesiones licitadas solo una ha sido adjudicada en firme –dado que el recurso se desestimó por un defecto de forma. De las 6 restantes, tres han visto los pliegos anulados y para otras tres el Ministerio de Fomento optó por el desistimiento, dado que compartían los pliegos con las licitaciones anuladas.

2.3.4. Cuartos pliegos

Finalmente, en junio de 2014 se inicia un nuevo proceso de licitación con un conjunto de pliegos que, en principio, evitan las restricciones a la competencia establecidas en los anteriores y por las cuales fueron anulados por los tribunales²⁰. Un primer aspecto positivo a destacar de los nuevos pliegos es que la ponderación de las dos variables que más determinan las decisiones de los usuarios alcanza los 55 puntos, 35 para las tarifas y 20 para las expediciones. Además, se eliminan los límites establecidos a la reducción de tarifas y los tramos para otorgar puntos según el valor de dichas variables y se especifican los criterios para descartar ofertas que puedan ser consideradas desproporcionadas o temerarias²¹. No obstante, los pliegos mantienen una tarifa máxima, sin aclarar qué criterios se siguen para fijar su valor. El plazo de duración de las concesiones se fija siempre en 10 años, sin tener en cuenta las características particulares de cada una de ellas. Existen otros elementos incorporados en estos pliegos que, desde la óptica de la competencia, cabe valorar negativamente. En primer lugar, se introduce un canon a pagar a la Administración por parte del adjudicatario por el acceso a la gestión del servicio. Tal y como la CNC puso de

²⁰ Una versión preliminar de estos pliegos fue objeto de un informe por parte de la CNMC, siendo algunas de sus recomendaciones introducidas en la versión final de los mismos (CNMC, 2014).

²¹ Para determinar las ofertas con valores anormales o desproporcionados, se aplican los criterios establecidos en la legislación reguladora de la contratación del sector público, en particular el artículo 85 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (RLCAP).

manifiesto en diversas ocasiones²², esta figura recaudatoria puede alterar la dinámica competitiva de la licitación, así como su resultado. Además, este pago encarece el coste del servicio y puede acabar trasladándose al usuario vía unas tarifas más altas. En segundo lugar, en diciembre de 2014 se suscribió un Acuerdo marco estatal sobre materias del transporte de viajeros por parte de ASINTRA y FENEBÚS, en representación de las empresas del sector, y los sindicatos CC.OO y UGT, en representación de los trabajadores (BOE de 26 de febrero de 2015). La disposición de los pliegos relativa a “personal” contempla, de acuerdo con lo que establece la LOTT, cuál es la dotación mínima de personal que el contratista deberá adscribir a la prestación del servicio. Dicha dotación se describe en uno de los anexos y hace referencia a los conductores. No obstante, a raíz de la firma del Acuerdo, los pliegos incluyen una referencia explícita al resto de personal perteneciente a la concesión (taquilleros, talleres, administración, gestión, explotación, logística y demás departamentos) que se considera que también están afectados por la subrogación²³.

La obligación establecida en los pliegos de imponer al adjudicatario la subrogación como empleador en la relación laboral con los conductores (o empleados, en los últimos pliegos) adscritos a la concesión otorga una ventaja al operador establecido, en la medida que está en mejores condiciones de asumir a su propia plantilla y, en consecuencia, no favorece la competencia. Otro efecto negativo de la subrogación es que traslada estos costes laborales –y cualquier ineficiencia ligada a los mismos- hacia el futuro y, en definitiva, hacia el consumidor. Si se tiene en cuenta que los costes de personal suponen entre el 35 y el 40% de los costes totales, esta obligación limita de manera significativa la posibilidad de lograr mejoras en la eficiencia a partir del sistema de licitaciones. Además, dado que existen indivisibilidades, es posible que el personal adscrito a la concesión en el momento de la licitación no esté destinado en exclusiva a la misma.

²² Ver, por ejemplo, Informe de Proyecto Normativa (IPN) 75/12 Anteproyecto de ley por la que se modifica la LOTT.

²³ En relación con qué parte del personal debe ser considerado como la “dotación mínima” que establece la LOTT, es de interés señalar la sentencia de 29 de octubre de 2015 del TSJM. En esta sentencia, el TSJM desestima una de las alegaciones formulada por FENEBÚS en el sentido que el Pliego solo considera personal estrictamente necesario para prestar el servicio la categoría de conductor y solo admite como personal con derecho a subrogación al personal con esa categoría. En la citada sentencia se afirma que “...el artículo 73.2 de la ley 16/1987, de 30 de julio se refiere a la dotación mínima que el contratista debe adscribir al servicio, debiendo subrogarse el nuevo adjudicatario solo del personal de la anterior empresa para cubrir dicha dotación mínima, y, tal y como sostiene la Abogacía del Estado, dicho personal mínimo debe limitarse a los conductores, que son los únicos verdaderamente necesarios para prestar el servicio”.

Es preciso considerar, no obstante, si estos efectos negativos son compensados por los beneficios esperados de esta medida, que no son otros que la protección de los trabajadores. En relación con ello cabe decir que, aunque el nuevo titular tiene la obligación de incorporar inicialmente todo el personal, ello no supone una garantía total del mantenimiento de tal situación. Como consecuencia, la medida supone en la práctica un traslado de los costes de despido del antiguo titular al nuevo si este opta por una política laboral distinta a la de su antecesor. Por ello, la subrogación no elimina necesariamente los costes derivados de la indemnización que la empresa establecida debería asumir en caso de no renovar el contrato y podría dar lugar a un aumento de la tarifa a la que un nuevo operador estuviera dispuesto a pujar, dado que debería asumir costes de despido mayores.

Respecto a la solvencia técnica y profesional, se exige experiencia en los tres últimos años de prestaciones de servicios de transporte público de viajeros por carretera con un número de vehículos igual o superior al exigido en el pliego para la prestación del servicio. De nuevo, este requisito favorece al operador establecido, excluyendo de los concursos a nuevas empresas que quieran entrar en el mercado y que pueden tener una mayor capacidad de innovación.

Otro aspecto discutible es el excesivo peso (35 puntos), que se otorga a los criterios cuya cuantificación depende de un juicio de valor no evaluable mediante fórmulas: confort, material móvil, atención al público, conectividad e intermodalidad, seguridad y programa de eficiencia energética. Además, estos criterios permiten declarar como inaceptable una oferta que no supere los 15 puntos en este ámbito.

Por último, debe destacarse que el proceso de revisión de tarifas contemplado en estos pliegos no es el establecido en la LOTT. El artículo 19 de la ley establece que la revisión de las tarifas se realice según el índice de precios al consumo (grupo general para el conjunto nacional). En cambio, en los primeros pliegos de esta última etapa este índice se sustituye por una fórmula que incluye el índice de variación de los principales componentes de los costes de las empresas de transporte, mientras que en las licitaciones más recientes se utiliza el índice nacional de la subclase transporte por carretera. En ambos casos, un sistema de regulación “price-cap” deriva hacia uno de tipo “cost-plus”.

Cuadro 5. Criterios para valorar las ofertas presentadas a los contratos de gestión

Concepto	Puntuación				
	Pliegos				
	Primeros	Segundos	Terceros	Cuartos	
Tarifas	10	15	25	25	35
Expediciones	5	8	15	15	20
Calidad en el servicio (Norma UNE EN 13816)	4	4	4	4	3
Compromiso de absorber el personal del antiguo concesionario	20	15	Obligatorio para los conductores		Obligatorio para conductores/ ampliación por acuerdo marco
Mejoras en las condiciones laborales del personal de conducción	4	4	5	5	-
Instalaciones fijas	4	4	4	4	-
Mejoras en las características técnicas de los vehículos:	38	35	31	30	17
<i>Seguridad y confort</i>	26	26	22	21	-
<i>Mejoras en el confort del material móvil</i>	-	-	-	-	7
<i>Eficiencia energética, defensa del medio ambiente</i>	8	5	5	5	5
<i>Valoración de la antigüedad de vehículos</i>	4	4	4	4	5
Atención al público y comercialización:	13	13	6.5	8	10.5
<i>Mejoras adicionales para aquellos con movilidad reducida</i>	5	5	-	-	-
<i>Reserva y venta de billetes por Internet o teléfono 24 horas</i>	2	2	-	-	-
<i>Indemnizaciones por retrasos</i>	1	1	1.5	2	3
<i>Sistema de facturación y control de equipaje</i>	1	1	2	2	-
<i>Sistema para el control de equipaje</i>	-	-	-	-	1.5
<i>Seguros complementarios de viajeros y/o equipaje gratuitos</i>	4	4	3	4	3
<i>Canales de comercialización de títulos de transporte</i>	-	-	-	-	3
Otras mejoras:	2	2	9.5	9	14.5
<i>Confort y atención al viajero</i>	-	-	2	2.5	-
<i>Medidas que fomentan el uso del transporte colectivo y la fidelización de clientes</i>	-	-	1.5	2.5	2.5
<i>Fomento de la conectividad e intermodalidad</i>	-	-	2	3	5
<i>Otras medidas para mejorar la eficiencia energética y medioambiental</i>	-	-	2	-	-
<i>Mejoras en las características de seguridad de la empresa</i>	-	-	2	1	-
<i>Otras medidas seguridad</i>	-	-	-	-	5
<i>Descuentos sobre la tarifa ofertada</i>	-	-	-	-	2
Canon (1% valor esperado)	No	No	No	No	Si
Derecho de preferencia	Sí	Sí	Sí		No (últimos)

Fuente: elaboración propia a partir de los pliegos.

En los últimos meses el gobierno ha impulsado el ritmo de salida a concurso de los contratos de gestión. Desde junio de 2014 hasta noviembre de 2015 se han licitado 21 contratos de gestión de transporte regular de viajeros en autobús, aunque solo cuatro han sido adjudicados. Estos cuartos pliegos también han sido objeto de recurso ante los tribunales, pero en este caso por parte de las asociaciones de empresas del sector. Si bien en su mayoría los recursos fueron desestimados, sí que se estimó el recurso referido a la cláusula que otorga preferencia al actual concesionario en caso de empate, al considerar que dicha cláusula resulta contraria al principio de igualdad de trato y no discriminación amparados por el Reglamento europeo. Como resultado de ello en los pliegos más recientes se ha eliminado el derecho de preferencia. Otros dos recursos estimados hacen referencia a los criterios exigidos en los pliegos para acreditar la solvencia. Como consecuencia de una resolución del TACRC, el Ministerio acordó desistir de la convocatoria del concurso Murcia-Almería –concurso que ya ha sido licitado de nuevo- y en octubre de 2015 el TSJM declaró nulos los pliegos del concurso Badajoz-Sevilla. Asimismo, recientemente una de las sociedades licitadoras ha interpuesto un recurso contra el concurso cuantitativamente más importante de los últimos años (Madrid – Málaga – Algeciras) con efectos de suspensión en el procedimiento. A pesar de que la mayor parte de los concursos todavía no se han resuelto, para algunos de ellos se dispone de información relativa al número de concursantes y las ofertas realizadas. Estos datos se comentarán en el siguiente apartado.

2.4. Resultados del proceso de licitación a partir de 2007

El objetivo de este apartado es valorar si los cambios en los pliegos de las concesiones han tenido un impacto en los resultados de las mismas en términos de competencia. El análisis se lleva a cabo de acuerdo con las cuatro etapas establecidas en el anterior apartado. La valoración se realizará atendiendo a las siguientes variables: número de licitadores, la relación del ganador con el antiguo operador, las puntuaciones otorgadas, el periodo concesional y las tarifas. El resumen de resultados se presenta en los cuadros 6 y 8.

2.4.1. Los contratos licitados

Con la finalidad de enmarcar los resultados, se resumen en primer lugar los contratos licitados en cada una de las cuatro etapas, así como los procesos judiciales en relación con cada una de ellas y su situación actual. Desde 2007 hasta noviembre de 2015 se han convocado 46 concursos. Un primer grupo de 9 concesiones se licitaron en 2007 de acuerdo con los pliegos establecidos en el Protocolo, todas ellas fueron otorgadas de forma definitiva entre 2008 y 2009²⁴. Entre octubre de 2008 y febrero de 2011 se licitaron un segundo grupo de 10 concesiones de acuerdo con los

²⁴ García Crespo (2009) ofrece un detallado análisis del Protocolo en términos de competencia.

pliegos del Protocolo reformado. Solo una de estas concesiones, Valencia-Casas Bajas (Teruel), se otorgó de forma definitiva; para el resto, los pliegos fueron anulados en distintas instancias judiciales y las empresas que resultaron adjudicatarias operan la línea de forma “provisional” hasta que el Ministerio cumpla con la sentencia. En agosto de 2011 se inicia una nueva etapa de licitaciones con una nueva versión de los pliegos (terceros pliegos), en la que se eliminan determinados elementos anticompetitivos respecto a los anteriores. Se convocan 6 concursos, entre los que destacan por su importancia las líneas Vigo-Irún-Barcelona y Madrid-Granada-Nerja. Tal y como se ha explicado, los pliegos vuelven a ser anulados y el propio Ministerio de Fomento opta por el desistimiento en 4 de las 6 licitaciones. Solo una de las concesiones, Vigo-Barcelona, se adjudica en firme ya que, aunque los pliegos de esta licitación también fueron recurridos, el recurso se desestimó por un defecto de forma. Los cuartos y últimos pliegos se empiezan a licitar en junio de 2014. El ritmo de salida a concurso de estas líneas ha sido más rápido que en anteriores ocasiones, sobre todo después de que se desestimaran los recursos presentados a los primeros pliegos. Desde junio de 2014 han salido a concurso 21 contratos de gestión, 10 de ellos a partir de julio de 2015. Dada la lentitud en el proceso de resolución de las adjudicaciones, que se complica a menudo por la presentación de recursos con medidas cautelares de suspensión, solo se han resuelto de manera definitiva cuatro licitaciones²⁵. No obstante, se dispone de información relativa a las ofertas presentadas por cada licitador a partir de los datos públicos de la apertura de los sobres.

²⁵ En noviembre de 2015 se han anulado los pliegos de uno de los concursos.

