

El transporte en autocar, una solución sostenible para la movilidad de personas



axintra

 **Fenebús**

Edición

© Asintra

© Fenebús

© Ediciones Empresa Global, S.L.

Equipo de Trabajo

Rafael Barbadillo (ASINTRA)

Marcial Bustinduy (SDG)

Javier Castelo (Afi)

Jesús Galán (ASINTRA)

Antonio García (SDG)

José Antonio Herce (Afi)

Francisco Iglesias (FENEbÚS)

Ana Ramos (Afi)

Arturo Rojas (Afi)

Coordinación Editorial

José Fraile

Ediciones Empresa Global, S.L., 2011

c/ Españoleta, 19. 28010 Madrid

Tel. 91 520 01 00

www.eeg.afi.es

Diseño y Maquetación

MC Diseño gráfico

Depósito legal: M-

Impreso en España - *Printed in Spain*

Solana e Hijos, Artes Gráficas

PRESENTACIÓN	5
INTRODUCCIÓN	7
1. EL PAPEL DEL SECTOR COMO AGENTE CLAVE PARA LA MOVILIDAD SOSTENIBLE	15
1.1. Contribución medioambiental.....	18
1.2. Contribución a la cohesión territorial y social.....	26
1.3. Contribución a la actividad económica.....	36
2. MARCO DE REGULACIÓN DEL SECTOR	45
2.1. El modelo concesional vigente	46
2.2. Protocolo para la renovación de concesiones.....	47
2.3. Otros modelos de regulación y competencia.....	53
3. LECCIONES APRENDIDAS DE LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL	59
3.1. Suecia	61
3.2. EEUU.....	63
3.3. Reino Unido.....	66
3.4. Holanda.....	68
3.5. Italia.....	70
3.6. Portugal.....	72
3.7. Alemania.....	73
3.8. Francia.....	75
3.9. Conclusiones de los diferentes procesos	76
4. VENTAJAS DEL MODELO CONCESIONAL ESPAÑOL	81
5. RETOS DEL SECTOR: ÁMBITOS DE MEJORA DEL MERCADO ESPAÑOL	93
BIBLIOGRAFÍA	97

PRESENTACIÓN

En España, el transporte público interurbano de viajeros por carretera es el modo clave para garantizar una movilidad sostenible de todos los grupos de población, en todo el territorio nacional. Nuestro modelo regulador del sistema de transporte por autocar, basado en contratos de servicio público gestionados por medio de concesiones, ha permitido ofrecer un sistema de movilidad sumamente capilarizado y a unos precios comparativamente más bajos que los de los países de nuestro entorno.

El autobús y el autocar son los modos de transporte colectivo más utilizados en España, por delante de la aviación y del ferrocarril. Pese a ello, los niveles de inversión dedicados al transporte público por carretera por parte de las Administraciones competentes son todavía muy escasos. Esta asignación actual inversora no se corresponde con la cuota real de uso de los distintos modos, ni con su potencial para dar lugar a un modelo de movilidad realmente sostenible, siendo fuente de importantes distorsiones a las condiciones de competencia. El transporte por carretera ofrece además unos niveles de calidad y seguridad elevadas y crecientes, y aporta el menor impacto ambiental y energético de todos los modos de transporte concurrentes. Constituyendo, además, una fuente de generación de actividad económica y de empleo de primer orden a nivel nacional.

Pese a este protagonismo indudable, es muy escasa la literatura técnica y económica dedicada a profundizar en el modelo de regulación del transporte por carretera español, a pesar de considerarse un referente internacional a la hora de articular un servicio público de movilidad. Más aún, su contribución positiva en el ámbito económico, social y ambiental, no está suficientemente reconocida, a pesar de que actualmente el autobús es el modo que genera un mayor ahorro de externalidades en el sistema de transportes.

Desde el punto de vista de la regulación, el transporte interurbano está sujeto a competencia a través de un régimen de concesiones reguladas por la Administración central y las comunidades autónomas. Este régimen permite conjugar las

ventajas de la competencia, esto es, el traslado de las ganancias de eficiencia a los usuarios en términos de menores precios y mejores servicios, con el control por parte de las Administraciones públicas de la oferta en términos de tarifas máximas, rutas, frecuencia, flotas, etc.

Se trata por tanto de un sector relativamente poco conocido por el conjunto de la población y de los agentes económicos, y cuyo marco regulatorio está sujeto a continuos cambios y cuestionamiento. A la vez es un sector llamado a jugar un papel creciente en un contexto de fuertes restricciones presupuestarias (tanto de familias como de las propias Administraciones públicas), y de necesidad de migrar hacia modos de transporte medioambiental y económicamente más sostenibles.

Con el objetivo de dar a conocer la realidad actual de este sector, estratégico para conseguir una movilidad realmente sostenible, y ponderar adecuadamente su contribución desde la triple perspectiva medioambiental, socio-territorial y económica ya señalada, las organizaciones Asintra y Fenebús han elaborado conjuntamente este documento, que ha contado con la asistencia técnica de las entidades Analistas Financieros Internacionales y de Steer Davies Gleave, que ahora les presentamos.

El trabajo constituye un completo estudio del valor añadido que aporta este modo de transporte a la sociedad, dando la perspectiva novedosa de conjugar el análisis económico (a niveles micro y macroeconómico) junto a variables de tipo social y de eficiencia energética y ambiental. Dedicamos especial atención a analizar la clave de la regulación, al ser esta una variable diferencial del modelo español, que además explica el desarrollo y la capilaridad alcanzada por el autobús a la hora de articular una movilidad de servicio público.

Este documento analiza finalmente las amenazas, limitaciones e interrogantes que atraviesa actualmente este sector, y cuya resolución positiva resulta necesaria no sólo para garantizar su propia continuidad, sino además para conseguir un desarrollo realmente sostenible de nuestra sociedad.

INTRODUCCIÓN

El sector de transporte interurbano de viajeros por autobús ha sufrido en los últimos años la creciente competencia de la alta velocidad ferroviaria y la revisión más exigente de las condiciones de las concesiones de los servicios regulares de viajeros. Al mismo tiempo, sus empresas han protagonizado un proceso de concentración y modernización de las flotas que ha redundado en una mayor eficiencia y calidad de los servicios prestados a los usuarios. En materia de infraestructuras dedicadas a este modo de transporte, se han dado algunos desarrollos relevantes, en lo que se refiere, por ejemplo, a estaciones de autobuses, intercambiadores modales o carriles Bus-VAO, pero han sido limitados, especialmente si se comparan con los que han favorecido al transporte ferroviario o al aéreo.

En este contexto, la sociedad en su conjunto está experimentando nuevos conceptos de movilidad a medida que se generaliza rápidamente el fenómeno *low-cost* y hace avances más modestos la necesidad de definir una movilidad más respetuosa con el medio ambiente basada en una transición del vehículo privado hacia el transporte colectivo. Todo ello, desde hace ya unos años, en un escenario económico restrictivo que determinará para las sociedades desarrolladas una rebaja relativamente duradera de sus expectativas de renta, lo que reforzará las tendencias aludidas hacia consumos y usos más asequibles y eficientes en todos los planos.

El sector se enfrenta pues al reto de dar respuesta a una serie de desarrollos que limitan de forma directa su desempeño, como son la renovación ferroviaria que vive nuestro país, con la generalización de la alta velocidad, y las mayores exigencias regulatorias a las que progresivamente se enfrenta el sector. Pero también se enfrenta a la oportunidad que se deriva de **su ventaja como medio de transporte muy asequible para amplias capas de la población** en un contexto de severa restricción de las rentas de las familias, y de su **demostrada eficiencia energética y medioambiental, superior, en términos de viajeros-Km, a la de cualquier otro medio de transporte.**

Aprovechar las oportunidades pasa, entre otras cosas, por lograr una nueva consideración social e institucional del sector que tenga en cuenta su contribución a la economía, la sostenibilidad y la cohesión social y territorial. Consideración que se traduzca en una regulación concesional y técnica, que, al tiempo que persigue las máximas ventajas y garantías para el usuario en un marco de competencia adecuado, se ajuste de manera predecible y sensible a las condiciones económico-financieras de operación del negocio, así como en una apuesta por las infraestructuras específicas de las que depende críticamente la capacidad del autobús para competir en igualdad de condiciones con otros modos de transporte mucho mejor dotados en esta materia.

En este contexto de retos y oportunidades, el objetivo de este documento es doble.

- En primer lugar, ofrecer una aproximación a la contribución del sector a una movilidad sostenible desde la triple perspectiva medioambiental, socio-territorial y económica. A ello se dedica el primer capítulo de este volumen.
- En segundo lugar, llevar a cabo un análisis comparado del marco regulatorio español frente al de los países de nuestro entorno, del que extraer lecciones útiles para una regulación capaz de dotar al sector de unas reglas del juego que permitan la provisión de unos servicios de calidad de manera eficaz y eficiente. A ello se dedican los restantes capítulos.

Respecto al primero de los puntos, el análisis llevado a cabo muestra cómo desde el punto de vista medioambiental, **el autobús es el medio de transporte socialmente más eficiente al generar las menores externalidades negativas**, generando un ahorro estimado de 1.893 millones de euros en términos de menores costes externos, evitando la emisión a la atmósfera de 6,9 millones de toneladas de CO₂, y posibilitando el ahorro de 1.330 millones de litros de combustible, un 28% del objetivo global del Plan de Acción 2005-2007 de la Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética (EAEE) y un 64% del objetivo fijado para el sector de transporte.

Desde el punto de vista de contribución a la cohesión socio-territorial, el autobús, por su flexibilidad y sus menores requisitos de inversión en infraestructura, juega un **papel esencial en la vertebración territorial de comunidades autónomas** con población reducida y dispersa. Así, por ejemplo, el autobús cubre hasta un 73% de los desplazamientos en transporte colectivo entre Cantabria el resto de CCAA, o el 85% de los desplazamientos dentro del País Vasco. El autobús **es**

especialmente relevante para los más de cuatro millones de hogares españoles que no disponen de vehículo privado. También lo es para aquellos hogares con menores niveles de renta al ofrecer un servicio que es tres veces más barato que el que el vehículo privado o el avión, dos veces más barato que el AVE y 1,3 veces más barato que el tren de larga distancia y similar al tren de media distancia –a pesar de no contar con las tarifas subvencionadas de las que disfruta el tren–. **El uso de autobús interurbano en 2007 supuso un ahorro estimado para los hogares de 6.005 millones de euros** (un 45% del gasto total en transporte) frente a la alternativa del vehículo privado.

El autobús interurbano presta sus servicios con unos niveles de seguridad y calidad elevados. Así, según se desprende de los datos de la Dirección General de Tráfico, el **autobús es 21 veces más seguro que el vehículo privado** si atendemos al número de heridos (7,3 heridos por cada millardo de viajeros-Km. frente a 157,4 del coche) y 24 veces más seguro si atendemos al número de fallecidos (0,2 muertos por cada millardo de viajeros-Km. Frente a 4,9 del coche). En lo referente la calidad, los usuarios de los servicios regulares de ámbito nacional, otorgan al servicio una **valoración global de “notable”** (7,08 puntos sobre 10), valorando especialmente la seguridad durante el viaje, la puntualidad en la salida, la amabilidad y corrección del personal, la limpieza del autobús y la calidad y el confort de los vehículos. Valoración muy similar a la que otorgan al tren (7,5 en AVE y larga distancia y 7,09 en cercanías y media distancia), a pesar de soportar la congestión de las carreteras que afecta a la puntualidad y regularidad del servicio, y de contar con menor apoyo público en las inversiones en estaciones.

Desde el punto de vista de la contribución económica, el autobús interurbano es el modo más eficiente tanto en términos de costes de producción como de requisitos en términos de inversiones en infraestructuras. En **términos de costes de producción, el autobús es cuatro veces más eficiente que el vehículo privado y el doble que el tren de media distancia:** 0,038 euros/viajero- Km. frente a 0,15 euros/viajero-Km. del coche, ó 0,073 euros/viajero-Km. del tren de media distancia. Si se toman en consideración estos menores costes, junto con las menores externalidades negativas, se estima que el uso de autobús en 2007 supuso un ahorro total de 8.602 millones de euros frente a la alternativa del vehículo privado. **Respecto a los requerimientos de infraestructuras,** si se toman en consideración las cifras de *stock* de capital invertido en el período 1964-2007 junto con el uso de las mismas en términos de viajeros-Km. trans-

portados, se tiene que **el transporte por carretera es el modo más eficiente, con un consumo de 0,62 euros/viajero-Km. frente a los 4,78 euros/viajero-Km. del ferrocarril.**

Además de la contribución a la eficiencia económica, el **sector es una fuente importante de actividad económica y empleo de calidad.** El sector, compuesto por alrededor de 4.000 empresas con una facturación de 3,8 miles de millones de euros al año, aporta, de manera directa e indirecta, 3,2 mil millones de euros al PIB, genera 76.000 puestos de trabajo, y da lugar a un retorno fiscal de casi 1,2 miles de millones de euros entre impuestos de diversa índole, cotizaciones sociales, etc. que reciben las diferentes administraciones cada año.

Desde el punto de vista regulatorio, en el contexto de las políticas europeas de libre mercado, el sector del transporte por carretera (que tradicionalmente constituía un mercado cerrado en la mayor parte de los países) viene liberalizándose en los últimos años. Los procesos de liberalización tratan de abrir el mercado a la competencia, y así se han obtenido en todos los casos notables ventajas como una mayor racionalización de la oferta, eficiencia productiva y reducción de precios.

Sin embargo, en muchas ocasiones se confunde la liberalización con la desregulación: en España, donde la LOTT determina el marco regulatorio mediante un sistema concesional, el sector del transporte por carretera está liberalizado (dado que existe competencia vía concursos) pero no desregulado, ya que es la Administración quien mantiene la iniciativa y el control sobre la oferta disponible.

Por el contrario, en otros países desregulados, han surgido barreras de entrada que en la práctica impiden la entrada de nuevos operadores, como las dificultades burocráticas, la baja rentabilidad de algunos corredores y las prácticas de operador dominante de los principales agentes.

Así, a lo largo de este documento se analizan las características del mercado español con otros ocho países (con mayor y menor grado de desregulación, como son EEUU, Reino Unido, Suecia, Holanda, Italia, Portugal, Alemania y Francia), para poner en relieve las ventajas e inconvenientes que el modelo concesional vigente en España presenta sobre aquellos modelos desregulados a los que, en ocasiones, se atribuye una mayor eficiencia.

Entre las ventajas, podemos citar el **mantenimiento de una red más densa** (los procesos de desregulación normalmente han conducido a un abandono de co-

rredores), unos **servicios de mayor calidad** (la competencia en otros países ha surgido normalmente mediante modelos *low-cost* de escasas garantías de seguridad y calidad) y una competencia real mayor (en la práctica, el número de agentes en el mercado es mayor). Además **la administración mantiene un mayor control sobre la oferta.**

Por el contrario, normalmente se atribuye a la desregulación una posible reducción de precios. El análisis realizado muestra que, además de obtener las ventajas descritas en este libro, **el modelo concesional español permite mantener un nivel tarifario por debajo de otros países.**

Así, en el marco del sistema concesional vigente, el protocolo firmado entre todos los agentes para la renovación de concursos prioriza la calidad y modernización del servicio. Desde algunos ámbitos se ha puesto en duda la eficiencia de este protocolo a la hora de incentivar bajadas en precio, y abogan por una desregulación. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que el protocolo firmado es la apuesta por un servicio de calidad; bajo el mismo marco regulatorio (y, consecuentemente, sin la necesidad de desregular el mercado), podrían fomentarse otras variables como el precio si así se considerase necesario, mediante una mayor ponderación de esta variable, lo que en todo caso no resolvería los retos del sector.

No obstante, sin poner en cuestión el modelo concesional, a lo largo de este libro también se muestran algunos retos a los que se enfrenta el sector, como una mayor flexibilidad en la operación (modelos tarifarios, modificación de la fórmula de revisión de tarifas, modificaciones de oferta necesarias, etc.) para un mejor desarrollo y adaptación a las necesidades actuales, así como una mayor inversión en infraestructura de transporte público e intermodalidad y políticas activas de promoción del transporte colectivo.



1

**El papel del sector
como agente clave
para la movilidad
sostenible**

1. EL PAPEL DEL SECTOR COMO AGENTE CLAVE PARA LA MOVILIDAD SOSTENIBLE

El transporte se ha convertido en una necesidad básica y creciente de la población, a modo de ilustración según el Libro Blanco la movilidad de las personas ha pasado de 17 Km.. diarios en 1970 a 35 Km.. en 1998.¹ Esta movilidad implica un tiempo que los individuos valoran por su coste de oportunidad, requiere el uso de recursos energéticos que causan externalidades medioambientales negativas, y entraña una siniestralidad que conlleva significativos costes individuales y colectivos. Adicionalmente, el transporte es un *input* esencial para el resto de actividades económicas, así como un elemento clave de vertebración territorial para favorecer la cohesión regional. Una movilidad eficiente implica una combinación de avances en todos estos frentes y exige de la población una adaptación hacia nuevos usos de los medios de transporte a su disposición.

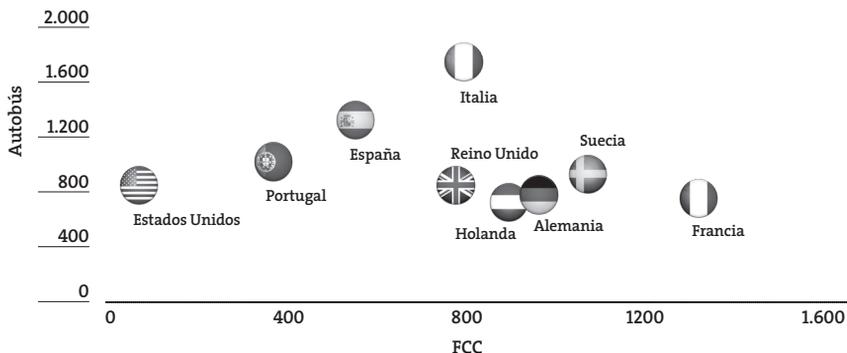
Como se recoge en la Estrategia Española de Movilidad Sostenible aprobada por el Gobierno en abril de 2009, *“uno de los retos de las sociedades desarrolladas en materia de movilidad es evolucionar hacia modelos económicos de bajo consumo de carbono y menor consumo energético (...) Por ello, una movilidad sostenible implica garantizar que nuestros sistemas de transporte respondan a las necesidades económicas, sociales y medioambientales, reduciendo al mínimo sus repercusiones negativas”*.

En España, más de 75% de los desplazamientos de personas se realizan en vehículo privado y un 25% en transporte colectivo. La **sostenibilidad del modelo español** pasa, entre otras medidas, por la **promoción de los modos de transporte colectivos**, y dentro de éstos, por aquellos más eficaces y eficientes. Esto es, por aquellos que ofrecen una mayor y mejor cobertura de las necesidades de los ciudadanos a menores costes, tanto económicos como sociales.

En el transporte interurbano, el autobús es un actor clave para la estrategia de movilidad sostenible. **El autobús cubre el 55% de los desplazamientos que se realizan en transporte colectivo** más del doble que el avión (22,5%) o que el tren (20,5%) con un total de 59.163 millones de viajeros-Km. en 2007.² En

¹ Comisión Europea: *Libro Blanco. La política Europea de Transportes de cara al 2010*.

² CEDEX: SISTIA 2009 y Ministerio de Fomento de Fomento (2009): *Observatorio del transporte de viajeros por carretera*.

GRÁFICO 1. VIAJERO-KM. POR HABITANTE Y AÑO POR MODOS

Fuente: Eurostat (todos los servicios de autobús).

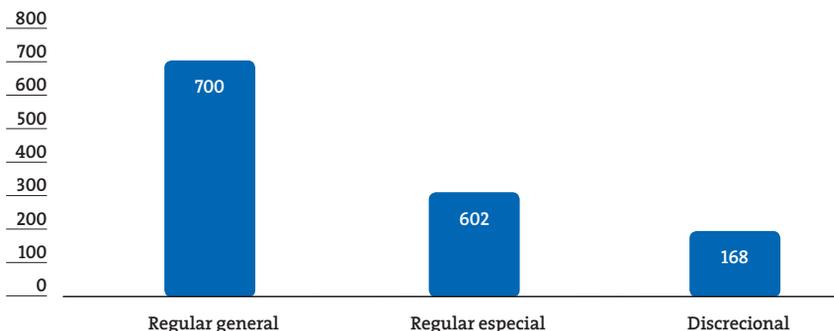
España, al contrario que en otros países, el servicio ferroviario es de escasa oferta y demanda (apenas 550 Km. por persona y año): la red ofrece una accesibilidad tres veces menor que redes como la alemana, británica y francesa, y el ferrocarril sólo es competitivo en líneas de alta velocidad, donde los precios elevados (en torno a 0,12 euros/pasajero-Km..) disuaden a las clases sociales menos favorecidas.

