



CNMC

COMISIÓN NACIONAL DE LOS
MERCADOS Y LA COMPETENCIA

EVALUACIÓN DE IMPACTO DE LAS RECOMENDACIONES EMITIDAS EN EL ESTUDIO SOBRE EL TRANSPORTE INTERURBANO DE VIAJEROS EN AUTOBÚS

EI/01/2024

28 de enero de 2025

www.cnmc.es

1. INTRODUCCIÓN

En el presente informe, se evalúa el impacto del *Estudio sobre el transporte interurbano de viajeros en autobús* ([E/CNMC/006/19](#)) -en adelante, el “Estudio”-, publicado por la CNMC en junio de 2022.

Esta evaluación se basa en la metodología elaborada por KPMG y VVA en el proyecto de análisis ex post de actuaciones de promoción de la competencia y unidad de mercado ([EI/01/21](#)), financiado por la Unión Europea a través del Instrumento de Apoyo Técnico. La CNMC tiene el compromiso de analizar de forma ex post sus actuaciones de promoción de la competencia, realizando, en concreto, un análisis del grado de cumplimiento de las recomendaciones de promoción de la competencia y del potencial impacto de actuaciones previamente seleccionadas, tal y como se establece en la Línea Estratégica 7 del [Plan de Actuaciones de 2024](#).

El Estudio evaluado tiene por objeto el análisis del sistema concesional en España y de las experiencias de liberalización europeas e incluye diversas recomendaciones a las autoridades competentes para mejorar las condiciones de competencia en el sector, así como el bienestar de los consumidores.

El autobús es el medio de transporte regular colectivo más utilizado por los viajeros en España¹. En 2023, supuso el 52% de los trayectos interurbanos, de acuerdo con los datos del Observatorio del Transporte de Viajeros en Carretera del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible (MTMS). El autobús es también una importante herramienta de cohesión territorial, al conectar áreas de escasa densidad de población que no disponen de otras alternativas de transporte, y de cohesión social, al contribuir a la movilidad de los usuarios de rentas más bajas.

Desde principios del siglo XX, este sector se basa en un sistema concesional por el que se otorgan concesiones administrativas a algunos operadores que les permiten explotar de manera exclusiva determinadas rutas. Su regulación se

¹ El Estudio se centra en los servicios de uso regular, que están disponibles para cualquier usuario, frente a los servicios especiales, dirigidos a colectivos específicos (fundamentalmente transporte laboral y escolar). El presente informe se referirá al servicio regular al referirse al transporte en autobús interurbano.

caracteriza por el reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas, determinado por el transcurso de las rutas.

A raíz del análisis en profundidad de este sector, la CNMC emitió en el Estudio un conjunto de recomendaciones con carácter complementario relacionadas con la liberalización del sector para distancias superiores a 100 kilómetros, la mejora del diseño de los pliegos de licitación, una adecuada gestión de las concesiones de las Administraciones Públicas y la reducción de ineficiencias asociadas al sistema concesional vigente. Hasta el momento, el avance en el cumplimiento con las recomendaciones del Estudio ha sido limitado, lo que supone un coste de oportunidad para los consumidores relevante, habida cuenta del peso económico del sector y del papel que desempeña en la movilidad de los ciudadanos.

En línea con la metodología de evaluación de impacto desarrollada por KPMG y VVA, el presente informe realiza un doble análisis. En primer lugar, la evaluación se centra en la actuación de la CNMC en sí misma, con una descripción de la relevancia del sector analizado y de la efectividad del Estudio en cuanto a su capacidad de influir sobre los grupos de interés a los que va destinado. En segundo lugar, la evaluación adquiere una perspectiva más externa, analizando el grado de cumplimiento con las recomendaciones por parte de las administraciones públicas y los efectos potenciales sobre la economía.

2. EVALUACIÓN DE LA ACTUACIÓN

2.1. Relevancia

En línea con la metodología de evaluación de impacto desarrollada por KPMG y VVA, el presente informe comienza con una visión general de la importancia del sector de transporte interurbano en autobús y de los problemas abordados en el Estudio.

2.1.1. Marco jurídico

Para caracterizar el servicio regular de transporte interurbano en autobús y comprender sus dinámicas competitivas, es necesario conocer primero los aspectos esenciales de su regulación. En el Estudio, se realiza una revisión extensa del marco jurídico del sector, que se resume a continuación, completándolo con propuestas recientes de reforma.

El transporte interurbano en autobús se rige por un sistema concesional.

Las empresas privadas de autobuses prestan el servicio en régimen de monopolio tras la obtención de una concesión administrativa que les otorga la explotación en exclusiva de unas determinadas rutas. Se trata, en definitiva, de un enfoque de competencia “por el mercado”, en el que las empresas compiten ex ante, en concursos públicos convocados por la Administración.

Tanto el Estado como las Comunidades Autónomas (CC.AA.) tienen competencias para regular y planificar los servicios de transporte en autobús interurbano. Las comunidades organizan el transporte terrestre que circula dentro de su territorio, mientras que el Estado regula el transporte que discurre en más de una comunidad.

A nivel estatal, la normativa reguladora del sector está comprendida por la [Ley 16/1987](#), de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (LOTT) y por el [Real Decreto 1211/1990](#), de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres (ROTT). La LOTT establece que los servicios de autobús interurbano son servicios públicos de titularidad de la Administración y que, con carácter general, la prestación de estos servicios se realizará por las empresas privadas que obtengan un contrato

de concesión de servicios públicos con carácter exclusivo, otorgados de forma general a través de procedimientos abiertos².

La concesión se otorga a la empresa³ que presente la oferta más ventajosa de acuerdo con los parámetros valorados en los pliegos. Las condiciones de prestación del servicio quedan reflejadas en un contrato de concesión que regula los derechos y obligaciones del concesionario y la Administración en lo referente al servicio.

Dichas condiciones no pueden modificarse, salvo que esta posibilidad haya sido prevista en el pliego o que existan causas tasadas previstas en la ley. No obstante, la Administración contratante, previa audiencia del contratista, podrá modificar el contrato, a efectos de adecuar la prestación del servicio a los cambios sobrevenidos en caso de circunstancias imprevistas que afecten a la demanda potencial del servicio o a la necesidad de cubrir nuevos tráficos en las intermediaciones⁴. En principio, no es posible realizar modificaciones sustanciales y, de ser necesarias, la Administración debería tramitar un nuevo procedimiento de adjudicación⁵. En la práctica, sin embargo, la normativa de aplicación otorga amplias facultades a las AA.PP. para modificar contratos en vigor, bajo determinadas circunstancias⁶.

La LOTT establece un límite general de 10 años a la duración del contrato, vinculándolo al tiempo necesario para amortizar los activos requeridos para prestar el servicio, en consonancia con la normativa europea. Este plazo se puede, sin embargo, prorrogar por un plazo no superior a la mitad del periodo original, siempre que las condiciones de amortización de los activos lo justifiquen⁷.

² Artículos 71, 72 y 73 de la LOTT. La gestión directa del servicio por la Administración está permitida cuando resulte más adecuado al interés general (art. 71 LOTT).

³ Para poder presentarse a la licitación, los operadores deben contar con una autorización para el transporte terrestre de viajeros (artículos 42.1 y 74.2 de la LOTT).

⁴ Artículo 75 de la LOTT.

⁵ El TJUE considera que una modificación es sustancial si introduce condiciones que, de haber formado parte del procedimiento de adjudicación original, habrían permitido la admisión de licitadores distintos de los admitidos inicialmente o la aceptación de una oferta distinta de la que se aceptó inicialmente (Comunicación de la Comisión 2014/C 92/01 relativa a directrices de interpretación del Reglamento (CE) n.º 1370/2007, apartado 2.3.6). A su vez, el ROTT exige la tramitación de un nuevo procedimiento de adjudicación cuando la modificación suponga un aumento o disminución superior al veinte por ciento de la población atendida por el servicio (art. 91.2 ROTT).

⁶ Artículos 80.3 y 81 de la LOTT, artículo 88 del ROTT.

⁷ Artículo 72.4 de la LOTT.

La regulación del sector es relativamente uniforme en el territorio nacional.

La mayoría de CC.AA. han ejercido sus competencias legislativas respecto al transporte interurbano de viajeros que circula enteramente por sus territorios, pero reproduciendo las principales características del sistema concesional estatal, y quedando la LOTT para aquellas que no cuenten con legislación propia o como legislación subsidiaria.

Los municipios también tienen competencias sobre este sector, ya que el establecimiento de estaciones está sujeto a la legislación urbanística y de seguridad vial, de competencia municipal⁸.

De esta forma, la regulación y gestión de las estaciones de autobús recae sobre los municipios, que tienen un amplio margen de discrecionalidad, pudiéndolas gestionar de manera directa, a través de una empresa municipal, o delegando la gestión en empresas privadas. De acuerdo con el Estudio, este modelo de gestión indirecta de las estaciones representaba el régimen de explotación más habitual, siendo además gran parte de las empresas privadas gestoras de estaciones también operadores de transporte en autobús.

