

**ACUERDO POR EL QUE SE EMITE INFORME RELATIVO A LA CONSULTA A
LOS REPRESENTANTES DE LOS USUARIOS SOBRE SU PUNTO DE VISTA
DEL MERCADO FERROVIARIO (2019)**

SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

INF/DTSP/007/19

Presidenta

D.^a María Fernández Pérez

Consejeros

D. Benigno Valdés Díaz

D. Mariano Bacigalupo Saggese

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xabier Ormaetxea Garai

Secretario de la Sala

D. Joaquim Hortalà i Vallvé, Secretario del Consejo

En Madrid, a 17 de julio de 2019

En el ejercicio de las competencias de que atribuye el artículo 11.cinco de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, la Sala de Supervisión Regulatoria acuerda emitir el siguiente informe relativo a la consulta a los representantes de los usuarios del transporte ferroviario.

I. HABILITACIÓN COMPETENCIAL

El artículo 56.7 de la Directiva 2012/34/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de noviembre de 2012 por la que se establece un espacio ferroviario europeo único (en adelante, Directiva RECAST) dispone:

“El organismo regulador consultará de forma periódica, y en cualquier caso al menos una vez cada dos años, a los representantes de los usuarios de los servicios de transporte ferroviario de mercancías y viajeros para tener en cuenta sus puntos de vista sobre el mercado ferroviario”.

La transposición de este texto al ámbito nacional se lleva a cabo por medio del artículo 11.5 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, con el siguiente redactado:

“5. La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia consultará de forma periódica, y en cualquier caso al menos una vez cada dos años, a los representantes de los usuarios de los servicios de transporte ferroviario de

mercancías y viajeros para tener en cuenta sus puntos de vista sobre el mercado ferroviario en el desarrollo de sus funciones.”

En virtud de estos mandatos, la Dirección de Transportes y del Sector Postal de la CNMC ha realizado en el primer semestre de 2019 el ejercicio de consulta a los representantes de los usuarios de los servicios de transporte ferroviario de mercancías y viajeros mediante el envío de diversos cuestionarios cuyas respuestas han sido analizadas para la elaboración del presente informe.

II. METODOLOGÍA

De manera previa a la exposición del análisis y a la presentación de los resultados, se explicará la metodología seguida para la realización de la consulta.

La forma de proceder para llevar a cabo este ejercicio ha sido esencialmente la misma que la aplicada para la elaboración del informe que motivó el “Acuerdo por el que se emite informe relativo a la consulta a los representantes de los usuarios sobre su punto de vista del mercado ferroviario” adoptado el 19 de diciembre de 2017¹ por la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC. Se ha respetado el procedimiento y el contenido de las preguntas con el fin de poder comparar resultados y conseguir consistencia en las conclusiones que se deriven de ellos.

De esta manera, en este informe se analiza la situación tanto del mercado de transporte ferroviario de mercancías como el del mercado de transporte de viajeros en la red ferroviaria de interés general (RFIG).

Los representantes de los usuarios consultados se han dividido en dos grupos:

- **Usuarios de las infraestructuras ferroviarias**, que en este caso son las empresas ferroviarias de transporte de viajeros y de mercancías que prestan los servicios haciendo uso de la infraestructura.
- **Representantes de los usuarios de los servicios de transporte ferroviario**, quienes se ven afectados tanto por el estado y explotación de las infraestructuras como por la prestación de los servicios de transporte. En el caso del transporte de viajeros la consulta se ha dirigido a asociaciones de consumidores y usuarios, mientras que en el caso de transporte de mercancías la consulta se ha dirigido a asociaciones de empresas de los sectores de la logística, cargadores, transportistas y fabricantes y distribuidores de productos transportados por ferrocarril.

Los cuestionarios elaborados para las empresas ferroviarias se han enfocado a conocer su percepción sobre la situación del sector y la actuación de las Administraciones Públicas, en general, y sobre la situación de la infraestructura y el acceso al material rodante, en particular.

¹ Referencia INF/DTSP/131/17, <https://www.cnmc.es/expedientes/infdtsp13117>

A los representantes de los usuarios de los servicios de transporte de mercancías se les pregunta por la situación de la infraestructura, pues son también demandantes finales de sus servicios, y se pide su opinión respecto de los servicios prestados por las empresas ferroviarias de transporte de mercancías. En el caso del mercado de transporte de pasajeros, las preguntas a los representantes de los usuarios van más enfocadas a la calidad del servicio recibido. Así, se les pide su opinión respecto de los elementos básicos del servicio (frecuencia de trenes, puntualidad, la comodidad, los precios y las formas de comercialización), sin dejar de lado su consideración respecto de la calidad de las estaciones y de los andenes que utilizan.

En los cuestionarios hay dos tipos de preguntas. Un primer tipo, que trata de recoger la información de manera que sea objetivable y comparable, por lo que se emplea una escala numérica de 1 a 5, siendo 1 muy insatisfecho/a y 5 muy satisfecho/a. Y un segundo tipo en el que, por medio de preguntas abiertas, se deja margen a que las empresas y asociaciones complementen sus respuestas numéricas con comentarios de tipo cualitativo.

Los cuestionarios se remitieron a las empresas ferroviarias ya contactadas en el anterior ejercicio, así como a aquellas que se han incorporado al mercado desde el año 2017. Para consultar a los representantes de los usuarios de viajeros, se contactó con las mismas asociaciones que en 2017, recogiendo opiniones de asociaciones inscritas en el Consejo de Consumidores y Usuarios (CCU) y de los representantes de los usuarios con movilidad reducida (CERMI y CONCENFE). Por su parte, para identificar a los representantes de los usuarios de transporte de mercancías fue utilizado el registro de grupos de interés de la CNMC y las Bases de Datos de la Dirección de Transportes y del Sector Postal.

Adicionalmente a los agentes ya mencionados, fueron contactados como entes de debate y consulta sectorial de la Administración, el Consejo Nacional de Transporte Terrestre (CNTT) y el Consejo de Consumidores y Usuarios (CCU).

En suma, los entes contactados fueron un total de 42 empresas y asociaciones, con un total de 26 cuestionarios contestados, esto es un índice de respuestas del 62%. En la siguiente tabla puede observarse la distribución de la participación en función de los grupos identificados:

Tabla 1. Resumen de las respuestas obtenidas

Cuestionarios	Enviados	Recibidos	% respuestas
Empresas/Asociaciones de Mercancías	12	11	92%
Usuarios Mercancías	20	9	45%
Empresas Viajeros	1	1	100%
Usuarios de Viajeros	9	5	56%
Total	42	26	62%

Fuente: Elaboración propia con datos de CNMC

III. TRANSPORTE DE MERCANCIAS POR FERROCARRIL

III.1. Empresas ferroviarias

La consulta realizada a las empresas ferroviarias de mercancías constó de 48 preguntas sobre: i) Aspectos generales del sector; ii) Acceso a material rodante; iii) Acceso a la red ferroviaria; iv) Acceso a las instalaciones de servicio de ADIF; v) Acceso a las instalaciones de servicio privadas; vi) Acceso a las instalaciones de servicio portuarias y vii) Relaciones con la Administración.

De las 12 empresas y asociaciones consultadas, se han recibido 11² respuestas, lo que supone una elevada tasa de respuesta igual al 92%.

El conjunto de las valoraciones obtenidas por bloques se presenta a continuación. Las puntuaciones promedio para cada una de las preguntas se recogen en su totalidad en el Anexo de este documento.

Tabla 2. Valoraciones medias expuestas por las empresas ferroviarias.

	Valoración media 2019
Aspectos generales	1,9
Acceso a material rodante	2,0
Acceso a la red ferroviaria	3,0
Acceso a las instalaciones de servicio de ADIF	2,5
Acceso a las instalaciones de servicio privadas	2,8
Acceso a las instalaciones de servicio portuarias	2,5
Relaciones con la Administración	2,2
Media global	2,5

La escala numérica oscila entre 1 “muy insatisfecho/a” y 5 “muy satisfecho/a”.

Fuente: Elaboración propia con datos de CNMC

Como se puede observar en la tabla anteriormente presentada, la valoración media global es de 2,5 puntos, denotando una insatisfacción general con la situación del sector para las empresas de transporte de mercancías. La percepción es de hecho pesimista, pues se considera que el sector está estancado por su falta de competitividad respecto del transporte por carretera (derivado, entre otros, de un tratamiento regulatorio asimétrico) y por problemas propios como las dificultades asociadas al acceso y mantenimiento del material rodante (elevado coste e insuficiente oferta) o a las deficiencias en la red (red periférica, de difícil integración con la red europea; ineficiencias en los servicios prestados por las terminales).

²Asociación de Empresa Ferroviarias Privadas (AEFP), Acciona, Comsa, Continental, Ferrovial, Logitren, Low Cost Rail, Tracción rail, Transfesa, MEDWAY y RENFE Mercancías.