Consecuentemente, los servicios de transporte de pasajeros por carretera se configuran en España como el principal modo para asegurar:

- La accesibilidad a todos los núcleos de población y regiones
- La movilidad de toda la población, como servicio público sin coste para la Administración

Así, en el año 2009, el sector transporte de viajeros interurbano por carretera cubrió más de 1.100 millones de desplazamientos. Los servicios regulares generales, sujetos al régimen de concesión administrativa, cubrieron un 60% de la demanda, atendiendo a más de 700 millones de desplazamientos. Como se analiza más adelante, en algunas regiones españolas caracterizadas por una elevada dispersión de la población, el autobús es el principal modo de transporte colectivo llegando a cubrir el 85% del número de desplazamientos, como es el caso, por ejemplo, de los viajes intrarregionales en el País Vasco.

GRÁFICO 2. DESPLAZAMIENTOS EN TRANSPORTE INTERURBANO POR CARRETERA, 2009 (en millones)

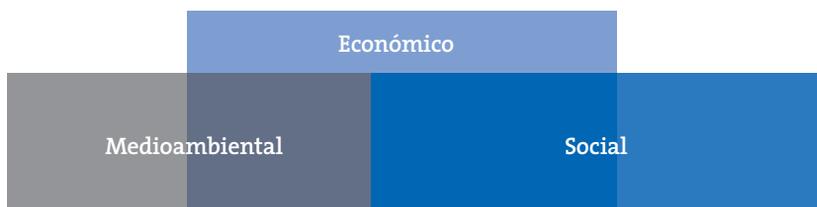


Fuente: INE (2009): *Estadística de transporte de viajeros*.

Dado el importante papel que en la movilidad de personas juega el transporte interurbano en autobús, es clave conocer las contribuciones económicas, medioambientales y sociales de este modo de transporte frente a otros, y especialmente frente al vehículo privado, como insumo necesario para articular una política de transporte que maximice la eficiencia económica y el bienestar social. Con este objetivo, en este capítulo se lleva a cabo un análisis de la contribución del transporte interurbano de viajeros por carretera a los tres pilares identificados por la Estrategia Española de Movilidad Sostenible:

- **Medioambiental:** contribución a la protección medioambiental y la salud, reduciendo los impactos medioambientales, las emisiones de gases efecto

GRÁFICO 3. PILARES DE LA MOVILIDAD SOSTENIBLE



invernadero y optimizando los recursos no renovables, especialmente los energéticos.

- **Social:** provisión de las condiciones adecuadas de accesibilidad, favoreciendo la equidad social y territorial, y los modos de transporte más saludables.
- **Económico:** satisfacción de forma eficiente de las necesidades de movilidad, promoviendo el desarrollo y la competitividad.

1.1. Contribución medioambiental

La satisfacción de las necesidades crecientes de movilidad de la población genera una serie de efectos negativos importantes, que son y deben ser objeto de atención creciente por parte de las autoridades públicas. Parte de estos efectos son soportados y sufragados por los usuarios de los diferentes modos de transporte, y parte son soportados por el conjunto de la sociedad en forma de externalidades negativas. Se entienden por externalidades negativas o costes externos el valor de los costes impuestos a la sociedad por el transporte, que no son soportados ni sufragados de manera completa por los usuarios del mismo. Entre estos costes externos están:

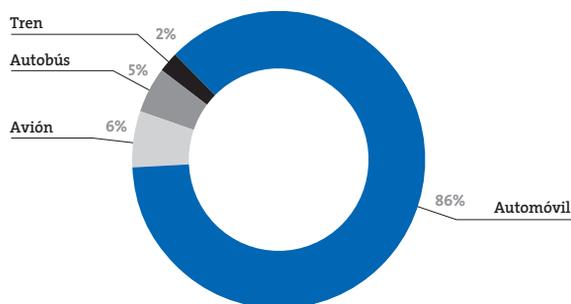
- Accidentes
- Ruido
- Polución atmosférica
- Cambio climático
- Costes para la naturaleza y el paisaje
- Costes en términos de ocupación y segregación de espacios urbanos
- Costes del cambio climático en los procesos aguas arriba y abajo

La teoría económica señala que, en ausencia de mecanismos que “internalicen” estos costes externos, esto es, de mecanismos que pongan precio a estos costes de manera que los usuarios que los generen paguen por ellos, habrá un exceso del modo causante de la externalidad, dando lugar a una situación no óptima desde el punto de vista social. En este escenario, existen dos posibilidades no excluyentes: (1) diseñar mecanismos que permitan internalizar los costes externos (por ejemplo, impuestos verdes); y/o (2) promover aquellos modos de transporte que generen menores costes externos.

■ **Las externalidades negativas generadas por el transporte son importantes y el autobús una herramienta para reducirlas por ser el modo con menores costes externos**

Los costes externos generados por el transporte interurbano no son irrelevantes. Así, partiendo del estudio realizado por INFRAS y la Universidad de Karlsruhe,³ y tomando las cifras de desplazamientos en los diferentes modos de transporte recogidas por el Ministerio de Fomento, se estima que los costes sociales derivados de las externalidades negativas del transporte interurbano de viajeros ascendieron en el año 2007 a 19.540 millones de euros, un 1,9% del PIB. Como se recoge en el Gráfico 4 y se analiza en detalle a continuación, el 86% de estos costes externos se derivan del uso del vehículo privado, el 6 % del avión, el 5% del autobús y el 2% del tren.

GRÁFICO 4. COSTES EXTERNOS POR MODO DE TRANSPORTE EN ESPAÑA, 2007



Fuente: Afi a partir de INFRA- Universidad de Karlsruhe (2004): *External cost of transport* y Ministerio de Fomento (2009): *Observatorio del transporte de viajeros por carretera*.

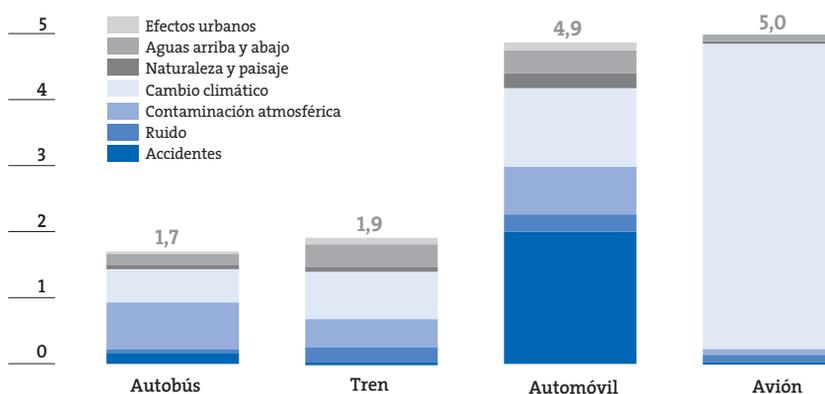
El hecho de que sea el vehículo privado el principal generador de costes externos se debe, no sólo al ser el medio de transporte más utilizado (343.293 millones de viajeros/Km. en 2007 frente a los 59.163 del autobús o los 21.856 del tren),⁴ sino también a que es, junto con el avión, el que más externalidades negativas

³ Universidad de Karlsruhe e INFRAS (2004): *External Costs of Transport*.

⁴ Ministerio de Fomento de Fomento (2009): *Observatorio del transporte de viajeros por carretera*.

genera por viajero-Km. transportado. Por el contrario, y tal y como se recoge en el Gráfico 5, **el autobús es el medio de transporte más eficiente en términos sociales**, al generar las menores externalidades negativas: 1,7 céntimos de euro por viajero-Km. transportado frente a los 4,9 céntimos de euro del vehículo privado e incluso a los 1,9 céntimos del tren. Especialmente destacable es el bajo impacto relativo del autobús en términos de cambio climático y accidentes, las dos principales externalidades negativas derivadas del transporte.

GRÁFICO 5. COSTES EXTERNOS POR MEDIO DE TRANSPORTE EN ESPAÑA
(en céntimos de euro por viajero-Km.)



Fuente: CEDEX. SISTIA 2009 citando a INFRAS y Universidad Karlsruhe (2004): *External cost of transport*.

Partiendo de estos datos, es posible realizar una estimación de los ahorros en términos de menores costes externos que la existencia de los servicios interurbanos de autobuses ha posibilitado en España. Así, el hecho de que el autobús interurbano atendiera en 2007 a un tráfico de 59.163 millones de viajeros-Km. en lugar de hacerlo el vehículo privado, supuso para la sociedad un ahorro total estimado de 1.893 millones de euros, cuyo detalle se recoge en la Tabla 1.

Las políticas de **incentivación del transporte colectivo frente al uso del vehículo privado** son una herramienta adicional de reducción de las externalidades del transporte. Esta incentivación, en el caso del transporte interurbano, pasa por una mejora de la calidad de los servicios públicos tanto en términos de comodidad de la flota como de infraestructuras que incrementen la velocidad y regulari-

dad del servicio, así como la articulación intermodal. **Las ganancias de eficiencia social vía reducción de externalidades deben ser tenidas en consideración en la toma de decisiones en materia de inversiones y de regulación.**

Realizando escenarios de sustitución modal, un trasvase del 10% del tráfico en vehículo privado al autobús (lo que implicaría pasar de 59.163 millones de viajeros-Km./año a 93.492 viajeros-Km./año) supondría un ahorro en costes externos de 1.100 millones de euros/año.

TABLA 1. AHORRO SOCIAL ESTIMADO DERIVADO DEL USO DEL AUTOBÚS, 2007
(en millones de euros)

	AHORRO POR TRÁFICO ATENDIDO	AHORRO EN ESCENARIO DE SUSTITUCIÓN DE 10% TRÁFICO VEHÍCULO PRIVADO
Accidentes	1.095	635
Ruido	130	76
Contaminación atmosférica	6	3
Cambio climático	408	237
Naturaleza y paisaje	101	58
Aguas arriba y abajo	101	58
Efectos urbanos	53	31
TOTAL	1.893	1.099

Fuente: Afi a partir de datos de INFRAS-Universidad de Karlsruhe (2004): *External cost of transport* y Ministerio de Fomento (2009): *Observatorio del transporte de viajeros por carretera*.

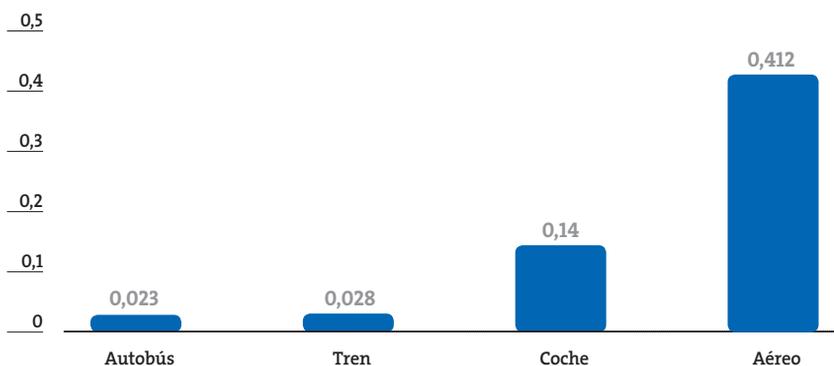
■ El autobús es el medio de transporte con menores emisiones de CO₂, contribuyendo al cumplimiento de los compromisos medioambientales

El calentamiento global es uno de los grandes retos del siglo XXI, y el transporte es el segundo sector emisor de Gases de Efecto Invernadero (GEI), contribuyendo en 2008 a más del 25% del total de emisiones.

Como se recoge en el Gráfico 6, y según estimaciones de la International Road Transport Union (IRU) basadas en estadísticas de la Unión Europea, **las emisiones de CO₂ por viajero-Km. del autobús son seis veces inferiores a las del automóvil**, con lo que el uso del autobús y su promoción contribuye de manera activa al cumplimiento de los objetivos de sostenibilidad medioambiental contraídos por España en el marco del Protocolo de Kioto.

GRÁFICO 6. EMISIONES DE CO₂ POR MODO DE TRANSPORTE

(Kg. por viajero-Km.)



Fuente: IRU a partir de EU Energy & Transport in Figures 2005.

En 2007, en España el autobús interurbano evitó la emisión a la atmósfera de 6,9 millones de toneladas de CO₂, que se hubieran emitido si, en ausencia de dichos servicios, los usuarios del autobús se hubieran desplazado en vehículo privado. Una política de promoción del uso del autobús que lograra un trasvase modal del 10% del tráfico en vehículo privado al autobús, lograría reducción de cuatro millones de toneladas de CO₂ al año, lo que contribuiría al cumplimiento del 11% del objetivo anual global para el total de sectores difusos establecido en el Plan Nacional de Asignación 2008-2012.

TABLA 2. REDUCCIÓN DE LAS EMISIONES DE CO₂ DERIVADA DEL USO DEL AUTOBÚS, 2007

	AHORRO POR TRAFICO ATENDIDO POR EL AUTOBÚS	AHORRO EN ESCENARIO DE SUSTITUCIÓN DE 10% TRAFICO VEHÍCULO PRIVADO
Reducción emisiones CO ₂ (Millones Tm.)	6,92	4,02

Fuente: Afi a partir de datos del Ministerio de Fomento e IRU.

Adicionalmente es interesante resaltar que, dentro del transporte por carretera, **el autobús es el modo que más ha reducido las emisiones de CO2 por viajero-Km. en el período 1995-2007**. Así, según datos de la Unión Europea, los autobuses han llegado a reducir su nivel de emisiones en un 14%, frente al 10% del automóvil.⁵ Esta reducción ha venido posibilitada de la mano de tres factores:

- La mejora de la eficiencia energética, a través de la reducción en la antigüedad del parque de vehículos y la introducción de los motores “Euro”
- La optimización en la gestión de las flotas
- La formación en conducción energéticamente eficiente

■ **El autobús contribuye a la eficiencia energética**

Otro reto importante para la movilidad sostenible, es la gestión eficiente de los combustibles fósiles como recurso escaso, especialmente para España por su prácticamente completa dependencia energética del exterior. En este aspecto, el autobús también se erige como una herramienta eficaz: **el autobús es tres veces más eficiente que el vehículo privado en términos de litros de combustible por viajero-Km. transportado.**⁶

El uso de autobús frente al vehículo privado supuso, en 2007, un ahorro de 1.330 millones de litros de combustible, un 28% del objetivo anualizado del Plan de Acción 2005-2007 de la Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética (EAE) para España, y un 64% del objetivo fijado para el conjunto del sector de transporte. De nuevo, en un escenario de sustitución modal en el que el 10% de los desplazamientos en vehículo privado se realizaran en autobús, se lograría un ahorro energético de 770 millones de litros de combustible, el 37% del objetivo de ahorro del conjunto del sector del transporte y el 16% del objetivo total del Plan de Acción 2005-2007 de la EAE.

⁵ European Environment Agency.

⁶ Estimación realizada a partir de datos de consumo medio y ocupación media de autobuses y vehículos privados extraídos de SISTIA 2009: 30 litros/100 Km. para el caso del autobús; 6 litros/100 Km. para el caso del vehículo privado, con ocupaciones medias de 25 pasajeros/vehículo en el caso del autobús y 1,74 en el caso del coche privado.

■ **El autobús contribuye a reducir el problema de congestión en el acceso a grandes ciudades, especialmente cuando cuenta con las infraestructuras necesarias: carriles Bus-VAO**

A caballo entre la cuestión medioambiental y la social y económica, se encuentra el problema de la congestión viaria, por su impacto tanto sobre la contaminación atmosférica y acústica, como por los costes que implica en términos de horas perdidas y, por tanto, por su incidencia en la eficiencia económica y la competitividad. Según datos de Cedex, el 66% de la red viaria española sufre algún problema de congestión, y un 20% sufre problemas graves. Estos problemas se concentran especialmente en las vías de acceso a las grandes ciudades.

Según el estudio de INFRAS y la Universidad de Karlsruhe, el coste total de la congestión en España, teniendo únicamente en consideración el tiempo perdido, ascendió en el año 2000 a 20.325 millones de euros, un 3,2% del PIB. Según los estudios realizados por el Real Automóvil Club de Cataluña (RACC),⁷ sólo en los corredores de acceso a Madrid y Barcelona, más de un millón de personas se ven afectadas por problemas de congestión, lo que supone una pérdida de más de 57 millones de horas/año y unos costes estimados de 1.220 millones de euros al año, incluyendo tanto el coste en términos de horas perdidas, como el consumo de combustible y las emisiones de CO₂.

TABLA 3. COSTES DERIVADOS DE LA CONGESTIÓN EN LAS VÍAS DE ACCESO DE MADRID Y BARCELONA

	BARCELONA	MADRID
Usuarios afectados	515.014	718.816
Tiempo perdido (hr./año)	26.154.901	31.174.406
Coste congestión (millones de euros)	381	839

Fuente: RACC 2009 y 2007.

Cada autobús puede sustituir entre 14-30 coches, con lo que su uso es indudablemente una herramienta eficaz para la reducción de la congestión. Sin embargo, para que se produzca el cambio modal, los usuarios de vehículo pri-

⁷ RACC (2009): *Congestión en los corredores de acceso a Madrid* y RACC (2007): *Congestión en los corredores de acceso a Barcelona*.

vado exigen, entre otras cosas, ganancias en términos de velocidad del servicio frente a la alternativa del vehículo privado. Así, según la encuesta realizada por el RACC, las personas que acceden a Madrid o a Barcelona exigen al transporte público una velocidad entre un 15-20% superior al transporte privado para seleccionar esta opción. Por ello, **es clave la existencia de carriles bus-VAO** de acceso a las grandes ciudades que garanticen ese acceso rápido.

Un ejemplo de la eficacia de los bus-VAO como herramienta para incentivar el uso del transporte colectivo y reducir la congestión, es la plataforma de la A-6 de acceso a Madrid. Tras su puesta en marcha, el porcentaje de viajeros que accedía a Madrid en autobús pasó el 23,5% en 1991 al 36% en 2007, con los consiguientes efectos positivos, no sólo por la reducción de los problemas de congestión, sino también de ahorros por menores externalidades negativas, tanto en el propio recorrido como para el conjunto de la ciudad de Madrid al reducirse el tráfico de vehículos privados en el interior de la misma.

El análisis coste-beneficio muestra la rentabilidad social de este tipo de infraestructuras. Así, volviendo al caso del bus-VAO de la A-6, si se tienen en cuenta los ahorros en términos de tiempo, junto con las externalidades evitadas, se obtiene que el ahorro anual de tiempo por la menor congestión permite recuperar anualmente un 13% de la inversión (a razón de 7,02 millones de euros al año). Por otro lado, las menores externalidades negativas por la sustitución del vehículo privado por el autobús permiten recuperar 1,93 millones de euros al año, un 4% del total del coste. Así pues, teniendo en cuenta estos beneficios generados por la infraestructura, la inversión se recupera en un plazo de seis años, tal y como se recoge en la Tabla 4.

TABLA 4. COSTE-BENEFICIO DEL BUS-VAO A-6 DE ACCESO A MADRID

1. Coste construcción total (mill. euros)	52,28
2. Valor tiempo ahorrado (mill. euros/año)	7,02
Ahorro tiempo/coste	13,43%
3. Externalidades evitadas (mill. euros/año)	1,93
Beneficios totales (2+3)/coste	17,12%

Fuente: (1 y 2) Pozuela, J (1997): *Experiencia Española en carriles de alta ocupación*; y (3) Afi a partir de datos de viajeros 1991-2007 del Consorcio de Transportes de Madrid y de costes externos procedentes de INFRAS- Universidad de Karlsruhe.

A la vista de la experiencia del carril bus-VAO de la A-6, puede afirmarse que la construcción de este tipo de infraestructuras planificadas para los restantes ejes de entrada a las grandes ciudades contribuiría, sin duda, a incentivar el uso del autobús y a reducir costes de congestión y externalidades negativas, siendo una inversión socialmente rentable. Un aspecto clave para el éxito de estas infraestructuras es su conexión con intercambiadores intermodales de metro, autobuses urbanos y cercanías.

1.2. Contribución a la cohesión territorial y social

Un 26% del total de hogares españoles, es **decir más de cuatro millones de familias, dependen del transporte público para satisfacer sus necesidades de movilidad al no disponer de vehículo** propio. Este porcentaje es superior al 30% en algunas provincias periféricas como por ejemplo Ávila, Cuenca, Orense, Asturias, Soria y Salamanca, donde además confluyen factores como la elevada dispersión poblacional y una deficitaria cobertura ferroviaria, que hacen del **autobús un servicio esencial para garantizar su vertebración territorial**.

Como se señalaba al inicio de este capítulo, y en contraste con otros países de nuestro entorno donde el ferrocarril juega un papel esencial (por ejemplo Bélgica, Suecia, Alemania o Francia), en el caso de España, la orografía y, sobre todo, la mayor dispersión de la población, hacen que sea **el autobús el modo el transporte colectivo llamado a garantizar la movilidad interurbana**, por su flexibilidad y los menores requisitos de inversión en infraestructura.

Como ilustra el Mapa 1, si bien los corredores entre las principales ciudades españolas cuentan con servicios ferroviarios de calidad derivados del fuerte impulso de las inversiones en ferrocarril de los últimos años, en términos de conexión interregional, el autobús presenta una capilaridad muy superior al ferrocarril.

