



N.º 1.602

INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA GESTIÓN POR RENFE VIAJEROS, S.M.E., S.A., DE LAS AYUDAS PARA EL FOMENTO DEL USO DEL TRANSPORTE PÚBLICO FERROVIARIO EN EL TERCER CUATRIMESTRE DE 2022 Y EN 2023



El Pleno del Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, y a tenor de lo previsto en los artículos 12 y 14 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado, en su sesión de 18 de diciembre de 2024, el Informe de fiscalización de la gestión por Renfe Viajeros, S.M.E., S.A., de las ayudas para el fomento del uso del transporte público ferroviario en el tercer cuatrimestre de 2022 y en 2023, y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, así como al Gobierno de la Nación, según lo prevenido en el artículo 28 de la Ley de Funcionamiento.

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN	9
II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN	11
II.1. CUMPLIMIENTO DE LA LEGALIDAD EN LA APLICACIÓN DE LA GRATUIDAD	11
II.1.1. El establecimiento de la medida	11
II.1.2. La aplicación de la medida a las Comunidades Autónomas con contrato y a los consorcios de transporte	12
II.1.3. La publicidad de la medida	14
II.1.4. Análisis de los sistemas de información	16
II.1.5. Consideraciones sobre ODS, igualdad de género y transparencia.....	17
II.2. CONSIDERACIONES SOBRE EL CÁLCULO DEL COSTE DE LA MEDIDA	20
II.2.1. Introducción	20
II.2.2. Cálculos realizados para la determinación del coste presupuestado.....	20
II.2.3. Análisis de los importes presupuestados.....	22
II.2.4. Compensación y coste de la gratuidad con datos obtenidos de las cifras reales de ingresos y gastos utilizadas en los cálculos de RV	23
II.2.5. Ajustes sobre el coste de la gratuidad	26
II.3. SISTEMAS DE CONTROL EN LA APLICACIÓN DE LA GRATUIDAD	27
II.3.1. El control de la habitualidad de los viajeros y de la realización efectiva de los viajes	28
II.3.2. Análisis de los procedimientos de depósito y devolución de fianzas	30
II.3.3. El control de la adecuada formalización de los viajes.....	33
II.3.4. El control del uso nominativo de los títulos	35
II.3.5. El control de otras condiciones de venta y utilización de los títulos.....	36
II.4. PERCEPCIONES DE LOS USUARIOS SOBRE LA GRATUIDAD Y LA CALIDAD DEL SERVICIO	36
II.4.1. Consideraciones generales sobre las encuestas realizadas por RV a los usuarios.....	37
II.4.2. Análisis de los hábitos de los encuestados.....	37
II.4.3. Preguntas específicas sobre la medida de gratuidad	38
II.4.4. Percepciones de los viajeros sobre la influencia de la gratuidad en la realización de los viajes y en la calidad del servicio	41
II.5. EL IMPACTO DE LA MEDIDA SOBRE EL NÚMERO DE VIAJES.....	45

II.5.1. El efecto de la gratuidad a partir de los datos mensuales de viajes	45
II.5.2. El impacto de la gratuidad a partir de los datos diarios de viajes en cada tipo de servicio	48
II.6. EL IMPACTO SOBRE LOS DEMÁS OBJETIVOS DE LA INTERVENCIÓN: LA LUCHA CONTRA LA SUBIDA DE LOS PRECIOS, LA CONTAMINACIÓN Y EL USO DEL VEHÍCULO PRIVADO	55
II.6.1. El impacto de la medida para hacer frente al alza de los precios	55
II.6.2. El impacto de la medida para reducir el uso del vehículo privado.....	55
II.6.3. El impacto de la medida para reducir la contaminación	58
III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	62
III.1. EN RELACIÓN CON EL CUMPLIMIENTO DE LA LEGALIDAD EN LA APLICACIÓN DE LA GRATUIDAD	62
III.2. EN RELACIÓN CON LOS SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS DE GESTIÓN Y CONTROL APLICADOS POR RV	65
III.2.1. Sobre el cálculo del coste de la medida.....	65
III.2.2. Sobre los sistemas de control en la aplicación de la gratuidad	66
III.3. EN RELACIÓN CON LOS INDICADORES PARA EVALUAR LA MEDIDA Y SU IMPACTO	69
III.3.1. Sobre las percepciones de los usuarios y la calidad del servicio.....	69
III.3.2. Sobre el incremento en el número de viajes	70
III.3.3. Sobre el impacto contra la subida de los precios, la contaminación y el uso del vehículo privado	71
ANEXOS	73

RELACIÓN DE ABREVIATURAS

AC	Ancho convencional
AGE	Administración General del Estado
AM	Ancho métrico
CCAA	Comunidades Autónomas
CNMC	Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia
DAN	Direcciones de Área de Negocio de Renfe Viajeros, S.M.E., S.A.
DGEDS 2030	Directrices Generales de la Estrategia de Desarrollo Sostenible 2030
dif-in-dif	Técnica econométrica cuasiexperimental de diferencias en diferencias
EPE	Entidad pública empresarial
IGAE	Intervención General de la Administración del Estado
IIR	Índice de impacto relativo
IQP	Índice de calidad percibido global del servicio
MAIN	Memoria del análisis de impacto normativo del Real Decreto-ley 14/2022
MD	Media distancia
MITMA	Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (actual Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible)
ODS	Objetivos de desarrollo sostenible
OSP	Obligaciones de Servicio Público
RV	Renfe Viajeros, S.M.E., S.A.
SETMAU	Secretaría de Estado de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana
TSC	Tarjeta sin contacto

RELACIÓN DE CUADROS

CUADRO N.º 1: METAS ESPECÍFICAS DE LOS ODS CON POTENCIAL IMPACTO DE LA MEDIDA DE GRATUIDAD	18
CUADRO N.º 2: PRIMERA ESTIMACIÓN DEL COSTE DE LA MEDIDA PARA EL TERCER CUATRIMESTRE DE 2022	21
CUADRO N.º 3: COMPENSACIÓN TEÓRICA POR PÉRDIDA DE INGRESOS EN EL TERCER CUATRIMESTRE DE 2022	24
CUADRO N.º 4: PÉRDIDA DE INGRESOS EN EL TERCER CUATRIMESTRE DE 2022	24
CUADRO N.º 5: EXCESO DE COMPENSACIÓN POR LA MEDIDA EN 2022	24
CUADRO N.º 6: COSTE DE LA GRATUIDAD EN 2022 CON LOS CÁLCULOS EFECTUADOS POR RV.....	25
CUADRO N.º 7: COMPENSACIÓN TEÓRICA POR PÉRDIDA DE INGRESOS EN 2023	25
CUADRO N.º 8: PÉRDIDA DE INGRESOS EN 2023	25
CUADRO N.º 9: EXCESO DE COMPENSACIÓN POR LA MEDIDA EN 2023	26
CUADRO N.º 10: COSTE DE LA GRATUIDAD EN 2023 CON LOS CÁLCULOS EFECTUADOS POR RV	26
CUADRO N.º 11: COSTE DE LA GRATUIDAD ESTIMADO POR EL TRIBUNAL DE CUENTAS	27
CUADRO N.º 12: NÚMERO E IMPORTE DE FIANZAS DEPOSITADAS EN CERCANÍAS Y MD.....	31
CUADRO N.º 13: FIANZAS NO RECLAMADAS POR CUATRIMESTRE	32
CUADRO N.º 14: REALIZACIÓN DEL VIAJE SIN EL BONO GRATUITO O EL DESCUENTO ..	39
CUADRO N.º 15: MODO DE DESPLAZAMIENTO ANTERIOR A LA MEDIDA	40
CUADRO N.º 16: IMPACTO DE LA GRATUIDAD EN EL NÚMERO DIARIO DE VIAJES POR NÚCLEO DE CERCANÍAS	51
CUADRO N.º 17: VALORES DEL IIR PARA LA ESTIMACIÓN DEL IMPACTO DE LA MEDIDA EN TÉRMINOS RELATIVOS POR NÚCLEO DE CERCANÍAS	51

RELACIÓN DE GRÁFICOS

GRÁFICO N.º 1: RECLAMACIONES RELACIONADAS CON FRECUENCIA Y HORARIO	44
GRÁFICO N.º 2: RECLAMACIONES RELACIONADAS CON PUNTUALIDAD Y REGULARIDAD	45
GRÁFICO N.º 3: NÚMERO MENSUAL DE VIAJES EN CERCANÍAS	46
GRÁFICO N.º 4: NÚMERO MENSUAL DE VIAJES EN MD	47
GRÁFICO N.º 5: NÚMERO MENSUAL DE VIAJES EN AVANT	48
GRÁFICO N.º 6: PROMEDIO DE VIAJES DIARIOS EN CERCANÍAS	49
GRÁFICO N.º 7: ESTIMACIÓN DEL IMPACTO DE LA GRATUIDAD EN VIAJES. CERCANÍAS	50
GRÁFICO N.º 8: PROMEDIO DE VIAJES DIARIOS EN MD.....	52
GRÁFICO N.º 9: ESTIMACIÓN DEL IMPACTO DE LA MEDIDA DE GRATUIDAD EN MD	53
GRÁFICO N.º 10: PROMEDIO DE VIAJES DIARIOS EN AVANT	54
GRÁFICO N.º 11: ESTIMACIÓN DEL IMPACTO DE LA MEDIDA DE GRATUIDAD EN AVANT	54
GRÁFICO N.º 12: EVOLUCIÓN DE LA INTENSIDAD DE TRÁFICO EN LA ZONA URBANA DE MADRID	57
GRÁFICO N.º 13: EVOLUCIÓN DE LA INTENSIDAD DE TRÁFICO EN LA M30 DE MADRID ..	58
GRÁFICO N.º 14: EVOLUCIÓN DEL OZONO (O ₃) EN MADRID.	59
GRÁFICO N.º 15: EVOLUCIÓN DE PARTÍCULAS< 10µM (PM10) EN MADRID	60
GRÁFICO N.º 16: EVOLUCIÓN DE PARTÍCULAS< 2.5µM (PM2.5) EN MADRID	61
GRÁFICO N.º 17: EVOLUCIÓN DEL DIÓXIDO DE NITRÓGENO (NO ₂) EN MADRID.....	61
GRÁFICO N.º 18: EVOLUCIÓN DEL DIÓXIDO DE AZUFRE (SO ₂) EN MADRID	62

I. INTRODUCCIÓN

El programa de fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas para 2023, aprobado por el Pleno en sesión de 21 de diciembre de 2022, incluyó, a iniciativa del propio Tribunal, la *Fiscalización de la gestión por Renfe Viajeros, S.M.E., S.A., de las ayudas para el fomento del uso del transporte público ferroviario en el tercer cuatrimestre de 2022*. El Pleno del Tribunal, en su sesión de 20 de diciembre de 2023, acordó ampliar el ámbito temporal de esta fiscalización al ejercicio 2023 y modificar su denominación por la de *Fiscalización de la gestión por Renfe Viajeros, S.M.E., S.A., de las ayudas para el fomento del uso del transporte público ferroviario en el tercer cuatrimestre de 2022 y en 2023*.

El Real Decreto-ley 11/2022, con las modificaciones introducidas por los Reales Decretos-leyes 14/2022 y 16/2022, reguló la gratuidad del uso del tren de Cercanías, Media Distancia (MD) y Rodalies (Cercanías y MD de Cataluña) declarados como obligación de servicio público (OSP), así como una bonificación, sujeta a determinadas condiciones, para el uso del tren de MD prestado por la red de alta velocidad, denominado “AVANT”, y en algunas rutas de alta velocidad. El Real Decreto-ley 20/2022, de 27 de diciembre, prorrogó para el ejercicio 2023 la aplicación de esta intervención sobre la gratuidad del transporte público ferroviario. La gestión de la medida se encomendó en los citados Reales Decretos-leyes a Renfe Viajeros, S.M.E., S.A. (RV), estableciendo como compensación a esta Sociedad por la reducción de ingresos y los costes de implementación y comunicación de la medida unos importes de 201 y 600 millones de euros en 2022 y 2023, respectivamente.

