

**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 (2021)**

INF/DTSP/011/21

SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA**Presidente**

D. Ángel Torres Torres

Consejeros

D. Mariano Bacigalupo Saggese

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xabier Ormaetxea Garai

D^a. Pilar Sánchez Núñez**Secretaria**D^a. María Angeles Rodríguez Paraja

En Madrid, a 1 de julio de 2021.

En el ejercicio de las competencias que le atribuye el artículo 11.5 de la Ley 3/2013 de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, la Sala de Supervisión Regulatoria acuerda emitir el siguiente informe relativo a la consulta a los representantes de los usuarios del transporte ferroviario.

I. HABILITACIÓN COMPETENCIAL

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

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

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

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

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

En virtud de estos mandatos, la Dirección de Transportes y del Sector Postal (en adelante DTSP) de la CNMC ha realizado en el primer semestre de 2021 el ejercicio de consulta a los representantes de los usuarios de los servicios de transporte ferroviario de mercancías y viajeros mediante el envío de diversos cuestionarios cuyas respuestas se reflejan en el presente informe.

II. METODOLOGÍA

La forma de proceder para llevar a cabo este ejercicio ha sido esencialmente la misma que la aplicada en la elaboración de los informes que dieron lugar a sendos acuerdos de la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC de 19 de diciembre de 2017 ([INF/DTSP/131/17](#)) y de 17 de julio de 2019 ([INF/DTSP/007/19](#)). Se ha respetado el procedimiento y el contenido de las preguntas con el fin de poder comparar resultados y conseguir consistencia en las conclusiones que se deriven de ellos.

Además de lo citado anteriormente, se hace necesario contextualizar los resultados obtenidos ante las circunstancias imperantes en 2020 derivadas del desencadenamiento de la pandemia por COVID-19. Desde la aprobación del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, las medidas adoptadas por las autoridades para contener la propagación del virus han reducido la movilidad a los mínimos indispensables, siendo sus efectos sobre el transporte de viajeros, cuando menos, notables. Aunque sobre el papel el transporte de mercancías no se vio afectado por las restricciones normativas, la reducción de la actividad económica también se tradujo en una reducción de la demanda de este tipo de servicios.

De esta manera y teniendo en cuenta los condicionantes mencionados, en este informe se presenta la opinión de los representantes de los usuarios de los servicios de transporte ferroviario tanto de mercancías como de viajeros en la red ferroviaria de interés general (RFIG).

Los representantes de los usuarios consultados han sido divididos en dos grupos atendiendo a la naturaleza del transporte realizado y a si son usuarios de las infraestructuras y/o de los servicios de transportes prestados en ellas¹:

1. *Usuarios de las infraestructuras ferroviarias*, que son:

- Las empresas ferroviarias de transporte de viajeros.

¹ El listado completo de las entidades consultadas y que respondieron puede verse en el Anexo I.

- Las empresas ferroviarias de transporte de mercancías.
2. *Representantes de los usuarios de los servicios de transporte ferroviario*, quienes se ven afectados tanto por el estado y explotación de las infraestructuras como por la prestación de los servicios de transporte, y que son:
- Asociaciones de consumidores y usuarios, en el caso del transporte de viajeros.
 - Empresas de los sectores de la logística, cargadores, transportistas y fabricantes y distribuidores, en el caso de transporte de mercancías.

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

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

En los cuestionarios se realizan preguntas tanto cuantitativas como cualitativas. En el primer tipo, se trata de recoger la información de manera que sea objetivable y comparable, por lo que se emplea una escala numérica de 1 a 5, siendo 1 muy insatisfecho/a y 5 muy satisfecho/a. La perspectiva cualitativa se capta por medio de preguntas abiertas, dejando margen a que las empresas y asociaciones complementen sus respuestas numéricas con comentarios de opinión.

Cabe destacar la positiva acogida que ha tenido la consulta realizada y que se traduce en el alto porcentaje de participación: del total de las 42 empresas y/o

asociaciones contactadas contestaron 37, esto es, un índice de respuestas del 88% frente al 56% del año 2019².

En la siguiente tabla puede observarse la distribución de la participación en función de los grupos identificados:

Tabla 1. Resumen de las respuestas obtenidas

Cuestionarios	Enviados	Recibidos	% respuestas
Empresas/asociaciones de Mercancías	13	13	100%
Usuarios Mercancías	21	16	76%
Empresas Viajeros	1	1	100%
Usuarios de Viajeros	7	7	100%
Total	42	37	88%

Fuente: Elaboración propia con datos de CNMC

III. TRANSPORTE DE MERCANCÍAS POR FERROCARRIL

III.1. Empresas ferroviarias

La consulta realizada a las empresas ferroviarias de mercancías constó de 48 preguntas sobre:

1. Aspectos generales del sector.
2. Acceso a material rodante.
3. Acceso a la red ferroviaria.
4. Acceso a las instalaciones de servicio de ADIF.
5. Acceso a las instalaciones de servicio privadas.
6. Acceso a las instalaciones de servicio portuarias.
7. Relaciones con la Administración.
8. Opiniones u observaciones.

De las 13 empresas y asociaciones consultadas, se han recibido 13 respuestas, lo que supone una tasa de respuesta del 100%.

² Nótese sin embargo que las respuestas individuales recibidas son en mayor número pues varias asociaciones hicieron llegar a la CNMC encuestas individuales de varios de sus asociados. Esto explica, *pro memoria*, la diferencia entre el índice de respuesta que se dio en el informe de 2019 (62%) y el que se da ahora para aquella consulta (56%). Entonces se computaron respuestas individuales en el total de las respuestas recibidas en lugar de calcular estas ratios según el número de asociaciones que contestaron. Con esta aclaración, se unifica el modo de cálculo del índice de respuestas.

Las valoraciones medias de los distintos bloques se incluyen en la tabla siguiente³.

Tabla 2. Valoraciones medias⁴ expuestas por las empresas ferroviarias.

	2017	2019	2021
Aspectos generales	1,9	1,9	2,3
Acceso a material rodante	1,8	2,0	2,2
Acceso a la red ferroviaria	2,9	3,0	3,0
Acceso a las instalaciones de servicio de ADIF	2,3	2,5	2,4
Acceso a las instalaciones de servicio privadas	2,9	2,8	3,0
Acceso a las instalaciones de servicio portuarias	2,3	2,5	2,9
Relaciones con la Administración	2,2	2,2	2,5
Media global	2,3	2,5	2,6

Fuente: Elaboración propia con datos de CNMC

Si bien puede observarse que las valoraciones medias en cada uno de los bloques mejoran generalmente con respecto de encuestas anteriores, llegando alguna de ellas al nivel de aceptable (3), la valoración media global se sitúa en 2,6 puntos. Ello podría reflejar una insatisfacción general con la situación del sector por parte de las empresas de transporte de mercancías que no tiende a mejorar significativamente en el tiempo a tenor de los comentarios recibidos.

La entrada en servicio de nuevas empresas ferroviarias no altera el sentir general, tan es así que el 62% de los operadores se considera insatisfecho con la competitividad actual del ferrocarril. Las empresas alternativas manifiestan que prácticamente circunscriben su operación a la actividad intermodal en el ámbito nacional ya que las dificultades de acceso a material rodante homologado, entre otros problemas, limitan su acceso a los corredores internacionales. El 77% de las empresas ferroviarias manifestaría la dificultad de acceso a los mercados internacionales.

Gráfico 1. Valoraciones de los aspectos generales del sector

Aspectos Generales	Insatisfecho (o muy)	Aceptable	Satisfecho (o muy)
Competitividad del ferrocarril	62%	23%	15%
Facilidad de acceso al mercado internacional	77%	8%	15%
Adecuación de los corredores de mercancías actuales	46%	38%	15%

Fuente: Elaboración propia con datos de CNMC

El sector sigue considerándose lastrado por la gran cantidad de barreras existentes, regulatorias, fiscales y técnicas, que en un posible entorno de crecimiento siempre parecen favorecer el desarrollo del transporte por carretera

³ Las puntuaciones promedio para cada una de las preguntas se recogen en su totalidad en el Anexo de este documento.

⁴ La escala numérica oscila entre 1 "muy insatisfecho/a" y 5 "muy satisfecho/a".

frente al ferrocarril. Destaca con respecto a encuestas anteriores el problema de retención del personal (maquinistas) que se ha visto agravado con la captación de este personal por parte de los nuevos operadores entrantes en el sector de transporte de viajeros.

La percepción es pues pesimista, apuntando la necesidad de políticas públicas que apuesten verdaderamente por el desarrollo del sector y que tengan en cuenta sus reivindicaciones y necesidades reales. Sigue existiendo la sensación de que el desarrollo del ferrocarril únicamente se enfoca al sector de viajeros. El impulso de un sistema global de transporte más limpio y ecológico se percibe como una oportunidad de crecimiento para el sector, pero como ya se apuntó en el Informe anual del sector ferroviario 2019 ([INF/DTSP/009/20](#)), en la actualidad el único efecto experimentado por las empresas ferroviarias es el descenso de ciertos tráficos relacionados con el cierre de centrales térmicas.

Las empresas ferroviarias también parecen hacer cierta autocrítica ya que, en su opinión, deberían ser capaces de añadir un mayor valor añadido dentro de la cadena logística, prestando nuevos servicios que permitan atender las necesidades completas de sus clientes a través de ofertas integrales y no limitarse al mero aporte de tracción.

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

- 1) Acceso al material rodante.** Sigue siendo el aspecto con peor valoración por parte de las empresas del sector. Los 2,2 puntos sobre 5 reflejan la insatisfacción general con las condiciones de acceso y costes asociados al material rodante, repitiéndose las menciones a los problemas estructurales ya apuntados en las encuestas de 2017 y 2019, especialmente agravados en el caso de las locomotoras.

La falta de estandarización dentro de la red ferroviaria española a la que hay que añadir la falta de estandarización con la red europea, hace que la adquisición de locomotoras sea muy costosa para los operadores. Lo reducido del tamaño del mercado de transporte de mercancías por ferrocarril en España parece también restar atractivo para los fabricantes y genera estrecheces en el mercado de alquiler de material rodante. Todo ello trae consigo que el acceso al parque de locomotoras sea muy limitado.

La adquisición en propiedad de locomotoras se antoja muy difícil para la mayor parte de las empresas⁵ y, en opinión de éstas, sólo un plan de ayudas públicas podría incentivar ese tipo de inversiones difíciles de amortizar en el tiempo. La insuficiente tenencia de locomotoras en propiedad hace que la mayor parte de las empresas sea excesivamente dependiente del mercado de alquiler donde, en esencia, participan RENFE Alquiler y Alpha Trains. En general se considera que no se están poniendo nuevos equipos en el mercado que faciliten el crecimiento del sector.

El acceso al parque de vagones es el único aspecto aceptable para la mayor parte de las empresas con una valoración de 3,2 puntos sobre 5, abstracción hecha la insatisfacción generalizada por su carestía. Con todo, la aparición de nuevos agentes está permitiendo la entrada de vagones nuevos, más fiables y con menores costes de mantenimiento, si bien a un ritmo inferior a lo deseable. Ello mantiene la dependencia del material de Renfe Alquiler, que, en opinión de las empresas, es antiguo y de baja fiabilidad. Alguna empresa apunta la necesidad de disponer de vagones con anchos intercambiables y porta-camiones.

Si el acceso al material rodante es considerado como crítico por parte de las empresas alternativas, aún lo es más el mantenimiento del mismo. La falta de armonización de requisitos a nivel europeo y la inexistencia de competencia incrementan los precios y reduce la transparencia en aspectos relevantes relacionados con la prestación de los servicios (plazos, control de calidad, ...).

En el caso del mantenimiento de vagones, si bien la situación es mejor, se cita como factor negativo la ubicación de los talleres, ya que no se sitúan en lugares estratégicos sino en lugares periféricos. Esta circunstancia, si bien no supone un problema para grandes mantenimientos en los que los vagones están mucho tiempo parados, si lo es para mantenimientos menores.

Consideran que la reciente intervención por parte del Regulador en la implementación del Reglamento de Ejecución (UE) 2017/2177 de la Comisión de 22 de noviembre de 2017 relativo al acceso a las instalaciones de servicio mejorará las condiciones de acceso a los talleres de mantenimiento.

⁵ Las especiales características técnicas de la red española y su incompatibilidad con la red europea hacen que no exista un stock para la compra de locomotoras y éstas deban diseñarse en exclusiva para el mercado español. Eso eleva sus costes de diseño y fabricación que además deben repercutirse a una serie pequeña de locomotoras. Su precio en última instancia resulta elevado y hace que sean costosas de amortizar. La fabricación de lotes mínimos de locomotoras que fueran aceptables tanto para fabricantes como para operadores pasaría por unificar los pedidos de distintos operadores lo cual, en opinión de estos, se antoja difícil dada la situación pesimista del sector.