En el Mapa 2 se recoge, para las diferentes comunidades autónomas, el detalle del reparto modal de los viajes interregionales en transporte colectivo, medido como porcentaje de los desplazamientos con origen y destinado en las diferentes CCAA que se realizan en cada uno de los modos de transporte colectivo. Como puede observarse, el autobús es clave, especialmente en las conexiones entre CCAA donde confluyen factores que hacen menos accesibles otros modos de transporte: población reducida y dispersa. Este es el caso de Cantabria, Castilla-León, Extremadura, Aragón y Asturias, donde el autobús cubre entre el 75% y el 53% del total de desplazamientos en transporte colectivo con destino u origen en las mismas.

MAPA 1. CAPACIDAD DE LAS REDES INTERREGIONALES DE AUTOBÚS Y TREN

EXPEDICIONES DIARIAS DE AUTOBÚS INTERREGIONAL



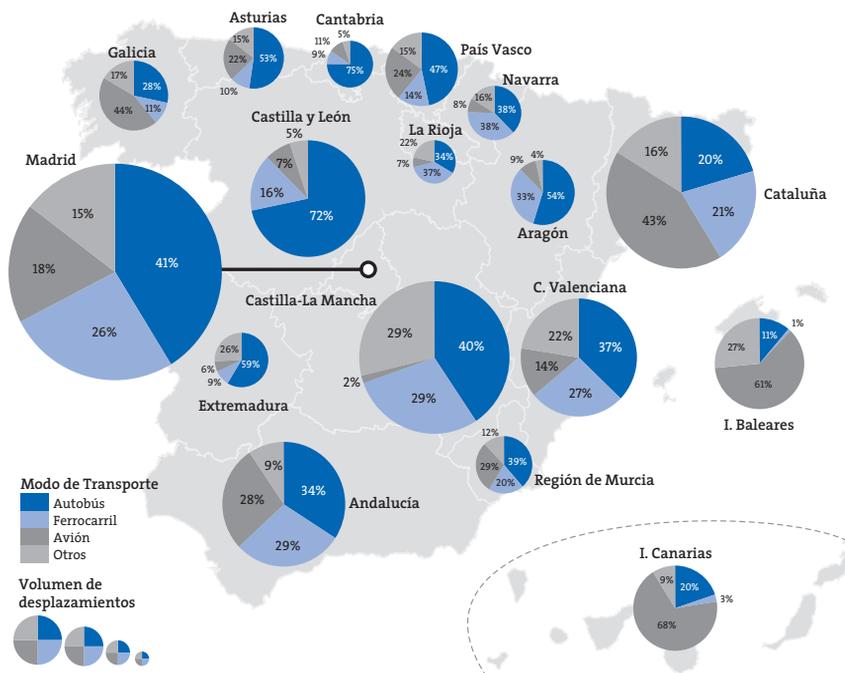
EXPEDICIONES DIARIAS DE TREN INTERREGIONAL



Fuente: Ministerio de Fomento.

Nota: No se incluyen los servicios interurbanos entre ciudades de una misma comunidad autónoma, por lo que los mapas constituyen una aproximación en lo que se refiere a oferta de largo recorrido.

MAPA 2. REPARTO MODAL DE LOS VIAJES INTERREGIONALES EN TRANSPORTES COLECTIVOS POR CCAA, 2007

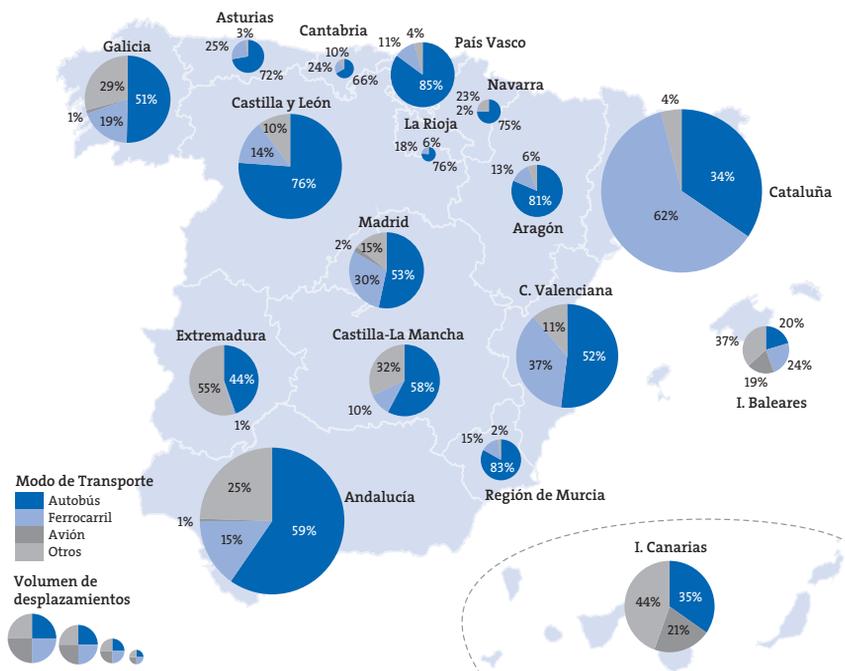


Fuente: Afi a partir de datos Movilia 2007.

Nota: bajo el epígrafe de "Otros" se incluyen modos como taxi, barco o ambulancia.

Incluso en las CCAA con mayor densidad de población y con mejores acceso a modos de altas prestaciones como el tren de alta velocidad o el avión, el autobús sigue jugando un papel relevante con porcentajes nunca inferiores al 20%. Aún más importante es el papel del autobús en la movilidad intraregional, especialmente en las CCAA con población dispersa donde el ferrocarril no es una opción. Así en País Vasco, Aragón, La Rioja, Navarra, Castilla y León o Asturias, más del 70% de los desplazamientos en transporte público dentro de la región se hace en autobús. Incluso en una comunidad autónoma con una red de ferrocarril desarrollada por la presencia de grandes núcleos de población, como es el caso de Cataluña, el autobús sigue cubriendo el 34% del total de desplazamientos.

MAPA 3. REPARTO MODAL DE LOS VIAJES INTRARREGIONALES EN TRANSPORTES COLECTIVOS POR CCAA, 2007



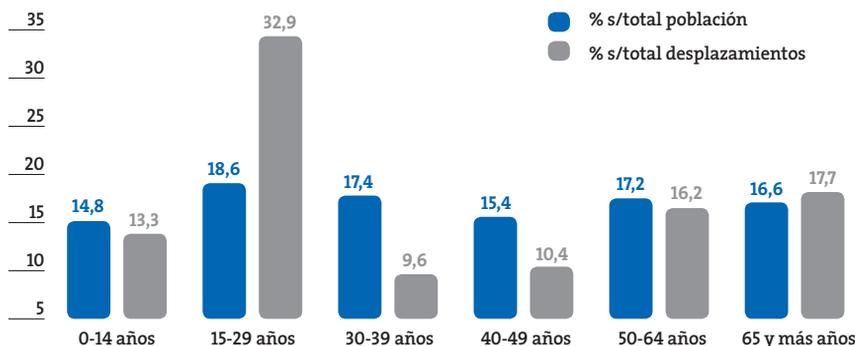
Fuente: Afi a partir de datos Movilia 2007.

Nota: bajo el epígrafe de "Otros" se incluyen modos como taxi, barco o ambulancia.

■ El autobús es clave para la movilidad de los jóvenes y lo será de manera creciente para una población cada vez más envejecida

La distribución por edades de los usuarios de autobús interurbano es relativamente similar a la distribución por edades del conjunto de la población, aunque destaca la mayor tasa de utilización relativa por parte de los jóvenes, con un uso un 76% superior al de su peso en el total de la población, y la de los mayores de 65 años, con un peso relativo un 6% superior. Ambos son grupos de población con un nivel de motorización inferior al de otros grupos de edad y con menores niveles de renta y, por tanto, grupos en los que el servicio público de transporte es clave para su movilidad.

GRÁFICO 8. DISTRIBUCIÓN POR EDADES DE LA POBLACIÓN Y DE LOS USUARIOS DE AUTOBÚS (en porcentaje)

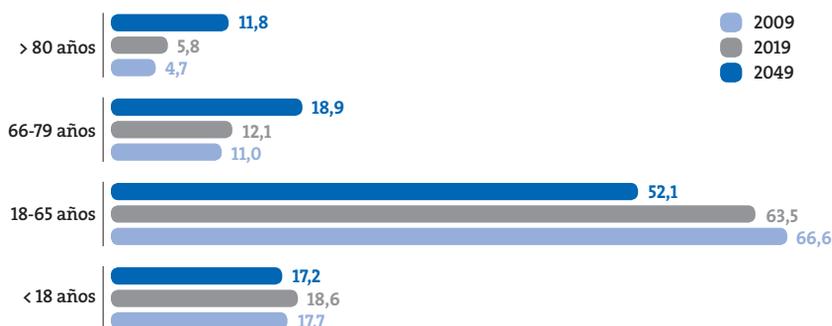


Fuente: Ministerio de Fomento: Movilia 2007 e INE (2009): *Estimaciones de la población actual de España*.

En el caso de los jóvenes, el reto para una movilidad sostenible es lograr que mantengan en el tiempo la preferencia por el transporte público, rompiendo con la inercia cultural a favor del vehículo privado. Lograr este cambio cultural exige que el servicio de transporte en autobús se preste con unos estándares de calidad crecientemente elevados, lo que su vez requiere de esfuerzos inversores continuos en flotas, pero también en infraestructuras (estaciones intermodales, carriles bus-VAO, etc.).

El envejecimiento de la población supone otro reto importante para los servicios público de transporte. La población mayor de 65 pasará de representar el 16% actual al 31% en 2049 (de 7,2 a 14,7 millones de personas) y la población mayor de 80 años, del 5% al 12% (de 2,1 a 5,9 millones de personas). Este progresivo envejecimiento de la población, y especialmente el incremento de la llamada cuarta edad (mayores de 80 años) con mayores problemas de movilidad, incrementará el colectivo dependiente de un transporte público accesible tanto desde el punto de vista físico como económico, para garantizar la integración y cohesión social. Atender esta necesidad de movilidad supone un triple reto: (1) garantizar una amplia capilaridad que ofrezca cobertura a todo el territorio nacional; (2) a precios asequibles; y (3) con flotas adaptadas a los problemas de movilidad.

GRÁFICO 9. PREVISIONES DE LA ESTRUCTURA DE LA POBLACIÓN ESPAÑOLA, 2009-2049 (en porcentaje)



Fuente: INE (2009): *Proyecciones de la población a largo plazo*.

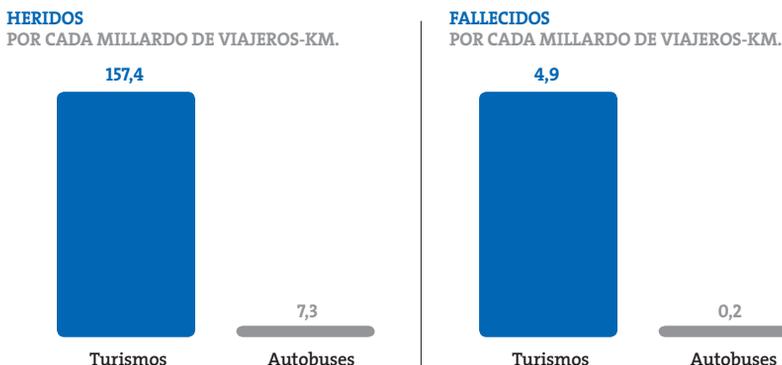
■ El autobús es el medio de transporte por carretera más seguro

Una de las condiciones primordiales para una movilidad sostenible es la seguridad. Los accidentes de tráfico, además del sufrimiento humano que de ellos se derivan, suponen la pérdida de vidas humanas y elevados costes en términos de asistencia sanitaria y minusvalías. El autobús contribuye a reducir este coste.

El autobús es 21 veces más seguro que el vehículo privado si atendemos al número de heridos y 24 veces más seguro si atendemos al número de fallecidos. Así, en el año 2007, el tráfico de viajeros en autobús representó el 14,6% de los viajeros-Km. realizados por carretera, y tan solo el 0,6% de las víctimas mortales y el 0,7% de los heridos se produjeron en este medio de transporte, lo que se traduce en una ratio de 0,2 fallecidos y 7,3 heridos por cada millardo de viajeros-Km. cifras sustancialmente inferiores a las del vehículo privado, 4,9 fallecidos y 157,4 heridos por cada 1.000 millones de viajeros-Km., tal y como se recoge en el Gráfico 10.

Por otro lado, el 99,3% de los accidentes con víctimas en carretera producidos en 2008 en los que se vio implicado algún autobús, no existía ningún defecto aparente, muestra del esfuerzo de inversión y mantenimiento de la flota de vehículos. La creciente inversión en formación en seguridad vial (un 80% del total), junto con la normativa laboral sobre horas de trabajo y descanso y su control a

GRÁFICO 10. VÍCTIMAS POR ACCIDENTE DE TRÁFICO, 2007



Fuente: Ministerio de Fomento (2009): *Observatorio del transporte de viajeros por carretera* y Dirección General de Tráfico (2009): *Anuario Estadístico 2008*.

través del tacógrafo digital, son otros factores que posibilitan la baja siniestralidad del autobús interurbano. De hecho, la inversión en formación en seguridad vial cobra cada vez más peso, suponiendo actualmente el 80% de la formación destinada a los conductores de autobús, invirtiéndose en el año 2008 un total de 4,1 millones de euros.⁸

■ El autobús ofrece unas tarifas más reducidas que los medios de transporte alternativos, siendo clave para los hogares con menor nivel de renta

Además de la accesibilidad física, uno de los pilares de la movilidad sostenible es contar con modos de transporte con tarifas económicamente accesibles para el conjunto de la población.

El gasto en transporte es una partida importante del total de gastos de los hogares españoles. Como es evidente, el esfuerzo económico para satisfacer las necesidades de transporte, entendido como porcentaje de los ingresos netos regulares dedicados a gastos de transporte, es superior para los hogares con un nivel de renta medio-bajo, que llegan a dedicar el 25% del total de los ingresos.

⁸ Ministerio de Fomento (2009): *Observatorio Social*.

TABLA 5. GASTO EN TRANSPORTE SOBRE EL TOTAL DE INGRESOS NETOS REGULARES DEL HOGAR, 2008

INGRESOS MENSUALES DEL HOGAR	% GASTO TRANSPORTE S/INGRESOS DEL HOGAR	% GASTO TRANSPORTE POR PERSONA S/INGRESOS
Hasta 499 euros/mes	> 11	> 7
500 - 999 euros/mes	22 - 10	12 - 6
1.000 - 1.499 euros/mes	25 - 16	10 - 7
1.500 - 1.999 euros/mes	23 - 18	9 - 7
2.000 - 2.499 euros/mes	22 - 17	8 - 5
2.500 - 2.999 euros/mes	21 - 17	7 - 5
3.000 - 4.999 euros/mes	21 - 12	7 - 3
5.000 euros/mes o más	< 17	< 4

Fuente: Afi a partir de datos de INE: Encuesta de Presupuestos Familiares.

Por otro lado, son los hogares con un nivel de renta más bajo los que hacen un mayor uso de los transportes públicos. Así, en los hogares con unos ingresos mensuales inferiores a los 499 euros/mes, el 22% del gasto total en transporte, lo es en transporte público. Este porcentaje se va reduciendo a medida que se incrementa el nivel de renta, salvo para los tramos de rentas superiores a 3.000 euros/mes donde vuelve a incrementarse debido al mayor uso del transporte aéreo.⁹

El autobús, tal y como recoge el Gráfico 11, constituye para el usuario una alternativa económica. **El autobús es tres veces más barato que el vehículo privado o el avión, dos veces más barato que el AVE y 1,3 veces más barato que el tren de larga distancia y similar al tren de media distancia a pesar de no contar con las tarifas subvencionadas de las que disfruta éste.**

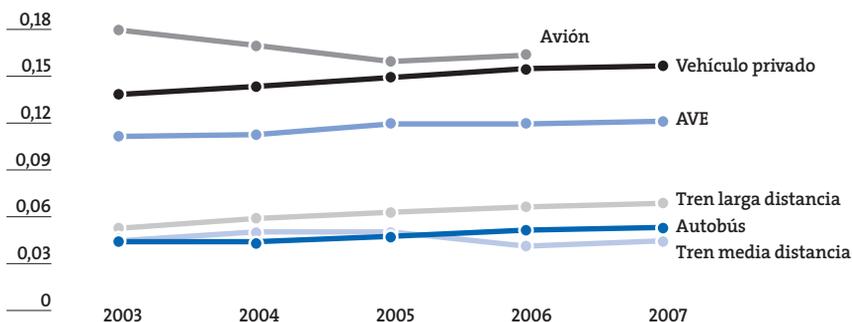
Atendiendo a los anteriores datos sobre coste por viajero-Km. del autobús frente al vehículo privado, el uso de autobús interurbano supuso, en el año 2007, un ahorro estimado para los hogares de 6.005 millones de euros (un 45% del gasto total en transporte) frente a la alternativa del vehículo privado.¹⁰ Paralelamente,

⁹ INE. Encuesta de Presupuestos Familiares.

¹⁰ Estimaciones realizadas partiendo de los datos sobre viajeros-Km. recogidos en el Observatorio del transporte de viajeros por carretera 2009 del Ministerio de Fomento.

GRÁFICO 11. TARIFA SEGÚN MODO DE TRANSPORTE, 2003-2007

(euros por viajero-Km.)



Fuente: CEDEX. SISTIA 2009.

la sustitución del 10% de los desplazamientos en coche por autobús, supondría un ahorro de 3.484 millones de euros (un 26% en el total de gastos de transporte). Ahorro que podría dedicarse a consumo de ocio, cultura o a la inversión en formación, con las consiguientes ganancias en términos de competitividad para el conjunto de la economía.

■ **El autobús presenta una calidad alta, equiparable a la del ferrocarril, y existe margen de mejora para las infraestructuras (estaciones e intercambiadores modales, carriles Bus-VAO, etc.)**

La calidad de los servicios de transporte es otro de los objetivos de una movilidad sostenible. Si se atiende a las opiniones recogidas por la encuesta realizada a los usuarios de los servicios regulares de ámbito nacional, éstos otorgan al servicio una **valoración global de siete**. Los factores más apreciados por los viajeros son la **seguridad** durante el viaje, la **puntualidad** en la salida, la amabilidad y corrección del personal, la limpieza del autobús y **la calidad y el confort de los vehículos**, tal y como, se recoge en la siguiente tabla.

Según datos de Renfe, la valoración de los servicios de Alta Velocidad y Larga Distancia es de 7,54 y los de Cercanías y Media Distancia de 7,09. El autobús recibe pues una valoración muy similar a la del tren, y con margen de mejora

TABLA 6. VALORACIÓN DE LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS REGULARES DE ÁMBITO NACIONAL

ATRIBUTOS	VALORACIÓN
Seguridad durante el viaje	7,42
Puntualidad de salida	7,36
Amabilidad y corrección del personal	7,30
Limpieza del autobús	7,24
Calidad de los vehículos	7,14
Confort del autobús	7,08
Información y venta de billetes	7,04
Puntualidad de llegada	7,00
Temperatura interior	6,94
Información y señalización en estación de origen	6,72
Correspondencia con otras líneas	6,64
Idoneidad de las paradas	6,62
Relación calidad/precio	6,56
Conservación y limpieza de las estaciones	6,56
Seguridad y control de equipajes	6,50
Disponibilidad de hojas de reclamaciones	6,50
Suficiencia de horarios	6,42
Información sobre los derechos del viajero	6,06
Atenciones (bebidas, prensa, auriculares, etc.)	6,04
INDICE GLOBAL DE CALIDAD	7,08

Fuente: Ministerio de Fomento.

si se articulan proyectos de inversión en infraestructuras que: (1) reduzcan los problemas de congestión soportados por el autobús y que se traducen en una merma de la puntualidad y regularidad del servicio, que a su vez desincentiva el uso del transporte colectivo; y (2) mejoren los servicios anexos al propio transporte como las estaciones uno de los aspectos peor valorados por los usuarios del autobús.

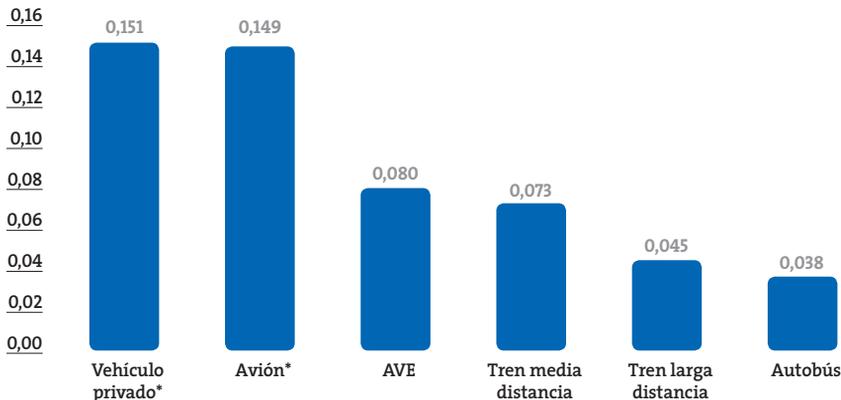
1.3. Contribución a la actividad económica

Una vez analizadas las aportaciones del transporte interurbano en autobús en términos de contribución a los pilares medioambientales y sociales de la Estrategia de Movilidad Sostenible, el siguiente paso es analizar su contribución a la eficiencia económica y la generación de valor añadido, empleo e ingresos fiscales.