La intervención pública de gratuidad de los trenes de Cercanías y MD entró en vigor el 1 de septiembre de 2022. De acuerdo con su normativa reguladora, se adoptó en un contexto de crisis energética provocada por la guerra en Ucrania y como una manera de conseguir el objetivo inmediato de alivio del impacto del aumento de los costes energéticos en los precios motivado por esta guerra, junto con el objetivo, que ya era previo y de más largo plazo, de seguir descarbonizando nuestra economía. Los objetivos expresos atribuidos a la intervención pública eran: “ayudar a hacer frente al alza de los precios como consecuencia de la guerra en Ucrania, y [...] fomentar el transporte público y reducir el uso del vehículo privado, lo que contribuirá a disminuir nuestra dependencia energética y nuestra huella de carbono”.

La realización de esta fiscalización está motivada por la relevancia y la trascendencia pública de las medidas adoptadas para ayudar a hacer frente al alza de los precios como consecuencia de la guerra en Ucrania y para dar un impulso al transporte ferroviario frente al uso del vehículo privado, contribuyendo a disminuir nuestra dependencia energética y huella de carbono.

La fiscalización se enmarca en el Plan Estratégico del Tribunal de Cuentas vigente en el momento de la aprobación del Programa de Fiscalizaciones para 2023, en concreto, en el objetivo estratégico 1 “Contribuir al buen gobierno y a la mejora de la actividad económico-financiera del sector público”, en sus objetivos específicos 1.1 “Realizar actuaciones que sirvan a las Cortes Generales y a las Asambleas Legislativas de las comunidades autónomas para impulsar la adopción de medidas que contribuyan a conseguir un sector público más racional y eficiente”, 1.2 “Fomentar buenas prácticas de organización, gestión y control de las entidades públicas” y 1.4 “Incrementar las fiscalizaciones operativas”.

De conformidad con las Directrices Técnicas aprobadas por el Pleno el 20 de diciembre de 2023, se ha realizado una fiscalización de cumplimiento y operativa sobre las actuaciones de RV en relación con la gestión de la bonificación del transporte público ferroviario prevista en los Reales

Decretos-leyes 11/2022 y 14/2022 y sobre los resultados obtenidos con la aplicación de esta intervención pública, con los siguientes objetivos generales:

- a) Comprobar el cumplimiento por RV de la normativa reguladora de la intervención pública sujeta a esta fiscalización y de la normativa general sobre la gestión pública que resulte aplicable.
- b) Evaluar si los sistemas y procedimientos de gestión y control aplicados por RV para la implantación de las medidas adoptadas en aplicación de esta intervención pública son adecuados para su finalidad y acordes con los principios de buena gestión.
- c) Evaluar la pertinencia de los indicadores de eficacia elaborados por RV o, en su caso, si los procedimientos aplicados para la gestión de la citada intervención pública proporcionan información suficiente y adecuada para permitir la comprobación de su eficacia.
- d) Evaluar, a partir de la información recabada de RV y de otras fuentes suficientemente fiables, el impacto que la actuación de RV ha podido tener en la consecución de los objetivos definidos para la intervención pública.

También se ha comprobado el cumplimiento por la Entidad fiscalizada de la normativa sobre igualdad efectiva de mujeres y hombres, así como de las prescripciones de transparencia y en materia de sostenibilidad ambiental, en la medida en que hayan guardado relación con el objeto de las actuaciones fiscalizadoras.

El ámbito subjetivo de esta fiscalización es la sociedad estatal RV, encargada de adoptar las medidas necesarias para la aplicación de la bonificación del servicio público ferroviario prevista en los Reales Decretos-leyes citados; el ámbito objetivo, la gestión de esta intervención pública realizada por RV; y el ámbito temporal, el periodo comprendido entre el 1 de septiembre de 2022 y el 31 de diciembre de 2023. El [ANEXO I](#) recoge información sobre la naturaleza y régimen jurídico de la Entidad fiscalizada.

En el desarrollo de las actuaciones fiscalizadoras no se han producido limitaciones que hayan impedido cumplir los objetivos previstos, habiendo prestado adecuadamente su colaboración los responsables de la Entidad fiscalizada. La tramitación interna y los procedimientos aplicados se recogen en el [ANEXO II](#).

Las cuentas anuales de RV correspondientes a los ejercicios fiscalizados se rindieron al Tribunal de Cuentas, por conducto de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), dentro de los plazos previstos legalmente.

En cumplimiento de las previsiones contenidas en el artículo 44 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, se ha llevado a cabo el trámite de alegaciones en los términos legalmente previstos, habiéndose introducido en el texto del Informe el resultado del examen y valoración de las alegaciones formuladas. La información relativa a la sustanciación de dicho trámite y las alegaciones formuladas se incluyen en la parte del informe destinada al efecto.

II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

II.1. CUMPLIMIENTO DE LA LEGALIDAD EN LA APLICACIÓN DE LA GRATUIDAD

II.1.1. El establecimiento de la medida

La intervención pública cuya gestión se encomendó a RV fue establecida en los Reales Decretos-leyes 11/2022 y 14/2022 para el último cuatrimestre de 2022 y extendida a 2023 en el Real Decreto-ley 20/2022. La Resolución de 12 de agosto de 2022, de la Secretaría de Estado de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (SETMAU), desarrollada y modificada por otras Resoluciones de la misma Secretaría de Estado (entre otras, de 30 de noviembre y 28 de diciembre de 2022 y de 4 de abril y 18 de julio de 2023), fueron estableciendo limitaciones y condiciones necesarias para la aplicación de la gratuidad y los descuentos previstos en la medida, como las condiciones de venta y de utilización de los billetes, la limitación en el número de formalizaciones de títulos con descuento y la operativa necesaria para vincular la aplicación de la gratuidad y los descuentos a unas condiciones de recurrencia mínima en los viajes. El detalle de la normativa que regula esta intervención pública y un resumen de su contenido se contiene en el [ANEXO III](#) de este Informe.

Durante los trabajos de esta fiscalización, este Tribunal solicitó a RV un documento explicativo de los cambios realizados en los sistemas de información para adaptar las aplicaciones informáticas a la medida, así como las instrucciones, circulares, manuales internos o cualquier otra documentación, vigente en los ejercicios 2022 y 2023, aplicables a la gestión de las bonificaciones fiscalizadas o, en su caso, la descripción de los sistemas o procedimientos internos utilizados para la aplicación de la intervención.

A partir del cronograma facilitado por RV con la descripción de los trabajos realizados en los sistemas para adaptarlos a la medida tras su aprobación, así como de los documentos “Renfe Informa” aportados como soporte de la comunicación interna dirigida a su personal, en la fiscalización se ha podido comprobar que RV adoptó todas las medidas necesarias para la efectiva aplicación de la intervención pública a todos los servicios recogidos en los Reales Decretos-leyes anteriormente mencionados.

En concreto, se crearon los títulos multiviaje gratuitos para su aplicación a los servicios de cada uno de los núcleos de Cercanías y para cada origen-destino de los servicios ferroviarios de MD para todas las líneas previstas en esa normativa. También se instauró la aplicación de un descuento del 50 % a los títulos multiviaje de los servicios ferroviarios de AVANT¹ declarados OSP y a determinadas rutas de servicios ferroviarios prestados sobre la red ferroviaria de alta velocidad que, a partir de 1 de enero de 2023, fueron declarados OSP. Asimismo, las condiciones de venta y de utilización de los billetes se fueron ajustando a las sucesivas resoluciones de la SETMAU que se detallan en el [ANEXO III](#) de este Informe.

El análisis de la operativa empleada por RV para la correcta aplicación de la medida se desarrolla en el subapartado II.3 de este Informe, en el que se analizan las incidencias detectadas sobre la adecuación y eficacia de los procedimientos utilizados por RV para el control de la habitualidad de los viajeros y de la realización efectiva de los viajes, para la prestación de las fianzas, para el uso nominativo de los títulos, para el control de la adecuada formalización de los viajes en MD y AVANT así como para la aplicación de otras condiciones de venta y utilización de los títulos de viaje.

¹ La disposición transitoria quinta del Real Decreto-ley 16/2022, de 6 de septiembre, estableció, posteriormente, la gratuidad en los títulos multiviaje de los servicios AVANT entre Ourense-A Coruña y Madrid-Salamanca y el artículo 55 del Real Decreto-ley 20/2022 la de los servicios AVANT Murcia-Alicante.

II.1.2. La aplicación de la medida a las Comunidades Autónomas con contrato y a los consorcios de transporte

RV aplicó directamente la intervención pública fiscalizada a los servicios de transporte ferroviario sujetos a OSP declarados de interés público por la Administración General del Estado (AGE), de acuerdo con el contrato entre la AGE y RV firmado el 18 de diciembre de 2018 para el periodo 2018-2027. Para la aplicación de la medida de gratuidad a los servicios declarados de interés público por otras administraciones públicas titulares de los mismos y prestados por RV en régimen contractual, el apartado 6 del artículo 10 del Real Decreto-ley 11/2022 exigía que estas administraciones aceptasen expresamente su aplicación.

En el momento de la entrada en vigor de la medida, estaban amparados por una declaración de OSP los servicios de Cercanías y MD de la Generalitat de Cataluña y de las Comunidades Autónomas (CCAA) de Aragón y Extremadura. Sin embargo, la situación contractual entre estas administraciones autonómicas y RV para la prestación de los servicios ferroviarios OSP de los que eran titulares, presentaba distintas circunstancias en el momento de la implantación de la medida de gratuidad.

- a) En el caso de Extremadura, el último contrato entre RV y la Junta de Extremadura para la prestación de los servicios ferroviarios de su competencia se había suscrito el 30 de diciembre de 2015 y había finalizado su vigencia el 31 de diciembre de 2017. Posteriormente a esa fecha no se había firmado ningún contrato que regulase esta prestación, si bien los servicios se habían seguido prestando por parte de RV y la Junta de Extremadura los había ido abonando mediante la concesión de subvenciones nominativas anuales para compensar los déficits de explotación correspondientes a los servicios realizados. Con estas subvenciones se habían abonado, en el momento de realización de los trabajos de esta fiscalización, los déficits de explotación de los años 2019, 2020, 2021, 2022 y del inicio de 2023.

Aunque en el momento en el que se estableció la medida de gratuidad, no existía un contrato vigente entre RV y la Junta de Extremadura para la prestación de los servicios ferroviarios de su competencia, la administración autonómica cumplió con la obligación de aceptar expresamente la aplicación de la intervención pública, exigida en el apartado 6 del artículo 10 del Real Decreto-ley 11/2022. La aceptación para la aplicación de la política de gratuidad durante el último cuatrimestre de 2022 se produjo mediante escrito de 12 de septiembre de 2022, dentro del plazo extraordinario de diez días concedido por el Real Decreto-ley 16/2022; la aceptación para la aplicación de la gratuidad en 2023 se realizó mediante escrito de 9 de enero de 2023 dentro del plazo establecido para ello.

- b) En el caso de Aragón, en el momento en el que se estableció la medida de gratuidad, el último contrato vigente entre esta Comunidad Autónoma y RV era de 15 de diciembre de 2016 con vigencia hasta el 31 de diciembre de 2017. Sin embargo, el 27 de octubre de 2022 se firmó un nuevo contrato entre RV y el Gobierno de Aragón, por lo que, aunque no existía un contrato vigente entre RV y el Gobierno de Aragón en el momento en el que se estableció la medida de gratuidad, se firmó uno posteriormente con vigencia durante el periodo fiscalizado. A la fecha de realización de los trabajos de esta fiscalización, se encontraban en negociación los acuerdos para liquidar los servicios competencia de esta Comunidad prestados por RV en los ejercicios 2022 y 2023.

La aceptación por la administración autonómica de Aragón de la aplicación de la política de gratuidad durante el último cuatrimestre de 2022 se produjo mediante escrito de 14 de agosto de 2022 y la aceptación de 2023 se realizó mediante escrito de 18 de enero de 2023, dentro de los plazos establecidos.