A nivel de la Unión Europea, la intervención pública del sector de transporte de autobús interurbano

está condicionada por el Reglamento 1370/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera. Concretamente, este reglamento permite la intervención administrativa con el objetivo de garantizar servicios *“más frecuentes, más seguros, de mayor calidad y más baratos que los que el simple juego del mercado habría permitido prestar”*⁹. Para ello, en caso de optar por la prestación del servicio de forma indirecta, se prevé que la adjudicación del servicio se realice, de forma general, a través de un procedimiento de licitación competitivo¹⁰. Este reglamento entró en vigor en 2009 y supuso la homogeneización de la duración máxima de los contratos y las prórrogas en todas las CC.AA., de acuerdo con los plazos mencionados anteriormente. No obstante, como se indicará más adelante, en la práctica, una gran cantidad de contratos superan la duración máxima de las prórrogas.

En febrero de 2024, el Gobierno presentó al Congreso de los Diputados el Proyecto de Ley de Movilidad Sostenible, actualmente en fase de ampliación de enmiendas al articulado. Este proyecto normativo, de aprobarse, introduciría varios cambios en el marco regulatorio, poniendo el foco en la sostenibilidad, la

⁸ Artículo 128 de la LOTT.

⁹ Artículo 1 del Reglamento 1370/2007.

¹⁰ Artículo 5.3 del Reglamento 1370/2007.

digitalización y la cohesión social y territorial. En particular, en relación con el transporte interurbano por carretera, cabe destacar lo siguiente:

- **El Proyecto de Ley introduce una habilitación para la liberalización de servicios de transporte público regular de personas por carretera de competencia estatal.** En concreto, el artículo 50 prevé que el Consejo de Ministros podrá autorizar de forma motivada la liberalización de aquellas rutas que proponga el MTMS, pudiendo imponer ciertas obligaciones a los operadores. No obstante, este procedimiento habrá de ser concretado y desarrollado reglamentariamente.
- También prevé la **aprobación de un nuevo mapa concesional en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la Ley** (disposición transitoria segunda). El nuevo mapa tendría como objetivo atender mejor a las nuevas necesidades de movilidad, proporcionando la mayor conectividad posible y una mayor eficiencia en el gasto público. Este mapa debe atenerse a una serie de criterios establecidos en el artículo 49 de la propuesta de ley. En particular, cabe destacar que las paradas intermedias de los servicios de competencia estatal serán, con carácter general, en las poblaciones principales del itinerario correspondiente y deberán facilitar los desplazamientos intermodales. De esta manera, las CC.AA. asumirían los tráficos autonómicos que previamente hubieran pertenecido a concesiones estatales, reconfigurando las rutas si fuera necesario. Los contratos de concesión de servicios de todas las concesiones estatales incluidas en el marco concesional estatal deberían estar adjudicados en el plazo de dos años desde la aprobación del mapa concesional. Se prevé una especialidad para el caso de contratos adjudicados o prorrogados tras la entrada en vigor de la LOTT y que continuaran prestando servicios a pesar de encontrarse caducados. Por otro lado, en este plazo de dos años, las CC.AA. tendrán que haber asumido aquellas rutas autonómicas que previamente hubieran estado atendidas por contratos de concesión estatal.

2.1.2. Caracterización del sector

A continuación, se realiza un análisis breve de la relevancia del sector.

El autobús tiene un peso considerable dentro del servicio regular de transporte interurbano. Según los últimos datos disponibles del MTMS, en 2023, el 52% de los viajeros que realizaron trayectos interurbanos eligieron el autobús como medio de transporte regular, lo que supuso un total de 789

millones de pasajeros de autobús (de los cuales 547 millones realizaron trayectos de cercanías, 226 millones trayectos de media distancia y 16 millones trayectos de larga distancia)^{11,12}. El MTMS ofrece también información más detallada sobre los trayectos de las concesiones estatales¹³, que alcanzaron los 28,5 millones de pasajeros en 2023, a lo largo de 68.539 kilómetros de ruta, suponiendo un total de 5.266 millones de viajeros-kilómetros y 189 millones de vehículos-kilómetros¹⁴. Aunque no existen datos equivalentes a nivel autonómico, en el Estudio se extrapolaba el dato de vehículos-kilómetros partiendo de las respuestas recibidas a los requerimientos de información. Así, se estimaba que en 2019 los vehículos-kilómetros totales de las CC.AA. ascendían a unos 667 millones de vehículos-kilómetros¹⁵.

Desde que se publicó el Estudio, los paquetes de ayudas dirigidos a viajeros frecuentes establecidos durante 2022 y los dirigidos a viajeros jóvenes durante 2023¹⁶, han contribuido a un aumento general significativo de la demanda del transporte de autobús interurbano, según el MTMS. En términos globales, el número de viajeros experimentó un incremento del 33% en el año 2022 y del 19% en 2023. Por su parte, en los usuarios de las rutas

¹¹ En el transporte en autobús, se considera transporte de cercanías el realizado en el núcleo urbano y zona de influencia metropolitana en distancias inferiores a 50 kilómetros; el de media distancia conlleva trayectos inferiores o iguales a 300 kilómetros no incluidos en cercanías; y el de larga distancia, distancias superiores a 300 kilómetros.

¹² El transporte en ferrocarril representó el 44% del transporte interurbano (664 millones de viajeros), el aéreo el 3% (46 millones de viajeros) y el cabotaje marítimo el 1% (11 millones de viajeros).

¹³ El MTMS publica anualmente el Observatorio del Transporte de Viajeros por Carretera, donde incluye información sobre las concesiones estatales, pero no sobre las concesiones autonómicas. No se han encontrado otras fuentes de información que ofrezcan estadísticas sobre el transporte interurbano en autobús a nivel autonómico.

¹⁴ El indicador de viajeros-kilómetro representa el total de kilómetros recorridos por todos los viajeros durante un año. El indicador de vehículos-kilómetro representa el total de kilómetros recorridos por todos los vehículos de las concesiones durante un año.

¹⁵ Tabla 47 del Estudio.

¹⁶ Los programas de ayudas de 2022 y 2023 se establecieron mediante [Real Decreto-ley 20/2022](#), de 27 de diciembre, de medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la Guerra de Ucrania y de apoyo a la reconstrucción de la isla de La Palma y a otras situaciones de vulnerabilidad; y [Real Decreto-ley 4/2023](#), de 11 de mayo, por el que se adoptan medidas urgentes en materia agraria y de aguas en respuesta a la sequía y al agravamiento de las condiciones del sector primario derivado del conflicto bélico en Ucrania y de las condiciones climatológicas, así como de promoción del uso del transporte público colectivo terrestre por parte de los jóvenes y prevención de riesgos laborales en episodios de elevadas temperaturas. Para el año 2024, se establecieron programas de ayuda similares a través del [Real Decreto-ley 8/2023](#), de 27 de diciembre, por el que se adoptan medidas para afrontar las consecuencias económicas y sociales derivadas de los conflictos en Ucrania y Oriente Próximo, así como para paliar los efectos de la sequía.

estatales, se observó un aumento anual del 57% en el año 2022 y del 23% en 2023. Dado que algunos de estos paquetes de ayudas se han anunciado como soluciones excepcionales y temporales, es difícil saber cuál será el nivel de demanda estructural a medio plazo, una vez desaparezcan o se recalibren estos paquetes de ayuda.

La facturación del servicio regular de uso general de autobús alcanzó los 1.950 millones de euros en 2022 (último año disponible), de acuerdo con DBK Informa. Esta cifra supone el 64% de la facturación total del sector de transporte interurbano en autobús, que incluye también los servicios especiales. Según el MTMS, **en las concesiones estatales la recaudación media por viajero fue 12,57 € en 2023** (6,6% más que en 2022)¹⁷.

Desde una perspectiva de oferta, cabe señalar que **el sector del transporte interurbano en autobús ha experimentado una progresiva concentración a través de distintas operaciones en los últimos años**¹⁸. Como destaca el Estudio, por las propias características de esta industria, existe una tendencia a la concentración empresarial, ya que permite ganancias de eficiencia a través de la explotación de las economías de escala de operadores de mayor tamaño. En el marco de las concesiones estatales, esta concentración se refleja principalmente en dos aspectos. En primer lugar, más de la mitad de los 77 contratos estatales operativos en 2023 se concentraban en tres empresas (ALSA, SAMAR y AVANZA)¹⁹. En segundo lugar, estas tres empresas representaban más del 79% de la cuota de las concesiones estatales en términos de viajeros durante ese año²⁰.

Los costes de operación han experimentado un aumento del 4% en julio de 2024 con respecto al año anterior, a pesar de los recientes procesos de concentración y las ganancias de eficiencia asociadas. Según la información del MTMS, este fenómeno se observa en los autobuses generalmente empleados para el servicio regular, aquellos que tienen más de 55 plazas, y los que tienen entre 39 y 55 plazas. El coste total de los primeros ascendía a 125.964 euros incluido el conductor, mientras que para los vehículos de entre 39 y 55 plazas

¹⁷ No hay datos disponibles sobre la recaudación de las concesiones autonómicas.

¹⁸ Algunos ejemplos de operaciones de concentración son: el expediente C/1491/24 - AVANZA/GRUPO JULIAN DE CASTRO; C/1433/24 - NEXCON / GRUPO 1844; y el expediente C/1043/19 - AVANZA / GRUPO PESA.

¹⁹ Según datos del MTMS, ALSA comprende 22 contratos estatales (29% del total), SAMAR 11 (14%), y AVANZA 6 (8%).

