

RESOLUCIÓN SOBRE LA SOLICITUD DE PRUEBA DE OBJETIVO PRINCIPAL SOLICITADA POR RENFE VIAJEROS, S.M.E., S.A. EN RELACIÓN CON EL SERVICIO INTERNACIONAL COMUNICADO POR INTERMODALIDAD DEL LEVANTE ENTRE MADRID Y MONTPELLIER

SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

STP/DTSP/052/17

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. Miguel Sánchez Blanco, Vicesecretario del Consejo

En Madrid, a 13 de septiembre de 2018

De acuerdo con la función establecida en el artículo 11 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, LCNMC), y de la disposición adicional cuarta de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario (en adelante, Ley 38/2015), la Sala de Supervisión Regulatoria emite la siguiente Resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El pasado 20 de septiembre de 2017, el Pleno de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) aprobó la Resolución sobre los principios y criterios metodológicos a aplicar en relación con la prueba de objetivo principal de un nuevo servicio de transporte internacional de viajeros (en adelante, [Resolución de 20 de septiembre de 2017](#)).

SEGUNDO.- Con fecha 25 de septiembre de 2017, tuvo entrada en el registro de la CNMC formulario estandarizado de Intermodalidad del Levante, S.A. (en adelante, ILSA), mediante el que comunica su intención de iniciar un nuevo servicio internacional, publicándose con fecha de 27 de septiembre de 2017 en

la web de la CNMC¹, de conformidad con el epígrafe II.1.1º de la citada Resolución.

TERCERO.- El 25 de octubre de 2017, Renfe Viajeros, S.M.E, S.A. (en adelante, RENFE Viajeros) presentó en el registro de la CNMC, mediante formulario normalizado de conformidad con el epígrafe II.1.3º de la Resolución de 20 de septiembre de 2017, la solicitud de la prueba de objetivo principal en relación con el nuevo servicio internacional de viajeros a que se refiere el Antecedente anterior.

CUARTO.- El 30 de octubre de 2017 se comunicó el inicio del procedimiento a las partes, requiriéndose, asimismo, determinada información necesaria para evaluar la prueba de objetivo principal.

QUINTO.- Mediante acuerdo de fecha 20 de noviembre de 2017, se procedió a declarar confidencial determinada información aportada por RENFE Viajeros.

SEXTO.- El 4 de diciembre de 2017 tuvo entrada en el registro de la CNMC la respuesta de ILSA al requerimiento referido en el párrafo anterior. El 19 de diciembre de 2017 se recibió la contestación a la solicitud de información realizada a RENFE Viajeros.

SÉPTIMO.- El día 19 de diciembre de 2017 se solicitó información adicional a ILSA, recibiendo la respuesta el 16 de enero de 2018.

OCTAVO.- Mediante escrito de 19 de marzo de 2018, se procedió a declarar confidencial determinada información aportada por ILSA.

NOVENO.- Con fecha 1 de junio de 2018 se comunicó a los interesados, a los efectos de lo previsto en el artículo 82 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, la apertura del trámite de audiencia, otorgándose un plazo de diez días para formular alegaciones. Este plazo fue ampliado en cinco días más a solicitud de RENFE Viajeros.

DÉCIMO.- Con fecha 19 de junio de 2018 tuvo entrada en el registro de la CNMC escrito de alegaciones de ILSA. Por su parte, RENFE Viajeros aportó su escrito con fecha 28 de junio de 2018.

¹ [Formulario de solicitud de nuevo tráfico internacional por parte de ILSA.](#)

FUNDAMENTOS DE DERECHO

I. HABILITACIÓN COMPETENCIAL

La Comisión Europea publicó, el 12 de agosto de 2014, el Reglamento de Ejecución 869/2014 sobre nuevos servicios de transporte ferroviario de viajeros (en adelante, RE 869/2014) en el que, de conformidad con el artículo 10.4 de la Directiva 2012/34/UE² (en adelante, Directiva RECAST), se establecen normas detalladas sobre el procedimiento y los criterios que deben seguirse para la realización de las pruebas de objetivo principal y equilibrio económico por parte de los organismos reguladores.

Los servicios de transporte internacional de viajeros se encuentran liberalizados desde el 1 de enero de 2010, de conformidad con la Directiva 2007/58/CE³, transpuesta al ordenamiento jurídico español mediante la Ley 15/2009⁴, incluyendo el derecho, por parte de los nuevos operadores, de recoger y dejar viajeros en cualquiera de las estaciones situadas a lo largo del trayecto internacional, incluso las situadas dentro de un mismo Estado (cabotaje).

Por otro lado, y de acuerdo con el artículo 11.Uno.8 de la LCNMC y de la Disposición adicional cuarta de la Ley 38/2015, corresponde a la CNMC determinar, a petición de las autoridades competentes o de las empresas ferroviarias o candidatos interesados, si el objeto principal de un servicio internacional de transporte ferroviario de viajeros es transportar viajeros entre estaciones españolas y las de otros Estados miembros de la Unión Europea.

Por tanto, la CNMC está habilitada para determinar el objetivo principal de un nuevo servicio de transporte internacional de viajeros. Dentro de la CNMC, la Sala de Supervisión Regulatoria resulta competente para dictar esta resolución, de conformidad con lo establecido en el artículo 21.2 de la LCNMC.

² Directiva 2012/34/UE del Parlamento y del Consejo de 21 de noviembre de 2012 por la que se establece un espacio ferroviario único europeo.

³ Directiva 2007/58/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de octubre de 2007 por la que se modifican la Directiva 91/440/CEE del Consejo, sobre el desarrollo de los ferrocarriles comunitarios, y la Directiva 2001/14/CE, relativa a la adjudicación de la capacidad de infraestructura ferroviaria y la aplicación de cánones por su utilización.

⁴ La disposición adicional primera de la Ley 15/2009, de 11 de noviembre, del contrato de transporte terrestre de mercancías transpuso el citado Tercer Paquete Ferroviario en lo que se refiere al transporte internacional de viajeros.

II. NUEVO SERVICIO INTERNACIONAL DE TRANSPORTE DE VIAJEROS POR FERROCARRIL

II.1. Descripción del servicio comunicado por ILSA

De acuerdo con la comunicación referida en el Antecedente de Hecho segundo, el nuevo servicio internacional de transporte de viajeros por ferrocarril comunicado por ILSA prevé **dos frecuencias diarias por sentido** entre las ciudades de **Madrid y Montpellier**, con paradas intermedias en Zaragoza, Barcelona, Perpiñán y Narbona. Los horarios de salida desde Madrid son a las 7:45 y 15:30, mientras que las salidas desde Montpellier son a las 7:00 y 15:30. El tiempo previsto para recorrer la distancia entre las ciudades de Madrid y Montpellier es de 5 horas y 47 minutos.

El servicio comunicado **permite el cabotaje** en las **estaciones españolas**, esto es, admite la subida y bajada de viajeros tanto con destino nacional como internacional. Por el contrario, en las estaciones francesas, únicamente se admiten viajeros internacionales (con origen/destino España).

La fecha prevista de comienzo de la explotación del nuevo servicio internacional es el **5 de octubre de 2018**.

Para justificar que el **objetivo principal del servicio de viajeros** propuesto es transportar viajeros entre estaciones situadas en Estados miembros distintos, ILSA señala que actualmente existe una baja conectividad entre las regiones francesas de Languedoc-Rosellón y Midi-Pyrénées⁵ con Cataluña, Aragón y la Comunidad de Madrid, que cuentan, según ILSA, con un total de 5,25 millones de viajeros, siendo la cuota modal del ferrocarril menor al 5%.

Además, ILSA considera que la actual conexión entre Madrid y Montpellier no es comercialmente atractiva, dado que únicamente tiene un servicio diario, en horario nocturno y, por lo tanto, no es apropiada para los viajes de negocios.

Por todo lo anterior, ILSA considera que **existe una demanda potencial** entre los destinos que pretende cubrir el nuevo servicio comunicado, lo que confirmaría su **vocación internacional**, de acuerdo con el marco regulatorio vigente.

II.2. Solicitud de prueba de objetivo principal de RENFE Viajeros

⁵ Ambas regiones han sido agrupadas desde 2016 en la región de Occitania. No obstante, por continuidad con las denominaciones utilizadas en este expediente por ILSA y RENFE Viajeros se seguirán empleando las antiguas referencias a Languedoc-Rosellón y Midi-Pyrénées.

De acuerdo con la solicitud de prueba de objetivo principal referida en el Antecedente de Hecho tercero, RENFE Viajeros señala que, a pesar de proponer un servicio entre dos estaciones situadas entre Estados miembros distintos, el objetivo principal ILSA es el **transporte nacional de viajeros**, siendo, por tanto, contrario al marco regulatorio vigente.