- c) En Cataluña, las competencias sobre los servicios de Cercanías y MD prestados en su ámbito se transfirieron por parte de la AGE con fecha de efecto 1 de enero de 2010 y de 2011, respectivamente. La Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales entre el Estado y la Generalitat de Cataluña, en sus reuniones de 22 de diciembre de 2009 y 17 de noviembre de 2010, estableció que la financiación del déficit de los servicios ferroviarios de Cercanías y MD transferidos correspondía a la AGE, que debería transferir anualmente a la Generalitat los recursos necesarios para financiar el déficit de esos servicios.

En junio de 2013, en el seno de un órgano mixto de coordinación y control entre la entidad pública empresarial (EPE) Renfe-Operadora y la Generalitat de Cataluña, se aprobó el texto de un contrato para regular la prestación de estos servicios. Sin embargo, a la fecha de realización de los trabajos de esta fiscalización, este contrato estaba aún pendiente de aprobación por la Comisión Bilateral entre el Estado y la Comunidad Autónoma y por la Comisión Mixta para Asuntos Económicos y Fiscales entre el Estado y la Generalitat de Cataluña. Las sucesivas leyes de presupuestos generales del Estado desde 2014 han ido incluyendo, mediante disposiciones adicionales, consignaciones presupuestarias para que, previa verificación por la IGAE de las propuestas de liquidación, se realizasen pagos a cuenta a RV, a la espera de la firma definitiva del citado contrato. RV presta en la actualidad otros servicios adicionales a los inicialmente transferidos, que fueron contratados por la Generalitat mediante el denominado Plan de Acción firmado en noviembre de 2015 para los ejercicios 2015 y 2016 y que ha continuado ejecutándose en los ejercicios siguientes y cuyos déficits se han continuado financiando mediante consignaciones presupuestarias a favor de RV, con carácter de “entrega a cuenta”, en los presupuestos generales del Estado de 2015 a 2023².

La aceptación por la administración autonómica de Cataluña de la aplicación de la política de gratuidad durante el último cuatrimestre de 2022 se produjo mediante escrito de 5 de agosto de 2022 y la aceptación de 2023 se realizó mediante escrito de 1 de enero de 2023, dentro de los plazos establecidos.

El apartado 10 del artículo 10 del Real Decreto-ley 11/2022 estableció que RV recibiría el importe total (201 millones de euros) en concepto de compensación por la reducción de los ingresos y por los costes de implementación y comunicación de la medida en el tercer cuatrimestre del ejercicio 2022 y que dicho importe no sería revisable ni estaría sujeto a liquidación. Según lo dispuesto en el mencionado apartado, RV debía asignar a los servicios prestados a las CCAA (Cataluña, Extremadura y Aragón) la parte de la compensación que correspondiese al importe de los ingresos que se hubieran dejado de percibir como consecuencia de la medida de gratuidad; y destinar el resto a los servicios prestados a la AGE. Para realizar esta asignación a las CCAA, esta norma preveía que RV tomara como referencia los ingresos del periodo entre el 1 de septiembre y el 31 de diciembre de 2019, aplicándoles el porcentaje resultante de dividir el número de viajeros del primer semestre de 2022 entre los del primer semestre de 2019.

El exceso o defecto de esta consignación sobre el coste real de la medida debería formar parte de la liquidación que presentase RV por la ejecución de los servicios prestados en 2022 del contrato firmado con la AGE (estos cálculos se desarrollan en el subapartado II.2 de este Informe).

En las liquidaciones que RV hizo al final del ejercicio 2022, incorporó la asignación de la compensación que correspondía a la prestación realizada a la AGE y a las CCAA. Sin embargo, no

² Lo señalado en estos párrafos sobre la situación de las relaciones entre el Estado y la Generalitat de Cataluña en relación con la prestación de servicios ferroviarios transferidos a dicha Comunidad Autónoma ya se puso de manifiesto por este Tribunal en el Informe n.º 1.497 de “Fiscalización de las medidas tomadas por el Grupo Renfe en relación con las restricciones de movilidad de viajeros implantadas durante el ejercicio 2020”, aprobado por el Pleno el 21 de diciembre de 2022.

cumplió correctamente la literalidad del apartado 10 del artículo 10 del Real Decreto-ley 11/2022 ya que para el cálculo de la compensación correspondiente a las CCAA no aplicó a los ingresos del periodo entre el 1 de septiembre y el 31 de diciembre de 2019 el porcentaje de número de viajeros del primer semestre de 2022 respecto al primer semestre de 2019, sino el porcentaje que supusieron los ingresos del primer semestre de 2022 respecto a los del primer semestre de 2019. Esta diferencia en el porcentaje utilizado dio lugar a que las compensaciones asignadas en 2022 por RV en la liquidación con las CCAA no fueran las previstas legalmente.

El Real Decreto-ley 20/2022, que prorrogó la intervención para 2023, estableció una compensación por la pérdida de ingresos de 600 millones de euros y también previó que RV asignase a los servicios prestados a las CCAA el importe de los ingresos que se hubieran dejado de percibir como consecuencia de la intervención y que el resto fuera asignado al contrato para la prestación de servicios a la AGE. Para realizar esta asignación, el Real Decreto-ley 20/2022 estableció que se tomaran como referencia los ingresos del periodo entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2019, pero sin hacer referencia a porcentaje alguno. Por lo tanto, en los cálculos realizados por RV de la asignación de la compensación correspondientes a 2023, únicamente se tuvieron en cuenta los ingresos del ejercicio 2019 sin considerar ningún porcentaje, de conformidad con lo previsto en la normativa aplicable.

Por su parte, el apartado 8 del artículo 10 del Real Decreto-ley 11/2022 previó que la AGE podría asumir las compensaciones a favor de RV que, en el periodo de aplicación de la intervención, resultasen de las liquidaciones a realizar a los consorcios u otras entidades públicas que gestionan el transporte metropolitano, siempre que dichos consorcios y entidades públicas se comprometiesen expresamente a utilizar la cantidad que estimaran abonar a RV para reducir el precio de los títulos multimodales integrados en los que participan servicios de Cercanías. Para ello, una persona con capacidad de representación de cada consorcio de transporte o entidad pública debería presentar una declaración responsable asumiendo ese compromiso; y, en estos casos, los consorcios de transportes u otras entidades públicas quedarían exoneradas del abono a RV de las liquidaciones correspondientes que serían asumidas por el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, actual Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible (MITMA) y se entenderían incluidas en los importes de las compensaciones por la intervención pública fijados en la normativa.

A fecha de 3 de junio de 2024 no habían presentado la declaración responsable a la que se hace referencia en el párrafo anterior tres consorcios de transporte; por ello, con estos consorcios RV practicó las liquidaciones correspondientes a los ejercicios 2022 y 2023 sin efectuar ninguna compensación.

Para los consorcios que firmaron declaraciones responsables comprometiéndose a reducir el precio de los títulos intermodales de transporte, RV no practicó las liquidaciones que les correspondería abonar por los servicios prestados por RV, ni llevó a cabo facturación alguna a estos consorcios en el periodo de aplicación de la intervención pública (de septiembre de 2022 a diciembre de 2023). En estos casos, el MITMA comunicó a RV las adhesiones producidas para la aplicación de las medidas, a los efectos de dejar de facturar las liquidaciones correspondientes. En la fiscalización se ha tenido constancia de que RV no ha recibido del MITMA comunicaciones posteriores sobre el cumplimiento por estos consorcios y entidades públicas de su compromiso de reducir el precio de los títulos multimodales en la cantidad que estimaran abonar a RV.

II.1.3. La publicidad de la medida

El departamento de comunicación, marca y publicidad de la EPE Renfe Operadora, que es el encargado de la gestión de las acciones de comunicación y publicidad de todo el Grupo Renfe, se hizo cargo del diseño y la puesta en marcha de las campañas asociadas a la medida y fijó los

criterios generales y los medios para esas campañas informativas, teniendo en cuenta la trascendencia de la medida y la necesidad de una acción de comunicación amplia en un plazo de tiempo corto. La difusión incluyó notas de prensa remitidas a los diferentes medios de comunicación y campañas publicitarias en diversos medios de comunicación (fundamentalmente en radios y medios digitalizados). Además, RV realizó directamente diversas comunicaciones en sus páginas web, correos a clientes, informaciones en pantallas, trenes y estaciones, etc.

Para las campañas publicitarias de la medida la EPE Renfe Operadora se valió de dos acuerdos marco previamente licitados y formalizados en julio de 2020 y abril de 2021, respectivamente, que tenían un periodo de vigencia de tres años, con la posibilidad en el primero de ellos de un año adicional de prórroga. El acuerdo marco de 2020 regulaba la presencia en los medios de comunicación mediante los servicios de una central de medios; y el segundo, los servicios de una agencia para la creación de campañas publicitarias. En relación con la medida de gratuidad, la EPE Renfe Operadora encargó a las empresas adjudicatarias de estos acuerdos marco la realización de las actividades de publicidad y comunicación mediante “cartas de pedido”. Estas empresas facturaron sus servicios a la EPE Renfe Operadora que los repercutió a RV.

Por su parte, RV licitó un contrato de suministros de cartelería, adhesivos y otros enseres publicitarios para las comunicaciones directas realizadas en trenes y estaciones. También reforzó con un medio propio del Grupo Renfe determinados servicios de comunicación de la medida (encargando a este medio propio servicios de atención al cliente, tanto en 2022 como en 2023 y licitando en 2022 un contrato exclusivo de servicios de apoyo en atención telefónica para los nuevos abonos).

En la fiscalización se han detectado algunos casos en los que la ejecución fue anterior a la formalización de los contratos, encargos o cartas de pedido, lo que supone un incumplimiento de lo previsto en los artículos 28 y 32 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, que exigen que el objeto de la contratación o encargo se determine con precisión antes de iniciar el correspondiente procedimiento de adjudicación. En particular, diversos encargos de servicios a la central de medios se empezaron a prestar con anterioridad a la aprobación de la carta de pedido; también los encargos que RV hizo al medio propio se formalizaron cuando ya se venían prestando esos servicios; y el contrato de suministros de cartelería, adhesivos y otros enseres se formalizó cuando ya se habían producido entregas de suministros.

En cuanto a la publicidad y comunicación de la medida, se ha comprobado que RV ha cumplido con la difusión de toda la información que obligatoriamente debía trasladar a los usuarios de sus servicios, de acuerdo con las distintas Resoluciones de la SETMAU que regulan la intervención pública. Sin perjuicio de las consideraciones que se contienen en el epígrafe siguiente sobre su página web, RV ha publicado en la misma contenido suficiente y adecuado sobre los abonos gratuitos y títulos multiviaje, cumpliendo las exigencias de información a los usuarios contenidas en las señaladas Resoluciones. La información sobre los abonos gratuitos y títulos multiviaje se ha publicado de forma directa en un sitio específico creado para tal efecto en la página web, donde también se creó un sitio de preguntas frecuentes sobre estas cuestiones. Esta información se ha ido actualizando con las modificaciones realizadas por las distintas Resoluciones de la SETMAU sobre la medida de gratuidad que se detallan en el [ANEXO III](#) de este Informe.

Además de la información publicada en la página web, RV ha realizado directamente otras acciones de comunicación para dar publicidad de los abonos gratuitos y títulos multiviaje como correos electrónicos masivos y mensajes de texto a los clientes registrados, proyecciones en las aplicaciones informáticas de venta de billetes y en las pantallas, cartelería y mensajes por megafonía en trenes y estaciones.

Con respecto a las campañas publicitarias realizadas a través de agencia, la planificación de medios cubrió todo el ámbito geográfico nacional y englobó múltiples soportes: televisión, prensa, radio, publicidad exterior digital, vallas publicitarias, túneles de Metro (en Madrid y Barcelona), exteriores de autobuses (en Madrid y Barcelona) y de tranvías (en Sevilla, Valencia, Alicante y Murcia), medios deportivos y publicidad digital.

II.1.4. Análisis de los sistemas de información

Los sistemas de información de RV para la venta de billetes y los que se utilizan en sus posteriores procesos de analítica de datos y traspaso de estos a la contabilidad de la entidad han sido diseñados con diferentes tecnologías y lógicas, ya que son el resultado de la fusión de los sistemas de las distintas entidades que dieron lugar a la actual RV que se describe en el [ANEXO I](#) de este Informe.

