



UNIVERSIDADE
DE VIGO

**ESTUDIO SOBRE EL SECTOR DE TRANSPORTE DE VIAJEROS POR
CARRETERA EN GALICIA DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA
COMPETENCIA**

Organismo: Universidade de Vigo

Equipo:

Fidel Castro Rodríguez

Xulia González Cerdeira

Consuelo Pazó Martínez

Dirección de contacto:

Universidade de Vigo, Facultade de Económicas, Campus Universitario
Lagoas-Marcosende, s/n, 36310-Vigo (Pontevedra).

Tf. 986 812526; email: fcastro@uvigo.es

Diciembre de 2007

Índice

1. Introducción
2. Aspectos generales del sector de transporte de viajeros por carretera
 - 2.1 Tipología del transporte de viajeros por carretera
 - 2.2 Importancia económica del sector y características generales de la oferta
3. Marco normativo del sector de transporte de viajeros por carretera
 - 3.1 Legislación aplicable
 - Regulación estatal
 - Regulaciones autonómicas
 - Regulación específica de Galicia
 - Regulación comunitaria
 - 3.2 Condiciones legales para realizar la actividad
 - 3.3 Normativa referida a concesiones
 - 3.4 Protocolo para fijar los criterios de los concursos de concesión
4. Mercados relevantes
 - 4.1 Sustituibilidad por el lado de la demanda
 - 4.2 Sustituibilidad por el lado de la oferta
5. Análisis del sector en Galicia
 - 5.1 El transporte regular permanente de uso general en Galicia
 - 5.2 Análisis de la oferta utilizando la variable ingresos
 - 5.3 El transporte regular de uso especial: el transporte escolar en Galicia
 - 5.4 Cuotas en términos de ingresos
 - 5.5 Cuotas considerando empresas con y sin concesiones
6. Restricciones a la competencia en el sector
7. Recomendaciones de competencia

Los autores de este trabajo agradecen a la Dirección Xeral de Transportes, adscrita a la Consellería de Política Territorial, Obras Públicas e Transporte, a la Secretaría Xeral de la Consellería de Educación e Ordenación Universitaria (a través de la Subdirección Xeral de Xestión Orzamentaria e de Recursos Educativos Complementarios), y al Consorcio de la Zona Franca de Vigo el acceso a los datos que han hecho posible este trabajo. También agradecen la ayuda prestada por la becaria de colaboración Laura Fernández Caballero.

1. Introducción

En este trabajo se realiza un análisis del sector de transporte de viajeros por carretera en Galicia con el objeto de conocer las principales restricciones a la competencia presentes en el mismo y ofrecer recomendaciones para impulsar dicha competencia.

Para determinar si las empresas tienen los incentivos apropiados para que su comportamiento sea competitivo, es esencial, por una parte, analizar con detalle la regulación actualmente aplicada al sector -en particular, las condiciones legales que permiten el acceso al desarrollo de la actividad- y, por otra parte, determinar el grado de competencia que en aplicación de dichas normas se ha generado en concreto en el sector.

Uno de los objetivos de la amplia modificación de la normativa reguladora del transporte terrestre introducida por la Ley 29/2003 es vigilar el comportamiento de las empresas para evitar que se produzcan comportamientos contrarios a la libre competencia entre los diferentes operadores. La necesaria adaptación del reglamento que desarrolla dicha normativa se recoge en el Real Decreto 1225/2006, en el que explícitamente se establece como objetivo facilitar e incentivar la competencia, eliminando todas las exigencias normativas que, sin ser imprescindibles para la adecuada ordenación del mercado, suponían trabas para ello.

Debe tenerse en cuenta que en el análisis de competencia del sector de transporte de viajeros por carretera es fundamental el estudio de la competencia por el mercado, dado que gran parte de los servicios de transporte de viajeros son ofertados por empresas en régimen de concesión administrativa. Ello implica que la competencia en el mercado estará completamente condicionada por el hecho de que, una vez otorgada la concesión del servicio, la empresa elegida operará en régimen de monopolio regulado. En estas condiciones, una vez en el mercado la situación debe considerarse un problema de regulación, más que de competencia.

Por tanto, este trabajo se centra fundamentalmente en el análisis de las condiciones de acceso al servicio, analizándose tanto las condiciones legales que permiten el desarrollo de la actividad, como otros elementos del mercado de carácter empresarial que condicionan la participación de los diferentes operadores.

En particular, se prestará especial atención a las condiciones que caracterizan a los servicios de transporte permanente de uso regular, por ser el segmento de mercado en el que pueden surgir mayores problemas de competencia. No obstante, a lo largo del trabajo también se analizarán cuestiones referidas a otros segmentos, especialmente al transporte de uso especial (en concreto, el transporte escolar), con gran vinculación con el transporte de uso regular.

Asimismo se tendrá en cuenta el continuo e intenso proceso de fusiones y absorciones entre las empresas que operan en el sector, proceso que se ha acentuado en los últimos años y que ha dado lugar a la aparición de grandes grupos empresariales en un sector tradicionalmente caracterizado por la atomización.

El trabajo se estructura de la siguiente forma. La segunda sección introduce la tipología de los diferentes servicios de transporte por carretera y muestra la importancia del sector en la economía española. La tercera sección revisa el marco normativo básico que regula el sector en los diferentes ámbitos competenciales: estatal, autonómico y europeo. La cuarta discute la definición de los mercados relevantes, tanto desde la perspectiva de la demanda como de la oferta. La quinta sección desarrolla un análisis detallado de la estructura del sector en Galicia y del grado de concentración existente. Finalmente, en las secciones 6 y 7 se resumen las principales restricciones y se exponen algunas recomendaciones de competencia.

2. Aspectos generales del sector de transporte de viajeros por carretera

2.1 Tipología del transporte de viajeros por carretera

De acuerdo con el artículo 62 de la LOTT (Ley de Ordenación del Transporte Terrestre), los transportes de viajeros por carretera se clasifican, según su naturaleza, en *públicos*, aquellos que se prestan por cuenta ajena mediante retribución económica, y *privados*, aquellos que se prestan por cuenta propia, bien sea para satisfacer necesidades particulares, bien como complemento de otras actividades principales realizadas por empresas o establecimientos del mismo sujeto, y directamente vinculados al adecuado desarrollo de dichas actividades.

Los transportes públicos de viajeros por carretera se denominan *regulares*, cuando se efectúan dentro de itinerarios preestablecidos, y con sujeción a calendarios y horarios

prefijados, o *discrecionales*, si se llevan a cabo sin sujeción a itinerario, calendario ni horario preestablecido (LOTT, art. 64).

A su vez, el artículo 67 de la LOTT establece que dentro de los transportes de viajeros de carácter regular puede diferenciarse, dependiendo de su continuidad, entre:

- *Permanentes*, cuando se prestan de forma continuada, para atender necesidades de carácter estable.
- *Temporales*, cuando están dirigidos a atender tráficos de carácter excepcional o coyuntural y de duración temporal limitada, aunque puede darse en los mismos una repetición periódica (ferias, vacaciones y otros similares).

y, dependiendo de su utilización, entre:

- *de uso general*, orientados a satisfacer una demanda general, siendo utilizables por cualquier interesado.
- *de uso especial*, dirigidos a servir exclusivamente a un grupo específico de usuarios tales como escolares, trabajadores, militares o grupos homogéneos.

Por otra parte, atendiendo al ámbito territorial de prestación de cada servicio, el transporte de viajeros por carretera puede ser clasificado en: *urbano o metropolitano*, cuando los servicios se realizan dentro del ámbito de un municipio o área metropolitana; *interurbano autonómico*, cuando los servicios transcurren dentro del territorio de una Comunidad Autónoma; *interurbano estatal*, si el origen y el destino del servicio están localizados en diferentes Comunidades Autónomas; y *transporte internacional*, cuando los servicios comunican cualquier ciudad española con otro país.

Finalmente, dependiendo del tipo de vehículo empleado se puede distinguir entre los servicios de transporte público efectuados empleando *autobuses o autocares* –vehículos automóviles especialmente acondicionados para el transporte de viajeros, y, en su caso, equipajes o encargos, con una capacidad superior a 9 plazas incluida la del conductor- y los servicios proporcionados por *vehículos de turismo* -vehículos automóviles distintos de las motocicletas concebidos y contruidos para el transporte de personas con una capacidad igual o inferior a nueve plazas incluida la del conductor (art. 47 del Reglamento de Ordenación del Transporte Terrestre (ROTT)).

En este informe se analiza el sector de transporte de viajeros por carretera en Galicia centrándose en el *transporte público interurbano en autobús* dentro de la Comunidad

Autónoma, no tratándose el transporte público urbano ni el interurbano realizado en vehículos de turismo (taxis) los cuales, por sus características técnicas y legales, requerirían un análisis específico.

2.2 Importancia económica del sector de transporte y características generales de la oferta.

El Ministerio de Fomento elabora periódicamente estudios sobre la evolución de los indicadores económicos y sociales del sector del transporte por carretera, en los que se incorpora un estudio de la importancia del sector de transportes dentro de la economía española.

De acuerdo con el estudio de noviembre de 2006, en España, el sector de transporte generó en el año 2001 el 6,2% del Valor Añadido Bruto (VAB) de la economía y más del 5,7% del Producto Interior Bruto (PIB), a precios corrientes. A su vez, el “*transporte por carretera y tubería*” -epígrafe en el que está incluido el transporte de viajeros por carretera- supuso el 3,7% del VAB y el 3,3% del PIB, pues este tipo de transporte representa el 58,2% del total del sector de transporte (véase el cuadro 1).

Cuadro 1. Valor Añadido Bruto de los distintos tipos de transporte (2001).

Tipo de transporte	VAB, año 2001 (millones de euros a precios corrientes)
Ferrocarril	1.609
Carretera y tubería	21.648
Marítimo	1.084
Aéreo y espacial	3.601
Actividades anexas a los transportes	9.080
Total de transportes	37.022

Fuente: Evolución de los indicadores económicos y sociales del transporte por carretera. Ministerio de Fomento (2006)

El mismo informe, utilizando datos de la encuesta anual de servicios del INE, señala que dentro del transporte por carretera, las mercancías son las grandes protagonistas representando en el año 1999 el 72,6% del VAB al coste de los factores generado por los transportes de carretera, frente al 27,4% del transporte de viajeros. Además, se

apunta que el transporte urbano e interurbano en autobús representa el 67,2% del total del transporte de viajeros, frente al 32,8% del transporte por taxi.

No obstante, estas cifras subestiman el peso económico real del sector, puesto que se refieren exclusivamente al transporte público, sin tener en cuenta el transporte privado realizado por cuenta propia por los ciudadanos y por las empresas cuya actividad principal no es el transporte. Además, es evidente que éste es un sector estratégico, dado que más allá de su aportación directa al PIB resulta esencial para el adecuado funcionamiento de los restantes sectores productivos.

En cuanto a las características de las empresas que ofertan servicios de transporte de viajeros por carretera, debe señalarse que este sector se ha venido caracterizando por tratarse de un sector empresarial muy atomizado. Así, según datos del Ministerio de Fomento, a 1 de enero de 2006 había 3.958 empresas en España con autobuses autorizados para el servicio público de transporte de viajeros.

Sin embargo, el sector está experimentando un proceso de transformación derivado del interés por la entrada en el sector de grandes empresas ligadas a la construcción y a la promoción inmobiliaria, así como de grandes grupos financieros y de inversión. La atracción de estos grandes grupos hacia el sector de transporte de viajeros parece estar claramente relacionada con el hecho de que las empresas de transporte, una vez obtenida la concesión, exploten sus negocios en régimen de exclusiva y ello probablemente les permita obtener beneficios extraordinarios persistentemente, dada la imposibilidad de incorporación de nuevos competidores.

Como ejemplos de los procesos de fusiones y adquisiciones que se han hecho frecuentes en el sector señalar la adquisición en el año 2000 de Etnacar por parte del grupo Alianza Bus, S. A. (participada por Alsa 75%, Argentaria 10%, Dragados 15%); la entrada de grandes grupos extranjeros como la británica National Express Group mediante la adquisición de empresas españolas como Alsa; o la pretensión actual (recientemente autorizada por la Comisión Nacional de la Competencia) de adquirir Continental Auto -el segundo operador en el transporte regular de viajeros por carretera en el mercado español- por parte de National Express Group.

En Galicia, el principal grupo empresarial en el sector, Monbus, ha mantenido una actitud de constante incorporación de nuevas empresas desde que comenzó su actividad

den 1972. Así, la primera incorporación se realizó en 1979 y fue seguida de otras muchas que se efectuaron a lo largo de los años 90, para culminar en los años 1999, 2000 y 2002 con la adquisición de 10 empresas, dos de ellas entre los primeros tres operadores a nivel gallego, como se mostrará más adelante.

Ante este nuevo escenario no cabe esperar una actitud pasiva por parte de las pequeñas empresas. Lo más probable es que muchas de ellas sean vendidas a alguno de los grandes grupos que se están configurando o bien pasen a integrarse en alguno de ellos. En caso contrario, probablemente no estarán en condiciones de competir con los grandes grupos por las concesiones de transporte regular que serán objeto de concurso próximamente, dado que muchas de ellas se encuentran en situación de prórroga.

Otro efecto de este proceso de fusiones y adquisiciones es cierto cambio en las propias características del servicio que se presta. En particular, la tendencia a ofrecer productos cada vez más integrados y complementarios como la venta de billetes por teléfono, por internet, mediante agencias de viajes, o la fidelización de los clientes mediante técnicas comerciales como la de “tarjeta cliente” con descuentos, o la utilización conjunta de billetes combinados, ...