La operadora justifica la conclusión anterior en las siguientes razones:

- i. **No existe una demanda internacional suficiente para el trayecto propuesto por ILSA.** De acuerdo con RENFE Viajeros, la estrategia comercial de ILSA parte de presupuestos erróneos dado que: i) no hay tráfico aéreo del que detraer viajeros; ii) existen importantes dificultades para competir con el transporte privado (coche); iii) la elasticidad de la demanda es reducida, lo que limita las posibilidades de captar viajeros mediante la reducción de los precios y; iv) la demanda es mayoritariamente de ocio con fuerte componente estacional, por lo que no hay una demanda sostenida en la ruta en la que se pretende prestar el servicio de referencia.
- ii. **El servicio propuesto por ILSA no sería rentable sin el tráfico nacional.** RENFE Viajeros estima que el incremento de una a tres frecuencias por sentido y día aumentaría la demanda del trayecto en un **[CONFIDENCIAL]**%. Sin embargo, este incremento sería insuficiente para hacer rentable el servicio. Según RENFE Viajeros, el coste de operación del tren ascendería a **[CONFIDENCIAL]** euros/tren, mientras que la recaudación por títulos de transporte internacional sería únicamente de **[CONFIDENCIAL]** euros. Por tanto, se concluye que *“una eventual, y muy dudosa, rentabilidad se hace depender de la artificiosa prolongación del trayecto por el corredor nacional más rentable (...)”*.
- iii. **ILSA no cuenta con material rodante para realizar el servicio internacional propuesto.** RENFE Viajeros también señala que los trenes que pretende utilizar ILSA, de la serie S-100 de ALSTOM, *“con independencia de que no consta su disponibilidad, ni están homologados para circular por la red ferroviaria francesa ni son aptos técnicamente para ello”*. RENFE Viajeros señala la dificultad que entrañó la transformación que realizó de dichos trenes, con un elevado coste

Por todo lo anterior, RENFE Viajeros concluye que el nuevo **servicio de transporte de viajeros** por ferrocarril propuesto por ILSA **tiene el objetivo de competir en el corredor Madrid-Zaragoza-Barcelona**, trayecto que no se encuentra todavía liberalizado.

III. PRUEBA DE OBJETIVO PRINCIPAL

Una vez recibida la solicitud de la prueba de objetivo principal por parte de uno de los interesados, corresponde a la CNMC realizar el análisis siguiendo los principios generales y criterios establecidos en la Resolución de 20 de septiembre de 2017.

III.1. Consideraciones previas

En relación con la solicitud de prueba de objetivo principal realizada por RENFE Viajeros es necesario, en primer lugar, concluir que es una **entidad afectada**, de acuerdo con lo señalado en la Resolución de 20 de septiembre de 2017, en tanto que es una empresa ferroviaria que presta servicios de transporte de viajeros nacionales e internacionales de carácter comercial en el trayecto cubierto por el nuevo servicio propuesto.

Por tanto, **RENFE Viajeros está habilitada para solicitar la prueba de objetivo principal a la CNMC.**

En segundo lugar, RENFE Viajeros señala, como un motivo para justificar que el servicio comunicado por ILSA no es internacional, la rentabilidad negativa que, según esta empresa, obtendría (ver punto ii) del apartado anterior).

Esta Sala no considerará este argumento en la determinación del objetivo principal de este servicio dado que no es objeto de la CNMC determinar la rentabilidad ni de los servicios ni de las empresas que los prestan.

En el apartado siguiente se considerarán los criterios establecidos en la citada Resolución de 20 de septiembre de 2017, **sin incluir un análisis de la rentabilidad del servicio de ILSA**, alegado por RENFE Viajeros.

III.2. Análisis de los criterios señalados en la Resolución de 20 de septiembre de 2017

La prueba de objetivo principal, de acuerdo con la Resolución de 20 de septiembre de 2017, debe establecer la vocación internacional del servicio propuesto considerando, *“de forma conjunta los criterios cuantitativos y cualitativos predefinidos de conformidad con el apartado III de la presente Resolución, que incluirán una estimación del impacto para los usuarios a corto y medio plazo”*.

En relación con este último aspecto, cabe resaltar **el efecto positivo que el servicio propuesto tendrá sobre los usuarios**, al triplicar la oferta de servicios existentes entre Madrid y el sur de Francia (Perpiñán/Narbona/Montpellier) e incrementar en un 50% la oferta desde Barcelona, que actualmente cuenta con 4 servicios diarios por sentido. El incremento de frecuencias reduce el tiempo total del viaje y flexibiliza la oferta del ferrocarril, facilitando que se ajuste a las necesidades de movilidad de los usuarios.

Además, el servicio de ILSA realiza un número menor de paradas, por lo que el **tiempo** del trayecto **se reduce** en aproximadamente **el 10%**. Además, la oferta comercial de lanzamiento supondrá una reducción de los precios actuales del **[CONFIDENCIAL]%**.

Por tanto, cabe concluir, sin perjuicio del análisis de los criterios incluidos en la Resolución de 20 de septiembre de 2017, que el **nuevo servicio internacional propuesto es positivo para los viajeros actuales y potenciales de la ruta cubierta por el servicio de ILSA.**

a) Importancia del segmento internacional en el volumen de negocios y de tráfico del servicio.

De acuerdo con la Resolución de 20 de septiembre de 2017, determinar la relevancia del tramo internacional se realizará evaluando: i) el porcentaje de viajeros internacionales que previsiblemente van a ser transportados en los trenes y; ii) el porcentaje de ingresos que dichos pasajeros van a suponer en el plazo de tres años.

ILSA ha aportado sus estimaciones sobre los pasajeros que utilizarán el nuevo servicio internacional, a través de información sobre el número de viajeros y su origen/destino (ver tabla siguiente).

Tabla 1. Estimación de viajeros según origen/destino
[CONFIDENCIAL]

De acuerdo con las previsiones anteriores, ILSA también ha incluido en la información suministrada su plan de negocio y estimación de ingresos, como se observa en la tabla siguiente.

Tabla 2. Estimaciones de pasajeros e ingresos del nuevo servicio.
[CONFIDENCIAL]

Como se observa en la tabla siguiente, el **plan de negocio previsto cumpliría con el umbral fijado del 30%** en la Resolución de 20 de septiembre de 2017.

Tabla 3. Importancia segmento internacional nuevo servicio propuesto por ILSA

	2019	2020	2021	2022
% viajeros internacionales	36%	45%	44%	51%
% ingresos derivados serv. internacional	27%	35%	34%	41%

Las previsiones anteriores se basan en los viajeros estimados, así como en el precio medio del billete, que determinan, a la postre, los ingresos totales. El número total de viajeros que se prevé transportar, tanto en cabotaje como

internacionales, será objeto de análisis en el apartado c), relativo a la demanda potencial. Por tanto, en el presente epígrafe se analizará si, efectivamente, el plan de negocio previsto, asumiendo los viajeros señalados, resulta realista.

En primer lugar, es necesario señalar que **las previsiones de ILSA sobrevaloran la capacidad del material rodante** para el tráfico en cabotaje. Considerando el material rodante con que se pretende realizar el servicio, que cuenta con 347 plazas, así como con el número de frecuencias que pretende realizar (2 diarias por sentido), ILSA pondrá en el mercado un total de 506.620 plazas anuales.

A la hora de evaluar si, dada la capacidad anterior, es posible dar servicio a los viajeros previstos, es necesario diferenciar dos segmentos del trayecto. Por una parte, el **tramo entre Madrid-Barcelona**, que utilizan los viajeros en cabotaje más los que tienen como destino Francia desde Madrid y Zaragoza. Por otra parte, el **tramo Barcelona-Francia**, donde los viajeros serán únicamente internacionales dado que los viajeros en cabotaje se habrán bajado en Barcelona.

La tabla siguiente muestra las ocupaciones previstas en cada uno de los tramos anteriores.

Tabla 4. Capacidad del material rodante y viajeros estimados [CONFIDENCIAL]

Dadas las características del material rodante, los viajeros en cabotaje junto con aquéllos que tienen origen en Madrid/Zaragoza con destino a Francia no pueden superar los **[CONFIDENCIAL]**, para que la demanda prevista sea consistente con la oferta (capacidad de los trenes y frecuencias). Como se observa en la tabla anterior, para los ejercicios 2021-2023, la demanda estimada en el plan de negocio supera esta cifra, siendo la ocupación superior al 100%.

Por otra parte, en relación con los **ingresos** derivados del **tráfico de cabotaje**, el precio medio establecido por ILSA resulta ligeramente inferior al fijado por RENFE Viajeros.