Gráfico 2. Valoraciones del acceso al material rodante

Acceso al material rodante	Insatisfecho (o muy)	Aceptable	Satisfecho (o muy)
Coste de Locomotoras	77%	23%	0%
Coste de Vagones	75%	17%	8%
Coste de Mantenimiento	83%	17%	0%
Facilidad de adquisición de Locomotoras	62%	31%	8%
Facilidad de adquisición de vagones	23%	38%	38%
Facilidad de acceso a mantenimiento	69%	23%	8%

Fuente: Elaboración propia con datos de CNMC

2) Acceso a la red ferroviaria. Las condiciones de acceso a la red ferroviaria siguen siendo uno de los aspectos mejor valorados por las empresas ferroviarias, junto con el acceso a las instalaciones de servicio privadas y portuarias, en donde se alcanza la frontera del aceptable con un 3 sobre 5 puntos.

El contenido de la Declaración sobre la Red alcanza una puntuación de 3,2 sobre 5, mejorando el registro de 2019. Sin embargo, y a pesar de las mejoras introducidas por el gestor en respuesta al ejercicio de supervisión regulatoria, las empresas ferroviarias consideran que los avances siguen siendo limitados en ciertos aspectos como sería su alcance temporal lo que desincentiva la demanda inversora de los operadores. También se cita la necesidad de que la Declaración sobre la Red tenga un carácter contractual dado que en ocasiones se citan servicios que no se cumplen y no existen responsabilidades por los incumplimientos.

Las empresas ferroviarias manifiestan su satisfacción con la competencia del gestor de la infraestructura en cuanto a los procedimientos, plazos y personal encargado de la asignación de capacidad (un 62% se muestra satisfecho o muy satisfecho). También es notorio el aprecio que se hace respecto de la gestión del tráfico y la asignación de franjas horarias alcanzando puntuaciones de 3,2 y 3,4 respectivamente, pero también se apunta hacia la necesidad de reducir el exceso de burocracia relacionada. Uno de los operadores expresa la falta de capacidad para la obtención de surcos horarios en líneas con bajo nivel de tráfico.

Los costes de acceso a la red son el aspecto más negativo para las empresas ferroviarias con una puntuación de 2,1 sobre 5. Aunque en opinión de alguno de los operadores es posible que los costes de acceso a la red (cánones) no soporten el coste de la infraestructura, existe coincidencia en considerar que los costes son elevados (73%) en comparación con los costes asumidos por la carretera. Se apunta especialmente a los costes de los corredores mediterráneo y transfronterizo.

Como ya se hiciera en 2019, se vuelve a apuntar hacia la Administración señalando la necesidad de desarrollar mecanismos de compensación que

aseguren la viabilidad y sostenibilidad del transporte ferroviario de mercancías, tal y como ocurre en otros países europeos. De lo contrario se abocaría al sector a la irrelevancia. Algún operador también plantea su preocupación por un futuro aumento de costes como consecuencia de inversiones, costes de explotación y mantenimiento de la infraestructura dirigidas únicamente al transporte ferroviario de viajeros y que deban ser asumidas también por el sector por el mero hecho de compartir la red.

El otro aspecto con peor valoración por parte de los operadores es el de las restricciones de capacidad, con 2,5 puntos sobre 5, siendo la menor puntuación alcanzada en las tres encuestas realizadas. Entre los motivos para tan baja puntuación se citan los continuos cortes en la red debidos, entre otras causas, a la fijación y publicación de bandas de mantenimiento que usualmente no se utilizan, pero restringen la adjudicación de capacidad, o a la ejecución de obras y trabajos en línea que no son comunicados o son comunicados sin la suficiente antelación y que provocan incremento de tiempos de viaje (cuando no suspensiones de servicios).

Se apunta la necesidad de mejorar los canales de comunicación con el gestor de infraestructuras para que las empresas sean informadas de aquellas acciones que les puedan afectar y se las tenga en cuenta en la toma de decisiones. Por ejemplo, en el caso de los planes de ejecución de obras e infraestructuras, debería tenerse en consideración las características del tráfico ferroviario de mercancías que atiende, en gran medida, las necesidades logísticas de un sector industrial condicionado por la continuidad de los procesos productivos.

La situación general de la infraestructura de la RFIG convencional sigue valorándose como “deficiente”, considerándose necesarias inversiones importantes de mejora en aspectos como la electrificación, renovaciones que aumenten la fiabilidad de las líneas, mejoras que permitan la circulación de trenes de mayor longitud y carga, así como mejores accesos a terminales.

En cuanto al acceso a la red internacional por Francia desde la red de ancho ibérico⁶, la valoración sigue siendo “deficiente”, ya que los sistemas de cambios actuales pueden tensionar los ejes al tiempo que resultan muy costosos (una media de 850€ por tren). En cuanto a la conexión desde la red de ancho internacional⁷ se considera que el nivel actual de los peajes en la conexión transfronteriza perjudica de forma importante la competitividad del transporte internacional de mercancías. Se ha

⁶ A través de Hendaya y Cerbere.

⁷ UIC, línea Figueres-Perpiñán Perthus.

solicitado anular el canon de uso de la infraestructura de la Línea Figueres-Perpiñán Perthus hasta el fin de 2022, estableciendo un programa de recuperación progresiva de su importe a medida que se desarrollen nuevos tráficos y sin superar el peaje del resto del Corredor Mediterráneo y la red convencional española, a la que está directamente conectada y de la que depende.

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

Acceso a la red ferroviaria (RFG)	Insatisfecho (o muy)	Aceptable	Satisfecho (o muy)
Declaración sobre la Red	31%	38%	31%
Costes de acceso	73%	18%	9%
Gestión de tráfico	23%	31%	46%
Franjas horarias	0%	62%	38%
Asignación de capacidad	8%	31%	62%
Restricciones de capacidad	54%	31%	15%

Fuente: Elaboración propia con datos de CNMC

3) Acceso a las instalaciones de servicio. Dado el marcado carácter intermodal del transporte ferroviario, disponer de instalaciones de servicio que oferten servicios adecuados a las necesidades de las empresas ferroviarias se antoja fundamental para que el sector ferroviario pueda competir con la carretera. De lo contrario, aumentan sus costes y disminuye su eficiencia. Si bien los servicios prestados por las terminales privadas y portuarias alcanzan niveles de valoración “aceptables” (3,0 y 2,9 respectivamente) mejorando con respecto a encuestas anteriores, la valoración de las instalaciones de ADIF no alcanza esos niveles quedándose en 2,4 puntos (2,5 en 2019).

De forma general, las terminales no están adaptadas a trenes de mercancías con tracción eléctrica. Además, los horarios de muchas terminales tampoco se adaptan a los horarios requeridos, lo que incrementa los costes de las empresas ferroviarias. En las respuestas se sugiere avanzar hacia un control de calidad de las terminales, que promueva la participación de los clientes, administraciones participantes (titulares, supervisoras o inspectoras) y agentes implicados en la actividad de una terminal, de manera que se asegure en todo momento la eficiencia de su funcionamiento y su mejora. Se considera conveniente la realización de un análisis global de terminales logísticas, para definir necesidades de inversión y para mejorar las prestaciones de estas instalaciones, (automatización de cambios, electrificación, alumbrado, etc.).

Respecto de las instalaciones de servicio pertenecientes a ADIF, los horarios de acceso son el aspecto que peor valoración les merece a las empresas ferroviarias (el 85% de ellas se muestra “insatisfecha” o “muy insatisfecha”) al señalar que los horarios resultan, en muchos casos, incompatibles con las franjas horarias concedidas por el propio administrador de infraestructuras. Desde las empresas ferroviarias se apunta que, de forma general pero especialmente en las terminales

intermodales, se han ido recortando los horarios de acceso eliminando por ejemplo franjas nocturnas o añadiendo dificultades de acceso en fines de semana y festivos. El efecto es un incremento en los tiempos de espera que puede verse agravado por la escasez y rotación de personal en algunas terminales, según la percepción de algún operador, y las malas coordinaciones en los cambios de turnos. Se pone como ejemplo la terminal de Valencia Fuente de San Luis la cual, a pesar de su gran actividad, ha ido recortando sus horarios. Otro aspecto a mejorar sería el horario de repostaje de gasoil.

La valoración de los servicios de maniobras y gestión de UTI's en las instalaciones gestionadas a riesgo y ventura no alcanza un nivel aceptable en opinión de la mayor parte de los operadores (la valoración media en su conjunto es de 2,6 sobre 5 puntos, siendo estos los aspectos que mayor número de comentarios particulares han suscitado por parte de los operadores). Se percibe una gran variabilidad en la fiabilidad dependiendo de la terminal.

En opinión de los operadores, el objetivo del gestor de infraestructuras debería ser el de propiciar el incremento del uso de la red y no el de producir beneficios. El modelo actual de riesgo y ventura no parece ser el más adecuado ya que, en busca de la rentabilidad, provoca efectos indeseables como la reducción de los horarios de apertura y las mermas de personal el cual, en muchos casos, está en continua rotación. Ello impacta negativamente en la fiabilidad y la flexibilidad de los servicios. En opinión de los consultados, se podría mejorar el funcionamiento de estas terminales si el riesgo y ventura fuera total y abarcara todos los servicios ofertados (incluidas las maniobras), de forma que las terminales fueran completamente autónomas y tuvieran una mayor capacidad de gestión de sus recursos.

Se considera urgente reforzar las conexiones entre los puertos y las terminales de interior, ya que éstas suponen cerca de dos tercios del tráfico ferroviario⁸. Además, se considera prioritario acometer reformas en instalaciones actualmente abandonadas con el objetivo de ponerlas en valor para su licitación o concurso.

Las instalaciones privadas, al imponer menos limitaciones de acceso (horarios, tiempos de espera, flexibilidad), gozan de mejor consideración, pero ofrecen también margen de mejora dado que la prestación no es homogénea, y en instalaciones pequeñas los imprevistos pueden acabar suponiendo un aumento de los costes. Este aspecto, el coste de los

⁸ Esto afecta fundamentalmente a las terminales de Madrid, Barcelona, Valencia, Sevilla, Valladolid y Júndiz.

servicios, sigue siendo el de peor valoración con un 46% de los encuestados insatisfechos. Como elementos a mejorar se citan las deficiencias detectadas en la aplicación del Reglamento de Ejecución (UE) 2017/2177 de las instalaciones de servicio por parte de los explotadores, y más concretamente en lo relativo a la transparencia y no discriminación de los servicios ofertados. También se señala que existen ciertas infraestructuras en las que no se puede operar con las debidas garantías de calidad y seguridad y otras en desuso en las que se necesitaría recuperar capacidad.

La opinión sobre las instalaciones portuarias es la que más ha mejorado con respecto de encuestas de años anteriores. Todos los elementos sometidos a juicio han mejorado, alcanzándose una valoración conjunta de 2,9 sobre 5 puntos. La integración de las terminales ferroviarias con las marítimas se concibe como una vía para mejorar la competitividad del sector ferroviario frente a la carretera. Ello exigiría la mejora en la gestión y accesos ferroviarios a los puertos para potenciar la generación de cadenas de valor entre las terminales al favorecer la fluidez y gestión de ambas conforme a una visión más global.

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

Acceso a instalaciones de servicio de ADIF	Insatisfecho (o muy)	Aceptable	Satisfecho (o muy)
Costes	54%	31%	15%
Mejora en manipulación de UTI's en riesgo y ventura	31%	38%	31%
Mejora en maniobras en riesgo y ventura	46%	31%	23%
Facilidad de acceso	46%	38%	15%
Fiabilidad	46%	46%	8%
Flexibilidad	54%	38%	8%
Horarios	85%	15%	0%
Tiempos de espera	62%	38%	0%
Acceso a instalaciones de servicio privadas	Insatisfecho (o muy)	Aceptable	Satisfecho (o muy)
Costes	46%	31%	23%
Facilidad de acceso	23%	54%	23%
Fiabilidad	15%	54%	31%
Flexibilidad	8%	62%	31%
Horarios	15%	62%	23%
Tiempos de espera	23%	69%	8%
Acceso a instalaciones de servicio portuarias	Insatisfecho (o muy)	Aceptable	Satisfecho (o muy)
Costes	31%	62%	8%
Facilidad de acceso	15%	62%	23%
Fiabilidad	8%	69%	23%
Flexibilidad	38%	46%	15%
Horarios	31%	62%	8%
Tiempos de espera	38%	46%	15%

Fuente: Elaboración propia con datos de CNMC

4) Políticas de transporte y relaciones con las Administraciones. La valoración expresada por las empresas consultadas mejora con respecto a años anteriores, pero solo alcanza un valor de 2,5. Aun así, si se analiza el detalle de los resultados, la mayor parte de las empresas parece intentar mantenerse en una posición neutral. El mayor nivel de

insatisfacción (54%) se centra en la falta de adecuación de la regulación actual, que se entiende no favorece el acceso al mercado ferroviario. Se reclama una mayor comunicación entre las empresas ferroviarias, gestor de infraestructuras y la Agencia Estatal de Seguridad Ferroviaria (AESF).

