



# Transporte

## Liberalización del vigente régimen jurídico concesional de prestación de los servicios públicos regulares en autobús. Propuestas liberalizadoras. En especial, el proyecto de Ley de Movilidad Sostenible

**Fernando José Cascales Moreno**

*Asesoría Jurídica y Empresarial del Transporte  
Abogado. Académico*

*Ex Director General Ferrocarriles y Transportes por Carretera, y del INTA  
Ex Presidente del Consejo Superior de Obras Públicas y de INSA  
Del Cuerpo Técnico de Inspección del Transporte Terrestre*

### FICHA TÉCNICA

**Resumen:** *Se analizan las actuales propuestas de liberalización de los servicios regulares en autobús, defendiendo la continuidad de la regla de la explotación en exclusiva de los tráficos.*

**Palabras clave:** Liberalización líneas regulares de autobús, régimen

concesional de prestación líneas regulares en autobús, movilidad.

**Abstract:** *The article analyses the latest proposals for liberalising regular bus services and defends the continuity of the exclusive traffic exploitation rule.*

**Keywords:** Liberalisation of regular bus lines, concession system for the provision of regular bus lines, mobility.

**En la actualidad se debaten una serie de proposiciones liberalizadoras del régimen concesional de prestación de los servicios públicos regulares permanentes de uso general, de transporte de viajeros por carretera,** impulsadas por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) y por el Ministerio de Transportes (MITMA), y apoyadas por las patronales minoritarias del sector.

Pero antes de entrar en el examen de estas propuestas, es conveniente, aunque sea someramente, repasar la **historicidad del régimen concesional de esta clase de servicios públicos**, al objeto de una más amplia comprensión de la materia. Y es en este orden de cuestiones que ya anticipamos que nos encontramos ante un régimen de éxito, inexistente en nuestro entorno europeo, que ha permitido, sin coste para las Administraciones públicas, que todas las localidades de nuestro territorio estén servidas («principio de universalidad»), lo que no puede alcanzarse con el ferrocarril. Este régimen se ha mantenido siempre con un altísimo nivel de calidad y seguridad, en un escenario tarifario muy asequible, siendo deflacionista y nunca objeto de conflictividad alguna, lo que ha permitido la financiación y modernización continua de las empresas y de los servicios que prestan.

La historicidad del sistema concesional, ya fue objeto de mi Libro *«Evolución histórica del Ordenamiento jurídico de los servicios públicos regulares interurbanos de transporte de viajeros por carretera a tracción mecánica en España»* (2005), única publicación que refiere esta historia desde sus inicios al año 2005.

Como he expuesto en numerosas colaboraciones, el desarrollo de los servicios regulares de transporte de viajeros por carretera, a tracción mecánica, se produce en similar contexto al del ferrocarril, pudiendo afirmarse que ambos modos son hijos de la «Revolución Industrial», que fueron creciendo según prosperó la nueva «sociedad industrial», enmarcada en un progreso social sin precedentes. No obstante, el comienzo del transporte por carretera a tracción mecánica no se produce verdaderamente sino hasta finales del siglo XIX y primeros del siglo XX, preferentemente en el ámbito del transporte urbano de pasajeros (en 1903 aparecen en New York y Londres los autobuses de motor, que sustituyeron totalmente a los de tiro animal). El transporte público por carretera a tracción mecánica florece en España en momentos de crisis económico-financiera y tecnológica del ferrocarril, y se desarrolla con más fuerza en aquellos periodos en los que el grado y/o importancia de estas dificultades son mayores. Las líneas regulares en autobús prosperan en España a partir de 1907 (establecimiento de la primera línea regular, de Cáceres a Trujillo, mediante tres vehículos de tracción a vapor), en una larga etapa en que estos nuevos servicios no tuvieron regulación alguna.

Sobre la configuración jurídica de este régimen, ha de significarse que, desde que fue objeto de regulación general, el transporte público por carretera a tracción mecánica tiene la consideración de servicio público, reproducción exacta de la misma estimación relativa al ferrocarril, que marcó la doctrina jurídica sobre los «servicios públicos»; pero también tiene desde este comienzo la nota de la complementariedad del ferrocarril, característica que ha perdurado en España hasta nuestros días. Ferrocarril y transporte por carretera se han mostrado así, siempre, más que como modos en competencia, como modos complementarios, si bien desde la aparición del AVE, habida cuenta la extensión de esta red ferroviaria de alta velocidad, y sus bajos precios y subvenciones, puede ya hablarse de modos en competencia.

La primera norma, que no regulación, referida al transporte por carretera, y no exclusivamente a la materia de circulación del material móvil, es la Real Orden de 31 de julio de 1897, que resolviendo un expediente concreto relativo a un transporte de viajeros y de mercancías de Béjar a Almería, en vehículos movidos por vapor, decretó que *«en ningún caso podrá constituir monopolio a favor de persona, corporación o sociedad el permiso para circular por las carreteras con vehículos o carruajes, cualquiera que sea el motor»*. Como puede, pues, apreciarse, además de utilizarse en estos primeros atisbos normativos, para la legalización de tales servicios, la técnica de la autorización administrativa (en lugar de la posterior de la concesión administrativa), se diferencia claramente desde entonces entre la materia de circulación y la del transporte por carretera, distinción que desde entonces aún perdura en nuestro actual Ordenamiento jurídico.

Pero la primera normativa de los servicios públicos regulares interurbanos de transporte de viajeros por carretera, vino establecida por Real Decreto de 4 de julio de 1924, *«regulador de los servicios públicos de transportes mecánicos rodados sobre vías ordinarias del Estado, Mancomunidad, Diputaciones y Ayuntamientos»*, que continuó con la tradicional separación entre la ordenación de la circulación y la del transporte por carretera. Este histórico reglamento, legalizando la situación de hecho de las ya entonces numerosas líneas de transporte regular de viajeros por carretera, rompe con el viejo criterio demanial como título habilitante para la acción del Estado en este sector, sustituyendo este anciano criterio por el de *«servicio público»*, calificando a estos servicios de titularidad pública (*«publicatio»*), todo lo cual, sin interrupción, ha venido rigiendo hasta hoy. Este Reglamento estableció el sistema de subasta pública para acceder a esta clase de servicios regulares de transporte de viajeros por carretera, a adjudicar mediante contrato de concesión administrativa, por un período de vigencia de 20 años, como modo de gestión de los mismos, con la nota de la explotación en exclusiva de los tráficos. Régimen concesional, con explotación en exclusiva de los tráficos que fue el que fomentó la expansión de las líneas regulares en autobús, sirviendo la práctica totalidad de las poblaciones, sin coste para las Administraciones públicas.

Tras distintas normativas que no son de interés examinar aquí, se llega a las Leyes de 1947, de Coordinación de los Transportes Mecánicos Terrestres y de Ordenación de los Transportes Mecánicos por Carretera, de 27 de diciembre de 1947, que confirmando el régimen establecido por el RD Decreto de 4 de julio de 1924, han constituido la base del mantenimiento de nuestra actual red concesional. La Ley de Ordenación de los transportes mecánicos por carretera de 1947, estableció en su artículo séptimo: *«La concesión de servicios públicos regulares se otorgará por concurso sin plazo ni duración prefijado El Estado, no obstante, podrá declararlas extinguidas, cumpliendo para ello las condiciones que la presente Ley determina»*. Y en su artículo octavo: *«No se otorgará concesión de servicio regular que coincida con otra ya existente, a menos que se pruebe por el solicitante de la nueva concesión, y se acepte tal prueba por los Organismos administrativos competentes, de los cuales también podrá partir la iniciativa para dicha prueba, que el tráfico no se halla debidamente atendido. En los alrededores de las grandes poblaciones y hasta la distancia máxima de treinta kilómetros desde el origen de las líneas ya establecidas, distancia que se determinará, en cada caso, de acuerdo con las normas que señale el Reglamento, la Administración, apreciando discrecionalmente las necesidades del tráfico, podrá otorgar las concesiones para recorridos coincidentes que considere precisos»*.

Esta ley prescribió que estas concesiones se explotarían sin plazo de finalización de su vigencia, en la conveniencia de eliminar el *«tope que supone un término obligado de las concesiones»* (Exposición de motivos), prevención que había originado tantos problemas en etapas anteriores respecto del ferrocarril (ausencia de inversiones de mantenimiento y modernización ante la fecha de expiración de las concesiones ferroviarias). Pero la STS de 4 de abril de 1964, prescribió la eliminación de esta regla, decretándose así la posterior aplicación del plazo fijado en la normativa reguladora de los contratos del Estado (Texto Articulado de la Ley de Contratos del Estado de 8 de abril de 1965, cuyo término máximo se estableció entonces en noventa y nueve años - limitado posteriormente en 2003, a cincuenta años).