Cuadro 6. Resumen de resultados de adjudicaciones de contratos de servicio de transporte de viajeros por carretera desde 2007

Concesión	Trayecto	Viajeros	Nº ofertas	Nº excluidas	Duración	Antiguo adjudicatario	Puntuación mejor oferta	Puntuación segunda mejor oferta	Puntuación tercera mejor oferta	Situación
Protocolo										
VAC-200	P. de Segura (Jaén) - Hellín (Albacete)	258.410	1	0	12	Ganador	81			Definitiva
VAC-201	P.de Genava (Jaén) - Albacete	2.133.949	1	0	11	Ganador	81			Definitiva
VAC-202	P. Bernardo (Ávila) - Talavera de la Reina	264.841	2	1	12	No se presenta	72,6			Definitiva
VAC-203	La Adrada (Ávila) - Talavera de La Reina	436.922	2	1	12	Excluido	72,6			Definitiva
VAC-204	Campisábalos (Guadalajara) - Madrid	1.331.460	2	1	11	Ganador	89,25			Definitiva
VAC-205	Orcera (Jaén) - Albacete	427.136	2	1	12	Excluido	81			Definitiva
VAC-206	Ferrol - Algeciras	68.537.668	8	2	9	Ganador	95,8	94,01		Definitiva
VAC-207	Zafra (Badajoz) - Barcelona	16.403.847	3	1	10	Ganador	97,1	93,5		Definitiva
VAC-209	Hontanares (Ávila) - Talavera de la Reina	413.139	1	0	12	Ganador	74,5			Definitiva
Protocolo reformado										
VAC-210	Graus (Lleida) - Granja d'Escarp	6.525.734	4	1	10	No se presenta	94,95	87		Pliegos anulados
VAC-211	Tamarite de Litera - Lleida	2.346.613	4	0	11	Ganador	89,15	88,65		Pliegos anulados
VAC-212	Puertollano - Albacete - Valencia	23.515.633	4	0	10	Ganador	91,95	89,05		Pliegos anulados
VAC-213	Santander - Bilbao - La Manga	208.018.650	4	0	8	Ganador	99,13	97,02		Pliegos anulados
VAC-218	Casas Bajas (Valencia) - Teruel	440.256	2	0	10	Pierde	78/8,75	62,67/17,23	-	Definitiva
VAC-214	Madrid - Sevilla - Ayamonte (2n lic.)	176.633.653	6	2	8	Ganador	81/16,06	81/15,12	76/2,67	Pliegos anulados
VAC-133	Zaragoza - Murcia	64.462.197	5	2	9	Ganador	81/17	81/15,37	56/15,12	Se declara desierta
VAC-215	Madrid - Córdoba - San Fernando	145.780.857	7	4	10	Ganador	81/19	81/11,11	50/2,5	Pliegos anulados
VAC-216	Madrid - Almería	84.465.459	10	7	10	Excluido	81/15,56	79/10,29	66/17,6	Pliegos anulados
VAC-217	Ayamonte (Huelva) - Sta. Coloma de Gramanet (Barcelona)	66.756.726	3	0	10	Ganador	81/16,49	81/10,11	79,99/16,77	Pliegos anulados

Cuadro 6. Resumen de resultados de adjudicaciones de contratos de servicio de transporte de viajeros por carretera desde 2007 (cont.)

Concesión	Trayecto	Viajeros	Nº ofertas	Nº excluidas	Duración	Antiguo adjudicatario	Puntuación mejor oferta	Puntuación segunda mejor oferta	Puntuación tercera mejor oferta	Situación
Terceros pliegos										
VAC-219	Vigo - Irún - Barcelona	155.985.257	10	1	10	Ganador	73,33/19,71	73,88/17,4	73,2/12,9	Definitiva
VAC-133	Zaragoza - Murcia	64.462.197	14	2	10	Ganador				Desistimiento
VAC-220	Bilbao - Castro Urdiales	877.944	11	2	10	Excluido				Anulada TACRC
VAC-073	Madrid - Navamorcuende	4.814.748	4	1	10		n.d./20,45	n.d./16,27	n.d./14,08	Desistimiento
VAC-095	Calahorra - Soria	2.634.504								Desistimiento
VAC-092	Madrid - Granada - Nerja	224.384.673	16	n.d.	10					Desistimiento
Cuartos pliegos										
VAC-221	Madrid - Zaroejas - Sigüenza	3.991.925	1	0	10	Ganador	61/21	-	-	Definitiva
VAC-222	Madrid - Plasencia	7.929.687	3	0	10	Ganador	64,6/22,2	12,35/15,41	3,8/20,56	Definitiva
VAC-223	Madrid - Ávila	16.501.252	8	2	10	Pierde (2ª)	57,53/19,62	51,62/25,02	53,1/19,62	Definitiva
VAC-120	Murcia - Almería	14.787.025	11	2	10	Ganador	60,55/32,64	56,27/22,4	45,67/22,29	Definitiva
VAC-066	Badajoz - Sevilla	6.167.520	8	1	10	Pierde				Anulados los pliegos
VAC-068	Madrid - Jaraíz de la Vera	12.509.691	5	1	10					Apertura sobre 3
VAC-072	Jaén - Benidorm	4.750.890	4	1	10					Apertura sobre 3
VAC-074	Eibar (Guipúzcoa) - Pamplona (Navarra)	1.016.062	3	0	10					Apertura sobre 3
VAC-073	Madrid - Navamorcuende	3.965.846	3	0	10					En evaluación
VAC-095	Calahorra - Soria	2.634.504	4	0	10					En evaluación
VAC-098	Madrid - Málaga - Algeciras (Cádiz)	225.263.243	16	1	10					En suspensión
VAC-116	Madrid - Piedrabuena - Ciudad Real - Agudo (Ciudad Real)	55.760.431	3	1	10					Apertura sobre 3
VAC-033	Fraga - Binéfar - Mequinenza (Huesca) - Lleida	1.713.017	1	0	10					Apertura sobre 3
VAC-059	Hellín (Albacete) - Alicante	882.474	0	0	10					Desierta
VAC-111	Pamplona (Navarra) - Jaca (Huesca)	1.868.708	5	1	10					Apertura sobre 3
VAC-049	Burgos - Zaragoza	27.645.931	6	na	10					En proceso
VAC-109	Almería - Cartagena (Murcia)	4.358.434			10					En proceso
VAC-085	Hellín (Albacete) y Las Juntas (Jaén)	1.146.258			10					En proceso
VAC-137	Badajoz - Murcia	7.638.155			10					En proceso
VAC-064	Cuenca - Barcelona	10.871.728			10					En proceso
VAC-138	Irún (Guipúzcoa) y Algeciras (Cádiz)	34.059.481			10					En proceso

2.4.2. Número de licitadores, oferta ganadora y puntuaciones

Una primera variable que refleja el grado de competencia en un concurso es el número de licitadores que se presentan. El número medio de ofertas en cada uno de los cuatro pliegos fue, respectivamente, 2,4, 4,9, 11 y 5,5. Dicho número depende, por un lado, de la rentabilidad esperada de la concesión y, por el otro, de las características de los pliegos. Con la finalidad de contrastar si el mayor grado de competencia implícito en cada tipo de pliegos ha tenido algún impacto en el número de ofertas, se ha estimado una regresión que relaciona el número de ofertas en cada concurso con un conjunto de variables ficticias que recogen el tipo de pliego y el número de viajeros-kilómetro de la concesión como una variable proxy de la rentabilidad. La constante de la ecuación recoge el número de oferentes en el primer tipo de pliegos (protocolo), mientras que el coeficiente estimado para cada uno de los restantes pliegos refleja la diferencia con respecto al primero.

Cuadro 7. Número de oferentes según el tipo de pliegos

Var. Dep: número de oferentes		
Variable	Coefficiente	t-Stat
Constante	2.124355	2.33
PLIEGOS=2	0.288056	0.21
PLIEGOS=3	5.998114	3.68
PLIEGOS=4	2.519432	2.18
Viajeros-km	3.19E-08	4.37
R ² - ajustado		0.55
Observaciones		39

Los coeficientes estimados muestran que, controlando por los viajeros-km, el número de oferentes en el segundo grupo de pliegos (Protocolo reformado) no difiere estadísticamente del primer grupo (protocolo). Este era el resultado esperado, dado que no había apenas diferencias entre los dos tipos de pliegos. El hecho de que el número medio de licitadores observado en el segundo grupo doble el del primero se explica enteramente por el tamaño de la concesión. El primer grupo de licitaciones comprende en su mayor parte rutas de escaso tráfico, algunas de ellas con rentabilidades negativas, que suscitan un escaso interés para las empresas del sector²⁶.

²⁶ Es preciso tener en cuenta que la falta de rentabilidad puede compensarse utilizando los activos asignados a la concesión para el transporte discrecional o bien para el transporte regular especial (escolar y laboral).

Por el contrario, en el segundo grupo se hallan concesiones de mayor tamaño, seis de ellas transportan más de 60 millones de viajeros-km al año²⁷.

En los terceros y cuartos pliegos la eliminación de determinados elementos anticompetitivos debería favorecer un aumento de los licitadores. Efectivamente, se confirma el resultado esperado. En particular, el incremento es muy significativo en los terceros pliegos; en las tres rutas de mayor importancia se presentaron 10 o más ofertas. En los cuartos y últimos pliegos el número de licitadores también es superior a la categoría de referencia (protocolo), aunque de forma menos acusada. En este grupo la ruta Madrid- Málaga –Algeciras, con más de 220 millones de viajeros-km, recibió 16 ofertas.

Más allá del número de ofertas presentadas, es necesario analizar quién ha sido el adjudicatario del contrato. La información disponible al respecto es reducida, dado que una gran parte de los contratos todavía no han sido adjudicados, bien por desistimiento de la Administración, bien por la lentitud en las resoluciones de adjudicación²⁸. En los concursos licitados de acuerdo con el Protocolo, en cinco de los nueve casos el nuevo adjudicatario coincide con el antiguo titular y, más importante, ello es así para las dos líneas de mayor tamaño, en las que el número de ofertas fue más alto. En otros dos casos, el adjudicatario no se presentó; por consiguiente, el antiguo titular pierde a favor de uno nuevo solo en dos licitaciones (en ambos casos la propuesta del titular se descartó por defecto de forma). Si se examinan las puntuaciones otorgadas al ganador y segundo clasificado en las líneas de mayor tamaño se observa que en ambos casos se acercan a la puntuación máxima y que se diferencian por un escaso margen. Este resultado es consecuencia de los criterios de valoración establecidos en los pliegos. Tal y como la CNC argumenta en su informe del año 2010, los puntos se otorgan sobre la base del compromiso del licitador de cumplir una serie de requisitos²⁹. Por ejemplo, si éste se compromete a subrogar la plantilla obtiene 20 puntos, y cero en caso contrario. Por lo tanto, si el licitador quería tener una opción a quedarse con la concesión debía asumir todos los requisitos establecidos en los pliegos y acercarse así a la puntuación máxima³⁰.

²⁷ En relación con este segundo grupo, sorprende el alto número de licitadores excluidos por problemas formales. En los dos concursos con mayor número de ofertas, 10 y 7, el número de licitadores excluidos es de 7 y 4, respectivamente, quedando el número de competidores reducido a 3 en los dos casos.

²⁸ El cuadro A.1 del anexo muestra los licitadores presentados a cada uno de los concursos así como la oferta ganadora.

²⁹ Ver CNC (2010) para un análisis detallado de las puntuaciones para las concursos correspondientes a los pliegos y pliegos modificados.

³⁰ En el concurso Zafra-Barcelona el criterio de preferencia por la empresa establecida fue determinante para seleccionar al ganador.

Cuadro 8. Tarifas ganadora y otras relevantes para cada adjudicación (€ por viajero*km, sin IVA)