Así, existen dos sistemas para la venta de billetes (SIVER y VISIR) con tecnologías totalmente diferentes y orientados a distintas líneas de negocio. Estos dos sistemas de venta dan lugar, adicionalmente, a otros dos sistemas de custodia de los datos históricos de venta de billetes de años anteriores. Esta nueva dualidad es necesaria por el tipo de tecnologías que se utilizan y el enfoque con el que se diseñaron los sistemas de venta.

El sistema SIVER, más moderno y basado en Java, permite la formalización de los viajes y la reserva de asientos y se utiliza principalmente para viajes comerciales orientados a los mercados de larga y MD. Este sistema se integra más fácilmente con plataformas web de venta de billetes. El sistema VISIR está basado en tecnologías más antiguas y trabaja con gran parte de la información offline, orientado a líneas de Cercanías y plazas en trenes sin formalización de viajes ni reservas. En los trabajos de esta fiscalización se ha puesto de manifiesto que tampoco los datos que gestionan estos diferentes sistemas tienen el mismo nivel de desglose ni de detalle.

Los sistemas de venta de billetes consolidan la información en otros sistemas de custodia separados llamados VBK y VNV que, a su vez, realizan procesos de carga al sistema contable basado en SAP y a las distintas bases de datos de analítica de datos que utiliza RV. Se utilizan hasta cuatro grandes bases de datos basadas en tecnologías diferentes que agregan información según diferentes áreas de negocio y sistemas de origen. También existen distintos sistemas para la gestión de reclamaciones y para obtener los informes sobre las reclamaciones en función de los distintos tipos de servicios que presta RV. La complejidad de tratar datos de distintas fuentes de información que, además, no son homogéneas ha dado lugar en el desarrollo de esta fiscalización a demoras y dificultades para la obtención y la trazabilidad de la información que se ha utilizado como se señala en distintos puntos de este informe.

Este Tribunal considera que disponer de sistemas de información flexibles y fácilmente adaptables a las necesidades del negocio constituye una cuestión estratégica para cualquier empresa pública que necesite competir y, en este entorno competitivo, la actual composición de los aplicativos y sistemas que utiliza RV influye en su capacidad de adaptación.

La dispersión tecnológica que se ha descrito en los párrafos anteriores y la utilización de tecnologías antiguas y con escasa posibilidad de actualización, dificulta su mantenimiento y soporte y obliga a disponer de personal especializado en demasiadas tecnologías, haciendo más compleja su integración. El uso de tecnologías antiguas puede suponer un riesgo para la seguridad porque existen menos profesionales que los mantengan y menos actualizaciones de seguridad; además, son tecnologías que no se diseñaron para sistemas que puedan tener conexión parcial a internet, lo que limita su posible uso.

Todo lo anterior pone de manifiesto que los sistemas que utiliza RV fueron diseñados sin una visión de conjunto, intentando resolver necesidades concretas de diferentes áreas de negocio, lo que dificulta la trazabilidad de la información, su homogeneidad y la capacidad para llegar a los datos originales y fiables en tiempo real. Esta situación da lugar a que existan procesos de carga diarios que integran la información en diversas bases de datos orientadas a la analítica de la información.

También se ha detectado que determinados sistemas de información, como la página web o los encargados de la venta directa de billetes, son gestionados por unidades de otras empresas del Grupo Renfe, lo que puede dificultar una visión estratégica de todo el proceso. En la fiscalización se han puesto de manifiesto carencias en la coordinación de las diferentes unidades informáticas de las empresas del Grupo y en la adaptación uniforme de los complejos sistemas que se utilizan.

Se ha analizado el cumplimiento de las previsiones en materia de accesibilidad del portal y la sede de venta de billetes de RV, detectando que no cumplen todas las exigencias del Real Decreto 1112/2018, de 7 de septiembre, sobre accesibilidad de los sitios web y aplicaciones para dispositivos móviles del sector público. La propia página web de RV indica los incumplimientos y los puntos de mejora en relación con estas exigencias (en algunas páginas, parte del contenido no textual que se presenta al usuario no tiene una alternativa textual que cumpla el mismo propósito, algunos vídeos grabados no disponen de alternativas basadas en texto o alternativa de audio o no contienen subtítulos, algún contenido solamente se distingue por el color, el contraste de color era insuficiente en algunos textos o elementos gráficos respecto al color de fondo, errores al personalizar el tamaño de letra, el nivel de zoom o el espaciado del texto, etc.).

Algunas de las páginas web analizadas necesitaban descargar una cantidad importante de recursos adicionales para poder visualizar su contenido, lo que aumenta el tráfico de red, introduce retardos y dificulta la accesibilidad de los ciudadanos a ese contenido.

II.1.5. Consideraciones sobre ODS, igualdad de género y transparencia

Si bien la medida fiscalizada no tiene por objeto específico el fomento de los medios de transporte menos contaminantes, sus objetivos concretos (ayudar a hacer frente al alza de los precios como consecuencia de la guerra en Ucrania, y fomentar el transporte público y reducir el uso del vehículo privado, lo que contribuirá a disminuir nuestra dependencia energética y nuestra huella de carbono) justifican la pertinencia del análisis sobre la medición de la contribución a los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) que se realiza a continuación. Los ODS de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas establecen hojas de ruta para afrontar los desafíos sociales, económicos y ambientales de los países y representan un compromiso para el desarrollo de las sociedades y la protección del planeta.

El Gobierno de España aprobó las Directrices Generales de la Estrategia de Desarrollo Sostenible 2030 (DGEDS 2030), y entre sus Retos de País, define el “Reto País 2 – Hacer frente a la emergencia climática y ambiental”, y dentro de la Política Aceleradora³ “Un país que respete los límites del planeta”, incluye entre otras, las siguientes prioridades de actuación:

- Desarrollar y fortalecer una red de transporte público y accesible a todas las personas que fomente la conectividad y la movilidad sostenible, dando prioridad a aquellas modalidades más sostenibles como el tren convencional, el tranvía, o el autobús.

³ Las DGEDS 2030 definen las Políticas Aceleradoras como un marco amplio de acciones para cumplir la Agenda 2030, materializado en políticas públicas, con horizonte temporal y estratégico de medio y largo plazo y una gran capacidad de transformación e impacto en múltiples metas y ODS.

- Garantizar la movilidad sostenible, segura y conectada en los entornos urbanos y metropolitanos, que impulse la descarbonización de la movilidad urbana y la mejora de la calidad del aire a través de diferentes medidas dirigidas a las ciudades y sus infraestructuras, así como a la potenciación y optimización del transporte urbano y metropolitano.

En consecuencia, el transporte público figura como una de las prioridades de las DGEDS 2030 y la Estrategia de Desarrollo de la Agenda 2030 propone entre sus metas medidas que mejoren el transporte público y la calidad del aire.

El Grupo Renfe se adhirió al Convenio Marco de Colaboración de la Secretaría de Estado para la Agenda 2030 y las empresas públicas por la consecución de la Agenda 2030. También forma parte del Índice de Sostenibilidad Ferroviaria (Rail Sustainability Index) que ha sido diseñado por la comunidad ferroviaria mundial para proporcionar a sus miembros un sistema de calificación específico y una plataforma digital de apoyo basada en los ODS para evaluar la actuación de cada empresa ferroviaria en función de una selección de indicadores clave de rendimiento.

Todo lo anterior pone de manifiesto la importancia, tanto de la identificación de los ODS a cuyo cumplimiento podría contribuir la medida de gratuidad, como de desarrollar sistemas de información e indicadores de resultados a corto plazo adecuados para medir esa contribución. Sin embargo, RV no ha identificado los ODS a los que podría haber contribuido la medida de gratuidad ni ha desarrollado herramientas para medir esa contribución a corto plazo. En opinión de este Tribunal, la medida de gratuidad podría haber tenido un impacto, al menos, en las siguientes metas específicas vinculadas a los ODS.

CUADRO N.º 1: METAS ESPECÍFICAS DE LOS ODS CON POTENCIAL IMPACTO DE LA MEDIDA DE GRATUIDAD

ODS	Meta	Metas Vinculadas	Potenciales efectos de una medida de gratuidad para el fomento de los servicios de transporte de RV
11 Ciudades y Comunidades Sostenibles	11.2	De aquí a 2030, proporcionar acceso a sistemas de transporte seguros, asequibles, accesibles y sostenibles para todos y mejorar la seguridad vial, en particular mediante la ampliación del transporte público, prestando especial atención a las necesidades de las personas en situación de vulnerabilidad, las mujeres, los niños, las personas con discapacidad y las personas de edad	Favorecer que las ciudades sean inclusivas y accesibles, y facilitar el acceso de las personas a las oportunidades de empleo, educación y servicios básicos, especialmente de las más vulnerables.
13 Acción por el Clima	13.2	Incorporar medidas relativas al cambio climático en las políticas, estrategias y planes nacionales	Reducir los niveles de contaminación atmosférica y, por lo tanto, mitigar los avances del cambio climático.
3 Salud y Bienestar	3.6	Para 2020, reducir a la mitad el número de muertes y lesiones causadas por accidentes de tráfico en el mundo	Reducir el tráfico privado y, por lo tanto, el número de accidentes de tráfico. Mejorar la calidad del aire de las ciudades, y contribuir a la reducción de las enfermedades respiratorias
	3.9	Para 2030, reducir sustancialmente el número de muertes y enfermedades producidas por productos químicos peligrosos y la contaminación del aire, el agua y el suelo	
7 Energía Asequible y No contaminante	7.3	De aquí a 2030, duplicar la tasa mundial de mejora de la eficiencia energética	Reducir el consumo de energía per cápita
10 Reducción de las desigualdades	10.3	Garantizar la igualdad de oportunidades y reducir las desigualdades	Reducir la desigualdad social mediante un transporte público accesible
12 Protección y Consumo Responsables	12.2	De aquí a 2030, lograr la gestión sostenible y el uso eficiente de los recursos naturales	Reducir el consumo de combustibles fósiles e los vehículos privados

Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de las DGEDS 2030.

La identificación de los ODS a los que puede contribuir esta medida u otras similares y la elaboración de indicadores adecuados permitiría dar un valor añadido al compromiso del Grupo Renfe en la medición de su contribución a los ODS a corto plazo y colaborar institucionalmente con las

autoridades competentes para la rendición de cuentas de los avances de la Agenda 2030 de España en términos agregados.

En relación con la igualdad de género, la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, en su artículo 19 establece que los proyectos de disposiciones de carácter general y los planes de especial relevancia económica, social, cultural y artística que se sometan a la aprobación del Consejo de Ministros, deberán incorporar un informe sobre su impacto por razón de género. El Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, regula la memoria del análisis de impacto normativo que debe acompañar a los anteproyectos de ley y proyectos de reales decretos-leyes, reales decretos legislativos y normas reglamentarias; en su artículo 2.f), define el “impacto de género” como un análisis y valoración de los resultados que se puedan seguir de la aprobación del proyecto normativo desde la perspectiva de la eliminación de desigualdades y de su contribución a la consecución de los objetivos de igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres, a partir de los indicadores de situación de partida, de previsión de resultados y de previsión de impacto recogidos en la guía metodológica.

Los Reales Decretos-leyes 11/2022 y 14/2022 que establecieron las medidas de gratuidad, al regular un conjunto de acciones de relevancia económica y social para mitigar el impacto económico derivado de la crisis energética y apoyar a las familias, no incorporaron un análisis de impacto de género que podría haber aportado, entre otras cuestiones, patrones de movilidad de transporte público entre mujeres y hombres y otras circunstancias de carácter económico, geográfico y social relacionadas con la perspectiva de género, a considerar en el diseño de la medida de gratuidad. Ante la ausencia de disposición alguna que considere la perspectiva de género en la normativa que regula la medida de gratuidad, RV no ha tenido que atender obligación normativa en esta materia.