De esta forma, las concesiones existentes a la entrada en vigor de esta regulación general de 1947 (procedentes de la normativa de 1924, según lo expuesto), así como las creadas durante su vigencia, son prácticamente las mismas que, posteriormente, de acuerdo con el contenido de la Ley

de Ordenación de los Transportes Terrestres de 1987, han pervivido hasta nuestros días, con independencia de que hayan sufrido toda clase de modificaciones concesionales, e incluso en multitud de casos de transferencias a favor de distintas empresas de las originarias, por enajenación de los derechos de éstas primitivas empresas adjudicatarias, posibilidad que la normativa ordenadora de esta clase de transportes siempre ha admitido.

La Constitución de 1978 constituye un hito también para el transporte por carretera, ya que establece la competencia y titularidad exclusiva de las CCAA sobre las líneas regulares que no rebasen su territorio, quedando al Estado (MITMA) solamente aquellas de ámbito inter autonómico, que son unas 77 concesiones.

Pero no es sino hasta 1987 que se aprueba la nueva legislación, con la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (en adelante LOTT) (cuyo Reglamento de desarrollo vino constituido por el Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre (en adelante ROTT)), que confirmando el anterior régimen (sistema concesional, con explotación en exclusiva de los tráficos) y convalidando la vigencia de las concesiones existentes (lo que, en general, supuso la reducción del plazo de las concesiones), estableció en 20 años el plazo máximo de vigencia de estas concesiones, siendo el plazo máximo de vigencia, para las nuevas concesiones, por imposición del Reglamento UE 1370/2007, de 10 años.

Este Reglamento comunitario, regulador de la contratación pública de esta clase de servicios (junto con la normativa interna reguladora de la contratación pública y la LOTT), tiene una especial relevancia, ya que en definitiva supone que la UE consagre el sistema concesional español de explotación en exclusiva de los tráficos, sistema que la propia Comisión UE declaró «modélico».

Por todo ello, y coincidiendo con la patronal CONFEBUS, sostengo que **los servicios regulares de uso general, de transporte público de viajeros por carretera, están liberalizados, en tanto que no se limita su existencia (por protección de otros modos) y se adjudican por concurso abierto («competencia por el mercado»).**

No obstante, y como **indicamos en nuestro artículo «Quiebra del régimen jurídico de competencia del transporte público de viajeros por carretera»** (publicado por el ICAM en tanto que ganador en 2020 del Premio correspondiente a la Sección de Derecho Marítimo y Transportes, y en el n.º 265, de octubre de 2021 de esta misma Revista especializada), la mayoría de los servicios concesionales, ante la caducidad de los mismos de acuerdo con el nuevo plazo prescrito en la LOTT (disposición transitoria segunda), fueron objeto de incluso más de una prórroga y/o ampliación de los plazos de explotación (algunos de ellos anulados por la jurisdicción contencioso-administrativa), existiendo en la actualidad un ingente número de estos servicios que, a pesar de estar caducados, se continúan explotando a precario. Esta realidad no ha supuesto nada positivo para la defensa del sistema concesional, y en general, pese a lo que se pueda decir, no ha beneficiado al sector, ya que la seguridad jurídica es el principal valor empresarial.

Por su parte, todas las CCAA cuentan con su propia Ley de Ordenación de los Transportes interurbanos de viajeros por carretera, que no son sino una copia de la LOTT, manteniendo el principio de explotación en exclusiva de los tráficos concesionales, por lo que el sistema común permanece con carácter unitario.

Ha de destacarse que, desde la promulgación de la LOTT, estas concesiones han sido objeto de nuevas licitaciones, habiendo habido muchos cambios en las empresas prestatarias, dentro de un entorno concursal de una gran conflictividad impugnatoria.

Conforme a la **LOTT**, siguiendo el modelo de la Ley de 1.947, **los servicios regulares de transporte público de viajeros por carretera permanentes de uso general, «con objeto de garantizar la cohesión territorial, .....se adjudicarán por la Administración con carácter exclusivo» ( art. 72.1 LOTT), «mediante un procedimiento abierto» ( art. 73.1 LOTT). Se confirma, pues, el sistema concesional, de «competencia por el mercado», siendo la explotación del servicio «a riesgo y ventura» de la empresa contratista ( art. 70 ROTT).** Este régimen, como se ha indicado, ha sido expresamente declarado conforme con el derecho comunitario por el citado Reglamento UE 1370/2007. Así pues, puede aseverarse que el régimen concesional de prestación de estos servicios regulares, en la medida que se otorgan por concurso abierto, está liberalizado, puesto que no excluye a ninguna empresa de la posibilidad de licitar,

existiendo por consiguiente «competencia por el mercado».

Solamente pueden existir servicios coincidentes, a tenor del artículo 65 del Reglamento de Ordenación de los TT (ROTT), respecto de servicios en alrededor de grandes poblaciones, según un kilometraje en función del n.º de habitantes, excepción que nunca se ha llevado a cabo. Es más, esta clase de servicios es la que por razones sociales (traslado desde periferias a la ciudad, por razón de acudir al trabajo), acostumbra a estar subvencionada, lo que excluye el elemento de la coincidencia.

Es la nota de la exclusividad en la prestación de los tráficos, junto con el hecho de ser la Administración la que planifica los itinerarios y paradas de estos servicios concesionales, lo que ha hecho que prácticamente todas las localidades de la geografía nacional cuenten con estos servicios (principio de universalidad), cubriendo tanto tráficos rentables como deficitarios, debiéndose de significar que ningún país de la UE cuenta con un sistema similar, ni con redes de líneas regulares en autobús que sirvan con la nota de «universalidad» del sistema español.

Pues bien, tanto desde la CNMC, como del MITMA, se plantean en la actualidad distintas propuestas liberalizadoras, limitadas tal y como se examina a continuación, pero ya en un nuevo escenario en el que no puede ignorarse que los servicios públicos regulares permanentes de uso general, de transporte público de viajeros por carretera (que el proyecto de Ley de Movilidad Sostenible denomina «servicios de transporte regular de personas por carretera de uso general»), han de competir con el ferrocarril en alta velocidad. Por esta razón de competencia con el ferrocarril, conviene reflexionar si abrir en este momento la «competencia dentro del mercado», en un escenario de dificultad y crisis económica, es acertado para implantar esta experiencia liberalizadora, Maxime teniendo en consideración que la demanda de viajeros habida antes de la pandemia, no se ha recuperado, lo que será un proceso muy lento (agravado por la gratuidad total de los abonos ferroviarios).

Es dentro de este escenario jurídico y económico, que la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, y el Gobierno (MITMA), proponen una liberalización limitada, abriendo parcialmente la «competencia dentro del mercado», mediante la eliminación del derecho a la explotación en exclusiva de algunos tráficos.

Así, la **CNMC, con una posición muy distinta a la del MITMA, en su reciente Estudio de 29 de junio de 2022, «Sobre el transporte interurbano de viajeros en autobús**, propone la excepción de la regla de la exclusividad para las líneas interurbanas regulares de autobús de más de 100 kms., criterio que conceptualmente se asemeja al de la Ley de 1947 indicado más atrás, respecto de la posibilidad de establecimiento de servicios coincidentes »en los alrededores de las grandes poblaciones y hasta la distancia máxima de treinta kilómetros desde el origen de las líneas ya establecidas». Esta excepción, que suponía que en los servicios regulares internacionales se pudieran explorar tráficos intermedios nacionales, fue ya tramitada en la propuesta de modificación del Reglamento regulador de los servicios regulares internacionales (Reglamento UE 1073/2.009), que fue rechazada por la Comisión UE y por el Parlamento español, por vulnerar los principios de subsidiaridad y especialmente el de proporcionalidad («al exceder de lo necesario para alcanzar los objetivos de los Tratados» - art. 91.1 letra a del Tratado de Funcionamiento de la UE), como así dictaminé en su momento que esta precedente, ponderándose además, esta liberalización como muy nociva para el mantenimiento de nuestra «red concesional» de servicios públicos regulares en autobús.

Por otra parte, y ello es significativo, no se aporta fundamento alguno por el que esta distancia sea de 100 kms, y no de otra longitud distinta, siendo destacable que la aplicación de esta regla tendría efectos muy diferentes en unas u otras CCAA, según el tamaño territorial de cada una. Parece así que esta propuesta, en definitiva, pretende liberalizar todos los tráficos, menos aquellos que tengan la consideración de cercanías y de metropolitanos, que son los que comúnmente son objeto de ayudas públicas y abonos de transporte a través de Consorcios (cuya liberalización es compleja, por tratarse de servicios subvencionados por razones sociales).

Pero la CNMC lleva más de una década instando la eliminación del principio de exclusividad en la explotación de los tráficos, siendo especialmente significativo su **Informe 126b/1/07, de 14 de julio de 2008, sobre «La competencia en el transporte interurbano de viajeros en**

**autobús en España»,** que recomendó, aunque fuera a nivel «experimental», sin fundamento alguno, que algunas de las rutas más rentables fueran objeto de la excepción, lo que originó severas críticas, puesto que en un sector tan estratégico no debe introducirse «experimento» alguno.