■ El autobús es el medio de transporte más eficiente en términos de coste

Según los datos elaborados por Cedex, en términos de costes de producción por viajero-Km., **el autobús es cuatro veces más eficiente que el vehículo privado y el doble que el tren de media distancia**: 0,038 euros por viajero-Km. frente a 0,15 euros del coche, ó 0,073 euros del tren de media distancia, tal y como se recoge en el Gráfico 12.

GRÁFICO 12. COSTES POR MODO DE TRANSPORTE, 2005 (euros por viajero-Km.)



Fuente: CEDEX. SISTIA 2009.

*Nota: En los costes del vehículo privado y del avión no se incluyen costes financieros. En los costes del AVE y tren de media y larga distancia se incluyen los costes de amortización, financiación, mantenimiento, salarios, consumo de energía y cánones de acceso a la red. En los costes del autobús se incluyen los costes de amortización, financiación, mantenimiento, salarios, combustible neumáticos, primas de seguros y costes indirectos.

Si, junto a los costes de producción, se tienen en cuenta los costes externos asociados a los diferentes modos para de esta manera tener una estimación completa de los costes totales por modo de transporte, se obtiene que el autobús el

TABLA 7. AHORRO DE COSTES SOCIALES DERIVADOS DEL USO DEL AUTOBÚS, 2007

	AHORRO POR TRÁFICO ATENDIDO (MILLONES DE EUROS)	AHORRO EN ESCENARIO DE SUSTITUCIÓN DE 10% TRÁFICO VEHÍCULO PRIVADO (MILLONES DE EUROS)
Costes de producción	6.709	3.892
Costes externos	1.893	1.099
Coste total	8.602	4.991

Fuente: Afi a partir de datos de CEDEX. SISTIA 2009, Ministerio de Fomento e INFRAS- Universidad Karlsruhe (2004).

modo más eficiente, tanto por los menores costes de producción como por los menores costes externos por viajero-Km. Teniendo en cuenta ambos costes, **el uso de autobús interurbano supuso, en el año 2007, un ahorro total de 8.602 millones de euros frente a la alternativa del vehículo privado.** Si adicionalmente, el 10% de los desplazamientos en vehículo privado se hubieran realizado en autobús, al anterior ahorro había que añadirle 4.991 millones de euros, con lo que la contribución del autobús en términos de ahorro hubiera ascendido a 13.593 millones de euros, un 1,2% del PIB español.

■ El autobús es el modo más eficiente desde el punto de vista de inversión en infraestructura

Además de los costes operativos, los diferentes modos de transporte conllevan diferentes exigencias de inversión en infraestructuras, que han de ser tenidas en cuenta en la toma de decisión sobre de las políticas de movilidad. Siempre, pero especialmente en etapas de importantes restricciones presupuestarias, este análisis es clave para optimizar el uso de los recursos públicos.

A partir de datos del stock de capital invertido en las diferentes infraestructuras de transporte en el período 1964-2007 elaborado por BBVA y el Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (IVIE), y de datos de uso efectivo de las mismas procedentes del Ministerio de Fomento, es posible hacer una aproximación al coste en términos de inversión pública de cada viajero-Km. ó Tm.-Km. transportados en los diferentes modos.

TABLA 8. CONSUMO DE CAPITAL EN INFRAESTRUCTURAS POR MODO DE TRANSPORTE

	STOCK BRUTO NOMINAL 2007	EUROS VIAJERO / KM	EUROS TM / KM
Carretera	249.973	0,62	0,71
Ferrocarril	104.575	4,78	9,42
Aéreo	26.757	1,11	n.a.
Marítimo	28.023	17,38	0,64

Fuente: Afi a partir de estadísticas de stock de capital elaboradas por Fundación BBVA-IVIE, de tráfico de viajeros y mercancías del Ministerio de Fomento. Observatorio del transporte de viajeros por carretera 2009.

Como se recoge en la Tabla 8, el transporte por carretera (incluyendo autobús y vehículo privado) es el modo más eficiente en términos de inversión requerida, con un consumo de 0,62 euros por viajero-Km. frente a los 4,78 euros viajero-Km. del ferrocarril. Aun en el escenario extremo de asignar el 100% del uso de la infraestructura de carreteras al autobús, el coste ascendería a 4,2 euros por viajero-Km., aun inferior al coste del ferrocarril. Esta diferencia sería superior si se tuviera en consideración las inversiones realizadas en 2008 y 2009 en red ferroviaria de alta velocidad.

■ El autobús contribuye al uso del tren y con ello a la eficiencia intermodal

La apuesta por el ferrocarril es una de las opciones estratégicas centrales del Plan Estratégico de Infraestructuras y Transporte aprobado en 2005. El autobús juega un papel clave en la rentabilización social de esa apuesta inversora al ser el medio más eficiente de acceso a las estaciones de ferrocarril que, para el 37% de los municipios españoles están situadas a más de 30 minutos de viaje por carretera.

■ El sector contribuye a generación de valor añadido

Otra vertiente de interés a la hora de analizar la contribución del sector de transporte interurbano por carretera, es su papel como generador de actividad económica y empleo. En 2008, el sector de transporte interurbano de autobuses estaba formado por 3.885 empresas. Con una facturación, que en el año 2007, ascendió a 3.788 millones de euros, de los cuales el 41% correspondía al trans-

porte regular general de viajeros, el 27% al transporte regular especial y el 32% al servicio discrecional. Dentro del servicio regular general, el 68% de la facturación corresponde a concesiones autonómicas y el 32% a concesiones estatales.¹¹

A partir de los datos de facturación, y utilizando la tabla *Input-Output* del año 2005 (TIO) elaborada por el INE, es posible llevar a cabo una estimación tanto del valor añadido bruto (VAB) que genera de manera directa el sector, como del VAB indirecto, esto es, el VAB generado por los sectores que le suministran bienes y servicios (material de transporte, combustibles, reparaciones, servicios a empresas, etc.).

TABLA 9. GENERACIÓN DE VALOR AÑADIDO BRUTO, 2007

	VAB (MILLONES DE EUROS)
VAB directo	2.043,3
VAB indirecto	1.128,3
Total VAB	3.171,5
Servicio regular general	1.291,0
Servicio regular especial	864,6
Servicio discrecional	1.016,0

Fuente: Afi a partir de datos del Ministerio de Fomento y TIO 2005.

Así, **el VAB generado en el año 2007 por el transporte interurbano de autobuses fue de 3.171 millones de euros**, 2.043 millones de manera directa y 1.128 millones por la actividad inducida en sectores relacionados. Los servicios regulares generales sujetos al régimen de concesiones nacionales y autonómicas contribuyeron a la generación del 41% de ese VAB, por un montante 1.291 millones de euros.

El sector genera actividad en otros sectores a través de las compras intermedias que realiza en los mismos. Estas compras ascendieron en el año 2007 a 1.745 millones de euros. El 92% de dichas compras se realizan dentro de nuestras fronteras, **contribuyendo así a la generación de empleo en España y al mantenimiento de una balanza de pagos equilibrada.**

¹¹ Ministerio de Fomento (2009): *Evolución de los indicadores económicos y sociales del transporte por carretera.*

TABLA 10. COMPRAS INTERMEDIAS DEL SECTOR DE TRANSPORTE INTERURBANO DE AUTOBUSES, 2007

RAMAS DE ACTIVIDAD	CONSUMOS INTERMEDIOS (MILLONES EUROS)	CONSUMOS INTERMEDIOS INTERIORES (MILLONES EUROS)	% CONSUMOS INTERMEDIOS INTERIORES/TOTAL
Actividades anexas a los transportes	589,0	580,9	99
Coquerías, refino y combustibles nucleares	308,6	229,2	74
Venta y reparación de vehículos de motor; comercio de combustible para automoción	194,8	194,7	100
Otras actividades empresariales	101,0	88,9	88
Comercio al por mayor e intermediarios	67,2	67,2	100
Alquiler de maquinaria y enseres domésticos	46,7	46,5	99
Fabricación de vehículos de motor y remolques	46,7	43,2	92
Fabricación de otro material de transporte	46,0	42,4	92
Actividades informáticas	45,4	45,4	100
Transporte terrestre y transporte por tubería	38,7	38,7	100
Resto	261,3	225,1	86
Total compras intermedias a precios básicos	1.745,6	1.602,1	92

Fuente: Afi a partir de datos del Ministerio de Fomento y TIO 2005.

■ El sector contribuye a creación de empleo con una tasa de estabilidad y unas condiciones salariales superiores a la media del sector servicios

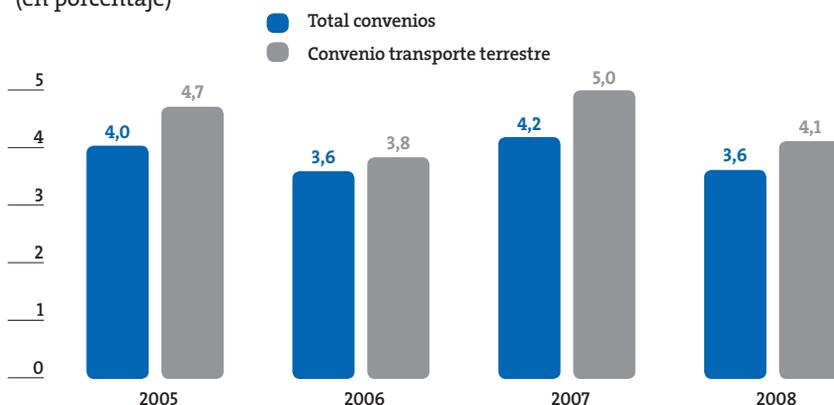
Según datos de afiliados a la Seguridad Social, el sector de autobús interurbano ocupó en 2009 a 55.426 profesionales de manera directa. Utilizando las TIO 2005, es posible estimar la generación de empleo indirecto en los sectores de los que el autobús interurbano se suministra. Este empleo indirecto asciende a 21.298 empleos, lo que sumado a los empleos directos arroja un total de **más de 76.000 puestos de trabajo**.

El empleo directo generado en el sector de transporte en autobús presenta unas **tasas de estabilidad en el empleo superior a la media del sector servicios**. Según los últimos datos del INE disponibles con un nivel de desagregación que permite identificar el sector de transporte de pasajeros por carretera, correspondientes al año 2007, el porcentaje de asalariados con contrato fijo era del 76% frente al 67% del conjunto del sector servicios. En el caso del transporte interurbano de

TABLA 11. EMPLEO DIRECTO E INDIRECTO DEL TRANSPORTE INTERURBANO DE AUTOBUSES

	EMPLEO
Empleos directos	55.426
Empleos indirectos	21.298
Servicio regular general	8.669
Servicio regular especial	5.806
Servicio discrecional	6.823
Total empleo	76.724

Fuente: Afi a partir de datos de afiliación a la Seguridad Social, Ministerio de Fomento y TIO 2005.

GRÁFICO 13. INCREMENTOS SALARIALES EN CONVENIO, 2005-2008
(en porcentaje)

Fuente: Ministerio de Fomento (2009): *Evolución de los indicadores económicos y sociales del transporte por carretera*.

autobuses, la tasa de estabilidad en el empleo fue del 69%, superior en dos puntos porcentuales a la media del sector servicios, pero inferior a la del transporte urbano (94%) debido a la estacionalidad a la que está sujeta la demanda.¹²

Además de la estabilidad laboral, las condiciones salariales son otro indicador de la calidad del empleo del sector. En el período 2005-2008, el convenio colectivo que regula las condiciones laborales del transporte de viajeros por carretera,

¹² INE: Encuesta anual de servicios 1999.

estableció **subidas salariales en torno al 4%, entre un 7 y un 18% superiores a la media de los convenios colectivos** firmados en ese mismo período.

■ La actividad del sector contribuye a las arcas públicas a través de los ingresos fiscales

La actividad económica generada por el sector supone una importante base imponible para el conjunto de figuras impositivas existentes en nuestro ordenamiento tributario. Así, partiendo de la estimación de VAB generado por el sector, **el retorno fiscal para las Administraciones públicas puede estimarse en 1.172 millones de euros** correspondientes a la recaudación por IRPF, IVA, Impuesto de Sociedades, Impuestos Especiales y otros.

TABLA 12. RETORNOS FISCALES DEL SECTOR DE TRANSPORTE INTERURBANO DE AUTOBUSES, 2007

	RECAUDACIÓN (MILLONES EUROS)
Impuestos sobre la producción y las importaciones	343
Impuestos corrientes sobre la renta, el patrimonio, etc.	374
Cotizaciones sociales	455
Total	1.172

Fuente: Afi.

El análisis realizado muestra cómo el transporte interurbano de viajeros en autobús es una herramienta clave la estrategia de movilidad sostenible, contribuyendo de manera efectiva tanto a la sostenibilidad medioambiental, como a la cohesión socio-territorial, la eficiencia económica, y a la generación de riqueza y empleo. Como se mencionaba al inicio de este documento, un 60% de los desplazamientos y un 40% del VAB generado lo es por servicios regulares generales sujetos a regulación vía concesión administrativa, tanto nacionales como autonómicas. Una regulación adecuada es pues fundamental para el buen desempeño del sector. Los siguientes capítulos se dedican a describir cuál es esa regulación en España y cómo es en los países de nuestro entorno, con el objetivo de extraer lecciones útiles de cara al futuro.



2

Marco de regulación del sector

2. MARCO DE REGULACIÓN DEL SECTOR

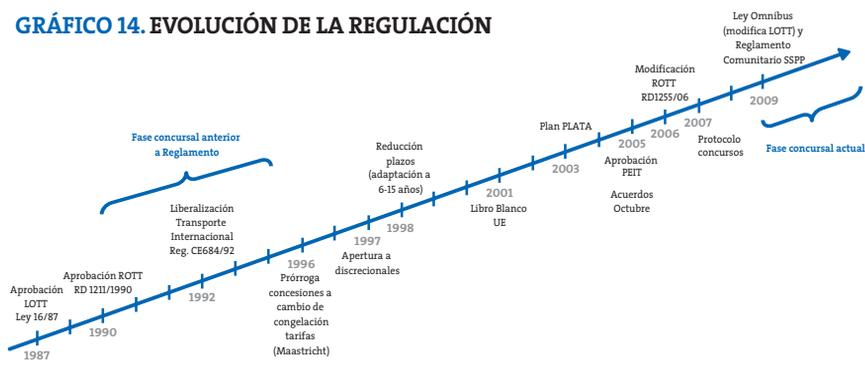
El modelo vigente en el transporte por carretera viene determinado por la Ley de Ordenación del Transporte Terrestre (LOTT) del año 1987, que introdujo algunas mejoras respecto al marco regulatorio previo, como el mantenimiento de una base legislativa única respetando las diferentes competencias autonómicas. También consiguió una ordenación del transporte más flexible y una mayor autonomía empresarial manteniendo el control de la Administración.

Este modelo ha ido adaptándose a las nuevas circunstancias del mercado, como la incorporación de la regulación comunitaria a través del Reglamento de Ordenación del Transporte Terrestre (ROTT) en 1990 y de la ley 29/2003, que mejora la competencia y seguridad en el mercado. En esta línea, tras la aprobación del Reglamento de Servicios Públicos de la UE (que reafirma la idoneidad del sistema concesional), se ajustan los plazos concesionales en línea con éste: los plazos que antes de la LOTT se situaban en un máximo de 20 años y después de la LOTT en 15, pasan así a situarse en un máximo de 10 años.

Por otro lado, la aprobación del Plan PLATA en 2003 establece un marco general de actuaciones en el que participan todos los agentes para modernizar y mejorar la competitividad del sector: sus líneas estratégicas se encaminan a la concentración empresarial, nuevos sistemas de comercialización, formación, seguridad, medio ambiente, etc.

En el Gráfico 14 observamos un calendario histórico con las diferentes regulaciones que han ido determinando el sector del transporte de viajeros por carretera.

GRÁFICO 14. EVOLUCIÓN DE LA REGULACIÓN



2.1. El modelo concesional vigente

El transporte de pasajeros de larga distancia por carretera es un servicio público de titularidad de la Administración prestado mediante concesión: las concesiones suponen el derecho de explotación en exclusiva de la línea o las líneas para las que se conceden, no pudiendo establecerse mientras estén vigentes otras concesiones que cubran servicios de transporte coincidentes, salvo en situaciones exceptuadas por razones de interés público. La gestión de la concesión se realiza a riesgo y ventura de la empresa adjudicataria.

Las concesiones se otorgan por el procedimiento de concurso cuyo plazo, a raíz del Reglamento de Servicios Públicos aprobado por la UE, se ha reducido hasta un máximo de 10 años. El pliego de condiciones del concurso detalla los servicios básicos y complementarios, los itinerarios, los tráficos, las paradas, el régimen tarifario, el número mínimo de vehículos, las instalaciones necesarias y el resto de las condiciones que delimitan el servicio (calendario, plazos de sustitución de vehículos, plazo de la concesión).

Deben diferenciarse varios tipos de condiciones en la adjudicación de la concesión:

- Las **condiciones esenciales** son las de obligado cumplimiento: tarifa máxima, tráficos, itinerarios y el plazo concesional.
- Las **condiciones mínimas** son aquellas que pueden ser mejoradas por las ofertas: tarifas, número de vehículos, características de los vehículos, el número de expediciones, etc.
- Finalmente, las **condiciones de carácter orientativo** son aquellas que pueden ser modificadas libremente por los licitadores con ciertas limitaciones, como son horarios, plazos de amortización, etc.

Aunque excepcionales, existe la posibilidad de introducir modificaciones en las condiciones iniciales incluidas en el título concesional, bien a propuesta de la Administración, bien por solicitud del concesionario (solamente después de dos años del inicio y antes de tres años del final de la concesión).

La Administración puede acordar la unificación de títulos concesionales cuando existan razones objetivas de interés público que lo justifiquen. Del mismo modo, existe la posibilidad de que la Administración rescate las concesiones en caso de incumplimientos del contrato graves o muy graves.

2.2. Protocolo para la renovación de concesiones

En abril de 2007 el Ministerio de Fomento, junto con todos los agentes implicados¹³ (organizaciones empresariales, sociales y sindicales, representantes de los consumidores y colectivos de PMR, fabricantes y carroceros), firmaron un protocolo de apoyo para fijar las bases del proceso de renovación de concesiones para fomentar la competencia y adaptar los concursos a las nuevas regulaciones europeas.

Para la elaboración de los criterios de valoración y las bases de los concursos se partieron de ciertos objetivos a alcanzar, algunos de ellos ya recogidos en los planes previamente aprobados por el Gobierno (PEIT, Plan E4 de Ahorro y Eficiencia Energética, Plan de Seguridad Vial, etc.) y otros identificados durante la propia elaboración del Protocolo, con el objetivo de alcanzar el mayor consenso posible por parte de todos los agentes sociales. Además, se recogieron las recomendaciones que se hicieron desde la Comisión Nacional de Competencia (CNC).

Algunos de estos objetivos son:

- la mejora de la productividad de las empresas,
- la mejora de la eficacia y calidad de los servicios públicos,
- el impulso de la seguridad,
- la promoción del transporte público,
- la accesibilidad de discapacitados,
- la continuidad del servicio durante la tramitación de los nuevos concursos,
- el incentivo de las inversiones realizadas en períodos anteriores,
- la estabilidad en el empleo,
- la modernización de los servicios y
- el respeto por el medio ambiente.

¹³ En concreto, junto con el Ministerio han firmado el documento el Departamento de Viajeros del Comité Nacional del Transporte por Carretera, las asociaciones empresariales del transporte interurbano en autocar Fenebús y Asintra, los sindicatos UGT y CCOO, el Consejo de Consumidores y Usuarios, el Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad (CERMI) y las asociaciones de fabricantes, importadores y carroceros de autocares ANFAC, ANIACAM y ASCABÚS.

En base a estos objetivos, las claves del protocolo se encaminan a favorecer la concurrencia:

- Es necesario recabar información previamente al vencimiento de las concesiones (datos de explotación, viajeros-kilómetro, etc.).
- Los pliegos de condiciones recogerán un plazo entre 8 y 10 años, y solamente concesiones inferiores a seis millones de viajeros-kilómetros podrán llegar a 12 años para asegurar la amortización de los vehículos, de acuerdo con el Reglamento de la UE (que señala un máximo de 10 años, pero abre la puerta a situaciones excepcionales por razones de amortización de inversiones).
- La subrogación de personal del antiguo concesionario es un criterio de valoración, del mismo modo que la aportación de instalaciones por las empresas licitadoras.
- También se valorarán incrementos en vehículos-kilómetros sobre las expediciones ordinarias hasta un determinado máximo.
- Existe la posibilidad de la subrogación de vehículos.
- La antigüedad máxima de los vehículos depende de los viajeros-kilómetro como se puede diferenciar en la siguiente tabla.