Reconociendo el importante papel a desempeñar por parte de la AESF para que el transporte ferroviario se desarrolle de forma segura, en ocasiones los criterios y exigencias en nada favorecerían el desarrollo del sector en opinión de algunos operadores. Se cita como ejemplos la exigencia de criterios que no se corresponden con los requeridos por la Agencia Europea (ERA), y la tendencia a dar mayor importancia a la tenencia de documentos/certificados (“el papel lo soporta todo”) frente a las inspecciones, dejando en segundo plano la seguridad real del día a día. También se apunta hacia una falta de coordinación en las auditorías a las que son sometidas las empresas ferroviarias.

Se plantea la necesidad de impulsar procesos participativos entre las empresas ferroviarias y el resto de agentes del sector para desarrollar una normativa que aborde los verdaderos problemas ferroviarios considerando las barreras de entrada existentes en la actualidad y el papel de la Administración. También se apuesta por la elaboración de convenios para fomentar el transporte ferroviario, de manera acorde a las políticas europeas, y no por las actuales políticas y límites que se ponen en el Estado, impidiendo el crecimiento del sector y fomentando el uso del transporte terrestre por carretera.

Se reclaman más competencias de la CNMC para corregir las distorsiones de la competencia en el mercado.

El sector mira con perplejidad el diferente tratamiento que se da en España en comparación con el resto de Europa respecto de las políticas de compensaciones basadas en la disminución de la huella de carbono, la internalización de costes externos medioambientales, sociales, etc.

Gráfico 5. Valoración de las relaciones con la Administración

Relaciones con la Administración	Insatisfecho (o muy)	Aceptable	Satisfecho (o muy)
Coordinación entre Administraciones	46%	38%	15%
Regulación adecuada	54%	38%	8%
Requisitos para la operación	31%	38%	31%
Plazos para Licencias y Certificaciones	46%	38%	15%

Fuente: Elaboración propia con datos de CNMC

A modo de conclusión, las empresas ferroviarias tienen una visión muy pesimista del estado actual del mercado de transporte ferroviario en España, tanto si se compara con el transporte por carretera como con la situación en el resto de Europa. Se considera que sólo una actuación decidida por parte de las distintas Administraciones puede ayudar a revertir la situación.

Las empresas plantean que, si bien las subvenciones no son una buena herramienta a largo plazo, los incentivos y compensaciones que están contemplados en las Directivas europeas sí lo son para cumplir con las exigentes recomendaciones de incremento de cuota del sector de mercancías por ferrocarril en Europa y mejorar el servicio ferroviario.

También se reclama una apuesta decidida por la innovación tecnológica del sector que mejore su competitividad. Actualmente todas las inversiones asociadas con las migraciones de sistemas de seguridad de las infraestructuras recaerían en su totalidad en las empresas ferroviarias sin recibir ningún tipo de compensación.

III.2. Representantes de los usuarios

La consulta realizada a los representantes de los usuarios del transporte de mercancías por ferrocarril consta de 39 preguntas sobre:

1. Aspectos generales del sector.
2. Servicios de las empresas ferroviarias.
3. Acceso a las instalaciones de servicio de ADIF.
4. Acceso a las instalaciones de servicio privadas.
5. Acceso a las instalaciones de servicio portuarias.
6. Opiniones y observaciones.

Se han recibido 16 respuestas del total de 21 encuestas enviadas, siete respuestas más que en 2019. El porcentaje de respuestas recibidas resulta por tanto igual al 76% frente al 45% de 2019. Las valoraciones medias de los distintos bloques se incluyen en la tabla siguiente⁹.

Tabla 3. Valoraciones medias¹⁰ expuestas por los representantes de usuarios del transporte de mercancías por ferrocarril

	2017	2019	2021
Aspectos generales	1,8	2,0	2,3
Empresas Ferroviarias	1,9	2,2	2,1
Acceso a las instalaciones de servicio de ADIF	2,4	2,5	2,2
Acceso a las instalaciones de servicio privadas	3,0	2,9	2,6
Acceso a las instalaciones de servicio portuarias	2,3	2,9	2,3
Media global	2,3	2,5	2,3

Fuente: Elaboración propia con datos de CNMC.

⁹ Las puntuaciones promedio para cada una de las preguntas se recogen en su totalidad en el Anexo de este documento.

¹⁰ La escala numérica oscila entre 1 "muy insatisfecho/a" y 5 "muy satisfecho/a".

Los 2,3 puntos sobre 5 obtenidos confirman que las asociaciones consultadas no están satisfechas con el ferrocarril como medio de transporte de mercancías y que precisa de mejoras estructurales para que pueda convertirse en una alternativa real frente a la carretera. En ninguno de los bloques y en ninguna de las preguntas de desglose se ha alcanzado el nivel mínimo aceptable.

- 1) Aspectos generales.** De todas las preguntas que componen el bloque sólo la fiabilidad del tren parece tener un nivel cercano a ser aceptable con 2,7 puntos sobre 5 y sólo un 30% de usuarios insatisfechos. Las demás preguntas generan niveles de insatisfacción superiores al 60%.

En opinión de alguno de los consultados, la liberalización del sector no ha tenido éxito y tras más de 15 años no existe una verdadera competencia como la que existe en otros países de nuestro entorno. Uno de los principales motivos aducidos es la distorsión que estaría produciendo el operador público que limitaría la entrada del resto de operadores en determinados mercados ante la imposibilidad real de ofrecer tarifas del servicio más ajustadas. A todo esto, habría que sumar la falta de competitividad con respecto de la carretera, donde los costes externos no se trasladan adecuadamente, creándose una discriminación desfavorable para el ferrocarril. La continuidad de la tributación por módulos para algunas empresas de carretera podría estar alterando igualmente las condiciones de competencia.

Parece unánime la opinión de que España carece de infraestructuras apropiadas para favorecer un adecuado desarrollo del transporte ferroviario de mercancías, al estar las existentes orientadas al transporte de viajeros. Así, se piensa que la RFIG presenta carencias que dificultan la circulación eficiente de las mercancías, tales como las pendientes excesivas en muchos tramos, la falta de electrificación, la falta de capilaridad y, sobre todo, la falta de desarrollo de vías de apartado de 750 m que permitan la circulación de trenes de mayor longitud y carga. La opinión sobre las terminales es si cabe más negativa, considerándose que no existen suficientes terminales intermodales y/o multimodales, y que las existentes tienen graves carencias de recursos (tanto materiales como humanos). Se lamenta la falta de conexiones adecuadas con los principales focos de origen/destino de las cargas (especialmente con los puertos, principal origen del transporte intermodal) lo cual incrementa en exceso los costes de manipulación de la carga.

En cuanto al desarrollo de la RFIG merece dedicar un apartado a los corredores de mercancías. En opinión de las asociaciones, es fundamental para el transporte de mercancías por ferrocarril el desarrollo de corredores de mercancías de doble plataforma separados de los de viajeros, que permitan la circulación sin interrupción de la carga dentro de España y su continuidad con la red ferroviaria europea. En especial, se consideran fundamentales los corredores cantábrico-mediterráneo y

mediterráneo. También se apunta a que los corredores no están homologados para gálibo P400, necesario para el desarrollo de autopistas ferroviarias que podrían dar un vuelco a la situación del ferrocarril. La existencia de corredores de mercancías facilitaría además el acceso real de mercancías en lotes pequeños (picking) que en la actualidad van por carretera por su fiabilidad, y abarataría costes de transportes pesados como es el caso del sector de productos cerámicos. Así éste podría hacer un uso masivo del ferrocarril a través del corredor mediterráneo que lo conectaría con su mercado natural, el europeo, pues representa el 49% del total de sus exportaciones. Ello también permitiría abrir nuevas posibilidades de conexión con el Este de Europa y Asia, pudiendo llegar incluso a China. Por tratarse de productos muy pesados y con bajo valor relativo por unidad de peso, el ferrocarril sería su medio de transporte ideal.

La falta de infraestructuras adecuadas redundaría en la percepción que tienen las empresas de que el transporte ferroviario sólo es atractivo para productos muy concretos, ya que actualmente la carretera es muy superior en todos los aspectos clave de la cadena logística (tiempo, flexibilidad, agilidad, fiabilidad y coste). Eso sin olvidar que además es un servicio puerta a puerta. Esta percepción negativa provoca que muchas empresas ni siquiera se planteen la posibilidad de recurrir al tren como medio de transporte.

Entre los sectores que se declaran usuarios del transporte de mercancías se encuentra el sector del automóvil. Éste utiliza el transporte ferroviario para desplazar grandes volúmenes tanto a los puertos como hacia Europa. Sin embargo, su utilización no es más intensa dada la insuficiente flexibilidad en su funcionamiento y dado su déficit de competitividad, en parte derivado de la falta de infraestructuras que permitan trenes más largos. Tampoco ayudan la falta de flexibilidad en la gestión de horarios y capacidad en las terminales, así como la falta de competitividad de las distintas empresas ferroviarias.

La visión general de los representantes de los usuarios del transporte ferroviario de mercancías es muy negativa con la situación actual, coincidiendo todos en la identificación de los problemas de fondo. Las infraestructuras actuales en nada estarían facilitando el crecimiento del ferrocarril ni la existencia de competencia real entre las empresas ferroviarias. Todo ello podría estar lastrando su competitividad por lo que se reclaman planes coordinados entre las distintas administraciones para cambiar la tendencia, especialmente aprovechando la oportunidad que este medio de transporte aporta en el objetivo de descarbonización. Desde una de las asociaciones se viene reclamando desde hace tiempo un órgano impulsor de la intermodalidad en el seno del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (MITMA), por ser el organismo con mayor implicación pues es propietario de ADIF y RENFE.

Gráfico 6. Valoración sobre la competitividad del modo ferroviario

Aspectos generales	Insatisfecho (o muy)	Acceptable	Satisfecho (o muy)
Competitividad del ferrocarril	63%	30%	7%
Costes del ferrocarril	63%	11%	26%
Fiabilidad del ferrocarril	30%	59%	11%
Competitividad de las instalaciones de carga	64%	28%	8%
Facilidad de intermodalidad	72%	28%	0%
Adecuación para envío de cantidades pequeñas	59%	22%	19%
Adecuación de los corredores de mercancías actuales	63%	19%	19%
Competencia entre empresas ferroviarias	62%	27%	12%

Fuente: Elaboración propia con datos de CNMC.

2) Servicios prestados por las empresas ferroviarias. Como ya se apuntó en el apartado anterior, existe insatisfacción respecto de los servicios prestados por las empresas ferroviarias. La valoración promedio de esta sección es 2,1 puntos sobre 5 y ha empeorado sus resultados con respecto de la encuesta realizada en 2019.

Según los agentes consultados el principal problema del transporte ferroviario es precisamente su falta de competitividad. Sólo para trayectos muy concretos y en servicios multicliente se aprecia una adecuada competencia entre el ferrocarril y la carretera. Además, existe la percepción de que las empresas ferroviarias deberían hacer mayores esfuerzos de contribución a la cadena logística. Su gestión se considera ineficiente y, ante situaciones imprevistas, por existir diferentes eslabones en la cadena, es difícil solucionar/agilizar/resolver problemas en los que la mercancía quede parada en algún punto del trayecto. Quien llena los vagones, los camiones, las bodegas de los buques y aviones, son los transitarios, lo que hace que no siempre los operadores ferroviarios conozcan con profundidad el funcionamiento de la cadena logística. También se apunta el problema de los costes que para el ferrocarril suponen los cambios modales de la mercancía transportada.

El estado del material rodante utilizado por las empresas ferroviarias no parece ser óptimo tampoco. A la insuficiente capacidad de tracción de las locomotoras, que limita el realizar determinados trayectos, se une el mal estado de una parte importante del parque de vagones (bien por su antigüedad, bien por su estado de mantenimiento) que puede provocar daños en la carga, cuando no costes adicionales para su acomodo o entregas fuera de plazo.