El Gobierno, en su Consejo de Ministros del 13 de diciembre de 2022, dentro de los compromisos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, aprobó el **proyecto de Ley de Movilidad Sostenible (PLMS), remitiéndolo a las Cortes para su aprobación**, materia que a la fecha de redacción de la presente colaboración está ampliamente regulada en el Título III - «Sostenibilidad ambiental», Capítulo III - «Transporte y Movilidad Sostenible» de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible / LES, cuyos preceptos el proyecto de Ley de Movilidad Sostenible deroga).

Los supuestos en los que, a tenor de este proyecto de Ley, puede no regir el requisito de la exclusiva en la explotación de los tráficos concesionales, son:

a) art. 49.4 PLMS: *«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, no se prestarán con carácter exclusivo si así se establece tanto en el pliego del contrato estatal como en el correspondiente de la comunidad autónoma».* Como veremos más adelante, estas excepciones, a tenor de la nueva redacción del art.72.1 de la LOTT, según la modificación que contempla el proyecto de Ley, pueden darse en supuestos de otorgamiento de concesiones cuya explotación es en exclusiva, pero conteniendo ciertos tráficos a explotar en competencia.

b) art. 50 PLMS: *«En los servicios de transporte regular de personas por carretera de competencia estatal, de manera motivada, el Consejo de Ministros podrá autorizar la prestación del servicio en régimen de libre competencia en las rutas propuestas por el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana pudiendo, no obstante, imponer a los operadores que presten dichos servicios el cumplimiento de determinadas obligaciones, en virtud del procedimiento que se establezca reglamentariamente».*

Ahora bien, como cuestión previa y esencial, teniendo en consideración que la materia de la movilidad es de competencia de las CCAA (que tienen sus propias Leyes de Ordenación del transporte de viajeros por carretera, y muchas de ellas sus Leyes reguladoras de la movilidad), son varias las cuestiones sobre las que procede reflexionar:

a) que una Ley estatal de movilidad, en esencia, solo debe referir principios generales y/u objetivos, ya que solo sería de aplicación a los servicios de la titularidad del MITMA.

b) que el proyecto de Ley contiene un número ingente de disposiciones que obligan tanto a las CCAA como a las Corporaciones locales, prescribiendo su Disposición final octava (Título competencial) lo siguiente: *«1. Esta ley se dicta conjuntamente al amparo de las competencias exclusivas del Estado previstas en el artículo 149.1. 1ª de la Constitución Española, de regulación de las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales; en el artículo 149.1.13.ª de la Constitución Española, en materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica; en el artículo 149.1.18ª de la Constitución Española, relativa las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y el procedimiento administrativo común; en el artículo 149.1.23.ª de la Constitución Española, de legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección; y en el artículo 149.1.25.ª de la Constitución Española, de bases del régimen minero y energético».* No obstante, a mi juicio es dudoso que algunos de estos preceptos del PLMS sean compatibles con el régimen de competencias exclusivas de las CCAA y Corporaciones locales (transporte urbano) en materia de transportes y movilidad, si bien esta es una cuestión cuyo examen excede de la presente colaboración.

c) que, por todo ello, por técnica jurídica, el lugar adecuado y pertinente para introducir modificaciones en el régimen concesional implantado en la LOTT, es una completa modificación legal de ésta mediante un proyecto de Ley independiente, y de su reglamento de aplicación (ROTT), en lugar de aprovechar el proyecto de Ley (Disposición final cuarta) para la modificación

de una serie de artículos de la LOTT.

d) que el proyecto de Ley de movilidad no enuncia los parámetros en que se pueda basar, en cada caso, la quiebra de la exclusiva explotación de los tráficos en las rutas que excepcione el Consejo de Ministros (y en su caso, número de operadores posibles a tenor de tales parámetros), lo que provoca una enorme inseguridad jurídica, en un escenario inmerso en la nota de la discrecionalidad. Como reconoce la CNMC según veremos más adelante, estos parámetros deben de estar expresadamente normados en la ley, en función de la rentabilidad de los tráficos, y muy especialmente de la existencia de servicios ferroviarios en competencia (cuestión que, pese a su importancia, ignora el proyecto de Ley), sobre todo de alta velocidad. Respecto del ferrocarril, el proyecto de Ley se limita a referir, en su artículo 40, una serie de principios de coordinación entre ambas redes, no refiriéndose en precepto alguno a tales parámetros, que serán desarrolladas reglamentariamente, pero que, por seguridad jurídica, deberían de ser objeto de la Ley.

e) tampoco se regulan cuales vayan a ser los valores que definan la fórmula para la adjudicación de estos servicios en competencia (entre los que podría estar la proposición u oferta de un mayor canon anual), como tampoco se describen los requisitos de solvencia técnico-profesional y económico-financiera mínimamente exigibles.

f) existe en el anteproyecto una indefinición sobre si estos tráficos a liberalizar serán objeto de licitación pública y otorgamiento de concesión, u otra clase de procedimiento y régimen jurídico, ya que ésta es una cuestión que queda abierta (ya contrato de concesión, ya contrato de servicios), tal y como se dispone en el artículo 44.3, a cuyo tenor: *«Los contratos de servicios públicos podrán adoptar bien la modalidad de contrato de concesión de servicios en el sentido definido en el artículo 15 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público; o bien la modalidad de contrato de servicios en el sentido definido en el artículo 17 de la Ley 9/2017 y en el artículo 2 letra e) del Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores; de seguros privados; de planes y fondos de pensiones; del ámbito tributario y de litigios fiscales. En este último caso, cuando se trate de contratos de servicios públicos de transporte de viajeros en autobús o tranvía que adopten la modalidad de contratos de servicios en el sentido definido en el artículo 17 de la Ley 9/2017 se adjudicarán con arreglo a los procedimientos establecidos en esta Ley, o en su caso, en el Real Decreto ley 3/2020; en lo demás su régimen jurídico será el que resulte de la aplicación de lo previsto en el Reglamento 1370/2007.»* Conforme a esta disposición, todo parece indicar que estos tráficos o líneas a prestar en competencia, serán objeto de contratos de servicios, en tanto que solamente aquellos en los que impere la regla de la prestación en exclusiva, serán objeto de contrato de concesión de servicios.

g) el proyecto de Ley previene, acertadamente, que podrán establecerse obligaciones de servicio público (osp) y niveles de calidad, frecuencia y seguridad, si bien no establece cuales hayan de ser las compensaciones.

Directamente relacionado con estas exclusiones del principio de explotación en exclusiva, **el MITMA publicó un estudio (realizado por INECO) sobre un nuevo «mapa concesional» de los servicios públicos regulares permanentes de uso general, de transporte de viajeros por carretera, de competencia estatal, que** reduce significativamente el número de concesiones, a la vez que elimina los tráficos que en la actualidad sirven tráficos intermedios, cuestión que ha sido censurada por algunas CCAA, y por el sector en general, por cuanto que puede suponer que estos tráficos se vean desatendidos. En la actualidad, cual vaya a ser el nuevo mapa concesional (relación de concesiones) estatal, es una materia que continua en estudio.

Así, el **proyecto de Ley de Movilidad Sostenible, previene (art.49) que:** *«2. Los servicios de transporte regular de personas por carretera de uso general de competencia estatal tendrán origen y destino, preferentemente, en capitales de provincia o en poblaciones principales. Será necesario acuerdo del Consejo de Ministros para autorizar un origen o destino diferente. 3. Las paradas intermedias de los servicios de competencia estatal serán, con carácter general, en las poblaciones principales del itinerario correspondiente, sin perjuicio de que, cuando así lo justifique la demanda previsible, se pudieran atender otras paradas. Además, las paradas intermedias deberán*

*facilitar los desplazamientos intermodales y por ello, cuando corresponda, deberán estar debidamente conectados con los puertos, aeropuertos, estaciones de ferrocarril y otros nodos de transporte. 4. 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, no se prestarán con carácter exclusivo si así se establece tanto en el pliego del contrato estatal como en el correspondiente de la comunidad autónoma». Por lo tanto, resulta inexcusable que el MITMA y las CCAA coordinen la planificación de sus nuevos mapas concesionales, al objeto de que los servicios a licitar sean rentables, así como que no se quede ninguna localidad sin servicio.*

Estos 22 corredores (según el provisional y no definitivo estudio de INECO), de los que se desconoce si cada uno será objeto de una única concesión o contendrá diversas concesiones, según el estudio de INECO, son:

