



Fernando J Cascales Moreno

Abogado, académico, exdirector general de la FFCC y transporte por carretera y del INTA. Expresidente del consejo superior de obras públicas y del INSA

La liberalización del transporte interurbano en autobús, la CNMC y la Ley de Movilidad

La CNMC ha aprobado, en los últimos quince años, numerosos informes relativos al transporte público de viajeros por carretera, destacando su Informe 126b/1/07, de 14 de julio de 2008, sobre "La competencia en el transporte interurbano de viajeros en autobús en España", en el que propuso que, a nivel "experimental", se liberalizaran algunos tráficos, lo que motivó una fuerte crítica del sector, ya que se ponderó que estos "experimentos" originarían una grave distorsión del sistema.

El nuevo y reciente Informe 006/19, de 29 de junio de 2022 (*Estudio sobre el transporte interurbano de viajeros en autobús*), analiza una serie de incumplimientos de la normativa reguladora (LOTT y Reglamento UE 1370/2007), entre los que destaca que las concesiones caduquen y continúen años prestándose, sin título (a precario) por las empresas que venían explotando el servicio, no siendo licitados (hecho que califica de irregularidad, y que fue objeto de exposición motivada en mi Estudio, que cita el Informe de la CNMC en su apartado de bibliografía, *La competencia en el sector del transporte público de viajeros por carretera*, de 2021, que fue premiado por el Ilustre Colegio de Abogados de Madrid).

En este Estudio de la CNMC, se propone la liberalización de los servicios de más de 100 kms. de recorrido, que ya fue instada por el Parlamento Europeo, a través de la modificación del Reglamento regulador de los servicios regulares internacionales (Reglamento UE 1073/2.009). Esta propuesta fue denegada por la Comisión UE, por entender (como así informé en mi Dictamen de 5 de enero de 2018), que vulneraba los principios de subsidiaridad y especialmente el de proporcionalidad ("al exceder de lo necesario para alcanzar los objetivos de los Tratados", esto es, de fomento de los servicios regulares internacionales - art.91.1 letra a del Tratado de Funcionamiento de la UE), como así se motivó también en el Dictamen de la Comisión Mixta de nuestro Parlamento para la Unión Europea, de 13 de diciembre de 2017 (ya que la modificación suponía que, a través de un servicio regular internacional, se pudiesen prestar tráficos intermedios nacionales, en lo que podríamos denominar una "liberalización total encubierta").

Sobre esta propuesta de la CNMC, debe además de significarse: 1) que, si bien España (y no la UE, a través de la modificación reglamentaria examinada) puede aprobar esta liberalización parcial, la competencia, salvo con relación a los escasos servicios interautonómicos (de la titularidad del MITMA), es de las CCAA, de modo que este modelo liberalizador no puede ser establecido con carácter general, salvo su aceptación por las CCAA (que habrían de modificar su legislación), lo que no está



dentro de sus planificaciones. 2) que habida cuenta el precio medio de las tarifas de los servicios concesionales españoles, inferior a la media europea, así como su notoria calidad, esta medida no tiene beneficio alguno que sea esencial. 3) que la comparación con otros países, no es acertada, ya que el nuestro cuenta con una red de servicios regulares que cubren todo el territorio ("principio de universalidad" del sistema, que no debe romperse), lo que no concurre en tales países.

Esta propuesta de la CNMC, a pesar de lo inexactamente publicitado por algunas patronales minoritarias, nada tiene que ver con sus planteamientos, manifestados en la previa "consulta pública" realizada por la Comisión para la elaboración de su Estudio. En efecto, y como puede verse de la lectura de este proceso de consulta, lo que promovieron tales patronales minoritarias fue una liberalización total, en la que solamente aquellos tráficos que no fueran prestados, por no ser rentables, serían licitados a concurso, con prestación en exclusiva, ya que habrían de conllevar una ayuda económica pública.

Por su parte, el reciente anteproyecto de Ley de Movilidad, manteniendo el sistema concesional de explotación de los tráficos en exclusiva, contempla la viabilidad de explotación de tráficos en competencia (sin regular los parámetros exigibles para ello, ni las condiciones de servicio público que se exigirán a las empresas operadoras), modelo muy distinto al propugnado por la CNMC. Estas omisiones, por seguridad jurídica, deberían de ser objeto de regulación en el anteproyecto de Ley, de forma que sean parámetros objetivos (matemáticos) y conocidos, los que determinen cuando en un tráfico concreto puede regir el régimen mixto de liberalización controlada.



■
Esta clase de propuestas, en un momento tan delicado para el sector, originan una gran inseguridad jurídica

■

Los supuestos genéricos en los que el anteproyecto de Ley determina que pueda haber más de un operador, explotando un mismo tráfico, son: a) cuando "los tráficos intermedios de los servicios de competencia estatal que estén íntegramente comprendidos en el territorio de una comunidad autónoma y coincidan con algún servicio autonómico". b) cuando el Consejo de Ministros autorice la prestación en régimen de libre competencia, caso en el que se podrán "imponer a los operadores que presten dichos servicios determinadas obligaciones, en virtud del procedimiento que se establezca reglamentariamente".

Este nuevo régimen (mixto) que dibuja el anteproyecto de Ley, solamente sería de aplicación a los servicios interurbanos de titularidad estatal, aunque es evidente que ha de tener efectos en los de las CCAA (tráficos intermedios). Muchas CCAA han aprobado sus propias leyes de movilidad, si bien no es de extrañar que algunas implanten un nuevo sistema liberalizador, a semejanza del estatal, en tanto que otras seguirán la vía del sistema concesional puro, de explotación de todos los tráficos en exclusiva. Se puede quebrar así, una vez más, la existencia de una ordenación común para todo el territorio nacional, lo que debería de evitarse, intentando que el régimen a seguir sea uniforme y común.

Como se puede apreciar, el MITMA y la CNMC mantienen posiciones muy diferentes y distantes (hecho que, respecto de este sector, es crónico y tradicional), lo que a las empresas les origina confusión e incertidumbre. Esta clase de propuestas, en un momento tan delicado como el que atraviesa el sector, originan una gran inseguridad jurídica, ya que en definitiva no se conoce cual vaya a ser el futuro normativo, originando que se restrinjan las inversiones y se paralicen proyectos, con el notorio perjuicio que ello conlleva. Si a ello se une el delicado momento que están atravesando las empresas del sector, podemos concluir que esta clase de planteamientos liberalizadores no contribuyen a su mejora.

Reafirmar que, frente a estas propuestas tan dispares, y en gran medida poco definidas, el mejor sistema es el concesional de explotación de tráficos en exclusiva, si bien cumpliéndose rigurosamente la normativa (licitación de los servicios a su caducidad), y proyectando los concursos de modo que los servicios sean rentables (lo que por lo general no se da en las escasas licitaciones habidas en los últimos años). Sobre esta liberalización parcial propuesta por la CNMC, o por la sin definir con la debida amplitud en el anteproyecto de Ley de Movilidad, coincido con CONFEBUS, en el sentido de que, cumpliéndose la normativa, existe una fuerte competencia, mediante los concursos que han de licitarse ("competencia por el mercado").

Por todo ello, finalizo la presente sucinta colaboración con las acertadas palabras del que fue vicepresidente de la Comisión UE y comisario de la Competencia, Leon Brittan: "la política de la competencia de la Comunidad Europea es un medio para lograr un fin, y no un fin en sí misma".