Las empresas ferroviarias deberían hacer mayores esfuerzos para mejorar su oferta comercial y dar a conocer sus servicios entre los distintos sectores. En algún caso se desconoce si el tren podría ser una alternativa de transporte frente a la carretera. Ahora bien, los usuarios actuales del transporte de mercancías por ferrocarril critican la excesiva rigidez en la oferta (insatisfacción del 83%), destacando las dificultades para realizar envíos urgentes (insatisfacción del 92%). A modo de ejemplo

se comenta la imposibilidad de transportar vagones sueltos (vagón disperso) como sí se hace en otros países europeos. Estar obligados a hacer trenes completos da muy poca flexibilidad.

Debido a los problemas estructurales de los que adolece el ferrocarril, que se define como limitado y “degradado”, las empresas ferroviarias parecen haberse conformado con la situación actual. No obstante, existirían diferentes nichos de negocio que podrían ser ocupados por empresas especializadas, como pudiera ser el transporte de mercancías peligrosas y la industria química, pero que actualmente se enfrentan a la fortaleza de RENFE Mercancías. Las empresas privadas se han especializado en el transporte de contenedores, pero el crecimiento se está viendo limitado por factores tales como huelgas, falta de maquinistas, problemas en las cargas y descargas o trenes llenos. Todo ello provoca que muchos clientes hagan un uso limitado del tren.

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

Empresas ferroviarias	Insatisfecho (o muy)	Aceptable	Satisfecho (o muy)
Horarios y plazos de entrega	63%	33%	4%
Flexibilidad	83%	17%	0%
Facilidad de envíos urgentes	92%	4%	4%
Precios	58%	21%	21%
Seguimiento de envíos	57%	30%	13%

Fuente: Elaboración propia con datos de CNMC.

3) Acceso a las instalaciones de servicio.

Si bien en 2019 la valoración realizada sobre las instalaciones de servicio alcanzaba niveles cercanos a la satisfacción, los resultados de 2021 apuntan en sentido contrario. La mejor valoración la reciben las instalaciones de servicio privadas, con 2,6 puntos, en tanto que las instalaciones de servicio portuarias y las de ADIF sólo alcanzan los 2,2 y 2,3 puntos respectivamente.

Como ya se mencionó anteriormente, los comentarios recibidos apuntan a un grave problema estructural relacionado con las infraestructuras. A la falta de conexiones adecuadas con los principales focos origen/destino de las mercancías (especialmente con las terminales portuarias, origen del transporte intermodal), se suma la falta de suficientes terminales intermodales y/o multimodales. Además, las existentes tendrían graves carencias de recursos (tanto materiales como humanos) que en muchos casos dificultarían los procesos de carga y descarga, cuando no los imposibilitarían por falta de medios específicos. Tal sería el caso de las cargas de productos siderúrgicos donde se producen manipulaciones incorrectas.

La insatisfacción con las terminales de servicio es tal que, de los 19 aspectos consultados, 17 han empeorado con respecto a 2019 y los 2 restantes han tenido mejoras prácticamente inapreciables.

En relación con las instalaciones de servicio de ADIF, los principales puntos de insatisfacción se refieren a la flexibilidad y a los costes de los servicios recibidos (un 77% de los encuestados los consideran insatisfactorios). Más de la mitad de los usuarios consideran que las condiciones de acceso a las instalaciones, horarios y tiempos de espera no facilitan el uso de las mismas. La valoración asignada a la gestión de terminales bajo el modelo de riesgo y ventura, 2,2 puntos y un 68% de insatisfacción, revela que el sistema actual no contribuye a mejorar el servicio, lo cual reafirma lo apuntado por las empresas ferroviarias. Existe la opinión unánime de que ADIF debería vigilar mejor el grado de cumplimiento de las prestaciones comprometidas por parte de los adjudicatarios, aplicando cláusulas de penalización en caso de no alcanzar ciertos parámetros preestablecidos

Se sugiere la reconsideración de la red de instalaciones de ADIF que evite redundancias de oferta de servicios intermodales entre terminales públicas. En opinión de los consultados, la opción pasaría por concentrar los esfuerzos y los recursos en un número reducido de terminales (no más de 6-8) que, incluyendo los puertos de Barcelona y Valencia, a modo de terminales de altas prestaciones y servicios (servicios al transporte de mercancías en amplio sentido) sirvieran de malla principal y prestaran servicios por todo el territorio español. De alguna forma se eludirían así los problemas asociados a la carencia de ciertos servicios complementarios de transporte y almacenamiento, de los que adolecen gran parte de las instalaciones, y la falta de renovación de equipamientos actuales. También se apunta la necesidad de fomentar la autoprestación como medio para conseguir la flexibilidad necesaria en horarios y días no habituales y de fines de semana.

Aunque la opinión respecto de las instalaciones de servicio privadas es mejor (por ejemplo, en lo relativo a sus condiciones de acceso), su situación global distaría mucho de ser siquiera satisfactoria habiendo empeorado la valoración desde 2019, al pasar de los 2,9 puntos de entonces a los 2,6 actuales. En cualquier caso, habría que hacer la consideración de que la situación variaría mucho de unas instalaciones a otras. En muchas ocasiones su competitividad y flexibilidad están condicionadas por sus dependencias con ADIF.

El acceso a las instalaciones de servicio portuarias se considera clave para el adecuado desarrollo del sector. Ahora bien, la insuficiente coordinación entre ADIF, empresas ferroviarias y Autoridad Portuaria podría estar dificultando la gestión con el consiguiente aumento de costes. Se apunta que aquellos puertos que utilizan mano de obra de la estiba

son menos competitivos y más rígidos. También se apunta las limitaciones para el tratamiento de mercancías peligrosas.

En definitiva, y en opinión de los usuarios de transporte de mercancías, las instalaciones de servicios ferroviarias parecen no estar alineadas con las necesidades del transporte ya que carecen de flexibilidad y de agilidad, no pareciendo estar dispuestas a asumir ningún tipo de riesgo.

Gráfico 8. Valoración del acceso a las instalaciones de servicio

Acceso a las instalaciones de servicio de ADIF	Insatisfecho (o muy)	Aceptable	Satisfecho (o muy)
Costes	77%	14%	9%
Facilidad de acceso	55%	36%	9%
Horarios	57%	30%	13%
Fiabilidad	45%	41%	14%
Flexibilidad	77%	23%	0%
Mejora en manipulación de UTI's en riesgo y ventura	68%	16%	16%
Tiempos de espera	64%	32%	5%
Acceso a las instalaciones de servicio privadas	Insatisfecho (o muy)	Aceptable	Satisfecho (o muy)
Costes	43%	48%	10%
Facilidad de acceso	25%	50%	25%
Horarios	35%	60%	5%
Fiabilidad	38%	38%	24%
Flexibilidad	57%	29%	14%
Tiempos de espera	33%	57%	10%
Acceso a las instalaciones de servicio portuarias	Insatisfecho (o muy)	Aceptable	Satisfecho (o muy)
Costes	67%	29%	5%
Facilidad de acceso	50%	30%	20%
Horarios	50%	40%	10%
Fiabilidad	45%	50%	5%
Flexibilidad	62%	38%	0%
Tiempos de espera	55%	40%	5%

Fuente: Elaboración propia con datos de CNMC.

Los representantes de los usuarios del transporte de mercancías por ferrocarril confirman la visión negativa del sector ya planteada por las propias empresas ferroviarias. Parecen apuntar en la misma dirección, pues subrayan la falta de infraestructuras adecuadas a lo que habría que sumar la falta de coordinación entre todos los agentes implicados. Ambos factores redundarían en una falta de competitividad del sector (rigidez de la oferta, falta de fiabilidad, competencia inapreciable, insuficiente intermodalidad) que desincentivaría el uso del ferrocarril como medio de transporte de mercancías. A corto y medio plazo no se concibe al ferrocarril como una alternativa interesante frente al transporte de mercancías por carretera.

España y la UE han aprobado unos objetivos de economía descarbonizada para 2030 y 2050 que afectan directamente al transporte, y en particular al sector ferroviario. Según los encuestados, el sector del transporte ferroviario de mercancías se encontraría actualmente en un punto de no retorno. Las políticas públicas adoptadas hasta ahora no habrían tenido ningún éxito y las cuotas de mercado así lo confirmarían. Se precisaría de una estrategia coordinada que

modernizara y optimizase el material rodante (locomotoras y vagones), las líneas ferroviarias (corredores de mercancías, vías de apartado, conexiones), las terminales, las conexiones internacionales con el norte de Europa y se apunta la necesidad de la digitalización y geolocalización de las mercancías. Desde alguna Asociación se apoya la aplicación de los eco-incentivos a la contratación de transporte ferroviario por t.km neta a partir de modelos ya aplicados en países como Italia o Francia, que pueden ser importados a España sin perjudicar a los transportistas por carretera.

IV. TRANSPORTE FERROVIARIO DE VIAJEROS

IV.1. Empresas ferroviarias

En el momento de la realización de esta encuesta RENFE Viajeros seguía siendo el único prestador de servicios de transporte de viajeros en la RFIG¹¹. Le fue remitido un cuestionario para obtener su valoración en cuestiones generales relacionadas con el sector: acceso al material rodante, acceso a la red ferroviaria y estaciones, acceso a instalaciones de servicio y relaciones con la Administración. La valoración global mejoró con respecto a 2019 aunque todavía se mantiene en el entorno del “aceptable”.

RENFE Viajeros considera que existe una perspectiva de desarrollo a corto plazo moderadamente positiva debido a varios factores como son: la puesta en servicio de nuevas infraestructuras ferroviarias, que mejorarán los servicios ofertados; las oportunidades que se derivan del nuevo marco regulatorio y que se traducen en la diversificación de la oferta ante la entrada de nuevos competidores; y el apoyo que ofrece el reconocimiento social de este medio de transporte. Todo ello sin embargo queda condicionado por la limitación actual de la movilidad provocada por la pandemia COVID19 y la incertidumbre de su evolución en el tiempo.

Considera que el incremento de la demanda pasa por la captación de viajeros de otros medios de transporte fuertemente competitivos. Sin embargo, la actual estructura de costes de acceso a la infraestructura limita de forma importante el poder ofrecer precios suficientemente competitivos. A lo anterior se suman factores de incertidumbre como las posibles modificaciones en las pautas sociales de movilidad (teletrabajo, tele formación, ...), la recesión económica en determinados sectores de actividad y la disminución del mercado internacional asociado al sector turístico.

El acceso al material rodante es el aspecto con mejor valoración global (3,5 puntos), si bien las condiciones técnicas y plazos para la homologación del material, tanto a nivel nacional como internacional, son muy restrictivas. De esta

¹¹ A resultas de la pandemia, la entrada de OUIGO se ha visto retrasada varios meses.

forma, el proceso de homologación tanto de las transformaciones como del nuevo material resulta excesivamente prolongado lo que condiciona especialmente el acceso a los mercados internacionales.

En cuanto al acceso a la red ferroviaria, se consideran satisfactorios los procedimientos tanto para la asignación de capacidad y surcos concedidos como para la gestión del tráfico. En el lado opuesto se encuentran los costes por cánones y los cortos plazos de preaviso para las restricciones de capacidad por parte de los gestores de la infraestructura.

IV.2. Representantes de los usuarios

Por su parte, las 7 entidades requeridas en calidad de representantes de los usuarios del transporte de viajeros por ferrocarril (100% de participación frente a un 56% de participación en 2019) colaboraron en la consulta, que constó de 68 preguntas agrupadas en los siguientes bloques:

1. Aspectos generales del sector.
2. Calidad de las estaciones y andenes.
3. Servicios de cercanías.
4. Servicios de media distancia.
5. Servicios de larga distancia.
6. Servicios de alta velocidad.
7. Opiniones y observaciones.

En la siguiente tabla se recogen las valoraciones medias obtenidas en cada uno de los bloques¹².

Tabla 4. Valoraciones medias¹³ expuestas por los representantes de usuarios del transporte de viajeros por ferrocarril

	2017	2019	2021
Aspectos generales	3,8	3,4	3,9
Estaciones y andenes	2,9	3,0	2,9
Cercanías	3,1	2,6	2,9
Alta velocidad (AVE)	3,9	3,5	3,8
Media distancia (convencional y AVANT)	2,9	2,7	2,8
Larga distancia	3,3	2,9	3,3
Media global	3,3	3,0	3,2

Fuente: Elaboración propia con datos de CNMC.

¹² Las puntuaciones promedio para cada una de las preguntas se recogen en su totalidad en el Anexo de este documento.

