

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.

SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

INF/DTSP/131/17

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 19 de diciembre de 2017

En el ejercicio de las competencias de que atribuye el artículo 11.dos 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. ANTECEDENTES Y HABILITACION COMPETENCIAL

De acuerdo con 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): “[E]l 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”.

Por su parte, el artículo 11.dos de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, LCNMC) señala que esta Comisión “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 cumplimiento de lo previsto en el citado artículo, se enviaron una serie de cuestionarios, recibiendo las contestaciones entre el 5 de julio de 2017 y el 18 de septiembre de 2017.

II. INTRODUCCIÓN

De forma previa a la exposición de los resultados, en el presente epígrafe se detallará la metodología utilizada para determinar las partes consultadas y las preguntas realizadas. En la definición de esta metodología se han analizado, como se expone a continuación, los precedentes de otros reguladores europeos.

II.1. Comparativa internacional

La experiencia recopilada en el contexto europeo señala que **pocos reguladores ferroviarios han realizado la consulta prevista en la Directiva RECAST**, destacándose:

- A. **ACM (Holanda)**. En el ejercicio 2013, el regulador holandés realizó un estudio cualitativo sobre usuarios finales del transporte de mercancías mediante correos electrónicos. El índice de respuesta fue bajo y las conclusiones que se obtuvieron limitadas. En este caso se enviaron encuestas a 15 empresas de transporte (ferroviario e intermodal) y 30 empresas de *leasing* para material rodante.

En el caso holandés, se envía cada 2 años un cuestionario a todas las partes interesadas manteniéndose, en algún caso, entrevistas individualizadas. En relación con la confección del cuestionario, y dependiendo del grupo o segmento de mercado de que se trate, se combinan preguntas de selección múltiple o preguntas abiertas.

En relación con las partes consultadas, ACM ha incluido desde asociaciones de mercancías y viajeros a autoridades encargadas de las autorizaciones, empresas ferroviarias y cargadores.

- B. **UTK (Polonia)**. El regulador polaco externalizó, en el año 2013, un estudio relativo a los usuarios finales de transporte ferroviario de mercancías cuyo objetivo principal era conocer los obstáculos que impiden el uso o mayor uso del transporte de mercancías por ferrocarril. El estudio se basó en entrevistas telefónicas. En este caso, se optó por un diseño muestral de dos empresas grandes y una pequeña de cada grupo de transporte de mercancías. En total se entrevistaron a 57 empresas.
- C. **Statens jernbanetilsyn (Noruega)**. El regulador noruego realiza reuniones entre los principales operadores ferroviarios y los usuarios o,

en su caso, sus representantes sin una agenda predefinida. Entre los convocados se encuentran los usuarios del transporte de mercancías (empresas de logística y de transporte y sus asociaciones) y de viajeros (representantes de organizaciones de pasajeros y organizaciones de consumidores).

- D. **ORR (Reino Unido)**. Por su parte, el regulador inglés realiza estudios de satisfacción en el ámbito del transporte de viajeros que se comparan con los resultados obtenidos en otro tipo de servicios como el suministro de electricidad, internet, banca, telefonía o transporte aéreo.

Como se observa, los reguladores anteriores han optado, en general, por consultas cualitativas, bien mediante reuniones o entrevistas telefónicas, bien utilizando métodos electrónicos como el correo electrónico o cuestionarios electrónicos.

II.2. Metodología utilizada para realizar las consultas

A la vista de los precedentes anteriores, se han elaborado los cuestionarios pertinentes para realizar las consultas a los representantes de los usuarios al objeto, de conformidad con lo establecido en la LCNMC, de conocer sus puntos de vista sobre el mercado ferroviario.

El alcance de estas consultas abarca tanto el transporte de mercancías como de viajeros en la red ferroviaria de interés general (RFIG). Con este objetivo, y según indica la LCNMC, las partes a ser consultadas deben ser los representantes de los usuarios, que se han dividido en 2 grupos:

- **Usuarios de las infraestructuras ferroviarias** o, lo que es lo mismo, las empresas ferroviarias de transporte de viajeros y de mercancías.
- **Representantes de los usuarios de los servicios de transporte ferroviario** que aportan información sobre su percepción tanto de las infraestructuras como de la prestación de los servicios. En el caso de 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, productos, etc.

Los cuestionarios elaborados han abordado la percepción de las **empresas ferroviarias**, en particular, en relación con el acceso a la red. Así, se han incluido aspectos como las relaciones con los administradores de infraestructuras (ADIF y ADIF Alta Velocidad), el acceso a las instalaciones de servicio, incluyendo los recintos portuarios en el caso del transporte de mercancías, así como las limitaciones al crecimiento que observan, como el material rodante.

En relación con los representantes de los usuarios de los **servicios de transporte de mercancías**, las preguntas se han relacionado con la calidad de los servicios recibidos, los problemas de acceso a las terminales de mercancías y las ventajas y desventajas del modo ferroviario con respecto a otros, en particular, la carretera. Finalmente, en relación con el **transporte de viajeros por ferrocarril**, las cuestiones se han relacionado con la calidad del servicio recibido, así como en estaciones y andenes. Además, se han incluido preguntas sobre los precios de los servicios y las formas de comercialización.

Los cuestionarios enviados permitían a las partes consultadas una valoración de 1 a 5, siendo 1 muy insatisfecho/a y 5 muy satisfecho/a. Además, también era posible añadir comentarios valorativos sobre cada aspecto así como de elementos más generales.

De acuerdo con lo anterior, se envió el cuestionario a todas las empresas ferroviarias que hubieran tenido actividad durante 2017. En relación con los servicios de viajeros se consideraron las asociaciones registradas en el Consejo de Consumidores y Usuarios (CCU), dependiente de la Agencia Española de Consumo, seguridad alimentaria y nutrición (AECOSAN), adicionalmente se consideró adecuado extender la consulta a las asociaciones más representativas en el entorno de personas de movilidad reducida (CERMI y CONCENFE). Por su parte, para los representantes de los usuarios de transporte de mercancías se utilizó registro de grupos de interés de la CNMC y las Bases de Datos de la Dirección de Transportes y del Sector Postal.

Además, se contactó con el Consejo Nacional de Transporte Terrestre (CNTT) y con el Consejo de Consumidores y Usuarios (CCU) para conocer su opinión como órganos superiores de asesoramiento, consulta y debate sectorial de la Administración.