²⁰ Según datos del MTMS, en términos de viajeros de las concesiones estatales, ALSA tiene una cuota de 50,88%, SAMAR de 18,03% y AVANZA 10,60%.

este coste supuso 109.723 euros^{21,22}. El principal componente de los costes es el salario de los conductores y sus dietas²³.

En definitiva, la importancia del sector del transporte en autobús interurbano radica en que el autobús es el medio de transporte más elegido por los viajeros a la hora de realizar trayectos interurbanos, convirtiéndose en una herramienta clave para la cohesión social y territorial.

Esto ha motivado tradicionalmente la intervención de las AA.PP. en este sector. En España, esta intervención se ha operacionalizado a través de un sistema concesional por el que las empresas de autobuses operan en régimen de monopolio tras obtener una concesión administrativa que les permite la explotación exclusiva de determinadas rutas. El Estudio evaluado se centra en el análisis de las restricciones que distorsionan el funcionamiento de este sistema, impidiendo aprovechar todas las ventajas derivadas de la competencia.

La siguiente tabla resume los principales indicadores del sector, explicados en párrafos anteriores. Es importante destacar que, en un gran número de casos, no existen estadísticas con agregación nacional, por lo que se han reportado solo datos relativos a las concesiones estatales. El propio Estudio de 2022 indicaba que algunas CC.AA. no habían contestado o habían contestado parcialmente a los requerimientos de información, lo que generaba problemas de representatividad de los datos.

²¹ Los datos se refieren a los costes medios que la explotación de un vehículo genera a una empresa de transporte de viajeros tipo en el marco del transporte discrecional de viajeros. Los costes consideran la media nacional según el tipo de autobús, incluyendo las zonas con costes de personal más elevado, y las zonas donde estos costes son menores.

²² En estos cálculos se asume un kilometraje anual igual a 65.000 kilómetros por año para los autobuses de entre 39 y 55 plazas, y de 75.000 kilómetros por año para los que tienen más de 55 plazas.

²³ Como es lógico, al ser este componente del coste independiente del tamaño del autobús, su peso sobre el total de costes es mayor en el caso de los vehículos de entre 39 y 55 plazas que en los que superan las 55 plazas (38% vs. 33% en 2024).

Tabla 1. Resumen de los indicadores de la estructura del sector de transporte interurbano en autobús

Indicadores	Fuentes de información	Resultados
Número de viajeros	MTMS	789 millones de viajeros de servicio regular, de los cuales 242 millones en rutas de media y larga distancia (28,5 millones en concesiones estatales) en 2023.
Kilómetros de ruta	MTMS	68.539 km en rutas estatales en 2023.
Vehículos-kilómetros	MTMS, Estudio CNMC	189 millones de vehículos-km en rutas estatales en 2023. 667 millones de vehículos-km en rutas autonómicas en 2019.
Viajeros-kilómetros	MTMS	5.266 millones de viajeros-km en rutas estatales en 2023.
Facturación del sector	DBK Informa	1.950 M€ el servicio regular en 2022.
Recaudación media	MTMS	12,57 € por viajero en las concesiones estatales en 2023.
Cuota de los principales operadores	MTMS	Para las concesiones estatales vigentes (datos de 2023): <ul style="list-style-type: none"> - Cuota de contratos: ALSA supone el 29% de los 77 contratos vigentes, SAMAR el 14% y AVANZA el 8%. - Cuota de viajeros: ALSA tiene una cuota del 50,88% de los viajeros, SAMAR del 18,03% y AVANZA del 10,60%.
Costes de operación	MTMS	125.964 € en autobuses de más de 55 plazas, y 109.723 € en autobuses de entre 39 y 55 plazas, en julio de 2024.

Fuente: elaboración propia a partir de las fuentes indicadas en la columna correspondiente.

2.1.3. Restricciones

En línea con la metodología desarrollada por KPMG y VVA, una vez analizada la relevancia del sector, se analiza a continuación **la relevancia de la actuación de la CNMC (E/CNMC/006/19)**. Para ello, se identifican los fallos del mercado abordados en la actuación, siguiendo la clasificación de la OCDE en su Guía de Evaluación de la Competencia (2019), detallada en el primer anexo²⁴. **El Estudio**

²⁴ Con esta guía, la OCDE desarrolló un método para asistir a los gobiernos en eliminar barreras a la competencia, identificando restricciones innecesarias que afectarían a las actividades del

identificaba en su cuarto capítulo restricciones que clasificaba en tres categorías.

La primera categoría señalada en el Estudio contempla las restricciones derivadas de un incorrecto diseño de los pliegos de las licitaciones. Hace hincapié en aspectos de la redacción de los pliegos que no favorecen las condiciones de competencia en los concursos: (i) el elevado tamaño de los contratos, que no contemplan división en lotes; (ii) la duración de las concesiones; (iii) la obligación de adscripción de vehículos y de personal a la concesión; (iv) los excesivos criterios de acreditación de solvencia técnica y de solvencia económica; y (v) la escasa ponderación de la oferta económica, en comparación con la de otros criterios más subjetivos. Además, se pone el foco sobre otros elementos como el esquema de remuneración del contratista, ya que, en su análisis, la CNMC observó que los contratos tipo *gross cost* suponían un coste de operación ofertado notablemente superior al ofertado en otros concursos con distintos esquemas de remuneración²⁵.

- Estas restricciones pueden garantizar derechos exclusivos de operación durante largos periodos de tiempo, e incrementar los costes de entrada para otros operadores (grupo A de la clasificación de la OCDE), y tienden a limitar la capacidad del operador para fijar el precio de sus servicios, para introducir sus servicios en el mercado, y para generar ventajas a los proveedores que ya operan por los estándares de calidad del servicio fijados (grupos B y C de la clasificación de la OCDE).

La segunda categoría de restricciones identificada en el Estudio tiene que ver con la mejorable gestión de las concesiones por parte de las administraciones. El Estudio se centra en la práctica habitual de hacer un uso excesivo de las prórrogas y en el considerable retraso observado en la convocatoria de las licitaciones, lo que impide que se despliegue el mecanismo

mercado, y proponiendo medidas alternativas menos restrictivas que contribuyeran a los objetivos de política económica.

²⁵ El Estudio presenta distintos regímenes económicos:

- El tipo *fixed-price*, en el que se fija un número de expediciones mínimo y una tarifa máxima de manera que la empresa recibe todos los beneficios de la operación.
- El contrato *cost-plus* remunera al contratista por los costes incurridos más un beneficio razonable no ligado a la demanda del servicio, y los ingresos los percibe la Administración.
- Los contratos de incentivos combinan aspectos de ambos regímenes y se clasifican en: el tipo *net cost*, por el que los operadores reciben los ingresos tarifarios y una compensación de la Administración en caso de existir pérdidas; y el tipo *gross cost*, por el que el contratista obtiene una remuneración igual al coste fijo de la operación, a la que se añaden incentivos de calidad o de demanda.

de competencia por el mercado previsto en el sistema concesional vigente. Además, en el marco de la gestión de las concesiones, no es infrecuente la modificación de los contratos por parte de las AA.PP., prerrogativa prevista en la normativa para algunos supuestos. Según el Estudio, esto se ha reflejado principalmente en la unificación de contratos que aúnan, por ejemplo, varias concesiones, lo cual reduce el número de contratos vigentes, incrementando su tamaño.

- Con estas restricciones también se garantizan derechos exclusivos de operación a un proveedor determinado, y se restringe la capacidad de nuevos operadores de concurrir, limitando la capacidad de otros operadores de ofrecer sus servicios en el mercado, y aumentando el coste de entrada para nuevos proveedores con menos información sobre el mercado (grupos A, B y C de la clasificación de la OCDE).

En tercer lugar, el sistema concesional presenta limitaciones intrínsecas al propio sistema que suponen restricciones a la competencia.

- Aquí destaca la información asimétrica entre la Administración y el concesionario, y entre este y el resto de los licitadores, que termina provocando un trato diferencial para las empresas que ya operan en el mercado con respecto a las potenciales entrantes (grupo B de la clasificación de la OCDE). También se incluye en esta categoría la planificación administrativa de la red, que podría generar ineficiencias y no ajustarse a la demanda, y el desconocimiento sobre la cuantía de las subvenciones cruzadas entre trayectos rentables y no rentables debido a que el operador no está capacitado para fijar el precio del servicio (grupo B de la clasificación de la OCDE). Además, el sistema concesional introduce distorsiones en mercados conexos a través de la regulación, limitando la capacidad de algunos operadores para ofertar sus servicios según el segmento del mercado al que pertenezcan (grupo A de la clasificación de la OCDE). Por último, el Estudio destaca los incentivos a la conflictividad judicial de los pliegos, que podría suponer una mayor duración de las concesiones, ya que la concesionaria explota el servicio hasta la resolución de la licitación, recibiendo un trato diferencial por operar en el mercado, en relación con los potenciales nuevos entrantes (grupo B de la clasificación de la OCDE).

Sobre la base del anterior análisis, el Estudio realizó varias recomendaciones para mejorar la competencia del sector. En primer lugar,

se recomendó liberalizar los servicios de transporte de viajeros en autobús para distancias superiores a 100 kilómetros. En segundo lugar, el Estudio recomendaba varias medidas para mejorar el diseño de los pliegos de licitación. La tercera recomendación se refería a la necesidad de asegurar una adecuada gestión de las concesiones restantes, licitando por ejemplo las numerosas concesiones caducadas. En cuarto y último lugar, el Estudio realizaba diversas recomendaciones destinadas a mitigar las ineficiencias asociadas al sistema concesional. En el apartado 3.1 de este informe, se analiza en más detalle el contenido específico de estas recomendaciones y su grado de cumplimiento hasta el momento.

