

# La liberalización del transporte de viajeros en autobús interurbano

El Proyecto de Ley de Movilidad Sostenible (“**PLMS**”), publicado oficialmente el pasado 23 de febrero de 2024<sup>1</sup>, ha suscitado un intenso debate en el sector del transporte terrestre, particularmente en lo relativo a los servicios regulares de transporte de viajeros por carretera de competencia estatal.

Esta iniciativa legislativa propone la liberalización parcial del actual modelo concesional de transporte de viajeros en autobús interurbano vigente, lo que plantea ciertos interrogantes sobre su coordinación con los mapas concesionales autonómicos.

A continuación, se recoge un breve análisis sobre el estado actual del marco jurídico regulatorio de esta modalidad de transporte terrestre, junto con los principales cambios y retos que traerá consigo la entrada en vigor de la referida propuesta legislativa.

## 1. EL RÉGIMEN CONCESIONAL ACTUAL

El artículo 72 de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, y el artículo 66 del Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre, por el que se aprueba su Reglamento, establecen que los servicios públicos de transporte regular de viajeros de uso general deben adjudicarse en régimen de concesión exclusiva, prohibiendo tráficos coincidentes sin excepciones reglamentarias justificadas por razones de interés general.

A su vez, el artículo 4.3 del Reglamento europeo 1370/2007, de 23 de octubre, sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera, limita la duración de los contratos de servicio público para la prestación de este servicio a un plazo máximo de diez años.

En otras palabras, el régimen regulatorio del sector de autobuses actual se basa en la adjudicación exclusiva de concesiones a través de licitaciones públicas —y, en teoría, periódicas— con el objetivo de garantizar la prestación eficiente de servicios públicos de transporte y la cobertura de rutas deficitarias. La realidad práctica evidencia, sin embargo, que un gran número de concesiones siguen vigentes desde hace décadas, en ocasiones incluso de forma previa al orden jurídico constitucional. ¿Cómo es esto posible?

---

<sup>1</sup> El texto es accesible [aquí](#).

Sin ánimo de exhaustividad, se exponen a continuación las principales cuestiones a tener en cuenta para comprender esta disonancia entre la norma y la práctica:

- (i) El reparto constitucional de competencias sobre el transporte terrestre supuso que las Comunidades Autónomas asumieran la gestión de las rutas cuyo itinerario se desarrolla íntegramente en su territorio.

Esta coexistencia de concesiones estatales y autonómicas configura un “doble mapa”, que, aunque eficaz en términos de universalidad del servicio, genera duplicidades y fricciones operativas, teniendo que atender a los pliegos y condiciones de cada una de ellas para analizar potenciales fricciones y las condiciones de prestación del servicio (por ejemplo, paradas intermedias en línea nacionales).

- (ii) Las Administraciones públicas al frente de la gestión de estas concesiones no han cumplido puntualmente con sus obligaciones de gestión: la necesaria actualización de los mapas concesionales y la convocatoria periódica de licitaciones a través de un procedimiento abierto.

En su lugar, las Administraciones públicas han recurrido a soluciones poco ortodoxas, como la licitación de las concesiones estatales por medio de pliegos de condiciones tipo (algunos incluso anulados por las autoridades administrativas y judiciales) y las continuas prórrogas de las concesiones autonómicas antes de la entrada en vigor del referido umbral temporal máximo establecido en la normativa europea.

## 2. LIBERALIZACIÓN PARCIAL: EL ARTÍCULO 50 DEL PLMS

El artículo 50 del PLMS introduce un cambio significativo para los agentes económicos que prestan servicios de transporte regular de personas por carretera de competencia estatal: permite la liberalización, bajo autorización del Consejo de Ministros, de los servicios regulares de competencia estatal en rutas superiores a 100 kilómetros.