De acuerdo con los criterios anteriores, el cuestionario fue remitido a 41 empresas y asociaciones, recibándose un total de 24 contestaciones (un 58,5%). En la siguiente tabla se puede ver el desglose por cada uno de los tipos de encuestas/grupos de interés:

Tabla 1. Resumen de las respuestas obtenidas

Cuestionarios	Enviados	Recibidos	% respuestas
Empresas Mercancías	11	10	90,9%
Usuarios Mercancías	20	9	45,0%
Empresas Viajeros	1	1	100,0%
Usuarios de Viajeros	9	4	44,4%
Total	41	24	58,5%

Como puede observarse, se ha obtenido un alto número de respuestas en el caso de las empresas de transporte de viajeros y de mercancías (92%), mientras que en el caso de los representantes de los usuarios el porcentaje ha sido bastante inferior (45%).

III. TRANSPORTE DE MERCANCÍAS POR FERROCARRIL

III.1. Empresas ferroviarias

La consulta realizada a las empresas ferroviarias de mercancías constó de 39 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, incluyendo la CNMC.

De las 11 empresas/asociaciones consultadas, se han recibido 10¹ respuestas, lo que supone un porcentaje muy elevado, superior al 90%. Las valoraciones medias de los distintos bloques se presentan a continuación:

Tabla 2. Valoraciones medias expuestas por las empresas ferroviarias.

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

Los **aspectos mejor valorados** por las empresas ferroviarias son los del acceso a la red ferroviaria y a las instalaciones de servicio privadas si bien la puntuación obtenida no alcanza el valor mínimo de satisfacción situado en 3 puntos (2,9 sobre 5). Por su parte, los aspectos donde se muestra un **mayor nivel de insatisfacción** se corresponden con la situación actual del sector (1,9) y del acceso al material rodante (1,8).

¹ Asociación de Empresa Ferroviarias Privadas (AEFP), Acciona, Comsa, Continental, Ferrovial, Logitren, Low Cost Rail, Tracción rail, Transfesa y RENFE Mercancías.

En el Anexo se presenta de forma detallada la valoración obtenida para cada una de las 39 preguntas que componían este cuestionario.

Del análisis de los cuestionarios puede concluirse que existe, para la mayoría de las empresas ferroviarias de transporte de mercancías, una **percepción negativa tanto de la situación actual como la futura del mercado** dada su evolución con respecto de otros medios de transporte, especialmente el transporte por carretera, su competidor directo.

De acuerdo con lo anterior, pueden resaltarse los siguientes aspectos señalados por las empresas ferroviarias activas en el mercado del transporte de mercancías:

- 1) **Acceso a la red ferroviaria.** Un elemento esencial para la prestación de los servicios de transporte de mercancías por ferrocarril es el acceso a la red ferroviaria. Éste es uno de los **aspectos mejor valorados** por las empresas ferroviarias, alcanzando un 2,9 sobre 5 puntos. Esta puntuación no es, sin embargo, suficiente para considerar que las empresas estén satisfechas con los servicios recibidos.

A continuación, se presenta de forma detallada el grado de satisfacción mostrado por las empresas ferroviarias en relación con los diferentes aspectos consultados:

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	10%	50%	40%
Costes de acceso	90%	10%	0%
Gestión de tráfico	10%	50%	40%
Franjas horarias	30%	50%	20%
Asignación capacidad	10%	60%	30%
Restricciones capacidad	40%	60%	0%

Como se observa en la tabla anterior, la satisfacción expresada por las empresas ferroviarias en relación con el **comportamiento de los gestores de infraestructuras se sitúa por encima de la media** en lo referido a los contenidos de la declaración sobre la red, la gestión del tráfico y asignación de capacidad.

Por el contrario, los índices de insatisfacción se incrementan en relación con las franjas horarias y las restricciones de capacidad siendo, con mucha diferencia, el aspecto peor valorado los **cánones ferroviarios**.

- 2) **Acceso a las instalaciones de servicio.** Además de la capacidad en la red ferroviaria, el transporte de mercancías por ferrocarril requiere de instalaciones donde tratar la carga dado que, en general, siempre se requerirá de otro modo de transporte, en particular, la carretera, para

alcanzar el destino final. En este sentido, en el cuestionario se diferenciaban las terminales cuya propiedad y gestión correspondía a ADIF, incluyendo las de riesgo y ventura, aquellas cuya gestión era de terceros y, finalmente, las situadas en recintos portuarios.

A continuación, se presenta de forma detallada el grado de satisfacción mostrado por las empresas ferroviarias en relación con los diferentes aspectos consultados en relación con las diferentes categorías anteriores:

Tabla 4. Valoración de las condiciones de acceso a las instalaciones de servicio

PUERTOS	Insatisfecho (o muy)	Aceptable	Satisfecho (o muy)
Costes	56%	33%	11%
Facilidad de acceso	44%	56%	0%
Fiabilidad	22%	78%	0%
Flexibilidad	56%	33%	11%
Horarios	78%	22%	0%
Tiempos de espera	67%	33%	0%
INSTALACIONES PRIVADAS	Insatisfecho (o muy)	Aceptable	Satisfecho (o muy)
Costes	56%	44%	0%
Facilidad de acceso	22%	56%	22%
Fiabilidad	22%	33%	44%
Flexibilidad	22%	44%	33%
Horarios	44%	22%	33%
Tiempos de espera	33%	56%	11%
ADIF	Insatisfecho (o muy)	Aceptable	Satisfecho (o muy)
Costes	90%	10%	0%
Mejora en manipulación de UTI's en riesgo y ventura	40%	40%	20%
Mejora en maniobras en riesgo y ventura	50%	30%	20%
Facilidad de acceso	60%	40%	0%
Fiabilidad	40%	50%	10%
Flexibilidad	60%	40%	0%
Horarios	70%	30%	0%
Tiempos de espera	50%	40%	10%

Como se observa en la tabla anterior, las instalaciones cuya gestión se realiza por un tercero cuenta con un mayor grado de satisfacción que las gestionadas por ADIF o las situadas en recintos portuarios. En este sentido, las empresas ferroviarias señalan que los horarios de estas instalaciones son poco flexibles y cuentan con medios limitados. Por otra parte, también parece existir una opinión generalizada contraria al modelo de riesgo y ventura aplicado por ADIF para la gestión de las terminales de mercancías.

En relación con la operativa en estas terminales, no existe unanimidad sobre su adecuación a las necesidades de los clientes. Además de los horarios parece que las empresas ferroviarias encuentran dificultades para obtener capacidad cuando hay cambios en los horarios del servicio. Igualmente, alguna empresa señala la falta de coordinación entre la capacidad en la red (surco) y en la terminal.