Para analizar **las tarifas del servicio internacional**, se han considerado, en primer lugar, los precios nominales de RENFE para los trayectos internacionales que ofrece ILSA, con tres fechas de antelación. En función del momento de la compra, los precios vigentes de los billetes oscilan entre los 25 y los 73 euros para el trayecto de menor distancia (Barcelona-Montpellier) mientras que, para

el de mayor distancia, Madrid-Montpellier, la tarifa se incrementa hasta un rango de entre 67 y 189 euros⁶.

Si bien el precio estimado por ILSA se sitúa en el entorno del ingreso medio por viajero de RENFE para el trayecto Barcelona-Montpellier, incluyendo el descuento del **[CONFIDENCIAL]**% señalado en su escrito, las **tarifas** propuestas para las conexiones **entre Madrid y Zaragoza** con el sur de Francia **parecen muy reducidas** y resultan en la aplicación de un descuento claramente superior al señalado por esta empresa ferroviaria.

Por todo lo anterior, para evaluar el plan de negocio de ILSA resulta necesario modificar las previsiones de viajeros transportados en el tramo Madrid-Barcelona como consecuencia de las restricciones de capacidad señaladas anteriormente. Por el contrario, las tarifas del tramo internacional resultan consistentes con la menor competitividad del modo ferroviario en estos trayectos.

De esta forma, se han estimado dos escenarios para tomar en consideración este aspecto:

- Escenario 1, en el que la totalidad del ajuste sobre los viajeros que, de acuerdo con los cálculos anteriores, no podrán transportarse se realiza sobre los servicios en cabotaje, dándose prioridad, por tanto, a los servicios internacionales.
- Escenario 2, en el que, a la inversa del caso anterior, dadas las restricciones de capacidad, son los viajeros en cabotaje los que son transportados, en detrimento de los viajeros internacionales.

Como se observa en la tabla siguiente, mientras que en el escenario 1 se cumplirían ya en 2020 los umbrales señalados en la Resolución de 20 de septiembre de 2017, en el escenario 2 la situación plantea importantes incertidumbres sobre su cumplimiento, dado que, a partir de 2021, los viajeros internacionales previstos con origen o destino en Madrid o Zaragoza no contarían con la capacidad suficiente en el material rodante.

Tabla 5. Estimación del segmento internacional nuevo servicio propuesto por ILSA

	Escenario 1				Escenario 2			
	2019	2020	2021	2022	2019	2020	2021	2022
Viajeros intern.	36,2%	44,5%	54,2%	63,0%	36,2%	44,5%	31,7%	38,7%
Ingresos intern.	27,2%	34,5%	43,2%	53,8%	27,2%	34,5%	23,0%	30,2%

⁶ Tarifas extraídas de la página web de RENFE Viajeros el 6 de julio de 2018.

Fuente. Elaboración propia

A este respecto es importante señalar que ILSA manifiesta en su escrito de 16 de enero de 2018 que:

- Esta empresa facilitará **información semestral** a la CNMC detallando las matrices de origen y destino, así como los ingresos derivados.
- Se **restringirá** informáticamente la **venta de asientos nacionales** para cumplir con los umbrales fijados en la Resolución de 20 de septiembre de 2017.
- En su caso, ILSA facilitará *“información mensual para poder determinar que no se exceden de los límites para viajeros en cabotaje”*.

De esta forma, ante las incertidumbres que plantea la evolución del plan de negocios en relación con el nuevo servicio internacional de viajeros entre Madrid y Montpellier, ILSA ha previsto los mecanismos anteriores para asegurar su cumplimiento, lo cual debe tenerse en cuenta en la valoración de la prueba de objetivo principal.

Resumen de las alegaciones y consideraciones de la Sala de Supervisión Regulatoria

RENFE Viajeros señala que ILSA no ha rectificado las previsiones incluidas en la información inicial remitida ni se le ha instado a rectificarlas. En particular, esta empresa señala la inconsistencia entre el plan de negocio y la capacidad calculada en el informe de la Dirección de Transporte y Sector Postal (DTSP) sometido a audiencia de los interesados. De esta forma, RENFE Viajeros considera que la DTSP se habría excedido en sus competencias al rehacer y rectificar el plan de negocio de ILSA, resultando que el primer criterio de la metodología de objetivo principal *“no se ha valorado de acuerdo con lo contenido en el plan de negocio de ILSA, ni con la información complementaria aportada por dicha empresa, sino **con los valores fruto de cálculos realizados por la propia CNMC**”*.

Del análisis de los datos incluidos en el informe sometido a audiencia, RENFE Viajeros concluye que no puede aceptarse, *“ni siquiera a título de hipótesis”*, que un nuevo operador pueda alcanzar niveles elevados de ocupación en el inicio de su operación.

Finalmente, RENFE Viajeros señala que restricción a la venta de billetes en cabotaje debería exigirse desde el inicio del servicio, así como el compromiso de no realizar cabotaje en Francia.

A la vista de todo lo anterior, RENFE Viajeros concluye que *“los porcentajes obtenidos con estas premisas [datos aportados en el plan de negocio de ILSA] no son válidos y que se han forzado las hipótesis de partida para poder presentar artificiosamente que se atiene al umbral fijado”*.

Las alegaciones de RENFE Viajeros al análisis sobre el primer criterio de la Resolución de 20 de septiembre de 2017 se centran en que el plan de negocio de ILSA no es consistente, como esta Sala ha señalado, y que la CNMC se excede al modificarlo.

En primer lugar, debe recordarse que la elaboración del plan de negocio de un nuevo servicio es responsabilidad de la empresa ferroviaria que pretende lanzarlo y entra dentro de su libertad de empresa establecer las hipótesis, datos y demás elementos elegidos para ello. Por tanto, excede de las competencias de la CNMC instar a ILSA, como parece proponer RENFE Viajeros, a modificar su plan de negocio que, como se ha señalado, debe entenderse dentro del ámbito de la libertad de empresa.

Otra cosa muy distinta es que esta Sala deba estar restringida por el plan elaborado por el candidato a la hora de evaluar el objetivo principal de un nuevo servicio internacional. La Resolución de 20 de septiembre de 2017 establece, en su epígrafe II.2, que esta prueba se *“basará en los planes de negocio y estimaciones aportados por el candidato”*, para continuar señalando que la CNMC los valorará pudiendo *“considerar la información suministrada por las entidades afectadas o cualquier otra información disponible”*.

Pues bien, el ejercicio realizado tanto en el informe elaborado por la DTSP como el incluido en la presente Resolución no hace más que señalar que, a juicio de esta Sala, las previsiones de capacidad realizadas por ILSA no son correctas, modificándolas para que el análisis de la prueba de objetivo principal sea coherente con las características del material rodante. A este respecto, las alegaciones de ILSA parecen confirmar el análisis realizado por la DTSP, por lo que, a los efectos de la prueba de objetivo principal, se toman como referencia las **estimaciones elaboradas e incluidas en el documento sometido a audiencia**.

Por otra parte, RENFE Viajeros señala que en el contexto de la presente Resolución se ha utilizado información que no ha suministrado ILSA, llegando incluso, a afirmar que *“(…) ante la falta de aportación por ILSA de una matriz origen-destino desagregada, es el regulador el que construye una (tabla 9)”*. A este respecto, es necesario recordar de nuevo que la Resolución de 20 de septiembre de 2017 explícitamente prevé que, a la hora de realizar este análisis, la CNMC incorpore información adicional suministrada por las entidades afectadas. La tabla 9 responde a la necesidad de contrastar, por parte de esta Sala, las estimaciones de ILSA con los datos con otras fuentes, en concreto, a partir de la información aportada por RENFE Viajeros (entidad afectada).

Dicho lo anterior, es necesario recordar que el objeto de análisis es el lanzamiento de un nuevo servicio ferroviario internacional. Como RENFE Viajeros conoce, **ILSA difícilmente podría haber aportado información real de viajeros** en los trayectos considerados, que es precisamente la información utilizada en la tabla señalada.

En segundo lugar, RENFE Viajeros señala que la información considerada no es correcta porque no es posible que ILSA alcance grados elevados de ocupación desde el momento de su lanzamiento. A este respecto, esta Sala debe señalar que el trayecto en el que ILSA prevé una alta ocupación es en el tramo entre Madrid y Barcelona, tanto por el tráfico internacional como en cabotaje.

Sin embargo, entre Madrid/Zaragoza y Barcelona hay más de 30 servicios diarios por sentido, de forma que los 4 que ahora propone ILSA suponen menos del 7% de la capacidad. Además, ese corredor acumuló 8,15 millones de viajeros en 2017 por lo que resulta previsible que los servicios propuestos por ILSA alcancen una elevada demanda y, por tanto, de ocupación. De hecho, la ocupación prevista para los servicios de ILSA en ese trayecto es inferior, en los primeros ejercicios, a la que RENFE Viajeros alcanza y que es superior al 85%.