- Madrid - País Vasco y Cantabria
- Madrid - León y Asturias
- Madrid - Galicia
- Madrid - Ávila - Zamora - Salamanca
- Madrid - Soria - Navarra - Cataluña
- Transversal Galicia - Cataluña
- Corredor Norte - Noroeste
- Corredor Bilbao - Castro Urdiales
- Corredor Cantábrico Costa
- Madrid - Extremadura - Huelva
- Ruta de la Plata
- Madrid - Valencia
- Madrid - Toledo
- Madrid - Alicante - Murcia
- Corredor Mediterráneo
- Norte - Levante
- Madrid - Zaragoza - Barcelona
- Madrid - Andalucía oriental
- Madrid - Andalucía central y occidental
- Andalucía, Murcia y Comunidad Valenciana
- Madrid - Guadalajara
- Madrid - Segovia

Ha de resaltarse que, **desde hace dos años e incluso más, la totalidad de las CCAA han iniciado (algunas ya lo han finalizado) los estudios en orden a planificar sus nuevos mapas concesionales, reduciendo igualmente el número de concesiones, de forma que cada una contenga tráficos rentables y deficitarios, pero que en su conjunto resulten rentables.** Estas actuaciones se confrontan con que se excepcionen de la regla de explotación en exclusiva las concesiones y/o itinerarios más rentables, ya que la introducción de más de un operador hará que su rentabilidad sea mucho menor. De otro lado, en estas planificaciones se han tenido en cuenta los tráficos intermedios que en la actualidad prestan las líneas regulares estatales, que como se ha expuesto no son objeto del mapa concesional elaborado por el MITMA, lo que representa un elemento de descoordinación Estado-CCAA que no hace sino adivinar toda una serie de incertidumbres y problemas.

De acuerdo con cuanto venimos exponiendo, puede afirmarse que de aprobarse el proyecto de Ley, con las enunciadas exclusiones del principio de exclusividad, quebraría el sistema común, lo que además de contravenir la LOTT (art.3), pondero que constituye un error, ya que habrían de



coexistir dos modelos opuestos; el vigente desde 1924, de explotación en exclusiva de las concesiones (CCAA - que suman en la actualidad cerca de 1.300 concesiones), y el de un modelo mixto en el que junto a dicho régimen de exclusiva conviviría el de excepciones a la regla general de explotación de los tráficos en exclusiva (**MITMA - cuenta con 78 servicios estatales en explotación, la mayoría de ellos caducados**). Y es fácilmente colegible, de una simple lectura de los meritados preceptos del PLMS (arts.44, 49, y 50), el desconcierto que estos cambios ha de provocar, que serán una fuente de problemas dentro de la necesidad de que no queden tráficos sin cubrir, lo que pudiera provocar la necesidad de que las CCAA hayan de subvencionar servicios que con el actual sistema se vienen prestando a riesgo y ventura.

No se contempla en el proyecto de Ley, y ello es resaltable, que, para excepcionar del principio de prestación en exclusiva, como así se recoge en distintos informes de la Comisión UE (y en el proyecto de reforma del Reglamento UE 1073/2.009), **es imprescindible implantar previamente un régimen no discriminatorio de accesibilidad por los autobuses a las estaciones, ya que solamente las empresas que cuentan con espacios en estas instalaciones podrán prestar estos servicios. En otro caso, es indudable que existirán discriminaciones que perjudicarán la proyectada competencia.**

Este proyecto de Ley, en su etapa de anteproyecto, ha sido objeto del Informe de la CNMC/036/22, **25 de octubre de 2022**, que en resumen hace las siguientes consideraciones, que a su vez se valoran por el dicente. Así, siguiendo textualmente lo indicado en mi Estudio, titulado «*Sobre las actuales propuestas de liberalización del vigente régimen jurídico concesional de prestación de los servicios públicos regulares en autobús*» (publicado en febrero del presente año por la patronal Confibus, por la Asociación Española del Transporte y por Diario de Transporte), que seguimos:

a) que una liberalización del sector fomentaría la competencia y beneficiaría a los usuarios del servicio, como muestran las experiencias de países europeos que han acometido esta reforma. Esta afirmación, que no se basa en estudio alguno comparado, y no se compagina con la realidad, ya que la experiencia de aquellos Estados que han liberalizado (Francia, Alemania, Reino Unido, etc), es que se ha devenido en prácticamente un solo operador, que habida cuenta su posición, incrementa los precios reiteradamente. Por otra parte, la calidad y precios de los servicios concesionales españoles, es mucho mejor que la de estos países, con la importante nota de que tiene obligación de prestar el servicio en un alto número de expediciones y horarios, independientemente de su rentabilidad. Además, a través de estas concesiones se prestan tanto servicios rentables como deficitarios, lo que no se hace en esos otros regímenes liberalizados, que solamente atienden tráficos o demandas muy rentables. Y finalmente, en estos Estados no se ha hecho una reforma similar, ya que nunca contaron con un sistema concesional como el español.

b) que resulta negativa la concepción apriorística de todas las líneas como servicios públicos de titularidad de la Administración («*publicatio*» / art. 128.2 Constitución española y art.71 LOTT), lo que excluye la posibilidad de competencia en el mercado en trayectos que sí serían viables comercialmente. Este argumento, igualmente, carece de validez, ya que no es impedimento la titularidad de la Administración para que ciertos tráficos puedan ser excluidos de la regla de explotación en exclusiva.

c) que, frente a la liberalización propuesta de los trayectos de más de 100 kilómetros, la liberalización planteada por el anteproyecto de Ley tiene un carácter subsidiario y restrictivo.

d) que, en todo caso, el sistema regulado en el anteproyecto de Ley es manifiestamente mejorable, puesto que no se determina cuáles son las condiciones o parámetros bajo las cuales un tráfico es susceptible de liberalización, cuestión sobre la que estamos de acuerdo, como ya se indicó más atrás.

e) por lo que concierne a la Disposición transitoria 2ª del anteproyecto (Adaptación al nuevo mapa concesional de competencia estatal), que establece un plazo de un año desde la aprobación de la ley para aprobar el mapa concesional, y de dos años desde la aprobación del nuevo mapa concesional para la adjudicación completa de todas las concesiones estatales incluidas en aquel, así como también que las concesiones otorgadas o prorrogadas tras la entrada en vigor de la LOTT que hayan expirado y no sean objeto de licitación se podrán explotar durante dieciocho meses tras la

aprobación del mapa concesional o del anuncio de licitación, entendiéndose extinguidas posteriormente, la CNMC mantiene:

1. que se mantendría el *statu quo* actual hasta, como mínimo, 2025, lo que se deriva del carácter excepcional e irregular en el que se encuentra la mayor parte de las concesiones estatales de autobús interurbano, cuyo título ha caducado (prórroga o rehabilitación de servicios caducados) sin que se haya licitado un nuevo servicio.

2. que esta prescripción supone una irregularidad, por cuanto el operador del servicio carece de un título válido que justifique el mantenimiento del monopolio sobre la ruta.

3. que el plazo establecido supone una nueva prórroga encubierta (no compatible con el Reglamento UE 1370/2007-norma jerárquicamente superior y con la Ley Contratos Sector Público-normativa de carácter básico) de las concesiones actuales, en beneficio de sus titulares, y en perjuicio de los usuarios, por lo que se propone que se adopten medidas (aplicación arts. 85 LOTT y 5.5 Reglamento UE 1370/2007 - adjudicación del servicio por dos años, por razón de continuidad del servicio) para evitar que el *statu quo* vigente permanezca inalterado durante el plazo de transición contemplado de varios años más.

Sobre esta cuestión relativa a las licitaciones de los servicios que se proyecten según el nuevo mapa concesional, cabe advertir que de los 78 servicios estatales que se explotan en la actualidad, 26 caducan después del 2026, lo que complica la aplicación de las licitaciones según proyecte el nuevo mapa concesional. **La relación oficial de estos servicios, con la fecha en que han caducado o caducan, es la siguiente:**