Sin perjuicio de lo anterior, la **insatisfacción con los costes** resulta un elemento común en todas las tipologías de instalaciones anteriores. En particular, algunas empresas señalan que la concesión a riesgo y ventura de las algunas terminales por ADIF, así como los nuevos cánones del artículo 98 de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario (Ley 38/2015) suponen un incremento de costes para la operativa del tráfico de mercancías.

- 3) **Restricciones a la competencia.** Las empresas alternativas señalan múltiples barreras que reducen su competitividad en detrimento del desarrollo del mercado del transporte de mercancías por ferrocarril. El punto más crítico, con una valoración media de 1,8 sobre 5 puntos, es el **acceso a material rodante** que está muy condicionado por el ancho de vía ibérico, que impide a las empresas acceder a material rodante del resto de Europa que es relativamente abundante y con precios muy competitivos.

En estas condiciones, indican tales empresas que la **adquisición de una locomotora** resulta muy cara debido a que los costes de fabricación son muy elevados porque las series que deben fabricarse para España son muy cortas y específicas. Esto provoca, a su vez, de acuerdo con estas empresas, que haya pocos inversores dispuestos a asumir los riesgos de comprar un activo tan específico para su alquiler, lo cual es habitual en el resto de Europa.

Por otra parte, señalan asimismo que el **mantenimiento de las locomotoras** está copado por empresas participadas por RENFE, lo que limita el acceso de terceros y condiciona los costes de prestación de estos servicios. Por el contrario, en el caso del mantenimiento de vagones, especifican que existe una alternativa adecuada pero los problemas de capacidad de ésta condicionan recurrir a ella.

Finalmente, entre las empresas alternativas también existe la percepción de que **RENFE Mercancías** supone una fuente de distorsiones en el mercado dado su carácter de empresa pública que le permite, aun con fuertes pérdidas económicas, asumidas por el Estado, mantener una política de precios de transporte bajos y salarios de maquinistas altos, lo que repercute en su capacidad para captar tráficos nacionales e internacionales y que deban asumir periódicamente la pérdida de maquinistas.

- 4) **Políticas de transporte.** La mayoría de las empresas ferroviarias de mercancías consideran que, para poder competir en igualdad de condiciones con otros medios de transporte, deberían aplicarse reglas de juego similares. Así, consideran injusto el tener que pagar por el uso de

las infraestructuras cuando el resto de medios no lo hacen, además de las ayudas sectoriales a renovación de flotas, uso de autopistas, formación, etc.

Sin perjuicio de lo anterior, las empresas ferroviarias consideran que el transporte por ferrocarril podría ser competitivo en determinados trayectos si existieran políticas adecuadas, especialmente el desarrollo de corredores específicos de transporte de mercancías. Sin embargo, las empresas ferroviarias coinciden en que en el desarrollo de las nuevas infraestructuras se da prioridad al transporte de viajeros, en su opinión, aún a costa de perjudicar al transporte de mercancías.

En este punto, las empresas ferroviarias señalan ejemplos concretos que ilustran la situación anterior, como es el caso del **corredor mediterráneo**, donde la transformación de las infraestructuras a ancho internacional (UIC) harán inviables los actuales tráficos de mercancías. Igualmente, se señala el **corredor entre España y Francia por el túnel del Perthus**, donde existen importantes disfunciones derivadas de una línea compartida entre trenes de viajeros de alta velocidad y de mercancías.

El **acceso al tráfico internacional** encuentra, según la mayoría de empresas ferroviarias, importantes barreras a pesar de que podría suponer un nicho de mercado en el que, por su distancia, el modo ferroviario resultara competitivo. Así, si bien ha sido posible la entrada en el mercado portugués, competir con los tráficos de salida/entrada por Francia no resulta factible por barreras técnicas (electrificación, sistemas de seguridad, etc.) lo que ha derivado que RENFE sea la única empresa ferroviaria con material rodante homologado.

- 5) **Relaciones con las Administraciones Públicas competentes y los administradores de infraestructuras.** De forma general se puede considerar que existe un elevado grado de insatisfacción por parte de todas las empresas ferroviarias con la Administración y administradores ya que todas las valoraciones están muy cercanas a 2 sobre 5 puntos.

En primer lugar, las empresas ferroviarias señalan los **costes regulatorios** que suponen los requisitos exigidos para poder operar, especialmente por parte de Agencia Estatal de Seguridad Ferroviaria (AESF) y de los administradores de infraestructuras. Entre estos requisitos destacan los costes y periodos necesarios para la obtención de licencias y certificados de seguridad, certificación y homologación del material rodante, licencias de maquinistas, certificación de personal de seguridad, etc.

En términos generales, las empresas ferroviarias consideran que el Ministerio de Fomento no cuenta con una estrategia en relación con el

transporte de mercancías por ferrocarril. A juicio de algunas empresas, la razón de esta situación se situaría en la dependencia de RENFE, ADIF y ADIF Alta Velocidad de este Ministerio. Por el contrario, en su opinión, existe una visión estratégica tanto en la CNMC como en el Ministerio de Economía, por lo que se reclama la ampliación de las competencias y recursos del regulador sectorial.

En definitiva, en opinión de más del 90% de las empresas ferroviarias presentes en el mercado de transporte de mercancías por ferrocarril que han contestado el cuestionario enviado por la CNMC, el futuro de este servicio requeriría de actuaciones en múltiples ámbitos incluyendo las políticas de transporte, mayor liberalización, mejora de las infraestructuras e instalaciones de servicio a costes más competitivos, en particular, comparados con los afrontados por el transporte de mercancías por carretera.

III.2. Representantes de los usuarios

La consulta realizada a los representantes de los usuarios del transporte de mercancías por ferrocarril constó de 32 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.

De las 20 empresas/asociaciones consultadas se ha recibido respuesta de 9², lo que supone un porcentaje de respuestas del 45%. Las valoraciones medias de los distintos bloques se incluyen en la tabla siguiente:

Tabla 5. Valoraciones medias expuestas por los representantes de usuarios del transporte de mercancías por ferrocarril

	Valoración media
Servicios de las empresas ferroviarias	1,9
Acceso a las instalaciones de servicio de ADIF	2,4
Acceso a las instalaciones de servicio privadas	3,0
Acceso a las instalaciones de servicio portuarias	2,3
Media global	2,4

En el Anexo se presenta de forma detallada la valoración obtenida para cada una de las 32 preguntas que componían este cuestionario.

² AEUTRANSMER, ANFAC, CETM (incluyó un cuestionario adicional de uno de sus asociados), FAPROVE, FEIQUE, ASCER, COMIMROC y UNO.