En cualquier caso, en la medida en que los pasajeros considerados por ILSA fueran viajeros en cabotaje, **reducir la ocupación prevista únicamente confirmaría el cumplimiento de los umbrales** del segmento internacional en el servicio comunicado. Por tanto, la modificación de este aspecto no haría sino confirmar las conclusiones alcanzadas anteriormente.

En tercer lugar, RENFE Viajeros señala que el plan de negocios de ILSA recoge, como se ha señalado anteriormente, unas tarifas reducidas para el trayecto internacional con origen en Madrid y Zaragoza. A juicio de esta Sala, este hecho penaliza el cumplimiento del criterio de importancia del segmento internacional en términos de ingresos. Sin embargo, unas **tarifas bajas para los trayectos más largos**, en los que el modo ferroviario resulta menos competitivo, **facilita la captación de demanda confirmando la vocación internacional del servicio**.

Sin perjuicio de lo anterior, las rebajas ofrecidas en los servicios internacionales no pueden dar lugar a que los viajeros puedan acceder a menores tarifas en el trayecto internacional que en el nacional, lo que desvirtuaría las conclusiones de la prueba de objetivo principal. Si bien en el plan de negocio los precios de los distintos trayectos son crecientes con la distancia y este efecto no se produce, la CNMC analizará la coherencia de la estructura de precios una vez lanzado el servicio para evitar situaciones como la señalada.

Finalmente, en relación con la alegación de RENFE Viajeros sobre el cumplimiento de los compromisos de ILSA en relación con las limitaciones a la

venta de billetes en cabotaje, esta Sala debe recordar la potestad sancionadora con que cuenta de conformidad con el artículo 107.2 y 109 de la Ley 38/2015.

b) Distancia cubierta por el nuevo servicio propuesto en Estados miembros diferentes y la localización de las paradas.

De acuerdo con la metodología de prueba de objetivo principal, un servicio se considerará internacional si el tramo internacional, medido en kilómetros, supone, al menos, el **20% de los kilómetros totales**, medido entre la estación origen y destino final

El nuevo servicio internacional propuesto por ILSA cubrirá la distancia entre Madrid y Montpellier, ciudades que están separadas por ferrocarril por 968,7 km, de los cuales 777,4 km transcurren en España (80,3% del total) y **191,3 km transcurren en Francia (19,7% del total)**.

Resumen de las alegaciones y consideraciones de la Sala de Supervisión Regulatoria

RENFE Viajeros señala que el servicio internacional propuesto por ILSA no alcanza el “exiguo ratio” fijado por la Resolución de 20 de septiembre de 2017, al suponer, el tramo internacional, un 19,7% de la distancia recorrida.

En relación con este aspecto, esta Sala debe señalar que, si bien la distancia recorrida en Francia no alcanza estrictamente el umbral del 20% establecido por la CNMC, lo cierto es que **la distancia que lo separa de su cumplimiento son 3 décimas, esto es, 2,5 km** sobre un recorrido total de 968,7 km.

En cualquier caso, como señalaba la Resolución de 20 de septiembre de 2017, establecer el carácter excluyente de este criterio no solo resulta contrario el RE 869/2014, sino que además resulta especialmente problemático, por los motivos que se exponían. Así, se hacía referencia a la situación geográfica de determinadas ciudades cercanas a la frontera que podrían justificar un tráfico ferroviario con una demanda internacional relevante, sin que pueda cumplirse el criterio de distancia mínima⁷.

c) Demanda potencial del nuevo servicio por parte de los viajeros.

⁷ En la Resolución de 20 de septiembre de 2017 se citaba el caso del trayecto entre Ámsterdam, Frankfurt y la ciudad fronteriza de Basilea, en Suiza. En caso de haberse exigido un tramo mínimo sustancial en un Estado miembro diferente por el regulador alemán, se hubiera impedido este servicio del que nadie duda de su atractivo y demanda potencial en su segmento internacional.

Como se ha señalado en el apartado a) anterior, otro de los aspectos esenciales del análisis de la prueba de objetivo principal es la demanda, tanto actual como potencial, para el tramo internacional del servicio propuesto por ILSA. Las hipótesis que justifican los parámetros de demanda incluidos en su plan de negocio son:

- i. Los estudios que ha encargado ILSA a la consultora INITIATIVE concluyen que existe un 8,5% de la población española mayor de 14 años que, aunque no usa los servicios ferroviarios, lo haría si tuvieran esa opción. Este hecho se traduce en una población de 3.337.000 individuos proclive al uso del ferrocarril. Para el caso de Francia, se destaca que 15.678.000 individuos no han usado el tren en el último año, pero lo harían si lo pudieran elegir, lo que supone alrededor del 30% de la población mayor de 14 años. De estos hechos, se concluye que existen muchos pasajeros potenciales para el transporte por ferrocarril tanto en España como en Francia.

Las acciones comerciales que pretende realizar ILSA, que se describen en el siguiente epígrafe, tienen como objetivo incrementar la demanda potencial de los servicios ferroviarios en esta ruta.

- ii. En 2016, el número de pasajeros entre las ciudades de Barcelona, Girona y Figueras y la zona Languedoc-Rosellón fue de **[CONFIDENCIAL]** y, entre Madrid y Zaragoza y esta región francesa fue de **[CONFIDENCIAL]**, lo que hace un total de **[CONFIDENCIAL]** viajeros en las diferentes rutas que cubren parte del trayecto que realizará el nuevo servicio internacional comunicado por ILSA.
- iii. El Observatorio hispano francés de Tráfico en los Pirineos⁸, actualizado en julio de 2016, muestra que tan sólo el 1% del tráfico entre la Península Ibérica y Francia se realiza por tren, mientras que el 6% se realiza en autocar y el 82% por carretera.
- iv. Finalmente, en 2014, con motivo de los nuevos servicios internacionales de alta velocidad entre España y Francia, se produjo un incremento superior al 150% en el número de pasajeros por ferrocarril entre ambos países.

En relación con la información anterior, es preciso señalar algunos aspectos que impiden, a juicio de esta Sala, tener en consideración la población de España y Francia que potencialmente podría utilizar el ferrocarril, como ILSA señala en el

⁸ [Suplemento al documento N°7 del Observatorio hispano francés de Tráfico en los Pirineos](#)

punto i) anterior, o el tráfico transfronterizo señalado por el Observatorio hispano francés. Ambos indicadores son excesivamente genéricos y no permiten llegar a conclusiones sobre la demanda potencial en la ruta de referencia. Es evidente que existe una importante demanda de transporte entre España y Francia y que un elevado porcentaje de la población utilizaría el transporte ferroviario si contaran con conexiones adecuadas. Sin embargo, estas apreciaciones, sin más información, no son suficientes para justificar la demanda potencial de un servicio ferroviario entre Madrid y Montpellier.

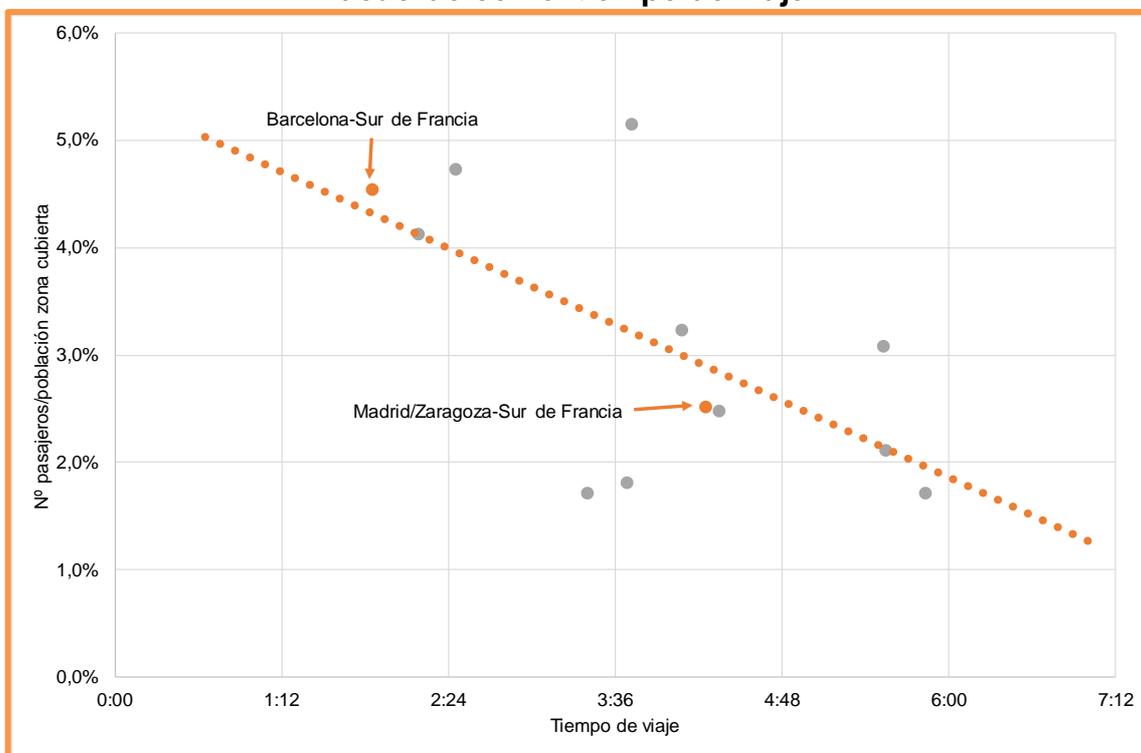
Igualmente, las consideraciones que realiza ILSA sobre la región del Languedoc-Rosellón también resultan excesivamente amplias, al considerar ciudades alejadas de las estaciones en las que el servicio ferroviario propuesto tendrá parada. Por el contrario, resulta más adecuado considerar exclusivamente los departamentos franceses de Pirineos Orientales, Aude y Hérault, a los que pertenecen Perpiñán, Narbona y Montpellier, respectivamente. **Estos 3 departamentos cuentan con una población de casi 2 millones de habitantes.**