¹³ La escala numérica oscila entre 1 "muy insatisfecho/a" y 5 "muy satisfecho/a".

Como se puede observar en la tabla anterior, los resultados obtenidos de las consultas a los representantes de usuarios de transporte de viajeros son en general positivos, con valoración media del servicio ferroviario de 3,2 sobre 5 puntos. Mejora la percepción de todos los servicios de transporte, pero siguen destacando los servicios comerciales, donde la alta velocidad consigue una valoración de 3,8 (3,3 en larga distancia), en tanto que los servicios OSP se acercan a una valoración satisfactoria (2,9 en el caso de los servicios de cercanías y de 2,8 en los de media distancia). En los aspectos generales, el sector obtiene la mejor valoración con 3,9 puntos, mientras que las estaciones y los andenes mantienen estable su valoración, considerándose aceptables por parte de los usuarios.

- 1) Valoración general del modo ferroviario.** El transporte de viajeros por ferrocarril es percibido, en su conjunto, como una buena opción para desplazarse con una puntuación de 3,9 sobre 5 puntos (3,4 puntos en 2019 y mejorando en todos los aspectos considerados en este bloque).

Se confirma pues lo ya evidenciado en encuestas anteriores y es la opinión de que la potencialidad del tren como medio de transporte colectivo es muy superior a la de otros medios de transporte (4,4 puntos sobre 5). También se confirma la necesidad de políticas públicas que provean los recursos que permitan su expansión y acceso a toda la población. También se señala como punto fuerte en alta velocidad y largo recorrido la existencia del servicio ATENDO de atención a personas con discapacidad pero que debería extenderse a los demás servicios.

La percepción de los usuarios es que el tren es una buena opción para desplazamientos laborales (con una valoración de 4,0 puntos y un 71% de usuarios de acuerdo), pero no lo es tanto para periodos vacacionales (con 3,4 puntos y solo un 43% de usuarios de acuerdo). En cuanto a la distancia óptima para realizar desplazamientos, los representantes de los usuarios consideran que el tren podría ser el medio de transporte adecuado en todo rango de distancias, pero actualmente consideran que la media distancia se encuentra penalizada por la falta de inversiones y cierto abandono en favor de la alta velocidad.

En opinión de los consultados el uso del tren por motivos vacacionales sólo puede resultar atractivo en ciertos destinos nacionales (capitales de provincia) debido a la escasa capilaridad con las zonas rurales y buena parte de la costa. Para fomentar su uso deberían mejorarse los servicios de media y larga distancia, además de reforzar la intermodalidad con otros medios de transporte. Sólo la alta velocidad parece ser una buena opción, pero para viajeros con mayor poder adquisitivo. Para el resto del público, se aprecia una preferencia por el transporte aéreo que dispone de ofertas más atractivas para todos los bolsillos. El uso del tren en destinos internacionales es prácticamente testimonial.

En el caso de personas en silla de ruedas, se plantea la dificultad de viajar de forma agrupada debido a las limitaciones establecidas y a la limitada extensión del servicio ATENDO. De forma general se reclama una mayor inversión en políticas de accesibilidad, tanto al material rodante como a las estaciones.

La red ferroviaria española proporciona un marco excelente para iniciativas de trenes turísticos de carácter cultural, histórico, paisajístico, o gastronómico, que podría dar a conocer la geografía, historia, cultura y diversidad de todo el territorio español y sus regiones. El fomento de los trenes turísticos asequibles sería una oportunidad de fomento del turismo tanto de viajeros nacionales como internacionales, permitiendo además el desarrollo de regiones menos favorecidas.

La consolidación del ferrocarril como una opción prioritaria en todo tipo de usos y rango de distancias frente al resto de medios de transporte pasaría inexorablemente por una apuesta decidida por parte de la Administración a todos los niveles (Estatad, Autonómica y Local), ya que existe la percepción generalizada de que la única apuesta es la alta velocidad en perjuicio del resto de los servicios discriminando especialmente las zonas rurales.

Los servicios de cercanías se consideran fundamentales en los desplazamientos diarios de corta distancia por motivos laborales pero su presencia se limita fundamentalmente a grandes capitales. Se reclama la mejora del material rodante actual, las frecuencias, horarios, costes, mejora de la intermodalidad, aparcamientos disuasorios y la ampliación de líneas para que el servicio sea accesible a mayor número de usuarios.

Los servicios de media distancia parecen ser los peor posicionados ya que, aunque se aprecian como muy necesarios para la vertebración del país, existe una continua eliminación de líneas, destinos y estaciones, que parece estar desplazando a los usuarios al uso del autobús y al vehículo privado.

El tren podría ser un buen medio de transporte de larga distancia para todo tipo de destinos. Sin embargo, en la actualidad sólo están bien considerados los servicios de alta velocidad (salvo por su precio). El resto de servicios de larga distancia como Alvia, Euromed, Altaria o Talgo presentan importantes carencias que deberían ser solventadas si se quiere conseguir que sean una opción preferente. Entre las carencias se apuntan los precios, los tiempos de los trayectos, la puntualidad y las frecuencias. Existe la percepción de que ciertos servicios de larga distancia empeoran sus prestaciones para fomentar el uso de la alta velocidad. Si la apuesta es la alta velocidad, los representantes de los usuarios reclaman que al menos se desarrollen sistemas de lanzaderas.

El transporte ferroviario sigue percibiéndose como uno de los medios de transporte que menos impacto tiene sobre el medio ambiente. Este bloque de cuestiones alcanza la mayor puntuación (con 4,3 puntos sobre 5), sustentada en la opinión generalizada de que la operativa del tren es menos contaminante que la del resto de medios de transporte. Esta mayor eficiencia medioambiental se pone en relación con la cantidad de viajeros transportados en cada tren, pero se subraya que debería invertirse en material rodante más moderno, más eficiente y que utilice energías más verdes y renovables (hidrógeno, ...). En contraposición, se ofrece la opinión de que la construcción de las infraestructuras necesarias para la circulación del tren supone una gran agresión a los suelos, la flora y la fauna, la hidrología y el paisaje, cuestionándose la construcción de nuevas líneas que luego se infrutilizan en lugar de apostar por la mejora de las ya existentes.

Existe división de opiniones en cuanto a las posibilidades de mejora del sector como consecuencia de la aparición de nuevos competidores. Los comentarios recibidos expresan inquietud frente a la posibilidad de que la oferta se concentre solo en las rutas rentables, mejorando las condiciones de acceso y calidad de estas, en perjuicio de aquellas consideradas como no rentables en las que puede disminuir la calidad o se puede producir el abandono de la prestación del servicio. Ello haría discriminatorio el acceso a este medio de transporte en determinados territorios, cuando una de las funciones del ferrocarril debería ser la de vertebrar el país.

A modo de resumen, puede decirse que el tren se percibe como el medio de transporte colectivo por excelencia. Se aprecia su potencial como factor determinante en la descarbonización de las grandes ciudades, por sus bajas emisiones contaminantes con respecto de otros medios de transporte, pero también por su capacidad para descongestionar los grandes núcleos urbanos en favor de las zonas rurales que podrían desarrollarse en lugar de verse abocadas al abandono por la continua eliminación de servicios de media y larga distancia. Se precisarían mejoras a todos los niveles (material rodante nuevo, más eficiente y fiable, más ecológico y de mayor capacidad; mejora en la accesibilidad e intermodalidad de las estaciones; inversión en las líneas convencionales actuales; precios, puntualidad, frecuencias, compromisos de calidad) y, para conseguirlo, se considera necesaria la puesta en marcha de planes de movilidad coordinados entre todas las Administraciones poniendo el foco en las personas y el transporte público.

Gráfico 9. Valoración de la competitividad del ferrocarril en el transporte de viajeros

Aspectos Generales	Insatisfecho (o muy)	Acceptable	Satisfecho (o muy)
Comparación con otros medios	0%	0%	100%
Uso en periodos vacacionales	14%	43%	43%
Uso por motivos laborales	0%	29%	71%
Uso en viajes cortos/cercanías	14%	0%	86%
Uso en viajes de media distancia	14%	29%	57%
Uso en viajes largos	0%	0%	100%
Respeto al medio ambiente	0%	14%	86%
Necesidad de nuevos operadores	29%	29%	43%

Fuente: Elaboración propia con datos de CNMC.

2) Calidad de las estaciones y andenes. La calidad percibida por los usuarios permanece prácticamente invariable con respecto a encuestas precedentes con una valoración de 2,9 puntos sobre 5. Los aspectos mejor valorados son la limpieza, seguridad, existencia de parking y comodidad, todos con valoraciones de entre 3,1 y 3,7 puntos y sólo un 14% de insatisfacción.

El mayor nivel de insatisfacción se relaciona con la dificultad para la presentación de quejas y reclamaciones (con 71% de insatisfacción). Desde alguna asociación se apunta al deterioro del sistema de presentación de quejas y reclamaciones como consecuencia del cierre de taquillas en distintas estaciones. A pesar de que existen mecanismos en línea habilitados para reclamar, no se promocionarían adecuadamente y esto conduciría a que gran parte de los usuarios desconozca su existencia o no pueda hacer uso por no disponer de acceso a las tecnologías de la información y comunicación. Los teléfonos de atención al cliente no corresponden a una numeración de coste gratuito.

Desde diferentes asociaciones se indica que todavía existe mucho camino por recorrer para garantizar la plena accesibilidad (desde la llegada a una estación hasta el andén y posterior el acceso al tren) mediante un itinerario accesible que comprenda todos los servicios prestados en la estación. Si esto se produjera tal y como se recoge en la legislación vigente estaría garantizada la calidad, la comodidad y el uso de este medio de transporte para todas las personas. Existe un déficit de acceso para personas con discapacidad respecto de estaciones y andenes, para sus desplazamientos en ellos o para conocer la información que se despliega en los paneles (barreras arquitectónicas, ausencia o no funcionamiento de ascensores). Se considera necesario ampliar el servicio ATENDO para evitar desigualdades, y eliminar barreras físicas asociadas a la altura de los trenes o a la falta de coincidencia de las marcas de acceso respecto de las puertas de los vagones.

Existe unanimidad en que no es comparable la situación de grandes estaciones con la de pequeñas estaciones o apeaderos. Entre estas últimas, aquellas que se encuentran en zonas poco pobladas o alejadas de núcleos urbanos suelen presentar deficiencias en su estado de

conservación o carecen de zonas adecuadas de espera. En ocasiones, algunos viajeros parecen evitar su uso en horarios nocturnos por falta de seguridad. Las grandes estaciones parecen estar convirtiéndose en grandes centros comerciales en donde se reducen las áreas de espera y descanso, especialmente importantes durante la pandemia, y no se garantiza la gratuidad de ciertos servicios básicos como el uso de los aseos. Un número importante de estaciones de ferrocarril carece de parkings con plazas de aparcamiento suficientes para abastecer a la demanda de los usuarios de los servicios de transporte.

En cuanto a la compra de billetes, las asociaciones consideran que en algunas estaciones se han eliminado las taquillas presenciales y su sustitución por máquinas expendedoras no ha resultado satisfactoria pues su uso resulta complejo. Tampoco estarían aportando la suficiente agilidad, ya que las averías no se estarían resolviendo con prontitud, o su limitada aceptación de medios de pago estaría provocando largas esperas. Asimismo, la ausencia de asistencia presencial parece estar limitando el derecho de los usuarios a presentar reclamaciones.

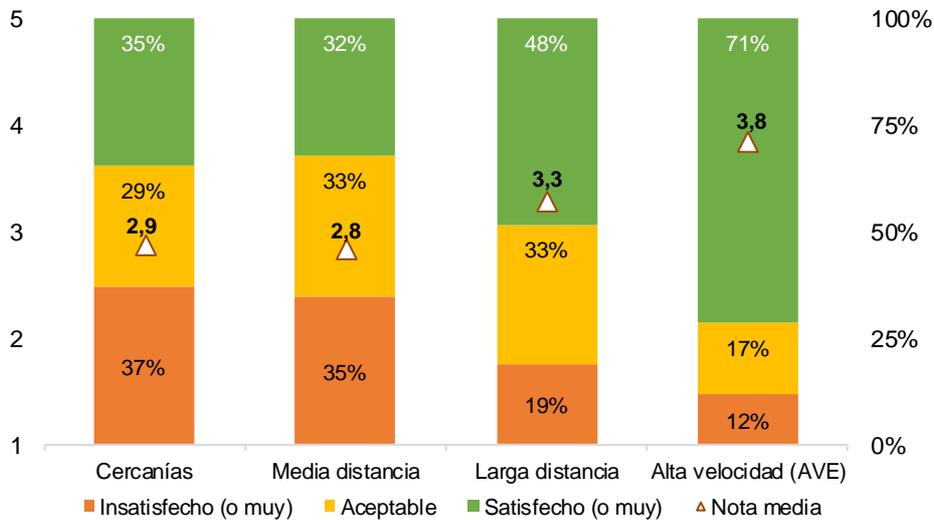
Gráfico 10. Valoración sobre la calidad de las estaciones y andenes del transporte ferroviario de viajeros

Estaciones y Andenes	Insatisfecho (o muy)	Aceptable	Satisfecho (o muy)
Accesibilidad general	29%	43%	29%
Acces. personas necesidades especiales	57%	29%	14%
Atención/Información presencial	57%	29%	14%
Facilidad presentación quejas/reclamaciones	71%	14%	14%
Información de trenes y horarios	43%	29%	29%
Apps sobre trenes y horarios	43%	29%	29%
Adquisición de billetes en estaciones	57%	29%	14%
Servicios adicionales en estaciones	57%	29%	14%
Comodidad	14%	71%	14%
Limpieza	14%	14%	71%
Seguridad	14%	43%	43%
Parking para vehículos	14%	43%	43%

Fuente: Elaboración propia con datos de CNMC.