También el entorno competitivo dentro del sector resulta insatisfactorio. Los nuevos entrantes lamentan la posición dominante del operador tradicional, que les aboca a operar en nichos de mercado y con ello limita su capacidad de crecimiento.

Entrando en el análisis de cada uno de los bloques, se pueden formular los siguientes comentarios.

- 1) **Acceso a la red ferroviaria.** Las condiciones de acceso a la red ferroviaria son el aspecto mejor valorado por las empresas ferroviarias y el único que llega a la frontera del aceptable con un 3 sobre 5.

Esta valoración se apoya en la general aceptación respecto de los procedimientos y plazos para la asignación de capacidad (ninguna empresa está insatisfecha a este respecto). También es notoria la apreciación que se hace respecto de la gestión del tráfico por parte del gestor de la infraestructura (solo el 18% denota insatisfacción) y la razonable satisfacción respecto de las franjas horarias concedidas para su explotación (no llega al 10% el peso de las empresas insatisfechas, si bien se apela a una mayor transparencia en la gestión de la red). Todo ello resulta consistente con la valoración que se expresa respecto de la gestión que se hace de las restricciones de capacidad (64% lo considera aceptable).

Sin embargo, el contenido de la Declaración de Red genera críticas entre los consultados, quienes consideran que su horizonte temporal no favorece las decisiones inversoras de los operadores. A pesar de reconocer que se han introducido mejoras, su valoración empeora respecto del estudio de 2017.

Los costes de acceso a la red, por su parte, siguen siendo motivo de general insatisfacción (80% de las empresas) por, según los encuestados resultar en un tratamiento discriminatorio para el sector respecto de la carretera, y por representar un riesgo para su viabilidad a futuro. Para evitarlo, se apela a una intervención pública consensuada que, siendo conforme con la legislación europea, compatibilice el impacto de los cánones sobre los operadores y las necesidades de financiación y sostenibilidad de los gestores de infraestructuras.

Tabla 3. Valoración de las condiciones de acceso a la red ferroviaria

ACCESO A LA RED FERROVIARIA	Insatisfecho (o muy)	Aceptable	Satisfecho (o muy)
Declaración de Red	36%	45%	18%
Costes de acceso	80%	10%	10%
Gestión de tráfico	18%	45%	36%
Franjas horarias	9%	64%	27%
Asignación capacidad	0%	45%	55%
Restricciones capacidad	18%	64%	18%

Fuente: Elaboración propia con datos de CNMC

- 2) **Acceso al material rodante.** Este aspecto concreto es el que peor valoración recibe por parte de las empresas del sector. La valoración de 2 sobre 5 refleja una profunda insatisfacción con las condiciones de acceso y coste al material rodante. Solo las condiciones de acceso a los vagones

reciben una nota alineada con la valoración general del sector (2,5) si bien son pocas las empresas verdaderamente satisfechas (solamente 2 de las 11 que respondieron). La introducción de cierta competencia en este mercado, que se ha traducido en reducciones de precios, recibe cierto respaldo de los encuestados.

Se repiten las razones esgrimidas ya en 2017 para explicar tan pobre valoración. Los encuestados afirman que la oferta de material rodante es especialmente rígida, resultando en problemas de escasez de material (especialmente locomotoras). Además, aluden a que las características de la red obligan al uso de locomotoras interoperables, mucho más caras, lo que condiciona y restringe la inversión. La situación es tal que, a día de hoy, solo RENFE contaría con material homologado para prestar servicios internacionales de transporte de mercancías. En el caso de material no interoperable, la insuficiente escala de los pedidos limita su abaratamiento generándose un círculo vicioso para los operadores alternativos.

Estos valoran negativamente el intento de solución a este problema con la operativa de Renfe Alquiler de Material Ferroviario, mostrándose escépticos respecto de su actuación pasada (se cita como ejemplo el fracaso de esta sociedad en la colocación de un material remolcado obsoleto) y respecto de su evolución en el futuro más inmediato.

Además, perciben los consultados que, en lo tocante al coste del mantenimiento del material rodante, la insuficiente competencia en el mercado incrementa los precios y empeora las condiciones en que se presta el servicio al cliente (calidad, plazos). Con todo, las empresas alternativas confían en que la aplicación del Reglamento de Ejecución (UE) 2017/2177 de la Comisión de 22 de noviembre de 2017 relativo al acceso a las instalaciones de servicio y a los servicios ferroviarios conexos contribuya a modificar la coyuntura actual.

Tabla 4. Valoraciones del acceso al material rodante

ACCESO A MATERIAL RODANTE	Insatisfecho (o muy)	Aceptable	Satisfecho (o muy)
Coste de Locomotoras	91%	9%	0%
Coste de Vagones	60%	20%	20%
Coste de Mantenimiento Material Rodante	80%	20%	0%
Facilidad de adquisición de Locomotoras	91%	0%	9%
Facilidad de adquisición de vagones	64%	18%	18%
Facilidad de acceso a Mto de Material Rodante	73%	27%	0%

Fuente: Elaboración propia con datos de CNMC

- 3) **Acceso a las instalaciones de servicio.** Este punto es de capital importancia para la prestación del servicio ferroviario de transporte de mercancías, pues la oferta provista por las instalaciones de servicio incide directamente en la eficiencia de los operadores ferroviarios.

En términos generales, la valoración no es excesivamente positiva. Los servicios prestados por las instalaciones de ADIF o las portuarias se valoran

en el promedio (2,5), mientras que los de las terminales privadas solo rayan la satisfacción (2,8). De entre los parámetros valorados, las empresas ferroviarias coinciden en considerar el coste de los servicios como uno de los aspectos más negativos (igual que en 2017) frente a la fiabilidad como aspecto más valorado en cómputo general.

El aspecto peor valorado en el caso de las terminales privadas tiene que ver con los costes del servicio prestado (el 55% de las empresas ferroviarias se muestra insatisfecho), si bien la calidad que se recibe a cambio parecería ser mejor que la ofrecida en las instalaciones de ADIF o en las Portuarias. Los operadores entrantes se muestran expectantes respecto de cómo cumplirán estas terminales el Reglamento de Ejecución (UE) 2017/2177, encontrando que es necesaria mayor pedagogía para asegurar su correcta implantación pues podría existir, a día de hoy, cierta falta de transparencia y trato discriminatorio en los servicios prestados por parte de estas instalaciones.

Con respecto a las instalaciones Portuarias y de ADIF, los operadores ferroviarios encuentran particularmente deficiente el horario de acceso a las instalaciones (no habría servicio nocturno en las instalaciones portuarias) y se muestran particularmente insatisfechos con los tiempos de espera (más del 60% están insatisfechos o muy insatisfechos). Quizás por eso la crítica es muy dura respecto de las instalaciones de ADIF, hasta el punto de cuestionar si realmente atiende al propósito de maximizar su uso, dada su condición de Gestor de Infraestructura.

A ello se suma la valoración también muy negativa de los costes de acceso a sus instalaciones, más orientados a la maximización de la rentabilidad de éstas en detrimento de los usuarios de las terminales. A juicio de los encuestados, este enfoque de gestión (y en particular el derivado del modelo de “riesgo y ventura”) no contribuye a minimizar las “deseconomías” asociadas al uso de las terminales, y resulta impropio de un Gestor Público de infraestructuras.

En relación con las terminales portuarias, existe potencial de mejora respecto de su conectividad. Este déficit de imbricación del modo portuario con el ferroviario impide, según los encuestados, el desarrollo y consolidación de cadenas logísticas intermodales, en opinión de las empresas ferroviarias. Debería permitirse la gestión conjunta de las terminales terrestres y portuarias para favorecer su explotación combinada, subrayan los consultados.

La adopción de un enfoque de gestión orientado a la satisfacción de las necesidades del cliente, en el que se involucren todos los participantes en la terminal portuaria, es necesaria a juicio de los consultados. También desearían promover una dinámica de control de la calidad más participativa, en la que se involucraran usuarios, clientes, administraciones y otros agentes, en pro de una mayor eficiencia y un mejor funcionamiento de las

terminales (este comentario se hace extensible también a las terminales privadas).