3. Marco normativo del sector de transporte de viajeros por carretera

El sector de transporte de viajeros por carretera está sometido a una regulación extensa y de diferente ámbito. La regulación principal es de carácter estatal, pero la sujeción a las normas de la Unión Europea, por un lado, y el proceso de transferencia de competencias del Estado a las CC.AA., por otro, exige la revisión de la normativa reguladora de ámbito comunitario, así como de la regulaciones específicas desarrolladas a nivel de Comunidad Autónoma.

A continuación, se presentan brevemente las diferentes normativas aplicables. Seguidamente se comentan los requisitos que deben cumplirse para realizar la actividad y finalmente se describen en detalle los principales aspectos reguladores de las concesiones de transporte regular de uso general. Por último se discutirá el protocolo para fijar los criterios de los concursos concesionales firmado en marzo de 2007 por el Ministerio de Fomento y distintas asociaciones empresariales y sindicales.

3.1 Legislación aplicable

Regulación estatal

El marco regulador del transporte de viajeros por carretera en España está integrado por la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación del Transporte Terrestre (LOTT)¹, desarrollada por el Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, que aprueba el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres (ROTT)².

Las últimas modificaciones del marco regulador del transporte de viajeros en España se han introducido con la Ley 29/2003, sobre mejora de las condiciones de competencia y seguridad en el mercado de transporte por carretera, que modifica la LOTT, y el Real Decreto 1225/2006, que modifica el ROTT para adaptarlo a la nueva redacción de la LOTT.

La ley establece como marco de actuación para la prestación de los servicios de transporte terrestre de viajeros la libre competencia (art. 49 LOTT), si bien faculta a la Administración para intervenir en el mercado en caso de que sea necesario, tanto por razones de eficiencia (desequilibrios entre oferta y demanda, dimensionamiento idóneo de la capacidad de las empresas,...), como para garantizar la satisfacción de las necesidades de la comunidad en el caso de servicios cuya oferta o continuidad no estuviesen garantizados en una situación de libre competencia. Así, la ley considera que existe fundamento para atribuir al *transporte regular permanente de uso general* el carácter de servicio público de titularidad de la Administración (art.69 LOTT), cuya prestación se realizará, como regla general, en régimen de gestión indirecta mediante concesión administrativa (art. 71 LOTT).

Las concesiones suponen el derecho de explotación en exclusiva (art. 72) 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.

¹ Modificada parcialmente por la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, el Real Decreto Ley 4/2000 de 23 de junio, la Ley 14/2000 de 29 de diciembre, la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, y la Ley 29/2003, de 8 de octubre, sobre mejora de las condiciones de competencia y seguridad en el mercado de transportes por carretera.

² Modificado parcialmente por el Real Decreto 858/1994, de 29 de abril, el Real Decreto 1772/1994, de 5 de agosto, el Real Decreto 1136/1997, de 11 de julio, y el Real Decreto 1225/2006, de 27 de octubre.

En cuanto a los servicios de *transporte regular temporales y de uso especial* la LOTT determina que únicamente podrán prestarse por las personas que obtengan la correspondiente autorización administrativa especial para la realización de los mismos (art. 88.3 y 89.1).

Como se mostrará posteriormente, la ley regula en detalle las condiciones en las que habrá de producirse la *competencia por el mercado* para la prestación de los servicios de transporte regular, servicios para los que la competencia dentro del mercado está muy limitada (sólo en algunos casos los usuarios podrían optar por otros modos de transporte alternativos).

Por lo que respecta a los servicios de *transporte discrecional* de viajeros por carretera, éstos se pueden ofrecer en un marco de libre competencia, ya que en este segmento no se presentan ni problemas de fallos de mercado ni problemas de equidad, por lo que se les atribuye el carácter de titularidad privada. Así, en 1998 se liberaliza totalmente el sector -en gran medida como consecuencia de la dinámica generada por la aplicación de las normas de la Comisión Europea para los transportes internacionales de viajeros- eliminándose los contingentes en materia de autorizaciones, lo que supuso la apertura total del acceso al mercado, y liberalizándose las tarifas. Esto significa que este servicio puede ser prestado en régimen de libre competencia por cualquier empresa que previamente haya obtenido la correspondiente autorización administrativa para ejercer la actividad.

Regulaciones autonómicas

Los artículos 148 y 149 de la Constitución Española son los dos preceptos básicos que contienen los fundamentos de la regulación de nuestro sistema de reparto y distribución de competencias entre los distintos entes territoriales. Así, el art. 148.1 de la Constitución señala que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en los ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma y, en los mismos términos, en el transporte desarrollado por carretera o por cable. Con la Ley Orgánica 5/1987, de 30 de julio, de Delegación de Facultades del Estado en las Comunidades Autónomas en relación con los transportes por carretera y por cable, se procedió a la delegación de facultades en dichas materias. Por su parte, el art. 149.1 establece que el Estado tiene competencia exclusiva sobre los

ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma.

La LOTT en sus artículos 5 al 8 regula el régimen de competencia y la coordinación con las CCAA. En particular, al artículo 5.2 señala que la Administración del Estado deberá promover la coordinación de sus competencias con las de las CC.AA. y las Entidades Locales, estableciendo convenios y fórmulas de cooperación que resulten precisas: para el establecimiento y mantenimiento de un sistema de transporte común en todo el Estado; para satisfacer las necesidades de la comunidad con máximo grado de eficacia y el mínimo coste social; y para mantener la unidad de mercado en todo el territorio español.

Aunque en el ámbito en que gozan de competencia exclusiva absoluta (transportes que discurren íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma), las CCAA pueden establecer normas propias que regulen cuestiones básicas del transporte, muchas de ellas se han limitado a introducir normas referidas casi exclusivamente a cuestiones de gestión o ejecución material de la legislación estatal (actualización de tarifas, prórrogas de concesiones,...). La Comisión Nacional de la Competencia en su informe C106/07, de septiembre de 2007, señala que sólo Cataluña, País Vasco, La Rioja, Canarias, Castilla-La Mancha y Aragón han regulado mediante leyes propias tanto el transporte interurbano de ámbito autonómico como el urbano y/o metropolitano. Otras como Galicia, Andalucía, Navarra, Valencia, Madrid y Castilla-León sólo han regulado por ley el transporte urbano y/o metropolitano. Las restantes, no tienen legislación propia y se rigen directamente por la LOTT.

Regulación específica de Galicia

El transporte interurbano de viajeros por carretera en Galicia está regulado fundamentalmente por la LOTT y el ROTT, aunque existen algunas normas de ámbito autonómico referidas a la actualización de tarifas, en particular la Orden de 4 de abril de 2002 que establece un sistema de actualización de tarifas de los servicios de transporte regular permanentes de uso general vinculado al Índice de precios al Consumo. Además, existe una normativa autonómica propia (Lei 6/1996 de 9 de xullo) regulando la coordinación entre servicios de transporte urbano e interurbano, base del recientemente creado Plan de Transporte Metropolitano de Galicia.

Adicionalmente, se han introducido diferentes normas relativas al transporte escolar, cuya relevancia en la comunidad gallega es bien conocida. Así, debe destacarse el Decreto 160/1988, de 9 de junio, que regula la prestación de los servicios de transporte escolar y de obreros, en el que se señala que en el curso 79/80 el presupuesto dedicado a financiar el transporte escolar en Galicia suponía el 29% del de España.

El artículo 89.2 de la LOTT establece que reglamentariamente (antiguo artículo 108 del ROTT) se determinarán las circunstancias en las que no procederá autorizar el establecimiento de un servicio de uso especial, por existir uno de uso general coincidente que puede atender las necesidades de los usuarios (fundamentalmente cuando exista débil tráfico, baja rentabilidad o carácter rural), así como las condiciones en las que el transporte regular debe efectuar el transporte especial del que se trate.

El Decreto 160/1988 de la Consellería de Ordenación del Territorio e Obras Públicas de la Xunta de Galicia estimó que las circunstancias orográficas y sociológicas de Galicia hacían que la práctica totalidad de las concesiones de servicios de transporte permanente de uso general participasen, en mayor o menor grado de las características recogidas en el artículo 89.2 de la LOTT. De modo que se consideró conveniente extender el derecho de preferencia en el transporte escolar a todas las concesiones regulares de uso general, con la excepción de las que ofertaban los servicios que confluían en grandes ciudades o comunicaban éstas.

Sin embargo, en el Real Decreto 1225/2006 del Ministerio de Fomento de modificación del ROTT se desligan los regímenes de prestación de servicios regulares de uso general de los de uso especial, derogándose el antiguo artículo 108 que determinaba bajo que condiciones concretas existía preferencia en la prestación de servicios de uso especial por parte de las empresas titulares de servicios regulares permanentes de uso general.

En este informe se analiza en detalle la relevancia actual del transporte escolar en Galicia.

Debe señalarse que en Galicia está prevista la discusión y aprobación a lo largo del año 2008 de una nueva ley que regulará el transporte público de viajeros dentro de la Comunidad Autónoma gallega. Como medidas de fomento de la competencia se plantea

que la duración máxima de las concesiones sea de 10 años (prorrogables por otros 5), en consonancia con la normativa comunitaria recientemente aprobada.

Regulación comunitaria

El Reglamento (CE) nº 1370/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo aprobado el 23 de octubre de 2007, por el que se derogan los Reglamentos (CEE) nº 1191/69 y (CEE) nº 1110/70 del Consejo, establece las directrices generales de la Comisión Europea para la regulación de los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera.

Tal y como se establece en los considerandos iniciales, con este Reglamento la Comisión trata de cumplir los objetivos principales del Libro Blanco sobre transportes que son "...garantizar servicios de transportes de viajeros seguros, eficaces y de calidad mediante una competencia regulada que asegure asimismo la transparencia y las buenas prestaciones de los servicios públicos de transportes de viajeros...".

El Reglamento define en su artículo 4 el contenido obligatorio de los contratos de servicio público. En particular: las obligaciones de servicio público que el operador debe ejecutar; los parámetros sobre cuya base ha de calcularse toda ventaja (especialmente de carácter financiero) concedida directa o indirectamente por una autoridad pública mediante recursos públicos durante el periodo de ejecución de una obligación de servicio público; la naturaleza y el alcance de cualesquiera derechos exclusivos; las modalidades de distribución de los ingresos derivados de la venta de los títulos de transporte.

Por otra parte, el Reglamento señala que los contratos de servicio público se adjudicarán de acuerdo con las normas establecidas en dicho Reglamento. Sin embargo, en el caso de contratos de servicio o contratos de servicio público que no adopten la forma de contratos de concesión se adjudicarán de acuerdo con los procedimientos de adjudicación de contratos establecidos en las Directivas 2004/17/CE (para los sectores de agua, energía, transportes y servicios postales) y 2004/18/CE (para los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios).

Merece ser destacado el apartado 3 del artículo 4 en el que se establece que la duración de los contratos de servicio público será limitada y no podrá superar diez años

para los servicios de autobús. No obstante, abre la posibilidad de ampliar esta duración por un periodo igual a la mitad del período original -es decir, hasta 15 años en el caso de servicios cuyo periodo inicial sea el máximo- cuando la amortización de los activos lo haga necesario, estando obligado el operador a justificar esta necesidad.

Finalmente, en sus disposiciones transitorias el Reglamento permite plazos concesionales más largos para algunos contratos otorgados previamente a su entrada en vigor, pero siempre sometidos a una serie de limitaciones en función del procedimiento y año de adjudicación.

3.2 Condiciones legales para realizar la actividad de transportes de viajeros

A continuación se comentarán en detalle los requisitos básicos necesarios para ejercer la actividad pues suponen una barrera legal para la entrada de empresas en el sector.

El art. 41.1 del ROTT establece que para la realización de transporte de mercancías o viajeros por carretera, tanto público como privado, así como las actividades auxiliares y complementarias del transporte, será necesaria la obtención del correspondiente título administrativo habilitante para el mismo. Es decir, para ofertar servicios de transporte es preciso, en primer lugar, obtener la correspondiente autorización administrativa para ejercer la actividad.

El otorgamiento de la autorización requiere el cumplimiento de determinados requisitos, algunos generales, para todos los casos, otros específicos, en función del tipo concreto de transporte (arts. 48.1 LOTT y 42 ROTT). En concreto, los requisitos son:

- *Personales*: el solicitante de la autorización ha de ser una persona física o jurídica bajo forma de sociedad mercantil, sociedad anónima laboral o cooperativa de trabajo asociado (art 42.1 a) ROTT).
- *Nacionalidad*: se ha de tener la nacionalidad española o la de un Estado de la Unión Europea, aunque también puede otorgarse a los nacionales de otros Estados a los que, en virtud de lo dispuesto en Tratados o Convenios internacionales suscritos por España, no sea exigible el citado requisito de la nacionalidad (art. 42.1 a) LOTT).

- *Capacitación profesional*: el solicitante debe estar en posesión de los conocimientos mínimos necesarios para el ejercicio de la actividad de transportista, que reglamentariamente se determinen (art. 43 LOTT).
- *Honorabilidad*: se requiere inexistencia de condena por delito doloso con pena igual o superior a 6 meses, mientras dure la responsabilidad penal; inexistencia de pena de inhabilitación o suspensión -salvo que se hubiere impuesto como accesoria y la profesión de transportista no tuviere relación directa con el delito-; ausencia de infracciones muy graves en materia de transportes públicos; e inexistencia de incumplimiento muy grave y reiterado de las normas fiscales, laborales, de Seguridad Social, seguridad vial o medio ambiente (arts. 44 LOTT y 37 ROTT).
- *Capacidad económica*: se exige disponer de recursos financieros y medios materiales necesarios para la puesta en marcha y adecuada gestión de la actividad de que se trate en los términos que reglamentariamente se determinen. Según el art. 40.2 ROTT, las empresas que realicen transporte de viajeros deberán disponer de un capital desembolsado y de reservas de, al menos, 9.000 euros cuando utilicen un solo vehículo, a los que se añadirán 5.000 euros más por vehículo adicional.