2.2. Efectividad del Estudio

Una vez expuesta la relevancia del sector analizado, se analiza cómo de efectivo ha sido el Estudio para llegar a sus destinatarios objetivo. Para ello, es fundamental conocer cómo surge la idea de realización del Estudio y la relación con trabajos anteriores en el seno de la CNMC.

En general, **puede considerarse que el Estudio guarda un nivel alto de coherencia con actuaciones previas de la CNMC relacionadas con el sector:**

- Como señala el propio Estudio en el apartado de antecedentes, existen múltiples informes previos que constataban la existencia de restricciones a la competencia en el sector. En 1993, el antiguo Tribunal de Defensa de la Competencia (TDC) publicó el informe [“Remedios políticos que pueden favorecer la libre competencia en los servicios y atajar el daño causado por los monopolios”](#) donde ya se abogaba por asegurar la competencia por los contratos del sistema concesional. En 2008, la antigua Comisión Nacional de Competencia (CNC) publicó el informe [“La competencia en el transporte interurbano de viajeros en autobús en España”](#), que destacaba la necesidad de mejorar la competencia en los concursos, principalmente debido a la duración de los contratos y los requisitos de experiencia exigidos, entre otros. Con posterioridad, la CNC y la CNMC han elaborado diversos informes de seguimiento de la renovación de las concesiones estatales, analizando las restricciones a la competencia recogidas en los pliegos, prórrogas y modificaciones introducidas en la normativa²⁶.

²⁶ [“Informe de seguimiento del proceso de renovación de las concesiones estatales de transporte interurbano de viajeros en autobús”](#), CNC (2010); [“Informe sobre las prórrogas de las concesiones interurbanas de transporte de viajeros en autobús de titularidad autonómica”](#), CNC

- **Además de informes o estudios, la CNMC ha llevado también a cabo otro tipo de actuaciones de promoción y de defensa de la competencia en el sector de transporte interurbano en autobús.** Por un lado, cabe destacar las impugnaciones iniciadas en 2010 de las prórrogas de las concesiones autonómicas de Galicia y la Comunidad Valenciana²⁷, así como el caso de Asturias en 2019²⁸. Por otro lado, existen numerosos expedientes de concentración en el sector²⁹.

Los trabajos técnicos previos para la preparación del Estudio evaluado se iniciaron en el año 2018. Formalmente, el Consejo aprobó el inicio del Estudio en diciembre de 2019, con una fase de consulta pública, que estuvo abierta hasta el 7 de febrero de 2020, en la que se recibieron 234 respuestas de diversos agentes. En el momento en el que se plantea el Estudio, existía una ventana de oportunidad para aumentar la competencia en el sector, ya que en la Unión Europea se estaba discutiendo todavía una propuesta de la Comisión Europea para liberalizar el mercado³⁰ y, a nivel nacional, se acercaba también la fecha de caducidad de varias concesiones autonómicas. Además, en 2019, la Comunidad Autónoma de Madrid y el Principado de Asturias decidieron prorrogar las concesiones hasta el año 2024. El conjunto de estos hechos motivó la realización de un Estudio que difundiera buenas prácticas en las licitaciones y promoviera la competencia del sector.

Durante el desarrollo del Estudio, se mantuvieron también numerosas reuniones con agentes de interés, como responsables de las administraciones

(2010); "[IPN sobre el Anteproyecto de Ley por la que se modifica la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres](#)", CNC (2012); "[Documento de reflexión sobre el proceso de liberalización del transporte de viajeros por ferrocarril](#)", CNMC (2014); "[IPN sobre la Propuesta de Real Decreto por el que se modifican normas reglamentarias para adaptarlas a la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres](#)", CNMC (2017).

²⁷ Ver expedientes [LA/01/2010](#) (Comunidad Valenciana) y [LA/02/2010](#) (Galicia). Mediante sentencias de 14 de marzo de 2016 (STS 1067/2016 y STS 1068/2016), el Tribunal Supremo confirmó las impugnaciones de la CNC en ambos asuntos.

²⁸ En el caso de Asturias ([LA/10/2019](#)), el Tribunal Superior de Justicia de Asturias desestimó por extemporáneo el recurso presentado por la CNMC, mediante la sentencia de 26 de enero de 2022 (STSJ AS 232/2022).

²⁹ Destaca la concentración entre Alianza Bus y ENATCAR, expediente [N/021](#), por el que se privatizaba a esta última, aprobada por el TDC en 1999. Más recientemente, destacan los expedientes [N/06127](#): DOUGHTY HANSON / AVANZA, [N-05091](#) NEG / GTI / TURYPRESS / DABILU, [C-106/07](#) NATIONAL EXPRESS / CONTINENTAL AUTO / MOVELIA, [C-0107/08](#) NATIONAL EXPRESS / TRANSPORTE COLECTIVOS, y [C/1043/19](#) AVANZA/GRUPO PESA.

³⁰ Propuesta de Reglamento por la que se modifica el Reglamento 1073/2009, relativo a las normas comunes de acceso al mercado internacional de los servicios de autocares y autobuses ([COM\(2017\) 647](#) Final). No obstante, este Reglamento no ha experimentado avances en su aprobación desde el 2019.

competentes, operadores y asociaciones sectoriales, así como con expertos académicos.

Siguiendo la metodología propuesta por KPMG y VVA, se ha analizado también la difusión al público general del Estudio, una vez publicado. Ha tenido una difusión elevada en prensa: hasta la fecha, existen menciones al Estudio en **más de 95 diarios de ámbito nacional o local, así como en diarios de noticias especializados del sector**. Más de la mitad de estas publicaciones se produjeron el 20 de julio de 2022, día en el que la CNMC publicó la nota de prensa sobre el Estudio, aunque en los años sucesivos ha continuado la difusión en los medios. Por último, cabe también mencionar una entrevista en [Radio Nacional de España](#) en agosto de 2024, donde se habló sobre el rediseño del mapa concesional de viajes en autobús.

Existe también constancia de cierta repercusión en la investigación académica, con algunos trabajos actualmente en curso, pero todavía no publicados, donde se mencionará probablemente el Estudio de la CNMC.

Asimismo, el Estudio ha tenido relevancia en el desarrollo de otras actuaciones de promoción de la competencia de la CNMC, como el Informe sobre el Anteproyecto de Ley de Movilidad Sostenible del año 2022 ([IPN/CNMC/036/22](#)), donde se han reiterado recomendaciones del Estudio relativas a la liberalización del sector.

También es importante destacar las actividades realizadas por parte de la CNMC una vez publicado el Estudio en 2022. Concretamente, la CNMC ha participado en varias jornadas relacionadas con el sector, como la organizada por la [CNMC](#) en 2022, las [Jornadas de Economía Industrial](#) de 2024 y las organizadas por [FUNCAS](#) en 2024. También se han difundido las principales conclusiones del Estudio a través de la elaboración de numerosos artículos en colaboración con la [Revista ICE](#), [FUNCAS](#), el blog Nadaesgratis³¹ y la [Asociación Libre de Economía](#) (ALDE).

³¹ En concreto, en el blog Nada es Gratis se han publicado dos entradas con referencias al Estudio bajo los títulos "[Viajando en autobús interurbano: ¿es eficiente el modelo español?](#)" (20/06/2023) y "[¿Dependen los precios de los viajes en autobús de la regulación y la competencia?](#)" (16/12/2024).

3. EVALUACIÓN DE IMPACTO

La última fase del procedimiento de evaluación **analiza el impacto potencial que la actuación puede haber tenido en la economía**. La metodología propuesta por KPMG y VVA divide la evaluación del impacto en dos partes bien diferenciadas:

- **La evaluación de cumplimiento**, donde se analiza el grado de seguimiento de las recomendaciones de la actuación, ofreciendo así información útil para una mejor asignación y priorización de los recursos disponibles. Hay que tener en cuenta que las recomendaciones de la CNMC en sus estudios sobre sectores no son vinculantes, por lo que es potestad del regulador cumplir con dichas recomendaciones.
- **La evaluación de efectos**, donde se analizan los beneficios potenciales asociados con las recomendaciones emitidas.

3.1. Evaluación del cumplimiento

3.1.1. Recomendación 1: liberalización de rutas de más de 100 kilómetros

Como se ha explicado anteriormente, una recomendación clave del Estudio consistía en **liberalizar los servicios de transporte de viajeros en autobús para distancias superiores a 100 kilómetros**. Para asegurar que este proceso fuera exitoso, el Estudio identificaba una serie de acciones más concretas. Se proponía así establecer un organismo regulador independiente, regular los conflictos entre servicios liberalizados y los sujetos a obligaciones de servicio público, reevaluar la cobertura del actual sistema concesional sujeto a obligaciones de servicio público, evitar subsidios cruzados entre las concesiones y los servicios comerciales, reformar el régimen de acceso a las estaciones y promover la competitividad de los operadores de menor tamaño.