TABLA 13. CONDICIONES DE LAS CONCESIONES ESTATALES

TRAMO (VIAJEROS-KM.)	PLAZO MÁXIMO (AÑOS)	ANTIGÜEDAD MÁXIMA VEH (AÑOS)
< 1 millón	11/12	12/14
1 - 8 millones	10/11	10/12
6 - 40 millones	10	8/10
30 - 100 millones	9	6
> 100 millones	8	4

Fuente: Comisión Nacional de la Competencia.

- El protocolo establece el cálculo de una tarifa de licitación en base a las tarifas establecidas en concesiones similares en términos de viajeros-kilómetro. Sobre ésta, se pueden ofrecer mejoras que serán valoradas dentro de determinados límites.
- Los tráficos medios anuales se determinarán a partir de la media anual de viajeros-kilómetro de la concesión vencida de los últimos cinco años.

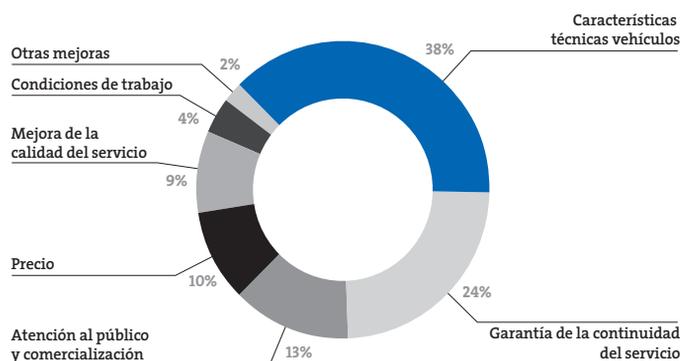
- Además se establecieron la acreditación de unos criterios:
 - experiencia de 5 años como mínimo en la prestación de, al menos, un servicio de transporte regular (de uso general o especial) con un número de autobuses igual o superior al 50% de los que habrán de quedar adscritos a la concesión, o
 - la propiedad de un número de autobuses mayor o igual al 50% de los que habrán de quedar adscritos a la concesión.Sólo es necesario acreditar uno de los dos criterios anteriores.

- Se obliga a que los vehículos nuevos estén adaptados para permitir el acceso a las personas con discapacidad.
- Además, se establecen otras cuestiones, como la posibilidad de que el Ministerio de Fomento determine la obligación de rotular los vehículos con la marca corporativa.

Para cada uno de los componentes de la oferta, el protocolo señala el número máximo de puntos que se otorgarán en la valoración. Los concursos, de acuerdo a las estrategias del Ministerio y el consenso entre los agentes, premian la calidad y modernización.

La Comisión Nacional de Competencia (CNC) ha puesto en duda, en diferentes informes a lo largo de la década de los 90 y en el año 2009, el planteamiento de regulación del sistema concesional y los procedimientos concursales aprobados para la renovación de concesiones tras la firma del protocolo. Entre otras cuestiones, se pone en duda:

- La interpretación de la normativa de transportes en caso de similitud de ofertas (si la diferencia en la valoración de ofertas es +/- 5%, el anterior concesionario tendría preferencia sobre otras ofertas si prestó el servicio en condiciones adecuadas).
- Los últimos concursos celebrados por el Ministerio de Fomento (los cuales se han vuelto a adjudicar a los mismos concesionarios anteriores por el esfuerzo realizado).
- Los mecanismos de precios mínimos que recoge el protocolo.

GRÁFICO 15. PONDERACIÓN DE CRITERIOS DE LA OFERTA

	ELEMENTO	PUNTOS
Características técnicas vehículos	▪ Seguridad y confort	26
	▪ Características medioambientales (ISO 14001, consumo, cursos conducción eficiente, etc.)	8
	▪ Antigüedad por debajo de criterios mínimos	4
Atención al público y comercialización	▪ Plan de atención al cliente y comercialización (información, canales de venta, servicios a bordo, etc.)	8
	▪ Accesibilidad a PMR	5
Condiciones de trabajo	▪ Formación, estabilidad y empleo femenino	4
Garantía de la continuidad del servicio	▪ Instalaciones (estaciones, aparcamientos, etc.)	4
	▪ Compromiso de subrogación de personal	20
Mejora de la calidad del servicio	▪ Incremento de expediciones sobre el pliego (hasta el 5%)	5
	▪ Calidad del Servicio (UNE EN 13816)	4
Precio	▪ Tarifas	10
Otras mejoras	▪ Otras mejoras	2
Total		100

Fuente: Comisión Nacional de la Competencia.

Los objetivos del Plan PLATA

El proyecto PLATA (Plan de Líneas de Actuación del Transporte en Autobús en España), promovido por el Ministerio de Fomento y desarrollado por medio de foros de expertos con la participación de todos los agentes del sector, se ha configurado como un instrumento básico para el desarrollo del sector con el consenso de todos los agentes sociales: Administración, sector empresarial, sindicatos, fabricantes y asociaciones de usuarios y PMR.

Aunque actualmente se encuentra en revisión, el Plan tiene como premisa la búsqueda de la mejora en la competitividad por medio de determinados objetivos.



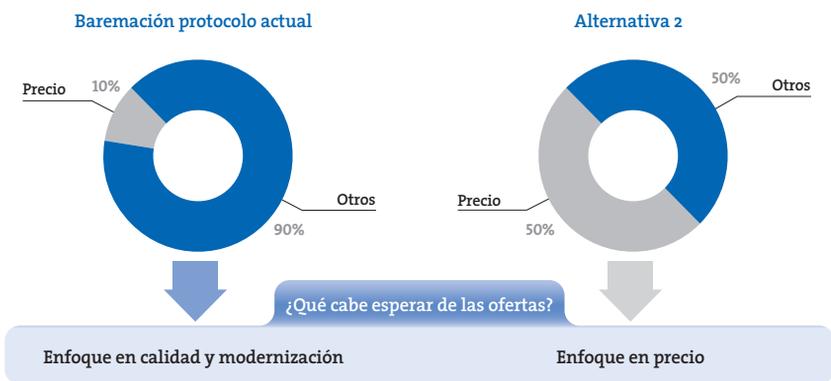
Hasta ahora el modelo español ha priorizado la calidad, la modernización y la eficiencia energética, debido a que las directrices que se han establecido en el Plan PLATA perseguían esos objetivos. Y estos objetivos se han alcanzado mediante el planteamiento de un modelo concesional donde el protocolo para los concursos otorga hasta 78 puntos a criterios de seguridad, formación, accesibilidad, etc. Así, la ponderación de la variable tarifa (10 puntos sobre un total de 100) puede llevar a no alcanzar rebajas tan significativas del precio, pero se trata del mecanismo establecido para mejorar la competitividad del sector por medio de un servicio de calidad. En un mercado desregulado, la variable precio tiene una mayor importancia en la competitividad de las empresas, de modo que difícil-

mente una empresa se ve incentivada a ofrecer un servicio de calidad tal y como ocurre en los concursos españoles.

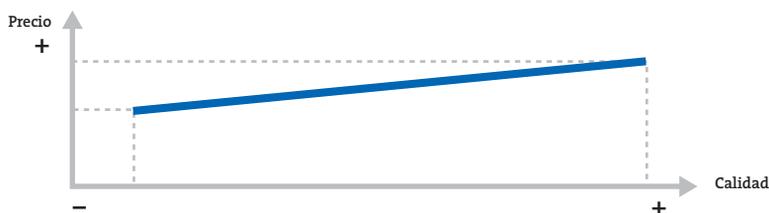
Sin embargo, el modelo concesional es una herramienta lo suficientemente flexible para regular el mercado en otra dirección si así se estableciese: no debe entenderse que la regulación del mercado por medio de introducir competencia vía concursos fomenta siempre la calidad en detrimento del precio, sino que supone una herramienta útil para que la Administración establezca las directrices y condiciones mínimas de prestación del servicio. De ese modo, una diferente ponderación de las variables de evaluación podría traer consigo reducciones en el precio ofertado por las empresas concesionarias, aunque ello iría en detrimento de la calidad del servicio ofertada en un producto que ya es muy barato.

No obstante, cabe notar que las asociaciones empresariales se encuentran plenamente convencidas de la necesidad de fomentar la calidad en los concursos de

GRÁFICO 16. IMPACTO DE CAMBIOS EN LOS CRITERIOS DE BAREMACIÓN



Pequeñas reducciones de precio en las ofertas podrían suponer una reducción de calidad notable



acuerdo a las directrices del Plan PLATA, tal y como se acordó en el protocolo. Por ello, a lo largo de este documento se estudian los diferentes modelos de regulación existentes en otros países para identificar las diferencias respecto al modelo vigente en España, y así analizar si las políticas de desregulación, en la práctica, permiten mejorar la eficiencia del sistema o, por el contrario, el modelo concesional ofrece mayores ventajas.

2.3. Otros modelos de regulación y competencia

La regulación del mercado se diferencia por quién dirige la iniciativa, la Administración o el mercado, de modo que así se determinan dos modelos regulatorios. En el **mercado regulado** la iniciativa viene dirigida por la Administración, que establece la oferta necesaria y no permite iniciativas del mercado. Sin embargo, en función de cómo establezca la oferta necesaria el mercado puede ser cerrado ó abierto a la competencia:

- En los **mercados cerrados**, el servicio es operado en exclusiva por un operador (normalmente público), o no se permite plantear competencia al ferrocarril.
- En los **contratos de servicio público** (en España mediante contratos de gestión indirecta, fundamentalmente concesiones), el servicio es operado en exclusiva por un operador al que se adjudica el contrato por concurso (hay **competencia por el mercado**).

GRÁFICO 17. MODELOS DE REGULACIÓN Y COMPETENCIA



En el **mercado desregulado** la iniciativa viene dirigida por el mercado, de modo que las empresas pueden operar “libremente” en los corredores y servicios que consideren más interesantes o viables. Sin embargo, y del mismo modo que en los mercados regulados, éstos pueden ser de libre entrada o a través de autorizaciones.

- En los de **mercados de libre entrada** se permite la operación de diferentes empresas en un mismo mercado (**Competencia en el mercado**) sin grandes obstáculos por parte de la Administración dado que, aunque se exigen unos requisitos de entrada para poder operar, éstos son asumibles.
- En las **autorizaciones**, en teoría, se permite la operación libre de empresas en el mercado, pero a veces en la práctica los requisitos que la Administración exige para que una empresa pueda operar son muy exigentes o existen otras barreras de entrada al mercado, por lo que realmente se configura como un mercado cerrado a la competencia.

Ambos modelos de regulación pueden ser abiertos o cerrados a la competencia. En muchas ocasiones se asocia la desregulación, en cuanto que ésta implica la apertura de un corredor a varios operadores, con una mayor competencia o liberalización. Esto no es así, sino que la regulación o desregulación viene definida por la autoridad (el mercado o la Administración) que dirige la iniciativa y no por el nivel de competencia. Así, dentro de ambos modelos se puede optar por fomentar la competencia (mediante concursos para el otorgamiento de concesiones o un mercado de libre entrada) ó cerrar el mercado a la competencia (la gestión de empresas públicas en monopolio, la exigencia de fuertes requisitos para autorizar la operación, etc.).

En particular, **un modelo concesional no implica monopolio, sino que también está liberalizado dado que hay competencia por el mercado**. En España, por ejemplo, hay competencia por medio de concursos; en los años 2011-2012 y 2013-2014 se prevé la renovación del 67,5% de las concesiones del Ministerio de Fomento (el 80% de las concesiones con mayor número de vehículos adscritos).

En los concursos, la Administración establece una tarifa máxima sobre pasajero-Km. sobre la que los licitadores pueden introducir rebajas con un límite puntuable: en las últimas concesiones licitadas entre 2008 y 2009 se han alcanzado

TABLA 14. CALENDARIO DE LICITACIÓN DE CONCURSOS PARA LOS PRÓXIMOS AÑOS

TRAMO (VIAJEROS-KM.)	CONCESIONES		CONCESIONES > 20 VEH.	
	Nº	%	Nº	%
2007 - 2008	19	17,60	0	0
2009 - 2010	3	2,80	1	5
2011 - 2012	21	19,40	1	5
2013 - 2014	52	48,10	15	75
Desde 2015	13	12,00	3	15
Total	108	100	20	100

Fuente: Comisión Nacional de la Competencia.

TABLA 15. RESULTADO DE LAS LICITACIONES, 2008-2009

	AC45	AC47	AC48	AC49	AC50
Tarifa máx. (euros/Km. sin IVA) (Pliego)	0,071903	0,052797	0,065644	0,064526	0,054889
Incremento o rebaja en tarifa sobre tarifa actual (%)	-6,12	0,00	-4,11	2,45	0,00
Veh-Km. mínimo (Pliego)	1.680.810	4.757.579	602.973	197.976	5.880.138
Nº de ofertas presentadas	5	6	5	5	7
Incremento en oferta (%)	5,4	5,2	13,5	20,4	5,6

Fuente: Asintra.

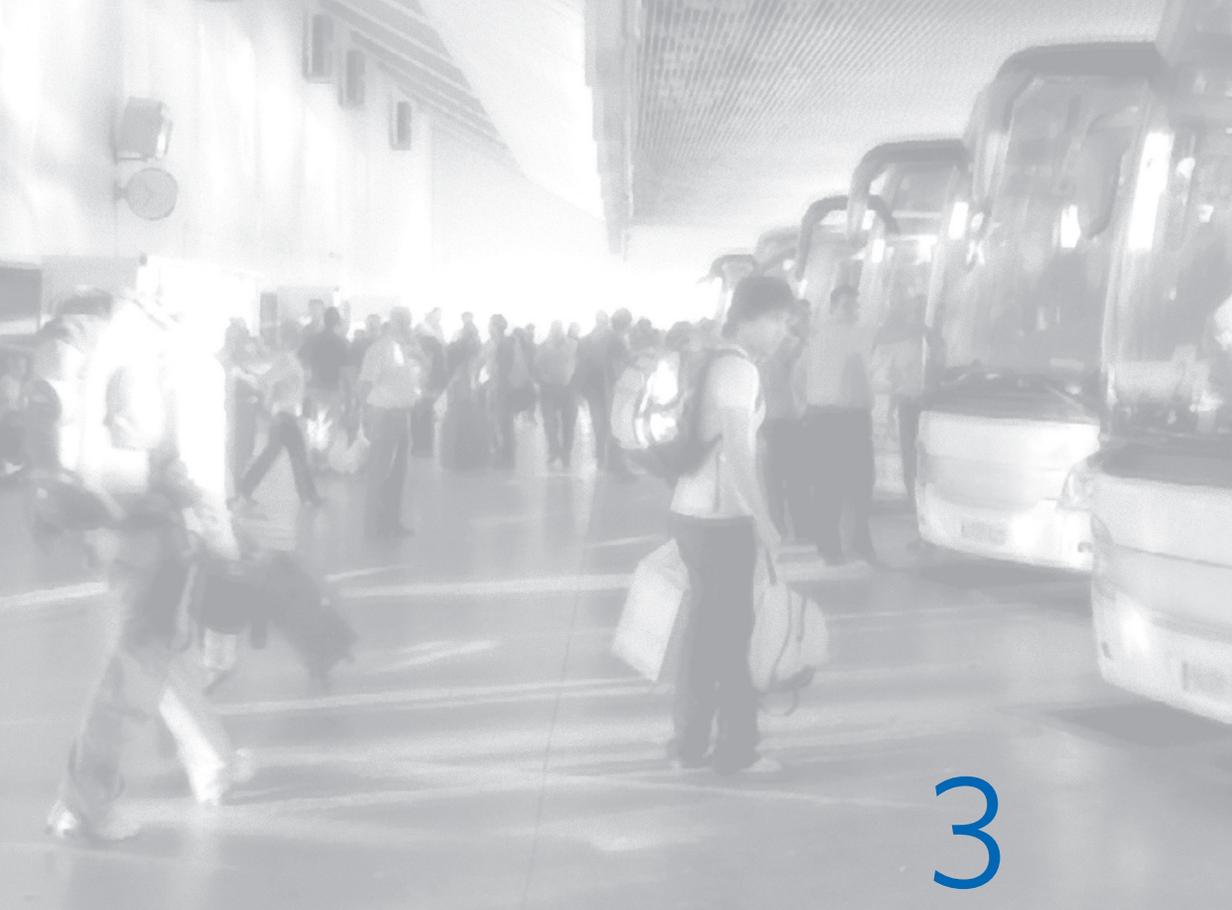
bajas de hasta el 10% con respecto a la tarifa vigente y, además de las bajas en tarifas, hay un incremento en la oferta de vehículos-Km. y mejoras de calidad, por lo que la baja económica del servicio (y no sólo la tarifa) es aún mayor con respecto al marco actual. Así, algunos concursos de reciente licitación han quedado desiertos, y sólo en uno de los doce concursos se aplicó el artículo 73 de la LOTT del concesionario anterior por similitud de ofertas.

Además, **el modelo concesional permite mantener el control de la Administración.** La desregulación del mercado de transporte por carretera implica trasladar al sector privado todos los niveles de planificación. Si bien está claro que el operador es quien mejor gestionará la configuración de los servicios a corto

GRÁFICO 18. MERCADO REGULADO VS MERCADO DESREGULADO

		MERCADO REGULADO	MERCADO DESREGULADO
Estratégico (Largo plazo, 5 años)	<p>¿Qué queremos y cómo conseguirlo?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Política de transporte, intermodalidad • Cuota de mercado 	Administración	
Táctico (Medio plazo, 1-5 años)	<p>¿Qué nos ayuda a alcanzar los objetivos?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tarifas • Red • Servicio • Vehículos 	Operator	Operator
Operacional (Corto plazo, < 1 año)	<p>¿Cómo producimos los servicios?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gestión de recursos • Venta e información 		

plazo en vistas a mejorar la eficiencia del servicio, trasladarle todas las responsabilidades puede suponer que desarrolle un servicio no alineado con la política de transportes nacional, por ejemplo, mediante el abandono de aquellas rutas menos demandadas (que perjudica la cohesión territorial). Por el contrario, **al mantener la regulación por medio de concesiones, el Estado puede controlar la política de transportes a largo plazo al establecer las rutas, delimitar unos niveles tarifarios admisibles, unos niveles de servicio, etc.**



3

**Lecciones aprendidas
de la experiencia
internacional**

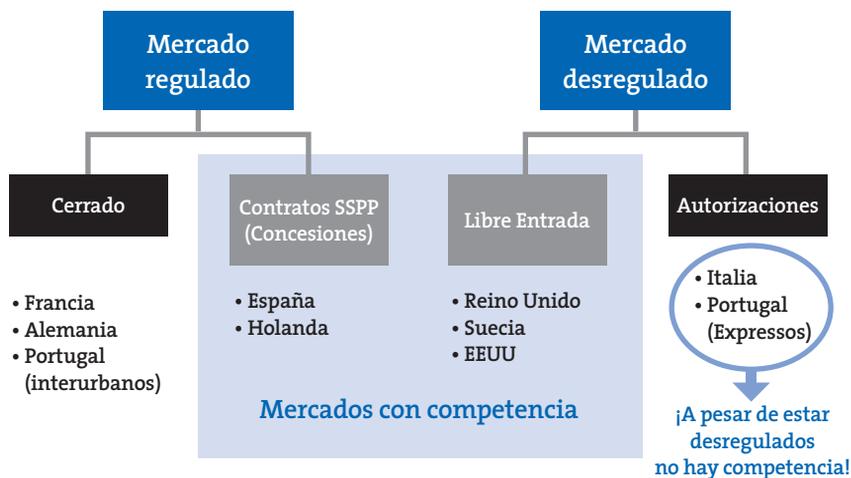
3. LECCIONES APRENDIDAS DE LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL

Aunque las barreras no están claramente delimitadas, de todos los modelos definidos se pueden encontrar ejemplos en los países de nuestro entorno. Por ejemplo, en Italia el mercado se encuentra desregulado, pero en la práctica los requisitos para operar son muy exigentes y muy pocas empresas han entrado en el mercado, mientras que en Portugal la red de expresos está desregulada pero sólo pueden operar las empresas que disponen de una concesión en la ruta. Como prueba de estos problemas, en ninguno de estos casos un operador extranjero ha podido entrar en el mercado.

A continuación se recogen las principales conclusiones del análisis efectuado en torno a varios modelos internacionales de regulación para poder observar mejor las diferencias existentes y las ventajas e inconvenientes que sobre ellos ofrece el modelo concesional.

Para la recopilación de la información, se ha acudido a fuentes oficiales e informes existentes. Sin embargo, cabe notar los problemas de homogeneización de la información existentes en el mercado y la carencia de datos en muchos países.

GRÁFICO 19. MODELOS REGULATORIOS



MAPA 4. MODELOS DE REGULACIÓN ANALIZADOS



* El informe analiza en todos los casos los mercados de viajeros por carretera de larga distancia; queda excluido ámbito urbano y metropolitano.

Algunos de los efectos que se han identificado son:

- Diferente definición del mercado de largo recorrido (en unos casos interregional, en otros en base a distancia, etc.).
- Diferente agregación de datos: las estadísticas oficiales agregan en la mayor

parte de los casos los servicios regulares y discrecionales, e incluso junto a los servicios urbanos.