Tabla 5. Valoración de las condiciones de acceso a las instalaciones de servicio

PUERTOS	Insatisfecho (o muy)	Aceptable	Satisfecho (o muy)
Costes	45%	55%	0%
Facilidad de acceso	64%	9%	27%
Fiabilidad	10%	70%	20%
Flexibilidad	60%	40%	0%
Horarios	55%	45%	0%
Tiempos de espera	60%	40%	0%
INSTALACIONES PRIVADAS	Insatisfecho (o muy)	Aceptable	Satisfecho (o muy)
Costes	55%	45%	0%
Facilidad de acceso	9%	64%	27%
Fiabilidad	36%	36%	27%
Flexibilidad	27%	36%	36%
Horarios	36%	55%	9%
Tiempos de espera	27%	73%	0%
ADIF	Insatisfecho (o muy)	Aceptable	Satisfecho (o muy)
Costes	73%	27%	0%
Mejora en manipulación de UTI's en riesgo y ventura	36%	36%	27%
Mejora en maniobras en riesgo y ventura	55%	36%	9%
Facilidad de acceso	55%	36%	9%
Fiabilidad	45%	36%	18%
Flexibilidad	64%	36%	0%
Horarios	73%	18%	9%
Tiempos de espera	64%	36%	0%

Fuente: Elaboración propia con datos de CNMC

- 4) **Políticas de transporte y relaciones con las Administraciones.** La valoración expresada por las empresas consultadas respecto de sus relaciones con las Administraciones no es buena y, en el global, solo alcanza un valor de 2,2 (sin cambios respecto a 2017). La insatisfacción es mayoritaria respecto de cuestiones esenciales para el sector, tales como si su regulación es la adecuada para favorecer el acceso al mercado (el 55% de las empresas no lo consideran así), o respecto de si la coordinación entre Administraciones ayuda a este objetivo (ningún operador se muestra satisfecho con este aspecto).

Como aspecto específico, las empresas ferroviarias alternativas critican los plazos para la concesión de licencias y certificaciones (73% insatisfechas) y aducen posible falta de medios o de criterio para agilizar estos trámites. Por lo demás, aunque se aprecia el importante papel que ha de desempeñar la Agencia Estatal de Seguridad Ferroviaria, apuntan a que es preciso algo más de tiempo para que ganen solidez sus comunicaciones, decisiones y recomendaciones.

Con carácter general, los operadores ferroviarios siguen apuntando al tratamiento asimétrico que recibe el transporte por carretera para explicar la falta de desarrollo del transporte ferroviario (respecto de los costes de acceso y uso de la infraestructura, y también respecto del tratamiento fiscal). Lamentan igualmente un insuficiente esfuerzo inversor en la infraestructura (mantenimiento y construcción), así como la inexistencia de instrumentos de

apoyo asociados, por ejemplo, a la internalización del impacto medioambiental positivo del ferrocarril (compensación por la disminución de la huella de carbono), o a las innovaciones técnicas (migración tecnológica de los sistemas de seguridad de las locomotoras). La inexistencia de estos apoyos contrasta con lo que se estaría haciendo en Europa, según indican las empresas.

Desde esta comparativa con Europa, los encuestados reclaman una actuación decidida por parte de la Administración, fruto de una reflexión profunda y de un mandato claro del legislador en favor del sector. La actuación habría de ser omnicomprensiva, abordando temas como la fiscalidad, el acceso a la infraestructura o el papel del gestor.

Tabla 6 Valoración de las relaciones con la Administración

RELACIÓN CON LA ADMINISTRACIÓN	Insatisfecho (o muy)	Aceptable	Satisfecho (o muy)
Coordinación entre Administraciones	64%	36%	0%
Regulación	55%	45%	0%
Requisitos para operar	45%	27%	27%
Plazos Licencias y Certificaciones	73%	18%	9%

Fuente: Elaboración propia con datos de CNMC

A modo de conclusión, la situación del mercado de transporte ferroviario de mercancías en España produce un profundo descontento entre las empresas que en él participan por el lado de la oferta. Señalan fuentes de ineficiencias internas difíciles de corregir por las condiciones de la infraestructura y por un débil entorno competitivo, asociado a la existencia de barreras de entrada estructurales. En opinión de estas empresas la regulación dificulta la entrada al mercado de nuevos entrantes pues se está lejos de compensar la competencia intermodal que se deriva de la prestación del mismo servicio por carretera. Se considera que existe una enorme brecha entre la situación de este mercado y la existente en otros países de Europa. Las valoraciones de las empresas están lejos de ofrecer un panorama positivo, creyendo necesarias una serie de reformas estructurales que permitan mejorar el funcionamiento del sector.

III.2. Representantes de los usuarios

La consulta realizada a los representantes de los usuarios del transporte de mercancías por ferrocarril consta de 39 preguntas sobre: i) Aspectos generales del sector; ii) Servicios de las empresas ferroviarias; iii) Acceso a las instalaciones de servicio de ADIF; iv) Acceso a las instalaciones de servicio privadas y; v) Acceso a las instalaciones de servicio portuarias.

Se han recibido 9³ respuestas del total de 20 encuestas enviadas, una respuesta más que en 2017. El porcentaje de respuestas recibidas resulta por tanto igual al 45%.

Las valoraciones medias de los distintos bloques se incluyen en la tabla siguiente. Las puntuaciones promedio para cada una de las preguntas se recogen en su totalidad en el Anexo de este documento.

Tabla 7. Valoraciones medias expuestas por los representantes de usuarios del transporte de mercancías por ferrocarril

	Valoración media 2019
Aspectos generales	2,0
Empresas Ferroviarias	2,2
Acceso a las instalaciones de servicio de ADIF	2,5
Acceso a las instalaciones de servicio privadas	2,9
Acceso a las instalaciones de servicio portuarias	2,9
Media global	2,5

La escala numérica oscila entre 1 “muy insatisfecho/a” y 5 “muy satisfecho/a”.

Fuente. Elaboración propia con datos de CNMC.

La tabla 7 muestra una valoración media del mercado igual a 2,5 en opinión de los representantes de los usuarios del transporte ferroviario de mercancías. Como aspectos que destacan por encima de esa media se sitúan las instalaciones de servicio privadas y las portuarias. Por debajo de esta referencia, como claros elementos a mejorar, se encuentran el servicio prestado por las empresas ferroviarias y los aspectos generales del mercado, tales como el acceso a los mercados internacionales o la competencia existente entre las empresas.

A pesar de que la valoración media global que otorgan los representantes de los usuarios del mercado del transporte ferroviario de mercancías coincide con la valoración dada por las empresas ferroviarias, las razones para esta apreciación no siempre coinciden como se verá en el análisis detallado de los resultados.

- 1) **Competitividad del modo ferroviario.** La apreciación general sobre la situación del sector denota insatisfacción y se está lejos de considerarlo un modo de transporte competitivo. La calidad del servicio prestado no es adecuada, según los usuarios, por su inflexibilidad e irregularidad (se critica la falta de frecuencias suficientes), lo que le resta fiabilidad como alternativa de transporte. Solo se concibe como una alternativa viable cuando hay grandes volúmenes que transportar y se apunta a la opción del “tren multicliente” como vía para impulsar la demanda de este servicio.

³AEUTRANSMER, ANFAC, FAPROVE, FEIQUE, ASCER, ASTERQUIGAS y FEAFF (BEASTSIDE, CASTINOX y METALÚRGICA MADRILEÑA).

Pero, además, opinan que determinadas características de la infraestructura no ayudan a un uso más intensivo de este modo de transporte. Así, la falta de conexión con las redes europeas sería un lastre para la generación de tráfico y el despegue de la demanda (la valoración de la adecuación de los corredores a la actividad presente y futura solo alcanza 1,4 puntos, resultando 9 de cada 10 empresas insatisfechas). También se apunta a la existencia de otras ineficiencias en la infraestructura derivadas de la red de terminales, de las que se critica su lejanía y su servicio desigual.

Tabla 8. Valoración sobre la competitividad del modo ferroviario para el transporte de mercancías

ASPECTOS GENERALES	Insatisfecho (o muy)	Aceptable	Satisfecho (o muy)
Competitividad del ferrocarril	67%	22%	11%
Costes del ferrocarril	44%	33%	22%
Fiabilidad del ferrocarril	67%	33%	0%
Competitividad de las instalaciones de carga	67%	22%	11%
Facilidad de intermodalidad	67%	22%	11%
Adecuación para envío de cantidades pequeñas	78%	11%	11%
Adecuación de los corredores de mercancías actuales	89%	0%	11%
Competencia entre empresas ferroviarias	89%	11%	0%

Fuente. Elaboración propia con datos de CNMC.

- 2) **Acceso a las instalaciones de servicio.** Con todo, este aspecto es el que mejor valoración recibe del conjunto de cuestiones planteadas a los representantes de los usuarios del servicio de transporte ferroviario de mercancías. El acceso a las instalaciones privadas y portuarias es casi a satisfacción (2,9 como puntuación global), a distancia del acceso a las instalaciones de ADIF que solo igualan la nota promedio de la encuesta (2,5).

Precisamente los comentarios recibidos apuntan a la importancia de la interconexión entre el modo portuario y el modo ferroviario. Se insiste en la conveniencia de reforzar la intermodalidad y de superar algunos cuellos de botella que presentan algunas instalaciones portuarias. El elemento que más insatisfacción genera es el grado de flexibilidad que ofrecen estas instalaciones ante cambios de las necesidades del operador (valoración global 2,4). Un encuestado señala a los estibadores como fuente de fricción (no ofrecen flexibilidad, no facilitan el acceso y no resultan competitivos en costes).