- Desde la publicación del Estudio, no se han producido cambios efectivos en la liberalización del sector. El mencionado Proyecto de Ley de Movilidad Sostenible prevé la posibilidad de liberalizar ciertas rutas de competencia estatal, pero dicha propuesta normativa está actualmente en tramitación en el Congreso de los Diputados³². En todo caso, de aprobarse sin cambios el proyecto de Ley, la recomendación de la CNMC

³² Para más información, consultar el Informe de la CNMC sobre el Anteproyecto de Ley de Movilidad Sostenible ([IPN/CNMC/036/22](https://www.cnmc.es/Documentos/Informe/Informe-IPN-CNMC-036-22)).

quedaría atendida de forma muy parcial. El proyecto de Ley contiene tan solo una mera habilitación para la liberalización selectiva de rutas, debiendo estas ser concretadas mediante futuros acuerdos de Consejo de Ministros y un desarrollo reglamentario, de cuyo contenido todavía no se conocen detalles. Esta habilitación para la liberalización deja además fuera aquellas rutas de más de 100 kilómetros que discurran íntegramente dentro de las CC.AA., por ser estas rutas de competencia autonómica.

3.1.2. Recomendación 2: mejora en la configuración de los pliegos

El Estudio de la CNMC también recomendaba **mejorar la configuración de los pliegos**, con propuestas concretas.

Para analizar el cumplimiento con este grupo de recomendaciones, se ha realizado un análisis de 14 licitaciones de rutas anunciadas desde la publicación del Estudio en junio de 2022, por un valor total de 1.943 millones de euros. Cabe destacar que:

- **A nivel estatal**, a finales de 2023, existían **77 contratos** de servicios generales permanentes de uso regular gestionados por la AGE, que cubrían 68.539 kilómetros de ruta y suponían 189 millones de vehículos-km (MTMS, 2024)³³. De los 77 contratos vigentes, en ese momento 7 se encontraban anulados por los tribunales y 41 estaban caducados³⁴. **Todas las concesiones que estaban caducadas habían sido prorrogadas. En 2024, 3 contratos fueron licitados**³⁵, con un valor estimado total de los contratos que asciende a 129 millones de euros.
- **A nivel autonómico**, desde la publicación del Estudio, y de acuerdo con la información disponible³⁶, han caducado ya la mayor parte de las

³³ Se consideran 163 millones de vehículos-km realizados con vehículos propios (adsritos y no adsritos a los contratos) y 26,10 millones con vehículos en “colaboración”.

³⁴ A finales de 2022, de los 77 contratos gestionados por la AGE, 7 se encontraban anulados por los tribunales, mientras que 39 contratos estaban caducados (observatorio MTMS 2023). Es decir, entre finales de 2022 y de 2023, han seguido caducando algunos contratos.

³⁵ La concesión [AC-CON-01/2023 \(VAC-051\)](#) fue licitada en 2024 tras la renuncia del operador a seguir operando la concesión, que había sido prorrogada en 2013, pero la licitación quedó desierta. La concesión [AC-CON-02/2023 \(VAC-127\)](#) fue también licitada tras la renuncia del operador a seguir operando una licitación prorrogada, aunque esta sí fue adjudicada. La concesión [AC-CON-03/2023 \(VAC-217\)](#) se licitó después de que el contrato anterior fuera anulado en los tribunales.

³⁶ El análisis de las licitaciones autonómicas es más complejo, ya que no existen informes que centralicen la información actualizada sobre las concesiones autonómicas, como ocurre en las

concesiones de Asturias, la Comunidad de Madrid, Extremadura, y el País Vasco. Además, hay varias CC.AA. donde una mayoría de concesiones están próximas a caducar de acuerdo con el Estudio: las Islas Baleares en 2027; y La Rioja, las Islas Canarias y Cataluña en 2028.

En este periodo, se han publicado **11 nuevas licitaciones** a nivel autonómico según la información obtenida de la Plataforma de Contratación del Sector Público. Estas nuevas licitaciones corresponden a las CC.AA. de Andalucía (3), la Comunidad Valenciana (3), las Islas Baleares (1), País Vasco (3), y las Islas Canarias (1), aunque, a fecha de publicación de este informe, esta última solo ha sido anunciada. **En total, se han licitado 54.560 kilómetros de ruta, donde destacan Andalucía (45.644 kilómetros) y la Comunidad Valenciana (5.192 kilómetros). El valor estimado de estos contratos se sitúa en los 1.814 millones de euros.**

La siguiente tabla resume las principales características de las 14 licitaciones que se han producido desde la publicación del Estudio de la CNMC.

estatales. En el Estudio de la CNMC, se constataba que, con la información disponible a diciembre de 2019, un 52% de las concesiones españolas se encontraba caducada y se realizaba un análisis del tiempo de vigencia de las concesiones, indicando el año en el que caducaban la mayor parte de las concesiones de las distintas CC.AA. (tabla 23 del Estudio).

Tabla 2. Resumen de las características de los pliegos de licitaciones recientes

CC.AA. / Estatal	Nº licitaciones	División en lotes	Valor estimado	Duración	Obligaciones de adscripción		Acreditación de solvencia		Valoración oferta económica	Régimen económico
					Vehículos	Personal	Técnica o profesional	Económica y financiera		
AGE	3	No	129 M€	7-9 años	Sí	Sí	Experiencia en los 3 últimos años de prestación de servicios similares.	Formas alternativas de acreditación, con umbrales mínimos de: (i) patrimonio neto, (ii) volumen de negocios, o (iii) garantías financieras/seguros de indemnización.	60 puntos	Net cost
Andalucía	3	Sí (67 lotes)	767 M€	5 años	Sí	Sí	Experiencia en los 3 últimos años de prestación de servicios similares.	Formas alternativas de acreditación, con umbrales mínimos de: (i) patrimonio neto o (ii) el volumen de negocios.	50 puntos	Fixed-price
Comunidad Valenciana	3	Sí (12 lotes)	102 M€	10 años	Sí	Sí	Experiencia en los 3 últimos años de prestación de servicios similares.	Requisitos relacionados con el volumen de negocios en el ámbito al que se refiere el contrato.	50 puntos	Cost plus y net cost
Islas Canarias	1	No	337 M€	15 años (+ 2 de prórroga)	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Islas Baleares	1	Sí (2 lotes)	244 M€	10 años	Sí	Sí	Experiencia en los 3 últimos años de prestación de servicios similares.	Requisitos relacionados con el volumen de negocios.	37 puntos	Net cost
País Vasco	3	No	364 M€	10 años (+ 5 de prórroga en 1 licitación)	Sí	Sí	Experiencia en los 3 o 5 últimos años de prestación de servicios similares.	Requisitos relacionados con el volumen de negocios (en el ámbito al que se refiere el contrato para 1 de los 3 contratos).	35 - 51 puntos	Fixed-price y net cost

Fuente: Plataforma de Contratación del Sector Público³⁷.

Nota: en el caso de las Islas Canarias solo existía anuncio previo de la licitación en la fecha de publicación del informe.

³⁷ Estado: [AC-CON-01/2023 \(VAC-051\)](#); [AC-CON-02/2023 \(VAC-127\)](#); [AC-CON-03/2023 \(VAC-217\)](#); Andalucía: [CONTR 2023 0000989191](#), [CONTR 2024 0000192809](#), [CONTR 2023 0001117127](#); Comunidad Valenciana: [CMAYOR/2022/03Y05/70](#); [CMAYOR/2022/03Y05/57](#); [CMAYOR/2022/03Y05/80](#); País Vasco: [2023/0035/073/06](#); [2023101CO100](#); [21/C-19](#); Islas Baleares: [2023/00004537B](#); Islas Canarias: [B143588/2021](#);

Teniendo en cuenta este análisis de las licitaciones recientes, puede examinarse a continuación el cumplimiento con cada una de las medidas específicas propuestas dentro de la segunda recomendación.

a) Fomentar la división en lotes, para facilitar la participación de más empresas y de empresas de menor tamaño en los concursos.

- Se ha incumplido con esta recomendación. Tras analizar las nuevas licitaciones estatales y autonómicas, se observa que los pliegos de las Islas Baleares, la Comunidad Valenciana y Andalucía incluyen división en lotes³⁸. Sin embargo, como puede observarse en la siguiente tabla, en todas las CC.AA. donde existen datos disponibles, el tamaño promedio de los contratos licitados es similar o mayor al valor promedio observado antes de la publicación del Estudio. En el caso de Islas Baleares, los contratos licitados recientemente son de un tamaño considerablemente mayor a la media de todos los contratos en 2019. Subsisten también diferencias notables en el valor estimado de los contratos (tanto entre CC.AA. como, dentro de cada comunidad, en el valor individual de los distintos contratos licitados). En este sentido, en Andalucía y la Comunidad Valenciana existen varios lotes con un valor relativamente bajo (y por tanto favorable al acceso de nuevos entrantes), si bien en Andalucía se observan también algunos contratos con importes muy elevados.

Tabla 3. Análisis comparativo del tamaño de los contratos antes y después de la publicación del Estudio (en millones de euros)

Administración	Ingresos totales por concesión 2019	Valor estimado concesiones licitadas 2024		
		Valor medio	Valor mínimo	Valor máximo
AGE	4,2	4,9	1,8	7,0
Andalucía	n.d.	2,3	0,1	29,2
Islas Canarias	9,1	n.d.	n.d.	n.d.
Islas Baleares	1,6	12,2	9,9	14,6
Comunidad Valenciana	0,6	0,8	0,3	1,6
País Vasco	11,7	11,9	1,3	24,5

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la Plataforma de Contratación del Sector Público y de la tabla 9 del Estudio de la CNMC para los datos de 2019.