De acuerdo con lo anterior, pueden resaltar los siguientes aspectos señalados por los representantes de los usuarios del transporte de mercancías:

- 1) **Competitividad del modo ferroviario.** En el contexto de las preguntas generales, el cuestionario a los representantes de usuarios de los servicios de transporte de mercancías por ferrocarril se refería a la competitividad de este modo de transporte con respecto a otros en términos de diferentes variables relevantes. En las respuestas se observan las **dificultades que afronta el transporte por ferrocarril para ser una alternativa frente al transporte por carretera**. Así, como se observa en la tabla siguiente, de los aspectos consultados, prácticamente en la totalidad de ellos, los usuarios se muestran insatisfechos o muy insatisfechos, siendo la valoración media de 1,8 puntos sobre 5.

Tabla 6. Valoración sobre la competitividad del modo ferroviario para el transporte de mercancías

ASPECTOS GENERALES	Insatisfecho (o muy)	Aceptable	Satisfecho (o muy)
Competitividad del ferrocarril	88%	13%	0%
Costes del ferrocarril	100%	0%	0%
Fiabilidad del ferrocarril	63%	38%	0%
Competitividad de las instalaciones de carga	88%	0%	13%
Facilidad de intermodalidad	75%	13%	13%
Adecuación para envío de cantidades pequeñas	63%	38%	0%
Adecuación de los corredores de mercancías actuales	63%	25%	13%
Competencia entre empresas ferroviarias	75%	13%	13%

De acuerdo con las respuestas obtenidas, el **transporte ferroviario sólo es una opción apropiada para nichos de mercado** muy específicos debido a múltiples factores. En primer lugar, existe bastante consenso en que el ferrocarril **debe ganar competitividad económica** para ser una alternativa al transporte por carretera dado que, actualmente, únicamente se considera apropiado para grandes volúmenes y largas distancias. Para conseguirlo, los representantes de los usuarios señalan la necesidad de trenes más largos (750 m) así como la consecución de una mínima masa crítica, lo que podría lograrse desarrollando corredores de mercancías competitivos que incrementaran el volumen de carga transportado, ofreciendo opciones a los usuarios finales.

Además, en las respuestas se destacan otros aspectos relativos a la **operativa propia del servicio ferroviario**, en particular, la escasa flexibilidad que ofrecen las empresas ferroviarias ante cambios en el volumen de carga, así como en la oferta de servicio, en términos de frecuencias y destinos, derivados de las limitaciones de la infraestructura.

En relación con este último aspecto, los representantes de los usuarios señalan que afrontan importantes costes para incrementar la capilaridad de la red ferroviaria mediante la construcción de cargadores privados. De

acuerdo con las respuestas, los costes administrativos y la falta de una demanda mínima habría hecho desistir de estas iniciativas.

- 2) **Servicios prestados por las empresas ferroviarias.** En línea con lo comentado en el punto anterior, existe una alta insatisfacción en cuanto a la oferta de servicios proporcionados por las empresas ferroviarias (1,9 puntos sobre 5). Como se observa en la tabla siguiente, los representantes de los usuarios han respondido en un rango de insatisfecho o muy insatisfecho a todos los aspectos consultados.

Tabla 7. Valoración sobre los servicios ofrecidos por las empresas ferroviarias

EMPRESAS FERROVIARIAS	Insatisfecho (o muy)	Aceptable	Satisfecho (o muy)
Horarios y plazos de entrega	71%	14%	14%
Flexibilidad y adaptación en los envíos	86%	0%	14%
Facilidad de envíos urgentes	100%	0%	0%
Precios	86%	14%	0%
Seguimiento de envíos	57%	29%	14%

En las respuestas aportadas se observa cómo la valoración difiere si el prestador del servicio es RENFE Mercancías o una empresa alternativa. Así, los representantes de los usuarios señalan que el operador histórico presenta importantes deficiencias en la prestación del transporte de mercancías, incluyendo una alta rigidez y limitada calidad y fiabilidad en sus servicios.

Por el contrario, de acuerdo con las respuestas obtenidas, las empresas alternativas parecen realizar esfuerzos para acomodar el servicio a las necesidades de los clientes. Por este motivo, las respuestas obtenidas señalan la necesidad de profundizar en la competencia en el mercado.

- 3) **Acceso a las instalaciones de servicio.** El cuestionario enviado incluía también preguntas sobre el funcionamiento de las instalaciones de servicio dado que los usuarios finales también pueden solicitar capacidad en las mismas. Los resultados, como se observa en la tabla siguiente, son coincidentes con lo señalado por las empresas ferroviarias, siendo las instalaciones de servicio privadas son las que mejor valoración media han obtenido (3,0 sobre 5 puntos), mientras que las instalaciones portuarias y las de ADIF sólo alcanzaron 2,3-2,4 puntos sobre 5.

Tabla 8. Valoración del acceso a las instalaciones de servicio

PUERTOS	Insatisfecho (o muy)	Aceptable	Satisfecho (o muy)
Costes	 60%	 40%	0%
Facilidad de acceso	 33%	 33%	 33%
Fiabilidad	 40%	 60%	0%
Flexibilidad	 67%	 33%	0%
Horarios	 67%	 33%	0%
Tiempos de espera	 80%	 20%	0%
INSTALACIONES PRIVADAS	Insatisfecho (o muy)	Aceptable	Satisfecho (o muy)
Costes	 40%	 60%	0%
Facilidad de acceso	 17%	 50%	 33%
Fiabilidad	 33%	 33%	 33%
Flexibilidad	 17%	 50%	 33%
Horarios	0%	 67%	 33%
Tiempos de espera	 17%	 50%	 33%
ADIF	Insatisfecho (o muy)	Aceptable	Satisfecho (o muy)
Costes	 67%	 33%	0%
Mejora en manipulación de UTI's en riesgo y ventura	 67%	 17%	 17%
Facilidad de acceso	 67%	0%	 33%
Fiabilidad	 83%	 17%	0%
Flexibilidad	 50%	 33%	 17%
Horarios	 67%	0%	 33%
Tiempos de espera	 50%	 25%	 25%

De acuerdo con los representantes de los usuarios, los servicios prestados en la actualidad en las instalaciones de servicio no se corresponden con sus necesidades lo que, en algunos casos, obliga a utilizar otros medios de transporte o asumir determinados costes que deberían corresponder a las propias instalaciones de servicio.

Otro aspecto señalado es la necesidad de garantizar la intermodalidad y cobertura logística en todo el territorio nacional y no sólo en ciertos núcleos y para determinados productos, como ocurre actualmente en relación con el modo ferroviario.