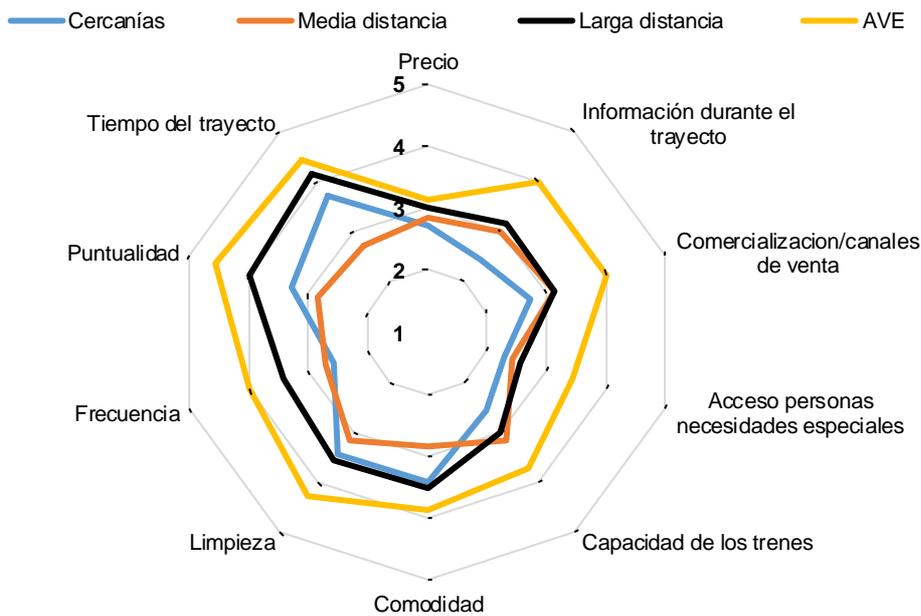
3) Valoración de los servicios ferroviarios de viajeros. En este apartado se valoran los distintos tipos de servicios prestados en el transporte ferroviario de viajeros. Hay que destacar la mejora de todos los servicios con respecto de encuestas precedentes. Destacan los servicios comerciales por encima de los demás, alcanzando la alta velocidad una puntuación de 3,8 sobre 5 puntos y la larga distancia 3,3 puntos. Por su parte los servicios OSP alcanzan un nivel cercano al aceptable, con 2,9 puntos sobre 5 puntos en el caso de cercanías y 2,8 puntos en el caso de la media distancia.

Gráfico 11. Satisfacción global con los servicios de viajeros.



Fuente: Elaboración propia con datos de CNMC

Gráfico 12. Resumen de la valoración en los distintos tipos de servicio



Fuente: Elaboración propia con datos de CNMC

En el caso de los servicios de **cercanías** los aspectos más valorados son el tiempo de trayecto, con 3,7 puntos (y 71% de usuarios satisfechos), así como la limpieza y comodidad que empatan con la accesibilidad para bicicletas con 3,4 puntos. Respecto de los tiempos de trayecto, se matiza sin embargo que el acceso a estos servicios desde determinados municipios situados más allá de las grandes áreas metropolitanas se limita a las frecuencias de hora punta. Fuera de estos horarios, los usuarios se estarían viendo obligados a recurrir a los servicios de media distancia cuyo precio sería superior al cargado por las cercanías. Esta circunstancia

resultaría discriminatoria, al tiempo que evidencia que las reducidas frecuencias y la reducida extensión de la red desincentivan el uso de este medio de transporte.

Asimismo, y en relación con la satisfacción expresada respecto del acceso a los trenes de cercanías con bicicletas (57%), parecería que el incremento de usuarios que demandan estos servicios estaría en ocasiones saturándose, al tiempo que estaría colisionando con los espacios reservados para personas con necesidades especiales. Ello abundaría en la gran insatisfacción expresada respecto de las condiciones generales de accesibilidad para las personas con movilidad reducida (57% de gran insatisfacción).

En general, el precio del tren es considerado como elevado y disuasorio, especialmente si se hace uso del billete sencillo, además hay que tener en cuenta los costes asociados al transporte adicional necesario para acceder a la estación. La rentabilidad debe conseguirse con más viajeros, no con precios más altos, por lo que debe disponerse de un servicio atractivo ya que los servicios de cercanías son especialmente utilizados por personas con menos recursos.

Para terminar desde el lado crítico destaca la valoración muy negativa del servicio en hora punta (1,9 puntos sobre 5, con un 86% de insatisfacción). Se critica el uso de material rodante anticuado y de poca capacidad lo que, añadido a la escasez de frecuencias, estaría provocando masificaciones tanto en los trenes como en las estaciones. Esta circunstancia resulta especialmente crítica con la situación de pandemia actual. Si bien para el resto de horarios existe un nivel de confort adecuado, también aparecen comentarios relativos al deficiente estado de mantenimiento del material rodante más antiguo.

Se indica que el servicio de cercanías podría ser un gran producto, pero según la ciudad, la línea o el número de usuarios, no estaría respondiendo adecuadamente a la demanda. En ocasiones, la interconexión con otros medios de transporte tampoco sería buena. Otras áreas de mejora serían los aparcamientos que no siempre son gratuitos, o en el caso de los disuasorios no tendrían un acceso correcto. Tampoco los servicios de información y venta funcionarían a plena satisfacción.

Todos estos aspectos restarían atractivo a este servicio, especialmente cuando se compara con el vehículo privado. Se precisa una política global de transportes ya que el tren no llega a todos los municipios. En opinión de las asociaciones, no es aceptable que la inversión cada vez sea menor y el servicio peor, ya que la mayoría de los trabajadores son clientes cautivos que no pueden dejar de usar el tren.

Gráfico 13. Valoración sobre los servicios de cercanías

Cercanías	Insatisfecho (o muy)	Aceptable	Satisfecho (o muy)
Acces. personas necesidades especiales	57%	29%	14%
Accesibilidad con bicicletas	14%	29%	57%
Capacidad de los trenes	57%	0%	43%
Comercialización y canales de venta	43%	29%	29%
Comodidad	14%	43%	43%
Frecuencia	43%	43%	14%
Información durante el trayecto	43%	43%	14%
Limpieza	14%	29%	57%
Precio	43%	43%	14%
Puntualidad	29%	29%	43%
Tiempo del trayecto	0%	29%	71%
Valoración en hora punta	86%	0%	14%

Fuente: Elaboración propia con datos de CNMC.

Los servicios de **media distancia** son los peor valorados, con 2,8 sobre 5 puntos, debiendo además puntualizarse que la valoración sería incluso peor si se valorasen por separado los servicios de media distancia convencional (y ancho métrico) y los de AVANT. A pesar de todo, se ha producido una ligera mejora en la valoración de todos los aspectos con respecto de la encuesta de 2019 a excepción de los aspectos relacionados con la accesibilidad para personas con necesidades especiales y la facilidad de acomodación del equipaje

Los aspectos que menos grado de insatisfacción generan (14%) están relacionados con la capacidad y limpieza de los trenes, así como con la información durante los trayectos. En tanto que los aspectos en los que se genera mayor insatisfacción son los relacionados con la accesibilidad para personas con necesidades especiales (57%), los servicios de a bordo y la acomodación del equipaje.

Por lo demás, los comentarios recibidos de los representantes de los usuarios señalarían que se carece de una verdadera red de media distancia ya que existen Comunidades Autónomas limítrofes sin servicio de trenes entre ellas (o muy precarios). Se ponen ejemplos concretos de provincias de una misma Comunidad incomunicadas entre sí, como Soria con el resto de Castilla y León, Guadalajara o Toledo con Cuenca, etc. También se muestran críticos con el desmantelamiento de algunas rutas (como son la ruta de la Plata, el tren entre Madrid y Burgos, etc.) y el práctico abandono de algunas otras (tren a Extremadura, entre Zaragoza y Valencia). Tampoco habría una vertebración suficiente con el Cercanías y la alta velocidad. Existe la percepción de que no se está invirtiendo ni en las infraestructuras, ni en equipamientos, ni en personal lo que estaría repercutiendo en una continua disminución en la calidad del servicio.

Se considera necesario poner en marcha verdaderos planes de movilidad coordinados a distintos niveles territoriales que, basados en la sostenibilidad, puedan contribuir a que los trenes regionales y de media

distancia se consoliden como una verdadera alternativa a otros medios de transporte y como una solución intermedia entre los servicios de cercanías y los de larga distancia

Gráfico 14. Valoración sobre los servicios de media distancia

Media distancia (Convencional y AVANT)	Insatisfecho (o muy)	Aceptable	Satisfecho (o muy)
Acces. personas necesidades especiales	57%	14%	29%
Capacidad de los trenes	14%	43%	43%
Comercialización y canales de venta	43%	14%	43%
Comodidad	29%	43%	29%
Acomodación de equipaje	43%	43%	14%
Frecuencia	43%	14%	43%
Información durante el trayecto	14%	57%	29%
Limpieza	14%	43%	43%
Precio	43%	29%	29%
Puntualidad	43%	14%	43%
Servicios a bordo	43%	43%	14%
Tiempo de los trayectos	29%	43%	29%

Fuente: Elaboración propia con datos de CNMC.

La **larga distancia convencional** es el segundo servicio con mejor valoración con 3,3 sobre 5 puntos, mejorando los 2,9 puntos de la encuesta de 2019. Sólo las valoraciones relacionadas con la capacidad de los trenes, la facilidad de acomodación del equipaje y la información durante el trayecto empeoran ligeramente. En el lado positivo destacan sobre los demás aspectos el tiempo de los trayectos con un 100% de satisfacción (sin objeciones), la puntualidad con un 86% (sin objeciones) y la comodidad con un 50% pero sin objeciones. Todas estas dimensiones, además, mejoran muy sustancialmente respecto de 2019. Existen no obstante diferencias de opinión entre las prestaciones de productos como Alvia y Altaria y otros como Euromed y Talgo.

Como ya ocurría en los servicios de cercanías y media distancia, la valoración respecto de la accesibilidad de personas con necesidades especiales denota insatisfacción (2,6 puntos y un 57% de insatisfacción). Como ya sucediera en 2019, alguna asociación denuncia tener conocimiento de que los modelos ALVIA dispondrían exclusivamente de una plaza de tipología “H” (espacio reservado para viajar en la propia silla de ruedas sin ocupar un asiento) a pesar de que a priori deberían contar con un mínimo de dos plazas.

Otras áreas que acumulan altos índices de insatisfacción serían las relativas a la disponibilidad de información durante el trayecto (supera ligeramente el nivel de aceptable pero un 43% de los encuestados se muestra insatisfecho) y la relativa a los precios. En este caso, aunque se mejora respecto de 2019, un 29% de los consultados se declara insatisfecho. A estos efectos, se señala que el precio final del viaje puede verse incrementado por el recurso a los servicios de organizadores de viajes combinados al que se ven abocados algunos usuarios ante la

reducción del número de taquillas de atención, información y venta de títulos de viaje presencial. En relación con la venta online, se apunta a que la web adolecería de ciertas irregularidades y a que las plazas se agotan enseguida.