Al objeto de determinar la demanda de transporte potencial, esta Sala considera más apropiado analizar el porcentaje de pasajeros previstos por ILSA, en relación con la población cubierta en origen y destino. Con el objetivo de contar con elementos de juicio, se ha comparado este porcentaje con el que alcanzan otros trayectos en España, considerando el tiempo del viaje, de los que se dispone información⁹.

Como se observa en el gráfico siguiente, las **previsiones de ILSA** sobre la demanda potencial de esta ruta **son consistentes con la intensidad de uso que se observa en España en trayectos con duraciones similares**. En esta comparativa se han incluido, como se señala en la nota al pie 9, algunos con perfil eminentemente turístico, como Madrid-Huelva o Cádiz, para tener en consideración las alegaciones de RENFE Viajeros en este sentido.

⁹ El análisis ha considerado las siguientes rutas, por su similitud en la población cubierta y el tiempo de viaje con los trayectos Madrid/Zaragoza-Sur de Francia y Barcelona-Sur de Francia: i) Madrid-Tarragona; ii) Madrid-Lleida; iii) Barcelona-Sevilla; iv) Madrid-Santander; v) Madrid-Cádiz; vi) Madrid-Santiago de Compostela; vii) Sevilla-Zaragoza; viii) Madrid-Huelva; ix) Madrid-Girona y; x) Barcelona-Málaga.

Gráfico 1. Comparativa de la población que utiliza el modo ferroviario de acuerdo con el tiempo de viaje



Por tanto, desde este punto de vista, las previsiones de ILSA resultan razonables.

Por otra parte, y dada la población anterior y su demanda potencial de transporte, es necesario señalar, como indica RENFE Viajeros en su escrito, que, si bien existen aeropuertos en el sur de Francia, como Marsella o Toulouse, **estos se sitúan lejos de las poblaciones que ILSA pretende cubrir**, incrementando el tiempo de trayecto total, lo que supone una desventaja para este modo de transporte.

A este respecto, la tabla siguiente muestra los tráficos de las conexiones aéreas entre Barcelona y Madrid con los aeropuertos franceses más cercanos a las estaciones donde parará el servicio internacional de ILSA.

Tabla 5. Pasajeros en las conexiones aéreas de los aeropuertos del sur de Francia

Ruta	Pasajeros en avión		
	2015	2016	2017
Barcelona - Marsella	74.135	79.428	78.476
Barcelona – Toulouse	26.102	24.948	25.782
Madrid - Marsella	181.404	199.578	188.237
Madrid - Toulouse	154.558	202.316	367.938

Fuente. Elaboración propia a partir de datos de AENA

Como se observa, las conexiones aéreas entre el sur de Francia y Barcelona presentan un tráfico muy reducido, mientras que este es más numeroso con Madrid. Sin embargo, la distancia de estos aeropuertos con Perpiñán, Narbona y Montpellier es elevada, por lo que cabe concluir que son las ciudades de Marsella y Toulouse las que generan este tráfico, sin que haya captación de las ciudades que ILSA pretende cubrir.

Una vez analizada la población cubierta por los servicios de ILSA, que como se ha visto, es elevada y, por tanto, contaría potencialmente con demanda de transporte, resulta también necesario **complementar el análisis anterior considerando el tráfico real del modo ferroviario** en esta zona a partir de los datos de RENFE Viajeros. Los servicios por ferrocarril entre España y Francia están operados por **Elipsos**, una *joint venture* perteneciente a RENFE y SNCF.

Como se observa en la tabla siguiente, Elipsos ofrece 4 rutas internacionales utilizando la red de alta velocidad, que transportaron, en 2017, casi 850.000 viajeros. Esta cifra, si bien supuso un incremento con respecto a 2016, todavía no ha alcanzado el tráfico de 2015, que superó los 875.000 pasajeros.

Tabla 6. Trayectos internacionales de Elipsos y su tráfico [CONFIDENCIAL]

A partir de esta información, es posible construir la matriz origen-destino de los pasajeros internacionales en las estaciones de Perpiñán/Narbona/Montpellier. Como se observa en la tabla siguiente, los viajeros internacionales ascendieron a **[CONFIDENCIAL]**, de los que prácticamente el 80% tuvieron origen o destino Barcelona, mientras que el 16% lo tuvieron en Girona o Figueres y solo el 7% en Madrid o Zaragoza.

Tabla 7. Matriz viajeros origen/destino servicios internacionales de RENFE [CONFIDENCIAL]

Las estimaciones de ILSA no cuentan con un grado de desagregación como el anterior y únicamente aportan información sobre las estaciones de Cataluña, si bien el servicio únicamente parará en Barcelona, y Zaragoza/Madrid igualmente de forma agregada. En la tabla siguiente se presentan las previsiones de evolución de viajeros, que han servido de base para realizar el plan de negocio presentado en el epígrafe a) anterior, junto con los datos de RENFE Viajeros correspondientes a 2017, al objeto de facilitar su valoración.

Tabla 8. Previsiones de viajeros con origen/destino internacional [CONFIDENCIAL]

En primer lugar, **no es previsible la captación por ILSA de tráfico en Girona o Figueres** con destino al sur de Francia y viceversa. A la vista de la distancia con las ciudades de Perpiñán, Narbona y Montpellier y la que las separa de Barcelona, resulta muy improbable que estos viajeros opten por el servicio ferroviario de ILSA, dado que el uso del transporte privado resultará más competitivo.

De esta forma, el tráfico que potencialmente puede captar el servicio comunicado se limita a las zonas de **Barcelona, Zaragoza y Madrid**.

En segundo lugar, ILSA basa las previsiones anteriores en los esfuerzos de ampliación del mercado sobre la base de mejoras de precios, frecuencias y horarios, así como en una intensa actividad de marketing, que se analizará en el siguiente epígrafe.

En la documentación aportada, RENFE Viajeros utiliza una hipótesis más conservadora, y prevé que únicamente el incremento en el número de frecuencias se traduzca en un aumento de la demanda, que estima en un crecimiento del **[CONFIDENCIAL]**% con respecto a los viajeros actuales. Por el contrario, esta empresa no contempla que el precio y resto de elementos tengan un impacto sobre el tráfico ferroviario.

Sin embargo, otros estudios demuestran que, ante reducciones del precio, la demanda de los servicios de transporte de viajeros por ferrocarril se incrementa. Así, por ejemplo, el estudio aportado por ILSA y realizado por RAIL Concept señala que la elasticidad de la demanda del modo ferroviario al precio es de -1,59 frente al -0,54 que señala RENFE.

En cualquier caso, para tomar en consideración los elementos anteriores se han supuesto dos escenarios, uno en el que la demanda se incrementa un 50% (ESC. 1) y, otro, en el que los elementos señalados por ILSA entran en juego, incrementando la demanda en un 100% (ESC. 2). Este segundo escenario es el señalado en el estudio de RAIL Concept aportado por ILSA.