Los títulos habilitantes tendrán la forma de autorización administrativa (art. 41.5 ROTT), pero en el caso de los transportes públicos regulares permanentes de uso general, el título habilitante para la gestión de los mismos será, en principio, la concesión (si bien podrán utilizarse igualmente, cualquiera de las demás formas de gestión indirecta prevista en la legislación de contratación administrativa, cuando así lo decida el órgano competente por razones de interés público).

Las personas que obtengan cualquiera de los títulos habilitantes precisos para el desarrollo de la actividad de transporte por carretera deberán estar inscritas en el Registro General de Transportistas y de Empresas de Actividades Auxiliares y Complementarias del Transporte que existe en el Ministerio de Fomento (art. 53 LOTT).

3.3 Normativa referida a las concesiones

Seguidamente, por su importancia para la competencia se resumen las normas más relevantes en materia de regulación de las concesiones de transporte regular permanente de uso general.

Otorgamiento de las concesiones

La prestación de los servicios de transporte regular permanente de viajeros de uso general se realizará como regla general³ por la empresa a la que se atribuya la correspondiente concesión para su explotación, la cuál realizará la misma a su riesgo y ventura (art. 66.1 ROTT).

Las concesiones se otorgan por el procedimiento de concurso (art. 73 LOTT, art. 68 ROTT) en el cual el correspondiente pliego de condiciones 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 distinguirse (art. 69 ROTT) entre condiciones *esenciales*, que deben ser respetadas por las ofertas, sin poder introducir variaciones en las mismas (tráficos, itinerarios, plazo concesional); condiciones *mínimas*, que pueden ser mejoradas por las distintas ofertas (número de vehículos, número de plazas, calendario y número de expediciones, características de los vehículos); y condiciones de *carácter orientativo* que pueden ser modificadas libremente por los licitadores (tarifas, horarios, plazos de amortización,...).

La empresa a la que se le otorgue la concesión deberá cumplir las condiciones establecidas en el título concesional, que recogerá las establecidas en el pliego de condiciones con las modificaciones ofrecidas por el adjudicatario aceptadas por la Administración (art. 75 LOTT).

³ Excepcionalmente se procederá la gestión pública directa del servicio, sin la realización del correspondiente concurso, cuando la gestión indirecta resulte inadecuada al carácter o naturaleza del mismo, o sea incapaz de satisfacer los objetivos económicos o sociales que se pretendan o cuando venga reclamada por motivos de interés público concreto o de carácter económico-social (art. 66.2 ROTT).

El artículo 74 de la LOTT establece que en la resolución del concurso deben establecerse criterios de valoración específicos y que en el caso de que el anterior concesionario obtuviese similar valoración que la oferta presentada por otra u otras empresas tendrá preferencia sobre ellas.

Modificaciones de las concesiones

Aunque 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, el Real Decreto 1225/2006 de modificación del ROTT refuerza la excepcionalidad en la modificación de las condiciones contractuales (véase art. 77 a 80, art. 82 y 83).

En cuanto a la actualización de las tarifas, el art. 87 ROTT señala, en el segundo trimestre de cada año, la administración revisará con carácter general las tarifas aplicadas en cada concesión en base a la evolución del Índice de Precios al Consumo y del número de viajeros-kilómetro.

Unificación y transmisión de concesiones

La Administración está habilitada para acordar la unificación de servicios que hayan sido objeto de concesiones independientes, cuando existan razones objetivas de interés público que lo justifiquen. Los servicios unificados se considerarán prestados al amparo de una nueva concesión. (art. 81 LOTT). Los artículos 92 y 93 de la ROTT recogen las normas básicas que regulan la unificación de concesiones.

Por su parte, el art. 52.1 LOTT reconoce, con carácter general, que cualesquiera títulos administrativos habilitantes para el ejercicio de la actividad de transporte público de viajeros por carretera pueden ser objeto de transmisión, si bien exige para ello que concurren determinadas circunstancias y que la Administración se muestre conforme con la transmisión. Y el art. 94 ROTT especifica los requisitos necesarios para la transmisión de las concesiones (entre otras, salvo circunstancias excepcionales, deben haber transcurrido al menos tres años desde la formalización del título concesional y deben faltar más de dos para la finalización del plazo de la concesión).

Extinción y renovación de las concesiones

El art. 95.1 de la ROTT recoge los diferentes motivos por los que puede extinguirse una concesión: finalización del plazo concesional, pérdida de la concesión por sanción, muerte del empresario, supresión del servicio por razones de interés público, renuncia del concesionario, unificación con otras concesiones,...

Respecto a la duración máxima de las concesiones el art. 72.3 de la LOTT establece que no puede ser inferior a seis años ni superior a quince.

El art. 95.2 señala que, cuando no existan razones que aconsejen la supresión de los servicios prestados a través de la concesión, la administración podrá convocar un nuevo concurso. Por su parte, el art. 97.3 señala que cuando finalice el plazo concesional sin que haya concluido el procedimiento tendente a determinar la subsiguiente prestación del servicio, el concesionario prolongará su gestión hasta la finalización de dicho procedimiento, sin que en ningún caso esté obligado a continuarla por un período superior a doce meses.

3.4 Protocolo para fijar los criterios de los concursos concesionales.

En marzo de 2007 la Secretaría General de Transportes del Ministerio de Fomento, junto con diferentes organizaciones empresariales y sindicales, así como representantes de los consumidores, firmaron un 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.

Sus principales características son las siguientes:

1. Se señala la necesidad de recabar información previamente al vencimiento de las concesiones (datos de explotación, viajeros-kilómetro,...).
2. Se señalan plazos de concesión entre 8 y 10 años, pudiéndose llegar a 12 años sólo en concesiones de menos de 6 millones de viajeros-kilómetro. Estos plazos van en la dirección de la propuesta del Reglamento de la Comisión Europea que sugiere un máximo de 10, y sólo en casos de necesidad de amortización de inversiones llegar a 15 años.

3. Se propone incorporar como criterio de valoración que los licitadores propongan la absorción del personal del antiguo concesionario.
4. Se propone valorar incrementos sobre las expediciones ordinarias autorizadas (medidas en vehículos-kilómetro) hasta determinados máximos.
5. Se señalan antigüedades máximas de los vehículos a valorar en función de los viajeros-kilómetro.
6. Se propone un procedimiento para posibilitar que los vehículos de la anterior concesión que reúnan ciertos requisitos cumplan su vida útil adscritos a la nueva concesión.
7. Se propone que se valoren las estaciones de servicios y otras instalaciones de las empresas licitadoras.
8. Se establece un procedimiento para el cálculo de la tarifa de licitación en cada concesión en base a las tarifas establecidas en concesiones similares en términos de viajeros-kilómetro. Sobre la tarifa de licitación las empresas podrán ofrecer mejoras que serán valoradas dentro de determinados límites.
9. Los tráficos medios anuales se determinarán a partir de la media anual de viajeros-kilómetro de la concesión vencida de los últimos cinco años.
10. Podrán presentarse a los concursos las empresas inscritas en el Registro Oficial de Empresas Calificadas que reúnan los requisitos legales para hacerlo (art. 42 ROTT). Además, se señala que podrán presentarse de forma conjunta varias empresas haciendo una única oferta, con el compromiso de constituir una persona jurídica de las establecidas en el art. 42.1 a) del ROTT en caso de adjudicársele la concesión. En el caso de agrupación de empresas se indicará la participación de cada una de ellas en la futura sociedad. Por otra parte, no podrán presentar ofertas dos personas jurídicas distintas cuando una sea titular de más del 50% de la otra, o cuando una misma persona (física o jurídica) sea titular de más del 50% del capital de ambas.
11. Entre los criterios de solvencia técnica y profesional que los licitadores habrán de acreditar se encuentran: la acreditación de una experiencia de 5

años como mínimo en la prestación de, al menos, un servicio de transporte regular, de uso especial o de uso general, que requiera la utilización de un número de autobuses igual o superior al 50% de los que habrán de quedar adscritos a la concesión según establezca el pliego; la acreditación de la propiedad de un número de autobuses que deberá ser como mínimo del 50% de los que habrán de quedar adscritos a la concesión. En el caso de agrupación de empresas es suficiente que los criterios anteriores se cumplan para alguna de las empresas con participación superior al 25% en la agrupación.

12. Se obliga a que los vehículos nuevos estén adaptados para permitir el acceso a las personas con discapacidad.
13. Para cada uno de los componentes de la oferta, el protocolo señala el número máximo de puntos que se le otorgará para valorar la propuesta presentada por cada una de las empresas.
14. Entre otras cuestiones se señala que el Ministerio de Fomento podrá determinar la obligación de rotular los vehículos con la marca corporativa.

Este protocolo trata de establecer criterios objetivos y transparentes para la resolución de los concursos de adjudicación de nuevas concesiones. Sin embargo, entre los criterios de solvencia técnica y profesional se mantienen algunos, ya presentes en anteriores pliegos de concesiones estatales, que limitan la posibilidad de participar en los concursos a las empresas no implicadas previamente en este tipo de transporte, y la posibilidad de optar a los grandes concursos (en número de autobuses necesarios) a las empresas que hayan tenido concesiones de menor rango.

4. Mercados relevantes

Todo análisis que trate de identificar la posible presencia de problemas de competencia requiere, en primer lugar, identificar los límites del mercado objeto de atención. Así, la definición del **mercado relevante** es crucial a la hora de realizar cualquier análisis de competencia pues condiciona el valor adoptado por los indicadores habitualmente utilizados para analizar la estructura del mercado (en particular, las

cuotas de mercado) y, por consiguiente, condiciona las decisiones adoptadas por las autoridades de competencia.

La delimitación del mercado relevante requiere, por una parte, analizar la sustituibilidad del producto cuyo mercado se está analizando, tanto desde el lado de la demanda como desde el de la oferta (mercado de producto). Por otra, es también imprescindible determinar los límites geográficos del mercado (mercado geográfico) objeto de estudio.

A continuación se discutirá, en primer lugar, la sustituibilidad de los distintos tipos de servicios de transporte desde la perspectiva de los consumidores. Posteriormente, se estudiará la sustituibilidad por el lado de la oferta. En ambos casos se tendrá en cuenta la delimitación geográfica del mercado relevante.

Los tres tipos de servicio de transporte que serán objeto de atención son el transporte interurbano regular de uso general, el transporte interurbano regular de uso especial y el transporte discrecional.

4.1 Sustituibilidad por el lado de la demanda

Transporte interurbano regular permanente de uso general

Cuando un viajero desea desplazarse, en principio, cuenta con distintas alternativas a su alcance. Aunque el servicio de transporte regular de uso general que oferte la ruta deseada se enfrente, desde la perspectiva de la demanda, a escasa o nula sustituibilidad por parte de los servicios regulares correspondientes a otras rutas diferentes, o por parte de los servicios de transporte regular discrecional, para determinadas rutas pueden existir medios de transporte alternativos (avión, tren, taxi).

Sin embargo, en el transporte interurbano no parece existir con carácter general una sustituibilidad plena entre los distintos modos de transporte. Por lo que respecta al avión, la menor extensión de la red de infraestructuras aeroportuarias y el mayor precio de las tarifas aéreas dificulta, cuando no imposibilita, la sustituibilidad. Así, a los efectos del tipo de transporte objeto de estudio en este trabajo -el transporte interurbano

de ámbito autonómico en Galicia- el avión no es un modo de transporte alternativo al autobús dado que no existen conexiones aéreas dentro de la Comunidad Autónoma.

La red ferroviaria es más extensa que la aeroportuaria, pero tampoco puede equipararse con la red de carreteras. Incluso en las rutas donde existe infraestructura ferroviaria, la sustituibilidad real entre tren y autobús está muy condicionada por variables como el precio, las frecuencias y la rapidez del desplazamiento, que en muchos casos proporcionan una ventaja competitiva al autobús. En Galicia sólo en la ruta que une las principales ciudades de la franja atlántica (Vigo-Pontevedra-Santiago de Compostela-A Coruña) puede considerarse que existe cierta sustituibilidad entre el tren y el autobús, sobre todo en los desplazamientos que se realizan entre ciudades próximas.

Por último, la sustituibilidad entre el autobús y el taxi en rutas interurbanas está también muy limitada por las importantes diferencias de precios entre ambos modos de transporte.

De hecho, el Tribunal de Defensa de la Competencia en su informe relativo a la adquisición de Enatear por Alianza Bus (C45/99) consideró que la sustituibilidad modal entre el tren, el avión y el autobús era reducida como consecuencia tanto de las infraestructuras de transporte existentes en ese momento como de las propias características (precio, rapidez) de cada modo de transporte.

Transporte interurbano regular permanente de uso especial

En este caso no tiene sentido hablar de sustituibilidad por el lado de la demanda. En el caso del transporte escolar o laboral no parece razonable que el usuario elija un modo de transporte alternativo pagándolo por su cuenta, ni es probable que se organice el transporte colectivo utilizando medios de transporte alternativos al autobús o recurriendo al transporte regular permanente de uso general.

Transporte discrecional

Los mismos argumentos planteados en el caso de transporte regular permanente de uso general podrían aplicarse al transporte discrecional.