Código	Denominación	Concesionario	Caducidad
VAC-017	TERUEL-BARCELONA CON HIJUELA A CASPE	LA HISPANO DE FUENTE EN SEGURES SA	31/08/2017
VAC-022	LOGROÑO-SORIA-MADRID CON HIJUELAS	NEX CONTINENTAL HOLDINGS, SL	27/03/2013
VAC-023	MADRID-TOLEDO CON HIJUELAS	NEX CONTINENTAL HOLDINGS, SL	30/12/2013
VAC-025	MURCIA-SEVILLA POR GRANADA CON HIJUELAS	NEX CONTINENTAL HOLDINGS, SL	21/12/2013
VAC-031	MURCIA-VALENCIA	TRANSPORTES BACOMA SA	30/03/2013
VAC-034	VIELLA-LLEIDA CON HIJUELAS	SA ALSINA GRAELLS DE AUTO TRANSPORTES	30/06/2018
VAC-043	LLEIDA-MOLINA DE ARAGON POR ZARAGOZA CON HIJUELAS	AGREDA BUS SL	04/02/2013
VAC-046	IRUN-TUY CON HIJUELAS	INTERURBANA DE AUTOCARES SA	18/09/2016
VAC-051	MADRID-BADAJOS-VALENCIA CON HIJUELAS	AUTO RES SL	29/04/2013
VAC-053	CORIA-SALAMANCA-BARCELONA CON HIJUELAS	VIGO-BARCELONA, S.A. (VIBASA)	26/04/2017
VAC-055	MADRID-ALICANTE CON HIJUELAS	GRUPO ENATCAR SA	17/02/2015
VAC-063	MADRID-TOLEDO POR VALMOJADO CON HIJUELA POR CHOZAS CANALES	AUTOCARES SAMAR SA	30/11/2013
VAC-067	BURGOS-POZA DE LA SAL-FRIAS-BRIVIESCA-LOGROÑO CON HIJUELAS	NEX CONTINENTAL HOLDINGS, SL	22/02/2013
VAC-076	SORIA-ZARAGOZA CON HIJUELAS	TRANSPORTES HERNANDEZ PALACIO SA	09/12/2013
VAC-082	MADRID-FUENSALIDA	COMPAÑIA EUROPEA DE VIAJEROS ESPAÑA SA	31/07/2012
VAC-087	MADRID-MIAJADAS-DON BENITO CON HIJUELAS	LA VELOZ SA	24/08/2013
VAC-092	MADRID-GRANADA-ALMUÑECAR	NEX CONTINENTAL HOLDINGS, SL	02/03/2012
VAC-093	MADRID-JAEN CON HIJUELAS	AUTOCARES SAMAR SA	26/11/2013
VAC-099	MADRID-ZARAGOZA-BARCELONA CON HIJUELA	TRANSPORTES DE VIAJEROS DE ARAGON SA	24/03/2013
VAC-108	SANTANDER-BILBAO-BARCELONA CON HIJUELA	VIAJES POR CARRETERA SA	25/02/2016
VAC-124	HUESCA-LLEIDA CON HIJUELAS	AVANZA MOVILIDAD INTEGRAL, S.L.	09/11/2013
VAC-127	MADRID-SALAMANCA-VIGO CON HIJUELAS	AUTO RES SL	08/10/2013
VAC-130	MADRID-FUENTE DEL ARCO-BADALONA CON HIJUELAS	AUTOMNIBUS INTERURBANOS SA	05/06/2017
VAC-132	ALICANTE-MURCIA CON HIJUELAS	TRANSPORTES BACOMA SA	06/12/2013
VAC-133	ZARAGOZA-MURCIA CON HIJUELAS	AUTOBUSES TERUEL ZARAGOZA SA	13/11/2009
VAC-140	SALAMANCA-LEON-SANTANDER-LAREDO	GRUPO ENATCAR SA	14/04/2016
VAC-145	LEON-ZARAGOZA POR VALLADOLID CON HIJUELAS	LINECAR SA	12/03/2016
VAC-150	SEVILLA Y MALAGA A MONTGAT Y MANRESA, CON HIJUELAS	TRANSPORTES BACOMA SA	02/04/2013
VAC-152	MADRID-PIEDRABUENA	AUTOCARES SAMAR SA	10/10/2014
VAC-154	ZARAGOZA-CASTELLON DE LA PLANA POR TARRAGONA Y CASPE	LA HISPANO DE FUENTE EN SEGURES SA	28/08/2014
VAC-157	MADRID-IRUN CON HIJUELAS	NEX CONTINENTAL HOLDINGS, SL	09/06/2015
VAC-158	MADRID-CASAS IBAÑEZ-LAS LAGUNAS DE RUIDERA	AUTOCARES SAMAR SA	10/10/2014

Código	Denominación	Concesionario	Caducidad
VAC-159	SANTIAGO DE COMPOSTELA-GIJON-IRUN-BARCELONA	RUTAS DEL CANTABRICO SL	24/05/2014
VAC-160	GIJON-LEON-MADRID	ALIANZA BUS SL	03/08/2013
VAC-161	SEVILLA-SALAMANCA-IRUN	GRUPO ENATCAR SA	12/04/2016
VAC-201	PUENTE GENAVE (JAEN)- ALBACETE	AUTOCARES MOLINERO SL	31/08/2019
VAC-206	FERROL-ALGECIRAS	INTERURBANA DE AUTOCARES SA	19/11/2017
VAC-208	MADRID-PAMPLONA POR BURGOS Y LOGROÑO, CON PROLONGACION A VALCARLOS Y FRONTERA FRANCESA DE ARNEGUI	AUTOBUSES PAMPLONA-MADRID SL	22/12/2033
VAC-211	TAMARITE DE LITERA (HUESCA)-LLEIDA	EMPRESA LAX, S.L.	10/01/2021
VAC-213	SANTANDER-BILBAO-LA MANGA DEL MAR MENOR (MURCIA)	BILMAN BUS SL	24/02/2018
VAC-214	MADRID-SEVILLA-AYAMONTE (HUELVA)	SOCIBUS SA	18/02/2019
VAC-215	MADRID-CORDOBA-SAN FERNANDO	SECORBUS SL	02/06/2019
VAC-216	MADRID-ALMERIA	BUS MADRID ALMERIA SL	28/07/2020
VAC-217	AYAMONTE (HUELVA)-SANTA COLOMA DE GRAMANET (BARCELONA)	LLORENTE BUS SL	24/11/2020
VAC-219	VIGO (PONTEVEDRA), IRUN (GUIPUZCOA) Y BARCELONA	VIGO-BARCELONA, S.A. (VIBASA)	05/07/2022
VAC-220	BILBAO (VIZCAYA) Y CASTRO URDIALES (CANTABRIA)	INTERNATIONAL REGULAR BUS CASTRO SL	30/07/2022
VAC-221	MADRID-ZAOREJAS-SIGÜENZA	AUTOCARES SAMAR SA	09/03/2025
VAC-222	MADRID - PLASENCIA (CÁCERES)	COMPAÑIA EUROPEA DE VIAJEROS ESPAÑA SA	08/05/2025
VAC-223	MADRID-AVILA	R J AUTOCARES SL	11/05/2025
VAC-224	MADRID-JARAIZ DE LA VERA (CÁCERES)	LA VELOZ SA	19/02/2026
VAC-225	PAMPLONA-JACA	LA BURUNDESA S.A.U.	03/05/2026
VAC-226	MADRID-NAVAMORCUENDE (TOLEDO)	COMPAÑIA EUROPEA DE VIAJEROS ESPAÑA SA	09/06/2026
VAC-227	CALAHORRA (LA RIOJA)-SORIA	AUTOBUSES JIMENEZ S.L.	14/06/2026
VAC-228	ALMERIA-CARTAGENA	BUS MADRID ALMERIA SL	20/06/2026
VAC-229	MURCIA-ALMERIA	ALMERIA-MURCIA BUS SL	30/06/2026
VAC-230	CUENCA-BARCELONA	AUTOCARES SAMAR SA	30/06/2026
VAC-231	MADRID-PIEDRABUENA (CIUDAD REAL)-AGUDO (CIUDAD REAL)	INTERURBANA DE AUTOBUSES SA	15/07/2026
VAC-232	MADRID-MALAGA-ALGECIRAS (CÁDIZ)	INTERURBANA DE AUTOBUSES SA	12/12/2026
VAC-233	FRAGA-BINEFAR-MEQUINENZA (HUESCA)-LLEIDA	LA HISPANO DE FUENTE EN SEGURES SA	18/10/2026
VAC-234	IRÚN (GUIPÚZCOA)-ALGECIRAS (CÁDIZ)	SECORBUS SL	21/11/2026
VAC-235	BURGOS-ZARAGOZA	LOGROZA, S.L.	28/11/2026
VAC-238	EIBAR (GUIPÚZCOA)-PAMPLONA (NAVARRA)	EUGENIO DÍEZ, S.A.	05/01/2027
VAC-239	JAEN-BENIDORM (ALICANTE)	INTERURBANA DE AUTOBUSES SA	16/02/2027
VAC-240	MERIDA (BADAJOZ)-SEVILLA	LINEAS EXTREMEÑAS DE AUTOBUSES SA	24/03/2027
VAC-241	BADAJOZ-SEVILLA	BADAJOZ SEVILLA BUS SL	02/06/2027
VAC-242	MADRID-ARANDA DUERO (BURGOS)-EL BURGO DE OSMA (SORIA)	AUTOMNIBUS INTERURBANOS SA	22/11/2027
VAC-243	MADRID - GUADALAJARA	NEX CONTINENTAL HOLDINGS, SL	20/02/2028
VAC-245	BARCELONA-HUESCA	AVANZA MOVILIDAD INTEGRAL, S.L.	08/05/2028
VAC-246	MADRID-SEGOVIA CON PROLONGACION A MELGAR DE FERNAMENTAL (BURGOS)	AVANZA MOVILIDAD INTEGRAL, S.L.	09/07/2028
VAC-247	ALDEANUEVA DEL CAMINO (CACERES)-MADRID	R J AUTOCARES SL	27/07/2028
VAC-248	PUERTOLLANO-TOMELLOSO-CUENCA-ALBACETE-VALENCIA	AUTOBUSES ALSINA, SL	04/07/2021
VAC-250	ALICANTE-CARTAGENA-MURCIA	BUS MADRID ALMERIA SL	21/06/2023
VAC-251	PEDRO BERNARDO (AVILA) - TALAVERA DE LA REINA (TOLEDO)	AUTOCARES SAMAR SA	20/09/2023
VAC-252	LA ADRADA (AVILA) - TALAVERA DE LA REINA (TOLEDO)	CASTROMIL, S.A.	29/09/2023
VAC-253	HONTANARES (AVILA) - TALAVERA DE LA REINA (TOLEDO)	CASTROMIL, S.A.	29/09/2023
VAC-254	BADAJOZ-CORDOBA CON HIJUELAS	AUTO TRANSPORTES SAN SEBASTIAN SA	21/12/2023
VAC-255	MADRID - MOLINA DE ARAGON - TERUEL - VALENCIA	AUTOCARES SAMAR SA	20/01/2028