Concesión	Ruta	Viajeros	Ganadora	Máxima	Mínima	Vigente	Vigente ajustada	Media grupo	Máxima / Vigente (%)	Máxima / Mínima (%)	Ganadora / Máxima (%)	Ganadora / Vigente (%)	Mínima / Vigente (%)
PRIMER GRUPO													
VAC-200	P. de Segura (Jaén) - Hellín (Albacete)	258.410	0,0642	0,0708	0,0642	0,0688	0,0708	0,0642	2,9%	10,3%	-9,3%	-6,7%	-6,7%
VAC-201	P.de Genave (Jaén) - Albacete	2.133.949	0,0603	0,0644	0,0603	0,0627	0,0644	0,0603	2,8%	6,8%	-6,4%	-3,8%	-3,8%
VAC-202	Pedro Bernando (Ávila) - Talavera de la Reina	264.841	0,0641	0,0679	0,0641	0,0661	0,0679	0,0641	2,8%	6,0%	-5,6%	-3,0%	-3,0%
VAC-203	Adrada (Ávila) - Talavera de la Reina	436.922	0,0640	0,0666	0,0640	0,0649	0,0666	0,0640	2,6%	4,1%	-3,9%	-1,4%	-1,4%
VAC-204	Campisábalos (Guadalajara) - Madrid	1.331.460	0,0595	0,0601	0,0595	0,0592	0,0601	0,0595	1,4%	1,0%	-1,0%	0,4%	0,4%
VAC-205	Orcera (Jaén) - Albacete	427.136	0,0641	0,0645	0,0641	0,0628	0,0645	0,0641	2,7%	0,7%	-0,7%	2,0%	2,0%
VAC-206	Ferrol - Algeciras	68.537.668	0,0471	0,0546	0,0471	0,0471	0,0471	0,0546	15,8%	15,8%	-13,6%	0,0%	0,0%
VAC-207	Zafra (Badajoz) - Barcelona	16.403.847	0,0532	0,0562	0,0532	0,0532	0,0532	0,0562	5,5%	5,5%	-5,2%	0,0%	0,0%
VAC-209	Hontanares (Ávila) - Talavera de la Reina	413.139	0,0644	0,0652	0,0644	0,0632	0,0652	0,0644	3,3%	1,3%	-1,2%	2,0%	2,0%
SEGUNDO GRUPO													
VAC-210	Graus (Lleida) - Granja d'Escarp (Lleida)	6.525.734	0,0605	0,0656	0,0605	0,0631	0,0656	0,0605	4,0%	8,5%	-7,8%	-4,1%	-4,1%
VAC-211	Tamarite de Litera - Lleida	2.346.613	0,0633	0,0645	0,0633	0,0618	0,0645	0,0633	4,4%	1,9%	-1,9%	2,4%	2,4%
VAC-212	Puertollano - Albacete - Valencia	23.515.633	0,0647	0,0719	0,0647	0,0689	0,0719	0,0607	4,3%	11,1%	-10,0%	-6,1%	-6,1%
VAC-213	Santander - Bilbao - La Manga	208.018.650	0,0410	0,0528	0,0410	0,0410	0,0410	0,0528	28,6%	28,6%	-22,3%	0,0%	0,0%
VAC-218	Casas Bajas (Valencia) - Teruel	440.256	0,0678	0,0728	0,0678	0,0709	0,0728	0,0678	2,7%	7,3%	-6,8%	-4,3%	-4,3%
VAC-214	Madrid - Sevilla - Ayamonte	176.633.653	0,0337	0,0549	0,0337	0,0337	0,0337	0,0549	63,1%	63,1%	-38,7%	0,0%	0,0%
VAC-133	Zaragoza - Murcia	64.462.197	0,0494	0,0586	0,0497	0,0497	0,0497	0,0586	18,1%	18,1%	-15,7%	-0,5%	0,0%
VAC-215	Madrid - Córdoba -San Fernando	145.780.857	0,0348	0,0547	0,0348	0,0348	0,0348	0,0547	56,9%	56,9%	-36,3%	0,0%	0,0%
VAC-216	Madrid - Almería	84.465.459	0,0409	0,0578	0,0409	0,0409	0,0409	0,0578	41,5%	41,5%	-29,3%	0,0%	0,0%
VAC-217	Ayamonte (Huelva) - Sta Coloma Gramanet	66.756.726	0,0413	0,0578	0,0413	0,0413	0,0413	0,0578	40,0%	40,0%	-28,6%	0,0%	0,0%
TERCER GRUPO													
VAC-219	Vigo - Irún - Barcelona	155.985.257	0,0441	0,0565	0,0415	0,0441	0,0451	0,0565	28,3%	36,3%	-22,1%	0,0%	-5,8%
VAC-133	Zaragoza - Murcia	64.462.197	0,0528	0,0621	0,0458	0,0520	0,0533	0,0621	19,5%	35,8%	-15,0%	1,5%	-12,0%
VAC-220	Bilbao - Castro Urdiales	877.944	0,0584	0,0690	0,0584	0,0669	0,0690	0,0608	3,3%	18,2%	-15,4%	-12,6%	-12,6%
VAC-073	Madrid - Navamorcuende	4.814.748	na	0,0683	0,0580	0,0628	0,0682	0,0683	8,7%	17,6%	-	-	-7,6%
VAC-095	Calahorra - Soria	2.634.504	na	0,0708	0,0661	0,0612	0,0688	0,0708	15,6%	7,1%	-	-	8,0%
VAC-092	Madrid - Granada - Nerja	224.384.673	na	0,0573	na	0,0367	0,0375	0,0573	55,9%	-	-	-	-

Cuadro 8. Tarifas ganadora y otras relevantes para cada adjudicación (€ por viajero*km, sin IVA) (cont.)

Concesión	Ruta	Viajeros	Ganadora	Máxima	Mínima	Vigente	Vigente ajustada	Media grupo	Máxima / Vigente (%)	Máxima / Mínima (%)	Ganadora / Máxima (%)	Ganadora / Vigente (%)	Mínima / Vigente (%)
CUARTO GRUPO													
VAC-221	Madrid - Zaorejas - Sigüenza	3.991.925	0,0584	0,0690	0,0584	0,0669	0,0690	0,0608	3,3%	18,2%	-15,4%	-12,6%	-12,6%
VAC-222	Madrid - Plasencia	7.929.687	0,0609	0,0692	0,0609	0,0655	-	-	5,6%	13,6%	-12,0%	-7,0%	-7,0%
VAC-223	Madrid - Ávila	16.501.252	0,0597	0,0704	0,0597	0,0704	-	-	-0,1%	18,0%	-15,2%	-15,3%	-15,3%
VAC-120	Murcia - Almería	14.787.025	0,0572	0,0768	0,0572	0,0760	-	-	1,0%	34,2%	-25,5%	-24,8%	-24,8%
PENDIENTES RESOLUCIÓN													
VAC-066	Badajoz - Sevilla	6.167.520		0,0677	0,0539	0,0685	-	-	-1,3%	25,6%			-21,4%
VAC-068	Madrid - Jaraíz de la Vera	12.509.691		0,0815		0,0724	-	-	12,7%				
VAC-072	Jaén - Benidorm	4.750.890		0,0903		0,0670	-	-	34,8%				
VAC-074	Eibar (Guipuzcoa) - Pamplona (Navarra)	1.016.062		0,0858	0,0823	0,0698	-	-	23,0%	4,3%			17,9%
VAC-073	Madrid - Navamorcuende	3.965.846		0,1152	0,0808	0,0672	-	-	71,5%	42,5%			20,3%
VAC-095	Calahorra - Soria	2.634.504		0,1300	0,1110	0,0654	-	-	98,6%	17,1%			69,6%
VAC-098	Madrid - Málaga - Algeciras (Cádiz)	225.263.243		0,0401		0,0420	-	-	-4,5%				
VAC-116	Madrid - Piedrabuena - Ciudad Real - Agudo	55.760.431		0,0902	0,0731	0,0687	-	-	31,3%	23,5%			6,4%
VAC-033	Fraga - Binéfar - Mequinenza - Lleida	1.713.017		0,1273	0,1006	0,0829	-	-	53,6%	26,6%			21,3%
VAC-059	Hellín (Albacete) - Alicante	882.474		0,0886		0,0680	-	-	30,2%	DESIERTO			
VAC-111	Pamplona (Navarra) - Jaca (Huesca)	1.868.708		0,0741	0,0582	0,0678	-	-	9,2%	27,4%			-14,2%
VAC-109	Almería - Cartagena (Murcia)	4.358.434		0,0941		0,0618	-	-	52,2%				
VAC-049	Burgos - Zaragoza	27.645.931		0,0848		0,0634	-	-	33,9%				
VAC-085	Hellín (Albacete) y Las Juntas (Jaén)	1.146.258		0,1439		0,0671	-	-	114,3%				
VAC-137	Badajoz y Murcia	7.638.155		0,0982		0,0576	-	-	70,5%				

En el segundo grupo de licitaciones (protocolo reformado), el operador establecido ganó en 7 de los 10 concursos. De las tres concesiones restantes, la primera operaba con fuertes pérdidas y la empresa no mostró interés en la renovación³¹; en la segunda, la empresa establecida se excluye por un error de forma y solo en la tercera ésta perdió por puntos. En otras palabras, solo en una de las 10 concesiones el operador establecido perdió a favor de un nuevo entrante. Respecto a las puntuaciones otorgadas, la disponibilidad de las actas de adjudicación de estos concursos ha permitido obtener datos más detallados sobre las mismas. El cuadro 6 muestra la puntuación obtenida por cada una de las tres primeras ofertas para los criterios evaluables mediante fórmula (primera cifra) y para la parte que depende de un juicio no evaluable mediante fórmula (segunda cifra). En las cinco mayores concesiones, la primera y segunda oferta mejor puntuadas obtienen la puntuación máxima en los criterios evaluables. Por lo tanto, la decisión final depende de los criterios que dependen de un juicio de valor³². Los datos vuelven a confirmar que los criterios de valoración dejan escaso margen para competir. Por otro lado, no hay evidencia de que las empresas realmente compitan entre sí por el mercado. La única excepción sería la ruta Casas Bajas – Valencia (la más pequeña), donde el operador establecido obtiene una puntuación inferior en la parte evaluable por fórmulas.

En los terceros pliegos se dispone de información solo para tres concursos. En dos de ellos la empresa establecida revalidó la concesión, mientras que en el tercero fue excluida por un defecto de forma³³. Las puntuaciones otorgadas en la ruta Vigo-Barcelona muestran un patrón parecido al de los anteriores concursos: la puntuación otorgada de acuerdo con los criterios evaluables mediante fórmula es muy parecida entre las primeras opciones y se desempata por los criterios que responden a juicios de valor.

En los cuartos pliegos, la empresa establecida ha revalidado la concesión en tres de los cuatro concursos con adjudicación definitiva. La única excepción ha sido la línea Madrid-Ávila a la que se presentaron 8 ofertas y el operador establecido perdió a favor de una nueva empresa. El cambio en los criterios de puntuación que rigen los pliegos explica que las puntuaciones relativas a los criterios objetivables hayan dejado de situarse cerca del máximo y se observe una mayor diferenciación entre las empresas concursantes. Será necesario esperar a la resolución de las licitaciones pendientes para establecer hasta qué punto los nuevos pliegos han logrado favorecer la competencia en el sector. En la fecha de redacción de este informe, debería ya haberse

³¹ Se trata de la concesión Graus – Granja d’Escarç, que fue abandonada en el año 2014.

³² En la ruta Madrid-Almería, la segunda oferta alcanzó 79 de los 81 puntos.

³³ Posteriormente, la Audiencia Nacional estima el recurso presentado por la empresa establecida y ordena al Ministerio a retrotraer las actuaciones al momento de la exclusión de su oferta. Sin embargo, esta sentencia no tiene consecuencias dado que los pliegos fueron anulados.

adjudicado el contrato más importante (Madrid – Málaga –Algeciras) al que se han presentado 16 ofertas. Sin embargo, el recurso presentado por una de las concursantes por descalificación ha dejado dicho concurso en suspensión.

En relación con la duración del contrato, cabe decir que en los dos primeros grupos de pliegos osciló entre los 8 y los 12 años en función de la rentabilidad de la línea. No obstante, a partir de los terceros pliegos todos los contratos se licitan por de 10 años, el máximo permitido por el Reglamento europeo.

2.4.3. Las tarifas

Una de las variables clave para el consumidor en un proceso de licitación es el precio. El margen para competir en esta variable era muy limitado en los dos primeros grupos de pliegos derivados del Protocolo. Sin embargo, a raíz de los informes de la CNC y la anulación de dichos pliegos, las tarifas se convirtieron en un elemento de competencia entre los operadores.

En los concursos basados en el Protocolo original y reformado, el margen de variación de las tarifas estaba fuertemente restringido por unos límites obligatorios que se establecían en los pliegos, a la vez que su peso en los criterios de puntuación suponía solo 10 puntos en los primeros y 15 en los segundos. En el anexo se detalla el mecanismo para establecer las tarifas que, a grandes rasgos, puede resumirse como sigue. Los pliegos fijaban una tarifa máxima (o de licitación) de acuerdo con cinco categorías de concesiones clasificadas según los viajeros-km transportados en los últimos tres años. A mayor tamaño de la concesión, menor tarifa. La tarifa máxima era igual a la media ponderada de las tarifas de las concesiones de cada grupo, excepto en aquellos casos en que la tarifa vigente de la concesión era superior a la media de su grupo, en cuyo caso esta última era la máxima. Todas las tarifas se actualizaban por mejoras de calidad. Además, el sistema de puntuación fijaba un umbral inferior al que le correspondía la puntuación máxima, reducciones adicionales por debajo de este límite no obtenían puntos adicionales. En otras palabras, el sistema de puntuación fijaba también una tarifa mínima, que coincidía bien con la tarifa media del grupo, bien con la tarifa vigente. Dado que las tarifas que determinaban el umbral inferior eran conocidas por las empresas, era suficiente que ofertaran este valor mínimo para obtener todos los puntos.

El cuadro 8 muestra de forma resumida la tarifa ganadora y las distintas tarifas que entran en la determinación del sistema de puntuación (el detalle de las tarifas por licitador se relaciona en el cuadro A.2 del anexo). Para los dos primeros grupos de concesiones, el examen de las tarifas ofertadas por cada licitador permite comprobar que, efectivamente, la oferta ganadora es siempre la tarifa mínima determinada por el mecanismo previsto en los pliegos; es decir, ningún

operador la mejora. Por ello, aunque una línea pudiera tener una rentabilidad superior a la normal con la tarifa vigente, el mecanismo empleado elimina la posibilidad de que una empresa ofrezca una tarifa inferior a la actual (o a la media del grupo).

Un segundo elemento a destacar es el escaso rango de variación entre la tarifa de licitación (máxima) y la tarifa mínima. Además, en los concursos con varios licitadores se observa una notable coincidencia de la tarifa ofertada por cada uno de ellos (Cuadro A.2). Solo aquellos licitadores que se autodescartan ofrecen unas tarifas superiores a las mínimas que los pliegos determinan. En la ruta Casas Bajas – Valencia el operador entrante ofrece una tarifa igual a la mínima (media del grupo), mientras que el establecido ofrece una tarifa igual a la vigente corregida por calidad (la máxima). Este comportamiento en tarifas explica que pierda la concesión. En 8 de los 19 concursos, la tarifa ganadora se sitúa por debajo de la tarifa vigente, con un intervalo que oscila entre -0,5% y -6.7%. Se trata de concesiones con una tarifa vigente superior a la media del grupo. En el resto de casos la tarifa es igual o ligeramente superior a la vigente.