4.2 Sustituibilidad por el lado de la oferta

Para cada uno de los productos (servicios de transporte) ofertados por las empresas es preciso analizar qué otras empresas ofertan el mismo producto (competencia efectiva) o estarían en disposición de ofertarlos (competencia potencial).

Transporte interurbano regular permanente de uso general

Como se ha visto, el régimen concesional habitualmente empleado en este tipo de transporte implica la prestación del servicio en un régimen de monopolio, de modo que la competencia entre empresas es una competencia “por el mercado”, es decir, por la obtención de la concesión en cada momento en que se convoca un concurso público para su adjudicación administrativa. Así, en Julio de 2007 el Servicio de Defensa de la Competencia (SDC) en el informe N-07047⁴ afirma que ello supone la existencia de “un mercado distinto, peculiar, característico de los sistemas concesionales, en el que el objeto de las transacciones es la propia concesión administrativa, a la que se accede por concurso, que una vez obtenida adquiere un valor propio derivado del derecho a explotarla en régimen exclusivo y que puede ser objeto de transmisiones posteriores durante el período concesional”.

Debe por tanto determinarse que operadores están en disposición de competir por cada una de las concesiones. Para resolver esta cuestión es importante tener en cuenta determinadas características de las concesiones. Así, por ejemplo, podría suceder que sólo ciertos operadores estuviesen en condiciones de competir por algunas de ellas. Los más grandes podrían cumplir los requisitos asociados a cualquier concesión con facilidad, pero ese podría no ser el caso para los pequeños y medianos.⁵

En consecuencia, podría plantearse, como lo hace el SDC en el informe antes mencionado, la posibilidad de una segmentación en función del tamaño de las concesiones. En concreto, el SDC plantea la posibilidad de delimitar dos mercados diferentes: un mercado de grandes operadores que accederían a las concesiones de

⁴ Relativo al expediente de concentración económica correspondiente a la notificación por parte del grupo NATIONAL EXPRESS de su interés en adquirir el 100% del capital de la empresa CONTINENTAL AUTO.

⁵ En el informe reseñado N-07047, el SDC apunta que los requisitos de capital social establecidos por el legislador en función del número de autobuses, la experiencia previa en términos de años prestando servicios similares, o la flota mínima exigida en el pliego de la concesión, entre otros aspectos, podrían limitar la presión competitiva que ejercen los operadores de menor entidad al concursar por las grandes líneas.

mayores dimensiones (en términos de vehículos, ingresos totales o viajeros-kilómetro), y otro para las concesiones de menor tamaño. De acuerdo con esta segmentación, sólo una parte de la oferta (los mayores operadores) estará en condiciones de competir por grandes concesiones, mientras que todos los operadores podrían competir en las concesiones de menor dimensión. Sin embargo, no parece evidente como fijar un criterio objetivo, no arbitrario, para efectuar esta segmentación.

Por otra parte, desde una perspectiva de mercado geográfico, debe analizarse si tiene sentido delimitar mercados distintos de acuerdo con el ámbito territorial de las concesiones y, consiguientemente, la identidad de la Administración involucrada (estatal o autonómica). De acuerdo con el informe C106/07, de septiembre de 2007, de la Comisión de Defensa de la Competencia (CNC),⁶ la única razón para tal distinción sería que las condiciones de acceso al mercado y de competencia resultasen muy diferentes entre territorios en virtud de la Administración a la que corresponda la adjudicación de la concesión. Este sería el caso si la regulación de los procesos de adjudicación difiriese mucho por CC.AA., dada la posibilidad que tienen éstas de establecer una normativa propia al respecto. Sin embargo, el mencionado informe de la CNC señala que a nivel normativo no existen diferencias significativas entre CC.AA, salvo por el hecho de que a nivel autonómico podría suceder que se estuviesen utilizando de forma generalizada la prórroga en las concesiones, lo cual podría restringir el acceso de nuevos operadores. (Esta circunstancia parece que ha sido una característica del sistema concesional en Galicia hasta fechas recientes, aunque está previsto que próximamente se produzca una convocatoria masiva de concursos para la adjudicación de concesiones.)

En principio, los operadores no sólo pueden concursar por cualquiera de las concesiones a nivel nacional, sino también por cualquiera de las concesiones de ámbito autonómico, ya que el modelo concesional es prácticamente idéntico para todas las concesiones, con independencia de la Administración competente. En consecuencia, la CNC considera que existe un marco común de competencia a escala nacional con independencia del ámbito específico en que se produzca la concesión, es decir, estima que el mercado geográfico es de ámbito nacional, más concretamente de ámbito peninsular.

⁶ Este informe autoriza la concentración económica resultante de la adquisición de CONTINENTAL AUTO por el grupo NATIONAL EXPRESS.

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, el citado informe de la CNC señala que de acuerdo con los datos del Ministerio de Fomento, para las 20 concesiones estatales más grandes (en términos de ingresos y de vehículos necesarios) un mínimo de 219 operadores cumplirían con los requisitos necesarios para presentarse a una licitación, mientras que en las concesiones más modestas podrían llegar a competir hasta 2000 operadores. De hecho, parece que el número de ofertas presentadas en pasados concursos de grandes concesiones estatales fue en general alto (26 empresas de media en los concursos desde los años 90, e incluso 60 en algún caso).

Cuando se analice la estructura del mercado en Galicia se presentará la información relativa a los operadores que en la actualidad se ocupan de alguna concesión de carácter autonómico gallego. Sin embargo, de acuerdo con los comentarios precedentes debe tenerse en cuenta que cualquier otro operador que reúna los requisitos mínimos podría presentarse a los concursos de adjudicación de las concesiones, aunque en estos momentos no esté ofreciendo sus servicios en Galicia.

Transporte regular de uso general versus transporte regular de uso especial

Si bien desde el punto de vista de la demanda el transporte regular de uso especial puede considerarse un mercado diferente del transporte regular de uso general, desde el punto de vista de la oferta no pueden considerarse mercados diferentes. En este caso deben apuntarse dos razones.

En primer lugar, las empresas que en la actualidad sólo ofertan servicios de transporte regular de uso especial (o sólo transporte regular de uso especial junto con discrecional) podrán presentar ofertas en los nuevos concursos de transporte regular de uso general, si cumplen los requisitos necesarios para ello (en años de experiencia, capital social, número autobuses,...).

En segundo lugar, aunque en la última modificación del ROTT se desvincula el transporte regular de uso general del transporte regular de uso especial, tradicionalmente en algunas CC.AA. -especialmente en Galicia- ha existido un fuerte vínculo entre ambos tipos de transporte regular, que todavía se mantiene en el presente. Como se mostrará a continuación, en Galicia casi todas las empresas con concesiones de transporte permanente de uso general mantienen contratos de transporte escolar con la Consellería de Educación e Ordenación Universitaria.

Transporte regular versus transporte discrecional

Como se ha comentado anteriormente, el transporte regular y el transporte discrecional presentan escasa sustituibilidad por el lado de la demanda, por lo que desde ese punto de vista deberían considerarse como mercados diferentes. Sin embargo, desde el punto de vista de la oferta, sólo deberán considerarse mercados independientes si las empresas que en la actualidad ofrecen exclusivamente servicios de transporte discrecional no tienen la posibilidad de presentarse a los contratos de adjudicación de concesiones de transporte regular. En ese sentido, señalar que aunque existen ciertas trabas para ello, las empresas de transporte discrecional podrían, por ejemplo, presentar ofertas de licitación agrupándose con otras empresas que hubiesen tenido concesiones o contratos de transporte regular de uso especial, anteriormente.

Por ese motivo, podrían considerarse también a los operadores de transporte discrecional como competencia potencial para los operadores de transporte regular en el momento en el que se produzca la competencia por el mercado.

Por supuesto, en el caso de los servicios de transporte discrecional tanto los operadores de transporte regular como los de transporte discrecional pueden competir en el mercado ofreciendo este tipo de servicios.

5. Análisis de los mercados relevantes en Galicia

Para analizar la realidad del sector de transporte de viajeros por carretera en Galicia se ha dispuesto de tres fuentes de datos diferentes. En primer lugar, la Dirección Xeral de Transportes, dependiente de la Consellería de Política Territorial, Obras Públicas e Transporte de la Xunta de Galicia, ha facilitado el acceso a información relativa a las empresas con alguna concesión de transporte regular permanente de uso general. En segundo lugar, la base de datos Ardan, complementada con la base Sabi, ha permitido obtener información sobre los ingresos de las empresas. La base de datos Ardan contiene información de más de 23000 empresas gallegas (80000 españolas) procedente de las cuentas anuales que las empresas depositan en el Registro Mercantil (la base Sabi utiliza esa misma fuente). Por último, la Consellería de Educación e Ordenación Universitaria ha proporcionado información relativa al transporte escolar.

5.1 El transporte regular permanente de uso general en Galicia: identificación de los operadores y su peso en el mercado de ámbito autonómico

La información procedente de la Dirección Xeral de Transportes permite identificar que empresa ofrece los servicios asociados a cada una de las concesiones y determinar cuantos autobuses destina cada una de las empresas a ofrecer esos servicios. Además, se detalla el número de vehículos que como mínimo se le exigen a la empresa en cada una de las concesiones.

El cuadro 2 muestra que el número total de concesiones otorgadas por la Dirección Xeral de Transportes es de 154, de las cuales se encargan 115 empresas. Ello supone que la inmensa mayoría de las empresas se ocupa únicamente de una concesión (aunque a cada una de ellas le corresponden múltiples líneas), un pequeño grupo de empresas tiene dos o tres concesiones, y sólo dos empresas tienen más de tres.

Cuadro 2: Número de concesiones por empresa.

Nº concesiones	Nº Empresas
1	91
2	15
3	7
5	1
7	1
Nº total concesiones: 154	Nº total empresas: 115

El cuadro 3 presenta el número mínimo de autobuses que se le exige a la empresa en cada una de las 17 concesiones que requieren más de 10 vehículos. De este modo, se señala cuales son las concesiones en las cuales las barreras a la entrada son más relevantes. Se observa que hay 9 concesiones que precisan disponer de más de 20 vehículos, 5 requieren más de 30 y tres más de 50. Aunque el número de empresas en el sector en Galicia es muy elevado, el número de empresas en disposición de cumplir estos requisitos mínimos en número de autobuses es significativamente menor. Este factor quizás contribuya a explicar por qué en los últimos años se ha venido desarrollando un proceso de concentración empresarial que ha mitigado en cierta medida el tradicional minifundismo característico del sector. Parece que las empresas estén acometido procesos de reestructuración y fusión con el objetivo de abordar en mejores condiciones los futuros concursos de adjudicación de concesiones.

Por otra parte, cabe esperar que sean precisamente las concesiones que requieren un mayor número de vehículos las que se enfrenten a una mayor demanda de viajeros y, por tanto, las que permitan obtener un mayor volumen de ingresos, lo que supondrá que probablemente sean las concesiones más atractivas para las empresas.

Cuadro 3: Concesiones que requieren disponer más de diez vehículos

Código concesión	Código concesión Xunta	Nombre Concesión	Número mínimo vehículos
V-7030	XG-404	LUGO-VIVEIRO-FERROL E A CORUÑA-OURENSE CON ANEXOS	88
V-7023	XG-397	PONTEVEDRA-CANGAS-...-PONT.-VILAGARCIA DE A., CON ANEXOS	65
V-7058	XG-432	A CORUÑA-FISTERRA, CON ANEXOS	57
V-7059	XG-433	A CORUÑA-SANTIAGO-PONTEVEDRA-VIGO, CON ANEXOS	45
V-7008	XG-382	A GUARDA-VIGO-A GUARDA, CON ANEXOS	31
V-7048	XG-422	LUGO-MONFORTE DE LEMOS-SANTIAGO DE COMPOSTELA, CON ANEXOS	28
V-7064	XG-438	OURENSE-RIBADAVIA-A CAÑIZA-PORRIÑO-VIGO CON ANEXOS	25
V-7026	XG-400	MUXIA-SANTIAGO, CON ANEXOS E AGUIÑO-NOIA, CON ANEXOS	23
V-7060	XG-434	OURENSE-ENTRIMO CON ANEXOS	21
V-7053	XG-427	A GRAÑA-NEDA, CON ANEXOS	18
V-0712	XG-047	AGUIÑO-POBRA DO CARAMIÑAL CON HIJUELAS	17
V-2310	XG-215	A CAÑIZA-PONTEVEDRA POR PORRIÑO, CON ANEXOS	16
V-3269	XG-365	OURENSE-FECES DE ABAIXO, CON ANEXOS	16
V-7041	XG-415	FERROL-CEDEIRA, CON ANEXOS	16
V-7026/1	XG-400/1	AGUIÑO-SANTIAGO DE COMPOSTELA, CON ANEXOS	13
V-3216	XG-360	LALÍN-PONTEVEDRA, CON ANEXOS	12
V-7047	XG-421	VIGO-GONDOMAR-FORNELOS (O ROSAL), CON ANEXOS	11

El cuadro 4 indica cuales son las empresas que se ocupan de las concesiones que requieren emplear más de diez vehículos. Como se verá más adelante, las tres empresas que se ocupan de las cuatro concesiones que requieren un mayor número de vehículos son justamente las tres primeras empresas en términos de ingresos: la suma de sus cuotas en ingresos alcanza el 25% del total de ingresos de las empresas con concesiones otorgadas por la CC.AA. gallega. Por otra parte, 5 de las empresas pertenecientes al grupo Monbus se encuentran entre las 15 empresas que se ocupan de las 17 concesiones que requieren más de 10 vehículos.

Cuadro 4: Empresas con las concesiones que requieren más de diez vehículos.