Por otro lado, resultan de aplicación a RV las disposiciones de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno en lo que respecta a los términos en los que se debe realizar la publicidad activa y a facilitar el derecho de acceso a la información pública. También resulta de aplicación a RV la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público, aplicable a las sociedades mercantiles pertenecientes al sector público institucional con determinados requisitos que RV cumple en su condición de operador de servicio público en el sector de transportes.

Para facilitar el acceso a la información pública, RV dispone de un Portal de Transparencia integrado en el Portal de Transparencia del Grupo Renfe, así como de un enlace al Portal de Transparencia de la AGE para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública. Por lo tanto, RV dispone de los instrumentos necesarios para facilitar la publicidad activa y pasiva de su información pública, sin perjuicio de las obligaciones de publicidad activa de información estadística (artículo 8.i de la Ley 19/2013) que pudieran corresponder al MITMA en relación con medida de gratuidad, que quedan fuera del alcance de esta fiscalización.

En relación con la Ley 37/2007, se ha comprobado que el Portal de datos abiertos del Grupo Renfe, denominado Renfe Data, no estaba actualizado. La última actualización de los datos de los indicadores de calidad percibida de servicios públicos era del año 2020, y la última actualización de datos de indicadores del volumen de viajes para los núcleos de Cercanías del año 2018.

II.2. CONSIDERACIONES SOBRE EL CÁLCULO DEL COSTE DE LA MEDIDA

II.2.1. Introducción

A partir de los datos proporcionados por RV, la Memoria del análisis de impacto normativo del Real Decreto-ley 14/2022 elaborada por el MITMA (MAIN) recogió una estimación inicial del coste de la medida para el tercer cuatrimestre de 2022, de 231 millones de euros. El apartado 10 del artículo 10 del Real Decreto-ley 11/2022 (en la redacción dada por el artículo 7 del Real Decreto-ley 14/2022) fijó finalmente en 201 millones de euros la compensación por la reducción de ingresos y los costes de implementación y comunicación de la medida para el tercer cuatrimestre de 2022, estableciendo, además, que dicha cantidad no sería revisable ni estaría sujeta a liquidación. Para 2023, la compensación establecida en el Real Decreto-ley 20/2022 ascendió a 600 millones.

RV realizó para el tercer cuatrimestre de 2022 y para el ejercicio 2023 un cálculo del importe de la asignación de la compensación por la medida que correspondería a las tres CCAA a las que presta servicios (Cataluña, Extremadura y Aragón), como se ha expuesto en el epígrafe II.1.2 de este Informe; así como del exceso o defecto de la compensación aprobada. Este exceso o defecto se aplica de modo exclusivo a los distintos servicios de la AGE de acuerdo con el apartado 10 del artículo 10 del Real Decreto-ley 11/2022. En estos cálculos, el coste final de la medida se obtuvo comparando, por una parte, los costes previstos con los reales; y, por otra, la previsión de ingresos con los ingresos reales.

En los epígrafes siguientes se ofrece un importe aproximado del coste real de la medida calculado a partir de la información disponible y facilitada por RV. Para este análisis se han considerado las cifras utilizadas tanto en la determinación del coste presupuestado, como en los cálculos realizados por RV sobre el exceso y la asignación de la compensación aprobada.

Hay que adelantar que la variedad de los sistemas de información que utiliza RV y de los que se obtuvieron los datos, y las deficiencias de los procedimientos por los que se alimentan estos sistemas de información, tal como se ha señalado en el epígrafe II.1.4, provocaron debilidades en la fiabilidad y en la trazabilidad de las cifras, tanto de viajes como de ingresos. La obtención de estas cifras no es inmediata y requiere elaboraciones complejas y ajustes que han dado lugar, en ocasiones, a modificaciones y desviaciones en los datos y las estimaciones facilitadas; y al manejo de cifras dispares en la documentación e información ofrecida por RV, la obtenida de sus sistemas informáticos y la reflejada en sus estados contables.

II.2.2. Cálculos realizados para la determinación del coste presupuestado

La estimación del coste de la medida para establecer el importe de la compensación es el resultado de la suma de dos componentes:

- a) los ingresos de RV dejados de percibir como consecuencia de la medida (pérdida de ingresos);
y
- b) los costes adicionales como consecuencia de la implantación de la medida (imputación de gastos).

Las primeras estimaciones que realizó RV cuantificaron el coste de la medida en 230,7 millones de euros. De esta cuantía, 201 millones correspondían a la pérdida de ingresos por la medida, 27,9 millones a sus costes de implementación y 1,8 millones a los menores ingresos derivados de la aplicación de los descuentos de los nuevos títulos multiviaje de AVANT a determinadas rutas de servicios ferroviarios prestadas sobre la red ferroviaria de alta velocidad fuera del contrato de OSP

de la AGE. El detalle de los cálculos iniciales sobre el coste de la medida para el tercer cuatrimestre de 2022 se refleja en el siguiente cuadro:

CUADRO N.º 2: PRIMERA ESTIMACIÓN DEL COSTE DE LA MEDIDA PARA EL TERCER CUATRIMESTRE DE 2022

(miles de euros)

Pérdida de ingresos	201.000
Menores ingresos: 193.249; y efecto de la caducidad de títulos multiviaje AVANT: 7.751	
Costes de implementación de la gratuidad	27.882
Pérdida por la aplicación de los nuevos títulos AVANT a otras rutas	1.867
Total Previsión Coste de la Medida	230.749

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos de la MAIN.

Esta primera estimación de la pérdida de ingresos, por importe de 201 millones de euros, incluye 193,2 millones por la pérdida de ingresos en el tercer cuatrimestre de 2022 y un importe de 7,8 millones por el efecto en 2023 de los títulos AVANT beneficiados por la intervención emitidos en 2022 y cuya vigencia se extendía hasta el 31 de enero de 2023.

Para obtener estas cifras, la MAIN incluye unas estimaciones de los ingresos y del número de viajes previstos sin la medida, frente a los ingresos y el número de viajes previstos con la medida. Para estimar los ingresos que se iban a obtener tras la gratuidad, RV tomó como referencia los precios medios de los distintos servicios antes de la aplicación de la medida y realizó una estimación de la variación que se iba a producir, tanto en el número total de viajes, como en su distribución (la reducción en la venta de los títulos que se venían comercializando -consorcios, billetes sencillos, de ida y vuelta, etc.- como consecuencia de la aparición de los nuevos abonos recurrentes). De acuerdo con estas estimaciones, agregando todos los tipos de servicios, sin la gratuidad se realizarían 143.199 miles de viajes que generarían 238.017 miles de euros de ingresos; mientras que con la gratuidad se llegaría a 170.596 miles de viajes, pero solo se ingresarían 44.768 miles de euros. La estimación concluía que la pérdida de ingresos sería de 193.249 miles de euros con un incremento de 27.397 miles de viajes.

La MAIN también recoge una primera estimación de los costes adicionales en los que se iba a incurrir como consecuencia de la implantación de la gratuidad. El importe total de esta estimación asciende a 27,9 millones de euros, de los que 14,9 millones procederían de la contratación de personal de apoyo en estaciones, 10 millones de campañas de comunicación y 3 millones de otros gastos.

Como ya se ha adelantado, la cuantía final fijada en el Real Decreto-ley 14/2022 (al modificar el artículo 10 del Real Decreto-ley 11/2022) ascendió a 201 millones de euros, que se financiaría con *“un crédito extraordinario en la sección 17 “Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana”, servicio 39 “Dirección General de Transporte Terrestre”, programa 441M “Subvenciones y Apoyo al Transporte Terrestre” y concepto 445 “Ayudas para reducción del precio de abonos y títulos multiviaje por parte de Renfe Viajeros SME SA” por un importe de 16 millones de euros y un suplemento de crédito, en la misma aplicación, por importe de 185 millones de euros”*. Su financiación se realizaría de conformidad con el artículo 47 de la Ley 22/2021, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2022, es decir, mediante incremento de la deuda pública.

Tras la fijación de este importe como compensación por la medida, RV mantuvo la previsión de gastos asociados a la gratuidad en 27,9 millones de euros y ajustó la previsión de la pérdida de

ingresos en ese último cuatrimestre de 2022 a 173,1 millones, por diferencia con el importe total de la compensación (201 millones de euros), sin modificar las previsiones de número de viajes que había hecho.

Asimismo, una vez aprobado el Real Decreto-ley 14/2022, RV recalculó la previsión de ingresos que se generarían sin la gratuidad para adaptarla a lo previsto en el apartado 10 del artículo 10 del Real Decreto-ley 11/2022 referente a la asignación a las CCAA del importe de los ingresos dejados de percibir, fijándola en 236,9 millones de euros (en lugar de los 238 millones previstos inicialmente).

El Real Decreto-ley 20/2022 extendió la política de gratuidad al ejercicio 2023 fijando la cifra de compensación para ese ejercicio en 600 millones de euros. No se realizaron nuevas estimaciones ni cálculos para establecer el importe de 2023 que se obtuvo, simplemente, prorrateando el importe calculado para el tercer cuatrimestre de 2022 a todo el ejercicio 2023 (aparentemente, multiplicando por tres los 201 millones del primer cuatrimestre y redondeando el resultado).

Con este importe de compensación por la medida para 2023, RV estimó la pérdida de ingresos, en ese año, en 582,4 millones de euros y los gastos asociados a la gratuidad en 17,6 millones. Los ingresos inicialmente estimados por RV para 2023 sin la medida de gratuidad ascendían a 756,4 millones; al igual que para el ejercicio 2022 RV ajustó este importe a 761,9 millones cuando realizó el cálculo del exceso o defecto y la asignación a las CCAA de la compensación por la medida.

II.2.3. Análisis de los importes presupuestados

Para analizar la razonabilidad de los importes presupuestados para calcular la compensación por la adopción de la medida, este Tribunal ha utilizado dos perspectivas:

- a) En primer lugar, se han analizado las diferencias entre los viajes e ingresos estimados con la medida y los efectivamente producidos, para comprobar la concordancia de estas previsiones con la realidad. El importe del ingreso previsto con la medida se ha obtenido a partir de la previsión del número de viajes que se iban a realizar y de la tarifa media de cada uno de ellos según el tipo de título utilizado. La concordancia de estas cifras con los datos reales sería el referente adecuado para verificar si las previsiones fueron acertadas o no.

Realizando esta comparación entre las previsiones y los datos reales, el número de viajes reales en el tercer cuatrimestre de 2022 (160.596 miles de viajes) fue inferior en un 6 % a los inicialmente previstos (170.596 miles de viajes). Sin embargo, el importe de los ingresos reales fue superior en 59,7 millones de euros (un 133 %) a los ingresos previstos. Esta variación de los ingresos reales tras la aplicación de la medida se produjo porque el desplazamiento hacia los abonos recurrentes gratuitos fue inferior al previsto. La previsión contemplaba para el tercer cuatrimestre de 2022 la realización de 118.718 miles de viajes con títulos gratuitos, pero en realidad, conforme a los datos facilitados por RV, solo se hicieron 72.338 miles de viajes bonificados (un 39 % menos de los estimados).

En consecuencia, el importe real de los ingresos tras la aplicación de la gratuidad fue muy superior al previsto, por lo que la pérdida de ingresos de RV por la medida estaría sobrevalorada y sería una de las causas del exceso de compensación al que se va a hacer referencia más adelante.

- b) En segundo lugar, se ha evaluado el cálculo del importe de los ingresos estimados sin la medida. Dado que la pérdida de ingresos se ha calculado como la diferencia entre la previsión de ingresos sin la medida y los ingresos reales, se ha intentado verificar la razonabilidad del cálculo de estas cifras que vienen detalladas en la MAIN del MITMA. Este documento, partiendo de los

datos reales de ingresos de tráfico de los servicios declarados OSP de 2019, contenía una estimación de la demanda y de los ingresos previsibles para el ejercicio 2022, que daba como resultado unos ingresos totales anuales de 665,4 millones de euros correspondientes a 391.412 miles de viajes.

A partir de estos datos se puede realizar una estimación de lo que correspondería al tercer cuatrimestre de 2022, simplemente imputando un tercio del importe anual. La comparación de ambas cifras lleva a la conclusión de que la estimación contenida en la MAIN de los ingresos previsibles sin la medida ha sido superior en un 7 % (16,4 millones de euros) a los cálculos realizados.