En los terceros pliegos se modifica parcialmente el sistema de puntuación de las tarifas de manera que debería favorecer una mayor competencia entre operadores. La tarifa máxima se sigue definiendo a partir de la tarifa media ponderada correspondiente al bloque en el que está integrada la concesión por volumen de tráfico (o por la tarifa actual ajustada por calidad cuando esta es superior). El cambio en el sistema de ponderación implica que la tarifa mínima la determina la oferta más baja de las presentadas, siempre que no hubiera sido rechazada por presentar un valor anormal o desproporcionado³⁴. Sin embargo, no se abandona del todo la idea de umbral inferior del anterior sistema, dado que se alcanzan 22 puntos de un máximo de 25 cuando la tarifa presentada, aun siendo superior a la tarifa mínima, iguala la tarifa actual ajustada por calidad. Es decir, ofertar un precio inferior a la tarifa actual ajustada por calidad solo permite obtener 3 puntos sobre 100. Aunque se dispone de información relativa a las tarifas ofertadas en los 6 concursos convocados, la tarifa supuestamente ganadora solo se conoce para tres de ellos. Es preciso recordar que solo uno de estos concursos se adjudicó de forma definitiva, el resto fueron anulados o desistidos. La información parcial disponible muestra que en dos de los tres concursos la tarifa ganadora es igual o ligeramente superior a la vigente. Por el contrario, y por primera vez, se observa una reducción del 12% respecto la tarifa vigente para uno de los contratos. Se trata de la ruta Bilbao - Castro Urdiales que partía con una tarifa superior a la media

³⁴ Para determinar las ofertas con valores anormales o desproporcionados, se aplican los criterios establecidos en la legislación reguladora de la contratación del Sector Público, en particular el artículo 85 del RD 1098/2001 (Reglamento de la Ley General de Contratos de las Administraciones Públicas, RLGCAP).

de su grupo. En esta licitación se presentaron 11 ofertas, y la ganadora ofreció una tarifa inferior a todas las restantes y por debajo de la media del grupo.

Si se analizan las tarifas ofertadas por los licitadores, se observa que en los tres concursos uno o más licitadores ofrecieron un precio inferior a la tarifa que les otorgaba 22 puntos (que hubiera coincidido con la mínima en los anteriores pliegos). Sin embargo, solo en la línea Bilbao - Castro Urdiales ganó la oferta con la tarifa mínima. En cualquier caso, los resultados señalan que un menor encorsetamiento del sistema de puntuación de las tarifas favoreció la oferta de menores precios. Ello pone de manifiesto que algunos operadores estaban dispuestos a ofrecer el servicio con un menor precio, lo cual a su vez puede indicar que las líneas estaban operando con una rentabilidad superior a la normal.

En los cuartos pliegos, la puntuación de las tarifas se eleva hasta los 35 puntos y la única restricción a la tarifa mínima viene dada por ofertas que puedan considerarse temerarias³⁵. El criterio de puntuación consiste en asignar la puntuación máxima a la mejor oferta y 0 puntos a la oferta que coincide con la tarifa máxima, distribuyéndose el resto proporcionalmente. Otro cambio notable es que la tarifa máxima o de licitación deja de fijarse en relación con la tarifa media del grupo, aunque no se establece cuáles son los nuevos criterios. En cualquier caso, se observa que, a partir de la licitación de la ruta Madrid – Jaraíz de la Vera, la tarifa máxima de la licitación aumenta de manera muy significativa respecto la tarifa vigente, en un caso prácticamente dobla la tarifa de partida³⁶. El cuadro 9 refleja los resultados de una sencilla regresión que permite calcular el cambio en la tarifa máxima promedio según los pliegos, después de controlar, alternativamente, por el número de viajeros-km (ecuación 1) o por las cinco categorías utilizadas por el Ministerio para clasificar las líneas hasta el año 2013³⁷ (ecuación 2). Con la finalidad de captar el momento a partir del cual tarifa máxima aumenta, los últimos pliegos se han subdividido en dos periodos de acuerdo con la fecha de licitación. La tarifa está expresada en euros por kilómetro y se ha deflactado según el IPC.

³⁵ El criterio para definir una oferta como temeraria sigue siendo el establecido en el RLCAP.

³⁶ El incremento de tarifas máximas se observa en aquellos contratos licitados a partir de finales del año 2014. Los 4 primeros contratos se licitaron en junio de 2014, junto con la ruta Madrid, Málaga y Algeciras. Sin embargo, los pliegos de esta última ruta fueron anulados por lo que se abrió una nueva convocatoria en 2015.

³⁷ Las cinco categorías son las siguientes: Inferiores a 1.000.000 de viajeros-km; entre 1.000.000 y 6.000.000 de viajeros-km; entre 6.000.000 y 30.000.000 de viajeros-km; entre 30.000.000 y 100.000.000 de viajeros-km y superior a 100.000.000 de viajeros-km.

Cuadro 9. Tarifa máxima promedio (€ por km) según pliegos y tamaño de la concesión

Variable dependiente: tarifa máxima deflactada				
	Ecuación 1		Ecuación 2	
	Coefficiente	t-stat	Coefficiente	t-stat
Pliegos 1	0.0727	16.17	0.0732	13.86
Pliegos 2	0.0005	0.07	0.0026	0.37
Pliegos 3	0.0003	0.04	-0.0004	-0.05
Pliegos 4a	-0.0021	-0.27	-0.0007	-0.08
Pliegos 4b	0.0275	4.71	0.0268	4.02
Viajeros	-1.04E-10	-2.89		
Categoría 2			0.0029	0.43
Categoría 3			-0.0070	-0.91
Categoría 4			-0.0127	-1.60
Categoría 5			-0.0195	-2.30
R2 ajustado		0.57		0.57
Nº observaciones		43		43

En ambas ecuaciones se confirma que la tarifa máxima en los cuartos pliegos ha aumentado alrededor de 2,7 céntimos de euros por kilómetro en precios constantes, después de controlar por el tamaño de la concesión. Este resultado es también visible en la columna del cuadro 8 que refleja la relación entre la tarifa máxima y la tarifa vigente. Dado que el Ministerio no ha especificado los criterios para determinar dicha tarifa, es difícil saber a qué obedece esta subida. Una posibilidad es que el Acuerdo Marco estatal relativo a la subrogación de todo el personal perteneciente a la concesión se haya traducido en tarifas más altas para poder absorber este coste. Así, por un lado, los nuevos pliegos favorecen la competencia en precios entre los licitadores y, por el otro, establecen un valor de partida para las tarifas más elevado. Dado que este último grupo de concesiones todavía no ha sido adjudicado no es posible determinar cuál de los dos efectos predomina. Sin embargo, con los datos de apertura de plicas para 6 concursos, se observa que en cinco de ellos la tarifa mínima ofertada supera entre un 6,4% y un 69,6% a la vigente y solo en un caso es inferior (-14,2%). Tal y como muestra la última columna del cuadro 8, en ninguno de los anteriores concursos la tarifa mínima fue tan superior a la vigente. A juzgar por estos primeros resultados, una mayor tarifa máxima se traduciría en tarifas ganadoras sensiblemente más altas.

Si examinamos lo que ha ocurrido en los cuatro concursos ya adjudicados, y no sujetos a la elevación de la tarifa máxima, los datos del cuadro 8 (cuarto grupo) y del cuadro A.2 revelan que la tarifa ganadora coincide siempre con la mínima. Además, la tarifa ganadora supone una reducción significativa (entre un 7% y un 25%) respecto la vigente. Si nos centramos en las rutas

de mayor tamaño (Madrid – Ávila y Murcia – Almería) la competencia entre licitadores permitió una reducción de precios de un 15% y un 25%, respectivamente, y fue uno de los elementos determinantes para ganar el concurso. Así, en la ruta Madrid – Ávila, la empresa ganadora ofreció una tarifa un 6% inferior a la del operador establecido, y en la ruta Murcia – Almería, la tarifa ofertada por la empresa ganadora fue un 3% inferior a la segunda clasificada y un 12% inferior a la oferta más alta. Por lo tanto, el nuevo sistema de puntuación ha favorecido la competencia en precios entre operadores de la que se beneficiarán los usuarios del autobús y puede inducir a un aumento de tráfico. Desde algunos ámbitos se argumenta que este mecanismo puede generar incentivos perversos en el sentido que una competencia excesiva en precios dé lugar a una disminución de la calidad / seguridad del servicio o, alternativamente, a una mayor inestabilidad en el sector³⁸. Sin embargo, cabe recordar que los pliegos ya incorporan un límite para la disminución de tarifas en términos de ofertas desproporcionadas o temerarias. Además, se trata de un sector largamente conocido por el regulador que tiene capacidad para identificar si efectivamente alguna de las ofertas debe ser considerada temeraria. En relación con este mismo punto, resulta preocupante que en el índice de revisión de tarifas se haya sustituido el IPC general, primero, por un índice de costes del sector y, más tarde, por el subíndice específico del transporte por carretera.

³⁸ Véase Herce y Hernández (2015)

3. Análisis empírico de los determinantes del nivel tarifario

3. 1. Introducción

En este capítulo se presentan los resultados de un modelo econométrico explicativo de las diferencias tarifarias existentes en las rutas interprovinciales. La estimación del modelo emplea una base de datos original, construida a partir de la observación de los precios actuales (verano de 2015) en un conjunto de conexiones entre capitales de provincia, los cuales se complementan con atributos relevantes de dichas rutas. El objetivo principal de la estimación del modelo es contrastar el papel que pueda tener en la explicación de las diferencias tarifarias la concesión a la cual está asignada la prestación del servicio en dicha ruta. En concreto, se pretende averiguar si las características del proceso bajo el que fue otorgada la prestación del servicio pueden tener alguna influencia estadísticamente significativa en el precio que actualmente paga el usuario. Para ello, el conjunto de concesiones se ha agrupado en tipologías en función del marco legal existente en el momento de su aprobación, de acuerdo con el análisis llevado a cabo en el capítulo anterior.

3.2. Evidencia empírica disponible

Son relativamente escasos los trabajos que han analizado desde una perspectiva empírica los factores determinantes de los precios del transporte interurbano por carretera. El hecho de que se trate principalmente de precios regulados podría explicar la falta de interés por parte de los investigadores en esta cuestión. El primer trabajo del cual tenemos constancia es el de Jaffer y Thompson (1986), quienes estudian el efecto que tuvo sobre los precios de los trayectos interurbanos del Reino Unido la desregulación del sector que tuvo lugar en 1980. Hasta esa fecha el transporte regular por carretera era proporcionado en régimen de exclusividad por dos empresas públicas (National Express y Scottish Bus Group). Empleando datos de 103 rutas observadas en 1984, Jaffer y Thompson estiman distintas ecuaciones con el objetivo de identificar los determinantes de los niveles tarifarios. Los resultados de su estimación se reproducen en el cuadro 10.

Dado que la variable dependiente se define en términos absolutos, el coeficiente de la distancia indica que se produce una reducción del precio relativo por kilómetro a medida que aumenta la distancia del viaje. La variable servicio de lujo captura el papel que tuvo la diversificación de la oferta al liberalizarse el sector. La variable dicotómica 'ferrocarril' identifica aquellas rutas en las que existe un servicio alternativo al autobús. Si bien el signo negativo es el esperado, el coeficiente estimado no es significativamente distinto de cero al 5%. El principal interés de Jaffer y Thompson es identificar las causas de que los precios observados cuatro años después de la apertura del mercado se hubieran recuperado de la disminución inicial, tras la salida de buena

parte de los nuevos entrantes y el mantenimiento de una posición de dominio por parte de los incumbentes National Express y Scottish Bus Group. Los autores identifican que las barreras a la entrada en forma de acceso restringido a las terminales de autobús o el conocimiento previo que el consumidor pudiera tener de la empresa operadora (menor en el caso de Scottish Bus Group, el cual operaba con diversas marcas), afectan de forma significativa al nivel tarifario. Además de las variables explicativas que se muestran en el cuadro 10, Jaffer y Thompson (1986) ensayaron con variables como el tiempo de viaje, una medida de intensidad de la demanda en hora punta o la frecuencia del servicio, sin obtener resultados significativos.

Cuadro 10. Determinantes de precios en el Reino Unido (1984)

Var dependiente: log (precio)		
Variab le	Coeficiente	Estadístico t
Constante	-1.83	-10.25
Log (distancia)	0.75	20.51
Servicio de lujo (1/0)	0.17	5.50
Ferrocarril (1/0)	-0.05	-1.21
Origen o destino en Londres (1/0)	-0.06	-1.83
Scottish Bus Group (1/0)	-0.33	-6.37
Incumbente (1/0)	0.20	5.47
R ²		0.88

Fuente: Jaffer y Thompson (1986, tabla 8, pag 58)

Augustin y otros (2014) también estiman una función de precios de autobús en trayectos interurbanos para comparar la situación del mercado alemán (liberalizado en 2013) con el estadounidense, en el que hay libertad de entrada desde principios de los años ochenta.

Cuadro 11. Determinantes de precios en Estados Unidos

Variable dependiente: precio del billete (\$/km)					
	1	2	3	4	5
Constante	12.1 ***	13.1 ***	13.5 ***	16.04 ***	14.81 ***
Distancia	-0.005 ***	-0.006 ***	-0.005 ***	-0.006 ***	-0.006 ***
Tiempo	0.011 ***				
Frecuencia		0.011	0.022		
Paradas		0.055 ***	0.522 ***	0.436 ***	0.274 ***
Población			-0.001		
Ventaja t bus				0.001	
Competidores				-1.001 ***	-0.862 ***
Greyhound					3.122 ***
Megabus				-3.271 ***	-1.958 ***
R ²	0.13	0.18	0.17	0.24	0.27

***, **: coeficientes significativos al 1% y 5%, respectivamente.

Fuente: Augustin y otros (2014), cuadro 3, p. 251.

Para el mercado estadounidense los autores recogieron en el año 2012 información sobre 2204 rutas, en las que operan 68 empresas diferentes. A partir de esta información estiman distintas

regresiones explicativas del precio del trayecto en autobús, las cuales se muestran en el cuadro 11. Como puede observarse, si bien Augustin y otros (2014) no toman logaritmos ni en la variable dependiente (definida en términos relativos a la distancia) ni en la distancia, observan que el precio por kilómetro se reduce con la longitud de la ruta. Esta variable puede, sin embargo, estar correlacionada con el número de paradas que se realizan en el trayecto. El análisis del resto de variables se ve complicado por la ausencia de una regresión preferida por parte de los autores, o una especificación que integre de forma global al conjunto de variables explicativas. A pesar de ello, los resultados confirman la importancia de la competencia: tanto el número de operadores en la ruta como la presencia de la empresa con una política más agresiva (Megabus) dan lugar a reducciones de precios significativas.