- Falta de información disponible por la Administración; en muchos países no existe ninguna obligación de reporte y, consecuentemente, no hay datos fiables. Este efecto tiene especial relevancia en aquellos países desregulados.
- Incoherencia entre los datos disponibles, dado que en muchos casos las fuentes disponibles deben acudir a la estimación de datos, se han identificado algunas incoherencias entre los datos.
- Ausencia de datos históricos, o datos referidos a diferentes anualidades.

Así, se ha simplificado al máximo la información estadística a tratar con objeto de obtener un modelo homogéneo para todos los países. Del mismo modo, en algunos países se han corregido algunos datos y estimaciones para homogeneizar éstos con los resultantes de otros países o cuando alguna fuente europea permite su homogeneización.

A continuación se resumen las principales características de cada uno de estos mercados para una mejor comprensión del contexto, así como las principales conclusiones que cabe extraer del efecto de la desregulación en estos mercados.

3.1. Suecia

En Suecia el mercado es desregulado, pero con importantes acuerdos de subvención parcial con la administración regional por viajeros regionales autorizados. Pasa por ser el ejemplo de desregulación con mayor éxito de Europa.

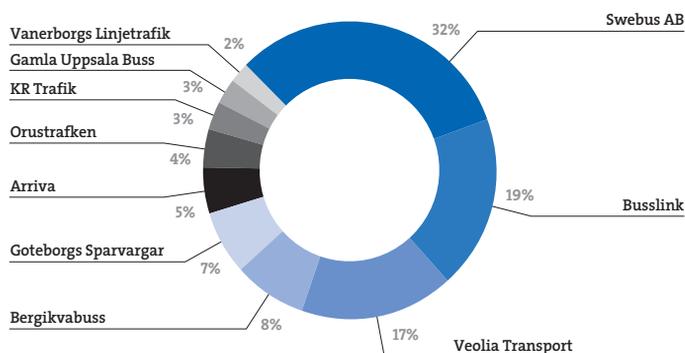
Tradicionalmente, operar un nuevo servicio requería demostrar que el servicio no perjudicaba al tren ni a los servicios de autobús regionales, lo que suponía una barrera de entrada significativa y *Swebus* era el único operador. En este contexto, el servicio fue desregulado en dos fases:

- En 1993, ya no es el operador el que debe demostrar que no perjudica al tren ni a los servicios regionales sino que son éstos quienes deben demostrar el efecto de cualquier operador en sus servicios. Como consecuencia, hubo un ligero incremento de servicios, una reducción de ingresos del tren y una mejor oferta para los usuarios con precios más competitivos en autobús y en tren.
- En 1999, la desregulación fue total: incluso en el caso de que se demuestre que perjudica al ferrocarril o a otros servicios, los servicios en autobús están autorizados y las compañías son libres de determinar frecuencias, rutas y ta-

rifas. Los operadores sólo están sometidos a una regulación mínima por parte del gobierno: reglas sobre la edad máxima de los vehículos, la accesibilidad para PMR, normas de emisión, Reglamentos Europeos sobre los tiempos de descanso, etc.

Además, se vendió la compañía dominante (la empresa pública *Swebus*). Como consecuencia, según la Autoridad de Carreteras de Suecia (*Vägverket*), desde la desregulación 109 empresas se han registrado para ejecutar servicios de autocares de larga distancia, pero muchas de las empresas no tienen capacidad e incluso nunca llegaron a operar. Actualmente sólo operan 27 de ellas, y tres de ellas (*Swebus*, *Busslink* y *Veolia*) suponen un 76% de la oferta de veh.-Km. operados.

GRÁFICO 20. NOTAS DE MERCADO



- *Swebus*: es el líder del mercado (en su informe anual señala un 50% de cuota de mercado); originalmente controlado por SJ, en 1996 fue vendido a Stagecoach, que en el año 2000 lo vendió a Concordia Bus, de origen noruego.
- *Busslink*: controlada por la empresa de transporte urbano de Estocolmo y *Keolis*.
- *Veolia*, que opera servicios de transporte urbano y de largo recorrido.
- Otras compañías de importancia son *Svenska bus* (consorcio de cinco empresas regionales), *Safflebuss* (controlada por NSB, los ferrocarriles noruegos) y *Arriva*.

En las rutas con mayor demanda (ej. Karlstad-Goteborg o las conexiones con aeropuertos) se introdujo competencia con reducciones de precios (que también

ha obligado a reducir los precios del ferrocarril) y en Estocolmo-Linköping hasta tres operadores ofertan 15 servicios diarios, pero las autoridades de transporte regional aún mantienen un cierto control sobre la oferta dado que en el 10 % de las rutas aportan subvenciones: para la mejora del servicio en su región (complementando así la red regional) o para servicios deficitarios.

Así, Suecia pasa por ser el ejemplo de desregulación que ha traído consigo mayor competencia, pero debe tenerse en cuenta que, en realidad, sólo en los principales corredores se ha introducido la competencia (a compañías que reciben subvenciones en otros corredores), que la red (y el volumen de demanda) tiene una escala muy pequeña en comparación con otros países europeos (por el mayor peso de la red ferroviaria) y que aún existen notables barreras de entrada:

- La autoridad de transporte regional, a través de “*Trafikhovudmännen*”, puede negar a los autobuses de larga distancia la posibilidad de recoger pasajeros en el ámbito regional para proteger sus propios servicios regionales.
- El acceso limitado a terminales y paradas de autobús; aunque la mayoría de las terminales de transporte son de propiedad pública y abiertas a todos, hay algunos casos donde se establecen restricciones de acceso por falta de capacidad y preferencia de los autobuses urbanos.
- Algunos de los principales operadores también ofrecen servicios de transporte ferroviarios y/o servicios de autobuses urbanos, lo que les otorga una ventaja competitiva frente a posibles entrantes.

3.2. EEUU

En un país como los EEUU, donde el medio de transporte dominante es el automóvil y el avión, el autobús es un modo de transporte minoritario. No siempre fue así: los servicios de autobuses interurbanos surgieron de forma independiente en diferentes regiones de los EEUU a principios del S. XX y, con la mejora de las carreteras, las compañías de autobuses empezaron a multiplicarse a lo largo de todo el país: hasta 4.000 empresas de autobuses interurbanos operaban en 1926. Sin embargo, a medida que la industria se consolidaba, el número de empresas comenzó a disminuir: fusiones, adquisiciones, quiebras, etc. eran comunes hasta la década de los 80.

La desregulación de los servicios de autobuses interurbanos en los EEUU se inició con la aprobación de la *Bus Regulatory Reform Act* el 22 de septiembre de

1982: esta ley redujo la mayoría de los controles federales sobre los precios y rutas e impuso un mecanismo de regulación sobre los gobiernos estatales en las rutas entre estados: las líneas de autobús cuyas rutas atraviesan las fronteras estatales serían competencia de la STB, la *Surface Transportation Board* (anteriormente, de la Comisión Interestatal de Comercio o ICC).

La desregulación supuso grandes cambios en la industria:

- La entrada en el sector fue liberalizada y las solicitudes de autorización para operar rara vez han sido impugnadas. Los únicos requisitos para lograr la autorización y poder operar son la cobertura del seguro obligatorio y el conocimiento de las normas de seguridad.
- Sólo se niega una autorización que cumpla estos requisitos si es contrario al interés público. Toda compañía está capacitada para operar salvo que el denunciante demuestre que atenta contra el interés público; no es el solicitante quien asume la carga de la prueba.
- La nueva regulación capacita al *STB* para imponerse sobre cualquier tarifa estatal si ésta atenta sobre el mercado interregional.
- Se suavizan las condiciones de salida, especialmente en relación con el abandono de las rutas estatales por operadores interestatales.

La desregulación condujo a 20 años de decadencia en la oferta y la demanda, con precios similares. Este hecho tuvo varias consecuencias como que muchas ciudades perdiesen sus servicios (se cifra en 1958 municipios el primer año); que se mantuviese el monopolio de *Greyhound* o que se produjera un incremento de los precios.

TABLA 16. CRECIMIENTO DEL MERCADO ESTADOUNIDENSE, 1960-2008

PERÍODO	CRECIMIENTO PERIÓDICO (%)
1960 - 1980	-1,6
1980 - 2002	-4,3
2002 - 2006	-10,2
2006 - 2007	8,1
2007 - 2008	9,8

Fuente: Fuente: DOT US.

La calidad del servicio en el modelo *low-cost*

A finales de los 90 y comienzos del 2000 comenzó una guerra de precios entre operadores con la entrada de los autobuses *low-cost* entre los barrios chinos y el lanzamiento de *Megabus (Stagecoach)* y *Boltbus (Greyhound-Peter Pan)* que, con precios de hasta 10 dólares entre Nueva York y Boston, ya suponen un 20% del mercado americano.

Sin embargo, **el modelo de negocio *low-cost* que introdujeron los nuevos operadores también trajo algunos inconvenientes y problemas en la calidad del servicio:**

- Una baja calidad del servicio y el incumplimiento de las normas de seguridad obligaron a la Administración a imponer normas estrictas de seguridad, inspecciones por sorpresa, etc. sobre las líneas de autobús entre los barrios chinos.
- Muchos de los nuevos operadores operaban con paradas a pie de calle y no desde las estaciones de autobuses, lo que implica inconvenientes como calor, frío, nieve, etc. Una demanda en Boston contra estos operadores acabó en una prohibición de subida o bajada de pasajeros en lugares distintos a las terminales de autobuses.
- Escaso cumplimiento de las regulaciones federales en cuanto a la accesibilidad a PMR.
- Falta de fiabilidad con frecuentes cancelaciones y retrasos en sus servicios. Además, en muchas de estas líneas, no emplean personal de tierra en las ciudades en las que prestan servicio, por lo que el pasajero no recibe ninguna notificación al respecto ni tiene a quién realizar la reclamación.
- En la mayoría de los casos no hay flexibilidad en cuanto a devoluciones de reservas y cancelaciones de viajes.
- No disponen de reserva ni información telefónica.

Sin embargo, en los últimos años la tendencia del mercado, después de más de cuatro décadas de declive, ha mejorado por diferentes motivos. Algunos de éstos son la entrada de operadores *low-cost* chinos y de *Stagecoach* en el mercado (dando lugar a una guerra de precios entre éstos que, en algunas ocasiones, han sacrificado la calidad por el servicio), así como la crisis aérea y la muy baja

demanda que se había alcanzado. En 2007, por primera vez en 40 años, el mercado en la costa este, los estados centrales y la costa oeste creció de manera significativa, pero aún fue un 3% menor que en el año 1999.

3.3. Reino Unido

Antes de 1980, el mercado británico llevaba 10 años de fuerte declive y estaba fuertemente regulado: los operadores necesitaban una *Road Service Licence* otorgada por la *Traffic Commissioners*, que también regulaban tarifas y frecuencias. Así, prácticamente todas las solicitudes eran rechazadas y el mercado quedaba en monopolio virtual de *National Bus Company* (y otro operador público en Escocia). El mercado en el Reino Unido (excluido Londres e Irlanda del Norte) se liberalizó en 1980 mediante la *Transport Act* y la privatización de *National Bus Company*, que pasó a ser *National Express* (NE). Así, desde entonces las empresas de transporte son libres para determinar rutas, frecuencias y tarifas, con tan sólo informar a la *Traffic Commissioners* 28 días antes (condición que se eliminó en 1985). Los operadores están sometidos a una regulación mínima por la *Traffic Commissioners*¹⁴ y la legislación general (en particular, las leyes de competencia en torno a los acuerdos entre operadores, los monopolios y las prácticas anti-competencia). Tras la desregulación de 1980, surgieron dos tipos de competidores a NE:

- Seis empresas se agruparon en *British Coachways* y desarrollaron una red que compitiera con la de NE.
- Otras empresas se centraron en competir, en precio o en calidad (video, refrescos, etc.), con NE en una o dos rutas desde su sede en Londres, destacando entre ellas *Trathens* (en Edimburgo) y *Cotters Tours* (en Edimburgo).

Tras un período inicial de fuerte competencia en algunas rutas, a mediados de los 80 la mayoría de los operadores habían quebrado y el mercado era prácticamente un monopolio de National Express, que tenía una cuota superior al 80%. En ese período (hasta 2003), una serie de factores impidieron que la competencia fuese real a pesar de la desregulación:

- El estatus del operador dominante (solidez financiera, imagen de marca, be-

¹⁴ La Secretary of State for Transport nombra a siete miembros de la Comisión para autorizar licencias de autobús urbano e interurbano, el registro de servicios y la implementación de medidas disciplinarias contra conductores.

neficios de la amplia red, frecuencias mayores, reputación, etc.) evitó la competencia en igualdad de condiciones.

- Desde esta posición, NE pudo competir agresivamente en el precio, igualando las tarifas de los nuevos operadores hasta que éstos no pudieran continuar. En algunos casos, estas rebajas alcanzaron el 50% de la tarifa, pero volvieron a subir cuando el competidor quebraba.
- La disponibilidad de terminales: el control de la terminal por el operador dominante es una barrera de entrada para otros operadores, que no han podido disfrutar de igualdad de condiciones en cuanto a franjas horarias, instalaciones, puntos de venta, etc.
- El desarrollo de alianzas de NE con algunos competidores, eliminando así una fuente de competencia: NE asentaba así su dominio en el mercado y el competidor lograba acceso a las terminales y red de venta de NE. Cabe notar que, en muchos casos, los servicios son operados por pequeñas compañías locales bajo la marca de NE, en vez de por ésta en sí.

Además, el crecimiento de la demanda del mercado se estancó: la demanda de NE en 1993 era la misma que en 1980, a pesar del fuerte incremento de principios de los 80 (motivado por la competencia y la recuperación de viajeros perdidos en los años 70 a favor del tren).

Sin embargo, en algunos corredores sí que tuvo lugar un servicio en competencia: por ejemplo, el corredor Oxford-Londres se caracteriza por la operación de dos compañías (*Stagecoach* y *Go-Ahead*) con servicios directos 24 horas al día y frecuencias cada 10 minutos, precios competitivos, servicios de calidad, etc. En todo caso, se trata de competencia en corredores muy puntuales, cuyas claves se establecen en:

- Una oferta ferroviaria deficiente.
- Una buena conexión viaria (tiempo viaje: 80 min. en bus frente a 70 min. en tren).
- Una mejor localización de paradas (el ferrocarril se encuentra en la periferia) y mejor frecuencia.
- Un perfil de usuarios dominado por estudiantes y turistas, con una mejor imagen del servicio.
- Un servicio de calidad (ofrecen WIFI y prensa).

En resumen, el servicio en el mercado británico se reorientó hacia rutas “expres” entre grandes ciudades con buenas frecuencias, pero se eliminaron servicios a otras áreas más rurales y ciudades pequeñas, por lo que **fue necesario introducir contratos con subvención (Quality Partnership) en el ámbito rural para garantizar el servicio.**

Además, en 2003 también tuvo lugar el lanzamiento de un nuevo modelo de negocio con servicios expresos-*low cost* basados en la misma filosofía que en el transporte aéreo; se trata de un servicio dirigido a un perfil de usuarios concreto (jóvenes) en los principales corredores y demandas y con una calidad limitada (menor precio=menor calidad de servicio):

- En 2003, *Stagecoach* lanza *megabus.com*, basado en la venta y comercialización *low-cost* y el *yield management*, y llega a ofertar tarifas a partir de una libra. Aunque *National Express* sigue siendo dominante, *Megabus* ha crecido notablemente y ya ha desarrollado una red en torno a Londres y el sur de Inglaterra.
- *First Group* (líder en transporte urbano), después de haber comprado la marca *Greyhound* en EEUU el año anterior, entró en este mercado en 2009 en dos rutas con servicios expresos de Londres a Southampton y Portsmouth, aunque aún no está claro si se trata de un modelo de negocio estable.

No obstante, **aún con la aparición de las *low cost*, *National Express* aún supone un 75% de la cuota de mercado:** en términos generales, sigue siendo un mercado dominado por ésta.

3.4. Holanda

Holanda es un país de pequeño tamaño con una densa red ferroviaria en el que el transporte por carretera sólo opera donde la oferta ferroviaria es más pobre; por ello, los servicios de transporte de larga distancia son escasos y más parecidos a lo que en otros países son considerados servicios regionales. Sin embargo, su relevancia pasa por ser el modelo regulatorio más parecido al español entre los analizados.

Antes del año 2001, aunque en teoría era un mercado abierto, las restricciones otorgaban una gran estabilidad a los operadores y apenas había nuevas solicitudes de entrar a operar. Así, los servicios de larga distancia eran operados por *Verenigd Streekvervoer Nederland (VSN)*, que era un holding público

que englobaba 16 empresas regionales de autobús con el control del 80% del mercado (el resto del mercado era operado por empresas públicas locales); estas empresas públicas, al pertenecer a un mismo *holding*, no competían entre sí, y eran contratadas por la Administración local para operar diferentes servicios.

En 2001, para mejorar la calidad del servicio y los índices de cobertura, Holanda adoptó un modelo regulatorio basado en concesiones; se constituyó una Autoridad de Transporte de Viajeros en cada una de las 12 provincias y 7 ayuntamientos en que se divide el país y se les transfiere las competencias sobre el transporte público, tanto en su ámbito como sobre los servicios interregionales. Algunas claves del modelo adoptado fueron:

- Se establecen concesiones con una duración de 6-8 años.
- Se establece un calendario para renovar todas las concesiones hasta 2006.
- Las concesiones se otorgan por coste bruto, neto o en base a incentivos.
- Las ofertas de los concursos se evalúan en base a una serie de criterios que incluyen el precio, el número de vehículos-hora ofrecidos y la edad de la flota. Además, deben consultarse los Pliegos con Asociaciones de Usuarios.
- Se impone la subrogación de la plantilla en las condiciones que venían disfrutando.

Además, se insta a las Administraciones a no tener interés en ninguna de las ofertas en los concursos, lo que abre la puerta a la privatización de las empresas públicas y en 2003 se privatizó el holding público en tres paquetes:

- Las operaciones en el norte del país se vendieron a *Arriva*.
- El resto de VSN (el sur) se vendió a *Connex (Veolia)* y empezó a llamarse *Connexion*.
- Gran parte de *Connexion* se vendió a *Transdev* en 2007.

Aunque su división correspondiera a criterios geográficos, en realidad estas empresas no tienen restricciones geográficas y pueden operar en cualquier parte del país.

Las “tres grandes” acudieron a la mayoría de los concursos licitados, pero en pocas ocasiones el operador vigente no renovaba la concesión; de los 15 concursos

convocados entre 2001 y 2003, hubo 3-4 ofertas por concurso y sólo en cinco de los más pequeños se cambió al operador. Sin embargo, como resultado de los concursos, se han conseguido eficiencias en costes manteniendo prácticamente la misma oferta y mejorando la calidad del servicio.

El interés de este caso concreto reside en que, a pesar de las diferencias demográficas, el planteamiento de un modelo concesional con gran parecido al español a partir de un mercado cerrado ha conseguido eficiencias de costes similares, o incluso mayores, que los alcanzados cuando el cambio se ha producido hacia una desregulación.

3.5. Italia

Tradicionalmente, los servicios en Italia se realizaban sobre la base de un régimen de concesiones aprobado en 1939: de acuerdo a éste, los operadores disfrutaban el monopolio sobre las rutas y, en algunos casos, subvenciones públicas. Las concesiones eran de corta duración (un año) o de larga duración (nueve años con la posibilidad de renovarlas) y se adjudicaban principalmente a operadores ferroviarios u operadores que prestaban servicios similares a los que tenían como objeto una concesión.

El D.L. 285/2005 desreguló el mercado interregional; desde entonces, los operadores sólo necesitan una autorización para operar; éstas son válidas para un período máximo de cinco años y autorizan operar diferentes rutas en un corredor pero no establecen tarifas máximas ni mínimas, ni contempla subvenciones públicas¹⁵. Para la obtención de las autorizaciones se exigen requisitos técnicos, financieros y jurídicos determinados:

- Disponer de certificado como operador de transporte de viajeros
- Disponer de la flota y la plantilla necesaria (en particular, disponer de una flota "Clase B" con menos de 7 años desde 2011)
- Disponer del certificado de calidad UNI EN ISO 9000
- Que los contratos laborales cumplan con los requisitos de contratación nacionales
- Garantizar la seguridad en paradas y en carretera

¹⁵ En 2009 se han aprobado incentivos por la adquisición de vehículos de bajo nivel de emisiones (Euro4 & Euro5) mediante el Decreto de 31/12/2009.

Sin embargo, el D.L.285/2005 permite continuar operando a los operadores que disponían de una concesión en vigor hasta diciembre de 2010; a partir de entonces, la concesión se convierte en una autorización si el operador cumple con los requerimientos expuestos. En el caso de que los operadores quieran reestructurar los términos de la concesión (por ejemplo, la introducción de nuevas paradas) antes de 2010, esa concesión se convierte en una autorización.