En relación con las instalaciones de servicio de ADIF, los principales puntos de insatisfacción se refieren a la flexibilidad de los servicios recibidos (un 88% de los encuestados consideran que la flexibilidad ofertada es insatisfactoria), la facilidad de acceso (solo un tercio de las empresas la considera aceptable) y la idoneidad de sus horarios (casi 2 de cada 3 empresas están insatisfechas con los horarios disponibles). La valoración asignada a la gestión de terminales bajo el modelo de riesgo y ventura no apunta a que este enfoque contribuya a mejorar el servicio. Un representante sugiere la reconsideración de la red de instalaciones de ADIF para evitar la redundancia de ofertas de servicios intermodales entre terminales públicas.

La opción sería entonces concentrar los esfuerzos y los recursos en un número reducido de terminales (que incluyese los puertos de Barcelona y Valencia) que, a modo de terminales de altas prestaciones, sirvieran de malla principal y prestaran servicios por todo el territorio español.

Preguntados por la posibilidad de construir una conexión ferroviaria propia, algunos encuestados responden que no siempre lo ven como una opción interesante por la falta de volumen que la justifique. Otros atribuyen a terceros la función de construir dichas terminales (operadores o a los proveedores de la infraestructura).

En estas circunstancias, cobran valor la intermodalidad y los vehículos portacontenedores como enlace con la red ferroviaria. Nótese que los costes de acceso a las instalaciones no son precisamente un aspecto mal valorado (más del 70% de los encuestados se muestra satisfecho o muy satisfecho a este respecto) a diferencia de lo expresado por los operadores ferroviarios.

Tabla 9. Valoración del acceso a las instalaciones de servicio

ACCESO A LAS INSTALACIONES DE ADIF	Insatisfecho (o muy)	Aceptable	Satisfecho (o muy)
Costes	29%	43%	29%
Facilidad de acceso	67%	33%	0%
Horarios	57%	29%	14%
Fiabilidad	25%	63%	13%
Flexibilidad	88%	13%	0%
Mejora en manipulación de UTI's en riesgo y ventura	20%	60%	20%
Tiempos de espera	63%	38%	0%
ACCESO A LAS INSTALACIONES PRIVADAS	Insatisfecho (o muy)	Aceptable	Satisfecho (o muy)
Costes	29%	43%	29%
Facilidad de acceso	33%	17%	50%
Horarios	33%	17%	50%
Fiabilidad	43%	14%	43%
Flexibilidad	57%	0%	43%
Tiempos de espera	33%	50%	17%
ACCESO A LAS INSTALACIONES PORTUARIAS	Insatisfecho (o muy)	Aceptable	Satisfecho (o muy)
Costes	13%	63%	25%
Facilidad de acceso	29%	57%	14%
Horarios	25%	50%	25%
Fiabilidad	11%	56%	33%
Flexibilidad	44%	56%	0%
Tiempos de espera	33%	56%	11%

Fuente. Elaboración propia con datos de CNMC.

- 3) **Servicios prestados por las empresas ferroviarias.** Existe insatisfacción respecto de los servicios prestados por las empresas ferroviarias. La valoración promedio de esta sección es 2,2.

Así, los demandantes finales de los servicios de transporte de mercancías por ferrocarril que han contestado critican las rigideces en la oferta de los servicios prestados, la cual se manifestaría en la falta de capacidad para ajustarse a variaciones en las necesidades de los envíos (78% de empresas insatisfechas) o para la prestación de envíos urgentes (valoración global de 1,4 y 100% de insatisfacción).

Los consultados apuntan a la falta de competencia como principal motivo para la baja calidad de los servicios (89% de las respuestas son de

insatisfacción respecto del clima competitivo y la valoración promedio de esta cuestión alcanza solo 1,3 puntos). Se dice así que los nuevos entrantes son más flexibles y adaptativos que el operador histórico, lastrado por mayores rigideces. Ahora bien, la penetración de aquellos en el mercado es baja por lo que en términos generales la apreciación respecto de los servicios recibidos sigue siendo mala (ha pasado de 1,9 en 2017 a 2,2 en 2019). El punto más positivo del apartado es el de los precios, pero se pone en relación con la calidad percibida.

Tabla 10. Valoración sobre los servicios ofrecidos por las empresas ferroviarias

EMPRESAS FERROVIARIAS	Insatisfecho (o muy)	Aceptable	Satisfecho (o muy)
Horarios y plazos de entrega	56%	44%	0%
Flexibilidad y adaptación en los envíos	78%	22%	0%
Facilidad de envíos urgentes	100%	0%	0%
Precios	33%	44%	22%
Seguimiento de envíos	33%	44%	22%

Fuente. Elaboración propia con datos de CNMC.

En definitiva, los representantes de los usuarios del transporte de mercancías por ferrocarril tampoco ofrecen una visión positiva sobre el funcionamiento del sector y aportan sus propios argumentos para explicar su falta de competitividad (rigidez de la oferta, falta de fiabilidad, competencia inapreciable, insuficiente intermodalidad). En estos aspectos los usuarios continúan siendo bastante críticos, observando serias dificultades para que el ferrocarril sea una alternativa interesante para el transporte de mercancías por carretera.

IV. TRANSPORTE DE VIAJEROS POR FERROCARRIL

IV.1. Resultados de los cuestionarios enviados

Respecto del transporte de viajeros por ferrocarril, se remitió el cuestionario a RENFE Viajeros, único oferente en el mercado, para obtener su valoración en relación con los servicios prestados por el gestor de las infraestructuras.

La valoración global resultó descender algo más de un punto con respecto a 2017, pasando de una valoración buena a una aceptable. Las causas de este empeoramiento se hallan en la peor valoración que hace RENFE Viajeros de las condiciones de acceso a la red y de las relaciones con la Administración.

En el primero de los casos, aspectos vinculados con la gestión de las restricciones de capacidad⁴ son los peor valorados por el operador y son aquellos donde se ha producido una caída en la valoración. En el segundo de los casos, el operador ha

⁴ Procedimiento para comunicar las restricciones de capacidad por parte del Administrador de Infraestructuras y ejecución por el Administrador de Infraestructuras de las restricciones e capacidad.

cambiado manifiestamente su opinión respecto de sus relaciones con la administración, al pasar de estar satisfecho o muy satisfecho a no llegar al aprobado en su apreciación general.

Sin embargo, la entidad no aportó comentarios adicionales (lo que sí hizo con ocasión del primer informe), con lo que no es posible completar estas apreciaciones ni se puede hacer seguimiento de las cuestiones entonces planteadas sobre la competencia intermodal, el impacto de plataformas como Bla Bla Car o la necesidad de una mayor intermodalidad.

Por su parte, la consulta realizada a los representantes de los usuarios del transporte de viajeros por ferrocarril constó de 76 preguntas sobre: i) Aspectos generales del sector; ii) Calidad de las estaciones y andenes; iii) Servicios de cercanías; iv) Servicios de media distancia; v) Servicios de larga distancia y; vi) Servicios de alta velocidad.

De las 9 entidades consultadas se ha recibido respuesta de 5, lo que supone un porcentaje de respuestas aproximado del 56%, algo mayor al 45% registrado en el anterior ejercicio.

En la siguiente tabla se pueden ver las valoraciones medias obtenidas de las respuestas de los representantes de los usuarios del transporte de viajeros por ferrocarril. Las puntuaciones promedio para cada una de las preguntas se recogen en su totalidad en el Anexo de este documento.

Tabla 11. Valoraciones medias expuestas por los representantes de usuarios del transporte de viajeros por ferrocarril

	Valoración media 2019
Aspectos generales	3,4
Estaciones y andenes	3,0
Cercanías	2,6
Alta velocidad (AVE)	3,5
Media distancia (convencional y AVANT)	2,7
Larga distancia	2,9
Media global	3,0

La escala numérica oscila entre 1 "muy insatisfecho/a" y 5 "muy satisfecho/a".

Fuente. Elaboración propia con datos de CNMC.

Como se puede observar en la tabla anterior, los resultados obtenidos de las consultas a los representantes de usuarios de transporte de viajeros son, en general, positivos con valoración media del servicio ferroviario de 3 sobre 5 puntos. Sigue destacando por encima del resto de servicios la Alta Velocidad Española, con una valoración de 3,5, mientras que los servicios de cercanías y de media distancia son los que peor valoración registran (2,6 y 2,7 respectivamente). En los aspectos generales el sector obtiene también una buena calificación, mientras que las estaciones y los andenes se estiman como aceptables por los usuarios.

- 1) **Valoración general del modo ferroviario.** La valoración global de este modo de transporte es de 3,4 sobre 5 puntos, constatando que el ferrocarril es una buena opción de transporte. Las respuestas recibidas apuntan a que podría generalizarse como medio de transporte preferente de existir planes de movilidad coordinados que lo fomentaran (en detrimento del vehículo privado, especialmente en zonas urbanas), si se invirtiera en calidad (pues no todos los servicios ofrecen igual nivel de calidad a juicio de los usuarios), y si resultara más asequible (pues el precio se presenta como elemento disuasorio de una mayor demanda de este modo de transporte).