Para el caso alemán la muestra empleada consiste en 154 rutas. Si bien los autores no indican la fecha concreta de la recogida de la información, indicando únicamente que esta se produjo desde inicios de 2012, dan a entender que se trata de observaciones coincidentes con la apertura del mercado a la competencia. Los principales resultados obtenidos se muestran en el cuadro 12. Al igual que en los modelos de EEUU, Augustin y otros (2014) observan que el precio por kilómetro se reduce con la longitud de la ruta, si bien de nuevo esta variable puede estar correlacionada con el número de paradas. Los datos alemanes permiten evaluar la importancia de la competencia intermodal, pues el precio aumenta en función de la ventaja en términos de tiempo de viaje del autobús frente al tren o del número de transbordos necesarios si se emplea este último medio. Finalmente, observan un efecto negativo sobre el precio debido a la presencia de Flixbus, la empresa con una política comercial más agresiva en este mercado.

Cuadro 12. Determinantes de precios en Alemania

Variable dependiente: precio billete (€/km)	1	2	3
Constante	15.91 ***	14.30 ***	16.79 ***
Distancia	-0.01 ***	-0.01 ***	-0.01 ***
Frecuencia	0.55 ***	0.60 ***	0.52 ***
Número de paradas	0.54 ***	0.37 ***	0.49 ***
Ventaja de tiempo bus vs tren	0.00 ***		
Transbordos en tren		1.22 **	
Flixbus			-4.45 ***
R ²	0.45	0.45	0.47

*** y **: coeficientes significativos al 1% y 5%, respectivamente.

Fuente: Augustin y otros (2014), cuadro 4, p. 251.

García Crespo (2009) analiza para el caso español el papel de la competencia intermodal como elemento determinante del precio del autobús. Empleando datos de las conexiones entre Madrid

y 46 capitales de provincia y ciudades de gran tamaño obtenidos en el verano de 2009 estima un modelo econométrico que se resume en el cuadro 13.

Cuadro 13. Determinantes del precio por autobús desde Madrid.

Variable dependiente: log (precio) (€)		
	Coefficiente	Estadístico t*
Constante	-5.99	-4.83
Log(distancia)	0.81	22.5
Log (renta disponible bruta)	0.45	3.43
AVE	-0.23	-5.22
R ²	0.93	

* El autor presenta la desviación típica de coeficiente estimado. Se ha calculado el estadístico t asimilando dicho valor al error estándar.

Fuente: García Crespo (2009), cuadro 7, pág. 18.

De nuevo, se observa que si bien el precio del billete aumenta con la distancia del trayecto, lo hace de forma menos que proporcional, por lo que el precio por kilómetro disminuye con la distancia. El modelo muestra una clara relación entre el precio del billete y en nivel de renta disponible en la ciudad de origen o destino del viaje, así como una reacción a la baja frente a la competencia del tren de alta velocidad. Sin embargo, el hecho de que la muestra se limite a las rutas con origen o destino en Madrid condiciona la generalización de los resultados.

3. 3. Fuentes de información y variables del modelo empírico

Dada la inexistencia de bases de datos accesibles que permitan analizar el comportamiento de los mercados de transporte interurbano en España, un requerimiento previo para poder llevar a cabo el análisis empírico planteado consiste en la elaboración de una base de este tipo. En este caso ello ha sido posible gracias a la explotación de la información facilitada por un buscador de tarifas de acceso público, el cual proporciona con un elevado grado de fiabilidad las principales características de los servicios de autobús y ferrocarril que operan entre cualquier par de localidades en una fecha determinada. De la misma forma, se han consultado diversas páginas web de cálculo de rutas por carretera que calculan los tiempos y costes del desplazamiento. Con el objetivo de delimitar los mercados de transporte a un conjunto relativamente manejable y de fácil identificación, la consulta se ha limitado a las relaciones entre capitales de provincia peninsulares. Por ello, los resultados del modelo deben considerarse representativos únicamente de los mercados constituidos por dichos desplazamientos, los cuales pueden tener una naturaleza diferente de los que conectan localidades de menor tamaño o del medio rural. Sin embargo, esta definición del ámbito geográfico garantiza que se recogen los mercados de mayor relevancia demográfica. La fecha de referencia para el desplazamiento considerado es el 15 de julio de 2015, habiéndose efectuado la consulta el día 1 del mismo mes. A continuación se describen las

diferentes variables incluidas en la base de datos, así como su uso para la construcción de las variables empleadas en las distintas especificaciones del modelo econométrico:

Precio. Precio medio (en euros, IVA incluido) de las tres relaciones con precio más bajo que conectan ambas capitales, en autobús. La variable dependiente del modelo es el logaritmo del precio por kilómetro del trayecto en autobús.

Distancia. Distancia kilométrica por carretera entre las capitales. Se toma la distancia por la vía más corta, ya se trate de una vía de peaje o de libre circulación.

Tiempo de viaje. Se calcula, para los tres servicios más rápidos, el tiempo medio de viaje tanto en autobús como en ferrocarril. Esta variable permite calcular una medida de la calidad relativa en términos de tiempo de los servicios de autobús frente a los de tren. Debe indicarse que en algunas relaciones no existe conexión ferroviaria (o, si la hay, implica un trayecto de más de 24 horas, lo cual se considera inviable). La especificación del modelo que emplee esta variable tendrá, por ello, un menor tamaño muestral.

Vehículo privado. A partir de un simulador de cálculo de ruta óptima por carretera, se obtiene para cada observación de la muestra la ruta más corta y su coste asociado (incluyendo los peajes, en su caso), bajo el supuesto de un vehículo privado con consumo de gasolina equivalente a 6 litros/100 km y una velocidad media de circulación de 100 km/h. Los precios del combustible son los observados el 1 de julio de 2015.

Tipología de la concesión. Dado el objetivo de la investigación, resulta fundamental poder identificar la concesión de transporte interurbano por carretera bajo la que se ofrece el servicio en cada una de las relaciones. Dicha identificación debe, en un primer momento, distinguir entre las conexiones entre ciudades de una misma comunidad autónoma, cuyo servicio se presta por concesión autonómica, de las que son responsabilidad de la administración central por poner en contacto ciudades de comunidades distintas. En el caso de estas últimas, la responsabilidad recae en el Ministerio de Fomento. Dados los cambios acontecidos en el régimen regulatorio de las concesiones que se han analizado detalladamente en la sección anterior, resulta necesario poder identificar con precisión la concesión concreta bajo la que se opera cada servicio. Esto se logra construyendo variables dicotómicas en función de los distintos periodos regulatorios y tipologías de pliegos empleados en la concesión, lo cual permitirá medir su potencial impacto sobre la tarifa pagada por el usuario.

Esta cuestión se ve complicada por la ausencia de una base de datos unificada que proporcione dicha información, por lo que la identificación se ha tenido que elaborar mediante la consulta de

los itinerarios anexados a los pliegos de las concesiones o, en ocasiones, a partir de la información sobre servicios disponibles en las páginas web de las compañías que prestan el servicio. Este método de obtención de la información ha resultado incompleto, provocando que en el caso de algunas relaciones para las que se había obtenido el resto de la información descrita, no haya sido posible identificar la concesión. Debido a ello, el análisis empírico cuenta con una muestra constituida por todas las relaciones interautonómicas en las que se ha podido identificar la concesión del servicio, así como las conexiones entre ciudades de una misma comunidad autónoma (concesiones autonómicas).

A efectos de identificar el papel que el procedimiento empleado para adjudicar la concesión de prestación del servicio pueda tener sobre la tarifa, se definen distintas categorías de concesiones en función del mecanismo de adjudicación y las características de los pliegos vigentes en el momento en el que adjudicó la prestación del servicio de transporte. A partir del análisis del capítulo anterior sobre la evolución de la regulación del sector, la agrupación de las concesiones se realiza de la siguiente forma:

- a) Concesiones que, tras la aprobación de la LOTT, fueron objeto de convalidación al amparo de la normativa anterior a dicha ley. Se incluyen en esta categoría tanto aquellas concesiones que no han sido objeto de concurso tras la mencionada convalidación como concurso como las que, si lo han hecho, han sido otorgadas sin competencia. En algunos casos varias de estas concesiones han sido objeto de operaciones de concentración.
- b) Concesiones que fueron objeto de adjudicación por concurso público tras la aprobación de la LOTT en relaciones que no se consideraban suficientemente atendidas por la oferta existente, y que continúan siendo operadas por el mismo concesionario. Se trata de los servicios identificados como “Concurso LOTT”.
- c) Concesiones que han sido el resultado de una fusión entre una o varias concesiones pertenecientes a los dos grupos anteriores. En estos casos tanto la tarifa media como la extensión se recalcularon como medias ponderadas de las situaciones de las concesiones vigentes en el momento de la operación concentración. Se trata de las concesiones denominadas “Fusión LOTT”.
- d) Concesiones que fueron objeto de licitación con los pliegos acordados en el ya citado Protocolo de 2007. Forman parte de esta categoría los servicios agrupados bajo los códigos VAC-200, VAC-201, VAC-202, VAC-203, VAC-204, VAC-205, VAC-206, VAC-207 y VAC-209. Las identificamos con el término “Protocolo”.

e) Concesiones otorgadas bajo el modelo de pliegos modificados en 2008: VAC-210, VAC-211, VAC-212, VAC-213, VAC-214, VAC-215, VAC-216, VAC-217 y VAC-218. (“Segundos pliegos”).

f) Las concesiones VAC-219 y VAC-220 forman un grupo adicional, debido a la modificación de los pliegos que tuvo lugar en el año 2011 (“Terceros pliegos”).

g) Finalmente, las concesiones VAC-221, VAC-222 y VAC-223 formarían el grupo de las concesiones más recientes (“cuartos pliegos”). El efecto de esta categoría no puede ser recogido en la versión actual del trabajo, dado que el número de conexiones entre capitales provinciales que han sido objeto de concurso en esta categoría se limita a una (Madrid-Ávila), la cual no forma parte de la muestra con la que se estima el modelo.

h) Un grupo adicional de relaciones interautonómicas está formado por aquellos casos en los que, de acuerdo con la información obtenida en los pliegos, existe solapamiento entre la concesión VAC-108 y VAC-157. Esta categoría no incluye a la globalidad de ambas concesiones, sino únicamente a las conexiones en las la ruta es operada por ambas concesiones. Nos referimos a estas rutas con el término “Solapamiento”.

Cuadro 14. Estadísticos descriptivos

	obs	min	max	media	Desv. est
Distancia (km)	164	82	1088	450.390	243.65
Preciobus/km (€)	164	0.053	0.168	0.086	0.02
Protocolo	164	0	1	0.055	0.23
Segundos pliegos	164	0	1	0.043	0.20
Terceros pliegos	164	0	1	0.049	0.22
Solapamiento	164	0	1	0.037	0.19
Fusión LOTT	164	0	1	0.280	0.45
Concurso LOTT	164	0	1	0.018	0.13
Convalid. LOTT	164	0	1	0.390	0.49
Autonómicas	164	0	1	0.128	0.34
AVE directo	164	0	1	0.091	0.29
Tiempo bus/tren	119	0.504	3.509	1.540	0.62
Precio tren/km (€)	119	0.039	0.209	0.092	0.03
Precio coche/km (€)	119	0.077	0.217	0.116	0.04

El cuadro 14 muestra los estadísticos descriptivos de las variables que se emplearán en las estimaciones econométricas. En promedio, las rutas consideradas tienen una distancia de 450 km, con un precio del billete por kilómetro inferior a 9 céntimos de euro. Se trata mayoritariamente de rutas operadas de acuerdo con servicios convalidados tras la aprobación de la LOTT (39%), o fusionados con posterioridad con otro objeto de concurso (28%). Un 12% de las rutas corresponden a concesiones autonómicas, mientras un 9% tiene servicios coincidentes de AVE en la totalidad el trayecto. Realizar el viaje en autobús requiere, en promedio, un 50% más de tiempo que hacerlo en tren, pero los precios medios por kilómetro son ligeramente superiores en el tren (9,2 céntimos/km, frente a 8,6 en el autobús). En el caso del vehículo privado (considerando únicamente combustible y peajes) los costes llegan a 11 céntimos/km.

3.4 Resultados de las estimaciones

El cuadro 15 muestra los resultados de estimar distintas especificaciones econométricas de un modelo explicativo de los precios observados. En todos los casos las variables continuas (precios y tiempos relativos) se expresan de forma logarítmica. En todos los modelos se incluyen como variables explicativas, además de la distancia, las distintas variables dicotómicas que recogen los entornos regulatorios bajo los que fueron adjudicados los servicios que se prestan actualmente. La categoría de referencia es la que define las concesiones convalidadas tras la LOTT, por lo que los coeficientes indican la variación en la tarifa por kilómetro que se observa en una concesión respecto al que se obtendría si el servicio fuera operado en el marco de aquella convalidación.

Los resultados del primer modelo muestran los impactos significativos de algunas de las variables que recogen la evolución del proceso de adjudicación muestran impactos significativos de algunas de ellas. Recordando que se ha tomado como referencia las concesiones convalidadas tras la LOTT, los resultados muestran que los servicios que fueron objeto de concurso en aquel momento mantienen en la actualidad unas tarifas inferiores en un 21%³⁹. Sin embargo, cuando alguna de estas concesiones se fusionó con otra que había sido objeto de convalidación, la reducción de la tarifa se sitúa alrededor del 8%, como resultado del cálculo de un promedio entre los servicios objeto de la fusión. Los resultados de esta estimación también indican que en las concesiones del periodo del protocolo también se observa una reducción del orden del 18%, la cual sería incluso superior con los segundos pliegos de 2008. Para interpretar correctamente estos resultados es necesario tener en cuenta que la muestra de observaciones que recoge servicios objeto de licitación durante esos años incluye principalmente (15 de las 16 observaciones) servicios que

³⁹ Según un estudio de Consultrans (1999) las concesiones convalidadas tendrían una tarifa por kilómetro un 45,8% superior a las tarifas de las concesiones obtenidas por el sistema de licitación. Este estudio, sin embargo, no controló por características de las líneas, como la distancia.

habían sido objeto de nuevo concurso tras la LOTT. Es decir, que ya habrían experimentado una caída del 21% respecto a la categoría de referencia. Por ello, podemos concluir el protocolo no tuvo un efecto relevante sobre la modificación de las tarifas, más allá del que había generado la LOTT mediante los concursos convocados tras su aprobación. Al contrario, el coeficiente correspondiente a los terceros pliegos aprobados en el año 2011 no es significativamente distinto de cero, lo cual implica que sus tarifas están en la línea de las de las concesiones convalidadas por la LOTT. En aquellos casos en los que se produce un solapamiento en la ruta entre distintas concesiones tiene lugar una reducción del precio, si bien esta diferencia no es estadísticamente significativa en todos las especificaciones del modelo. Finalmente, cabe señalar que las líneas objeto de regulación por parte de las comunidades autónomas muestran tarifas por kilómetro superiores a las de todas las categorías consideradas. Todos estos resultados tienen en cuenta el papel que la distancia de la ruta puede tener sobre el precio: se estima que un aumento el 1% en la distancia recorrida tiene como efecto una reducción del 0,05% en el precio del billete.