Como consecuencia de la desregulación, hasta la fecha se han expedido muy pocas nuevas autorizaciones (desde 2005 solamente 18, de las cuales sólo 7 han sido para nuevos operadores). Algunas de las principales barreras que han evitado una mayor competencia son:

- Se han mantenido las concesiones hasta diciembre 2010, por lo que muchas rutas aún no se han desregulado. Además, en una primera fase (hasta 2007) no se emitieron autorizaciones para rutas que impliquen un servicio a municipios dentro de un radio de 30 Km.. de otros municipios que son incluidos en concesiones en vigor;
- El poder que tienen los operadores tradicionales, que se han agrupado en consorcios formando "oligopolios";
- La "discrecionalidad" de la Administración en la expedición de autorizaciones y la complejidad de los procedimientos;
- La necesidad de elevadas inversiones (ej. flota) que no todas las empresas pueden asumir;
- La baja rentabilidad del mercado y la fuerte competencia del ferrocarril, que ofrece servicios de alta velocidad y regionales de bajo coste.
- La falta de capacidad del Ministerio de Transportes para regular y controlar eficazmente el mercado.

Así, aunque existen varios operadores en algunas rutas, normalmente es fruto de acuerdos y no de alianzas; el mayor consorcio actualmente es *IBUS*, que agrupa nueve empresas de larga distancia (entre ellas las empresas líderes: *Baltor*, *Marrino* e *Intersaj*) que operan, a nivel nacional e internacional, la mayor parte de los servicios del sur de Italia. Las estrategias de reducción de precios, cuando han tenido lugar (en algunos corredores principales), han venido motivadas por la competencia del FFCC (se operan servicios convencionales de bajo coste) y el avión, y no por la competencia interna en el corredor.

3.6. Portugal

El marco legal del sector en Portugal es muy complejo: el reglamento inicial que regula las concesiones vigentes data de 1948. Aunque se han introducido numerosos decretos y leyes (especialmente la Ley 10/1990) que lo modifican para reducir su carácter proteccionista y adaptarlos a las políticas liberalizadas, todavía hoy muchos de sus artículos no están todavía reglamentados y se mantienen en vigor disposiciones de 1945 y 1948, lo que torna el sistema incoherente y mal adaptado a las necesidades actuales.

Según la ley portuguesa, existen dos tipos de servicio:

- **Concesiones de servicio público:** en este tipo de servicios el recorrido debe ser aprobado por el IMTT¹⁶, podrá tener cuantas paradas se propongan y operar cualquier tipo de vehículo:

- Urbano: dentro de los límites urbanos de una ciudad;

- Interurbano: todos los servicios no incluidos en el grupo anterior (recorridos que conectan poblaciones y ciudades que no pertenecen a la misma área metropolitana);

- En 1982 se regulan los **servicios expreso y de alta calidad**, que deben tener un recorrido con longitud mínima de 50Km., un número máximo de paradas y operar con vehículos de categoría II (o III en el caso de servicios de alta calidad). Para servicios de más de 150 Km., la tarifa es libre siempre y cuando sea mayor que la de la concesión interurbana (y en servicios entre 50 y 150 Km., se establece entre un 10% y un 15% por encima de la tarifa interurbana).

Así, el mercado de transporte interurbano (que por calidad y número de paradas en la práctica se utiliza para los servicios de corto recorrido) se regula bajo concesiones que se otorgaron por un plazo inicial de 10 años y actualmente se renuevan cada tres años. Sin embargo, aunque ha habido mucho debate en torno a la necesidad de desregular o plantear un sistema concursal, en la práctica la definición del mercado es muy compleja y se vienen concediendo renovaciones automáticas por tres años sin concurso.

¹⁶ IMTT es el Instituto responsable de regular todas las empresas de transporte terrestre público y privado operando en el territorio portugués (autobuses, tranvía, metro y ferrocarril de pasajeros y mercancías), siendo también responsable de la seguridad vial nacional, el registro de vehículos y la emisión del carné de conducir.

TABLA 17. TIPOLOGÍA DE SERVICIO EN EL MERCADO PORTUGUÉS

	CONCESIONES INTERURBANAS	SERVICIOS EXPRESSO Y DE ALTA CALIDAD
Nº de concesiones	4.000	1.198
Nº veh.-Km. operados (millones)	126	57
Nº asientos-Km. operados (millones)	8.365	3.188
Nº pasajeros (millones)	172	8
Nº pasajeros Km. (millones)	2.303	1.610
Recorrido medio de pasajeros (Km.)	14	201
Ocupación media (%)	27,5	50,5

Por otro lado, los servicios express y de alta calidad (en 2005 estaban autorizados 435 de ellos) están desregulados en teoría desde 1982, pero en la práctica se encuentra muy protegido frente a la entrada de nuevos operadores debido a la exigencia de que el operador tenga una concesión de uno de los puntos terminales del servicio y en parte del recorrido para plantear un servicio. Así, en la práctica, las rutas en operación tienen lugar mediante alianzas de operadores como Rede Expressos, lo que ha provocado que el mercado se pueda considerar aún como cerrado.

3.7. Alemania

La legislación alemana no permite la competencia entre los servicios ferroviarios y el transporte por carretera, lo que en la práctica impide la operación de servicios de autobús de larga distancia: para poder operar, es necesario demostrar que no existe un servicio en autobús o tren alternativo y que el nuevo servicio supone una mejora.

Hay excepciones a ello en algunos servicios:

- Los servicios de autobuses de larga distancia desde y hasta Berlín, donde las licencias se concedieron antes de 1990 con el fin de mejorar la conectividad de Berlín con la Alemania Federal (son 30 rutas a 350 destinos, pero sólo se permiten recorridos con origen o destino en Berlín).
- Los servicios de autobuses de larga distancia dentro de la antigua Alemania Oriental, donde las licencias fueron concedidas por la autoridad competente de la ex República Democrática Alemana.

- Algunos servicios a aeropuertos, donde se otorgaron concesiones si no existía una oferta ferroviaria adecuada.
- Los servicios internacionales; al encontrarse sometido a legislación europea.

Más allá de no permitir nuevos servicios que no supongan una mejora, el problema actual se encuentra en la indefinición del término “mejora de calidad” bajo la legislación actual y el poder de veto de los operadores actuales (y, sobre todo, del operador ferroviario *Deutsche Bahn*, DB). Como consecuencia, en los últimos años han tenido lugar diferentes procesos judiciales de gran complejidad entre solicitantes y operadores para la aprobación de nuevas rutas: los esfuerzos de empresas como *Touring* y *Public Express* en establecer nuevas rutas se ven obstaculizados por la oposición de DB.

El mercado, por tanto, no ha permitido el crecimiento de servicios; más bien al contrario, tan sólo se han mantenido los existentes por razones históricas (en torno a 50 rutas) y la demanda ha evolucionado a la baja: Desde los niveles de demanda en torno a los 7-10 millones de viajeros hace unos años al entorno de un millón actualmente existentes, frente a los 66 millones de viajeros en España, cuya población se sitúa en torno a la mitad que la alemana.

Además, en el caso de poder ofertar servicios también constituyen un mercado cerrado en el que una compañía (normalmente perteneciente a *Deutsche Bahn*) opera el servicio (sin recibir subvención) mediante una autorización regulada en la *Personenbeförderungs-Gesetz*. Así, no son concesiones y no están sujetas a concurso, y la autorización de servicios prevista en la Ley hace que las condiciones de oferta y calidad sean fijadas completamente y con pocas posibilidades de variación.

En 2005 y 2006, dos partidos políticos (el FDP Liberal Democrático y el Partido Verde) trataron de promover la idea de la desregulación de los servicios de autobús interurbano, pero la Comisión Parlamentaria de Transportes, Construcción y Asuntos Urbanos rechazó ambas peticiones.

Sin embargo, ahora es probable que siga adelante la desregulación del mercado dado que el reciente acuerdo de coalición del Gobierno Federal (CDU, CSU y FDP), publicado en el otoño de 2009, incluye la intención formal de liberalizar este mercado, si bien aún no se conocen detalles del proyecto. El proyecto no se plantea tanto en el tipo de competencia entre empresas (modelo desregulado o concesional) dado que nos encontramos en una fase muy inicial del debate,

sino que se plantea en torno a autorizar la competencia entre el autobús y el ferrocarril.

Con motivo de la entrada en vigor del reglamento de viajeros, y atendiendo a la reivindicación de cambiar la protección del ferrocarril, las patronales VDV (*Verband deutscher Verkehrsunternehmen*) y la BDO (*Bundesverband deutscher Omnibusunternehmen*) han elaborado un reciente documento de posición (8/12/09) sobre varios de los aspectos a cambiar en la Ley, entre ellos el de la prohibición de líneas de largo recorrido coincidentes con el ferrocarril. Así, de acuerdo con la BDO, la disminución de tarifas puede estar entre el 30 y el 40% del ferrocarril y las previsiones de impacto señalan que la mayor parte de los usuarios de las futuras líneas vendrán no tanto del ferrocarril, sino del vehículo privado o inducidos.

3.8. Francia

La regulación francesa de los servicios de transporte interregional de pasajeros impide la competencia directa de los transportes por carretera con el monopolio del operador ferroviario SNCF, lo que constituye una barrera real para la entrada en el mercado de operadores (un mercado cerrado):

- Si un operador de transporte por carretera abre una línea necesita el consentimiento de la SNCF incluso si no opera ningún servicio ferroviario en esa área, y es muy poco probable que la SNCF conceda el consentimiento, ya que protegen su mercado ferroviario.
- A nivel regional, es más sencillo obtener la licencia si no hay servicios de ferrocarril; por ello existen servicios regionales en algunos departamentos, regulados mediante un modelo concesional con concursos similar al español.

En julio de 2009 se planteó un proyecto de ley para la liberalización y desregulación de la larga distancia a nivel nacional sobre la base de la complementariedad entre el ferrocarril y el autobús, recomendando que los operadores abriesen líneas con una simple licencia controlada por el Estado. Sin embargo, la Asamblea Nacional rechazó la enmienda y el proyecto ha sido abandonado en febrero de 2010.

A pesar de este paso atrás tomado por el gobierno sobre la liberalización, se ha pedido un estudio de viabilidad sobre el impacto de los servicios de tren que

están en déficit. Éste será realizado por el *Conseil Général de l'Environnement et du Développement*, que desarrollará una auditoría económica y técnica de esta alternativa, en la que los servicios de autobús se plantean como una posible solución a las pérdidas de 25 líneas de tren regionales (TER), con baja tasa de ocupación (el año pasado la Dirección de Regionales de SNCF perdió 70 millones). Además, la SNCF podía ver la liberalización del sector de los autocares como una oportunidad para desarrollar su propia compañía de autobuses (*Keolis*). En todo caso parece probable que, en el caso de abrir ciertos corredores al servicio por carretera, se lleve a cabo mediante un modelo desregulado que sólo requiera la obtención de licencias, tal y como contemplaba la enmienda inicial presentada.

3.9. Conclusiones de los diferentes procesos

En muchas ocasiones se han elaborado informes y estudios con evaluaciones positivas de los procesos de desregulación que han tenido lugar en Reino Unido, EEUU, Suecia, etc. Generalmente, en éstos se hace referencia a la reducción de precios en determinados corredores.

Sin embargo hay que hacer algunas matizaciones, ya que por ejemplo, los análisis se restringen a corredores principales y como efecto de la entrada en el mercado de operadores *low-cost* con un nivel de calidad muy inferior al que se viene prestando en España: es difícil extraer conclusiones a nivel de todo el mercado, en parte debido a la pérdida de control sobre la oferta y la información de la Administración.

También observamos en los casos anteriormente descritos que se trata de mercados que partían de modelos cerrados con una empresa (normalmente pública) dominante, lo que genera ineficiencias. Sin embargo, el caso español no es un mercado cerrado: tal y como se ha justificado, ya existe competencia.

Además, en otros países que han abierto su mercado desde el monopolio público hacia un modelo concesional, como Holanda, se han alcanzado efectos similares, dado que éstos no son consecuencia de la desregulación del mercado sino de la apertura de éste. En este sentido, **el Reglamento europeo sobre obligaciones de servicio público reafirma el sistema concesional como fórmula de competencia real.**

Además, hay que resaltar que **las desregulaciones han conllevado en algunos casos reducciones de oferta** (en EEUU la Guía *Russell* de servicios interestatales

pasó de 860 páginas en 1960 a 260 en 2002) **y la introducción de subvenciones en muchos corredores.** Y como hemos visto en los casos de ejemplo, incluso en este tipo de modelos, siguen existiendo numerosas barreras de entrada y no se ha incrementado el número de operadores.

Por último, cabe tener en cuenta que en la mayor parte de estos países la red ferroviaria tiene una importancia mayor que en España, por lo que el transporte por carretera es únicamente un modo complementario a éste, mientras que en España la carretera es necesariamente el modo vertebrador del territorio que asegura la accesibilidad territorial.



4

Ventajas del modelo concesional español

4. VENTAJAS DEL MODELO CONCESIONAL ESPAÑOL

El modelo español permite alcanzar las mismas ventajas que la desregulación pero, además, ofrece otras ventajas como son un mayor control de la Administración sobre el servicio ofertado, una mayor cohesión territorial, una mayor transparencia e información y la falta de subvenciones en las concesiones de titularidad del Ministerio de Fomento.

Así, a partir de la información recopilada de los casos de estudio anteriores, este capítulo recoge la comparación de los ratios en cada país para algunas de las principales variables que determinan el servicio de transporte por carretera como son el precio, las características de la flota, la calidad del servicio, etc.

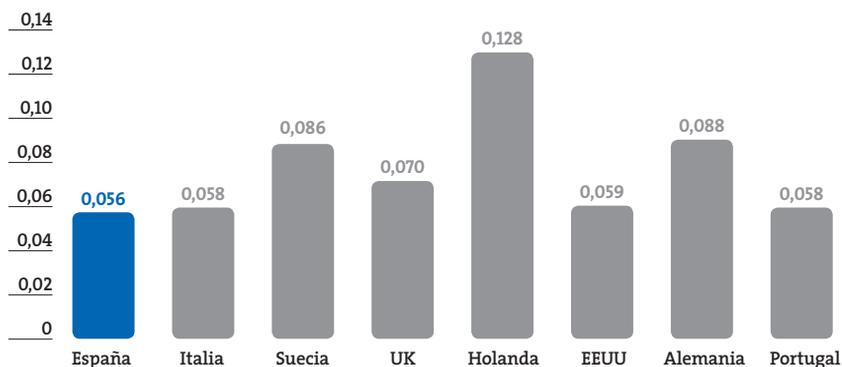
De todo ello se han obtenido una serie de estadísticas (en algún caso fuente de estimaciones) para permitir un análisis comparativo de estas ratios que identifique las ventajas y los ámbitos de mejora del modelo español.

■ Los precios son inferiores a otros países

Aunque se esperase una reducción de precios como consecuencia de la mayor competencia, en la práctica determinadas barreras favorecen la existencia de un operador dominante, lo que ha derivado en el mantenimiento o incluso el incremento de precios (en EEUU, los precios se incrementaron un 50% en el período 1980-2000). Además, las reducciones de precios sólo han tenido lugar en los corredores con mayor demanda y a través de la competencia mediante un modelo *low-cost*.

Por el contrario, en España, donde los precios medios son de 0,052 euros/pasajero-kilómetro, el sistema concesional ha permitido **menores tarifas que en otros países europeos** (a pesar de la introducción de servicios *low-cost* en otros países). Así, en paridad de poder adquisitivo, los precios en países como Reino Unido o Suecia son entre un 25 y 55% superiores a los españoles tal y como se muestra en el Gráfico 21.

GRÁFICO 21. PRECIO MEDIO BILLETE INTERCITY EN PARIDAD DE COMPRA
(euros/viajero-Km)



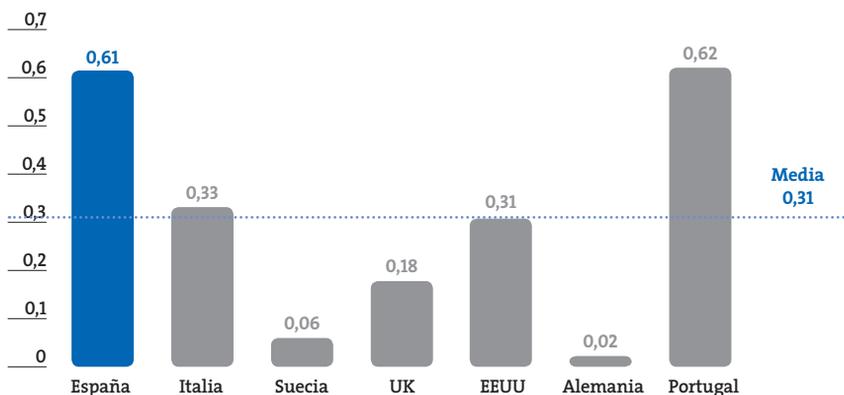
Fuente: Observatorio M² Fomento en España y elaboración propia en otros países (búsqueda de billetes para diferentes relaciones).

■ Se garantiza la accesibilidad a toda la población

En España, donde el servicio ferroviario es menor (en oferta y demanda) que en otros países, los servicios de transporte de pasajeros por carretera se configuran como único modo de asegurar la accesibilidad a todas las regiones, así como la movilidad de toda la población.

Por ello, la red y la oferta de servicios de autobús es mucho más amplia que en otros países, donde el transporte por carretera no tiene el mismo concepto de **servicio público**. En aquellos países donde se ha desregulado el mercado, han tenido lugar reducciones de oferta y de tamaño de la red, y ésta se ha concentrado en los principales corredores. Además, en algunos ejemplos de **desregulación las reducciones de ofertas en áreas más rurales han obligado a la Administración a incorporar subvenciones**: vía subvención directa (como en Suecia) o *Quality Partnership* en servicios de corto recorrido (como en el Reino Unido).

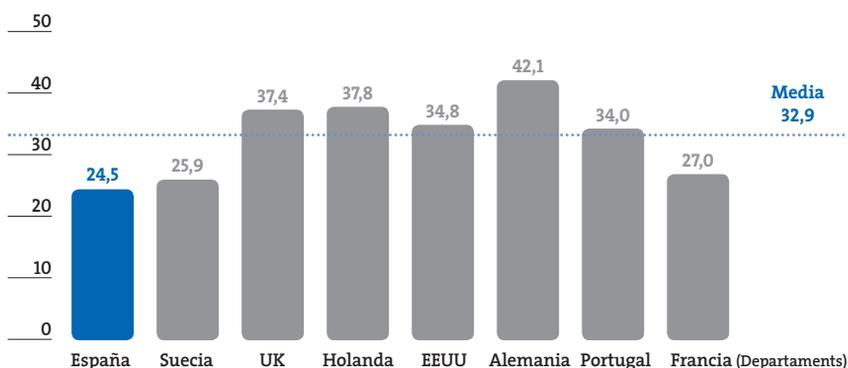
En España, donde el mayor control de la Administración permite asegurar el nivel de oferta en todas las regiones, la accesibilidad a todo el territorio es mayor. La longitud total de las concesiones estatales a finales de 2006 superaba los 82.000 kilómetros, extensión que el modelo concesional ha permitido **crecer en un 7% frente a las reducciones en otros países**.

GRÁFICO 22. VEH-KM OFERTADOS/KM² SUPERFICIE

Fuente: Elaboración propia a partir de diversas fuentes.

■ La red es más amplia y se ofertan más servicios

La red española llega a más destinos que otras: por ejemplo, la red de concesiones del Ministerio de Fomento dispone de 3.864 puntos de venta (o destinos) mientras que *National Express* (que engloba el 75% del mercado británico) tiene algo más de 1.000 destinos.

GRÁFICO 23. OCUPACIÓN MEDIA (pax/veh.)

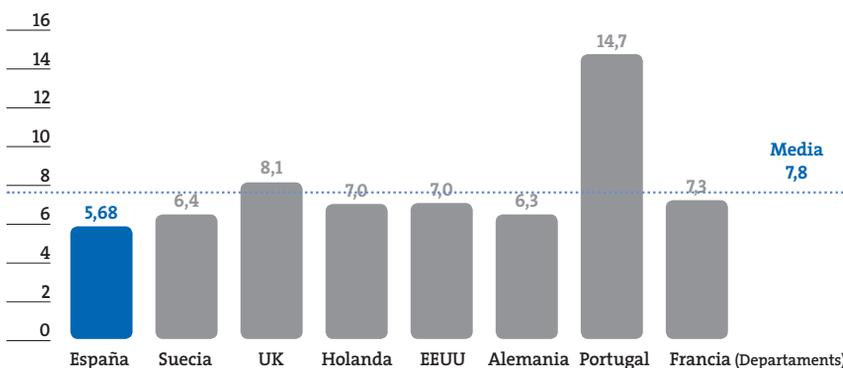
Fuente: elaboración propia a partir de diferentes fuentes.

Pero, además, **oferta un mayor número de vehículos para la demanda existente**, lo que se refleja en unos índices de ocupación inferiores: en España la ocupación media de los vehículos es inferior a 25, mientras que en otros países hay un mayor enfoque hacia maximizar la eficiencia de los servicios y se incrementa a 35-40 personas/vehículo. No se trata de una ratio de productividad, dado que la oferta viene definida por la Administración (y en cualquier momento puede ser modificada dentro de los mínimos concesionales), sino de **un mayor nivel de servicio para el usuario**, que dispone de **más destinos**, a **más horas disponibles** para viajar y con menos plazas por vehículo (mayor confort).