Código concesión Xunta	Empresa	Grupo
XG-404, XG-432, XG-400/1	ARRIVA NOROESTE, S.L.	Monbus
XG-397	TRANSPORTES LA UNION S.A.	
XG-433	CASTROMIL, S.A.	Monbus
XG-382	AUTOMOVILES DE TUY, S.A.	Monbus
XG-422	EMPRESA MONFORTE, S.A.	
XG-438	AUTO INDUSTRIAL, S.A.	Monbus
XG-400	HERMANOS FERRIN, S.L.	
XG-434	ANPIAN S.A.	
XG-427	TRANVIAS DEL FERROL, S.A.	
XG-047	AGUSTIN SARASQUETE E HIJOS, S.L.	
XG-215	EMPRESA RAUL, S.A.	Monbus
XG-365	EMPRESA VILLALON, S.A.	
XG-415	RIAS ALTAS, S.A.	
XG-360	DONADO CAMPOS, S.L.	
XG-421	VIAJES MELYTOUR, S.L.	

Utilizando la información relativa al número de autobuses que cada una de las empresas tiene efectivamente adscritos a las concesiones (véase el cuadro 5) se observa que, mientras que casi el 40% de las empresas dispone de menos de 10 vehículos, sólo el 10,6% tiene más de 40.

Cuadro 5: Número de autobuses por empresa¹

Autobuses	Nº Empresas	%	Nº medio autobuses
≤ 10	45	39,8	6,3
11-20	32	28,3	16,4
21-30	16	14,2	24,4
31-40	8	7,1	35,0
41-50	4	3,5	47,0
>50	8	7,1	71,8
Total autobuses:2233			
Media autobuses por empresa: 19,8			
Mediana: 15,0			

¹ Se dispone de información para 113 de las 115 empresas con concesión.

El cuadro 6 muestra el número de autobuses empleado en las concesiones regulares de uso general por cada una de las 20 primeras empresas en número de vehículos. En base a esta información, si se analiza cuantas empresas disponen de los vehículos necesarios para acudir al concurso de adjudicación de las 3 concesiones más exigentes en ese aspecto, se detecta que sólo hay una empresa en disposición de acudir al concurso por la primera concesión, sólo dos empresas podrían acudir al concurso de la segunda, y que sólo cinco empresas cuentan con los vehículos necesarios para la tercera.

Sin embargo, recuérdese que, en principio, nada impide que las empresas dedicadas al transporte regular en otras Comunidades Autónomas, o que estén ofertando los servicios vinculados a alguna concesión estatal, puedan presentarse a los concursos de adjudicación de las concesiones de ámbito autonómico gallego.

Cuadro 6: Empresas con mayor número de vehículos.

Razón Social	Nº Vehículos	Cuota
1. ARRIVA NOROESTE, S.L.	167	7,48
2. LA UNION S.A.	77	3,45
3. CASTROMIL, S.A.	59	2,64
4. AUTO INDUSTRIAL, S.A.	58	2,60
5. AUTOCARES RIAS BAIXAS S.L.	57	2,55
6. ANPIAN S.A.	53	2,37
7. AUTOMOVILES DE TUY, S.A.	52	2,33
8. EMPRESA CUIÑA, S.L.	51	2,28
9. AUTOS CAL PITA, S.A.	48	2,15
10. BENITO ABALO, S.L.	48	2,15
11. EMPRESA MONFORTE, S.A.	47	2,10
12.EMPRESA VDA. DE J. DOMINGUEZ, S.L.	45	2,02
13. AUTOS GONZALEZ, S.L.	38	1,70
14. SOCIEDAD DE TRANSPORTES, S.A.	38	1,70
15. AUTOS CARBALLO, S.A.	37	1,66
16. AGUAS DE INCIO, S.A.	37	1,66
17. AUTOCARES ANTONIO VAZQUEZ, S.A.	35	1,57
18. AUTOMOVILES SIGRAS-CARRAL, S.A.	32	1,43
19. RIAS ALTAS, S.A.	31	1,39
20. EMPRESA OJEA, S.A.	31	1,39
Total empresas con más 30 vehículos	1041	46,62
Resto empresas	1192	53,38

Asimismo, el cuadro 6 proporciona también la cuota de mercado de cada empresa, dentro del mercado concesional gallego, obtenida en base a los datos relativos al número de vehículos. Estas cuotas pueden interpretarse como cuotas en términos de capacidad. No ha sido posible disponer de datos fiables relativos a los ingresos procedentes de los servicios ligados a las concesiones, pero dada la elevada correlación que debe esperarse entre el número de autobuses de una empresa y su nivel de ingresos, las cuotas en número de autobuses parecen una buena aproximación para analizar el nivel de concentración.

El cuadro 6 parece poner de manifiesto que el grado de concentración en el transporte regular de uso general es extremadamente bajo en Galicia, incluso considerando una dimensión geográfica del mercado de nivel autonómico. Téngase en

cuenta que si se considerase una dimensión del mercado más amplia (estatal) el grado de concentración sería todavía inferior.

Sin embargo, varias de las empresas pertenecen al mismo grupo empresarial, lo cual debe ser tenido en cuenta al obtener los habituales indicadores de concentración. En el cuadro siguiente se señalan los principales grupos empresariales del sector en Galicia, indicándose las empresas con concesiones de transporte regular de uso general que pertenecen a cada uno de ellos.

Cuadro 7: Empresas con concesión que pertenecen a grupos empresariales.

Grupo Empresarial	Empresas
Monbus	CASTROMIL, S.A. EMPRESA MONFORTE, S.A. GOMEZ DE CASTRO, S.A. AUTO INDUSTRIAL, S.A. EMPRESA VILLALON, S.A. AUTOBUSES DE PONTEVEDRA, S.A. TRANSPORTES LA UNION S.A. AUTOS ARCADE, S.L. AGUAS DE INCIO, S.A.
Alfer	AUTOCARES ALFER, S.L. EMPRESA TOEN, S.L. AUTOS GOMEZ, S.L.
As Rías	EMPRESA CUIÑA, S.L. AUTOCARES RIAS BAIXAS S.L. TRANSPORTES MOSQUERA, S.L. AUTOBUSES CERQUEIRO, S.L.
Travibus	AUTOS GONZALEZ, S.L. VIAJES MELYTOUR, S.L. AUTOCARES LUCHO, S.L. EXPRES DE TABELIROS, S.L. EXPRES DE VEA, S.L. EMPRESA PEREIRA, S.L. AUTOMOVILES DE TUY, S.A. AUTOCARES MANUEL GARCIA CASTRO, S.L. BENITO ABALO, S.L.

Debe tenerse en cuenta que el grupo Travibus tiene características diferentes a los restantes grupos. Se trata de una asociación de empresas de transporte discrecional (aunque pertenezcan también a esta asociación algunas empresas con concesiones de uso general), de modo que no ha surgido a través de un proceso de adquisición y fusión de empresas como el que ha tenido lugar, por ejemplo, en el grupo Monbus. Por ese motivo, por una parte, se han calculado los índices de concentración considerando todos

los grupos con excepción de Travibus, por otra, se proporciona también el valor de los índices considerando Travibus.

El cuadro 8 ofrece la información detallada por empresa o grupo empresarial (sin considerar Travibus), desvelando que el grado de concentración del mercado sigue sin parecer muy importante.

Cuadro 8: Empresas o grupos empresariales con mayor nº de vehículos.

Razón Social	Nº Vehículos	Cuota
1. GRUPO MONBUS	340	15,23
2. ARRIVA NOROESTE, S.L.	167	7,48
3. GRUPO AS RÍAS	161	7,21
4. ANPIAN S.A.	53	2,37
5. AUTOMOVILES DE TUY, S.A.	52	2,33
6. AUTOS CAL PITA, S.A.	48	2,15
7. BENITO ABALO, S.L.	48	2,15
8. EMPRESA VDA. DE J. DOMINGUEZ, S.L.	45	2,02
9. AUTOS GONZALEZ, S.L.	38	1,70
10. SOCIEDAD DE TRANSPORTES, S.A.	38	1,70
Primeras 10 empresas-grupos	990	44,33

El cuadro 9 ofrece la misma información considerando también a Travibus, que se revela como el segundo grupo en número de autobuses. Además se hace patente que, si bien sólo una empresa dispone de los vehículos para competir por la primera concesión en número de vehículos, existen cuatro grupos que estarían en condiciones de disputarse la adjudicación de esa concesión. Sin embargo, esta competencia potencial puede no ser efectiva pues las empresas implicadas deberían dejar de emplear sus vehículos en las concesiones en las que los están empleando en la actualidad.

Cuadro 9: Empresas o grupos empresariales con mayor nº de vehículos, con Travibus.

Razón Social	Nº Vehículos	Cuota
1. GRUPO MONBUS	340	15,23
2. GRUPO TRAVIBUS	244	10,93
3. ARRIVA NOROESTE, S.L.	167	7,48
4. GRUPO AS RÍAS	161	7,21
5. ANPIAN S.A.	53	2,37
6. AUTOS CAL PITA, S.A.	48	2,15
7. EMPRESA VDA. DE J. DOMINGUEZ, S.L.	45	2,02
8. SOCIEDAD DE TRANSPORTES, S.A.	38	1,70
9. AUTOS CARBALLO, S.A.	37	1,66
10. AUTOCARES ANTONIO VAZQUEZ, S.A.	35	1,57
Primeras 10 empresas-grupos	1168	52,31

Los cuadros 10 y 11 muestran los indicadores de concentración obtenidos a partir de los datos de número de autobuses y los obtenidos a partir de los datos del total de plazas en los autobuses, respectivamente. En concreto, se proporciona la cuota acumulada por las 5, 10, 15 y 20 primeras empresas (CR5, CR10, CR15 y CR20), así como el Índice Herfindahl-Hirschman (IHH), indicador que tiene en cuenta la cuota de todas las empresas (se calcula como la suma de cuotas al cuadrado).

Cuadro 10: Índices de concentración (capacidad en nº de autobuses)

	Con empresas individuales	Con grupos empresariales (a)	Con grupos empresariales (b)
CR5	18,72	34,62	43,22
CR10	30,00	44,33	52,31
CR15	39,18	51,77	59,11
CR20	46,62	57,99	64,76
IHH	182,29	417,52	519,53

(a) Grupos: Monbus, As Rías, Alfer.

(b) Grupos: Monbus, As Rías, Alfer, Travibus.

Cuadro 11: Índices de concentración (capacidad en nº plazas en autobuses)

	Con empresas individuales	Con grupos empresariales (a)	Con grupos empresariales (b)
CR5	22,33	38,74	46,65
CR10	34,13	48,35	55,98
CR15	43,24	56,14	63,59
CR20	50,85	63,24	69,80
IHH	220,15	477,86	584,41

(a) Grupos: Monbus, As Rías, Alfer.

(b) Grupos: Monbus, As Rías, Alfer, Travibus.

De acuerdo con las directrices sobre la evaluación de concentraciones horizontales de la Comisión Europea y con el criterio del Departamento de Justicia de EE.UU. para el análisis de fusiones, un Índice Herfindahl-Hirschman inferior a 1000 implica que el mercado está poco concentrado. De modo que en este caso, a partir de los valores adoptados por el índice, se puede afirmar que la concentración en el mercado es baja. A continuación se explotará la información de ingresos de las empresas procedente de la base de datos Ardan y se analizará si se puede llegar a la misma conclusión.

5.2 Análisis de la oferta utilizando la variable ingresos

Una variable fundamental para analizar el grado de concentración en cualquier sector es el nivel de ingresos que las empresas logran con la venta de los productos o

servicios que ofrecen. De acuerdo con los datos proporcionados por la Dirección Xeral de Transportes, de las 115 empresas con concesiones de transporte regular de uso general tienen obligación de presentar sus cuentas en el Registro Mercantil 105 empresas.⁷ Utilizando los datos del Registro, la base de datos Ardan nos proporciona información de 98 de ellas. No es posible disponer de información de aquellas empresas que no tienen obligación de depositar sus cuentas en el Registro.⁸

Cuadro 12: Forma jurídica de las empresas con concesión

Tipo Empresa	Nº Empresas
Sociedad Anónima	33
Sociedad Limitada	72
Particulares	10
Total	115

Por otra parte, tres de las empresas para las que se dispone de información proporcionan servicios de transporte urbano, de modo que sus ingresos procederán en gran medida de este tipo de transporte (ello es particularmente evidente en el caso de VITRASA -la compañía de transporte urbano de Vigo- que sólo dedica a transporte interurbano regular 9 de sus autobuses). Por ello, aunque se dispone de información relativa a los ingresos de estas tres empresas, no se tendrán en cuenta en el análisis relativo al transporte regular de uso general que se desarrolla a continuación. En consecuencia, se realizará el análisis con los datos correspondientes a 95 empresas.

Debe señalarse, que la información disponible no permite distinguir el origen de los ingresos de las empresas y desagregarlos dependiendo del tipo de servicio de transporte por el cual han sido obtenidos. A pesar de ello, todo parece apuntar a que para las empresas con concesiones sus principales fuentes de ingresos son dos: por una parte, los derivados de los servicios correspondientes a la concesión; por otra, los procedentes del transporte escolar, dado que, como se mostrará a continuación, históricamente ha existido una clara conexión entre haber obtenido una concesión y lograr contratos de

⁷ Existe obligación de presentar las cuentas anuales en el Registro Mercantil para su depósito, dentro del mes siguiente a su aprobación, para “las sociedades anónimas, de responsabilidad limitada, comandita por acciones y de garantía recíproca, fondos de pensiones y, en general, cualesquiera otros empresarios que en virtud de disposiciones vigentes vengan obligados a dar publicidad a sus cuentas anuales” (artículo 365.1 del Real Decreto 1784/1996, de 19 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del Registro Mercantil).