Cuadro 15. Determinantes del precio por kilómetro. Rutas entre capitales provinciales 2015.

Variable dependiente: precio bus/km										
	1		2		3		4		5	
Variable	Coef.	Est t	Coef.	Est t						
Constante	-2.081	-16.04	-2.078	-15.94	-2.202	-11.11	-1.957	-12.79	-2.003	-8.45
Distancia	-0.058	-2.71	-0.058	-2.70	-0.060	-2.03	-0.057	-2.68	-0.051	-1.76
Protocolo	-0.203	-4.11	-0.206	-4.13	-0.204	-2.45	-0.191	-3.84	-0.191	-2.35
Segundos pliegos	-0.304	-5.42	-0.307	-5.42	-0.303	-4.68	-0.299	-5.33	-0.292	-4.53
Terceros pliegos	0.037	0.71	0.033	0.64	0.036	0.52	0.026	0.49	0.024	0.35
Solapamiento	-0.121	-2.05	-0.124	-2.08	-0.095	-0.83	-0.136	-2.28	-0.144	-1.23
Fusión LOTT	-0.086	-3.21	-0.089	-3.21	-0.085	-2.20	-0.091	-3.40	-0.096	-2.56
Concurso LOTT	-0.241	-2.96	-0.244	-2.98	-0.244	-2.61	-0.228	-2.81	-0.217	-2.30
Autonómicas	0.127	3.30	0.126	3.26	0.167	3.20	0.131	3.42	0.168	3.21
AVE directo			-0.018	-0.46						
Tiempo bus/tren					0.002	0.05				
Precio tren/km					-0.050	-1.06			-0.021	-0.42
Precio coche/km							0.057	1.52	0.081	1.48
R2	0.45		0.45		0.45		0.46		0.45	
R2 ajustado	0.42		0.42		0.39		0.43		0.40	
Log verosmilitud	97.44		97.55		58.72		98.66		58.96	
Estadístico F	15.94		14.12		8.67		14.54		8.74	
Observaciones	164		164		119		164		119	

Los resultados de este análisis empírico ponen de manifiesto que cuando la licitación está sujeta a una competencia por el mercado efectiva ello se traduce en menores precios. Según la CNC

(2008) en los concursos posteriores a la LOTT la ponderación de la tarifa se acercó al 40% y la de la frecuencia de las expediciones se acercaba al 20%. Este mecanismo explicaría que el precio por kilómetro en dichos trayectos fuera significativamente menor. Por el contrario, tal y como es conocido, las CC.AA. optaron por una ampliación de la prórroga de los contratos antes de la entrada en vigor del Reglamento europeo en 2009. De acuerdo con nuestras estimaciones, esta falta de competencia se ha traducido en unos precios un 13 % superiores a los de referencia y un 34 % superiores a los de las rutas que salieron a concurso después de la LOTT.

Con el objetivo de contrastar la robustez de estos resultados y poder contrastar distintas hipótesis respecto a la influencia de la competencia intermodal, se estiman especificaciones alternativas del modelo inicial que consideran variables adicionales. Los resultados se reproducen en las siguientes columnas del cuadro 15. El modelo 2 incluye como variable explicativa adicional la existencia de conexión directa de servicios ferroviarios de alta velocidad que conecten las dos capitales. Sin afectar al resto de coeficientes, se obtiene un coeficiente no significativo. Ello implicaría que la apertura de nueva líneas de AVE no afecta de forma significativa a los precios del autobús, si bien pueden tener un impacto sobre otras variables como la calidad del servicio, frecuencias u horarios. El modelo 3 incluye otras variables que recogen la competencia con el ferrocarril, como son el tiempo relativo del viaje en autobús respecto al del tren y el precio por kilómetro de este último. Como se puede observar, tampoco se obtienen coeficientes significativamente distintos de cero.

El modelo 4 considera el papel del vehículo privado, incluyendo como variable explicativa su coste por kilómetro. Se obtiene un coeficiente positivo, si bien de una escasa significatividad, indicando que en aquellas rutas en las que el precio relativo del viaje en coche es más elevado (debido a la existencia de peajes o a una orografía más exigente), el viaje en autobús también resulta más caro. Esto puede deberse tanto a la sustitución modal como al impacto sobre los costes del servicio de autobús de las mismas variables que afectan al vehículo privado. Finalmente, el modelo 5 incluye el precio del viaje en ferrocarril, el cual tampoco resulta significativamente distinto a cero.

4. Conclusiones

Este trabajo estudia el transporte interurbano regular en autobús en España. En particular, se ha analizado desde una óptica de competencia las características de la regulación de las concesiones interurbanas de ámbito estatal. Adicionalmente, se ha llevado a cabo un modelo econométrico explicativo de las diferencias de precios en las rutas entre capitales de provincia. A continuación se presentan a modo de resumen las principales conclusiones del estudio.

1. En España se ha desarrollado una amplia red de transporte interurbano regular con una cuota de mercado alrededor del 50%, porcentaje superior al de los países de nuestro entorno. La crisis económica ha repercutido negativamente en el sector con una pérdida continuada de viajeros desde el año 2007 hasta la actualidad. Adicionalmente, la competencia de otros modos de transporte ha contribuido a acentuar dicha caída. Un ejemplo de ello es la apertura de líneas de alta velocidad y una estrategia de fijación de precios de Renfe orientada a la demanda. No obstante, se observa que las líneas interurbanas dependientes del Ministerio de Fomento han podido incrementar el ingreso medio por vehículo-kilómetro de forma que han atenuado, al menos parcialmente, las consecuencias de la pérdida de viajeros.

2. La estructura empresarial del sector ha evolucionado desde una estructura fuertemente atomizada hacia un sector con un importante grado de concertación a través de un proceso de fusiones y adquisiciones con la presencia de capital extranjero. En el año 2014, el primer grupo del país absorbía un 54% de los viajeros-kilómetro transportados en los servicios de concesión estatal.

3. El transporte interurbano tiene la consideración de servicio público de interés general y se presta mediante la atribución a un operador de un contrato de gestión a través de un concurso público. El sector está regulado por la LOTT, aprobada en 1987, y que ha sido modificada en diversas ocasiones. En 2007 se aprobó el Reglamento europeo sobre los Servicios Públicos de Transporte de Viajeros por Ferrocarril y Carretera que obligó a reformar la normativa española para adaptar el proceso de licitación a las nuevas características, en especial, la duración de los contratos y el proceso de adjudicación.

4. El sistema de concesiones ha permitido que se desarrollara una amplia red de transporte interurbano con una notable capilaridad en el territorio. Sin embargo, en el contexto actual, es preciso reflexionar acerca de la sostenibilidad de este sistema. De acuerdo con lo que se ha expuesto en el apartado relativo a la regulación del sector, es posible apuntar que si bien el sistema de adjudicación mediante concurso puede lograr resultados eficientes en lo que respecta a los costes, no asegura que otras variables relevantes como el diseño de las rutas se adapte de

forma suficientemente ágil a los cambios en la movilidad. En este sentido, debería considerarse la posibilidad de dotar de mayor autonomía a los operadores en el diseño de las rutas en el momento del concurso.

5. El sistema de concesiones puede no ser sostenible en un entorno de competencia intermodal. El desarrollo de la aviación *low-cost*, la política de precios del ferrocarril o incluso la creciente facilidad para compartir automóvil inciden sobre la rentabilidad del autobús. Sin embargo, en un contexto de prestación de servicio bajo condiciones de monopolio regulado, la solución no puede ser la desaparición de las restricciones en la fijación de precios o frecuencia del servicio. Por ello, resultaría pertinente investigar si el cambio a un sistema que contemple la introducción de competencia en el mercado en aquellas líneas con suficiente demanda, juntamente con la licitación de los servicios no rentables pero socialmente deseables, podría ser una mejor alternativa al actual sistema basado en las concesiones.

6. El actual sistema de regulación se basa en un sistema de subvenciones cruzadas en el que las rutas más rentables subvencionan aquellos trayectos que no lo son. Más allá de las pérdidas de bienestar implícitas en presencia de subvenciones cruzadas, este mecanismo dificulta que las empresas de autobús compitan con el resto de modos. Para favorecer la eficiencia económica se deberían explorar los beneficios derivados de sustituir las subvenciones cruzadas por subvenciones directas a los trayectos deficitarios.

7. En el contexto del actual sistema de regulación, es posible realizar modificaciones para incentivar la competencia entre operadores en el momento de la licitación. En particular, la exigencia de un canon al operador y la obligatoriedad de subrogar todo el personal adscrito a la concesión tienen capacidad para alterar el mecanismo de competencia, a la vez que traslada las ineficiencias en costes laborales hacia el futuro. Los costes de la subrogación no necesariamente están compensados por una mayor protección de los trabajadores. Adicionalmente, resulta preocupante que los pliegos de los últimos concursos hayan sustituido el IPC general por el índice nacional de la subclase transporte por carretera como referencia para la actualización de las tarifas. Otro elemento que merece consideración es la posibilidad de modificar el contrato durante su periodo de vigencia. Por un lado, parece necesario permitir modificaciones para adaptarse a un mercado cambiante pero, por el otro, la posibilidad de alterar los servicios comprometidos en el contrato puede resultar contraria a la competencia. Finalmente, el desarrollo reglamentario de la ley, o las propias actuaciones administrativas, dan cabida a actuaciones que restringen la competencia.

8. Entre 2007 y 2013 la mayoría de las concesiones estatales alcanzaban la fecha de vencimiento y era preciso iniciar un proceso de licitación. En este punto cabe saludar positivamente la decisión del Ministerio de Fomento de no prorrogar las concesiones, al contrario de lo que hicieron numerosas CC.AA. Dado que la concesión se otorga en exclusiva, las características del sistema de licitación son esenciales para garantizar una competencia efectiva entre operadores en el momento de optar por el servicio. El análisis de los mecanismos de licitación en vigor desde 2007 nos lleva a concluir que sus características han estado lejos de favorecer la competencia. Los criterios de los concursos de los contratos de gestión licitados entre septiembre de 2007 y febrero de 2011 se basan en un Protocolo acordado entre el Ministerio y los agentes del sector (asociaciones de empresas, sindicatos y usuarios). El análisis realizado en este estudio corrobora la falta de incentivos a la competencia. En particular, se pone de manifiesto la frecuente revalidación del antiguo titular y la escasa competencia en tarifas. Además, la falta de adecuación de los criterios al Reglamento europeo dio lugar a múltiples conflictos judiciales que generaron una situación de inseguridad jurídica en el sector y retrasaron la licitación de nuevos concursos. En agosto de 2011 se inicia una tercera fase de licitación con un sistema de concesión reformado que si bien elimina determinados aspectos anticompetitivos, mantiene otros. Aunque los resultados revelan un aumento del número de licitadores que participan en los concursos, en la mayoría de casos el antiguo titular sigue revalidando la concesión. Por otro lado, una menor rigidez en el sistema de puntuación de tarifas permite observar una mayor competencia entre operadores con ofertas de precios inferiores, por primera vez, a la tarifa establecida. De nuevo los pliegos son anulados en diversas instancias judiciales al ser alguna de sus cláusulas contrarias a la competencia

9. En junio de 2014 se inicia la última etapa de licitaciones con unos criterios de adjudicación acordes con el Reglamento europeo y de los que se espera que incentiven la competencia entre operadores. Entre los aspectos positivos destacan una mayor ponderación de las tarifas y la frecuencia y la eliminación de los umbrales inferiores en ambas variables, elementos que restringían la competencia. Sin embargo, a estos aspectos positivos se añaden elementos que restan presión competitiva y/o no favorecen la eficiencia. Entre estos últimos se hallan la introducción de un canon a pagar a la Administración; la obligación de subrogar todo el personal perteneciente a la concesión; los elevados requisitos de solvencia técnica y profesional que dificultan la entrada de nuevos operadores; la elevada ponderación a un conjunto de criterios que no son evaluables mediante fórmulas (confort, atención al público,...); la fijación de una tarifa máxima sin explicitar los criterios en que se basa y la sustitución en la revisión de tarifas del índice de precios general establecido en la ley por el subíndice del transporte por carretera. Finalmente,

la duración de los contratos se fija en 10 años, el máximo permitido por la ley. Para algunas líneas, este plazo puede suponer un cierre de mercado superior al que sería deseable.

Aunque solo se han adjudicado 4 contratos, los resultados apuntan que la competencia entre operadores habría aumentado. Por un lado, en una de estas cuatro líneas, el operador establecido ha perdido a favor de un competidor. Por el otro, y por primera vez, las tarifas ofertadas se han reducido de manera significativa por debajo de la tarifa vigente. No obstante, resulta sorprendente el fuerte incremento de la tarifa máxima de licitación en los contratos más recientes, que ha sido estimado en un promedio de 2,7 céntimos de euro por kilómetro. La información disponible a partir de la apertura de plicas para 6 concursos muestra un aumento significativo de la tarifa mínima ofertada en relación con la vigente. Finalmente, cabe lamentar que continúe el proceso de paralización de las adjudicaciones por sentencias judiciales contrarias a los pliegos.