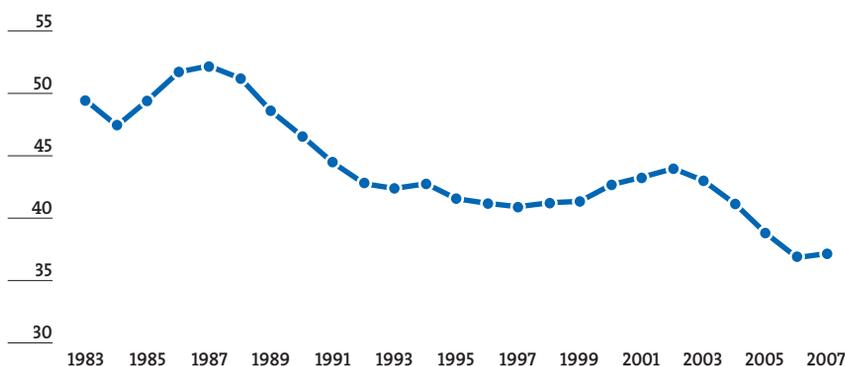
■ La flota es más moderna que en otros países

La flota de vehículos en España es notablemente más moderna que en otros países debido a los requisitos de los concursos y a un mayor control sobre los operadores por parte de la Administración. Así, resulta en menos de 6 años de antigüedad media frente a los casi ocho años en la mayor parte de los países de su entorno. Además, esta flota se sigue renovando; aún cuando no hay datos de la evolución de la edad media para la flota adscrita a las concesiones, los operadores han hecho un esfuerzo en las últimas décadas en renovar el material móvil (la flota de autobuses de más de 11 años de antigüedad española ha pasado en 20 años del 50% a poco más del 35%).

GRÁFICO 24. EDAD MEDIA FLOTA (años)



Fuente: elaboración propia a partir de diferentes fuentes.

GRÁFICO 25. FLOTA CON MÁS DE 11 AÑOS EN ESPAÑA (en porcentaje)

Fuente: DGT, incluye todo el parque de autobuses.

El hecho de disponer de una **flota moderna** redonda en un **servicio de mayor calidad y confort** para los usuarios; así, servicios como *WIFI* a bordo, servicios de alta calidad y otro tipo de avances en tecnología tienen una mayor penetración en España, cuando en otros países se limitan a pruebas “piloto” o servicios aislados.

Del mismo modo, una flota más joven redonda en un **servicio medioambientalmente más sostenible**, debido al mayor grado de penetración de las normas EURO IV y EURO V en los motores disponibles en el mercado.

■ El modelo de servicio es de mayor calidad

Al operar una flota más moderna, los servicios de transporte por carretera en España introducen mejores prestaciones al usuario: *WIFI*, combustibles alternativos, video, *catering*, etc., además de disfrutar de una extensa red de estaciones de autobús. Estas innovaciones, que en otros países aún se restringen a rutas muy puntuales, se enmarcan además en el Plan PLATA (Plan Estratégico para la Innovación y Mejora de Calidad de los Servicios de Autobús).

En los mercados desregulados, por el contrario, o bien hay una situación dominante de un operador, o se ha introducido competencia vía *low-cost* cuyo servicio dista mucho de ofrecer esa calidad (no disponen de servicios de atención al cliente, paran fuera de estaciones, etc.).

Además de un mayor confort en todos los servicios, existen servicios de alta calidad en las principales rutas en España, dando así al usuario una alternativa adicional de mayor confort. Los servicios de alta calidad se caracterizan por un mayor confort: menos plazas (filas de asientos 2+1 y mayor espacio entre asientos), catering, más pantallas de vídeo, butacas de piel, salas VIP en las estaciones, viajes con menos paradas, prensa, *WIFI*, conexión 220V, etc. Sin embargo, en otros países, este concepto está diseñado con un nivel de calidad menor (como en Portugal), no sabe hacer frente al ferrocarril (como en Holanda) o, simplemente, es inexistente.

■ El modelo español facilita una mejor información y transparencia

La **información pública** no es un asunto de menor importancia, ya que **permite un mayor control de la Administración sobre los servicios operados** y, cuando es escasa, constituye una de las principales barreras de entrada al mercado puesta de manifiesto en este documento. En este sentido, en España los titulares de concesiones tienen obligación de facilitar trimestralmente a la Dirección General de Transporte Terrestre un resumen de los servicios prestados al amparo del título concesional; en este resumen debe figurar una amplia información de la oferta, demanda y calidad de los servicios ofertados como, por ejemplo, todas las matrices de origen-destino.

Gran parte de esta información es publicada regularmente en las Memorias del Ministerio de Fomento y los Observatorios de la Carretera, el INE, el Observatorio de Costes, Auditoría de Gestión de los Servicios, etc., por lo que hay una **mayor transparencia en el mercado existente y facilita la concurrencia en los concursos**.

Por el contrario, en seis de los ocho países analizados no hay información clara y transparente del sector: por ejemplo, en Portugal se dejaron de publicar estadísticas en 2003 y las tarifas son fruto de complejas actualizaciones, en países como Reino Unido o Alemania se agregan todos los datos de transporte en autobús (regular y discrecional), en Italia no se publican estadísticas fiables y en otros como Holanda no hay transparencia acerca del Sistema Nacional de Tarifas. Además, en ninguno de los casos analizados se muestra la información con el nivel de detalle acerca de la flota, red, ocupación, formación, calidad, etc. que existe en el mercado español.

TABLA 18. INFORMACIÓN DISPONIBLE SOBRE EL MERCADO

	AGREGAN TODOS LOS SERVICIOS REGULARES	AGREGAN TODOS LOS SERVICIOS	NO HAY ESTADÍSTICAS ACTUALIZADAS/ FIABLES
Reino Unido	●	●	
Francia			
Portugal			●
Italia			●
Alemania	●	●	
Suecia			
Holanda	●	●	
EEUU			●

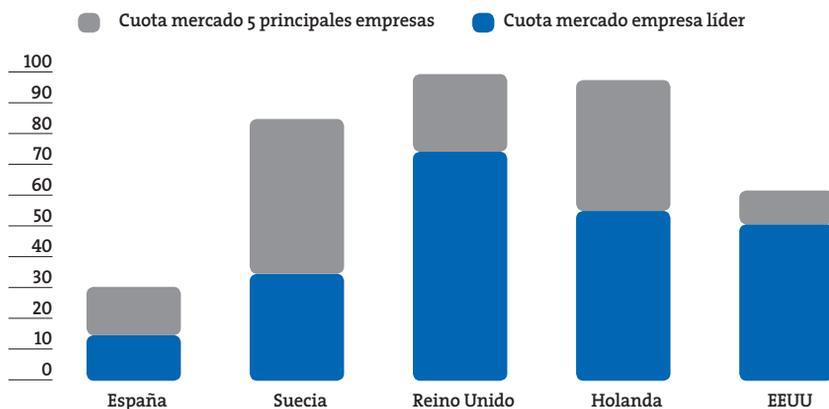
■ La desregulación no ha conseguido incrementar la competencia

Tal y como se ha descrito, **los procesos de desregulación** pretenden incrementar la competencia en el mercado al permitir que dos o más empresas operen en el mismo corredor. Sin embargo, **no han conseguido incrementar la competencia real en el mercado**; en los países que han llevado a cabo procesos de desregulación hace ya más de 10 años sigue habiendo una situación dominante del operador tradicional (*Greyhound* en EEUU o *National Express* en Reino Unido siguen operando una cuota de mercado superior al 50%) al evitar la entrada de otros agentes mediante diferentes estrategias y barreras de entrada.

En España, por el contrario, los concursos suponen la competencia directa de cinco-siete empresas como media, lo cual ha derivado en rebajas en el precio, incrementos de oferta y mejoras de calidad de más de un 10% sobre las condiciones vigentes. Como resultado, en España las cinco principales empresas (que en otros países abarcan la totalidad del mercado) apenas suponen un 30% del mercado existente.

■ La concesión de corredores asegura una mayor accesibilidad

La LOTT tiene una clara vocación de vertebración del territorio de manera que el transporte por carretera asegure la conexión de los municipios allí donde no lleguen otros medios de transporte. Así, durante mucho tiempo se ha solucio-

GRÁFICO 26. CUOTA MERCADO LARGA DISTANCIA (en porcentaje)

Fuente: España Informe DBK 2008. Otros países estimados mediante informes anuales y publicaciones.

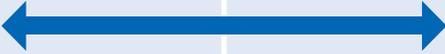
nado la escasa rentabilidad de algunas rutas añadiendo hijuelas a concesiones que sí son rentables.

Este esquema implica que, de un modo u otro, los viajeros de unas rutas están subvencionando a los de otras. En diversas ocasiones, organismos económicos como la CNC lo han criticado por falta de transparencia, pero en realidad supone el **único mecanismo para garantizar la accesibilidad a todo el territorio sin recurrir a subvenciones de la Administración** y, además, permite a todos los ciudadanos una movilidad sin grandes diferencias de coste. Se trata, en definitiva, de **garantizar la cohesión territorial**.

En los ejemplos de desregulación se han reducido los servicios a muchas ciudades y comunidades rurales, lo que ha obligado en algunos países a plantear subvenciones directas a estos servicios: por ejemplo en Suecia el 10% de los servicios de larga distancia están subvencionados, en Reino Unido se establecieron los *Quality Partnership* para asegurar la accesibilidad a áreas rurales y, en otros casos no subvencionados, las tarifas resultantes son muy elevadas.

En definitiva, el modelo de regulación viene determinado por el servicio de transporte que la Administración desea para el transporte de viajeros por carretera. La desregulación del mercado podría implicar una reducción de tarifas sólo en los

GRÁFICO 27. VENTAJAS DE LOS DIFERENTES MODELOS REGULATORIOS

Desregulación	Regulación (Modelo Concesional)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Abaratamiento de tarifas en corredores principales ▪ Introducción de servicios <i>low-cost</i> ▪ Reducción de oferta y accesibilidad ▪ Necesidad de incorporar subvenciones en algunos corredores 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Menor diferencia de tarifas en la red (equilibrio económico por corredores) ▪ Servicios de mayor calidad: mayor control sobre la oferta ▪ Mayor accesibilidad y oferta: favorece el efecto red ▪ A riesgo y ventura
 ¿Qué modelo de servicio queremos?	
Otras variables que no dependen del modelo (o alcanzables por ambos modelos): Tarifa media de la red, innovación, productividad, etc.	

principales corredores, en muchos casos por medio de introducción de servicios *low-cost*, pero probablemente traería consigo una reducción de la oferta al eliminar rutas deficitarias u obligaría a la Administración a incorporar subvenciones en algunos corredores.



5

Retos del sector: ámbitos de mejora del mercado español

5. RETOS DEL SECTOR: ÁMBITOS DE MEJORA DEL MERCADO ESPAÑOL

Tal y como se ha justificado a lo largo de esta publicación, la mayor parte de las ventajas que se atribuyen a los procesos de desregulación son fruto de una mayor competencia que también es alcanzable por vía de los concursos de adjudicación de concesiones.

Sin embargo, consecuencia o no de la existencia de mercados desregulados, en otros países se han producido ciertas innovaciones y tendencias en las que España aún muestra un cierto retraso. Los principales operadores se enfrentan así a una serie de **retos para la modernización del sector** entre los que podemos destacar:

- El desarrollo de sistemas de **yield management**, de modo que por medio de la flexibilización de tarifas se incremente el rendimiento económico y se gestione de un mejor modo la demanda. Así, deben flexibilizarse las tarifas mediante una gama de alternativas de modo que, sin incrementar la tarifa media, se pueda discriminar la tarifa en períodos punta-valle-llano y así poder competir en posicionamiento vía precio con otros productos como el tren o el avión.
- El **desarrollo de alianzas** entre operadores que permita una comercialización más cercana al ciudadano y un mayor desarrollo de los efectos de explotación en red permitiendo atender conjuntamente tráficos superpuestos de concesiones distintas previo acuerdo (código compartido).
- Una mayor **concentración empresarial**, ya en marcha, que permita mayores sinergias, profesionalización y la internacionalización de las empresas españolas del mismo modo que han hecho anteriormente francesas o británicas.

En definitiva, los principales agentes del sector se enfrentan a determinados retos que resolver para la mejora del servicio. Sin embargo, todo ello no repercutirá en una mejora del servicio público ofertado si la política de transportes y el marco regulador no evolucionan hacia una mayor consideración del papel que juega este modo y una mayor flexibilización del marco legal:

- **Políticas de intermodalidad**, facilitando la construcción de estaciones de autobús en aeropuertos, centros intermodales, billetes combinados con otros modos, etc.
- **Carriles bus** en los accesos a las ciudades, de modo que se eliminen los mayores estrangulamientos.

- La **mejora de las estaciones y paradas** de autobús, cuyo estado es permanentemente el aspecto peor valorado en las encuestas de satisfacción de calidad realizadas.
- La **sustitución de los servicios ferroviarios** en tren por nuevos planteamientos de mayor eficiencia basados en el transporte por carretera.
- **Políticas activas de promoción del transporte público** para cumplir con los objetivos de movilidad sostenible:
 - Planes de transporte en las empresas.
 - Campañas de promoción como oportunidad, por ejemplo, para cambiar los hábitos de movilidad de las generaciones más jóvenes a favor del uso del transporte público.
 - Tratamiento fiscal favorable acorde con los menores costes externos (fiscalidad verde).

Además, es necesaria una evolución necesaria del marco regulador para adaptarse a la situación actual del sector. Algunos de los elementos que pueden introducirse son los siguientes:

- **Supresión de límites actuales del ROTT** que impiden a los concesionarios introducir modificaciones de explotación al inicio y final de las concesiones.
- **Mayor flexibilidad** para tramitar cambios de oferta y modificaciones del título concesional que supongan una modernización de las concesiones. En especial, flexibilidad para adaptar la oferta de la carretera en casos concretos de cambios relevantes en el servicio de los competidores.
- **Fórmulas de actualización de tarifas** adaptadas a la realidad, con revisión a principios de año (y no en abril) y cláusulas de revisión extraordinaria cuando los principales costes, como el combustible y la mano de obra, sufren variaciones notables a lo largo del año. En el caso de las concesiones estatales, en el período 2005-2008 los costes por viajero-Km. han crecido a una tasa anual del 5,7 %, mientras la tarifa estándar por viajero-Km. lo ha hecho a una tasa del 4,5%. Además, por la presión regulatoria y competitiva, sobre esa tarifa estándar se aplican descuentos que han crecido en el período un 4%, lo que ha llevado a una reducción anual del 1,2% de la recaudación efectiva.
- Una **mayor integración de los servicios regionales y de larga distancia** que facilite una mayor eficiencia y accesibilidad en áreas de baja densidad de po-

blación; para ello, es necesaria mayor coordinación administrativa y flexibilidad en el modelo regulatorio.

- La red de concesiones española atiende a un diseño antiguo que puede haberse quedado obsoleto: una **revisión del mapa concesional** podría permitir una red más eficiente y homogénea.

Consecuentemente, y sin poner en cuestión el modelo concesional, son necesarias ciertas mejoras en el modelo regulador que permitan una mayor flexibilidad en la operación (modelos tarifarios, modificaciones de oferta necesarias, etc.) para un mejor desarrollo del sector y adaptación a las necesidades actuales, así como la revisión de fórmula de actualización de tarifas. Del mismo modo, es necesario plantear una política de transportes encaminada a una mayor intermodalidad y una mayor inversión en infraestructuras de transporte.

BIBLIOGRAFÍA

- Informe de seguimiento del proceso de renovación de las concesiones estatales de transporte interurbano de viajeros en autobús. Comisión Nacional de la Competencia. 2010.
- Protocolo de apoyo para fijar los criterios de los Concursos de las concesiones de servicios públicos de transporte de viajeros, regulares y de uso General, de competencia del Ministerio de Fomento, 2007.
- Informe sobre la competencia en el transporte interurbano de viajeros en autobús en España. Comisión Nacional de la Competencia, 2009.
- Observatorio del Transporte de Pasajeros por Carretera. M^e Fomento. 2006-2010.
- *National Travel Survey 2007*. UK Department for Transport.
- *Bus Industry Monitor*. Tas Publications and Events, 2007.
- *Public Transport Statistics. Department for Transport, 2007*.
- *Transport Statistics Great Britain*. Department for Transport, 2007.
- *European Transport Conference Proceedings*. D Robbins, Bournemouth University.
- *Traffic Commissioners' Annual Reports 2006-07*. Department for Transport, 2008.
- *DVLA Licensing Data*. Driver and Vehicle Licensing Agency.
- *Competition in the UK express coach market 25 year after deregulation*. Association for European Transport, 2007.
- La transferencia en el transporte de tren regional (TER): resultados mixtos y su evolución. Cuentas corrientes, 2009.
- Resultados y evolución. *Les Echos* (article 01/10/2009).
- *Estudio prospectivo y retrospectivo de los cambios en la sociedad francesa (1950-1930)*. Gubernamental.
- ASF planes a largo plazo de autobús larga distancia. *Les Echos* (article 28/01/2010).
- Los autobuses de larga distancia pronto competirán con la SNCF. *Les Echos* (art. 06/07/2009).
- *Estadísticas de Transporte 2003*. INE Portugal (Instituto Nacional de Estatística).
- *Transporte de Passageiros 1997-2006*. IMTT (Instituto da Mobilidade e dos Transportes Terrestres).
- *Caracterização dos serviços expressos e de alta qualidade, 2005*. DGTT (Direcção Geral dos Transportes Terrestres e Fluviais).
- *Linhas de Orientação Estratégica para o Sector de Transportes Colectivos Rodoviários de Passageiros*. ANTRP (Associação Nacional de Transportadores Rodoviários de Pesados de Passageiros).

- *O Sector dos Transportes na Economia Nacional*. IMTT (Instituto da Mobilidade e dos Transportes Terrestres).
- *Ano 2007 – Sinistralidade Rodoviária*. ANSR (Associação Nacional de Segurança Rodoviária).
- *Verkehr in Zahlen* (Estadísticas Nacionales de Transporte). *Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung & Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung*.
- *National Transport Statistics*. Statistisches Bundesamt 2008.
- *VDV-Statistics*. *Verband Deutscher Verkehrsunternehmen*.
- *Verband Deutscher Omnibusunternehmen*. Asociación de Operadores.
- *National Transport Model*. *Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung & Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung*.
- *Intercity-Busverkehr in Deutschland – Notwendigkeit und Perspektiven einer Liberalisierung*. S. Maertens, Institut für Verkehrswissenschaft. 2008.
- *Vier Jahre Rechtsstreit um einen Linienbus nach Köln*. Frankfurter Allgemeine Zeitung 11/03/2009.
- *Statistik om bussbranchen, 2008 (Statistics for the coach industry)*. The Swedish Bus & Coach Federation (Bussbranchen).
- *Road traffic Injuries 2004, 2005, 2006, 2007 & 2008*. SIKÅ - Swedish Institute for Transport and Communications Analysis.
- *National travel Survey, 2005-2006*. SIKÅ.
- *Long-Distance Bus Services in Europe: Concessions or Free Market?*. OECD & International Transport forum, 2009.
- *Långväga buss 2007 & 2008* SIKÅ.
- *Competitive Tendering in the Netherlands: Central Planning vs. Functional Specifications*. DM Van de Velde, W Veeneman and L Lutje Schipolt (2008).
- *Interliners in the Netherlands: Learning to adapt to a changing operating environment*. Francis Cheung (2007). Association of European Transport and Contributors.
- *The Potential for Regulatory Change in European Bus Markets*. KM Gwilliam, DM Van de Velde (1990). Journal of Transport Economics and Policy.
- *Bottlenecks in the Introduction of Competition in Public Transport in the Netherlands*. Fons Savelberg and Pieter Hilferink (2004) Association of European Transport.
- *Better Public Transport for Europe through Competitive Tendering: A Good Practice Guide*. Hidson, M Muller (2003) ICLEI European Secretariat GmbH, Freigurb.
- *Emerging Competition and Market Domination in Public Transport in the Netherlands*. Baanders, R Lebouille, S Rienstra (2003). Association of European Transport.

- *National Transportation Statistics*. US Department of Transportation, Bureau of Transportation Statistics.
- *The effects of regulatory reform on the US inter-city bus industry. The effects of regulatory reform on the US inter-city bus industry*.
- *The Return of the Intercity Bus: The Decline and Recovery of Scheduled Service to American Cities, 1960 - 2007*. Chaddick Institute for Metropolitan Development.
- *2006 Annual Report: Impacts of the Motorcoach Industry on Society and the Economy*. Nathan Associates.
- *Motorcoach Census 2008*. Nathan Associates.
- *External cost of transport*, INFRA y Karlsruhe University, 2004.
- *Estrategia de España de Movilidad Sostenible*. Ministerio de Medioambiente, 2009.
- *El transporte en España*. CEDEX, 2009.
- *Evolución de los Indicadores Económicos y Sociales del Transporte por Carretera*. Ministerio de Fomento, 2009.
- *Congestión en los corredores de acceso a Madrid*. RACC, 2009.
- *Congestión en los corredores de acceso a Barcelona*. RACC, 2007.
- *Plataformas reservadas en el transporte público de Madrid*. Consorcio de Transportes de Madrid, 2009.
- *Experiencia Española en carriles de alta ocupación*. Pozuela, J, 1997.