En opinión de algunos representantes, la privatización/gestión privada de estos servicios podría resultar beneficiosa siempre y cuando existiera una relación de servicios adecuada asociada a unos compromisos de prestación y calidad acorde a las necesidades de los usuarios del mercado.

En definitiva, las respuestas de los representantes de los usuarios del transporte de mercancías por ferrocarril apuntan, en la mayoría de los casos, a problemas similares a los identificados por las empresas ferroviarias, incluyendo la falta de competitividad con respecto a la carretera o las limitaciones de las infraestructuras e instalaciones de servicio. Los usuarios señalan, adicionalmente, limitaciones y rigideces en la prestación de los servicios, en particular cuando, por falta de alternativas, se requiere de RENFE para la prestación del servicio.

IV. TRANSPORTE DE VIAJEROS POR FERROCARRIL

IV.1. Resultados de los cuestionarios enviados

En el contexto del transporte de viajeros por ferrocarril, se envió el cuestionario a **RENFE Viajeros, única empresa activa en el mercado**, en relación con su valoración de los servicios obtenidos del gestor de las infraestructuras. La valoración global resultó positiva, con una puntuación de 4 sobre 5. De acuerdo con RENFE Viajeros, el desarrollo del tráfico de viajeros presenta perspectivas positivas si bien ligadas al crecimiento económico. En relación con los obstáculos, se resaltan la falta de determinadas conexiones, la necesidad de mejorar los tiempos de viaje y de una mayor intermodalidad (como la conexión con el aeropuerto de Barajas). Igualmente se señala la competencia de plataformas como Bla Bla Car y, en general, del transporte por carretera por la falta de internalización de los costes externos que generan, en particular, los medioambientales.

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.

En el Anexo se presenta de forma detallada la valoración obtenida para cada una de las preguntas que componían este cuestionario.

De las 9 entidades consultadas se ha recibido respuesta de 4³, lo que supone un porcentaje de respuestas cercano al 45%. Las valoraciones medias de los distintos bloques se incluyen en la tabla siguiente:

Tabla 9. Valoraciones medias expuestas por los representantes de usuarios del transporte de mercancías por ferrocarril

	Valoración media
Estaciones y andenes	2,9
Cercanías	3,1
Media distancia (convencional y AVANT)	2,9
Larga distancia	3,3
Alta velocidad (AVE)	3,9
Media global	3,3

³ CECU, FACUA, AVACU y CERMI.

Como se observa, los **resultados obtenidos** de las consultas a los usuarios de transporte de viajeros **son, en general, positivos**, con valoración media del servicio ferroviario de 3,3 sobre 5 puntos. En este contexto destacan los servicios como la alta velocidad (AVE), para los que esa puntuación se eleva a 3,9. Estos resultados contrastan con los descritos anteriormente en relación con los servicios de mercancías.

Sin embargo, como se detallará en los puntos siguientes, existen, a juicio de los representantes de los usuarios, elementos de mejora en la prestación de los servicios de transporte de viajeros por ferrocarril:

- 1) Valoración general del modo ferroviario.** El primer bloque del cuestionario se refería a preguntas genéricas con objetivo de obtener una valoración global del transporte de viajeros por ferrocarril y su comparación con otros medios. A la vista de las respuestas obtenidas, puede constatarse que el ferrocarril se considera una buena opción si bien ligada, como es lógico, a la disponibilidad del servicio. En este sentido, en opinión de los representantes de los usuarios, este modo de transporte es adecuado tanto para viajes de ocio como laborales si bien resulta más competitivo para viajes más largos.

Por otra parte, parece existir bastante incertidumbre por parte de los representantes de los usuarios en relación con la entrada de nuevos operadores y su impacto en la calidad de los servicios. En este contexto, las respuestas indican que, según los representantes, los nuevos operadores se centrarán únicamente en los recorridos que consideren rentables, limitando los beneficios de la competencia.

- 2) Calidad de las estaciones y andenes.** Si bien los agentes consultados han manifestado la dificultad de valorar este aspecto, dada la heterogeneidad existente en la tipología de estaciones, desde las más transitadas hasta aquéllas que son simplemente apeaderos, la valoración media se sitúa en 2,9 puntos sobre 5.

Los elementos peor valorados se relacionan con la ausencia de parkings disuasorios adecuados para vehículos, la dificultad para presentar quejas y reclamaciones en las estaciones y la calidad de los servicios prestados en las estaciones (WC, tiendas, cafeterías, lugares de descanso...).

Entre los puntos con mejor valoración se encuentran la limpieza y la información de trenes y horarios en los paneles informativos de estaciones y andenes.

- 3) Valoración de los servicios ferroviarios de viajeros.** En este apartado, los representantes de los usuarios fueron preguntados por los diferentes

servicios ferroviarios de viajeros: cercanías, media distancia, larga distancia y alta velocidad. En primer lugar, la valoración media del **servicio de cercanías** alcanzó los 3,1 puntos sobre 5, un nivel considerado aceptable destacando como los aspectos más positivos la comodidad y limpieza frente al precio, tiempo de los trayectos y calidad en hora punta.

Los **servicios de media distancia**, incluyendo los servicios AVANT, prestados sobre la red de alta velocidad son los que obtienen una peor valoración media si bien puede considerarse como aceptable (2,9 sobre 5 puntos). La razón de esta valoración se encuentra tanto en la frecuencia de los trenes, incluyendo la hora punta, como en el tiempo total del trayecto. Por el contrario, los aspectos mejor valorados son los relativos a la capacidad de los trenes, puntualidad y limpieza.

Los **servicios de larga distancia** (ALVIA, ALTARIA, EUROMED...) obtienen una valoración por encima de la media, de 3,3 sobre 5 puntos, esto es, el servicio resulta aceptable para los representantes de los usuarios que han contestado los cuestionarios. Entre los aspectos con valoración más positiva se encuentra la puntualidad (4,0 puntos) mientras que, en el lado más negativo, cabe señalar la duración de los trayectos.

Finalmente, los **servicios de alta velocidad** (AVE) resultan ser, como se ha señalado, los mejor valorados por los representantes de los usuarios, alcanzando un nivel de 3,9 puntos sobre 5, con lo que se puede considerar que los usuarios están satisfechos con los servicios que reciben. Las respuestas a los cuestionarios muestran una elevada satisfacción con la puntualidad y tiempos del trayecto (4,8 puntos sobre 5) si bien el resto de parámetros presentan también puntuaciones elevadas. Sin embargo, cabe destacar, en el extremo opuesto, la insatisfacción mostrada en las contestaciones a los cuestionarios en relación con el coste de los billetes, cuya puntuación es de solo 2,3 puntos sobre 5.