Como propuestas de mejora, las asociaciones consultadas abogarían por un incremento en el número de trenes, frecuencias y rutas junto con un nuevo esquema de tarifas (similar al que utiliza el transporte aéreo) que redujera los precios actualmente elevados y permitiese un incremento de la demanda, especialmente entre viajeros de menor poder adquisitivo. Estos estarían decantándose a día de hoy por el servicio aéreo pues resultaría más económico, aunque su impacto medioambiental resulte mayor. Sin embargo, se percibe una paulatina eliminación de rutas, bien ahora por la pandemia o por la rentabilidad. También se cambian o disminuyen las frecuencias, lo que provoca que cada vez haya menos usuarios, lo que a su vez provoca que se sigan anulando nuevas rutas y horarios hasta la definitiva supresión del servicio, en especial aquellos que entran en conflicto con líneas de alta velocidad.

Gráfico 15. Valoración sobre los servicios de larga distancia

Larga distancia	Insatisfecho (o muy)	Aceptable	Satisfecho (o muy)
Acces. personas necesidades especiales	57%	14%	29%
Capacidad de los trenes	29%	29%	43%
Comercialización y canales de venta	14%	43%	43%
Comodidad	0%	50%	50%
Acomodación de equipaje	29%	57%	14%
Frecuencia	14%	29%	57%
Información durante el trayecto	43%	0%	57%
Limpieza	0%	43%	57%
Precio	29%	43%	29%
Puntualidad	0%	14%	86%
Servicios a bordo	14%	71%	14%
Tiempo de los trayectos	0%	0%	100%

Fuente: Elaboración propia con datos de CNMC

Finalmente, la **alta velocidad** es el servicio mejor valorado por los usuarios con 3,8 puntos sobre 5 (3,5 en 2019) lo que es consecuencia, en opinión de los representantes de los usuarios, del esfuerzo inversor que la Administración ha realizado en los últimos años, en muchos casos en detrimento del resto de los servicios. Todos los aspectos objeto de la encuesta mejoran con respecto a la consulta realizada en 2019. Los representantes de los usuarios declaran estar muy satisfechos (100%), con la puntualidad, tiempos del trayecto y limpieza de los trenes (4,6, 4,4 y 4,3 puntos sobre 5 respectivamente), pero también con la comercialización de los billetes, comodidad, frecuencia e información durante los trayectos.

El aspecto con peor valoración es el precio de los billetes cuya puntuación se eleva a 3,1 puntos y acumula un 29% de usuarios insatisfechos. Junto

con el precio, otros aspectos que alcanzan peor valoración y que los usuarios califican de insatisfactorios son la acomodación del equipaje y la capacidad de los trenes, más concretamente en horas punta donde las Asociaciones apuntan que es difícil encontrar billetes.

Gráfico 16. Valoración sobre los servicios de AVE

Alta velocidad (AVE)	Insatisfecho (o muy)	Aceptable	Satisfecho (o muy)
Acces.personas necesidades especiales	14%	43%	43%
Capacidad de los trenes	29%	0%	71%
Comercialización y canales de venta	14%	14%	71%
Comodidad	0%	29%	71%
Acomodación de equipaje	43%	14%	43%
Frecuencia	0%	29%	71%
Información durante el trayecto	0%	29%	71%
Limpieza	0%	0%	100%
Precio	29%	14%	57%
Puntualidad	0%	0%	100%
Servicios a bordo	14%	29%	57%
Tiempo del trayecto	0%	0%	100%

Fuente: Elaboración propia con datos de CNMC

A modo de cierre y en líneas generales, puede decirse que los representantes de los usuarios expresan satisfacción con los servicios de transporte ferroviarios allí donde se prestan. Se reclama un verdadero esfuerzo de todas las Administraciones para fomentar el uso del tren, elaborando planes de movilidad coordinados e invirtiendo en la mejora de las infraestructuras actuales (líneas y estaciones/apaderos), así como la construcción de nuevas infraestructuras que favorezcan la accesibilidad del tren a la mayor parte de la población y de los territorios. Junto con la inversión en material rodante, el desarrollo de la red debe permitir la mejora en aspectos como la accesibilidad, comodidad, precio, tiempos de viaje y frecuencias, que conduzcan al paulatino abandono del vehículo privado para hacer que el transporte de viajeros sea más sostenible y permita alcanzar los objetivos de descarbonización e integración territorial.

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 extraer las siguientes conclusiones de su valoración del sector ferroviario:

1. A pesar de una ligera mejora en las valoraciones medias, el sentir general de los operadores ferroviarios sigue siendo de insatisfacción respecto de la situación del transporte ferroviario de mercancías. Su disponibilidad de recursos estaría marcada por la escasez, tanto de mano de obra especializada como de material rodante empleado en los transportes. En el primer caso, la incorporación de nuevos oferentes acentúa la inestabilidad y rotación de la mano de obra. En el segundo caso, las características estructurales de la infraestructura afectan a la disponibilidad y coste del material rodante sin que existan los incentivos adecuados para invertir en su renovación o mejora.

2. La situación de la infraestructura se considera en general deficiente para el sector de transporte de mercancías. No permite la modulación de la oferta (para atender servicios urgentes o cargas más pesadas), y aunque la gestión de la red en general sea satisfactoria, la interacción con el gestor de la infraestructura podría mejorar para evitar interrupciones en la prestación del servicio. El acceso a los mercados internacionales también se ve lastrado por los condicionantes técnicos y económicos que impone la red. El funcionamiento de las terminales también afecta a la prestación del servicio pues impacta en los horarios y tiempos de transporte.

El modelo actual de riesgo y ventura estaría generando efectos indeseados en la calidad de los servicios prestados en las terminales (por ejemplo, para la manipulación de la carga) con un impacto negativo en la calidad del servicio de transporte.

3. Los representantes de los usuarios de los servicios ferroviarios de transporte de mercancías también son críticos con las infraestructuras, inadecuadas a su juicio para favorecer el desarrollo del transporte ferroviario de mercancías y sesgadas en favor del transporte de viajeros. La falta de corredores exclusivos de mercancías o de auténticas autopistas ferroviarias, que agilicen y dinamicen el transporte de mercancías, frenan la incorporación de nuevos usuarios al sector.

La valoración respecto de las instalaciones de servicio ha empeorado, lamentando su carencia de recursos, la inflexibilidad de sus servicios y su coste, abogándose por un replanteamiento estratégico de la red de terminales públicas y enfatizando la necesidad de una mejor conexión entre los puntos de origen y destino de las mercancías. Pero también se subraya la necesidad de una mejora en la prestación de servicios por parte de los operadores ferroviarios. La liberalización no habría colmado todas las expectativas y el servicio sería mejorable al verse lastrado por un material rodante deficiente, por las rigideces generales de la oferta y por su escasa diferenciación y competitividad.

4. La insatisfacción y pesimismo se extiende al ámbito de la política ferroviaria, que por algunos operadores se considera alejada de las necesidades del sector. Los problemas estructurales no se estarían atajando y el transporte por carretera seguiría disfrutando de un esquema regulatorio diferencial, lo que lastraría las posibilidades competitivas del sector ferroviario. Las ventajas competitivas que este último ofrece en pro de un sistema de transporte más sostenible no se estarían tampoco explotando. En opinión de los consultados, sería pues necesaria una actuación integral que, inspirada en las líneas de actuación emprendidas en el resto de Europa, equilibrara la situación del sector para asegurar su viabilidad y crecimiento en el futuro.

5. En lo relativo al transporte de viajeros por ferrocarril la opinión es, como en encuestas anteriores, más positiva, si bien existe incertidumbre respecto de la recuperación futura de la demanda. La infraestructura también condicionaría la oferta comercial y la puesta en explotación de material rodante se retrasa por su necesaria homologación, con un impacto diferencial en el acceso a los mercados internacionales.
6. Los representantes de los usuarios tienen una opinión más favorable del servicio de transporte de viajeros, destacando entre los servicios prestados la alta velocidad tanto para trayectos de larga como de media distancia. Mejora la percepción de los servicios de larga distancia convencional con puntuaciones no muy lejanas a las reportadas para la alta velocidad. Los servicios de cercanías y media distancia convencional rozan la satisfacción, pero la valoración se ensombrece por los déficits de accesibilidad de estos servicios (geográfica, económica y de movilidad) y por la variabilidad en la calidad ofrecida según servicios. El precio de los servicios se percibe en general como una variable disuasoria o penalizadora a la hora de seleccionar el tren como medio de transporte.
7. Respecto de las infraestructuras, la calidad percibida por los usuarios no varía con respecto de encuestas anteriores. Más allá de subrayar la situación diferencial entre estaciones principales y aquellas más pequeñas, se aprecia el malestar generado por la existencia de barreras a la movilidad, o por la insuficiencia de ciertos servicios adyacentes (como la venta por ventanilla de billetes o el servicio de atención a la movilidad de personas con necesidades especiales) que resta atractivo al servicio. La insatisfacción puede resultar difícil de expresar por las dificultades de presentar *in situ* u online una reclamación, lo que afecta en negativo a la calidad percibida de este medio de transporte.
8. A juicio de los consultados, la consolidación del ferrocarril como opción preferente para todo tipo de usos y rango de distancias frente a otros medios de transporte pasa inexorablemente por una apuesta de la Administración a todos los niveles (Estatal, Autonómica y Local) que desarrolle planes de movilidad coordinados y allegue los recursos necesarios para mejorar las infraestructuras existentes. Existe la percepción generalizada de que la única apuesta es la alta velocidad en perjuicio del resto de los servicios. El servicio de transporte ferroviario de viajeros se considera elemento vertebrador del territorio si bien no estaría colmando expectativas, especialmente en lo que afecta a las zonas rurales. La vertebración territorial se considera básica para el desarrollo de todos los territorios tanto desde el punto de vista laboral como turístico.

La consulta a operadores y usuarios del sector que se refleja en este informe pone de manifiesto ciertas dificultades en su funcionamiento que están en línea con las prioridades de la CNMC en su actividad de supervisión sectorial. Así lo refleja el Plan Estratégico 2021-2026 ([Plan Estratégico 2021-2026](#)) que pone el

acento en el acceso eficiente a las instalaciones ferroviarias, la necesaria conectividad con otros modos de transporte y el protagonismo del sector en la transición ecológica.

Por su parte, el [Plan de Actuaciones para el período 2021-2022](#) identifica como tareas a desarrollar la supervisión del proceso de liberalización del sector ferroviario, la supervisión de la calidad en la prestación de los servicios y el fomento de la conectividad e intermodalidad del sector ferroviario. En particular, en este ámbito se llevará a cabo el análisis de las iniciativas de transporte multimodal en los diferentes países europeos y en España, con especial atención a las dificultades para ofrecer billetes integrados de transporte.

Esta actividad más inmediata entronca con la labor de seguimiento ya emprendida en el pasado en la que destacan ciertas actuaciones relativas al acceso a material rodante, a instalaciones de servicio o a la disponibilidad de maquinistas, problemáticas que subyacen en la valoración que se hace desde el sector:

- 1) La limitación en el acceso al material rodante viene siendo tratada desde hace varios años por parte de la CNMC. En este sentido, en el Informe de 2019 ya se hizo referencia a la Resolución de esta Sala de 23 de mayo de 2018 ([STP/DTSP/055/17](#)), sobre las condiciones de acceso al material rodante de Renfe Alquiler de Material Rodante, S.P.E. por parte de las empresas ferroviarias y al Acuerdo de 25 de julio de 2018 ([IPN/CNMC/014/18](#)) por el que se emite informe sobre el Anteproyecto de Ley por el que se modifica la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario. A las anteriores hay que añadir el más reciente pronunciamiento sobre los criterios de asignación aplicables al material rodante disponible (Acuerdo de la Sala de 22 de abril de 2021, [CNS/DTSP/154/21](#)).
- 2) Respecto de las condiciones de acceso a los servicios de mantenimiento, la Resolución del Consejo del 25 de febrero de 2021 ([STP/DTSP/020/20](#)) dispuso la obligación para Erion de publicar las condiciones en las que presta el mantenimiento en sus talleres, así como los modelos de contrato de acceso y condiciones generales de contratación. También recientemente la CNMC se pronunció sobre los precios de prestación de los servicios básicos en las instalaciones de Renfe Fabricación y Mantenimiento en su Resolución de 10 de diciembre de 2020 ([STP/DTSP/025/20](#)), en la que se resolvía que las tarifas no se ajustaban a lo establecido en el artículo 101 de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario.
- 3) Ya en 2017 la CNMC analizó la evolución del número de maquinistas formados y su demanda por las empresas ferroviarias, adoptando una Resolución ([STP/DTSP/053/17](#)) por la que obligaba a Renfe a comunicar sus previsiones de contratación con el fin de mantener una bolsa

suficiente para atender la demanda. En la actualidad, y ante la entrada de nuevos operadores en la prestación de servicios comerciales de viajeros, se está de nuevo analizando este ámbito con el fin de detectar posibles distorsiones que limiten el acceso a este recurso imprescindible para la actividad ferroviaria.