Así pues, aunque el transporte por ferrocarril para viajes largos es apreciado a tenor de las respuestas recibidas (80% de respuestas satisfactorias), sufriría una desventaja competitiva en precio frente al avión, a la que habría que añadir el sesgo de la demanda hacia este modo de transporte en el caso de viajes internacionales por motivos vacacionales. A esta carestía se uniría, para otros servicios (larga distancia convencional, media distancia y cercanías), un déficit de prestaciones que, en forma de tiempos de trayecto excesivos, retrasos, incidencias, o insuficiente nivel de prestación, reduciría la satisfacción general que proporciona este medio de transporte por comparación con otros.

Además, el transporte de viajeros por ferrocarril podría beneficiarse de prácticas tarifarias diferentes (como el uso de bonos para adquirir un número de viajes con precio unitario menor), de la incorporación de nuevas tecnologías que favorecieran la intermodalidad, o de instrumentos disciplinantes de la oferta (como la reducción de los márgenes de tiempo actualmente estipulados para tener derecho a indemnizaciones por retraso o la asunción de compromisos voluntarios de puntualidad) que lo hicieran más atractivo para la demanda.

La aparición de nuevos competidores en el sector no se percibe necesariamente como una oportunidad de mejora. Los comentarios recibidos expresan inquietud frente a la posibilidad de que la mayor oferta se concentre solo en las rutas rentables y se desatiendan las no rentables, haciendo discriminatorio el acceso a este medio de transporte en determinados territorios. A pesar de que se reconoce que puede haber mejoras en la calidad, se teme al mismo tiempo un incremento generalizado de los precios.

Finalmente, se aprecia positivamente la incidencia de este medio de transporte en el medio ambiente. En términos generales, las respuestas se muestran satisfechas o muy satisfechas con este aspecto del modo ferroviario (salvo algunas observaciones relativas al AVE). Se subraya la posibilidad de mejorar, por la vía de modernizar los trenes “tradicionales” o por el desarrollo de la I+D. Con todo, no se obvia el impacto que el diseño, construcción y explotación de la infraestructura ferroviaria puede tener en el medioambiente y se apela a su consideración ex ante.

Tabla 12. Valoración sobre la competitividad del modo ferroviario para el transporte de viajeros

ASPECTOS GENERALES	Insatisfecho (o muy)	Aceptable	Satisfecho (o muy)
Comparación con otros medios	0%	0%	100%
Uso en periodos vacacionales	20%	20%	60%
Uso por motivos laborales	40%	0%	60%
Uso en viajes cortos/cercanías	40%	0%	60%
Uso en viajes de media distancia	40%	40%	20%
Uso en viajes largos	0%	20%	80%
Respeto al medio ambiente	0%	40%	60%
Necesidad de nuevos operadores	40%	20%	40%

Fuente. Elaboración propia con datos de CNMC.

- 2) **Calidad de las estaciones y andenes.** En general, se puede hablar de una razonable aceptación del estado de las estaciones y los andenes, con una valoración de 3 puntos sobre 5. Los aspectos mejor valorados son la existencia de aplicaciones informativas sobre trenes y horarios (plena satisfacción según las respuestas recibidas) y la facilidad de acceso a las estaciones (ninguna respuesta insatisfactoria). Con todo, en relación con esto último, se critica la lejanía de algunas estaciones respecto del casco urbano (sobre todo para aquellas estaciones que dan servicio a AVE, Avant y Talgo) y se insiste en la necesidad de continuar eliminando barreras arquitectónicas que dificultan el acceso de personas con problemas de movilidad. Se indica que, en ocasiones se han puesto los medios, pero su funcionamiento es deficiente y las incidencias se atienden con tardanza (se pone como ejemplo los ascensores y elevadores que dan acceso a las vías que sufren anomalías y cuya reparación se prolonga en el tiempo).

También se apunta a que existen disparidades en la calidad de estaciones y andenes según se traten de estaciones principales de la red o se traten de estaciones regionales o apeaderos. Así, por ejemplo, la asistencia presencial sí existe en las grandes líneas y en las grandes estaciones, pero no es un servicio habilitado en todas las estaciones de media y larga distancia. Los representantes de los usuarios del transporte de viajeros por ferrocarril se hacen así eco de las quejas presentadas por usuarios finales en relación con el cierre de las taquillas en estaciones diversas.

Esta circunstancia, según los encuestados, dificulta la compra de billetes en algunas estaciones (se forman largas colas) y su sustitución por máquinas expendedoras no ha resultado suficiente porque su uso resulta complejo (pues se desconoce), adolecen de averías que no se resuelven con prontitud, o admiten medios de pago limitados. Asimismo, la ausencia de asistencia presencial limita el derecho de los usuarios a presentar reclamaciones, según indican los comentarios en las respuestas y, aunque existen medios en línea para presentar quejas, gran parte de los usuarios lo desconoce o no los usa por no disponer de acceso a las tecnologías de la información y la comunicación.

Por otro lado, los representantes de los usuarios que han remitido comentarios expresan su queja respecto de los servicios complementarios de las estaciones (solo el 20% de los que respondieron se mostraron satisfechos con este aspecto). Se denuncia el estado de conservación deficitario de las instalaciones de algunas estaciones (especialmente las más alejadas de las capitales de provincia), el acceso de pago de los aseos o directamente su inexistencia, el deterioro del mobiliario y el funcionamiento irregular de los paneles informativos de trenes y horarios. También se apunta a que la disponibilidad de aparcamientos es limitada para su demanda.

La insatisfacción se manifiesta finalmente en relación con la seguridad del acceso a las vías, demandándose un sistema de barreras de seguridad o puertas de andén para separar a los viajeros (especialmente menores) de estas zonas.

Tabla 13. Valoración sobre la calidad de las estaciones y andenes del transporte ferroviario de viajeros

ESTACIONES Y ANDENES	Insatisfecho (o muy)	Aceptable	Satisfecho (o muy)
Accesibilidad general	0%	60%	40%
Acces. personas necesidades especiales	40%	40%	20%
Atención/Información presencial	20%	40%	40%
Facilidad presentación quejas/reclamaciones	40%	40%	20%
Información de trenes y horarios	20%	20%	60%
Apps sobre trenes y horarios	0%	0%	100%
Adquisición de billetes en estaciones	40%	40%	20%
Servicios adicionales en estaciones	60%	20%	20%
Comodidad	40%	40%	20%
Limpieza	40%	40%	20%
Seguridad	40%	20%	40%
Parking para vehículos	20%	60%	20%

Fuente. Elaboración propia con datos de CNMC.

- 3) **Valoración de los servicios ferroviarios de viajeros.** A la hora de efectuar la consulta, se ha tenido en cuenta la existencia de distintos tipos de servicios en la prestación del transporte ferroviario de viajeros. De esta forma, los cuestionarios remitidos han incluido apartados específicos para cada uno de ellos, resultando las respuestas en las siguientes apreciaciones.

Destaca el **servicio de cercanías** como aquel que genera mayor grado de insatisfacción, con una puntuación media global de 2,6 sobre 5 puntos. Es la cifra más baja entre todos los servicios comerciales, destacando aspectos negativos como la accesibilidad para personas con necesidades especiales y la valoración del servicio en hora punta, que dejan insatisfechos al 80% de los que respondieron a las encuestas.

Respecto del primer punto, los representantes de los usuarios de este servicio señalan lo exiguo del espacio reservado para personas con necesidades especiales y las limitaciones para acceder a él, pues solo existe un punto de acceso y no siempre está bien señalizado en los andenes.

Respecto de la segunda cuestión, se lamenta la falta de capacidad de los trenes de cercanías en hora punta, lo que se traduce en importantes aglomeraciones en el interior de los vagones a pesar de que la frecuencia de los trenes sea adecuada. En otros horarios, la comodidad de este servicio es satisfactoria pudiendo mejorar no obstante alguna cuestión como la pulcritud del servicio.

Otro aspecto que concentra comentarios críticos es el relativo a la puntualidad del servicio, la cual genera insatisfacción para el 60% de los encuestados que contestaron. Como medida para abordar este problema, los representantes sugieren reducir el margen de tiempo actualmente marcado para generar derecho a ser indemnizado, reforzando así los derechos de los usuarios.

También se expresa descontento respecto de otros servicios complementarios de este tipo de viajes como son las restricciones para el uso combinado de este transporte con la bicicleta, la deficiente información sobre el viaje (pantallas informativas con incidencias) y las limitadas opciones para comprar el billete (por el cierre extendido de taquillas físicas), especialmente para personas de tercera edad para quienes la implantación de medios electrónicos puede suponer una barrera para el acceso a este medio de transporte.