Respecto de esta fundamental materia de las licitaciones, ha de resaltarse la **importancia de que se planifique en el tiempo el desarrollo normativo de la Ley de Movilidad Sostenible (reforma del ROTT), esto es, la acción normativa, con la de gestión (nuevo mapa concesional - servicios a licitar y pliego de bases regulador de los concursos)**. Ello se pondera **imprescindible para que con la debida antelación las empresas puedan, a su vez,**

**planificar sus ofertas a los concursos, adoptando las medidas necesarias, lo que alude al fomento de la seguridad jurídica y de la competencia. También es preciso resaltar la importancia de los pliegos de bases reguladores de los concursos, pues son los que, en definitiva, constituyen el medio para una mejor estructuración y rentabilidad del sector, así como para la puesta en explotación de unos servicios sostenibles económica y medioambientalmente, esto es, para el fomento de una movilidad que tenga en cuenta todos los elementos a proteger y promocionar.** Es por ello que es imprescindible que **los servicios que se proyecten para licitación, sean rentables, con una gestión muy rigurosa y transparente en lo concerniente a la aceptación de las justificaciones de las proposiciones temerarias o desproporcionadas.**

Por consiguiente, examinados los razonamientos en base a los que se intenta motivar las propuestas liberalizadoras, no podemos sino concluir que no solo adolecen de eficacia, sino que incluso son contrarios a lo que se postula o intenta defender. Frente a todo ello, y a mayor abundamiento, siguiendo textualmente lo expuesto en el indicado Estudio, pueden también relacionarse los siguientes **fundamentos de orden general, en defensa del actual «régimen concesional puro»:**

a) la «universalidad» del sistema, que quebraría con la «liberalización», ya que como ha quedado de manifiesto, los tráficos no rentables no serían prestados por ningún operador, salvo la existencia de un desproporcionado e innecesario régimen de ayudas públicas.

b) la experiencia de los concursos que vienen celebrándose, demuestra que la adjudicación del contrato es mayoritariamente favorable a una empresa distinta de aquella que venía prestando el servicio.

c) no existe monopolio alguno, puesto que existiendo en España unas 2.700 empresas de transporte público de viajeros por carretera, alrededor de mil de éstas son prestatarias de las 1.400 concesiones existentes entre las del Estado (77) y las de las Comunidades Autónomas.

d) la experiencia de Reino Unido, Francia y Alemania, en torno a la «liberalización», que se invoca como un factor favorable a la liberalización, acredita todo lo contrario a lo que se postula, ya que la liberalización ha supuesto en estos países una medida fallida, al originar una situación de casi monopolio de una sola empresa (que, además, explota preferentemente los tráficos rentables y en el calendario y horarios de mayor demanda). Por otra parte, si bien es cierto que la liberalización en estos Estados provocó, en un primer momento, una reducción de precios del entorno del 20% (aun así, precios mayores que los de la media del sistema concesional español), con posterioridad, una vez creada la situación casi monopolística, estos precios se han ido incrementando progresivamente.

e) aunque, como así se previene con carácter general, en el proyecto de Ley de Movilidad Sostenible, se impongan a los servicios referidos a los tráficos liberalizados obligaciones de servicio público (osp), éstas no pueden ser de la amplitud y efectividad de las de los servicios concesionales con explotación en exclusiva, ya que ello sería contradictorio con la propia naturaleza jurídica de la «liberalización», e iría en contra de la «competencia» entre empresas («dentro del mercado») que se propugna, razón por la que el usuario no estará protegido con la intensidad actual del sistema concesional vigente.

f) un entorno de liberalización hará que para las empresas sea imposible obtener financiación para poder poner en marcha los servicios, ya que al no contar con un título (concesión en exclusiva) que garantice una cierta rentabilidad, las entidades financieras no apoyaran esta clase de inversiones, salvo a las pocas empresas de gran volumen existentes, lo que igualmente es contrario al fomento de la competencia que se postula defender. En todo caso, la inexistencia de títulos concesionales en exclusiva, conlleva la pérdida de valor de las empresas, cuestión ésta sobre la que se debería de reflexionar.

g) en España, frente a lo que ha sucedido en Francia y Alemania con la liberalización, el régimen concesional no ha provocado ninguna situación de monopolio, ya que el conjunto de las diez primeras operadoras, sólo presta el 32% de la cuota de mercado.

h) el régimen concesional de prestación en exclusiva de los tráficos ha promovido la existencia de una fuerte competencia («por el mercado»), pues favorece la creación y supervivencia de un

gran número de empresas, así como la posibilidad de encontrar financiación tanto para poder prestar los servicios, como para acometer proyectos de modernización y mejora, lo que en un entorno de liberalización solo sería viable para unas pocas empresas.

i) salvo que las nuevas concesiones abarquen grandes zonas con un número notable de localidades, no será posible que contengan tráficos rentables y deficitarios, y aun así, dado el nivel de exigencia en la calidad de los servicios a exigir (material móvil, n.º de expediciones, etc), difícilmente serán rentables para más de un operador, y seguramente nunca para más de dos (si bien, como se ha indicado, el PLMS no previene cual haya de ser la limitación del número de operadores, ni los parámetros que han de restringir este número). Y si las concesiones del MITMA responden a esta clase de concesiones, es indubitado que lo que se ha de producir es una concentración de muy pocos servicios, lo que conlleva, a su vez, la existencia de muy pocas empresas prestatarias, lo que es contradictorio con una mayor apertura a la competencia.

j) el nuevo régimen que se proyecta, claramente no fomenta que, la denominada «España vaciada», cuente con los necesarios servicios regulares, salvo que se implante un sistema de subvenciones, debiéndose de destacar que la solución del «transporte a la demanda», no deja de ser una solución de segundo orden (basada en el ahorro presupuestario y no en la mejora de la movilidad), mucho menos beneficiosa para los usuarios que la de contar con un servicio regular en autobús. La cuestión relativa a la «España vaciada», pondero que es esencial y debería de haber provocado un tratamiento muy distinto al que hace el PLMS.

Por lo expuesto y fundamentado, estas propuestas del Gobierno y de la CNMC, que defienden dos modelos muy distintos de eliminación del requisito de exclusiva en prestación de los tráficos, de aprobarse harían que **quebrase el sistema común y la unidad de mercado, así como el principio de «universalidad» del sistema**, ya que, siendo la competencia de las CCAA respecto de la práctica totalidad de los servicios, coexistirían dos regímenes diferentes. Y como se ha razonado, a medio plazo, lo que sucederá es la eliminación de la mayor parte de las empresas, quedando en el sector muy pocas de gran volumen, que terminarían no compitiendo entre sí, implantándose así un escenario de competencia muy limitado, contrario a lo que se propugna.