Para calcular la demanda de los servicios de ILSA se han supuesto, igualmente, dos escenarios de captación de cuota de mercado (Bajo y Alto). En un escenario (Bajo), ILSA captaría la cuota de mercado en línea con su capacidad, esto es, un 33% entre Barcelona y Francia (4 de las 12 frecuencias) y un 66% entre Madrid y Francia (2 de las 3 frecuencias). El otro escenario (Alto) supone que ILSA captaría una mayor cuota de mercado dado su mejor servicio, en términos de tiempos de viaje, y menores precios. En este caso, ILSA captaría una cuota de mercado del 50% entre Barcelona y Francia (+17 puntos porcentuales) y del 80% entre Madrid y Francia (+14 puntos porcentuales).

Los resultados de este análisis se presentan a continuación:

**Tabla 9. Estimación demanda servicios internacionales ILSA
[CONFIDENCIAL]**

Los datos anteriores pretenden modelizar el impacto en la demanda efectiva observada que tendría la entrada de un nuevo operador. Adicionalmente, dado que la prueba de objetivo principal debe realizarse a medio plazo, es necesario considerar cómo evolucionará la demanda durante el periodo analizado. Para ello, se ha supuesto un **incremento del 3% anual**.

La tabla siguiente presenta la importancia del tráfico internacional, en viajeros e ingresos, del nuevo servicio internacional comunicado por ILSA.

Tabla 10. Porcentaje de ingresos y pasajeros del segmento internacional

	Viajeros				Ingresos			
	ESC 1		ESC 2		ESC 1		ESC 2	
	BAJO	ALTO	BAJO	ALTO	BAJO	ALTO	BAJO	ALTO
2019	31,3%	40,1%	36,0%	47,1%	22,9%	30,4%	26,8%	36,8%
2020	32,0%	40,8%	36,6%	47,9%	23,7%	31,3%	27,6%	37,7%
2021	26,0%	34,0%	30,2%	40,7%	18,5%	24,9%	21,8%	30,7%
2022	26,7%	34,8%	31,0%	41,6%	20,0%	26,8%	23,5%	32,8%
2023	23,2%	30,7%	27,1%	37,2%	18,8%	25,3%	22,1%	31,1%
2024	23,8%	31,4%	27,7%	37,9%	19,7%	26,5%	23,2%	32,5%

Como se observa en la tabla anterior, **en términos de viajeros** parece haber una demanda suficiente para cubrir el umbral del 30% señalado en la Resolución de 20 de septiembre de 2017 en prácticamente todos los escenarios, **[CONFIDENCIAL]**.

Por el contrario, las estimaciones anteriores muestran que **difícilmente se cumplirían los umbrales previstos en términos de ingresos**. Efectivamente, solo con las hipótesis más favorables para ILSA se alcanzaría, de forma consistente, que un 30% de los ingresos derivaran del trayecto internacional del servicio comunicado.

Sin embargo, en el epígrafe a), se ha señalado que las tarifas que pueden derivarse de los trayectos entre Madrid y Zaragoza con el sur de Francia resultaban muy reducidas en el plan de negocio comunicado. En esta situación, es necesario recordar las consideraciones realizadas en dicha Resolución sobre la valoración conjunta de los indicadores anteriores, así como la necesidad de que la prueba de objetivo principal tuviera en consideración el efecto positivo de la entrada de un nuevo operador en el mercado. Así las cosas, resultaría inconsistente con este enfoque considerar que el nuevo servicio propuesto por ILSA no cumple con los umbrales fijados porque las tarifas que se propone para el tramo internacional sean excesivamente reducidas.

A la vista de todas las consideraciones anteriores, esta Sala estima que:

- Las **regiones del sur de Francia** que ILSA pretende cubrir con el nuevo servicio internacional propuesto cuentan con **demanda potencial suficiente dada su población**, a pesar de que es improbable un traspaso modal desde el modo aéreo al ferroviario. Incluso comparando regiones de España con población inferior y motivación de uso del ferrocarril eminentemente turística, como señala RENFE Viajeros, como es el caso de las conexiones que propone ILSA, la demanda de transporte es elevada como lo demuestran los servicios nacionales de similares características entre Madrid y Cádiz o Huelva¹⁰.
- Las previsiones de demanda sobre la base del **uso actual del modo ferroviario** muestran que los umbrales fijados en la Resolución de 20 de septiembre de 2017 se cumplirán, en términos de pasajeros, en un rango amplio de escenarios, mientras que existe una importante incertidumbre en lo que a los ingresos se refiere. Sin embargo, las consideraciones realizadas en el epígrafe a) sobre lo reducido de las tarifas en la conexión entre Madrid y Zaragoza con el sur de Francia influyen en el resultado de este umbral, lo que no invalida las conclusiones anteriores.
- A este respecto, esta Sala considera que el incumplimiento del umbral de ingresos, si fuera debido a unos precios reducidos en el trayecto entre Madrid y Zaragoza, **no desvirtúa la vocación internacional del servicio propuesto por ILSA**.

Además, los compromisos aportados por ILSA encaminados a garantizar el cumplimiento de los umbrales de la Resolución de 20 de septiembre de 2017 y señalados en el **epígrafe a)**, solventan, en todo caso, las incertidumbres señaladas anteriormente.

Resumen de las alegaciones y consideraciones de la Sala de Supervisión Regulatoria

RENFE Viajeros alega, en primer lugar, que los datos de ILSA son erróneos, señalando, asimismo, la variabilidad y la escasa fiabilidad de las encuestas aportadas por este candidato. Una vez descalificada la información aportada por ILSA, esta empresa también señala que se elabora información adicional, “*de discutible procedencia*”, alcanzándose, en su opinión, “*una conclusión sorprendente*” como es que el servicio tiene como objetivo principal el transporte

¹⁰ Como se ha presentado en el Gráfico 1, el ratio de viajeros entre la población de estas localidades es similar al ratio estimado por ILSA para el servicio internacional que plantea. También el tiempo de viaje del modo ferroviario es similar, lo que permite la comparativa entre dichos trayectos.

internacional a pesar de que *“de los 4 escenarios que se plantea, en 3 de ellos no se cumplirían que los ingresos y viajeros superen el 30% para el período conjunto de 3 años (...).”*

RENFE Viajeros señala que no puede liberarse a ILSA del cumplimiento del umbral mínimo del 30% en términos de ingresos considerando insuficiente las consideraciones señaladas sobre la reducción de precios de los billetes con origen Madrid y Zaragoza.

Por todo lo anterior, RENFE Viajeros concluye que el informe sometido a audiencia no es imparcial, *“tomando partido por el solicitante, corrigiendo, sin habilitación para ello, el plan de negocio aportado”*.

En relación con las alegaciones anteriores, esta Sala ya ha justificado, en las alegaciones vertidas sobre el análisis del criterio a) anterior, que la Resolución de 20 de septiembre de 2017 establecía, explícitamente, que **el análisis del objetivo principal** de un nuevo servicio internacional **podía incorporar información tanto del candidato como de otras fuentes**, incluyendo las entidades afectadas, como RENFE Viajeros. En este sentido, RENFE Viajeros no puede cuestionar la procedencia de los datos utilizados porque son sus propios datos de demanda en los trayectos analizados.

Efectivamente, como se ha detallado, esta Sala no puede aceptar los datos aportados por ILSA en relación con la demanda potencial de este servicio. Sin embargo, para rebatir sus previsiones de forma objetiva, tanto el informe sometido a audiencia como la presente Resolución, han utilizado, conforme a la Resolución de 20 de septiembre de 2017, la información que ha considerado más apropiada: los datos reales con los que cuenta RENFE Viajeros.

En segundo lugar, RENFE Viajeros simplifica el análisis realizado en relación con la demanda potencial del nuevo servicio internacional propuesto por ILSA. Así, como se observa en el punto anterior, esta Sala ha examinado la demanda potencial de esta conexión a partir de la población de las áreas cubiertas, comparándola con la de otros trayectos de duración similar (ver Gráfico 1). Asimismo, a partir de los datos reales aportados por RENFE Viajeros de sus servicios internacionales y estimaciones de elasticidad de la demanda, se han construido 4 escenarios con, a su vez, 2 supuestos cada uno, sumando un total de 8 situaciones.

Del análisis de la demanda potencial en términos de viajeros, únicamente en **una de las 4 situaciones** contempladas no se cumpliría el umbral del 30% señalado por la Resolución de 20 de septiembre de 2017. Por su parte, como se ha señalado anteriormente, existe una elevada incertidumbre sobre el cumplimiento del umbral en términos de ingresos porque ILSA ha optado por fijar unas tarifas reducidas en los servicios internacionales con origen/destino Madrid-Zaragoza y el sur de Francia.