ANEXOS

ANEXO 1. Listado de empresas y asociaciones participantes en la consulta

Las empresas de transporte ferroviario de viajeros y mercancías consultadas han sido aquellas que, disponiendo de licencia y certificado de seguridad, han prestado servicio en el periodo analizado y dentro del alcance de la encuesta. También se contactó con la Asociación de Empresas Ferroviarias Privadas (AEFP) que agrupa a parte de las empresas ferroviarias o candidatos habilitados para solicitar capacidad ferroviaria, o aquellas empresas que hayan manifestado formalmente su intención de solicitar los permisos, licencias o habilitaciones correspondientes.

En el caso de los representantes de los usuarios de viajeros se han recogido opiniones de asociaciones inscritas en el Consejo de Consumidores y Usuarios (CCU) integrado dentro del Ministerio de Consumo y de los representantes de los usuarios con movilidad reducida (CERMI y CONCENFE).

En el caso de los representantes de los usuarios de transporte de mercancías se ha utilizado el registro de grupos de interés de la CNMC y las Bases de Datos de la DTSP, en donde se tuvo en cuenta los tipos de mercancías que más frecuentemente son trasladadas por ferrocarril, así como aquellas que potencialmente podrían utilizar este medio de transporte.

En paralelo al envío de los cuestionarios a los agentes implicados y tal como se hizo en ejercicios anteriores, fueron contactados como entes de debate y consulta sectorial de la Administración, el Consejo Nacional de Transporte Terrestre (CNTT) y el Consejo de Consumidores y Usuarios (CCU), con el objeto de hacerles conocedores y partícipes de la consulta que iba a ser realizada.

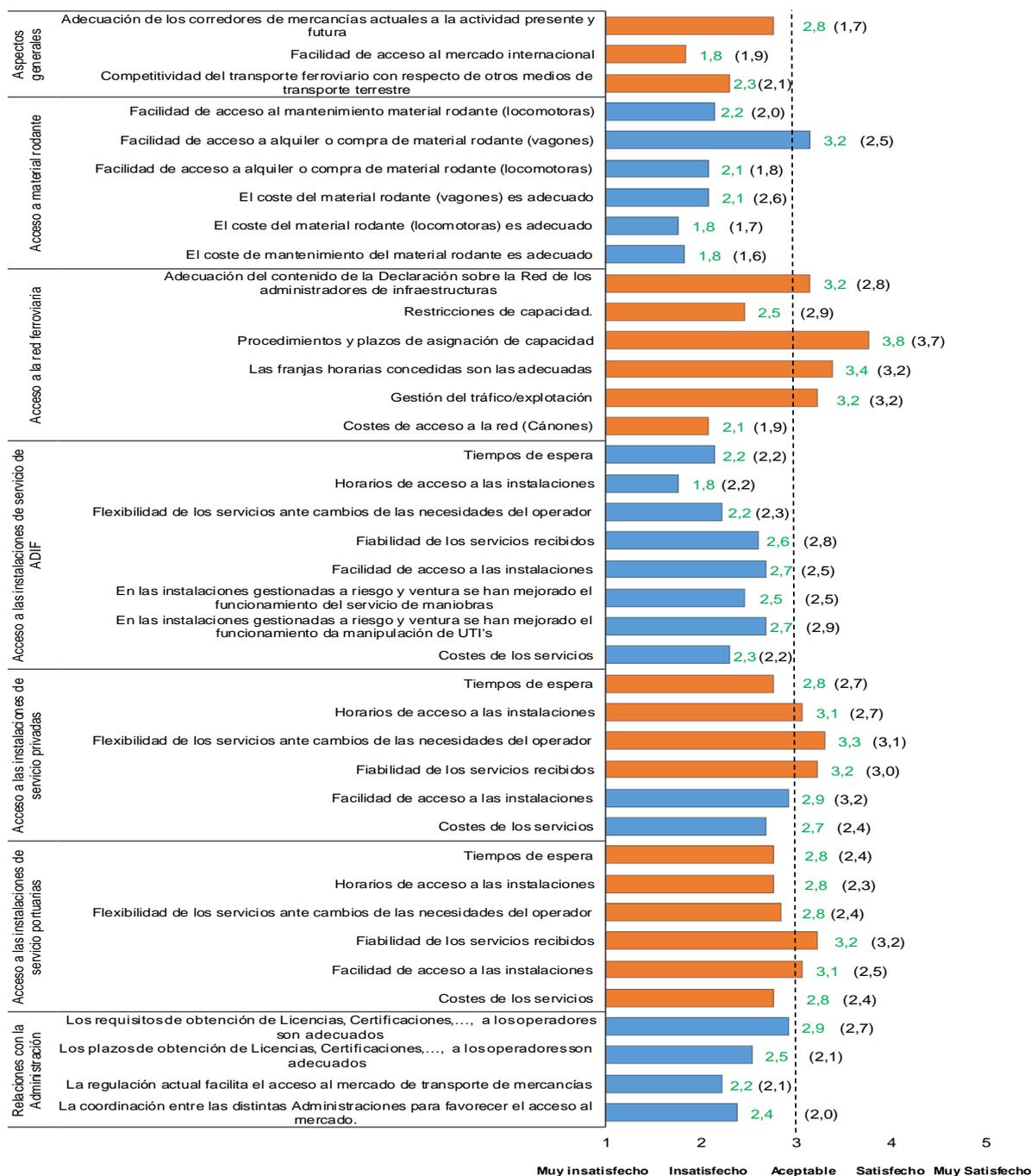
A continuación, se recoge la relación de entidades consultadas y que respondieron:

NOMBRE	RAZÓN SOCIAL
EMPRESAS FERROVIARIAS DE TRANSPORTE DE MERCANCÍAS	
ACCIONA	Acciona Rail Services S.A.
AEFP	Asociación Empresas Ferroviarias Privadas
CAPTRAIN	CAPTRAIN España S.A. (Antigua COMSA Rail Transport S.A)
CONTINENTAL	Continental Rail S.A.
FERROVIAL	Ferrovial Railway S.A.

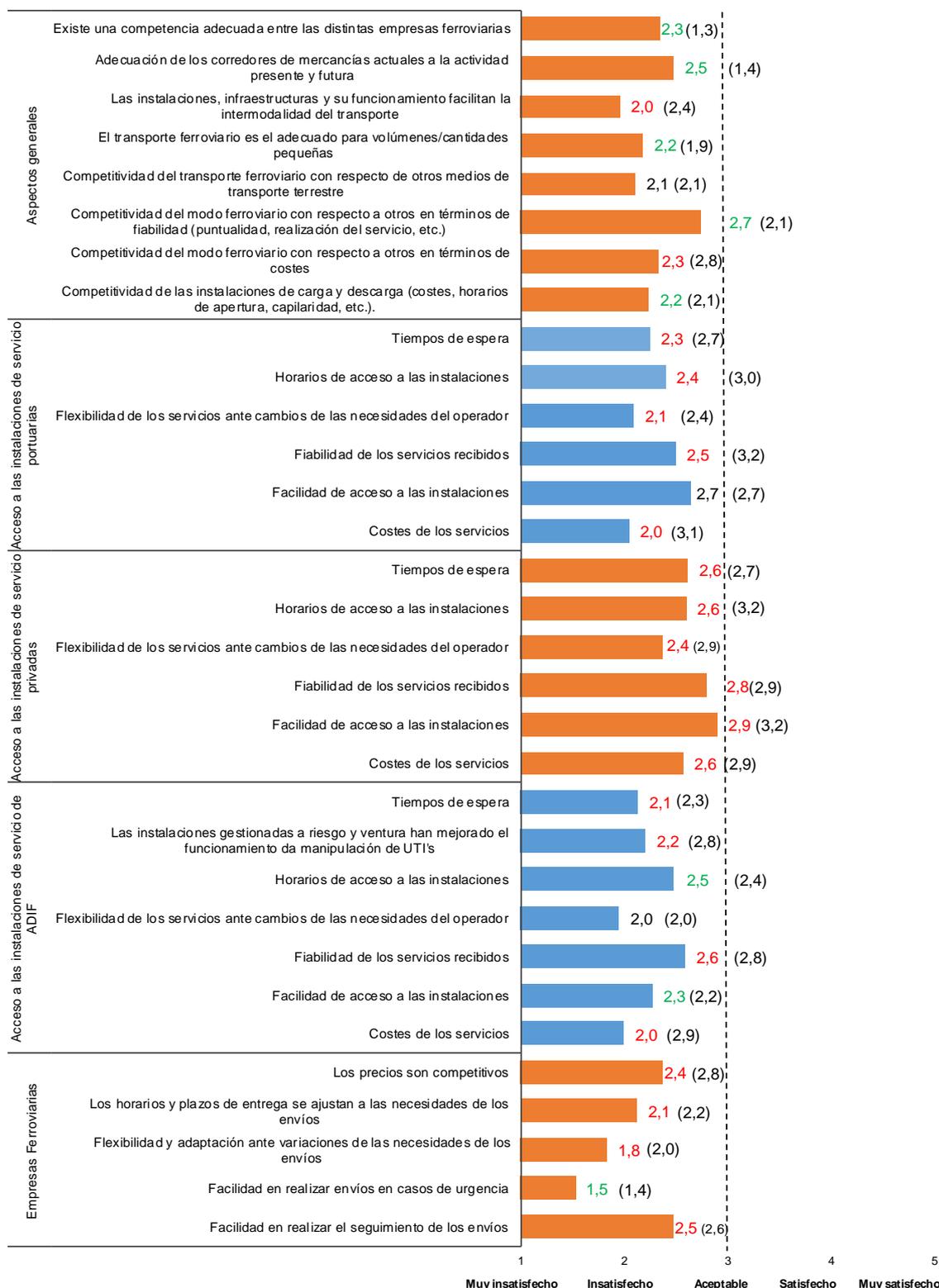
GO TRANSPORT	GO Transport Servicios 2018 S.A.
LOGITREN	Logitren Ferroviaria S.A.
LOW COST RAIL	Low Cost Rail S.A.
MEDWAY	MEDWAY Operador Ferroviario e Logístico de Mercadorías SA Sucursal España
RENFE MERCANCÍAS	Renfe Mercancías S.M.E, S.A.
TRACCIÓN RAIL	Tracción Rail S.A.
TRANSFESA	Transfesa Logistics S.A.
TRANSITIA	Transitia Rail S.A.
USUARIOS DEL TRANSPORTE FERROVIARIO DE MERCANCÍAS	
ACE	Asociación de Cargadores de España
ANFAC	Asociación Española de Fabricantes de Automóviles y Camiones
ANGED	Asociación Nacional de Grandes Empresas de Distribución
AOP	Asociación Española de Operadores de Productos Petrolíferos
ASCER	Asociación Española de Fabricantes de Azulejos y Pavimentos Cerámicos
ASPAPPEL	Asociación Española de Fabricantes de Pasta, Papel y Cartón
ASTERQUIGAS	Asociación Española de Terminales Receptoras de Graneles, Líquidos, Químicos y Gases
CETM	Confederación Española de Transporte de Mercancías
FAPROVE	Asociación de Propietarios y Operadores de Vagones de España
FEAF	Federación Española de Asociaciones de Fundidores
FEIQUE	Federación Empresarial de la Industria Química Española
FETEIA OLTRA	Federación Española de Asociaciones de Transitarios
UNESID	Unión de Empresas Siderúrgicas
UNO	Federación Empresarial de Logística y Transporte
UOTC	Unión de Operadores de Transporte Comodal (Asociación de Transporte Internacional por Carretera)
UPI	Unión de Petroleros Independientes.
EMPRESAS FERROVIARIAS DE TRANSPORTE DE VIAJEROS	
RENFE VIAJEROS	RENFE Viajeros S.M.E, S.A.

REPRESENTANTES DE LOS USUARIOS DEL TRANSPORTE FERROVIARIO DE VIAJEROS	
AVACU	Asociación Valenciana de Consumidores y Usuarios
CECU	Confederación de Consumidores y Usuarios
CERMI	Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad
COCEMFE	Confederación Española de Personas con Discapacidad Física y Orgánica
FACUA	Consumidores en Acción
OCU	Organización de Consumidores y Usuarios
UNAE	Federación Unión Nacional de Consumidores y Amas de Hogar de España

ANEXO 2. Empresas ferroviarias de mercancías (respuestas)



ANEXO 3. Representantes de los usuarios de mercancías (respuestas)



ANEXO 4. Representantes de los usuarios de viajeros (respuestas)