⁸ Ello no distorsiona el análisis que se efectuará a continuación dado que, en general, se trata de las empresas más pequeñas en número de autobuses.

transporte escolar. En todo caso, estas empresas pueden ofertar también servicios discrecionales.

La base Ardán proporciona también información relativa a otras 129 empresas dedicadas al transporte de viajeros en autobús, pero que no tienen concesiones de transporte regular de uso general. Se trata de empresas que ofrecen servicios de transporte discrecional y/o servicios de transporte regular de uso especial. En el apartado siguiente analizaremos la participación de estas empresas en el transporte escolar, y la relevancia de ese tipo de servicio para estas empresas.

A continuación se presenta, en primer lugar, información relativa exclusivamente a las empresas con concesiones regulares de uso xeral. En segundo lugar, se muestra información correspondiente exclusivamente a empresas sin concesión. Por último, se presentan la información para toda la muestra, empresas con y sin concesiones. Se ha considerado como variable de ingresos los ingresos de explotación, es decir, los ingresos generados por la actividad propia de la empresa.

El cuadro 13 muestra el número de empresas con concesión cuyos ingresos medios en el periodo 2001-2005 se encuentran dentro de cada uno de los intervalos de ingresos considerados.⁹ El cuadro 14 ofrece la misma información para las empresas sin concesión.

Cuadro 13: Ingresos medios de las empresas con concesiones (2001-2005)

Ingresos (miles euros 2007)	Nº empresas	%
< 100	1	1,1
100-300	10	10,5
300-600	21	22,1
600-1.000	15	15,8
1.000-2.000	29	30,5
2.000-3.000	7	7,4
3.000-4.000	3	3,2
> 4.000	9	9,5
Total Empresas	95	100

⁹ Para calcular los ingresos medios previamente se actualizaron los ingresos de cada uno de los años del periodo 2001-2005, expresándolos en euros de octubre de 2007. La actualización se realizó utilizando la clase “transporte por carretera” del IPC, la cual incluye el transporte urbano e interurbano de personas y equipajes en cualquier medio de transporte por carretera (autobús, trolebús y taxi), incluido el transporte escolar. Para las empresas para las que no se disponía de datos para los 5 años, la media se realizó considerando sólo los años disponibles.

Se observa que el 50,6% de las empresas con concesión obtuvieron ingresos medios que superaron el millón de euros, y que un 20,1% superaron los dos millones. Por su parte, en el caso de las empresas sin concesión sólo el 10,1% de las empresas rebasaron el millón de euros de ingresos medios, y el 3,1% los dos millones de euros.

Debe señalarse que de entre las empresas sin concesión la empresa con ingresos medios más elevados no alcanzó los 2,5 millones de euros, mientras que de entre las empresas con concesión la que obtuvo mayores ingresos medios superó los 23 millones.

Cuadro 14: Ingresos medios de las empresas sin concesiones (2001-2005)

Ingresos (miles euros 2007)	Nº empresas	%
< 100	15	11,6
100-300	50	38,8
300-600	33	25,6
600-1.000	18	14,0
1.000-2.000	9	7,0
2.000-2.500	4	3,1
Total Empresas	129	100

El cuadro 15 muestra el número de empresas para las que se dispone de datos de ingresos para cada uno de los años considerados. Además, se presentan el total de ingresos de explotación (en euros corrientes) correspondiente a las empresas con y sin concesión en cada año. El cuadro permite afirmar que las empresas con concesión obtienen aproximadamente el 75-76% de los ingresos totales generados por el sector en Galicia.

Cuadro 15: Ingresos de explotación. Empresas con y sin concesión.

Año	Empresas con concesión		Empresas sin concesión		Ingresos de explotación totales	Peso (%) emp. con concesión en los ingresos del sector
	Nº empresas	Ingresos de explotación (euros corrientes)	Nº empresas	Ingresos de explotación (euros corrientes)		
2001	88	126.433.279	112	42.473.880	168.907.159	74,85
2002	93	136.970.558	126	47.805.920	184.776.478	74,13
2003	90	144.163.697	104	45.304.515	189.468.212	76,09
2004	95	152.757.823	112	47.061.394	199.819.217	76,45
2005	89	154.869.385	106	49.438.287	204.307.672	75,80

Antes de analizar el grado de concentración del mercado que puede inferirse a partir de los datos de ingresos de las empresas, se procederá a discutir la relevancia del transporte escolar como fuente de ingresos para las empresas que participan en el sector en Galicia.

5.3 Transporte regular de uso especial: el transporte escolar

Como ya se ha comentado, es un hecho conocido que el gasto en transporte escolar en Galicia ha adquirido una dimensión muy reseñable. De acuerdo con la página web de la Dirección Xeral de Transportes, Galicia, con el 7% de la población española, representa el 33% del gasto en transporte escolar del conjunto del estado español. Y ello sucede a pesar de que la población de Galicia es una de las más envejecidas de España y, por tanto, cuenta con una menor proporción de habitantes en edad escolar. Esta circunstancia queda reflejada en el cuadro 16 que muestra que el importe de los contratos de la Consellería de Educación para proporcionar transporte a los estudiantes de educación primaria y secundaria en el curso académico actual, 2007-2008, supone la nada desdeñable cantidad de 111,4 millones de euros.

Cuadro 16: Importe total de los contratos de transporte escolar de la Consellería de Educación. Curso 2007-2008.

Provincia	Total gasto escolar (euros corrientes)
A Coruña	38.601.178
Lugo	20.538.153
Ourense	15.842.182
Pontevedra	36.375.611
Total	111.357.124

El reparto del gasto escolar entre los diferentes tipos de empresa con los que la Consellería mantiene contratos se presenta en el cuadro 17, en el que se indica también para cuales de esas empresas se dispone de información de ingresos (para el periodo 2001-2005) a partir de la base de datos Ardan.

De las 115 empresas con concesiones de transporte regular, el 93% (107 empresas) tienen contratos de transporte escolar, contratos que suponen el 69,4% del gasto total en transporte escolar de la Consellería para el curso 2007-2008. Ardan proporciona información relativa a los ingresos de 92 de esas empresas, a las que les corresponde el

66,3% del gasto en transporte escolar, obteniendo cada una de ellas contratos que en media se sitúan alrededor de los 800.000 euros.¹⁰

Cuadro 17: Importancia de las empresas con concesiones de t. regular en el t. escolar

Tipo de Empresa	Nº empresas	Total Ingreso T. escolar	%	Ing. escolar medio
Con concesión t. regular uso xeral	107	77.313.787		
con datos ingresos	92	73.821.729	66,29	802.410
sin datos ingresos	15	3.492.058	3,14	232.804
Sin concesión t. regular uso xeral	128	27.250.328		
con datos ingresos	82	21.644.088	19,44	263.952
sin datos ingresos	46	5.606.240	5,03	121.875
Particulares	135	5.788.806	5,20	42.880
Taxis		1.004.203	0,90	12.398
Total		111.357.124	100,00	

Respecto a las 128 empresas sin concesión que tienen transporte escolar, Ardan ofrece información para el 64% (82 empresas), a las que les corresponde el 19,4% de los gastos de la Consellería por este concepto, con contratos cuya cuantía media se encuentra en torno a los 264.000 euros.

Por último, señalar que la Consellería mantiene también contratos (cuyo importe total representa el 5,0% de sus gastos en transporte escolar) con otras 46 empresas sin concesiones que son sociedades anónimas o limitadas pero de las que no se dispone información de ingresos, así como con un elevado número de pequeñas empresas y taxis sin obligación de dar publicidad a sus cuentas (6,1% de los gastos).

Un indicador de lo dependientes que son las empresas respecto al transporte escolar es el peso que los ingresos procedentes de este tipo de transporte tienen sobre el total de ingresos de las empresas. Sin embargo, los datos disponibles de transporte escolar corresponden al curso académico vigente, 2007-2008, mientras que el último dato disponible de ingresos totales para las empresas es de 2005.¹¹ Por tanto, es necesario realizar una predicción de los ingresos totales en el año 2007. Para ello se ha utilizado para cada empresa su último dato de ingresos disponible actualizado a euros de octubre de 2007 empleando el componente “transporte por carretera” del IPC. Esto implica

¹⁰ Nueve empresas con concesión y transporte escolar no tienen obligación de presentar sus cuentas en el Registro Mercantil.

¹¹ Para 6 empresas con concesión y 7 sin concesión fue preciso utilizar el dato de algún año anterior, al no estar disponible el del año 2005.

suponer que la tasa de crecimiento de los ingresos de las empresas es similar a la tasa de crecimiento de dicho componente del IPC. A continuación se ha calculado para cada empresa el peso del ingreso escolar sobre esa cifra de ingresos. Los resultados aparecen recogidos en los cuadros 18 y 19.

Cuadro 18: Empresas con concesiones. Peso (%) de los ingresos por transporte escolar sobre la predicción de ingresos.¹

Peso (%)	Nº empresas	%
<25	14	15,2
25-50	19	20,7
50-75	37	40,2
75-100	17	18,5
>100 ²	5	5,4
Total	92	100,0

¹ Predicción de ingresos = ingresos del último año para el que existe información disponible, actualizados en euros de octubre de 2007.

² Empresas con ingresos por transporte escolar que superan la predicción realizada para sus ingresos.

Los cuadros muestran que para el 64,1% de las empresas con concesión y el 62,2% de las empresas sin concesión los ingresos de transporte escolar suponen más del 50% de su predicción de ingresos. Los porcentajes pasan a ser del 23,9% y el 39,0% para las empresas con y sin concesión, respectivamente, cuando se consideran ingresos de transporte escolar que superan el 75% de la predicción de ingresos. Este hecho revela que si bien la probabilidad de participar en el transporte escolar es próxima a uno para las empresas con concesión, para muchas empresas sin concesión la dependencia del transporte escolar como fuente de ingresos es mayor, precisamente por carecer de otras fuentes regulares de ingresos.

Cuadro 19: Empresas sin concesiones. Peso (%) de los ingresos por transporte escolar sobre la predicción de ingresos.¹

Peso%	Nº empresas	%
<25	12	14,6
25-50	19	23,2
50-75	19	23,2
75-100	18	21,9
>100 ²	14	17,1
Total	82	100,0

¹ Predicción de ingresos = ingresos del último año para el que existe información disponible, actualizados en euros de octubre de 2007.

² Empresas con ingresos por transporte escolar que superan la predicción realizada para sus ingresos.

Estos datos constituyen un indicador más que de nuevo pone de manifiesto la importancia que el transporte escolar tiene para el sector de transporte de viajeros por carretera en Galicia.

5.4 Cuotas de mercado utilizando la variable ingresos

En esta sección se analiza el nivel de concentración del sector utilizando la variable ingresos de explotación y considerando la dimensión más reducida del mercado relevante, esto es, empleando exclusivamente la información relativa a las empresas con concesiones de transporte regular de uso general. En primer lugar, se presenta la evolución experimentada por los ingresos de explotación de las principales empresas. Para ello, aunque se dispone de los datos correspondientes a todos los años del periodo 2001-2005 para la mayoría de las empresas, se ha decidido recoger en los cuadros siguientes sólo la información del periodo 2001-2004, por carecer para el año 2005 de la información relativa a algunas de las empresas de mayor dimensión. En segundo lugar, se discute el valor adoptado por los índices de concentración habituales. En tercer lugar, se presentan las cuotas de mercado y los índices de concentración teniendo en cuenta que numerosas empresas se encuentran integradas en grupos empresariales. Además, se comparan los valores adoptados por los índices obtenidos ahora, empleando la variable ingresos de explotación, con los que se obtuvieron con la variable número de autobuses en la sección 5.1

El cuadro 20 muestra los datos de ingresos de las 20 mayores empresas en términos de ingresos. Comparando el ranking así obtenido con el que se obtiene utilizando los datos de número de vehículos empleados por cada empresa (véase cuadro 6), se observa que de las 20 primeras empresas en número de vehículos, 17 se encuentran entre las 20 primeras en términos de ingresos. Las 3 empresas restantes pasan de ocupar los puestos 16, 19 y 20 en vehículos a los puestos 24, 25 y 22 en ingresos. Por tanto, se puede concluir que, en general, la variable número de vehículos es un buen indicador para identificar a los principales operadores.

Cuadro20: Empresas con ingresos de explotación más elevados (euros corrientes).