10. Los resultados de la estimación del modelo econométrico confirman la importancia del marco regulatorio del proceso de adjudicación de las concesiones sobre el precio. La interpretación de las variables que identifican el contexto en el que fue adjudicada la concesión que opera en la actualidad permite concluir que las diferencias en dicho proceso dan lugar a variaciones en el precio pagado por el usuario de hasta el 34%. La principal diferencia observada se produce entre las concesiones convalidadas por la LOTT y las que salieron a concurso en ese momento (21%). Esta diferencia se mantiene en aquellas rutas que fueron adjudicadas con los pliegos aprobados tras la firma del Protocolo de 2007. En el caso de las rutas reguladas por las comunidades autónomas se observa un precio superior en un 13% al de los servicios convalidados por la LOTT, lo que equivale a una diferencia de hasta un 34% respecto a los de las rutas más económicas.

5. Referencias bibliográficas

- AFI (2014) *Comparativa intermodal de tarifas en el transporte de viajeros*, Informe realizado para Fenebús y Asintra.
- Augustin, K., R. Gerike, M. J. Martínez Sánchez y C. Ayala (2014) Analysis of intercity bus markets on long distances in an established and a young market: The example of the U.S. and Germany, *Research in Transportation Economics*, 48, 245-254
- Barrio, A. (2013) El proceso de renovación de las concesiones de transporte de viajeros, *Transporte y Logística Terrestre*, 203, junio/julio. Versión completa disponible en: <http://www.logisticaytransporte.es/documentos/Elprocesorenovacionconcesionesviajeros.doc> [consulta 27 Noviembre 2015]
- CNC (2008), *Informe sobre la competencia en el transporte interurbano de viajeros en autobús en España*.
- CNC (2010), *Informe de seguimiento del proceso de renovación de las concesiones estatales de transporte interurbano de viajeros en autobús*.
- CNC (2012), *Informe de Proyecto Normativa (IPN) 75/12 Anteproyecto de ley por la que se modifica la LOTT*, Informe del consejo de la CNC.
- CNMC (2014), *Informe sobre los pliegos tipo de las condiciones para los contratos de gestión de servicios públicos de transporte regular de uso general de viajeros por carretera*, INF/DP/0004/14, Informe del Consejo, en Sala de competencia, de la CNMC.
- Confebús, Fenebús, Asintra y AFI (2014), *El transporte en autocar, una solución sostenible para la movilidad de las personas*, Asintra, Fenebús, Confebús, Madrid.
- Consultrans (1999), *Los servicios regulares de transporte interurbano de viajeros por carretera en España*.
- Dürr, N. y K. Hüschelrath (2015), *Competition in the German bus industry: a snapshot two years after liberalization*, Discussion paper núm. 15-062, ZEW, Centre for European Economic Research.
- Dürr, N., S. Heim y K. Hüschelrath (2015), *Deregulation, competition and consolidation: The case of German Interurban bus industry*, Discussion paper núm. 15-061, ZEW, Centre for European Economic Research.
- García Crespo, C. (2009), *El transporte interurbano de viajeros en autobús: ¿liberalización o concesión en exclusiva?*, XXXV Reunión de Estudios Regionales, IV Jornades valencianes d'estudis regionals, Valencia.
- Herce, J. A. y P. Hernández (2015) Incentivos perversos en las normas de valoración de los nuevos pliegos concesionales, *ASINTRA. Revista de información sobre el transporte de viajeros por carretera*, 150, 47-49

- INE (varios años), Estadística de transportes de viajeros.
- Jaffer, S.M. y D. J. Thompson (1986), Deregulating Express Coaches: A Reassessment *Fiscal Studies*, 7 (4): 45-68
- Ministerio de Fomento (2015), *Observatorio del Transporte de viajeros por carretera. Contratos de gestión de la Administración General del Estado*. Dirección General de Transporte, Ministerio de Fomento, junio.
- OCDE (2000) *Competition issues in road transport*, Policy Roundtables (DAFFE/CLP(2001)10) Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, París.
- Steer Davies and Gleave (2010), Benchmark internacional de políticas regulatorias en transporte de viajeros por carretera, Resumen ejecutivo.
- Van de Velde, D. (2009a), *Long-distance bus services in Europe: concessions or free market?, The future for Interurban Passenger Transport*, 18th International Transport Research Symposium, ITF, OECD, Madrid.
- Van de Velde, D. (2009b), A new regulation for European public transport, *Research in Transport Economics*, 22, 78-84.

Anexo. Mecanismo de fijación de las tarifas en los pliegos derivados del Protocolo

El mecanismo para establecer la tarifa de licitación parte de la clasificación de las líneas en cinco categorías según el número de viajeros-km transportados en los últimos tres años⁴⁰. Para cada categoría se calcula una tarifa media ponderada que, actualizada por mejoras de calidad, sirve como tarifa base de licitación o tarifa máxima (recibe la puntuación más baja). No obstante, cuando la tarifa vigente, igualmente actualizada por calidad, es superior a la media de su grupo, se toma la tarifa vigente actualizada como tarifa base. Por ello, la tarifa de licitación es siempre superior o igual a la tarifa vigente sin actualizar. Además, el sistema de puntuación fija un umbral inferior al que le corresponde la puntuación máxima, reducciones adicionales por debajo de este límite no obtienen puntos adicionales. El umbral inferior se define de acuerdo con dos escenarios. Cuando la tarifa vigente actualizada por calidad es inferior a la media ponderada, la tarifa vigente constituye el umbral inferior. Cuando la tarifa media es inferior a la vigente actualizada, el umbral inferior viene determinado por la menor de las expresiones siguientes: la tarifa media o una disminución del 10% de la tarifa vigente. En la práctica ha actuado como límite no la menor, sino la mayor de estas dos. Este sistema de puntuación opera como un instrumento de fijación de tarifas mínimas. Así, de acuerdo con este criterio, solo se podrá mejorar la tarifa vigente en aquellos casos en que esta se halle por encima de la media del grupo. Cuando no sea así, no tiene sentido ofertar una tarifa inferior a la vigente. Dado que las tarifas que determinan el umbral inferior son conocidas por las empresas operadoras, si estas quieren ganar el concurso ofrecerán este valor mínimo. El argumento esgrimido en el Protocolo para establecer este sistema de tarifas es “...estrechar el abanico de diferencias tarifarias entre concesiones similares del Ministerio de Fomento y, por otro lado, no hacer caer peligrosamente las tarifas actuales, ya que con las mismas los futuros concesionarios van a tener que incrementar la calidad y la accesibilidad del servicio y sostener las mismas estructuras de plantillas y los derechos laborales de los actuales trabajadores”. Siguiendo el argumento que la CNC establece en su informe del año 2010, para conseguir estos objetivos no es preciso restringir la competencia en precios dado que los objetivos de calidad y protección de la plantilla ya están reconocidos como elementos de valoración de las ofertas en los criterios de puntuación. Sin perjuicio de lo anterior, si lo que se apunta es evitar tarifas excesivamente bajas que puedan poner en peligro la continuidad de la explotación, existen formas de conseguir estos objetivos menos perjudiciales para la competencia. En concreto, la legislación de contratos administrativos prevé la figura de ofertas anormales, llamadas también desproporcionadas o temerarias.

⁴⁰ Las cinco categorías son las siguientes: Inferiores a 1.000.000 de viajeros-km; entre 1.000.000 y 6.000.000 de viajeros-km; entre 6.000.000 y 30.000.000 de viajeros-km; entre 30.000.000 y 100.000.000 de viajeros-km y superior a 100.000.000 de viajeros-km.

Cuadro A.1. Relación de ofertas presentadas en cada una de las licitaciones

Concesión	Ruta	Anterior adjudicatario	Licitadores	Grupo	Excluido	Ganador	Revalidación
PRIMER GRUPO							
VAC-200	P. de Segura (Jaén) - Hellín (Albacete)	Autobuses Molinero	Autocares Molinero	Molinero		Molinero	Si
VAC-201	P.de Genova (Jaén) - Albacete	Francisco Ramón	F. Ramón y Autocares Molinero	Molinero		Molinero	Si
VAC-202	Pedro Bernardo (Ávila) - Talavera de la Reina	Viajes el Zamorano, SL	CTSA Rubicar	Avanza	Si	Avanza	No
VAC-203	Adrada (Ávila) - Talavera de la Reina	Autobuses Urbanos de Talavera	CTSA Autobuses Urbanos de Talavera	Avanza Avanza		Avanza	No
VAC-204	Campisábalos (Guadalajara) - Madrid	Autocares Samar	Autocares Samar Autocares Martín Milo	Samar	Si	Samar	Si
VAC-205	Orcera (Jaén) - Albacete	Golden Bus	Golden Bus Autocares Molinero	Molinero	Si	Molinero	No
VAC-206	Ferrol - Algeciras	Dainco, SA	Empresa Ruíz Llorentes Bus CTSA Dainco, SA Globalia y Chapín Bilman Bus Moncantur y otros VIBASA y otras	Grupo Ruíz Avanza Avanza National Express Globalia Bilman Bus Moncantur Monbus	Se retira Si	National Express	Si
VAC-207	Zafra (Badajoz) - Barcelona	Autocares Cer	Globalia y Chapín Autocares Cer Transportes Aragón y BACOMA	Globalia Autocares Cer National Express	Si	Autocares CER	Si
VAC-209	Hontanares (Ávila) - Talavera de la Reina	Viajes el Zamorano, SL	CTSA	Avanza		Avanza	No
SEGUNDO GRUPO							
VAC-210	Graus (Lleida) - Granja d'Escarp (Lleida)	Auto Transportes Parellada, SL	Alsina Graells Miguel Gamón Marfina Bus Alosa autocares y autobuses	National Express Miguel Gamón Moventia/Sarbus Avanza		Miguel Gamón	No
VAC-211	Tamarite de Litera - Lleida	Lax, SA	Lax, SA TIBUS Marfina Bus Alosa autocares y autobuses	Miguel Gamón (2014) National Express Moventia/Sarbus Avanza		Lax (Gamón)	Si
VAC-212	Puertollano - Albacete - Valencia	La Requenense de Autobuses	Globalia y Chapín Transportes Bacoma Llorente Bus La Requenense de Autobuses	Globalia National Express Avanza Monbus		Monbus	Si
VAC-213	Santander - Bilbao - La Manga	Bilman Bus	Bilman Bus Rutas del Cantábrico y Daibús Globalia y Chapín Llorente Bus	Bilman Bus National Express Globalia Avanza		Bilman Bus	Si
VAC-218	Casas Bajas (Valencia) - Teruel	Autobuses Teruel Zaragoza	Autobuses Teruel Zaragoza UTE, RJ y otros	Autobuses Jiménez Jiménez Dorado		Jiménez Dorado	No

Cuadro A.1. Relación de ofertas presentadas en cada una de las licitaciones (cont.)

Concesión	Ruta	Anterior adjudicatario	Licitadores	Grupo	Excluido	Ganador	Revalidación
SEGUNDO GRUPO (cont.)							
VAC-214	Madrid - Sevilla - Ayamonte	Socibus	Socibus Nex continental y Daibús de Blas y Cia Llorente bus Aisa Globalia y Chapín	Socibus National Express DB Arriva Avanza Aisa Globalia		Socibus	Si
VAC-133	Zaragoza - Murcia	Autobuses Teruel Zaragoza	Globalia y Chapín Autobuses Samar Autobuses Teruel Zaragoza Transportes Bacoma, SAU y cia. Navarra Llorente bus	Globalia Samar Autobuses Jiménez National Express Avanza	Si Si	Autobuses Jiménez	Si
VAC-215	Madrid - Córdoba - San Fernando	Secorbus	Autobuses Samar Enatcar Secorbus Interurbana de autocares Llorente Bus Autocares RJ Globalia y Chapín	Samar National Express Socibus National Express National Express Jiménez Dorado Globalia		Socibus	Si
VAC-216	Madrid - Almería	Almeraya, SA	De Blas y cia Enatcar Secorbus Baraza, Sanchez y Tocina (BAM) Empresa Ruíz Interurbana de autobuses Almeraya Autocares RJ y Cia. Julián de Castro y Transdev Globalia	DB Arriva National Express Socibus Barza Grupo Ruiz Agruhold Avanza Jiménez Dorado Globalia	Si	Bus Madrid Almería (BMA)	No
VAC-217	Ayamonte - Sta. Coloma de Gramanet	Llorente Bus	Interurbana de Autobuses Llorente Bus UTE RJ y resto	Interbus Avanza Jiménez Dorado		Avanza	Si
TERCER GRUPO							
VAC-219	Vigo - Irún - Barcelona	Vigo-Barcelona, SA	Empresa Ruíz Interurbana de autobuses UTE: Pesa, Logroza y otras Vigo-Barcelona, SA Globalia y Chapín RJ Autocares, Vista Alegre y otra La Sepulvedana Marfina Bus y autos Carballo Llorente Bus Nex Continental Holdings	Grupo Ruiz Interbus Jiménez Monbus Globalia Jiménez Dorado Inversiones Iberhispania Moventia Avanza National Express		Monbus	Si

Cuadro A.1. Relación de ofertas presentadas en cada una de las licitaciones (cont.)

Concesión	Ruta	Anterior adjudicatario	Licitadores	Grupo	Excluido	Ganador	Revalidación
TERCER GRUPO (cont.)							
VAC-133	Zaragoza - Murcia	Autobuses Teruel Zaragoza	Llorente bus Euenio Díez EDSA Bilman y Subus Chapín y Molina RJ Autocares, Vista Alegre y otra Globalia y Diego Tours La Sepulvedana Autobuses Samar Autobuses Teruel Zaragoza Vigo-Barcelona Interurbana de Autobuses Nex continental Agreda Automóviles Empresa Ruíz	Avanza Bilman Bus Jiménez Dorado Globalia La Sepulvedana Samar Autobuses Jiménez Monbús Interbus National Express Agreda Automóviles Grupo Ruíz	 Si Si	Autobuses Jiménez	Si
VAC-220	Bilbao - Castro Urdiales	Encartaciones, SA	Empresa Ruíz Autobuses Cuadra y Euskotren Interubana de autobuses Logroza Marfina y otras RJ autocares y otras Rutas del cantábrico Globalia y Chapín La Sepulvedana EPSA (empresa Portomarin) Encartaciones, SA	Grupo Ruíz Interbus Autobuses Jiménez Moventia Jiménez Dorado National Express Globalia La Sepulvedana Grupo Acha	 Si Si	Jiménez Dorado	No
VAC-073	Madrid - Navamorcuende		Socibus UTE varios RJ Autocares y otros CEVESA	Socibus UTE varios Jiménez Dorado CEVESA	Si		
CUARTO GRUPO							
VAC-221	Madrid - Zaorejas - Sigüenza	Autocares Samar	Autocares Samar	Samar		Autocares Samar	Si
VAC-222	Madrid - Plasencia	CEVESA	CEVESA Nex Continental Globalia y Chapín	Zender Internacional National Express Globalia		CEVESA	Si
VAC-223	Madrid - Ávila	Larrea, SA (Avanza)	Autobuses urbanos Angel Herrera RJ Autocares Autocares Vista Alegre y otros Nex Continental Baraza, Tocina y Frahermar Agrupación de empresas líneas europeas Globalia y Chapín Larrea, SA	Jiménez Dorado National Express Barza Globalia Avanza	Si Si	Jiménez Dorado	No

Cuadro A.1. Relación de ofertas presentadas en cada una de las licitaciones (cont.)