³⁸ No se dispone de información de la licitación de las Islas Canarias para conocer si finalmente se optará por una división en lotes, ya que a fecha de la publicación del informe solo había sido publicado el anuncio previo y el estudio de viabilidad.

b) Favorecer una menor duración en los contratos, de manera que la duración del contrato responda a un equilibrio entre la recuperación de las inversiones a las que debe hacer frente el contratista y la necesidad de licitar los servicios periódicamente. Así pues, la duración máxima de diez años prevista en la normativa no ha de agotarse necesariamente.

- De las licitaciones analizadas, puede considerarse que las correspondientes a la AGE y a Andalucía han favorecido una menor duración de los contratos, al tener sus contratos una duración inferior a la legalmente prevista en la normativa (10 años), no habiéndose por tanto cumplido la recomendación en los casos restantes. De hecho, existen casos como Canarias donde se ha excedido el límite habitual de 10 años³⁹. Como aspecto positivo, la mayor parte de licitaciones analizadas no prevén la posibilidad de prórroga, salvo en uno de los contratos del País Vasco y en el de las Islas Canarias.

c) Eliminar las obligaciones de adscripción mínima obligatoria de flota y personal, en ocasiones en régimen de exclusividad, que restringen la capacidad del contratista de gestionar los factores productivos para aumentar la eficiencia, y pueden suponer ventajas competitivas para el operador de la concesión vigente.

- No se ha cumplido con esta recomendación. Todas las licitaciones analizadas incluyen algún tipo de requisito relacionado con la adscripción de vehículos en régimen de exclusividad. Todos los pliegos incluían también obligaciones de adscripción del personal.

d) Relajar los requisitos de solvencia técnica y económica exigidos para que su configuración no conlleve la exclusión de antemano de potenciales licitadores en el concurso.

- No se ha cumplido con la recomendación relativa a la solvencia técnica. Todas las licitaciones analizadas incluyen requisitos de solvencia técnica que exigen haber realizado actividades similares a las que son objeto de

³⁹ Según el anuncio previo de la licitación de Canarias, la duración de 15 años se justifica por “la situación estructural social y económica de las Islas Canarias, caracterizada por su lejanía, insularidad. Región ultraperiférica” y el estudio de viabilidad indica que esta duración estaría amparada por la excepción para regiones ultraperiféricas prevista en el artículo 4.4 del Reglamento (CE) nº 1370/2007.

las licitaciones durante los tres años previos, salvo una licitación del País Vasco en la que el periodo considerado ascendía a cinco años⁴⁰.

- En cuanto a la solvencia económica y financiera, se ha cumplido parcialmente. Por un lado, todos los pliegos incorporan requisitos relacionados con el volumen de negocios por una cantidad igual o inferior al máximo permitido en la [Ley 9/2017](#), de Contratos del Sector Público⁴¹. Sin embargo, cabe destacar que las tres licitaciones de la Comunidad Valenciana y una de las del País Vasco⁴² ligan el nivel exigido de volumen de negocios de los operadores a la actividad objeto del contrato, algo que incumple las recomendaciones del Estudio. Como aspecto positivo, la AGE y Andalucía han permitido que los requisitos económico-financieros se puedan acreditar mediante opciones alternativas, en línea por tanto con lo recomendado por el Estudio. En el caso de las licitaciones de la AGE, además de los criterios habituales relativos a volumen de negocio o patrimonio neto de la empresa, se ha valorado también la presentación de avales o garantías financieras, tal como recomendaba el Estudio.

e) Garantizar una correcta valoración de la oferta económica y técnica. El Estudio recomendaba aumentar la ponderación de la valoración de la oferta económica, por basarse en criterios objetivos que son los que mejor revelan la eficiencia de los licitadores.

- En la licitación de Islas Baleares y en dos de las tres licitaciones del País Vasco, la valoración de la oferta económica tuvo un peso reducido, inferior a la mitad de los puntos disponibles -50 puntos-. En el resto de licitaciones autonómicas, la valoración de la oferta económica alcanzó los 50-51 puntos y en el caso de las licitaciones estatales, los 60 puntos.

f) Reforzar la cooperación interterritorial en el diseño de los pliegos, solicitando informe a la CNMC cuando sea necesario.

- No existe constancia del avance en esta recomendación ni en ninguna de las medidas concretas sugeridas, como el diseño de un pliego-tipo. Tampoco se han recibido en la CNMC solicitudes de informes previos

⁴⁰ Expediente de licitación: [2023/0035/073/06](#).

⁴¹ Artículo 87 LCSP.

⁴² Licitaciones con requisitos de solvencia económico-financiera ligada a actividad específica: [CMAYOR/2022/03Y05/70](#); [CMAYOR/2022/03Y05/57](#); [CMAYOR/2022/03Y05/80](#); [2023101CO100](#).

sobre el diseño de los pliegos de concesiones de servicios interurbanos de autobús para analizar su impacto sobre la competencia.

Por último, si bien no se trataba de una recomendación de manera explícita, cabe destacar, como aspecto positivo, que ninguno de los contratos licitados desde la publicación del Estudio, a nivel autonómico y estatal, incorpora un **esquema de remuneración del contratista del tipo *gross cost***, que según el Estudio genera menores incentivos a la reducción de costes de servicio ofertados en relación con otro tipo de esquemas. En concreto, tres contratos incluyen un esquema *net cost*, dos un esquema *fixed-price* y otros dos incluyen el esquema *cost-plus*, si bien este último tipo puede provocar también incentivos perversos, ya que compensa al contratista por el total de costes incurridos. No obstante, es difícil determinar si la elección de estos esquemas de remuneración fue óptima, pues ello requeriría un análisis en profundidad y caso por caso.

En definitiva, el cumplimiento de las recomendaciones relacionadas con la mejora de los pliegos es generalmente parcial y heterogéneo entre administraciones. Algunas AA.PP. sí incorporan las propuestas del Estudio relativas especialmente a la duración de los contratos, la valoración de la oferta económica o los esquemas de remuneración del contratista, pero no en otros aspectos, principalmente en lo relativo a la división en lotes y la solvencia técnica.

3.1.3. Recomendación 3: adecuada gestión de las concesiones restantes

La tercera recomendación del Estudio se refiere a la necesidad de **asegurar una adecuada gestión de las concesiones restantes.**

La medida más relevante propuesta consistía en **licitar las concesiones caducadas**, lo cual contribuiría a aumentar la eficiencia del sistema.

- En general, no se ha cumplido o se ha cumplido de forma muy parcial con esta recomendación. Una excepción es el caso de Andalucía, donde se han realizado 3 licitaciones con un total de 67 lotes que cubren la práctica totalidad de rutas de la comunidad, que estaban caducadas en su mayoría desde hace más de una década. Hay que señalar no obstante que las licitaciones de Andalucía se han producido con retraso y, en consecuencia, han obligado a licitar el mapa concesional completo simultáneamente, incumpliendo así la recomendación del Estudio de espaciar en el tiempo las licitaciones, fomentando un calendario de licitaciones escalonado.

- Como se ha explicado anteriormente, a nivel estatal existían 44 contratos caducados a finales de 2023, que han seguido operando vía prórrogas, tanto ordinarias como extraordinarias, salvo en 3 contratos que han sido licitados en 2024. Este también es el caso de la mayor parte de CC.AA., como Castilla y León, Cantabria, Castilla La Mancha o Navarra, entre otras, en las que el grueso de sus concesiones estaría caducado. Existen también CC.AA. donde se prevé que la mayoría de las concesiones caduque próximamente (Islas Baleares, La Rioja, las Islas Canarias y Cataluña).
- En general, no se ha cumplido todavía con propuestas concretas del Estudio, como la publicación de un calendario de licitaciones previstas para el año en curso y próximos años. No obstante, tanto a nivel estatal como autonómico se avanza en la elaboración de nuevos mapas concesionales, con la intención de sacar a licitación las nuevas rutas que se definan^{43,44}.

El Estudio también recomendaba **respetar el carácter excepcional de las prórrogas contractuales**.

- Dado el todavía elevado número de concesiones caducadas, que no se ha reducido de forma sustancial en la mayor parte de España (salvo en Andalucía), puede concluirse que el recurso a las prórrogas sigue siendo generalizado. Tampoco se ha avanzado en reforzar los límites regulatorios a la modificación sustancial de contratos en vigor, como se había recomendado. Como aspecto positivo, en los nuevos contratos licitados, tan solo en 2 de las 14 licitaciones está expresamente prevista la posibilidad de prórrogas en los pliegos, lo cual indica que existe

⁴³ En vista de que la mayor parte de las concesiones vigentes en Cataluña caducan en 2028, el 24 de octubre de 2024, la ACCO organizó una [Jornada](#) sobre el diseño del transporte regular interurbano en autobús para fomentar la competencia, en la que se hizo hincapié sobre la liberalización del sector y la importancia de un correcto diseño de los pliegos en términos de duración del contrato, ponderación de la valoración económica y de criterios que incurren en juicios de valor, o los requisitos de participación.