**Sobre esta liberalización limitada, conviene reseñar que se han celebrado dos importantes Jornadas, siendo la primera la organizada por la CNMC (con fecha 14 de noviembre de 2022), sobre su Estudio 006/19, de 29 de junio de 2022, «Sobre el transporte interurbano de viajeros en autobús»,** respecto de la que ya expusimos en nuestro artículo («Sobre las actuales propuestas de liberalización del vigente régimen jurídico concesional de prestación de los servicios públicos regulares en autobús. En defensa del sistema concesional con prestación en exclusiva de los tráficos»), publicado por la patronal CONFEBUS (febrero de 2023). En esta Jornada, los defensores de una liberalización de mayor o menor amplitud, mantuvieron esta posición en base a los siguientes razonamientos, que como se indica, a mi entender, con todo respeto, carecen de validez, y así: a) las dificultades de adecuar la oferta a la demanda, que es cambiante, razonamiento inválido, por cuanto que, si bien es cierto que el sistema adolece de rigideces, lo es para proteger a los usuarios de toda clase de variaciones en las condiciones del contrato (disminución de paradas y expediciones, etc.), que de hecho pueden suponer una alteración de la oferta en base a la que se adjudicó dicho contrato. Además, en aplicación de la Directiva UE 24/2014 y de Ley de Contratos del Sector Público, las concesiones pueden ser objeto de modificación en estos supuestos de adecuación de la oferta a la demanda, siempre que así se contemple en el pliego de bases regulador del concurso, así como por razones sobrevenidas posteriores a la adjudicación, lo que deriva en que esta problemática es de muy sencilla solución, mediante la aprobación de unos pliegos de bases reguladores acertados, o bien mediante el procedimiento de modificación de la concesión contemplado en la LOTT y su Reglamento de aplicación (ROTT). b) la existencia de subvenciones cruzadas, en el sentido de que unas concesiones rentables mantienen a otras no rentables, o bien dentro de cada una existen tráficos rentables y deficitarios, lo que también es un argumento que carece de valor, ya que las concesiones, de acuerdo con la normativa vigente sectorial y reguladora de la contratación pública, han de proyectarse y licitarse de forma que esté asegurada su rentabilidad, siendo muy escasas las concesiones deficitarias, que por otra parte no se apoyan en la rentabilidad de otras, sino en ayudas públicas, que están muy poco extendidas en este régimen concesional de servicios

interurbanos (distinto es en el transporte urbano, que por su carácter eminentemente social y medio ambiental, es objeto de subvenciones). A mayor abundamiento, el hecho de que dentro de una concesión existan tráficos rentables y deficitarios, es el principio en el que se apoya tanto en nuevo mapa concesional del MITMA, como los que se están planificando por las CCAA, en el sentido de que una concesión contenga tráficos rentables y deficitarios, pero que en su conjunto sea rentable, lo que producirá que no se queden tráficos sin cubrir, así como que el régimen de subvenciones sea prácticamente inexistente. c) la afirmación, no acreditada mediante estudio comparativo alguno, de que el sistema actual no es competitivo, porque las concesiones en exclusiva limitan la calidad y la reducción de tarifas, lo que, en modo alguno, se puede invocar respecto del actual régimen concesional, cuyo nivel de calidad y de precios es más favorable que la media europea, a pesar de tener que prestarse con toda una serie de obligaciones de servicio público (calendario, expediciones y horarios, sean rentables o no), lo que protege a los usuarios, protección inexistente en un escenario liberalizado. d) la ponderación de los 100 kms que recoge el meritado estudio de la CNMC, es una distancia pensada para no perjudicar al transporte urbano metropolitano, por razón de que con esta distancia se protegen estos servicios, al no liberalizarse, criterio éste que solo puede interpretarse en el sentido de que el resto de servicios, al liberalizarse, no han de estar protegidos, lo que constituye un razonamiento contrario al postulado que se defiende, pues con el mismo se admite que solo el régimen concesional protege la movilidad y que la «liberalización» perjudica al transporte. Pero, es más, este argumento es de una gravedad inmensa, puesto que muchas de las líneas regulares de este kilometraje contienen paradas y/o tráficos en localidades muy poco pobladas (con una muy reducida demanda), y por ende que carecen de rentabilidad (son deficitarias para el transporte), de forma que, a mi entender, esta propuesta de la CNMC perjudica muy considerablemente a la problemática de la «España vaciada», que vería como muchas de las actuales conexiones no serían atendidas. Es precisamente esta característica del régimen concesional, denominado principio de «universalidad», un valor que no puede ni debe ser eliminado. e) imposibilidad de configurar servicios para asociaciones de empresas (multicontratantes) o los punto a punto demandados por grupos de usuarios, razonamiento que denota aún más, si todavía cabe, un desconocimiento del sector y de su normativa, puesto que esta clase de servicios se pueden proyectar y prestar, aunque existan servicios concesionales coincidentes (arts. 105 y siguientes del ROTT/servicios regulares de uso especial, y 128 y siguientes del ROTT/ servicios turísticos). f) la existencia de subvenciones para concesiones no rentables, de forma que los ciudadanos que no los utilizan hayan de soportar, vía impuestos, estas ayudas públicas, lo que también no constituye un argumento válido, puesto que las ayudas públicas son consustanciales al fomento de la movilidad, debiéndose de resaltar, además, lo siguiente: 1.- como se ha indicado, lo que pretenden los nuevos mapas concesionales de las CCAA es que, independientemente de que algunos tráficos sean deficitarios, todas las localidades y tráficos queden atendidos, de forma que en su conjunto la concesión sea rentable sin un régimen de subvenciones, lo que solamente puede lograrse mediante el actual régimen concesional. En otro caso, quedarían cientos de tráficos y localidades sin atender, siendo así que es entonces cuando habría de aplicarse un régimen de subvenciones generalizado y muy costoso, inexistente en la actualidad. En segundo término, aquellos tráficos que por su casi nula demanda no sean aconsejables incluirlos en los nuevos servicios concesionales que se creen, serían atendidos mediante la fórmula del «transporte a la demanda», que tan buenos resultados viene ofreciendo. 2.- los servicios ferroviarios, incluso el ave (servicios de lujo) están igualmente subvencionados, e incluso con abonos de gratuidad (Real Decreto 14/2022), lo que se financia por los impuestos independientemente de quienes los utilicen. Esta gratuidad o descuentos en los abonos ferroviarios, y 13 consiguiente medida similar en el transporte regular en autobús, en atapas de crisis, es indubitado que no podría arbitrarse en un escenario de liberalización, lo que, a mayor abundamiento, constituye un elemento más sobre los beneficios del régimen concesional de explotación en exclusiva de los tráficos. g) que los pliegos de bases de los concursos contienen criterios de solvencia técnica y económica que impiden ofertar a las empresas pequeñas, razonamiento que también origina extrañeza, ya que, en todo contrato público, de cualquier sector o actividad, es necesario se impongan esta clase de criterios como garantía de calidad y seguridad, y de cumplimiento del contrato. Además, no es cierto que esta clase de empresas no puedan licitar, puesto que pueden licitar, ya en UTE, ya conforme a la regla especial del art.80.2 del ROTT

(denominada «proposición conjunta»). Pero, además, es indubitado que conllevando la liberalización una posición de cuasi monopolio de unas pocas empresas, como así ha sucedido en algunos países de la UE respecto de una sola empresa, solo estas empresas podrán prestar los servicios, ya que serán las únicas con capacidad de obtener financiación, y de ofertar unas tarifas que echen del mercado a cualquier competidor (que luego irían incrementando). Ha de destacarse la fundamentada defensa del sistema concesional vigente que en esta Jornada vertió el Presidente de CONFEBUS, cuyos razonamientos son coincidentes con los aquí expresados, debiéndose de significar que no pudieron ser rebatidos por ninguno de los intervinientes.

En segundo lugar, la **Jornada organizada por el Ilustre Colegio de Abogados de Madrid, con fecha 23 del pasado mes de marzo, sobre el proyecto de Ley de Movilidad Sostenible**, en la que se defendió, por una serie de ponentes (entre los que cabe citar al dicente, a los Presidentes de las Secciones de Derecho Administrativo y de Transportes del Colegio, así como al presidente de la patronal Confibus), la conveniencia jurídica de no eliminar el principio de explotación en exclusiva de los tráficos.

Respecto de la reciente Jornada organizada por CONFEBUS, bajo la denominación de Segunda edición SUMMIT BUS 19.4.2023), resaltar que estas cuestiones relativas a la eliminación limitada o parcial del derecho a la explotación en exclusiva de los tráficos, así como del nuevo mapa concesional, solamente han sido objeto de las conclusiones publicadas por la patronal, según el siguiente texto: *«Además de corregir la terminología en el proyecto de Ley y hablar de "tráficos no atendidos en régimen de exclusividad", en lugar de liberalización, es importante introducir mayor flexibilización para la inclusión de tráficos autonómicos en el mapa concesional y es preciso que el cómputo de plazos para la licitación y adjudicación de los nuevos contratos y el período máximo de continuidad del servicio se inicie desde la fecha de aprobación de los Anteproyectos definitivos de los nuevos contratos».*

Frente a todo ello, **la alternativa** más segura en orden a no deteriorar lo logrado con el «régimen concesional puro», como así vengo defendiendo en distintas publicaciones y conferencias, **es la de su mantenimiento con los principios de «exclusividad» y de «universalidad», pero introduciendo las siguientes medidas:**

a) otorgamiento de más potestad de gestión a las empresas concesionarias, fomentando que los servicios se acoplen en cada momento a la demanda cambiante. El régimen concesional, a tenor de la normativa sobre contratación pública (Ley de Contratos del Sector Público y Directiva 24/2014), permite una menor rigidez y mayor flexibilización.

b) flexibilización de las condiciones de explotación, aplicando, entre otras medidas, un régimen tarifario diferenciado según calendario y horarios, así como material móvil de distinta capacidad en función del número de viajeros de las expediciones.

c) redacción de unos pliegos reguladores de los concursos que permitan estas medidas, y aseguren la rentabilidad de los servicios, eliminándose las ofertas desproporcionadas o temerarias.

d) admisión de la posibilidad de subcontratación parcial de la prestación de expediciones (lo que está permitido según la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público y la Directiva 24/2014, sobre Contratación pública).