Al contrario de lo que señala RENFE Viajeros, esta Sala no *“ha abdicado de su necesaria imparcialidad”*, sino que ante **indicadores que no son concluyentes**, al tener su origen en estimaciones, ha debido **ponderar unos factores sobre otros a partir de criterios conocidos**. Para ello, como se ha explicado, ha optado por primar los resultados basados en número de viajeros sobre los de los ingresos. Y esto es así, en primer lugar, porque esta aproximación resulta coherente con lo establecido en el punto II.2.3 de la Resolución de 20 de septiembre de 2017, que señala que se considerará el *“impacto para los usuarios a corto y medio plazo”*.

En el epígrafe III.2 anterior, primer párrafo, esta Sala ha manifestado que, entre otros aspectos, las rebajas en precios que plantea ILSA para el nuevo servicio internacional propuesto es positivo para los usuarios. Este aspecto no ha sido controvertido, por lo que cabe concluir que RENFE Viajeros coincide con la percepción de esta Sala sobre que unos precios menores resultan en un beneficio para los consumidores, hecho que debe considerarse en la prueba de objetivo principal.

En segundo lugar, la propia Resolución de 20 de septiembre de 2017 ya resaltaba las limitaciones que suponía el umbral en términos de ingresos, al señalar que, si bien no era posible limitar el análisis cuantitativo al número de viajeros transportados, era *“también preciso reconocer que los ingresos derivados de la actividad nacional e internacional dependen de las tarifas fijadas que, a su vez, no dependen únicamente del candidato, sino que son consecuencia de la situación del mercado. Efectivamente, la entrada de un competidor puede reducir los precios de los servicios internacionales, reduciendo, por tanto, su proporción con respecto al tramo nacional, no sujeto a estas presiones. Así las cosas, la CNMC, en coherencia con el principio señalado en los puntos 1 y 3 del apartado II.2 de la presente Resolución, analizará caso a caso y de forma conjunta los criterios cuantitativos y cualitativos, de forma que podrán tomarse en consideración estas situaciones”*.

En definitiva, y al contrario de lo que señala RENFE Viajeros, la propia Resolución de 20 de septiembre de 2017 ya preveía que **el umbral en términos de ingresos pudiera no resultar tan significativo como el de viajeros**.

Finalmente, y ante la incertidumbre sobre qué escenario se materializará finalmente de los considerados, dado que dependerá de diversos factores, esta Sala ha considerado los compromisos señalados por ILSA en relación con las limitaciones a la venta de billetes nacionales. RENFE Viajeros obvia que estas limitaciones en la comercialización del tráfico de cabotaje asegurarán el cumplimiento de los umbrales fijados en la Resolución de 20 de septiembre de 2017.

d) Estrategia de comercialización del nuevo servicio internacional.

La Resolución de 20 de septiembre de 2017 señalaba que, a la hora de establecer la vocación internacional se consideraría *“la estrategia de comercialización y marketing prevista por el candidato, examinando los canales de venta, la presencia comercial tanto en España como en el Estado miembro de destino, los mensajes publicitarios, los horarios de los servicios en paradas españolas e internacionales, las condiciones económicas, etc.”*

De acuerdo con la información presentada, ILSA prevé una importante inversión publicitaria encaminada a dar a conocer la marca y el nuevo servicio ferroviario. Por otra parte, pretende implantar una estrategia fundamentalmente digital de venta y gestión de los billetes, así como de comunicación directa con los clientes del servicio. ILSA sostiene que esto supondrá una mayor facilidad para la adquisición de billetes para los clientes internacionales. Adicionalmente, pretende aumentar la antelación con que se podrán adquirir los billetes, limitada en la actualidad a tres meses, llegando hasta **[CONFIDENCIAL]**, lo que permitiría mayor capacidad de planificación para los clientes, así como asegurarse el servicio en fechas de alta demanda, como en periodos vacacionales, como ocurre en otros medios de transporte.

Esta Sala considera que **ILSA no ha concretado los mensajes publicitarios** que pretende implementar ni si éstos se centrarán en España o también en Francia. A este respecto, se considera que, si bien es pronto para que ILSA haya construido un mensaje publicitario claro al respecto, debería considerar limitaciones en sus espacios de comunicación **sobre el servicio nacional**, concentrando su estrategia en la comercialización del servicio internacional. De otra forma, los consumidores finales no conocerán los servicios internacionales de esta empresa, haciendo difícil el cumplimiento de los umbrales fijados sobre el porcentaje mínimo de viajeros e ingresos derivados de los trayectos internacionales.

Por otra parte, resulta consistente con la estrategia observada en otros operadores entrantes, así como con las barreras a la entrada que supone constituir una red de distribución física, que ILSA centre su estrategia de venta en el canal *on line*. De hecho, los estudios aportados por esta empresa señalan que este medio es el más utilizado para la compra de billetes y otros servicios turísticos.

Finalmente, en relación con los horarios de los servicios, esta Sala considera que las paradas tanto en origen como en destino resultan más adecuadas para el tráfico internacional que para competir en el segmento del cabotaje. Así, dado el perfil de los viajeros en el corredor Madrid-Barcelona-Frontera francesa, con un importante sesgo hacia el público de negocios, los horarios de salida de Barcelona en dirección a Madrid (9.40 y 18.10) no resultan muy competitivos. Por el contrario, los relativos al trayecto en dirección Madrid-Barcelona resultan más apropiados para las necesidades de este tipo de viajeros (7.45 y 15.30). Sin

embargo, la salida en esa franja es necesaria para poder completar los dos servicios diarios previsto por ILSA. De hecho, la primera frecuencia desde Montpellier también tiene salida a las 7 de la mañana.

En definitiva, la estrategia de comercialización presentada por ILSA es compatible con la vocación internacional del servicio. Sin embargo, cabría solicitar a esta empresa ferroviaria una **presencia máxima de los servicios internacionales** que coadyuve a alcanzar los umbrales máximos mínimos establecidos de viajeros internacionales.

Resumen de las alegaciones y consideraciones de la Sala de Supervisión Regulatoria

RENFE Viajeros alega de nuevo, en relación con el análisis de este criterio, que la conclusión adoptada estaría tomada de antemano, siendo la redacción de los compromisos poco clara y sin concretar.

A este respecto, esta Sala no puede aceptar que el análisis realizado, por no ser conforme a lo opinado por RENFE Viajeros, induzca a *“sospechar que la decisión está tomada previamente y que posteriormente se allanan argumentos, de todo tipo y en ocasiones con poca fortuna, para justificar dicha decisión”*. En primer lugar, RENFE Viajeros no ha valorado ningún aspecto de los señalados por ILSA y analizados por esta Sala, como el impacto sobre el tráfico internacional de una campaña publicitaria de creación de marca.

Igualmente, RENFE Viajeros obvia las estrategias de comercialización descritas por ILSA, como la antelación de venta de billetes, o la apuesta por el canal de venta *on line*. El operador histórico, con su tamaño, ha delegado cualquier acción comercial en Francia a su socio en ese país, SNCF. ILSA, a pesar de la incertidumbre sobre si finalmente será capaz de lanzar el servicio, ha previsto canales de venta alternativos para alcanzar dicho mercado.

No es proporcionado solicitar a ILSA, como, de hecho, la propia RENFE Viajeros parece reconocer, al señalar en su escrito la diferencia entre el suministro de esta información y el momento de la explotación comercial, que concrete los mensajes publicitarios que pretende lanzar tanto por el momento previsto de su lanzamiento como por la incertidumbre que enfrenta.

En cualquier caso, esta Sala considera necesario clarificar que dichos mensajes publicitarios deben facilitar el cumplimiento de los umbrales fijados por la Resolución de 20 de septiembre de 2017, lo que será imposible si éstos se centran en el tramo nacional. En ese caso, los clientes potenciales de ILSA podrían llegar a la conclusión de que es un operador de transporte nacional, requiriendo de la entrada en funcionamiento de las limitaciones a la venta de billetes en cabotaje y, en caso de incumplimiento, la aplicación de la potestad sancionadora de la CNMC en este aspecto.

e) Naturaleza del material rodante que se vaya a utilizar en el nuevo servicio.

Según lo notificado por ILSA, el material rodante con el que pretende realizar el servicio internacional propuesto son 3 trenes de la serie 100 de ALSTOM que actualmente ofrece la sociedad Renfe Alquiler de Material Rodante, S.P.E. (en adelante, RENFE Alquiler) y que, de acuerdo con la documentación aportada, fueron solicitados por ILSA el 8 de febrero de 2017.

RENFE Viajeros señala que estos trenes, con independencia de su disponibilidad, *“no están homologados para circular por la red francesa ni son aptos técnicamente para ello”*.

En relación con este aspecto, cabe señalar que la DTSP se encuentra actualmente instruyendo un procedimiento al respecto, siendo necesario para su resolución que se concluya la prueba de objetivo principal solicitada por RENFE Viajeros. Efectivamente, perdería su objeto analizar el derecho de acceso al material señalado propiedad de RENFE Alquiler, de conformidad con la Disposición Adicional Decimosexta de la Ley 38/2015, si la CNMC concluyera que el servicio comunicado no tiene el objetivo principal de transportar viajeros internacionales.