Según estos cálculos, la pérdida de ingresos por la medida también estaría sobrevalorada por partir de unos ingresos previstos sin la medida más elevados y sería otra de las causas del exceso de compensación.

Como ya se ha mencionado, en 2023 no se realizaron nuevas estimaciones ni cálculos y el importe de la compensación se obtuvo, sin otros ajustes, prorrateando el importe calculado para el tercer cuatrimestre de 2022. En consecuencia, se mantuvo la tendencia de que los ingresos reales con la medida fueran muy superiores a los previstos y los ingresos previstos sin la medida estuvieran sobrevalorados, produciéndose un exceso de compensación, también en este ejercicio.

II.2.4. Compensación y coste de la gratuidad con datos obtenidos de las cifras reales de ingresos y gastos utilizadas en los cálculos de RV

RV no realizó expresamente un cálculo del coste real de la gratuidad que tuviera en cuenta los viajes finales que se produjeron afectados por la medida, los ingresos que no se obtuvieron por esos viajes y los gastos reales en los que se incurrió para su implantación. Sin embargo, al final de cada ejercicio, RV hizo unos cálculos para determinar el exceso o defecto del anticipo y el reparto de la compensación entre Rodalíes, las CCAA con convenio firmado y los distintos servicios de la AGE (a los que se aplica, de modo exclusivo, el posible exceso o defecto del anticipo). Estos cálculos comparaban los costes previstos con los reales y las previsiones de ingresos con los ingresos reales y ofrecían datos para alcanzar una aproximación al coste de la medida.

Conforme a estos cálculos realizados por RV, los ingresos reales que se produjeron en los servicios ferroviarios afectados por la gratuidad, en el tercer cuatrimestre de 2022, ascendieron a 104,5 millones de euros, y los gastos imputables a la implementación de la medida, en ese periodo, ascendieron a 15,7 millones.

Con estos datos de ingresos y gastos, partiendo del importe de la compensación aprobada en el Real Decreto-ley 14/2022 (201 millones de euros) y atribuyendo al efecto de la vigencia de los títulos multiviaje de AVANT hasta 31 de enero de 2023 un valor de 8,1 millones⁴, RV recalculó el importe de la compensación por pérdida de ingresos atribuible al tercer cuatrimestre de 2022 en 177,2 millones. En esta nueva estimación, RV consideró los mismos gastos ya señalados, que atribuyó a la implementación de la política (15,7 millones) ajustando por diferencia la pérdida de ingresos a compensar como se refleja en el siguiente cuadro.

⁴ En una primera previsión, el efecto AVANT por los títulos que podían seguir utilizándose en 2023 era de 7,8 millones de euros y posteriormente se modificó esta cifra, fijándola en 8,1 millones.

CUADRO N.º 3: COMPENSACIÓN TEÓRICA POR PÉRDIDA DE INGRESOS EN EL TERCER CUATRIMESTRE DE 2022

(miles de euros)

Importe total de la compensación en 2022	201.000
Gastos de implementación incluidos en la liquidación de 2022	15.681
Compensación títulos AVANT (por su validez en enero de 2023)	8.091
Importe compensación teórica por pérdida de ingresos en 2022	177.228

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos de información facilitada por RV.

Como ya se ha señalado y se puede deducir de las cifras ofrecidas hasta ahora, el importe real de los ingresos en el último cuatrimestre de 2022 (104,5 millones de euros) excedió en mucho a los ingresos previstos en la MAIN (44,8 millones). Teniendo en cuenta que los ingresos previstos sin la medida ascendían a 236,9 millones y los ingresos reales fueron 104,5 millones, RV cuantificó la pérdida de ingresos en 132,4 millones en ese cuatrimestre, como refleja el siguiente cuadro.

CUADRO N.º 4: PÉRDIDA DE INGRESOS EN EL TERCER CUATRIMESTRE DE 2022

(miles de euros)

Ingresos previstos sin la medida	236.912
Ingresos reales	104.512
Pérdida de ingresos en 2022	132.400

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos de información facilitada por RV

Por lo tanto, RV consideró que hubo un exceso de compensación para el tercer cuatrimestre de 2022 por importe de 44,8 millones de euros, por la diferencia entre la compensación teórica y la pérdida de ingresos calculada en la MAIN.

CUADRO N.º 5: EXCESO DE COMPENSACIÓN POR LA MEDIDA EN 2022

(miles de euros)

Importe compensación teórica por pérdida de ingresos en 2022	177.228
Pérdida de ingresos en 2022 calculada por RV	132.400
Exceso de compensación en 2022	44.828

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos de información facilitada por RV

La existencia de este exceso de compensación por la gratuidad no tiene una transcendencia práctica relevante, ya que el Real Decreto-ley 14/2022 establece que la compensación no será revisable ni estará sujeta a liquidación y funciona como un anticipo de la liquidación definitiva del déficit de explotación del contrato de RV con la AGE, donde se pueden ajustar todas las cantidades. Únicamente da lugar a que se puedan atribuir gastos e ingresos de forma inadecuada dentro de la liquidación, vía déficit de explotación en lugar de encuadrarse dentro de la compensación de la del abono gratuito, o viceversa. Las cifras anteriores también pueden permitir una estimación más ajustada del coste de la gratuidad en el tercer cuatrimestre de 2022, que ascendería a 148,1 millones de euros, sin considerar los ajustes por los periodos de vigencia de los títulos de viaje en AVANT e incluyendo la pérdida de ingresos en ese periodo (132,4 millones) y los gastos de implementación de la medida (15,7 millones). El cálculo del coste de la gratuidad en 2022 con los datos de la liquidación efectuada por RV se contiene en el siguiente cuadro.

CUADRO N.º 6: COSTE DE LA GRATUIDAD EN 2022 CON LOS CÁLCULOS EFECTUADOS POR RV

(miles de euros)

Pérdida de ingresos en 2022 calculada por RV	132.400
Gastos de implementación de la medida	15.681
Coste de la gratuidad en 2022 con los cálculos de RV	148.081

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos de información facilitada por RV

El detalle de los cálculos del exceso o defecto de la compensación realizados por RV con los gastos e ingresos de 2022 se contiene en el [ANEXO IV](#) de este Informe.

Como ya se ha señalado, en 2023 no se realizaron nuevas estimaciones ni cálculos y el importe de la compensación se obtuvo, sin otros ajustes, prorrateando el importe calculado para el tercer cuatrimestre de 2022 por lo que se mantuvo la misma tendencia en las desviaciones en las cifras de la liquidación de ese año. Conforme a esta liquidación, en 2023, los ingresos de los servicios ferroviarios afectados por la gratuidad y los gastos imputables a la implementación de la medida ascendieron a 321,1 y 15,6 millones de euros, respectivamente.

De modo análogo a lo realizado para el ejercicio 2022, partiendo del importe de la compensación aprobada en el Real Decreto-ley 20/2022 (600 millones de euros), RV calculó el importe de la compensación por pérdida de ingresos atribuible a 2023 en 584,4 millones, considerando los gastos de implementación de la política (15,6 millones) y ajustando por diferencia la pérdida de ingresos a compensar como se refleja en el siguiente cuadro.

CUADRO N.º 7: COMPENSACIÓN TEÓRICA POR PÉRDIDA DE INGRESOS EN 2023

(miles de euros)

Importe total de la compensación en 2023	600.000
Gastos de implementación incluidos en la liquidación de 2023	15.598
Importe compensación teórica por pérdida de ingresos en 2023	584.402

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos de información facilitada por RV.

Al igual que había sucedido en el tercer cuatrimestre de 2022, el importe real de los ingresos en 2023 (321,1 millones de euros) también excedió en mucho a los ingresos previstos por RV (177,5 millones⁵). Teniendo en cuenta que los ingresos previstos sin la medida ascendían a 761,9 millones y los ingresos reales fueron 321,1 millones, RV cuantificó la pérdida de ingresos en 2023 en 440,9 millones.

CUADRO N.º 8: PÉRDIDA DE INGRESOS EN 2023

(miles de euros)

Ingresos previstos sin la medida	761.932
Ingresos reales	321.059
Pérdida de ingresos en 2023	440.873

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos de información facilitada por RV.

⁵ Importe calculado por diferencia entre los ingresos previstos sin la medida (761,9 millones de euros) y la pérdida teórica de ingresos (584,4 millones).

Por lo tanto, RV consideró que hubo un exceso de compensación en 2023 por importe de 143,6 millones de euros, por la diferencia entre la compensación teórica y la pérdida de ingresos calculada por RV.

CUADRO N.º 9: EXCESO DE COMPENSACIÓN POR LA MEDIDA EN 2023

(miles de euros)

Importe compensación teórica por pérdida de ingresos en 2023	584.402
Pérdida de ingresos en 2023 calculada por RV	440.873
Exceso de compensación en 2023	143.529

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos de información facilitada por RV.

Como ya se ha argumentado, este exceso de compensación por la gratuidad no tiene una transcendencia práctica relevante, ya que la compensación funciona como un anticipo de la liquidación definitiva del déficit de explotación y no tiene carácter revisable ni está sujeta a liquidación. No obstante, con los datos anteriores, la estimación más ajustada del coste de la gratuidad en 2023 ascendería a 456,5 millones de euros e incluiría la pérdida de ingresos calculada por RV en ese año (440,9 millones) y los gastos de implementación de la medida (15,6 millones). El cálculo del coste de la gratuidad en 2023, sin perjuicio de los resultados de las comprobaciones sobre la disminución de ingresos y la imputación de gastos que se desarrollan en el epígrafe II.2.5 de este Informe, se contiene en el siguiente cuadro.

CUADRO N.º 10: COSTE DE LA GRATUIDAD EN 2023 CON LOS CÁLCULOS EFECTUADOS POR RV

(miles de euros)

Pérdida de ingresos en 2023 calculada por RV	440.873
Gastos de implementación de la medida	15.598
Coste de la gratuidad en 2023 con los cálculos de RV	456.471

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos de información facilitada por RV.

El detalle de los cálculos del exceso o defecto de la compensación realizados por RV con los gastos e ingresos de 2023 se contiene en el [ANEXO IV](#) de este Informe.

II.2.5. Ajustes sobre el coste de la gratuidad

A partir de los datos obtenidos de los cálculos realizados por RV sobre el exceso y la asignación de la compensación, se obtiene una estimación del coste de la medida de 148,1 y 456,5 millones de euros en el tercer cuatrimestre de 2022 y en el ejercicio 2023, respectivamente.

Este Tribunal considera que, en la estimación del coste de la gratuidad obtenida a partir de los datos manejados por RV para realizar los cálculos sobre el exceso o defecto de la compensación y su asignación a las CCAA, se debería tener en cuenta el importe de las fianzas depositadas por los titulares de abonos recurrentes de Cercanías y MD no devueltas y ajustar el importe de los gastos imputables a la medida conforme a la revisión realizada.

En el caso de Cercanías y MD, para adquirir los abonos recurrentes era necesario depositar previamente una fianza que sería devuelta si se cumplían los requisitos establecidos en la normativa. El análisis del funcionamiento de estas fianzas se contiene en el epígrafe III.3.2 de este Informe, en el que se expone que hubo un porcentaje elevado de fianzas no devueltas,

principalmente porque no fueron reclamadas. Este Tribunal considera que estos ingresos derivados de las fianzas no devueltas, que RV no incluyó en la cifra de ingresos utilizada para sus cálculos, deben ser tenidos en cuenta para la estimación del coste de la medida, pues suponen un ingreso que, aunque no era previsible, es directamente imputable a la misma. Conforme a los datos facilitados por RV y analizados en el epígrafe III.3.2, los ingresos por las fianzas depositadas y no devueltas ascendieron a 11,1 y 37,2 millones de euros en el tercer cuatrimestre de 2022 y en 2023, respectivamente.