En definitiva, el resultado de los cuestionarios enviados a los representantes de los usuarios muestra, en general, una elevada valoración de los servicios de transporte de viajeros por ferrocarril, considerándose una alternativa adecuada a otros modos de transporte tanto con finalidad profesional como vacacional. En términos de productos ofrecidos, los servicios de alta velocidad presentan las puntuaciones más elevadas, excepto en lo que al coste de los billetes se refiere, si bien el resto de servicios (cercanías, media y larga distancia) también presentan puntuaciones que revelan un nivel de satisfacción media, si bien con aspectos susceptibles de mejora, como se ha expuesto.

IV.2. Resultados disponibles sobre la calidad de los servicios de transporte de viajeros por ferrocarril

Como se ha señalado anteriormente, la CNMC debe consultar a los representantes de los usuarios con el objeto de conocer sus puntos de vista sobre la evolución del sector ferroviario. Sin embargo, a efectos ilustrativos, también resulta pertinente comparar las conclusiones anteriores con otros estudios disponibles cuya fuente son las encuestas directas realizadas a los viajeros.

Así, cabe destacar que el Ministerio de Fomento, a través de la Comisión Técnica de Seguimiento de la Calidad de los Servicios y de la Atención al Usuario (CTSCS), publica anualmente su “Informe de Valoración de los Servicios de Fomento por los Usuarios”. Este informe tiene por objeto conocer la percepción de los ciudadanos sobre la gestión y la calidad de los servicios ferroviarios prestados por RENFE Viajeros y ADIF.

En relación con los diferentes servicios de viajeros, **las encuestas de opinión disponibles muestran resultados similares a los presentados anteriormente**, con los servicios comerciales, alta velocidad y larga distancia, como los mejor valorados con 8 y 7,38 puntos sobre 10 respectivamente. En relación con los servicios sujetos a obligaciones de servicio público (OSP), los resultados no son comparables dado que los datos de las encuestas segregan los servicios AVANT del resto de servicios de media distancia. En cualquier caso, cabe señalar que los resultados de las encuestas parecen mostrar niveles ligeramente superiores de satisfacción a los aportados por los representantes de los usuarios, con puntuaciones entre los 7,03 puntos de los servicios de cercanías a los 7,86 puntos de los servicios AVANT, situándose los servicios de media distancia convencional en los 7,05 puntos.

Por su parte, ADIF y ADIF Alta Velocidad también realizan encuestas con el objetivo de conocer el grado de satisfacción de los usuarios con el **servicio prestado por las estaciones de viajeros**. Los resultados correspondientes al año 2015 muestran, como en el caso anterior, una valoración superior a la mostrada por los representantes de los usuarios, con una calidad percibida de 7,58 puntos sobre 10 y un porcentaje de satisfacción superior al 90%.

En definitiva, si bien los resultados presentados se refieren a cuestionarios realizados a los representantes de los usuarios, éstos son similares a los obtenidos por otros estudios basados en encuestas a usuarios finales, si bien con un ligero sesgo a la baja en la valoración tanto de los servicios de transporte de viajeros como de los servicios prestados en estaciones.

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) Las **perspectivas del transporte de mercancías por ferrocarril no son positivas**, mostrando las respuestas recibidas importantes elementos de mejora. En particular, tanto las empresas ferroviarias como los representantes de los usuarios señalan las dificultades del modo ferroviario para resultar una opción competitiva al transporte por carretera. Los motivos expuestos van desde los costes derivados del ferrocarril a la limitada flexibilidad de los tráficos, dado que para resultar competitivos se requieren de cargas elevadas y largas distancias.
- 2) En este contexto, las empresas ferroviarias demandan una **política de transporte adecuada que fomente el tráfico de mercancías por ferrocarril**, adecuando las infraestructuras, evitando incrementos de costes y fomentando la creación de corredores de mercancías que generen una masa crítica mínima que haga atractivo el modo ferroviario.
- 3) Por otra parte, las respuestas de los representantes de los usuarios muestran que **los servicios prestados en competencia presentan mayor calidad y menores precios** dado que las empresas alternativas están más enfocadas a sus necesidades, con mayores grados de flexibilidad y costes ajustados, por lo que proponen el fomento de la competencia.
- 4) Sin embargo, en sus respuestas, las **empresas ferroviarias alternativas han expuesto los problemas que afrontan para consolidarse** en el mercado, incluyendo el limitado acceso al material rodante y su mantenimiento, la fuga del personal de conducción, así como las distorsiones que supone la presencia de un operador público, RENFE Mercancías, con resultados negativos sostenidos en el tiempo.
- 5) A pesar de la situación anterior, el **acceso a la red ferroviaria y la actuación de los gestores de infraestructuras en este aspecto no suponen**, a juicio de las respuestas recibidas, **una barrera a la entrada**. Así, la valoración de la actividad de ADIF y ADIF Alta Velocidad en relación con los contenidos de la declaración sobre la red o la asignación de surcos refleja niveles de satisfacción por encima de la media. Por el contrario, parecen existir espacios de mejora en la información y gestión de las restricciones de capacidad.
- 6) Por el contrario, en la medida en que afectan a la competitividad del sector, los **cánones ferroviarios son considerados excesivos** y son

una fuente de preocupación para las empresas ferroviarias, dados los anuncios de ADIF y ADIF Alta Velocidad sobre su incremento con el objetivo de cubrir los costes directamente imputables.

- 7) Las **instalaciones de servicio suponen también un elemento que limita el atractivo del modo ferroviario** en el transporte de mercancías por ferrocarril. Por una parte, los representantes de los usuarios señalan la limitada capilaridad de la red ferroviaria, incluyendo los cargaderos privados, así como las dificultades administrativas y los costes que supone la creación de una nueva terminal privada. Por otra parte, en relación con las terminales abiertas al público, las respuestas recibidas tanto de las empresas ferroviarias como de los representantes de los usuarios señalan la mejora que la iniciativa privada supone en su gestión, recibiendo una negativa opinión las terminales que ADIF todavía gestiona directamente.
- 8) Finalmente, las empresas ferroviarias señalan su **insatisfacción en sus relaciones con las Administraciones Públicas y los administradores de infraestructuras competentes**, resaltando los costes regulatorios que debe afrontar el modo ferroviario. Por el contrario, las respuestas recibidas señalan que la CNMC, en tanto que regulador ferroviario, debería ver incrementadas sus competencias.
- 9) En relación con **los servicios de transporte de viajeros la situación resulta más positiva** en relación con las perspectivas del modo ferroviario. La valoración de los representantes de los usuarios resulta, en términos generales, positiva en particular, en lo que se refiere a los servicios comerciales. Los usuarios, al contrario de lo señalado en relación con el transporte de mercancías, sí consideran el ferrocarril como una opción adecuada y superior a la de otros modos de transporte para cubrir sus necesidades de movilidad tanto profesionales como de ocio.
- 10) La calidad de los servicios prestados en las **estaciones y andenes** resulta adecuada a juicio de los representantes de los usuarios, incluyendo la información recibida y la limpieza. Igualmente, incluso los servicios ferroviarios peor valorados, los de **media distancia**, alcanzan una puntuación aceptable, con aspectos mejorables como la frecuencia o los tiempos de transporte. Como se ha dicho, los **servicios de alta velocidad** son los que cuentan con una mejor calidad percibida si bien el coste de los billetes presenta una puntuación muy reducida.