Empresa	2001	2002	2003	2004	Cuota 2004
1. ARRIVA NOROESTE, S.L.	19.134.999	20.297.002	19.938.997	20.088.998	13,15
2. CASTROMIL, S.A.	8.498.299	9.602.809	9.907.234	10.183.435	6,67
3. TRANSPORTES LA UNION, S.A.	6.028.380	7.243.885	7.873.787	8.398.393	5,50
4. EMPRESA MONFORTE, S.A.	6.216.160	7.539.030	6.565.066	6.667.298	4,36
5. SOCIEDAD DE TRANSPORTES, S.L.	3.514.881	4.458.019	4.906.362	5.632.313	3,69
6. ANPIAN, S.A.	4.195.960	4.256.242	4.575.367	4.804.407	3,15
7. AUTO INDUSTRIAL, S.A.	4.825.779	5.554.722	5.052.703	4.777.235	3,13
8. AUTOCARES RIAS BAIXAS, S.L.	1.655.734	1.628.166	4.021.925	4.143.930	2,71
9. AUTOCARES ANTONIO VAZQUEZ, S.A.	2.680.610	3.246.481	3.256.722	3.933.756	2,58
10. AUTOS CAL PITA, S.A.	4.009.424	3.437.952	3.546.957	3.812.280	2,50
11. AUTOS GONZALEZ, S.L.	2.784.441	3.104.702	3.203.322	3.307.316	2,17
12. AUTOMOVILES DE TUY, S.A.	2.952.742	3.005.631	3.152.964	3.209.531	2,10
13. EMPRESA CUIÑA, S.L.	1.871.672	2.042.636	2.227.315	2.649.400	1,73
14. VIUDA DE J. DOMINGUEZ, S.L.	2.221.653	2.134.603	2.357.969	2.457.719	1,61
15. AUTOMOVILES SIGRAS CARRAL, S.A.	2.249.144	2.177.695	2.338.490	2.446.300	1,60
16. GOMEZ DE CASTRO, S.A.	1.755.845	2.270.810	2.337.030	2.180.466	1,43
17. EMPRESA VILLALON, S.A.	2.035.213	2.189.139	2.106.127	2.082.663	1,36
18. BENITO ABALO, S.L.	1.629.109	1.646.533	1.862.933	1.966.746	1,29
19. AUTOS CARBALLO, S.A.	1.597.953	1.646.455	2.026.024	1.963.723	1,29
20. EMPRESA RAUL, S.A.	1.389.895	1.510.259	1.671.385	1.738.758	1,14
Total 20 primeras empresas	81.247.893	88.992.771	92.928.679	96.444.667	63,16
Resto empresas	45.185.386	47.977.787	51.235.018	56.313.156	36,84

Sin embargo, es evidente que existen diferencias significativas en los valores adoptados por las cuotas de mercado dependiendo de la variable empleada. Las 6 primeras empresas en número de vehículos tienen cuotas mayores en ingresos; si se consideran las 15 primeras, son 10 las que tienen cuotas superiores en ingresos. Estas divergencias se derivan, en cierta medida, de que los ingresos de explotación se corresponden con los ingresos totales de las empresas, incluidos los derivados del transporte escolar, y no sólo los ingresos logrados con los servicios concesionales.

Ello parece apuntar a que los ingresos derivados del transporte escolar contribuyen a reforzar la posición de las mayores empresas, lo que implicaría que para un conjunto significativo de empresas el vínculo entre transporte regular y transporte escolar no se justifica por razones económicas de riesgo de ausencia de empresas dispuestas a ofertar el servicio de transporte regular en ausencia de garantías de obtener simultáneamente contratos de transporte escolar.

Debe señalarse que ello sucede a pesar de que las mayores empresas en ingresos no son las más dependientes del transporte escolar –de acuerdo con el cálculo efectuado en el apartado anterior sólo 3 de las 15 primeras en ingresos tienen contratos de transporte

escolar que suponen más del 50% de sus ingresos; y, de las 15 primeras empresas en ingresos, 12 tienen cuotas en ingresos superiores a las que les corresponden en vehículos.

El cuadro 21 muestra, para cada uno de los años del periodo 2001-2004, los valores adoptados por los índices de concentración cuando se utiliza la variable ingresos de explotación. El grado de concentración es notablemente superior al obtenido utilizando la variable número de autobuses: el CR5 casi se ha duplicado; el IHH es más del doble (véase la primera columna del cuadro 10). Aún así, los niveles de concentración obtenidos no parecen implicar problemas de competencia importantes, y en términos de evolución se observa una cierta tendencia decreciente en el grado de concentración a lo largo del periodo.

Cuadro 21: Índices de concentración (ingresos de explotación)

	2001	2002	2003	2004
CR5	35,36	36,68	34,22	33,37
CR10	49,17	50,19	48,31	47,42
CR15	57,91	58,79	57,60	56,63
CR20	64,34	64,99	64,46	63,14
IHH	423,65	426,76	393,51	370,57
Nº Empresas	88	93	90	95

Sin embargo, es preciso analizar la relevancia de los diferentes grupos empresariales para detectar si éstos tienen un peso lo suficientemente significativo como para suponer una amenaza para la competencia en el sector. Los cuadros 22 y 23 reflejan las cuotas de las principales empresas y grupos empresariales, considerando y sin considerar el grupo Travibus, respectivamente (por las razones apuntadas en la sección 5.1).

Cuadro 22: Empresas-Grupos con ingresos de explotación más elevados (euros corrientes).

Empresa	2001	2002	2003	2004	Cuota 2004
1. GRUPO MONBUS	32.943.529	38.247.094	37.822.300	38.327.318	25,09
2. ARRIVA NOROESTE, S.L.	19.134.999	20.297.002	19.938.997	20.088.998	13,15
3. GRUPO AS RIAS	5.617.168	5.975.804	8.704.422	9.418.923	6,17
4. SOCIEDAD DE TRANSPORTES, S.L.	3.514.881	4.458.019	4.906.362	5.632.313	3,69
5. ANPIAN, S.A.	4.195.960	4.256.242	4.575.367	4.804.407	3,15
6. AUTOCARES ANTONIO VAZQUEZ, S.A.	2.680.610	3.246.481	3.256.722	3.933.756	2,58
7. AUTOS CAL PITA, S.A.	4.009.424	3.437.952	3.546.957	3.812.280	2,50
8. AUTOS GONZALEZ, S.L.	2.784.441	3.104.702	3.203.322	3.307.316	2,17
9. AUTOMOVILES DE TUY, S.A.	2.952.742	3.005.631	3.152.964	3.209.531	2,10
10. AUTOMOVILES SIGRAS CARRAL, S.A.	2.249.144	2.177.695	2.338.490	2.446.300	1,60
Total 10 primeras empresas-grupos	80.082.898	88.206.622	91.445.903	94.981.142	62,18

Cuadro 23: Empresas-Grupos con ingresos de explotación más elevados, considerando Travibus (euros corrientes).

Empresa	2001	2002	2003	2004	Cuota 2004
1. GRUPO MONBUS	32.943.529	38.247.094	37.822.300	38.327.318	25,09
2. ARRIVA NOROESTE, S.L.	19.134.999	20.297.002	19.938.997	20.088.998	13,15
3. GRUPO TRAVIBUS	11.707.630	12.130.233	12.968.039	13.515.705	8,85
4. GRUPO AS RÍAS	5.617.168	5.975.804	8.704.422	9.418.923	6,17
5. SOCIEDAD DE TRANSPORTES, S.L.	3.514.881	4.458.019	4.906.362	5.632.313	3,69
6. ANPIAN, S.A.	4.195.960	4.256.242	4.575.367	4.804.407	3,15
7. AUTOCARES ANTONIO VAZQUEZ, S.A.	2.680.610	3.246.481	3.256.722	3.933.756	2,58
8. AUTOS CAL PITA, S.A.	4.009.424	3.437.952	3.546.957	3.812.280	2,50
9. AUTOMOVILES SIGRAS CARRAL, S.A.	2.249.144	2.177.695	2.338.490	2.446.300	1,60
10. AUTOS CARBALLO, S.A.	1.597.953	1.646.455	2.026.024	1.963.723	1,29
Total 10 primeras empresas-grupos	87.651.298	95.872.977	100.083.680	103.943.723	68,04

Se observa que el grupo empresarial más importante tiene una cuota en términos de ingresos que supera el 25%, muy superior al 15,2% que le corresponde en términos de vehículos. Para las restantes 10 primeras empresas-grupos se observa heterogeneidad respecto a la relación existente entre las cuotas obtenidas con las dos variables. Sin embargo, analizando los valores adoptados por los índices de concentración (cuadro 24), no hay duda de que en términos de ingresos puede afirmarse que el grado de concentración es superior. De hecho, si bien el IHH se encuentra por debajo de 1000, indicando que no parecen existir problemas de competencia, su valor se encuentra próximo a ese límite, de modo que en el futuro sería conveniente realizar un seguimiento de su evolución.

Cuadro 24: Índices de concentración (ingresos 2004)

	Con empresas individuales	Con grupos empresariales (a)	Con grupos empresariales (b)
CR5	33,37	51,24	56,94
CR10	47,42	62,19	68,37
CR15	56,63	68,71	74,21
CR20	63,14	73,96	79,06
IHH	370,57	917,23	982,57
Nº empresas	95		

(a) Grupos: Monbus, AsRías, Alfer.

(b) Grupos: Monbus, AsRías, Alfer, Travibus.

Aunque la aplicación de las últimas reformas legislativas (apertura de nuevos concursos para la adjudicación de concesiones, desvinculación del transporte regular del transporte escolar,...) debiera favorecer la reducción de la concentración, si las empresas continúan con la dinámica actual de fusiones y absorciones (y no se produce

una incorporación significativa de nuevos operadores) podría producirse el efecto contrario y llegar a surgir problemas para la competencia.

5.5 Cuotas de mercado considerando empresas con y sin concesiones

La incorporación de nuevos operadores en el mercado de servicios de transporte regular de uso general podría producirse tanto por la obtención de concesiones por parte de empresas que en la actualidad no están ofertando servicios de transporte en la Comunidad Autónoma gallega, como por la adjudicación de concesiones a empresas que estén ofertando otro tipo de servicios de transporte (si bien en este caso de acuerdo con los criterios del protocolo para la adjudicación de concesiones deberán asociarse con otras empresas que tengan experiencia en servicios concesionales de uso general o en servicios de uso especial). Por ese motivo, es conveniente analizar también la estructura del sector cuando se considera una definición de mercado relevante más amplia, considerando empresas con y sin concesiones.

El cuadro 25 indica la cuota de mercado que corresponde en este caso a cada uno de los grupos empresariales, y el cuadro 26 proporciona información sobre el grado de concentración que, como cabía esperar, resulta ahora algo inferior. El IHH se alejaría de la cota límite de 1000.

Cuadro 25: Empresas-Grupos con ingresos de explotación más elevados, considerando empresas con y sin concesión (euros corrientes).

Empresa	2001	2002	2003	2004	Cuota 2004
1. GRUPO MONBUS	35.891.306	42.290.313	41.240.507	42.721.636	21,38
2. GRUPO TRAVIBUS	20.837.628	22.108.106	22.897.445	22.954.280	11,49
3. GRUPO ARRIVA	20.228.000	21.605.003	21.205.997	20.658.998	10,34
4. GRUPO AS RÍAS	5.617.168	5.975.804	8.704.422	9.418.923	4,71
5. SOCIEDAD DE TRANSPORTES, S.L.	3.514.881	4.458.019	4.906.362	5.632.313	2,82
6. GRUPO ANPIAN	4.839.410	4.893.772	5.388.867	5.584.088	2,79
7. AUTOCARES ANTONIO VAZQUEZ, S.A.	2.680.610	3.246.481	3.256.722	3.933.756	1,97
8. AUTOS CAL PITA, S.A.	4.009.424	3.437.952	3.546.957	3.812.280	1,91
9. VIUDA DE J. DOMINGUEZ, S.L.	2.221.653	2.134.603	2.357.969	2.457.719	1,23
10. AUTOMOVILES SIGRAS CARRAL, S.A.	2.249.144	2.177.695	2.338.490	2.446.300	1,22
Total 10 primeras empresas-grupos	102.089.224	112.327.748	115.843.738	119.620.293	59,86
Resto empresas	66.817.935	72.448.730	73.624.474	80.198.924	40,14

Cuadro26: Índices de concentración empresas con y sin concesiones de transporte regular de uso general (ingresos 2004)

	Con empresas individuales	Con grupos empresariales (a)	Con grupos empresariales (b)
CR5	25,51	42,05	50,74
CR10	36,25	50,41	59,86
CR15	43,30	55,77	63,89
CR20	48,51	60,36	68,15
Herfindhal	226,25	642,05	763,93
Nº empresas	207		

(a) Grupos: Monbus, AsRías, Alfer.

(b) Grupos: Monbus, AsRías, Alfer, Travibus.

El cuadro 27 señala las empresas sin concesiones que pertenecen a cada uno de los grupos empresariales existentes en Galicia. Nótese que algunos grupos -particularmente Monbus y Travibus- además de un número importante de empresas con concesión (cuadro 7) están integrados por un número significativo de empresas sin concesiones. Ello podría facilitar la incorporación de algunas de esas empresas al mercado concesional.

Cuadro 27: Empresas discrecionales que pertenecen a grupos empresariales.

Grupo Empresarial	Empresas
Monbus	A MARIÑA BUS, S.L. AUTOCARES SAAMASAS, S.L. EMPRESA MIÑO, S.L. GALEGA DE AUTOCARES GALA, S.L. LUBER, S.L. VIAJES RAUL, S.A.
Alfer	AUTOCARES LA MEZQUITA, S.L.
Arriva	TROLEBUSES CORUÑA-CARBALLO, S.A.
Anpian	DOMINGUEZ Y FERNANDEZ, S.L.
Travibus	AROSA BUS, S.A. AUTOCARES A.G. TURISMO, S.L. AUTOCARES ALVAREZ VAZQUEZ, S.L. AUTOCARES GALISUR, S.A. AUTOCARES IGLESIAS, S.L. AUTOCARES J. RUIBAL, S.L. AUTOCARES JOSE BARROS, S.L. AUTOCARES LA FLORIDA, S.A.L. AUTOCARES VIUDA DE CANDIDO, S.L. AUTOS GROVA, S.L. AUTOS PAZOS, S.L. AUTOS PEREZ LAMAS, S.L. EMPRESA ESTEVEZ AVION, S.L. EUGENIO BERMUDEZ E HIJOS, S.L. GALLEGA DE VIAJEROS, S.A. SUAREZ ARAUJO, S.L. TRANSPORTES TORRES DE AGRELO, S.L. VITURS, S.L.