En relación con la revisión de los gastos de la medida se han detectado algunos aspectos que, aunque no son de cuantía relevante, permiten ajustar las cifras de gastos imputables a la medida a 15,8 y a 15,4 millones de euros en el tercer cuatrimestre de 2022 y en 2023, respectivamente. Principalmente, estos ajustes provienen de la utilización del importe estimado en lugar del real facturado para un encargo a un medio propio, de atribuciones inadecuadas de gastos en diversas campañas publicitarias y de errores de periodificación. Las diferencias entre los gastos imputables según RV y las calculadas por el Tribunal se reflejan en el cuadro n.º 11

Teniendo en cuenta las consideraciones mencionadas en los párrafos precedentes y partiendo de los cálculos de pérdida de ingresos estimada y costes imputables facilitados por RV, la aproximación al coste de la gratuidad es la reflejada en el cuadro siguiente.

CUADRO N.º 11: COSTE DE LA GRATUIDAD ESTIMADO POR EL TRIBUNAL DE CUENTAS

(miles de euros)

Concepto	2022	2023
Estimación coste de la gratuidad con los cálculos de RV	148.081	456.471
Ingresos extraordinarios por fianzas	(11.084)	(37.151)
Gastos imputables a la medida s/RV	(15.681)	(15.598)
Gastos imputables a la medida s/TCu	15.845	15.421
Estimación del coste de la medida ajustado por el Tribunal de Cuentas	137.161	419.143

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos de información facilitada por RV.

II.3. SISTEMAS DE CONTROL EN LA APLICACIÓN DE LA GRATUIDAD

En este subapartado del Informe se analizan las medidas adoptadas por RV, así como las modificaciones realizadas en sus procedimientos internos y en sus sistemas y aplicaciones informáticas para comprobar si se han establecido controles y procedimientos suficientes y adecuados para la implementación de la intervención pública y para garantizar su correcta aplicación.

La Resolución de 12 de agosto de 2022, de la SETMAU concretó las condiciones de venta y utilización de los títulos de viaje y previó los siguientes sistemas de control para procurar el cumplimiento de estas condiciones:

- El establecimiento de una fianza para asegurar la recurrencia de los viajeros que se beneficiasen de la intervención, exigiendo acreditar un número mínimo de viajes en el periodo para beneficiarse de la gratuidad y poder obtener la devolución de la fianza (esta condición se estableció para los servicios de Cercanías y MD, pero no para los de AVANT).

- b) La obligación de grabar el DNI (NIE, pasaporte o documento equivalente) para emitir los títulos de viaje con la finalidad de poder asociar cada abono recurrente con un viajero y controlar que sea utilizado únicamente por su titular.
- c) La limitación de los descuentos, reconociendo para la prestación de la fianza, exclusivamente, la posibilidad de descuento por familia numerosa.
- d) Para todos los servicios, en el periodo de comercialización de los nuevos abonos recurrentes, se previó la suspensión de la venta del resto de los abonos para usuarios habituales.

Corrigiendo algunos aspectos y completando estas condiciones, la Resolución de 30 de noviembre de 2022, de la SETMAU, limitó la utilización de los títulos multiviaje de los servicios de MD a un máximo de cuatro viajes diarios por abono de ida o vuelta y sancionó la formalización de viajes en trenes en el mismo sentido del viaje con una diferencia de tiempo entre el horario de salida de los mismos inferior al triple del tiempo de viaje. La finalidad de estas medidas era evitar la práctica de que los titulares de abonos gratuitos formalizasen reservas de plazas en trenes sucesivos, aunque con la intención de utilizar solo una de ellas, provocando que algunos trenes realizasen los desplazamientos con todas las plazas formalizadas sin estar totalmente ocupados, lo que impedía el desplazamiento de otros viajeros. Estas medidas no se adoptaron para los servicios AVANT hasta el ejercicio 2024.

II.3.1. El control de la habitualidad de los viajeros y de la realización efectiva de los viajes

El Real Decreto-ley 11/2022 previó la bonificación del transporte público ferroviario para los usuarios recurrentes de los servicios bonificados, estableciendo la Resolución de 12 de agosto de 2022 de la SETMAU, la obligación de los viajeros de depositar una fianza previa para la obtención de los abonos gratuitos de Cercanías y MD. Esta fianza sería devuelta a los usuarios que alcanzasen la habitualidad exigida en la intervención (16 o más viajes en el periodo de validez del abono), considerándose como una indemnización que no sería objeto de devolución el importe de las fianzas prestadas por los viajeros que no cumpliesen con este número mínimo de viajes en el periodo.

El importe de la fianza fue fijado por la Resolución de 12 de agosto de 2022 en 10 euros en el caso de los usuarios de Cercanías (independientemente del origen y/o destino del trayecto recorrido dentro del núcleo) y 20 euros en el servicio de MD⁶. Para el servicio de AVANT no se previó la exigencia de fianza alguna para el control de la habitualidad de los viajeros.

El plazo para la solicitud de la devolución de la fianza no quedó fijado hasta la aprobación de la Resolución de 4 de abril de 2023 de la SETMAU, que estableció un periodo para la solicitud no superior a un año desde la fecha de fin de vigencia de cada uno de los abonos. Esta Resolución se aplicó con efectos retroactivos desde enero de 2023, por lo que quedaron incluidas en este plazo para la solicitud de devolución las fianzas correspondientes a los abonos emitidos en el tercer cuatrimestre de 2022. La Resolución de 18 de julio de 2023 de la SETMAU estableció que, en caso de que por cualquier motivo técnico de RV o por causas no imputables al viajero, no fuera viable verificar que este hubiera realizado 16 o más viajes en el periodo, se actuaría en favor del viajero reconociendo el derecho a la devolución de la fianza.

⁶ Se aplica la fianza de 10 euros estipulada para los títulos de Cercanías en la línea de MD Villarrubia-Córdoba-Rabanales así como en aquellos casos en los que el origen y el destino estén incluidos en cualquiera de las estaciones que configuran los respectivos núcleos de Rodalies de Lleida, Tarragona y Girona. También le es de aplicación a los abonos de 2023 emitidos para el nuevo producto de proximidad.

En la fiscalización se han analizado los cambios realizados en los sistemas de información y en los sistemas y controles de acceso para permitir la entrada y salida de los trenes con los nuevos abonos gratuitos de Cercanías y MD, habiéndose detectado dificultades para la determinación del número de viajes realizados y para la comprobación de su efectiva realización, tal como se expone a continuación.

Los abonos gratuitos se pueden adquirir a través de la aplicación (app) de Cercanías⁷ que genera un código QR que se puede descargar en el móvil y con el que se puede viajar directamente, o bien asociarlo a una tarjeta sin contacto (TSC), mediante un código de siete dígitos generado por la app con el código QR. También se pueden adquirir en máquinas de autoventa o en taquillas, que están disponibles en los servicios de Cercanías y MD, y de las que se obtienen títulos físicos que pueden ser TSC o billetes de banda magnética.

Lo que resulta relevante para evaluar los sistemas y controles sobre el número de viajes es que los títulos en soporte TSC ofrecen la posibilidad de obtener los datos y la trazabilidad personalizada de los viajes realizados con cada abono gratuito, ya que registran todas las validaciones de cada abono al pasar por los tornos de acceso a los trenes. Sin embargo, los accesos con los títulos con soporte de banda magnética no permiten asociar los abonos gratuitos con cada paso por los controles de acceso para verificar si se han llevado a cabo los 16 viajes que dan derecho a la devolución de la fianza.

En el periodo fiscalizado, las TSC no estaban disponibles en los servicios de Cercanías ancho métrico (AM) de Galicia, León y Murcia, en los de MD de AM, ni en los de Rodalíes (tanto de Cercanías como de MD). En estos casos, la emisión de los títulos de transporte se realizó en soporte de banda magnética que no permite tener un registro telemático exacto de la utilización de los abonos. RV ha manifestado que en estos núcleos sería necesario implantar nuevos tornos para el control de los viajes por impresión en banda magnética, cuya instalación requiere un tiempo elevado, de modo que ha optado por intentar adelantar los desarrollos de TSC, atendiendo a la relevancia de cada núcleo, por lo que ha comenzado por el núcleo de Rodalíes.

Las deficiencias en los sistemas de control de la realización de los viajes y las dificultades técnicas que se han señalado para la comprobación del número de viajes asociados a cada abono gratuito afectaron a las decisiones sobre la devolución de las fianzas. En los mencionados servicios que carecían de TSC se decidió hacer el cálculo de la recurrencia de forma global o agregada, de modo que la devolución se haría si el número medio de viajes validados por abonos vendidos era superior a 16. De este modo, la devolución correspondió a la totalidad de los abonos del tercer cuatrimestre de 2022 y a los de 2023 para estos servicios, ya que el cálculo se hizo en conjunto para todos los usuarios de estos abonos y no de modo individual. Como consecuencia del procedimiento empleado en estos casos podrían haberse devuelto fianzas a usuarios no recurrentes (algunos que hubieran realizado menos de 16 viajes y que esta diferencia se hubiera compensado con el mayor número de viajes de otros usuarios).

También en el caso de los servicios que disponían de TSC se han detectado incidencias en la determinación del número de viajes realizados por los usuarios que afectaron a las decisiones sobre la devolución de las fianzas. En Cercanías Ancho convencional (AC), los controles de acceso pueden haber ofrecido datos incorrectos sobre el número de viajes realmente efectuados con cada abono, ya que para computar el viaje únicamente es necesario registrar el abono en el torno de entrada no siendo necesario validarlo a la salida. De este modo es posible validar la entrada en

⁷ La adquisición a través de la app estaba disponible para Cercanías ancho convencional (AC) (excepto en los núcleos de AC de Asturias y Cantabria en el tercer cuatrimestre de 2022) y no funciona para Cercanías ancho métrico (AM) ni Rodalíes.

viajes que realmente no se han realizado. RV ha realizado una simulación añadiendo una validación adicional cuando se detectan abonos con únicamente un registro de entrada. Con esta medida adoptada por RV, se han incrementado las fianzas con derecho a devolución en un 8 %.

II.3.2. Análisis de los procedimientos de depósito y devolución de fianzas

RV elaboró un procedimiento para el depósito y la devolución de las fianzas que se fue actualizando y modificando durante el periodo fiscalizado. Una de estas modificaciones fue para ajustar el periodo de solicitud de la devolución al plazo de un año desde la fecha del fin de la vigencia del abono correspondiente (establecido de modo retroactivo por la Resolución de la SETMAU por la que se modifica parcialmente la Resolución de 12 de agosto de 2022). Otra modificación adoptó el criterio de favorecer al viajero en el caso de no poder acreditar los 16 viajes por motivos técnicos (establecido por la Resolución de la SETMAU por la que se modifica parcialmente la Resolución de 12 de agosto de 2022).

El pago de la fianza se puede realizar mediante tarjeta de crédito o en efectivo y el proceso de devolución es diferente en cada caso. La devolución de las fianzas depositadas en efectivo exige siempre una solicitud que puede ser realizada en las taquillas, en las oficinas de atención al cliente o en cualquier otro servicio postventa habilitado al efecto por RV. Las solicitudes de devolución de las fianzas tienen la consideración de reclamaciones y están sujetas al mismo tratamiento y procedimiento que las demás reclamaciones.

Las fianzas depositadas mediante tarjeta de crédito se devuelven de modo automático, sin solicitud previa por parte del cliente, a la tarjeta de crédito con la que se hizo el pago, si se cumplen los 16 viajes y no hay otras incidencias que lo impidan (caducidad o anulación de la tarjeta, etc.). En caso de que exista alguna incidencia, el usuario debe reclamar la devolución de la fianza, por los mismos medios que en el caso de depósito en efectivo.

En Cercanías, las solicitudes de devolución de las fianzas depositadas en metálico, en algunas ocasiones, no se pueden resolver en los puntos de venta (taquillas) pues no se puede comprobar el número de viajes realizados con cada abono gratuito. En estos casos, el procedimiento para la tramitación, la resolución y el cobro de la devolución de la fianza se realiza por los servicios de postventa de RV y se convierte en extenso y complejo⁸.