Por tanto, a través de la consulta efectuada, la CNMC ha obtenido el punto de vista de los diferentes agentes del sector en aspectos tales como la fijación de los cánones, la determinación de las condiciones de acceso tanto a la red ferroviaria como a las instalaciones de servicio, así como en la supervisión de los mercados ferroviarios para asegurar su correcto funcionamiento y la pluralidad de la oferta.

Algunos de los aspectos anteriores ya habían sido identificados por esta Sala. Por ello, a continuación, se hace referencia a distintos informes de los que se extraen las siguientes recomendaciones:

- 1) Al objeto de que los **diferentes agentes del sector implementen de forma efectiva las disposiciones normativas vigentes** para asegurar un adecuado funcionamiento de los servicios ferroviarios, resulta necesario que el Ministerio de Fomento desarrolle la estrategia indicativa⁴ prevista en el artículo 5 de la Ley 38/2015, así como que suscriba el convenio⁵ con los gestores de infraestructuras incluido en el artículo 25 de dicha Ley. Estos aspectos deberían tener un efecto relevante en el desarrollo de las infraestructuras y el nivel de los cánones ferroviarios, elementos señalados por las empresas ferroviarias cuya aprobación daría certidumbre al mercado.

- 2) En el Informe de supervisión del mercado de transporte ferroviario de mercancías⁶, se señalaba que uno de los problemas detectados para el crecimiento del mercado de mercancías por ferrocarril era el **muy limitado número de derivaciones particulares** que, como se ha señalado por los representantes de los usuarios, no resulta rentable y afronta importantes impedimentos administrativos. En dicho informe, se ponían de relieve las iniciativas realizadas en Alemania y Suiza encaminadas a cofinanciar estas infraestructuras. Cabe recordar que en Alemania se superan las 2.000 derivaciones particulares mientras que en España este número es de solo 193.

⁴ Ver Acuerdo de 26 de enero de 2017 por el que se emite informe relativo a las Declaraciones sobre la Red 2017 de ADIF y ADIF Alta Velocidad (https://www.cnmc.es/sites/default/files/1516909_0.pdf).

⁵ Ver Resoluciones de 30 de marzo de 2017 sobre la propuesta de canon y adición de ADIF de los servicios de viajeros urbanos o suburbanos e interurbanos (VCM) para 2017 (https://www.cnmc.es/sites/default/files/1586611_11.pdf) y de 21 de septiembre de 2017 sobre la propuesta de cánones de ADIF y ADIF Alta Velocidad para 2018 y por la que se adoptan medidas de acuerdo al artículo 11 de la Ley 3/2013, de 4 de junio (https://www.cnmc.es/sites/default/files/1802628_1.pdf).

⁶ https://www.cnmc.es/sites/default/files/1375175_2.pdf

- 3) Esta Sala ha señalado⁷ también las **mejoras** que deberían implementar los gestores de infraestructuras en relación con la **información que reciben las empresas ferroviarias en caso de restricciones de capacidad** en la red ferroviaria derivada de los trabajos de mantenimiento. En este sentido, la Declaración sobre la Red debería recoger toda la información relevante sobre las restricciones de capacidad.

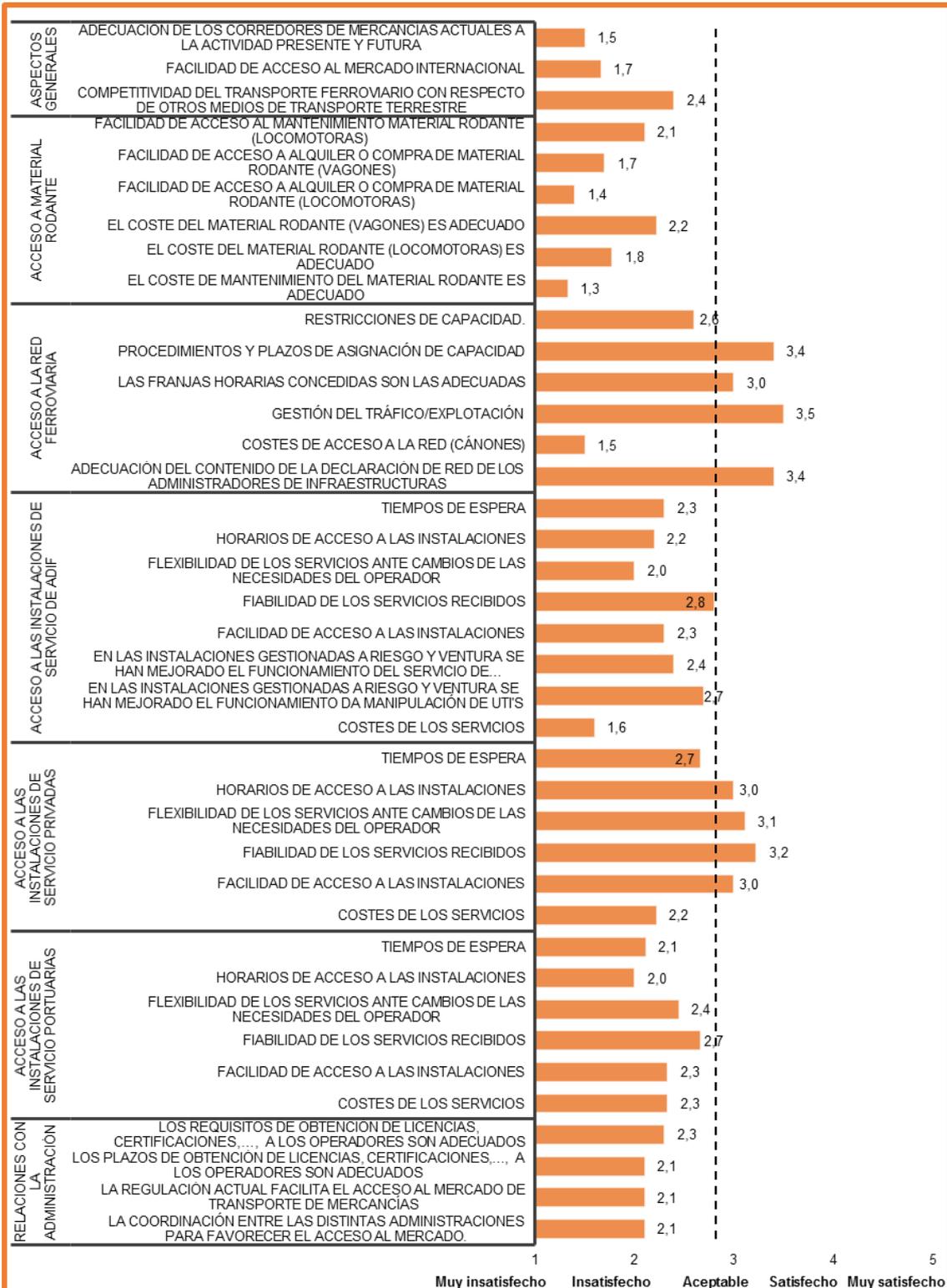
Finalmente, la CNMC se encuentra analizando **actuaciones que mejoren las condiciones de acceso al mercado** por parte de las empresas ferroviarias, incluyendo las instalaciones de servicio, en línea con lo previsto en el artículo 43 de la Ley 38/2015, y otros elementos señalados en las respuestas obtenidas, como el acceso al material rodante o la rotación en el personal de conducción. Igualmente, las actuaciones realizadas desde la aprobación de la Ley 38/2015 han estado encaminadas en mejorar la transparencia en las condiciones de acceso a estas instalaciones, en particular, de las terminales intermodales, incluyendo toda la información relevante en la Declaración sobre la Red.