Pero la principal medida a adoptar, como así vengo proponiendo desde hace dos décadas, es la de coordinar la planificación del mapa concesional de los servicios del MITMA con los de las CCAA, y los de éstas entre sí, al objeto de la **implantación de una «red concesional en red», creándose así un «mapa concesional universal en red»**, en el que todos los servicios estén interconexionados (los del MITMA con los de las CCAA y los de éstas entre sí). Respecto de esta fundamental e ignorada medida, no puedo aquí sino reiterar textualmente, una vez más, lo expuesto en anteriores colaboraciones, en el sentido de que no solo redundaría en la rentabilidad del sistema (supone la optimización de los servicios existentes), sino que también en un evidente beneficio para los ciudadanos (pudiéndose así, además, establecer abonos que agrupen un gran número de servicios y/o itinerarios). Es en este sentido que siendo tan evidente el beneficio de alcanzar este objetivo, que está previsto en los artículos 3, 4, 5, y 9 de la LOTT, que debe resaltarse el hecho de que sea ignorado en el proyecto de Ley de Movilidad Sostenible, y proyectado de forma contraria en el Estudio sobre el nuevo mapa concesional del MITMA. A mayor

abundamiento, no puedo tampoco dejar de destacarse que la implantación de esta «red concesional en red» o «mapa concesional universal en red», no podría ser realidad en un escenario de liberalización como los que se instan desde la CNMC y el Gobierno por medio del proyecto de Ley de Movilidad Sostenible.

Todo ello ha sido ampliamente comentado en mi artículo, titulado «*Sobre el régimen concesional*», publicado en la revista de la patronal CONFEBUS (n.º 31 de marzo de 2023), al que nos remitimos como ampliación de todo lo expuesto.

Además, y ello adquiere una dimensión especial, el establecimiento de esta «red concesional en red» o «mapa concesional universal en red», redundaría muy beneficiosamente en la mejora de las problemáticas de la «España vaciada», que a mi juicio constituye una materia prioritaria.

Por todo ello, **merece que se inserten aquí los enunciados preceptos de la LOTT, y así:**

**- Artículo 3.**

*La organización y funcionamiento del sistema de transportes se ajustará a los siguientes principios:*

a) *Establecimiento y mantenimiento de un sistema común de transporte en todo el Estado, mediante la coordinación e interconexión de las redes, servicios o actividades que los integran, y de las actuaciones de los distintos órganos y Administraciones Públicas competentes*

b) *Satisfacción de las necesidades de la comunidad con el máximo grado de eficacia y con el mínimo coste social.*

c) *Mantenimiento de la unidad de mercado en todo el territorio español, conforme al artículo 139.2 de la Constitución.*

**- Artículo 4.**

*2. La eficacia del sistema de transportes deberá, en todo caso, quedar asegurada mediante la adecuada utilización de los recursos disponibles, que posibiliten la obtención del máximo rendimiento de los mismos. Los poderes públicos velarán, al respecto, por la coordinación de actuaciones, unidad de criterios.*

**- Artículo 5.**

*2. La Administración del Estado deberá promover la coordinación de sus competencias con las de las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, estableciendo, en su caso, con las mismas los convenios u otras fórmulas de cooperación que resulten precisas en orden a la efectividad de las mismas y a la adecuada consecución de los principios establecidos en el artículo 3.*

**- Artículo 9.**

*1. Para promover y facilitar el ejercicio coordinado de las potestades públicas por las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, y asegurar el mantenimiento de un sistema común de transportes en toda la Nación, así como la mejora de la competitividad del sector de transporte de viajeros, se crea, con carácter de órgano consultivo y deliberante, la Conferencia Nacional de Transportes, que estará constituida por el Ministro de Fomento, y por los Consejeros de las Comunidades Autónomas, competentes en el ramo de transportes. El proyecto de Movilidad, en su art.8, modifica la denominación de este órgano, denominándolo Conferencia Sectorial de Transportes, cuyo objeto es el de «facilitar el ejercicio coordinado de las potestades públicas de las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia de transportes y movilidad, y asegurará el mantenimiento de un sistema común de transportes en toda la Nación».*

Así pues, hemos de reiterar la redacción del art.72.1 LOTT, a cuyo tenor: «*Con objeto de garantizar la cohesión territorial, los contratos de gestión de los servicios públicos de transporte regular de viajeros de uso general se adjudicarán por la Administración con carácter exclusivo, no pudiendo otorgarse otros que cubran tráficos coincidentes, salvo en los supuestos que reglamentariamente se exceptúen por razones fundadas de interés general (que son, como se ha expuesto más atrás, los del art.65 ROTT). En consecuencia, los nuevos servicios que sean creados no podrán incluir tráficos que ya se encuentren atendidos por otros preexistentes*». Este precepto se modifica en el proyecto de Ley de Movilidad Sostenible, por la Disposición final cuarta, que se redacta en los siguientes muy parecidos términos: «*Con objeto de garantizar la cohesión territorial,*



*los contratos de concesión de los servicios públicos de transporte regular de viajeros de uso general se adjudicarán por la administración con carácter exclusivo, no pudiendo otorgarse otros que cubran tráficos coincidentes, salvo en los supuestos que reglamentariamente se exceptúen por razones fundadas de interés general o cuando en el pliego del contrato se fijen limitaciones a esta regla general, detallándose los tráficos existentes o previstos que no se prestarán en exclusiva y que deberán ser aprobados por el Consejo de Ministros. En consecuencia, con carácter general, los nuevos servicios que sean creados no podrán incluir tráficos que ya se encuentren atendidos por otros preexistentes. Tampoco procederá el establecimiento de un nuevo servicio cuando la escasa entidad de los núcleos de población que habría de atender y su proximidad geográfica con los que ya vienen siendo atendidos por otro servicio no permitan definir un tráfico significativamente distinto».*

Nótese que **el principio general estriba en que «los servicios públicos de transporte regular de viajeros de uso general se adjudicarán por la Administración con carácter exclusivo, no pudiendo otorgarse otros que cubran tráficos coincidentes», siendo uno de los efectos de este principio que «en consecuencia los nuevos servicios que sean creados no podrán incluir tráficos que ya se encuentren atendidos por otros preexistentes».** Por ello, lo que pondero improcedente es que esta «consecuencia» («los nuevos servicios que sean creados no podrán incluir tráficos que ya se encuentren atendidos por otros preexistentes»), sea elevada al rango del principio, y así ponderar que, si no existen tráficos preexistentes, sí pueden crearse dos o más servicios coincidentes entre sí. Esta interpretación, además, es contradictoria con el precepto, que expresamente excluye del principio solo aquellos supuestos excepcionados reglamentariamente (los del art.65 ROTT). Por esta vía, tal y como hace la reciente sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón (sala Contencioso-Administrativo), de fecha 30 de marzo pasado (n.º 118/2023 - procedimiento ordinario 782/2021), el sistema concesional estaría totalmente liberalizado, lo que con todo respeto ponderamos que es una interpretación errónea del art.72.1 LOTT. No obstante, esta peligrosa interpretación, a la vista del contenido del PLMS, que establece una liberalización limitada, en gran parte deja de tener un posible efecto desfavorable, pero no así para las CCAA, ya que los preceptos liberalizadores de este proyecto solo serán aplicables si éstas modifican sus propias Leyes de Ordenación del Transporte de viajeros por carretera y de Movilidad, salvo en alguna Comunidad que no tiene Ley propia de ordenación, aplicando directamente la del Estado (LOTT).

Por cuanto se ha expuesto y fundamentado, cabe concluir que **el actual régimen de «competencia por el mercado», con el elemento de la prestación en exclusiva de los tráficos, no solo es el mejor y el que más fomenta la competencia, sino el único que puede garantizar el principio de «universalidad» del sistema, de prestación de tráficos rentables y deficitarios.** Cualquier liberalización en la «competencia dentro del mercado», no solo provocará que se dejen de prestar aquellos tráficos no rentables, sino que, a mi juicio, conllevará a medio plazo la pervivencia de solamente unas pocas empresas.