⁴⁴ El 4 de julio de 2024, el Consejo de Administración del Consorcio Regional de Transportes Públicos Regulares de Madrid aprobó los 21 anteproyectos que contienen las nuevas líneas de autobús de carácter interurbano y urbano -con excepción de Madrid y Fuenlabrada- de la Comunidad de Madrid. Estos se sometieron a información pública hasta el 30 de septiembre de 2024, por lo que en un futuro cercano se aprobarán definitivamente los proyectos y se convocarán las licitaciones.

voluntad de proceder a un proceso más estructurado de licitaciones regulares en el futuro.

3.1.4. Recomendación 4: mitigar las ineficiencias ligadas al sistema concesional

En último lugar, el Estudio realizaba una serie de recomendaciones destinadas a **mitigar las ineficiencias asociadas al sistema concesional**. Entre otras medidas clave, se proponía reforzar las obligaciones de transparencia de los concesionarios, garantizar un acceso libre y transparente a los datos de operación, garantizar una representación equilibrada de los agentes involucrados, introducir fórmulas contractuales que fomenten la calidad del servicio, reforzar la intermodalidad y la cooperación interterritorial, fomentar la iniciativa privada en el diseño de la red de transporte público y eliminar la segmentación artificial de mercados conexos.

Si bien hasta la fecha no se han observado cambios significativos en el resto de recomendaciones propuestas, sí parece que se van dando pasos para fomentar la cooperación interterritorial. Cabe destacar por ejemplo que desde el MTMS se está negociando con las CCAA el diseño del despliegue del nuevo mapa concesional de líneas de autobús, con propuestas como la redefinición de rutas para ahorrar tarifas y tiempos de viaje, así como la transferencia a las CCAA de las rutas de naturaleza intra-autonómica, acompañado de su correspondiente financiación⁴⁵. En paralelo, son varias las CCAA⁴⁶ que están siguiendo un proceso similar a nivel interno, involucrando también a agentes del sector, como recomendaba la CNMC.

3.2. Efectos potenciales de las recomendaciones

A continuación, se valoran los potenciales beneficios económicos que podrían haberse derivado en caso de una implementación completa de las recomendaciones de la CNMC. A falta de un análisis cuantitativo más profundo, que debería basarse en datos granulares actualmente no disponibles, en este apartado se aporta información de interés para aproximar el orden de magnitud de los beneficios que podrían derivarse de la implementación completa de las recomendaciones del Estudio. Para ello, se ofrece información sobre los efectos

⁴⁵ Ver [nota de prensa](#) del MTMS del 5 de junio de 2024.

⁴⁶ Es el caso, por ejemplo, de [Andalucía](#), la [Comunidad de Madrid](#) o [Aragón](#).

observados en países del entorno o efectos potenciales identificados en la literatura.

La primera recomendación del Estudio, la liberalización de las rutas de más de 100 kilómetros, tendría probablemente un efecto positivo relevante sobre la demanda, la oferta y los precios. En este caso, el propio Estudio de 2022 contiene un capítulo específico donde se evalúa el impacto que podría tener la recomendación de liberalización, partiendo de un análisis de experiencias recientes en otros países europeos (Reino Unido, Suecia, Alemania, Francia, Italia y Portugal). Las extrapolaciones directas de estas experiencias al caso español son necesariamente imperfectas, pues no controlan, entre otros factores, por posibles diferencias en la estructura de mercado y regulación de partida, así como en los distintos condicionantes geográficos. No obstante, pueden ser una referencia para estimar el orden de magnitud. De entre todos los casos analizados, el de Italia parece ser el más útil⁴⁷ para una aproximación de los efectos potenciales en España, pues Italia contaba antes de su liberalización con una regulación similar a la española, basada en un modelo concesional.

- **Demanda.** De acuerdo con el Estudio de la CNMC, la liberalización del transporte interregional en autobús en Italia supuso un incremento en el número de viajeros, que se aceleró progresivamente, de la mano de una reducción paulatina de los precios. En los dos primeros años de la liberalización, se produjo un incremento de entre el 15% y el 18% en el número de viajeros de media y larga distancia en Italia (Autorità di Regolazione dei Trasporti, 2017)⁴⁸.
- **Oferta.** La liberalización también podría conducir a un aumento del número de líneas y su frecuencia, como ocurrió en Italia, donde los kilómetros programados, considerando todas las frecuencias,

⁴⁷ Esta referencia puede considerarse conservadora, pues existen casos como el de Alemania donde los efectos de la liberalización fueron más pronunciados, observándose, por ejemplo, un aumento de un 746% en los kilómetros de rutas entre 2012 y 2015 (Grimaldi et. al., 2017).

⁴⁸ Cabe destacar que, en el mismo periodo (2014-2016), el transporte interurbano por autobús de media y larga distancia se redujo en España ligeramente (-0,5%). Parece razonable asumir que las diferencias en el crecimiento observado en Italia y España pueden atribuirse a la liberalización del sector en Italia.

aumentaron un 70% entre el año 2012 y el año 2015 (Grimaldi et al., 2017)⁴⁹.

- **Precios.** Varios análisis sobre la liberalización en Reino Unido estiman que se produjo una reducción en el precio de entre el 33% y el 50% (Philips, 2017; OCDE, 2018). Por su parte, Crespo (2009) encuentra reducciones entre 25 y 50% en tarifas de los concesionarios en los pocos casos de concurrencia de concesiones existentes en determinados trayectos españoles. En la misma línea, Asensio y Matas (2024) han estimado recientemente que el precio medio por kilómetro (con compra anticipada de dos semanas) para una muestra de rutas en mercados donde se ha producido ya una liberalización (Francia y Alemania), se situaba en diciembre de 2024 entre un 22,8% y un 37,9% por debajo del coste observado en España. Aunque es complejo estimar con precisión el ahorro monetario total que se derivaría de la liberalización, puede presumirse que este ahorro sería muy superior al coste de las subvenciones de todas las rutas deficitarias en España (300 millones de euros, según una estimación conservadora del Estudio).
- Debido a la escasa disponibilidad de datos, es complejo estimar, sin un análisis más profundo, el impacto potencial de esta liberalización sobre otras variables como el número de operadores⁵⁰, su facturación, el empleo, la innovación o la calidad.

En segundo lugar, la CNMC también realizaba un conjunto de recomendaciones destinadas a mejorar el diseño de los pliegos. Como se ha visto en el apartado 3.1, las medidas concretas que se proponían (división en lotes de las licitaciones, reducción de duración de los contratos, flexibilización de los requisitos de solvencia...) han sido atendidas de manera parcial y desigual en las 14 licitaciones (estatales y autonómicas) producidas desde la publicación del Estudio. Es razonable pensar que un resultado directo de estas recomendaciones habría sido el aumento del número de empresas oferentes en cada licitación y, por tanto, una reducción de los costes de prestación del servicio a pagar por los viajeros y las AA.PP.. En este sentido, la CNMC ha estimado en el pasado que, *ceteris paribus*, por cada empresa concurrente adicional en un

⁴⁹ Los autores destacan en su artículo las dificultades para estimar los kilómetros de ruta vigentes en Italia, al no existir una fuente que agregue esta información. En su análisis, no incluyen los servicios estacionales.

⁵⁰ Tras la liberalización, cabría también esperar la entrada de nuevos operadores, si bien el sector tiene una tendencia a la concentración, como se comentó anteriormente.

proceso de licitación, el precio de adjudicación se puede reducir en un 2,133% (CNMC, 2019).

En tercer lugar, en relación con la recomendación de la CNMC de asegurar una adecuada gestión de las concesiones, la licitación de las numerosas concesiones que siguen caducadas mejoraría la eficiencia en términos de kilómetros recorridos o los precios. El propio Estudio señala que la eficiencia en términos de oferta podría mejorar entre un 8 y un 20% y la eficiencia en términos de demanda podría aumentar entre un 5 y un 23%, pudiendo por tanto aumentar de forma significativa el número de vehículos-kilómetro y de viajeros-kilómetro, respectivamente, utilizando similares recursos económicos y materiales. Por otro lado, sería previsible también una reducción relevante de **los precios de los usuarios del autobús interurbano**, ya que las concesiones caducadas presentan tarifas un 30% superiores de media respecto al resto (OCU, 2019).

Tabla 4. Resumen de los efectos potenciales de implementar las recomendaciones de la CNMC

Recomendación	Indicador	Indicadores relevantes de países del entorno o literatura
Liberalización de los servicios de transporte de viajeros en autobús para distancias superiores a 100 kilómetros	Número de viajeros (demanda)	[+15%, +18%]
	Vehículos-km (oferta)	+70%
	Recaudación	[- 23%, - 50%]
Mejora de los pliegos	Importe medio de adjudicación por cada empresa adicional concurrente	- 2,133%
Licitación de contratos caducados	Vehículos-km (oferta)	[+8%, +20%]
	Viajeros-km (demanda)	[+5%, +23%]

Fuente: elaboración propia.