Por último, los representantes de los usuarios trasladan que el precio es un obstáculo para un uso más intensivo de los trenes de cercanías. Asimismo lamentan que el sistema de tarificación perjudica a los usuarios que viven a mayor distancia del punto de destino, y la necesidad de combinar este servicio con el de media distancia (por cierta insuficiencia de frecuencias) encarece el precio final a pagar por su utilización.

Tabla 14. Valoración sobre los servicios de cercanías

CERCANÍAS	Insatisfecho (o muy)	Aceptable	Satisfecho (o muy)
Acces. personas necesidades especiales	80%	20%	0%
Accesibilidad con bicicletas	60%	20%	20%
Capacidad de los trenes	20%	40%	40%
Comercialización y canales de venta	40%	60%	0%
Comodidad	20%	80%	0%
Frecuencia	40%	40%	20%
Información durante el trayecto	40%	40%	20%
Limpieza	60%	20%	20%
Precio	40%	40%	20%
Puntualidad	60%	20%	20%
Tiempo del trayecto	20%	40%	40%
Valoración en hora punta	80%	20%	0%

Fuente. Elaboración propia con datos de CNMC.

El **servicio de media distancia** es, tras el de cercanías, el segundo peor valorado con 2,7 sobre 5 puntos. El único aspecto que se valora holgadamente como satisfactorio es la acomodación del equipaje que

sobresale con respecto a los demás atributos con 3,3 puntos, sin que ningún usuario este insatisfecho con este servicio. En cuanto a las debilidades del servicio identificadas por los representantes de los usuarios, los servicios a bordo con 2 puntos sobre 5 resulta ser la principal, con un 60% de usuarios insatisfechos.

Por lo demás, los comentarios recibidos de los representantes de los usuarios indican que podrían mejorarse la frecuencia de los trenes y su número, muy dispar según el territorio afectado y especialmente insatisfactorio en algunas Comunidades Autónomas como Extremadura, así como la puntualidad de algunos servicios. Las indemnizaciones existentes en caso de retraso resultan, según las opiniones recogidas, ineficaces para corregirlo y no resarcan a los usuarios de los perjuicios causados.

Se repiten los comentarios negativos respecto del precio del servicio, que lastra su competitividad intermodal, y respecto de las dificultades para la compra del billete por su sistema de comercialización (en exclusiva por taquilla o por medio de máquinas expendedoras). Los representantes de los usuarios también lamentan que la falta de capacidad de los servicios de cercanías desplace demanda hacia el servicio de media distancia, restringiendo su oferta y capacidad ante la falta de planes coordinados de movilidad.

Tabla 15. Valoración sobre los servicios de media distancia

MEDIA DISTANCIA (CONVENCIONAL Y AVANT)	Insatisfecho (o muy)	Aceptable	Satisfecho (o muy)
Acces. personas necesidades especiales	40%	60%	0%
Capacidad de los trenes	40%	40%	20%
Comercialización y canales de venta	40%	40%	20%
Comodidad	20%	60%	20%
Acomodación de equipaje	0%	75%	25%
Frecuencia	40%	60%	0%
Información durante el trayecto	20%	60%	20%
Limpieza	40%	20%	40%
Precio	40%	60%	0%
Puntualidad	20%	60%	20%
Servicios a bordo	60%	40%	0%
Tiempo de los trayectos	40%	60%	0%

Fuente. Elaboración propia con datos de CNMC.

Por lo que se refiere a la **larga distancia**, es el segundo servicio con mejor valoración quedándose cerca de la valoración de aceptable, con 2,9 sobre 5 puntos. En el lado positivo, destacan una serie de aspectos variados tales como la capacidad de los trenes (sin objeciones), la frecuencia, la información durante el trayecto (sin objeciones) o la limpieza del material rodante, todos ellos con 3,2 puntos. Con todo, alguna de las respuestas recibidas indica que se han suprimido líneas y que el número de trenes para algunos trayectos es reducido. También, aunque en general su comodidad se percibe como aceptable, se lamenta la falta de renovación del material rodante desgastado por el uso (sobre todo mobiliario y asientos).

En el lado opuesto, se encuentran las apreciaciones relativas a la impuntualidad (con un 60% de las respuestas denotando insatisfacción) que no se ve tampoco desincentivada por las indemnizaciones a las que tendrían derecho los usuarios dado el elevado umbral de tiempo establecido para tener derecho a ellas. La duración de los trayectos y el precio final del servicio (condicionado en ocasiones por la forma en que se comercializa vía organizadores de viajes combinados) restan competitividad al tren frente a otros medios de transporte para este tipo de desplazamientos (el avión, se señala, es más rápido y resultaría más económico). También se valoran negativamente las condiciones de acceso para las personas con necesidades especiales.

Tabla 16. Valoración sobre los servicios de larga distancia

LARGA DISTANCIA	Insatisfecho (o muy)	Aceptable	Satisfecho (o muy)
Acces. personas necesidades especiales	60%	40%	0%
Capacidad de los trenes	0%	80%	20%
Comercialización y canales de venta	20%	40%	40%
Comodidad	40%	60%	0%
Acomodación de equipaje	20%	60%	20%
Frecuencia	20%	40%	40%
Información durante el trayecto	0%	80%	20%
Limpieza	20%	40%	40%
Precio	20%	80%	0%
Puntualidad	60%	20%	20%
Servicios a bordo	20%	80%	0%
Tiempo de los trayectos	40%	60%	0%

Fuente. Elaboración propia con datos de CNMC

Finalmente, la **Alta Velocidad** es el servicio mejor valorado por los usuarios con 3,5 puntos sobre 5, con lo que se puede considerar que, de forma general, los usuarios ven como aceptable la prestación de este servicio. Los representantes de los usuarios declaran estar muy satisfechos, con la puntualidad y tiempos del trayecto (4,4 y 4,2 puntos sobre 5 respectivamente), sin que nadie quede insatisfecho en estos aspectos. De hecho, en este caso, sí indican los representantes de los usuarios que resultan eficaces las indemnizaciones por retraso derivadas de los compromisos voluntarios de puntualidad asumidos por el operador.

Los únicos puntos que los usuarios califican de insatisfactorios son la acomodación del equipaje, y, de nuevo, el acceso para usuarios con necesidades especiales. En menor medida, se encuentran motivos para la insatisfacción en el precio y la frecuencia de los trenes. Algunas respuestas recibidas indican que, en horas punta, la acumulación de demanda es tal que la oferta provista por el mercado resulta insuficiente debiendo reconducirse la compra a franjas horarias menos ventajosas. Se sugiere en este sentido que podrían incorporarse más plazas a los vagones sin por ello poner en riesgo la comodidad del viaje, pero contribuyendo a un uso más eficiente de la capacidad disponible.

El resto de los aspectos valorados superan con margen los 3 puntos, considerándose como más que aceptables por los usuarios. En general, se aprecia que el servicio AVE sí resulta una alternativa competitiva por su frecuencia, su rapidez y puntualidad aceptándose el mayor precio que este servicio conlleva (no se obvia tampoco la ocasión para señalar la conveniencia de su abaratamiento).

Tabla 17. Valoración sobre los servicios de AVE

ALTA VELOCIDAD (AVE)	Insatisfecho (o muy)	Aceptable	Satisfecho (o muy)
Acces.personas necesidades especiales	50%	25%	25%
Capacidad de los trenes	20%	0%	80%
Comercialización y canales de venta	20%	20%	60%
Comodidad	0%	40%	60%
Acomodación de equipaje	40%	20%	40%
Frecuencia	40%	0%	60%
Información durante el trayecto	0%	40%	60%
Limpieza	0%	20%	80%
Precio	40%	20%	40%
Puntualidad	0%	0%	100%
Servicios a bordo	20%	20%	60%
Tiempo del trayecto	0%	0%	100%

Fuente. Elaboración propia con datos de CNMC

A modo de cierre de los distintos servicios previamente analizados, los representantes de los usuarios, en líneas generales, expresan satisfacción con los servicios de transporte ferroviarios. Consideran que las barreras para que se imponga en la competencia intermodal tienen que ver con el precio y los déficits de prestaciones para algunos servicios, pero se percibe como un servicio aceptable, mayormente respetuoso con el medioambiente que merecería del apoyo de nuevas inversiones y de planes de movilidad coordinados y sostenibles.

La alegada falta de inversión en mantenimiento de estaciones secundarias y apeaderos, empeora sin embargo la percepción que se tiene del transporte ferroviario para algunas líneas o trayectos. Adicionalmente, la política adoptada de sustituir taquillas por máquinas se considera una barrera al uso de este medio de transporte por las dificultades que provoca en la compra de los billetes y en el ejercicio del derecho de consulta y reclamación de los consumidores. En general, se constata cierto abandono en el mantenimiento y mejora de la oferta de servicios convencionales en contraposición con las buenas apreciaciones que motiva el servicio de AVE.