A la vista de los aspectos señalados a lo largo de este informe, esta Sala considera, además, que deberán analizarse aspectos hasta ahora no incluidos en la actividad de supervisión y regulación como son: el análisis de los tráficos internacionales, la implementación de los corredores de mercancías o los costes de los servicios de viajeros, en particular, los de alta velocidad.

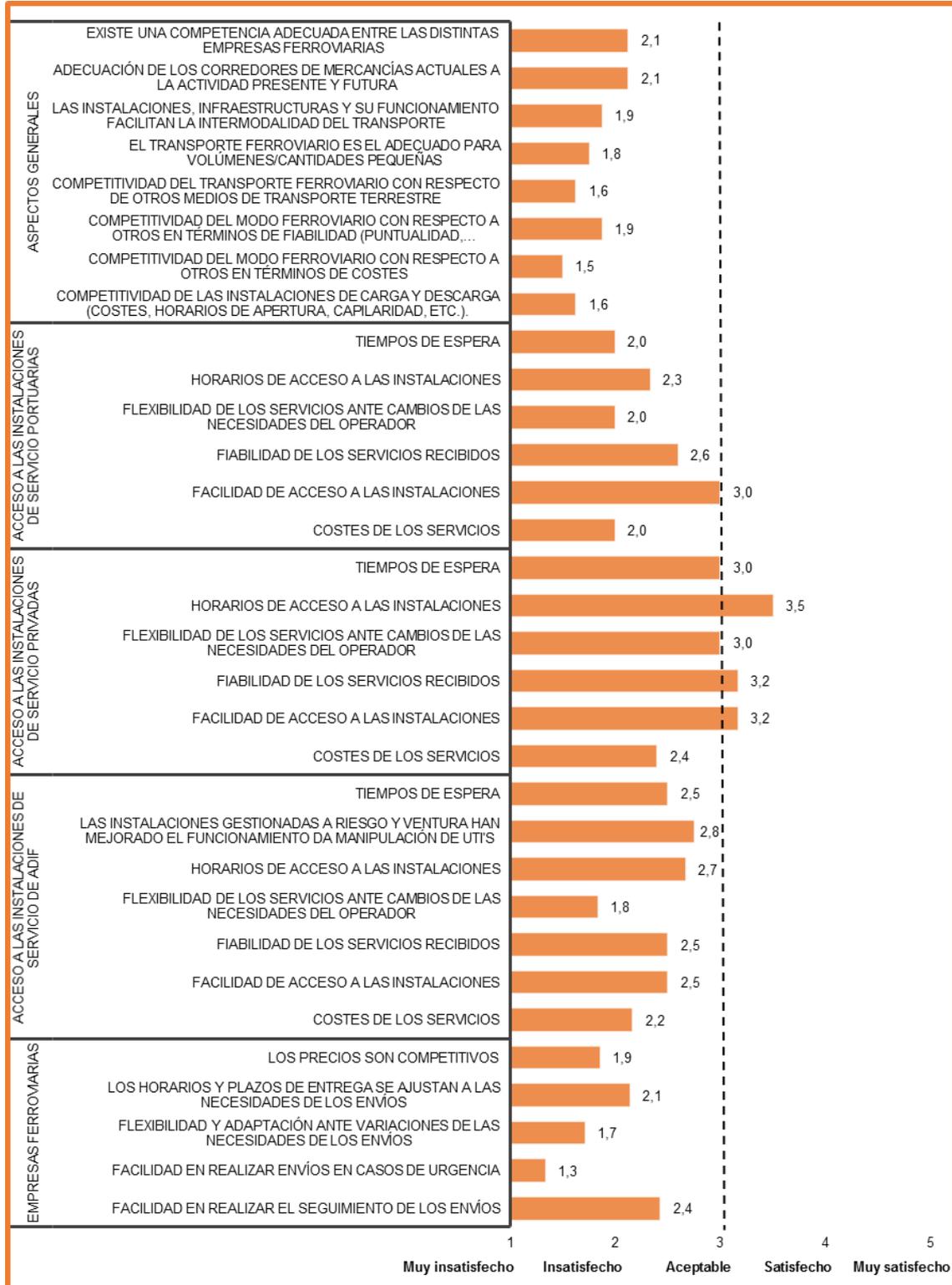
⁷ Ver Resolución señalada en la nota al pie 4.

ANEXO. DETALLE DE LAS RESPUESTAS OBTENIDAS

1. EMPRESAS FERROVIARIAS DE MERCANCÍAS



2. REPRESENTANTES DE USUARIOS DE MERCANCÍAS



3. REPRESENTANTES DE USUARIOS DE VIAJEROS