Concesión	Ruta	Anterior adjudicatario	Licitadores	Grupo	Excluido	Ganador	Revalidación
CUARTO GRUPO (cont.)							
VAC-120	Murcia - Almería	ENATCAR	Agrup. Meroño, Molina y otro Llorente Bus AISA Interbus Ramón del Pino y Auto discr. Almeriense TTES Bacoma y NEX continental Vista Alegre y Gilsan Globalia y Chapín Bilman Bus SUBBUS Cía. Autobuses Vascongados	Avanza AISA Interbus National Express Globalia Bilman Bus SUBBUS		National Express	Si
VAC-073	Madrid - Navamorcuede		CEVESA Secorbus Agrupación Classic Bus y Vista Alegre	CEVESA Socibus			
VAC-095	Calahorra - Soria		Autobuses Jiménez Autobuses Parra Agrupación Classic Bus y Vista Alegre Eugenio Diaz, S.A. "EDSA"	Autobuses Jiménez			
VAC-116	Madrid - Piedrabuena - Ciudad Real - Agudo		AISA (Automnibus Interurbanos, SA) INTERBUS (Interurbana de Autobuses, SA) UTE Globalia y Autocares Chapín	AISA Interbus Globalia			
VAC-033	Fraga - Binéfar - Mequinenza - Lleida		UTE TTES BACOMA, NEX Continental Holdings y La Hispano Fuente en Segures "HIFE"				
VAC-111	Pamplona (Navarra) y Jaca (Huesca)		La Estellesa La Burundesa Alosa Autobuses y Autocares Limutasi Eugenio Diaz, SA (EDSA)	Avanza	Si		
VAC-098	Madrid - Málaga - Algeciras		Socibus Aut. Cabrantes, Autos González, Pedor Valdes e Hijos y Aut. A. Vázquez De Blas y cia Globalia Autocares y Transportes Chapín Nex Continental Holdings La Veloz y Autocares Samar AISA Interurbana de Autobuses La Sepulvedana Aut. Jaén, Auto. Moreno, Montijano y Ubedabus Aut. Paco Pepe, Aut. San Sebastián, Izaro y Bus Madrid RJ Autocares Autobuses La Unión Llorente Bus Monforte, Vigo Barcelona, Castromil , Alcalabús y Hispano Igualadina Ruiz, Cuadra, Herranz y Hernández Palacio	Socibus DB Arriva Globalia National Express Samar AISA Interbus La Sepulvedana Jiménez Dorado Avanza			

Cuadro A.1. Relación de ofertas presentadas en cada una de las licitaciones (cont.)

Concesión	Ruta	Anterior adjudicatario	Licitadores	Grupo	Excluido	Ganador	Revalidación
C U A R T O G R U P O (cont.)							
VAC-074	Eibar (Guipuzcoa) y Pamplona		Leinz Garroioak, S.L. Nex Continetal Holdings, S.LU Eugenio Diaz, SA (EDSA)	National Express			
VAC-066	Badajoz - Sevilla		DAMAS, S.A. Autocares CER Líneas Extremeñas (LEDA, SA) RJ Autocares Nex Continetal Holdings, S.LU Tranvías de Sevilla y Ttes Rober SA Vista Alegre, Classic Bus y Ttes Gil San TransportesChapín y Globalia	Jiménez Dorado National Express Globalia	Si		
VAC-072	Jaén - Benidorm		Interurbana de Autobuses Bus Madrid - Almeria (Busman, Almeria) Eugenio Díaz y Pedro Valdés Bus Sigüenza, SL	Interbus			Si
VAC-059	Hellín - Alicante		DESIERTO				
VAC-049	Burgos - Zaragoza		UTE Classic Bus, Vista Alegre, Yolcar Logroza Autobuses Parra y Antonio Carretero Interurbana de autobuses (Interbús) Globalia y Transportes Chapin Monforte, Vigo Barcelona, Castromil y Hispano Igualadina Bilman Bus				

Cuadro A.2. Tarifas ofertadas por cada licitador (€ por viajero*km, sin IVA)

Concesión	Ruta	Licitador	Tarifa ofertada
PRIMER GRUPO			
VAC-200	P. de Segura (Jaén) - Hellín (Albacete)	Autocares Molinero	0,0642
VAC-201	P.de Genave (Jaén) - Albacete	F. Ramón y Autocares Molinero	0,0603
VAC-202	Pedro Bernando (Ávila) - Talavera de la Reina	CTSA	0,0641
		Rubicar	0,0641
VAC-203	Adrada (Ávila) - Talavera de la Reina	CTSA	0,0640
		Autobuses urbanos de Talavera	0,0640
VAC-204	Campisábalos (Guadalajara) - Madrid	Autocares Samar	0,0595
		Autocares Martín Milo	Excluida
VAC-205	Orcera (Jaén) - Albacete	Golden Bus	Excluida
		Autocares Molinero	0,0641
VAC-206	Ferrol - Algeciras	Empresa Ruíz	0,0471
		Llorentes Bus	0,0509
		CTSA	Retirada
		Dainco, SA	0,0471
		Globalia y Chapín	0,0546
		Bilman Bus	0,0471
		Moncantur y otros	Excluida
		VIBASA y otras	0,0471
VAC-207	Zafra (Badajoz) - Barcelona	Globalia y Chapín	Excluida
		Autocares Cer	0,0532
		Transportes Aragón y BACOMA	0,0532
VAC-209	Hontanares (Ávila) - Talavera de la Reina	CTSA	0,0644
SEGUNDO GRUPO			
VAC-210	Graus (Lleida) - Granja d'Escarp (Lleida)	Alsina Graells	0,0605
		Miguel Gamón	0,0605
		Marfina Bus	0,0693
		Alosa autocares y autobuses	0,0656
VAC-211	Tamarite de Litera - Lleida	Lax	0,0633
		TIBUS	0,0637
		Marfina Bus	0,0633
		Alosa autocares y autobuses	0,0645
VAC-212	Puertollano - Albacete - Valencia	Globalia y Chapín	0,0647
		Transportes Bacoma	0,0671
		Llorente Bus	0,0719
		La Requenense de Autobuses	0,0647
VAC-213	Santander - Bilbao - La Manga	Bilman Bus	0,0410
		Rutas del Cantábrico y Daibús	0,0410
		Globalia y Chapín	0,0410
		Llorente Bus	0,0528
VAC-218	Casas Bajas (Valencia) - Teruel	Autobuses Teruel Zaragoza	0,0726
		UTE, RJ y otros	0,0678
VAC-214	Madrid - Sevilla - Ayamonte	Socibus	0,0337
		Nex continental+Daibús	0,0336
		De Blas y Cía.	0,0379
		Llorente Bus	0,0549
		AISA	0,0549
		Globalia y Chapín	0,0337
VAC-133	Zaragoza - Murcia	Autobuses Samar	0,0575
		Globalia y Chapín	0,0497
		Llorente bus	0,0586
		Autobuses Teruel - Zaragoza	0,0494
		Transportes Barona y Conda	0,0497
VAC-215	Madrid - Córdoba - San Fernando	Autobuses Samar	0,0547
		Enatcar	0,0348
		Secorbus	0,0348
		Interurbana de autocares	Excluida
		Llorente Bus	Excluida
		Autocares RJ	Excluida
		Globalia y Chapín	Excluida
VAC-216	Madrid - Almería	De Blas y Cía.	0,0409
		Enatcar	0,0409
		Secorbus	0,0578
		Baraja, Sanchez y Tocina	0,0409
		Empresa Ruíz	Excluida
		Interbus	Excluida
		Almeraya	Excluida
		RJ y Cía.	Excluida
		Julián de Castro y Transdev	Excluida

Cuadro A.2. Tarifas ofertadas por cada licitador (€ por viajero*km, sin IVA) (cont.)

Concesión	Ruta	Licitador	Tarifa ofertada
SEGUNDO GRUPO (cont.)			
VAC-217	Ayamonte - Sta. Coloma de Gramanet	Interurbana de Autobuses	0,0413
		Llorente Bus	0,0413
		UTE RJ y resto	0,0413
TERCER GRUPO			
VAC-219	Vigo - Irún - Barcelona	Empresa Ruiz	0,0462
		Interurbana de autobuses	0,0441
		UTE: Pesa, Logroza y otras	0,0415
		Vigo-Barcelona, SA	0,0441
		Globalia y Chapín	0,0441
		RJ Autocares, Vista Alegre y otra	0,0428
		La Sepulvedana	0,0428
		Marfina Bus y autos Carballo	0,0444
		Llorente Bus	0,0509
		Nex Continental Holdings	0,0446
VAC-133	Zaragoza - Murcia	Llorente bus	0,0528
		Euenio Díez EDSA	Excluida
		Bilman y Subus	0,0528
		Chapín y Molina	0,0458
		RJ Autocares, Vista Alegre y otra	0,0490
		Globalia y Diego Tours	0,0494
		La Sepulvedana	0,0621
		Autobuses Samar	0,0520
		Autobuses Teruel - Zaragoza	0,0504
		Vigo-Barcelona	0,0469
		Interurbana de Autobuses	0,0517
		Nex continental	0,0534
		Agreda Automóviles	Excluida
		Empresa Ruíz	0,0492
VAC-220	Bilbao - Castro Urdiales	Empresa Ruíz	0,0677
		Autobuses Cuadra y Euskotren	0,0628
		Interurbana de autobuses	0,0635
		Logroza	0,0634
		Marfina y otras	0,0667
		RJ autocares y otras	0,0584
		Rutas del cantábrico	0,0635
		Globalia y Chapín	0,0690
		La Sepulvedana	0,0690
		EPSA	Excluida
		Encartaciones	Excluida
VAC-073	Madrid - Navamorcuede	Socibus	0,0580
		UTE varios	Excluida
		RJ Autocares y otros	0,0653
		CEVESA	0,0662
VAC-095	Calahorra - Soria	Autobuses Parra	Excluida
		Autobuses Jiménez	0,0661
		Antonio Díez (EDSA)	0,0675
		Enatcar, BACOMA, Trans. Aragón	0,0708
CUARTO GRUPO			
VAC-221	Madrid - Zaorejas - Sigüenza	Autocares Samar	0,0834
VAC-222	Madrid - Plasencia	CEVESA	0,0609
		Nex Continental	0,0685
		Globalia y Chapín	0,0692
VAC-223	Madrid - Ávila	Autobuses urbanos Angel Herrera	Excluida
		RJ Autocares	0,0597
		Autocares Vista Alegre y otros	0,0615
		Nex Continental	0,0697
		Baraza, Tocina y Frahermar	0,0619
		Agrupacion de empresas lineas europeas	Excluida
		Globalia y Chapín	0,0619
		Larrea	0,0635
VAC-120	Murcia - Almería	Agrup. Meroño, Molina y otro	0,0606
		Llorente Bus	0,0660
		AISA	0,0660
		Interbus	0,0654
		Ramón del Pino y Auto discr. Almeriense	0,0590
		TTES Bacoma y NEX continental	0,0572
		Vista Alegre y Gilsan	0,0636
		Globalia y Chapín	0,0614
		Bilman Bus	0,0676
		SUBUS	Excluida
		Cía. Autobuses vascongadas	Excluida

Cuadro A.2. Tarifas ofertadas por cada licitador (€ por viajero*km, sin IVA) (cont.)

Concesión	Ruta	Licitador	Tarifa ofertada
C U A R T O G R U P O (cont.)			
VAC-073	Madrid - Navamorcuede	CEVESA	0,0899
		SECORBUS	0,0828
		Agrupación Classic Bus y Vista Alegre	0,0808
VAC-095	Calahorra - Soria	Autobuses Jiménez	0,0778
		Autobuses Parra	0,1110
		Agrupación Classic Bus y Vista Alegre	0,1149
		Eugenio Diaz, S.A. "EDSA"	0,1235
VAC-116	Madrid - Piedrabuena - Ciudad Real - Agudo	AISA (Automnibus Interurbanos, SA)	0,0761
		INTERBUS (Interurbana de Autobuses, SA)	0,0731
		UTE Globalia y Autocares Chapin	Excluida
VAC-033	Fraga - Binéfar - Mequinenza - Lleida	UTE TTES BACOMA, NEX Continental Holdings y La Hispano Fuente en Segures "HIFE"	0,1006
VAC-111	Pamplona (Navarra) - Jaca (Huesca)	La Estellesa	0,0650
		La Burundesa	0,0600
		Alosa Autobuses y Autocares	0,0582
		Limutasi	Excluida
		Eugenio Diaz, SA (EDSA)	0,0633
VAC-074	Eibar (Guipuzcoa) y Pamplona	Leinz Garroioak, S.L.	0,0841
		Nex Continetal Holdings, S.L.U	0,0858
		Eugenio Diaz, SA (EDSA)	0,0823
VAC-066	Badajoz - Sevilla	DAMAS, S.A.	0,0574
		Autocares CER	0,0562
		Líneas Extremeñas (LEDA, SA)	0,0562
		RJ Autocares	Excluida
		Nex Continetal Holdings, S.L.U	0,0677
		Tranvías de Sevilla y Ttes Rober SA	0,0567
		Vista Alegre, Classic Bus y Ttes Gil San	0,0539
		Transportes Chapín y Globalia	0,0575