V. CONCLUSIONES

A la vista de las respuestas tanto de las empresas ferroviarias como de los representantes de los usuarios de los servicios de transporte por ferrocarril, cabe concluir que:

1. La opinión de los agentes que operan en el mercado de transporte ferroviario de mercancías sigue siendo negativa. Por el lado de la oferta, los operadores ferroviarios lamentan la falta de competitividad del sector derivada de la distinta regulación que se aplica al tráfico por carretera. Ello unido a las dificultades de interoperabilidad con la red europea limitan el tráfico ferroviario y las posibilidades de generar economías de escala, especialmente para los nuevos entrantes que se ven constreñidos en sus decisiones de inversión y crecimiento.
2. En estas circunstancias, se considera que el acceso al material rodante resulta costoso por su escasez y especificidad, redundando en problemas adicionales para que la oferta se amplíe, gane en flexibilidad y module sus servicios a las necesidades de la demanda. En consecuencia, el modo ferroviario se vería lastrado como alternativa competitiva en la contratación de servicios de transporte por parte de la demanda. Los representantes de los usuarios del transporte de mercancías por ferrocarril aprecian los cambios operados en el sector gracias a la mayor competencia, pero estiman que todavía existe potencial de mejora por esta vía.
3. La estructura de costes del sector también se ve condicionada por el funcionamiento de la red de terminales. Los comentarios de los operadores apuntan sin embargo a la posible existencia de ineficiencias en la red, asociadas a una insuficiente intermodalidad, a la oferta de servicios redundantes, a deficiencias en el modelo de gestión de las terminales y a su irregular calidad. La aplicación del Reglamento de Ejecución (UE) 2017/2177 se percibe como una oportunidad para mejorar la transparencia y la fiabilidad de los servicios ofrecidos por las terminales.
4. Las expectativas asociadas con esta nueva regulación contrastan con la opinión crítica general respecto de la actuación de las Administraciones Públicas en el sector. Se ven con escepticismo algunas de las medidas adoptadas para favorecer su desarrollo, al tiempo que se resalta el riesgo que existe de hacerlo inviable si no se revisa, entre otros, el sistema de cánones de acceso y uso de la infraestructura. Desde el respeto a la normativa europea, se aboga por una revisión del enfoque de intervención pública que apueste por un apoyo decidido al modo ferroviario y haga consistentes los múltiples objetivos que se pretenden con su desarrollo.
5. Por lo que se refiere al mercado de transporte de viajeros, la valoración de los representantes de los usuarios es más favorable. Los representantes de la demanda final siguen considerando al ferrocarril como una buena opción de transporte que podría consolidarse frente a otras alternativas de fomentarse adecuadamente, de producirse mejoras en su calidad y de abaratare sus servicios. Los mejor valorados siguen siendo los servicios comerciales y, en especial, el AVE.
6. El grado de satisfacción de los distintos servicios no es uniforme. Los comentarios de los representantes de los usuarios apuntan a una dualidad

entre los servicios AVE y los demás servicios presentes en la cartera del operador histórico. Los servicios no comerciales, y en menor medida la larga distancia convencional, registran peores valoraciones que subrayan el potencial de mejora de estos servicios tanto en cantidad (número de trenes, frecuencias) como en calidad (tiempo de los trayectos, retrasos, incidencias). El servicio tampoco se percibe como un servicio económico y se aprecia cierta crítica, no siempre velada, respecto de cómo se atienden los derechos de los viajeros (procedimientos para la presentación de reclamaciones, ineficacia de los márgenes de tiempo para hacer valer el derecho a la indemnización, acceso de las personas con especiales necesidades).

7. La liberalización del servicio no se considera aún como una palanca de mejora para el sector. Los representantes de los usuarios perciben como riesgo el que la apertura a la competencia traiga consigo una contracción en la oferta asociada al abandono de líneas no rentables y una pérdida de servicios.
8. La red de estaciones y andenes recibe una valoración de razonable aceptación, pero se aprecia igualmente una cierta dualidad en cuanto a la calidad de los servicios y prestaciones que prestan estas instalaciones relacionada con el lugar donde se ubiquen. Los encuestados afirman que la inversión en mantenimiento podría reforzarse y la prestación de servicios complementarios (incluidos los más elementales) debería mejorarse para apoyar la prestación del servicio de transporte ferroviario.

La consulta efectuada para elaborar este informe ha puesto de relieve ciertas dificultades en el funcionamiento del sector que han sido objeto de análisis en otros informes y resoluciones de esta Sala:

- 1) Los problemas que afronta el transporte de mercancías por ferrocarril fueron objeto de un análisis detallado en el Informe de Supervisión del mercado de transporte de mercancías 2017⁵, donde se establecieron los principales factores que explican la mayor competitividad de la carretera. Muchos de los elementos resaltados en las respuestas fueron abordados en dicho informe, como la interoperabilidad de la red ferroviaria, los cánones aplicables a las mercancías o la asimetría en la internalización de los costes externos de los diferentes modos de transporte.
- 2) En relación con las condiciones de acceso, los diferentes Informes sobre las propuestas de la Declaración sobre la Red de ADIF y ADIF Alta Velocidad⁶ han puesto de manifiesto la necesidad de adelantar los plazos de planificación de las infraestructuras, de forma que las empresas ferroviarias puedan adecuar sus activos, como las locomotoras, a la realidad de la red.

⁵ https://www.cnmc.es/sites/default/files/2264652_4.pdf

⁶ Ver, por ejemplo, Acuerdo de 20 de noviembre de 2018 por el que se emite informe relativo a las declaraciones sobre la Red 2019 de ADIF y ADIF Alta Velocidad.
https://www.cnmc.es/sites/default/files/2216729_5.pdf

En relación con los cánones, la Resolución de 27 de septiembre de 2018⁷ concluía, en línea con las respuestas obtenidas que, *“en el contexto en que se desarrollan los servicios de transporte de mercancías por ferrocarril, con un tamaño del mercado reducido que impide alcanzar una escala mínima, el incremento de los cánones ferroviarios supone una elevada incertidumbre para las empresas ferroviarias sobre su viabilidad futura”*.

- 3) Las respuestas a la consulta han valorado muy negativamente el acceso al material rodante en el contexto del transporte de mercancías. Este aspecto ha sido también ampliamente tratado por la CNMC. La Resolución de esta Sala de 23 de mayo de 2018, sobre las condiciones de acceso al material rodante de Renfe Alquiler de Material Rodante, S.P.E. por parte de las empresas ferroviarias⁸, impuso determinadas obligaciones a esta empresa, así como a Renfe Mercancías y Renfe Mantenimiento, con el fin de mejorar las condiciones de arrendamiento de las locomotoras para el tráfico de mercancías. El Acuerdo de 25 de julio de 2018 por el que se emite informe sobre el Anteproyecto de Ley por el que se modifica la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario⁹ destacaba las limitaciones de las obligaciones impuestas a Renfe Alquiler y realizaba propuestas de mejora con el objetivo de dar respuesta a algunos de los problemas puestos de manifiesto por los representantes de los usuarios.
- 4) El acceso a las instalaciones de servicio es también un aspecto ampliamente comentado por parte de los representantes de los usuarios, con mención específica al Reglamento de Ejecución (UE) 2017/2177 de la Comisión de 22 de noviembre de 2017 relativo al acceso a las instalaciones de servicio y a los servicios ferroviarios conexos. Como se señalaba en la Resolución de 23 de enero de 2019¹⁰, en línea con algunas de las respuestas, la implementación de dicho Reglamento es una oportunidad para mejorar los servicios ferroviarios prestados en instalaciones de servicio. Por ello, en dicha Resolución se establecieron principios y criterios para facilitar su aplicación, incluyendo los requisitos para que los explotadores de instalaciones de servicio pudieran solicitar exenciones a determinadas obligaciones, con el objetivo de evitar cargas administrativas desproporcionadas.
- 5) En relación con el transporte de viajeros por ferrocarril, el Informe de supervisión del mercado de servicios comerciales de transporte de viajeros

⁷ Resolución sobre la propuesta de cánones de ADIF y ADIF Alta Velocidad para 2019 y por la que se adoptan medidas para el próximo ejercicio de supervisión de acuerdo al artículo 11 de la Ley 3/2013, de 4 de junio.

⁸ https://www.cnmc.es/sites/default/files/2161326_9.pdf

⁹ https://www.cnmc.es/sites/default/files/2036340_287.pdf

¹⁰ https://www.cnmc.es/sites/default/files/2121573_2.pdf

¹⁰ https://www.cnmc.es/sites/default/files/2279866_4.pdf

por ferrocarril 2017¹¹ analizó la evolución reciente de la prestación de estos servicios, concluyendo que la liberalización era una oportunidad para incrementar el uso de la red ferroviaria, aumentando los servicios disponibles para los usuarios finales. La aprobación del Real Decreto-ley 23/2018¹² ha fijado la fecha de la apertura de los servicios de transporte nacionales de viajeros el 14 de diciembre de 2020.