Así las cosas, y para evitar un razonamiento circular que impidiera la resolución de ambos procedimientos, esta Sala considerará, de forma provisional y sin perjuicio de las conclusiones que finamente se alcancen en el procedimiento al respecto, que el material rodante señalado por ILSA podría modificarse para circular por Francia, al igual que la propia RENFE hizo en los 10 trenes que reconoce haber transformado. No es objeto de la CNMC, como se ha señalado en el apartado III.1, analizar la rentabilidad del proyecto y, por tanto, si los costes de transformación serían elevados o no, elemento señalado por RENFE Viajeros que forma parte de la libertad de empresa de ILSA.

Resumen de las alegaciones y consideraciones de la Sala de Supervisión Regulatoria

RENFE Viajeros alega que el plan de negocio de ILSA no solventa la cuestión del material rodante dado que, a su juicio, *“no es de recibo dar por hecha la remota posibilidad de que ILSA utilice el material que ahora está siendo operado por Renfe Viajeros en tráficos nacionales, presuponiendo sin base alguna que va a quedar disponible, a pesar de que todo indica lo contrario, y sin atender a que dichos vehículos no son aptos para circular por Francia”*.

Prosigue RENFE Viajeros señalando que esta Sala no ha atendido al coste de la transformación y el lapso temporal para ello, incluyendo las homologaciones y resto de autorizaciones necesarias. Por todo ello, y ante la falta de alternativas presentes en el plan de negocio para el material rodante, esta empresa considera

que debería concluirse que ILSA no cuenta con material rodante para prestar el servicio que ha comunicado.

En primer lugar, esta Sala considera necesario recordar que **el propietario de los trenes que solicita ILSA no es RENFE Viajeros, sino RENFE Alquiler**, empresa sobre la que pesan determinadas obligaciones en virtud de la disposición adicional decimosexta de la Ley 38/2015.

En segundo lugar, la prueba de objetivo principal no es el procedimiento adecuado para el análisis de los elementos que envuelven el alquiler por parte de ILSA de los trenes propiedad de RENFE Alquiler. Sin embargo, del escrito aportado por RENFE Viajeros se deduce que **las modificaciones que requieren los trenes que propone utilizar ILSA para su servicio internacional se pueden realizar**. Cuestión diferente es el plazo y los costes que se requieren para ello que, en su caso, debería ser cuestión de análisis por parte del propietario de dicho material (RENFE Alquiler) y del potencial arrendatario (ILSA), no jugando RENFE Viajeros papel alguno en dicho contexto.

Finalmente, sin perjuicio de lo anterior, el enfoque adoptado por esta Sala resulta conservador dado que no tendría un efecto práctico en el mercado. Efectivamente, si ILSA finalmente no accede al material rodante que ha solicitado a RENFE Alquiler, por alguno de los motivos que señala RENFE Viajeros, el resultado sería equivalente a considerar, en el marco del presente procedimiento, que dicho material rodante no está disponible, dado que en ambos casos esta empresa ferroviaria no podría prestar el servicio internacional comunicado.

Sin embargo, dada la regulación que se aplica sobre RENFE Alquiler, resulta más apropiado, en términos procesales, dirimir las cuestiones que plantea RENFE Viajeros en el marco del procedimiento concreto señalado.

f) Existencia de servicios internacionales con características similares.

Actualmente se prestan entre España y Francia los siguientes servicios internacionales:

Tabla 11. Servicios internacionales entre España y Francia

Origen	Destino	Frecuencia	Horario desde origen	Horario desde salida	Duración
Madrid	Marsella	1	13:25	08:01	7:44
Barcelona	París	2/4	09:25/13:20	10:07/14:07	6:27
Barcelona	Lyon	1	08:25	14:24	4:55
Barcelona	Toulouse	1		19:40	3:14

Fuente. Elaboración propia a partir de la web de Renfe.

Como se observa en la tabla anterior, cabe destacar que el trayecto entre Madrid y Marsella realiza paradas en Zaragoza, Tarragona, Barcelona, Girona, Figueres, Perpiñán, Narbonne, Béziers, Montpellier, Nimes, Avignon, Aix-en-Provence y Marsella. Por lo tanto, actualmente **existe un servicio muy similar al que pretende realizar ILSA** entre Madrid y Montpellier. Así las cosas, en el momento de su lanzamiento, RENFE Viajeros debió considerar que existía una demanda internacional suficiente para el servicio dado que, de otra forma, hubiera optado por realizar únicamente el trayecto nacional ya que, al contrario que ILSA, puede operarlo de acuerdo con el marco legal vigente.

Resumen de las alegaciones y consideraciones de la Sala de Supervisión Regulatoria

RENFE Viajeros alega, en relación con este criterio, que únicamente *“constata una obviedad, la existencia de un servicio similar prestado por Renfe Viajeros. Nada aporta, por tanto, el informe, útil al respecto”*.

Esta Sala no puede más que discrepar de esta alegación de RENFE Viajeros dado que, además de constatar que efectivamente existen servicios similares cubriendo el trayecto ahora notificado por ILSA, se afirmaba que existía una demanda potencial suficiente que justificó su lanzamiento y mantenimiento hasta la fecha.

Por tanto, concluir que existe una demanda potencial internacional que ha llevado a RENFE Viajeros a lanzar un servicio similar al de ILSA que se ha estado prestando desde 2013 resulta muy relevante para llegar a conclusiones sobre su objetivo principal. En este sentido resulta sorprendente que, al contrario de los argumentos sostenidos por RENFE Viajeros en su solicitud de prueba de objetivo principal, no considere que su servicio resulta indicativo de la existencia de una demanda en el trayecto que, de forma similar, pretende prestar ILSA.

IV. CONCLUSIONES

De acuerdo con el análisis anterior, esta Sala concluye que:

- 1) El nuevo servicio internacional propuesto por ILSA resulta **beneficioso para los usuarios finales**, dado que mejorará las frecuencias actuales entre España y Francia, y reducirá, de acuerdo con la información aportada, los tiempos y precios del trayecto.
- 2) El objetivo principal del servicio comunicado por ILSA **es el transporte internacional de viajeros**. El análisis realizado indica que, en base a supuestos razonables sobre la evolución de la demanda y de la cuota de mercado, es previsible que se cumplan los umbrales fijados en la Resolución de 20 de septiembre de 2017.

- 3) A pesar de la falta de concreción que corresponde al estado inicial del proyecto empresarial, las condiciones previstas de comercialización y la estrategia de marketing indican una **vocación internacional del servicio**.

No obstante, se hace notar la necesidad de que la empresa ferroviaria establezca una presencia máxima de los servicios internacionales en su **estrategia comercial**, que coadyuve a alcanzar los umbrales mínimos establecidos de viajeros internacionales.

- 4) Finalmente, y en aras de asegurar el cumplimiento de la importancia del segmento internacional en el servicio propuesto, esta Sala ha tomado en consideración que **ILSA se ha comprometido a**:
- Facilitar información periódica a la CNMC detallando las matrices de origen y destino, así como los ingresos derivados.
 - Restringir informáticamente la venta de asientos nacionales para cumplir con los umbrales fijados en la Resolución de 20 de septiembre de 2017.

Finalmente, de acuerdo con el epígrafe II.2 de la Resolución de 20 de septiembre de 2017, las conclusiones alcanzadas de acuerdo con el análisis anterior tendrán una **validez de 3 años**, sin perjuicio de la capacidad sancionadora de la CNMC en caso de incumplimiento de lo establecido por ILSA de conformidad con el artículo 107.2 de la Ley 38/2015.

Por todo cuanto antecede, la Sala de Supervisión Regulatoria de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia,

RESUELVE

PRIMERO.- Declarar, de acuerdo con el plan de negocio aportado, que el objetivo principal del servicio comunicado por Intermodalidad del Levante, S.A. el 25 de septiembre de 2017 entre Madrid y Montpellier es el transporte internacional de viajeros.

SEGUNDO.- Intermodalidad del Levante, S.A. deberá observar las garantías en relación con la prestación del nuevo servicio internacional señaladas en el punto 4) del epígrafe IV de la presente Resolución.

La presente Resolución agota la vía administrativa, no siendo susceptible de recurso de reposición, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 36.2 de la Ley 3/2013, de 4 de junio. Puede ser recurrida, no obstante, ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional en el plazo de dos meses,

de conformidad con lo establecido en la disposición adicional cuarta, 5, de la Ley 29/1998, de 13 de julio.