6. Restricciones a la competencia

En base a la información presentada en las secciones anteriores, relativa tanto al marco regulador como a la estructura de mercado, en este apartado se discute sobre las restricciones que pueden dificultar la competencia en el sector. De este modo, por una parte, se persigue identificar comportamientos estratégicos por parte de los operadores que puedan afectar a la competencia, y por otra identificar posibles barreras de carácter regulatorio.

Tal como se ha puesto de manifiesto en la sección anterior, la estructura de mercado actual del sector de transporte de viajeros por carretera en Galicia no supone un riesgo significativo para la competencia. Utilizando tanto variables de capacidad (número de autobuses, número de plazas) como variables de ingresos, se observa que, incluso en el escenario en el que se define el mercado relevante de la forma más reducida y se consideran todos los grupos empresariales actuales (siendo alguno de ellos una agrupación de empresas, en general, independientes en términos de propiedad), el nivel de concentración es reducido y, por tanto, el número de operadores suficiente para garantizar un adecuado nivel de competencia en el sector. Además, debe tenerse en cuenta que este nivel de concentración se reduce si se consideran otras empresas o grupos que, aunque no están presentes actualmente en el mercado gallego, tienen una fuerte presencia en otras concesiones autonómicas o estatales, lo que las convierte en potenciales operadores de las concesiones que se abran a licitación en Galicia en el futuro.

En términos de estructura de mercado, el único riesgo de falta de competencia se situaría en las grandes concesiones (aquellas que exigen un número mínimo de autobuses superior a 57) por las cuales solamente estarían en condiciones de competir 4 de los grupos empresariales actualmente operando en Galicia. No obstante, debe tenerse en cuenta que estas son las concesiones más importantes en términos de ingresos por lo que, en caso de nuevas licitaciones, también serían las más atractivas para otras empresas operando en concesiones estatales o autonómicas fuera de Galicia. De hecho, en el informe C106/07 de la CNC sobre el expediente de concentración de National Express/Continental Auto/Movelia, se señala que a nivel estatal están operando más de 10 empresas con un número de autobuses superior a los 88 que se exige en la concesión autonómica más importante de Galicia.

De todo lo anterior se desprende que las principales restricciones a la competencia en el sector pueden provenir de la actuación de la Administración reguladora -la Dirección Xeral de Transportes adscrita a la Consellería de Política Territorial, Obras Públicas e Transporte- competente en el proceso de adjudicación de nuevas concesiones y de renovación de las actuales, a medida que lleguen a su vencimiento o finalice su prórroga, así como de la posición que se adopte en relación con la desvinculación entre las concesiones de transporte regular permanente de uso general y el transporte escolar, de acuerdo con las últimas modificaciones introducidas al respecto en la legislación.

En la medida en que se evite una política de renovación automática de las concesiones (prórrogas), y se generalice la desvinculación entre los diferentes servicios de transporte –tal como los últimos cambios legislativos pretenden conseguir- es esperable que mejoren las condiciones de la competencia.

En cualquier caso es necesario llamar la atención sobre algunos aspectos de la regulación que pueden tener importantes implicaciones sobre la competencia:

a) *Acceso a las concesiones.*- En la normativa del servicio de transporte de viajeros por carretera se establece que el transporte regular permanente de uso general se desarrollará en régimen de concesión que otorgará a la empresa adjudicataria el derecho a explotar el servicio en exclusiva y, por tanto, cerrará el mercado a la competencia durante todo el período concesional. Por ello, desde el punto de vista de la competencia, tienen gran relevancia tanto los requisitos exigidos para presentarse al concurso como el proceso por el que se elige a la empresa adjudicataria. El número de potenciales operadores va a estar condicionado por estos requisitos.

Si los requisitos son excesivamente fuertes se reducirá de manera significativa el número de operadores potenciales y, por tanto, el grado de competencia. Este puede ser el caso con la necesidad de acreditar una experiencia previa de 5 años en actividades similares y de tener la propiedad de un número de autobuses de al menos el 50% del exigido en el pliego, condiciones recogidas en el protocolo para la fijación de los criterios de los concursos concesionales firmado por el Ministerio de Fomento con diversos representantes del sector.

b) *Duración de las concesiones.*- Como señala De Rus (1999),¹² la duración del contrato de concesión es uno de los elementos más importantes a especificar en el pliego de condiciones. Fijando periodos concesionales excesivamente altos, se restringen las posibilidades de competencia por el mercado y se consolida la posición de monopolio de la empresa concesionaria, que en ese caso no se ve amenazada por la competencia potencial. Además, el establecimiento de contratos de larga duración reduce considerablemente los incentivos de la empresa para actuar eficientemente. Adicionalmente, una mayor duración del contrato facilita el fenómeno de “captura” del regulador, lo que hace más difícil el control de la concesión, con el consiguiente perjuicio para los consumidores.

Estos factores explican por qué una de las principales preocupaciones de la legislación vigente ha sido precisamente limitar la libertad de las Administraciones Públicas en la fijación de los periodos concesionales, así como impedir la utilización sistemática de prórrogas tras su vencimiento. Así, como ya se ha comentado, en el protocolo para la fijación de los criterios de los concursos concesionales se señalan plazos de concesión entre 8 y 12 años, dependiendo del número de viajeros-kilómetro.

c) *Modificación y unificación de concesiones.*- La legislación permite la posibilidad de una modificación y/o ampliación de la concesión, sin necesidad de abrir un nuevo proceso de adjudicación, previa autorización de la autoridad competente. Sin embargo, una autorización poco fundamentada podría generar efectos negativos sobre la competencia al contribuir tanto a un incremento del nivel de concentración como al cierre de mercado a otros operadores.

Por ello, en la última modificación del ROTT se refuerza la excepcionalidad de la utilización de esta alternativa, y se exige que la modificación se justifique convenientemente cuando sea el concesionario quien la solicite.

d) *Asimetría de información.* En los concursos concesionales, para lograr un adecuado diseño del pliego de condiciones y que la decisión de la autoridad competente respecto a la adjudicación esté correctamente fundamentada, es preciso disponer de información suficiente sobre las condiciones básicas que caracterizan a la concesión, tanto desde la perspectiva de la demanda (número de viajeros,

¹² De Rus, G. (1999), “Economía y política de transporte. Principios y tendencias”, *Papeles de Economía Española*, 82, pp. 2-17.

frecuencia,...) como de la oferta (costes). En este sentido, es evidente que la empresa que esté explotando la concesión dispondrá de mayor y mejor información que la Administración y que otras empresas que pretendan participar en el concurso de renovación de la concesión. Esta asimetría informativa puede dificultar el acceso al mercado de operadores potenciales. Claramente, la falta de información de los potenciales entrantes será tanto más larga cuanto mayor haya sido la duración de la concesión y cuánto menos requerimientos de información se le exijan a la empresa que la esté explotando.

Por este motivo, el primer criterio del protocolo de fijación de criterios de los concursos concesionales establece la necesidad de realizar trabajos previos al vencimiento de las concesiones para recabar de la empresa concesionaria información relativa a la explotación.

e) *Derecho de preferencia del antiguo concesionario.*- Teniendo en cuenta que en este sector la verdadera competencia aparece cuando las empresas compiten por el mercado, cualquier norma o decisión de la autoridad reguladora que favorezca a algún operador irá en detrimento de la competencia. La existencia de algún derecho de preferencia a favor de la empresa concesionaria en la renovación de la concesión desanimaría la participación de otros operadores.

A este respecto, la legislación actual establece el derecho de preferencia del anterior concesionario en la renovación de la concesión en el caso de que su oferta merezca una valoración similar a la de la oferta mejor valorada, entendiéndose por similar que su valoración no difiera de la mejor de las restantes en más del 5% de la puntuación (art. 73.3 ROTT). Esto proporciona cierta ventaja al operador actual.

En definitiva, las principales amenazas para la competencia en el sector de transporte de viajeros por carretera en Galicia podrían surgir, más que de la estructura del mercado actual, de la actuación de la autoridad competente al aplicar la legislación vigente en los procesos de adjudicación de concesiones. Es particularmente importante la inmediata convocatoria de procesos de licitación de las concesiones en cuanto éstas lleguen a su vencimiento, el fomento de la participación efectiva de todos los operadores potenciales y la desvinculación de los servicios de transporte regular de los de uso especial.

7. Recomendaciones de competencia

Teniendo en cuenta que las principales restricciones a la competencia proceden del propio marco regulador y de las actuaciones de la autoridad reguladora, las recomendaciones de competencia deben ir dirigidas a mitigar (o eliminar, cuando ello sea posible) las posibles barreras de entrada impuestas por la normativa, y a restringir las posibilidades de arbitrariedad por parte de la autoridad reguladora. En todo caso, no debe olvidarse que es imprescindible realizar un seguimiento de la evolución de la estructura del sector para evitar que el reforzamiento de grupos empresariales significativos implique riesgos para la competencia.

El Ministerio de Fomento ha venido trabajando en la relajación de las barreras legales a la entrada y en la promoción de la competencia, tanto con las últimas modificaciones introducidas en los preceptos normativos básicos del sector a nivel estatal -la LOTT y el ROTT-, como con el protocolo para la fijación de criterios en los procesos de adjudicación de concesiones. Éste último trata de introducir objetividad en las adjudicaciones a través de la definición de criterios que guíen la preparación y tramitación de los concursos, indicando aspectos específicos a tener en cuenta en la valoración de las distintas ofertas.

Todas estas modificaciones reducen las posibles barreras de carácter regulatorio, aunque no elimina completamente la posición de ventaja que el regulador puede ofrecer a la empresa concesionaria saliente.

Por ello es recomendable que la Dirección Xeral de Transportes -Administración responsable de la adjudicación, supervisión y renovación de concesiones de la Comunidad Autónoma de Galicia- adopte iniciativas similares a las llevadas a cabo por el Ministerio de Fomento, tanto en lo que se refiere a las modificaciones en la normativa dirigidas a eliminar o reducir las posibles restricciones de carácter regulatorio, como en su política de abrir a concurso las concesiones que vayan venciendo.

Para ello debería:

- 1.- Abstenerse de otorgar prórrogas cuando las concesiones expiren, permitiéndolas exclusivamente en aquellos casos en los que esté plenamente justificado.

- 2.- Incentivar la participación del mayor número posible de operadores (dando la máxima publicidad a los concursos concesionales, poniendo a disposición de los potenciales operadores toda la información disponible relevante, garantizando la existencia de posibilidades reales de optar a la adjudicación si la oferta es competitiva,...)
- 3.- Reducir en la medida de lo posible la aplicación del derecho de preferencia al antiguo concesionario, de modo que su renovación como adjudicatario sólo se produzca cuando su oferta sea realmente la mejor de acuerdo a criterios de valoración públicos y transparentes.
- 4.-Tomar las decisiones con transparencia y objetividad, estableciendo criterios para la preparación y resolución de los concursos concesionales similares a los recogidos en el protocolo firmado por el Ministerio de Fomento con diversos representantes del sector.
- 5.- Romper la vinculación entre transporte regular y transporte de uso especial (escolar), de modo que el hecho de que se le haya otorgado a una empresa una concesión de transporte regular no le confiera ventaja alguna para la obtención de contratos de transporte escolar (aunque tampoco suponga una desventaja si es la empresa en disposición de ofertar el servicio en las mejores condiciones). En todo caso, el vínculo entre concesión de uso general y contratos de servicio de uso especial debe dejar de ser la regla general como sucede actualmente.

Respecto a esta desvinculación, debe señalarse que su aplicación se va a producir en un contexto de mayor competencia, por lo que no tiene por qué ser necesariamente negativa para las empresas que actualmente tienen concesiones. La pérdida de una concesión a favor de otro operador no acarreará la pérdida simultánea del contrato de servicio de transporte escolar asociado.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que la ruptura de este vínculo puede provocar que algunas concesiones de uso regular se vuelvan poco atractivas, e incluso puede suceder que no se realicen ofertas para las concesiones menos rentables. De hecho, en algunos casos el interés de las empresas por

obtener esas concesiones se debía a que, a pesar de ser deficitarias, garantizaban la obtención de contratos de transporte escolar con unos ingresos seguros que más que compensaban las pérdidas derivadas de los servicios ligados a la concesión.

Sin embargo, frente a la alternativa actual de ligar concesiones deficitarias con contratos rentables de transporte escolar, podrían utilizarse otras alternativas más eficientes y transparentes que garanticen el mantenimiento del servicio. Por ejemplo, se podrían unificar dentro de una misma concesión servicios que actualmente se prestan en concesiones independientes, ligando servicios menos rentables con otros más rentables. O se podría subvencionar directamente a los operadores de concesiones deficitarias (lo cual debería indicarse ya en las condiciones de licitación). La primera alternativa reúne mejores propiedades en términos de eficiencia y reduce los requerimientos informacionales al mejorar los incentivos del operador.

Por su parte, es recomendable que el Tribunal Galego de Defensa de la Competencia mantenga su atención sobre el sector, fundamentalmente desarrollando dos tipos de actuaciones:

- 1.- En relación con la estructura del mercado, realizando un seguimiento de la evolución de la estructura empresarial con objeto de evitar que como resultado de la política de fusiones y absorciones que las empresas puedan seguir, resulte algún grupo empresarial con un poder de dominio importante en la Comunidad Autónoma que condicione los procedimientos de acceso y adjudicación de concesiones en su propio beneficio, en detrimento de la competencia y, en consecuencia, en perjuicio del bienestar social.
- 2.- Velando por el adecuado desempeño de sus funciones por parte de la Dirección Xeral de Transportes.