- 6) Finalmente, este Real Decreto-ley también señala que la CNMC y la Agencia Estatal de Seguridad Ferroviaria deben desarrollar conjuntamente un marco de intercambio de información y colaboración, lo que debería mejorar la coordinación entre ambos organismos, dando respuesta a algunos de los comentarios recibidos sobre las relaciones de los usuarios con las Administraciones competentes.

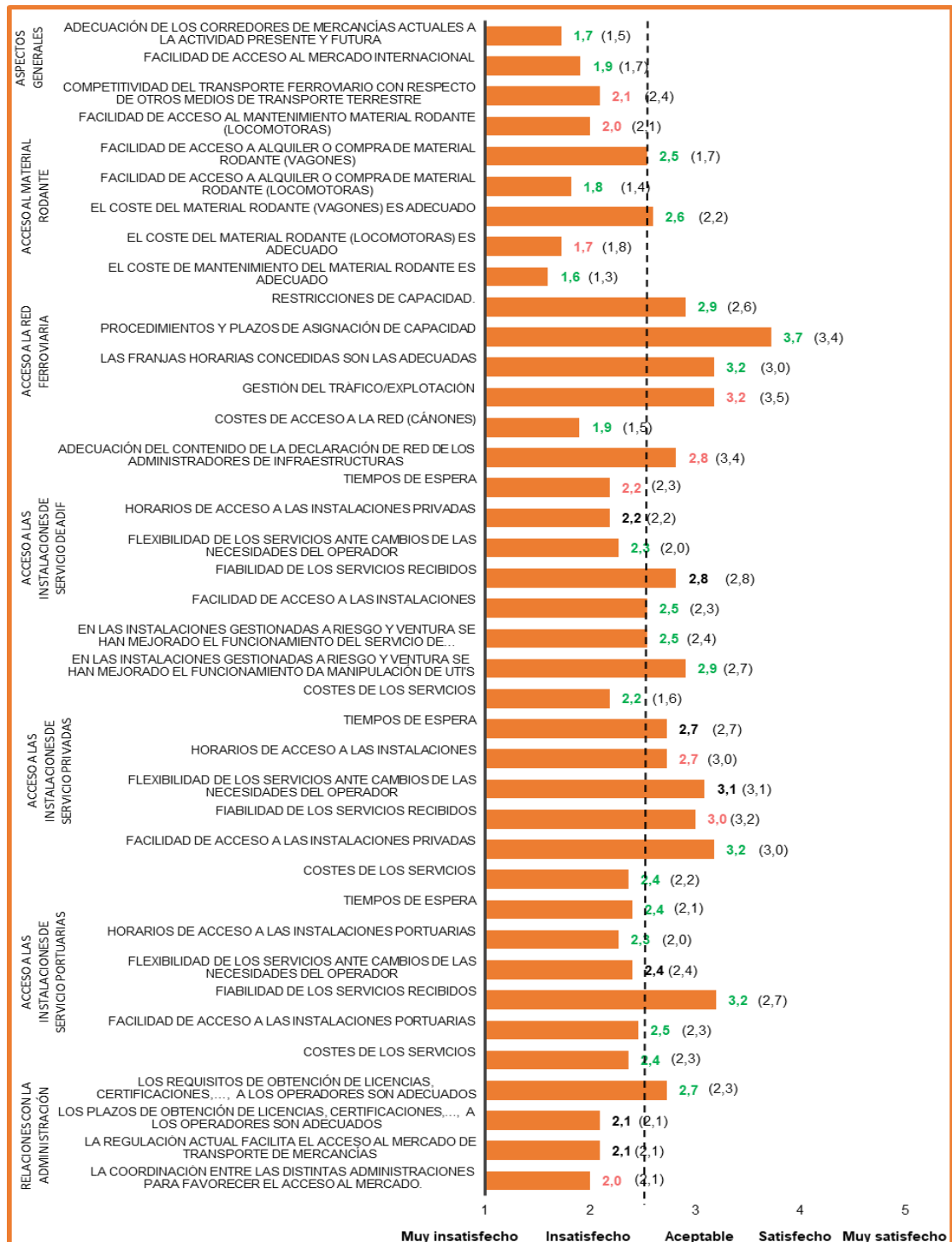
¹¹ https://www.cnmc.es/sites/default/files/2264656_1.pdf

¹² Real Decreto-ley 23/2018, de 21 de diciembre, de transposición de directivas en materia de marcas, transporte ferroviario y viajes combinados y servicios de viaje vinculados.

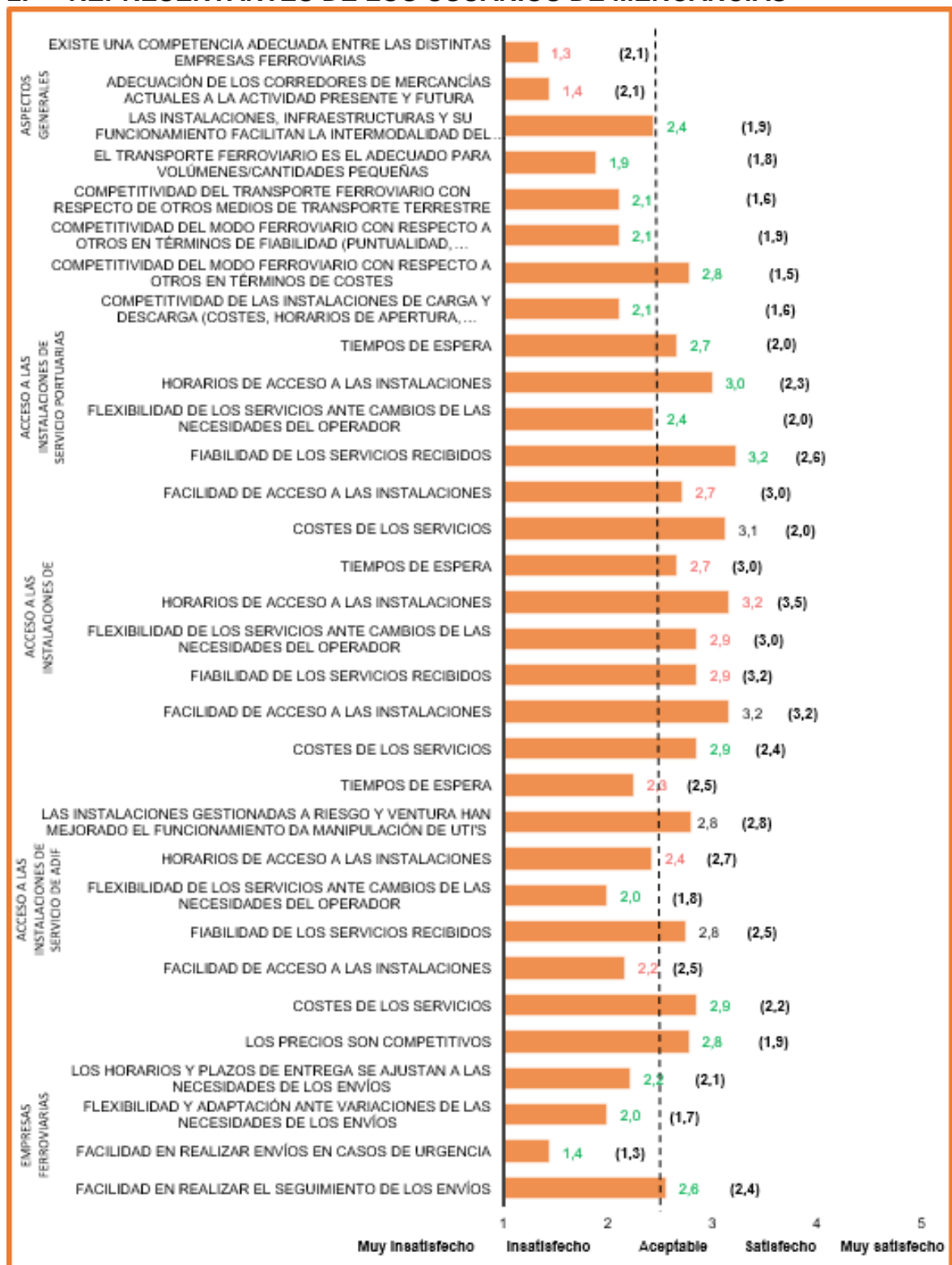
ANEXO. DETALLE DE LAS RESPUESTAS OBTENIDAS

Entre paréntesis figura el dato correspondiente a 2017. En color figura el dato correspondiente a 2019, denotando el verde una mejora en la valoración y el rojo un deterioro. La línea discontinua se corresponde con la valoración promedio del bloque.

1. EMPRESAS FERROVIARIAS DE MERCANCÍAS



2. REPRESENTANTES DE LOS USUARIOS DE MERCANCÍAS



3. REPRESENTANTES DE USUARIOS DE VIAJEROS