Es importante destacar que, al escribir estas líneas, un grupo parlamentario ha presentado una enmienda núm. 574 a esta disposición legal con el fin de (i) red denominar este nuevo sistema como de “no exclusividad”, en lugar de “libre competencia”, (ii) condicionar esta apertura al libre mercado al cumplimiento de determinadas operaciones “*en cuanto a expediciones, frecuencia, requisitos mínimos de material móvil, tarifas...*”, y (iii) puntualizar que dicha autorización del Consejo de Ministros debe ser previa al establecimiento de las obligaciones de servicio público o a la publicación de los pliegos de contratos de servicio público que pudieran verse afectados.

La entrada en vigor de este artículo introducirá un modelo híbrido a nivel estatal que busca conjugar las ventajas de la libre competencia con la protección de la cohesión territorial. No obstante, el legislador no se ha pronunciado sobre los siguientes aspectos que podrían categorizarse como problemáticos:

- (i) No se proporcionan criterios concretos o generales para articular la convivencia y, en ocasiones, superposición de los mapas concesionales estatales y autonómicos. No obstante, es razonable

acudir al artículo 49.4 del PLMS<sup>2</sup> para concluir que no habrá novedades en este sentido. Así, coexistirán rutas estatales y autonómicas que, sujetas al contenido de los correspondientes pliegos, podrían solaparse geográficamente.

- (ii) No se regulan las condiciones de acceso en igualdad de condiciones para todos los prestadores de estos servicios a las estaciones de servicio. Un error omisivo del marco regulatorio actual que creará barreras *de facto* a la libre competencia en el caso de aquellas estaciones gestionadas y utilizadas por el mismo operador.

Por otra parte, la disposición transitoria segunda del PLMS señala un calendario de plazos a cumplir por las correspondientes Administraciones para la puesta en funcionamiento de este nuevo mapa concesional estatal que no está exento de incertidumbres. En especial, cabe preguntarnos si volveríamos a una prórroga constante de los títulos concesionales actuales en caso de que el Consejo de Ministros no apruebe un nuevo mapa concesional estatal dentro de un año desde la entrada en vigor de esta norma.

### 3. OTRAS NOVEDADES EN EL ÁMBITO AUTONÓMICO

No ha habido avances significativos hacia la liberación de este sector en el ámbito autonómico. Ahora bien, muchas Comunidades Autónomas, ante la inminente caducidad de los títulos concesionales, han comenzado el proceso de actualización de sus mapas concesionales bajo la premisa de conseguir una mayor eficiencia operativa sin dejar a un lado la cohesión social y territorial.

Madrid es un ejemplo ilustrativo de este proceso de optimización que inspirará las futuras licitaciones de esta modalidad de transporte público. Con sujeción a la aprobación de los pliegos definitivos, los 21 anteproyectos aprobados por el Consejo de Administración del Consorcio Regional de Transportes de Madrid el pasado 4 de julio de 2024 evidencian un intento de reestructuración de las rutas vigentes, aunque sin romper de forma notoria con el diseño anterior.

---

<sup>2</sup> El artículo 49.4 del PLMS señala que "los tráficos intermedios de los servicios de competencia estatal que estén íntegramente comprendidos en el territorio de una comunidad autónoma y coincidan con algún servicio autonómico, no se prestarán con carácter exclusivo si así se establece tanto en el pliego del contrato estatal como en el correspondiente de la comunidad autónoma".

#### 4. ABOGADOS DE CONTACTO

Han colaborado en la redacción de esta publicación los abogados Carlos López-Quiroga, Luz Martínez de Azcoitia, Diego Pérez y María Ferradanes, a quienes agradecemos sus contribuciones.



**Carlos López-Quiroga**  
+34 915 860 502  
carlos.lopez-quiroga@uria.com



**Luz Martínez de Azcoitia**  
+34 915 860 447  
luz.martinezazcoitia@uria.com



**Diego Pérez**  
+34 915 860 176  
diegojose.perez@uria.com



**María Ferradanes**  
+34 915 860 533  
maria.ferradanes@uria.com