El Estudio que se evalúa se centra en el sector del transporte interurbano de viajeros en autobús, pero, además de los beneficios potenciales sobre este sector específico, existen **otros efectos potenciales sobre la economía en general**. Por ejemplo, los potenciales efectos de arrastre hacia atrás podrían afectar a las industrias directamente relacionadas con la fabricación de

autobuses, y otras industrias auxiliares, como el sector de la metalurgia y de la siderurgia, al sector de los hidrocarburos y el de las baterías recargables, y también incentivar la inversión en infraestructuras. Considerando los potenciales efectos de arrastre hacia delante, la implementación de las recomendaciones podría tener efectos sobre industrias relacionadas con otras formas de transporte, sobre el sector turístico y el de servicios comerciales y, en general, sobre el resto de sectores de la economía si tenemos en cuenta la capacidad del autobús interurbano para conectar áreas de escasa densidad de población sin otras alternativas de transporte, y de contribuir a la movilidad de los usuarios de rentas más bajas. Debido al importante peso del autobús en el transporte público interurbano y su sustituibilidad con medios privados de transporte, el desarrollo del sector también tendría implicaciones relevantes para la sostenibilidad medioambiental y el proceso de descarbonización. No obstante, debido a la falta de disponibilidad de datos granulares y la complejidad del análisis, no es posible realizar un Estudio más detallado sobre estos efectos.

4. CONCLUSIONES

El Estudio (E/CNMC/006/19) analizaba en profundidad el sector de transporte interurbano de viajeros en autobús. Este sector supone más de la mitad de los trayectos interurbanos que realizan los viajeros en España. El Estudio es por tanto relevante para mejorar el funcionamiento de un sector clave para la cohesión territorial y social y, en general, para la competitividad y sostenibilidad de la economía española.

El Estudio constataba la existencia de restricciones a la competencia derivadas de un incorrecto diseño de los pliegos de licitación, de una mejorable gestión de las concesiones por las autoridades administrativas y, más en general, de las limitaciones intrínsecas al propio sistema de concesiones. En consecuencia, realizaba recomendaciones relacionadas con la liberalización de los servicios de transporte de viajeros en autobús para distancias superiores a 100 kilómetros, la mejora del diseño de los pliegos de licitación para eliminar barreras a la competencia, la correcta gestión de las concesiones y la mitigación de ineficiencias asociadas al sistema concesional vigente.

El Estudio (E/CNMC/006/19) está en consonancia con recomendaciones previas realizadas por la autoridad de competencia, en ejercicio de sus funciones de promoción de la competencia, así como con el análisis de concentraciones en el sector.

Su publicación ha suscitado gran interés en los agentes del sector y ha dado lugar a numerosas intervenciones en diversos foros por parte de la CNMC.

No obstante, existe aún un amplio margen para la implementación de las recomendaciones emitidas por la CNMC por parte de las administraciones estatales y autonómicas. Mirando a futuro, la implementación de las recomendaciones podría vehicularse a través de diversos medios, entre los que cabe destacar la tramitación parlamentaria del Proyecto de Ley de Movilidad Sostenible y sus enmiendas, el rediseño de los mapas concesionales estatal y autonómicos, actualmente en negociaciones, y la renovación de los contratos vigentes caducados a nivel estatal y autonómico, así como de los contratos que caducarán en próximos años.

Implementar plenamente las recomendaciones de la CNMC tendría efectos relevantes sobre el desarrollo del sector y de la economía en general. Por un lado, la liberalización del sector ha conducido a un aumento de entre un 15% y un 18% en el número de viajeros en autobús en un plazo de tan solo dos años en mercados similares como el italiano y podría suponer un ahorro considerable en el coste para los usuarios, que compensaría ampliamente el coste estimado de subvencionar las posibles rutas deficitarias de 100 kilómetros o menos. Por otro lado, existe todavía mucho margen para seguir mejorando el diseño de los pliegos, lo cual favorecería una mayor presión competitiva en las licitaciones convocadas y el consiguiente ahorro para las AA.PP. y los usuarios. Además, la licitación de las numerosas concesiones que todavía siguen caducadas o anuladas tendría también un efecto relevante sobre la oferta y demanda de servicios interurbanos de autobús, así como en los precios pagados por los usuarios y en el coste para las AA.PP.

En definitiva, en el presente informe se pone de manifiesto cómo una regulación económica eficiente, que suponga la liberalización de determinadas rutas y favorezca la competencia efectiva en el marco concesional, podría conducir a una mayor oferta y demanda de los servicios del sector de transporte interurbano en autobús, así como un menor coste para los viajeros y las AA.PP. La mayor presión competitiva induciría también una mayor calidad y variedad del servicio. Una implementación mayor y más rápida de las recomendaciones de la CNMC contribuiría a materializar estos efectos positivos sobre el bienestar de los consumidores.

5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- **Asensio, J. y Matas, A. (2024).** ¿Dependen los precios de los viajes en autobús de la regulación y la competencia? Nadaesgratis. Disponible [aquí](#).
- **Autorità di Regolazione dei Trasporti (2017).** Quarto Rapporto Annuale al Parlamento. Disponible [aquí](#).
- **CNC (2008).** Informe sobre la competencia en el transporte interurbano de viajeros en autobús en España. Disponible [aquí](#).
- **CNMC (2019).** Radiografía de los procedimientos de contratación pública en España. Disponible [aquí](#).
- **CNMC (2022).** Estudio sobre el transporte de viajeros en autobús (E/CNMC/006/19). Disponible [aquí](#).
- **CNMC (2022).** Informe sobre el Anteproyecto de Ley de Movilidad Sostenible (IPN/CNMC/036/22). Disponible [aquí](#).
- **Crespo, C.G. (2009).** El transporte interurbano de viajeros en autobús ¿liberalización o concesión en exclusiva? Valencia: XXXV Reunión de Estudios Regionales, IV Jornades valencianes.
- **DBK Informa (2023).** Transporte de viajeros por carretera. Disponible [aquí](#).
- **Grimaldi, R., Augustin, K., y Beria, P. (2017).** Intercity coach liberalisation. The cases of Germany and Italy. *Transportation research procedia*, 25, 474-490.). Disponible [aquí](#).
- **Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible (2023).** Observatorio del transporte de viajeros por carretera, oferta y demanda. Contratos de gestión de la Administración General del Estado. Disponible [aquí](#).
- **Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible (2024a).** Observatorio del transporte de viajeros por carretera, oferta y demanda. Disponible [aquí](#).
- **Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible (2024b).** Observatorio de costes del transporte discrecional de viajeros en autocar. Disponible [aquí](#).
- **Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible (2024c).** Observatorio del transporte de viajeros por carretera, oferta y demanda. Contratos de gestión de la Administración General del Estado. Disponible [aquí](#).
- **Philips D. (2017).** Support study for an Impact Assessment for the revision of Regulation (EC) No 1073/2009 on access to the international market for coach and bus services MOVE/C1/2015-562.OCDE 2018.
- **OCDE (2019).** Guía de Evaluación de la Competencia: Volumen 1 (principios), Volumen 2 (guía) and Volumen 3 (manual operacional). Disponible [aquí](#).

- **Tribunal de Defensa de la Competencia** (1993). Remedios políticos que pueden favorecer la libre competencia en los servicios y atajar el daño causado por los monopolios. Disponible [aquí](#).

Otras fuentes estadísticas:

- Plataforma de Contratación del Sector Público.
- Instituto Nacional de Estadística (Contabilidad nacional anual de España, Estadística de transporte de viajeros, Encuesta de población activa).

6. ÍNDICE DE SIGLAS

AGE	Administración General del Estado
AA.PP.	Administraciones Públicas
CNMC	Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia
CC.AA.	Comunidades Autónomas
LCSP	Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público
LOTT	Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres
MTMS	Ministerio de Transporte y Movilidad Sostenible
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ROTT	Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación de los Transportes Terrestres
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea

ANEXO I: LISTADO DE FALLOS DE MERCADO DE LA GUÍA DE EVALUACIÓN DE LA COMPETENCIA DE LA OCDE

Fallos de mercado OCDE	Problema específico
A. Limitación del número o rango de proveedores.	A1. Garantiza derechos exclusivos para un proveedor para suministrar bienes o servicios.
	A2. Establece un proceso de licencia, permiso o autorización como requerimiento de la operación.
	A3. Limita la capacidad de algunos proveedores para ofertar un bien o servicio.
	A4. Incrementa significativamente el coste de entrada o salida para un proveedor.
	A5. Crea una barrera geográfica para que empresas suministren bienes, servicios o mano de obra o inviertan capital.
B. Limitación de la capacidad de los proveedores para competir.	B1. Limita la capacidad del vendedor para fijar precios de bienes o servicios.
	B2. Limita la libertad de los proveedores para anunciar o introducir en el mercado sus bienes o servicios
	B3. Fija estándares para la calidad del producto que proporciona una ventaja a algunos proveedores sobre otros o están por encima del nivel que algunos consumidores bien informados elegirían
	B4. Incrementos significativos en costes de producción para algunos proveedores en relación con otros (especialmente por un trato diferencia a aquellos que están dentro respecto a nuevos entrantes).
C. Reducción de los incentivos de los proveedores para competir	C1. Crea un régimen autorregulatorio o co-regulatorio.
	C2. Requiere o fomenta publicación de la información sobre la producción, precio, ventas o costes de proveedores.
	C3. Exime la actividad de una industria particular o grupo de proveedores, de la operación de ley de la competencia general.
D. Limitación de las opciones e información disponible para clientes.	D1. Desarrollo regulatorio insuficiente para garantizar la seguridad y protección de consumidores y usuarios
	D2. Reduce la movilidad de consumidores entre proveedores de bienes o servicios por el incremento de costes implícitos o explícitos derivados del cambio de proveedores.
	D3. Fundamentalmente cambia información requerida por los compradores para realizar compras efectivas.

Fuente: OCDE (2019).