Como se ha expuesto en el epígrafe II.1.4 de este Informe, la variedad de los sistemas de información que utiliza RV y de los que se obtienen los datos provocan debilidades en la fiabilidad y en la trazabilidad de las cifras. Así:

- Los datos sobre la venta de abonos se obtienen de las aplicaciones de venta SIVER y VISIR. En el periodo fiscalizado, los sistemas de venta utilizados en Cercanías y MD fueron, tanto SIVER (en los casos de compra de billetes a través de la app y de algunas máquinas de autoventa); como VISIR (para billetes comprados en taquillas y en máquinas de autoventa de algunas estaciones que no disponen del sistema SIVER). El sistema SIVER permite adquisiciones con o sin reserva de plaza, mientras que VISIR es siempre sin reserva de plaza. En AVANT siempre se utiliza el sistema SIVER.

⁸ Los titulares de los abonos deben cumplimentar unos formularios para la solicitud de la devolución que deben ser recogidos y encaminados desde los puntos de venta a los servicios de postventa de RV donde se comprueba el número de viajes realizados con cada abono y se debe contestar al cliente si no reúne las condiciones para la devolución de la fianza. Si cumple las condiciones para la devolución en metálico debe enviar una nota de abono mediante correo postal para que el cliente pueda acudir a cualquier punto de venta a cobrarla.

- Los datos sobre el depósito y la devolución de las fianzas se obtienen de la información del sistema de custodia y tratamiento de billetes denominado VBK para los abonos vendidos desde SIVER y del denominado VNV para los vendidos desde VISIR.
- Por último, para obtener datos de reclamaciones de fianzas hay que acudir a los sistemas de reclamaciones de RV denominados CERES (Cercanías) y ARCA (MD).

Esta complejidad para la obtención y la trazabilidad de los datos y el seguimiento de las transacciones puede dar lugar a errores. En una primera versión de la información facilitada por RV al equipo del Tribunal de Cuentas, el número de fianzas devuelto en Rodalíes era superior al número de abonos vendidos. RV confirmó que este hecho se debía a que en el sistema VISIR, que proporciona títulos en soporte de banda magnética, no se puede asociar la devolución a un abono concreto, ya que no hay un número de billete; y porque se puede producir un solapamiento entre las fechas de las devoluciones y los cuatrimestres de venta. Es decir, puede suceder que la devolución de un abono del primer cuatrimestre de 2023 se haya realizado en el tercer cuatrimestre de 2023 y no se pueda asociar al cuatrimestre de procedencia. Además, esa misma complejidad provocaba un error en la distribución por estaciones, por lo que se estaban asociando estaciones a la MD de AM que no correspondían.

Una vez depurados los errores y con los datos de los que se ha dispuesto en la fiscalización a fecha 11 de julio de 2024, el detalle del número e importe de las fianzas depositadas en el periodo fiscalizado es el reflejado en el siguiente cuadro:

CUADRO N.º 12: NÚMERO E IMPORTE DE FIANZAS DEPOSITADAS EN CERCANÍAS Y MD

(en n.º de fianzas y miles de euros)

Importe de las fianzas depositadas		Cercanías			MD			Total		
		N.º de fianzas	% fianzas	Importe	N.º de fianzas	% fianzas	Importe	N.º de fianzas	% fianzas	Importe
Año 2022	Tarjeta	1.196.228	72	11.826	430.716	83	8.209	1.626.944	75	20.035
	Efectivo	460.392	28	4.537	88.565	17	1.633	548.957	25	6.170
	Total 2022	1.656.620	100	16.363	519.281	100	9.842	2.175.901	100	26.205
Año 2023	Tarjeta	3.419.676	68	33.888	1.373.618	83	26.645	4.793.294	71	60.533
	Efectivo	1.644.611	32	16.230	280.255	17	5.248	1.924.866	29	21.478
	Total 2023	5.064.287	100	50.118	1.653.873	100	31.893	6.718.160	100	82.011
Total	Tarjeta	4.615.904	69	45.714	1.804.333	83	34.854	6.420.237	72	80.568
	Efectivo	2.105.003	31	20.767	368.820	17	6.881	2.473.823	28	27.648
	Total	6.720.907	100	66.481	2.173.153	100	41.735	8.894.060	100	108.216

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por RV, a 11 de julio de 2024.

Las fianzas se pagaron por los usuarios de forma mayoritaria con tarjeta de crédito, tanto en el ejercicio 2022 como en el ejercicio 2023. En el último cuatrimestre del ejercicio 2022, el 75 % de las fianzas se pagaron con tarjeta de crédito y el 25 % en efectivo. En Cercanías, el porcentaje de fianzas pagadas con tarjeta supuso el 72 % y en MD llegó al 83 %. En el ejercicio 2023, se mantuvieron cifras similares, el 71 % del total de las fianzas se pagaron con tarjeta de crédito y el

29 % en efectivo. En este caso, en Cercanías el porcentaje de pagos con tarjeta ascendió al 68 % y en MD se mantuvo en el 83 %.

El sistema de devolución de fianzas, más sencillo en el caso de pago con tarjeta, se refleja en los porcentajes de fianzas devueltas. En el ejercicio 2022, del total de las fianzas cobradas, se devolvieron el 61 % de las depositadas; de las que el 52 % correspondían a fianzas pagadas con tarjeta, el 8 % en efectivo y el 1 % restante corresponden a fianzas devueltas tras ser reclamadas (tanto de pagos en tarjeta, como en efectivo, cuando no se efectuó la devolución en una primera solicitud). En el ejercicio 2023, se devolvió el 58 % de las fianzas depositadas; el 49 % correspondía a fianzas pagadas con tarjeta y el 9 % en efectivo. El detalle de las fianzas devueltas y de las reclamadas según el modo de pago se refleja en el [ANEXO V](#) de este Informe.

Los datos obtenidos ponen de manifiesto unos porcentajes muy significativos de fianzas no devueltas, que casi en su totalidad corresponden a fianzas que no han sido reclamadas. En el ejercicio 2022 no se solicitó la devolución del 39 % de las fianzas depositadas (el 56 % de las fianzas de MD y el 34 % de las de Cercanías). En el ejercicio 2023, a fecha 11 de julio de 2024, no se había solicitado la devolución del 41 % de las fianzas abonadas (el 60 % de las de MD y el 35 % de las de Cercanías).

En el ejercicio 2022, del importe total de las fianzas recaudadas (26,2 millones de euros), no se devolvieron fianzas por importe de 11,1 millones, lo que supone el 42 % del importe total de las fianzas depositadas. En 2023, el importe no devuelto de fianzas ascendió a 37,2 millones, alcanzando el 45 % del importe total depositado (82 millones). En relación con estas cifras hay que tener en cuenta que están obtenidas el 11 de julio de 2024 y que las fianzas del segundo y tercer cuatrimestre de 2023 aún podrían ser reclamadas, aunque la mayor parte de las reclamaciones se hacen al comenzar los plazos de devolución.

Más de la mitad de los usuarios de MD y más de la tercera parte de los de Cercanías que se acogieron a la política de gratuidad no solicitaron la devolución de la fianza.

El siguiente cuadro refleja los datos sobre las fianzas no reclamadas que ofrecen cifras muy similares en cada uno de los cuatrimestres del periodo fiscalizado.

CUADRO N.º 13: FIANZAS NO RECLAMADAS POR CUATRIMESTRE

(N.º de fianzas y solicitudes de devolución)

	Q3 2022	Q1 2023	Q2 2023	Q3 2023	TOTAL 2023	TOTAL
Cercanías - No solicitan devolución	558.049	583.602	595.695	606.300	1.785.597	2.343.646
Cercanías - Abonos vendidos	1.656.620	1.651.446	1.692.529	1.720.312	5.064.287	6.720.907
% No solicitud dev / total abonos	34	35	35	35	35	35
MD - No solicitan devolución	289.858	351.585	314.859	323.395	989.840	1.279.697
MD - Abonos vendidos	519.281	563.053	517.482	573.337	1.653.873	2.173.153
% No solicitud dev / total abonos	56	62	61	56	60	59
Total - No solicitan devolución	847.907	935.187	910.554	929.695	2.775.437	3.623.343
Total - Abonos vendidos	2.175.901	2.214.499	2.210.011	2.293.649	6.718.160	8.894.060
% No solicitud dev / total abonos	39	42	41	41	41	41

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por RV a 11 de julio de 2024.

Las deficiencias en los sistemas de control de la realización de los viajes dieron lugar a la adopción de dos medidas en favor del viajero reconociendo el derecho a la devolución de la fianza. Por un lado, la Resolución de 18 de julio de 2023 de la SETMAU estableció que, en caso de que por cualquier motivo técnico de RV o por causas no imputables al viajero, no fuera viable verificar que este haya realizado 16 o más viajes en el periodo, se reconocería su derecho a la devolución de la fianza. Por otro, en los servicios que carecían de TSC (Cercanías de Galicia, León y Murcia, MD de AM y Rodalíes) se decidió hacer el cálculo de la recurrencia de forma global, de modo que la devolución se haría si el número medio de viajes validados por abonos vendidos era superior a 16, lo que ocurrió en todos estos servicios. Aún con estas medidas, casi el 60 % de las fianzas de MD y el 35 % de las de Cercanías no fueron reclamadas o devueltas en el periodo fiscalizado.

Como ya se ha señalado la casi totalidad de las fianzas no devueltas ni siquiera fueron reclamadas ya que, con los criterios señalados anteriormente, la mayor parte de las reclamaciones de devolución de fianzas fueron atendidas. Así, en MD se realizaron 3.157 reclamaciones de devolución de fianzas y se denegaron 640 devoluciones; en Cercanías, de 28.829 reclamaciones de devolución, 8.499 no fueron atendidas.

El análisis del procedimiento y de las cifras de devolución de fianzas en los servicios que carecían de TSC (singularmente en Rodalíes, que supone el 99 % del total de los títulos emitidos en estos núcleos) pone de manifiesto que el mayor control sobre las fianzas supone una menor devolución de estas y viceversa. Como ya se ha señalado, en los servicios que carecían de TSC al no existir un mecanismo adecuado para el seguimiento de los abonos y su utilización, se decidió hacer el cálculo de la recurrencia de forma global, lo que daba derecho a la devolución de la totalidad de las fianzas. En el ejercicio 2022, el porcentaje de devolución de las fianzas en MD de Rodalíes alcanzó el 82 % de las depositadas, frente al 32 % en los servicios controlados mediante TSC; y en el caso de Cercanías, en los servicios sin TSC este porcentaje alcanzó el 81 % frente al 56 % de los servicios con TSC. En 2023, a la fecha de la comprobación, el porcentaje de devolución en MD de Rodalíes ya era del 84 % de las fianzas depositadas frente al 26 % en los servicios controlados mediante TSC; y en Cercanías, estos porcentajes eran el 79 % y el 55 % para los servicios sin y con TSC, respectivamente.

II.3.3. El control de la adecuada formalización de los viajes

Los títulos de viaje previstos inicialmente en la implementación de la intervención eran válidos para viajes ilimitados, en ambos sentidos, entre el origen y el destino solicitados por el usuario. Sin embargo, los primeros meses de aplicación de la gratuidad pusieron de manifiesto que, en los servicios en los que los viajes debían ser objeto de formalización previa (MD y AVANT), algunos titulares de abonos recurrentes que daban derecho a viajes ilimitados formalizaban viajes en trenes consecutivos con la intención de utilizar solo la reserva que les resultara más conveniente, sin anular las demás que habían realizado, provocando de este modo que hubiera trenes con todas las plazas formalizadas que no viajaban totalmente ocupados.

Para evitar esta mala práctica, la Resolución de 30 de noviembre de 2022, de la SETMAU, limitó la utilización de los títulos multiviaje de los servicios de MD a un máximo de cuatro viajes diarios por abono de ida o vuelta y prohibió la formalización de viajes en trenes en el mismo sentido del viaje con una diferencia de tiempo entre el horario de salida de los mismos inferior al triple del tiempo de viaje.

Para los viajes de MD, esta Resolución también estableció la previsión de que, cuando se detectase que un viajero, al menos en tres ocasiones, no hubiese cancelado con una antelación mínima de dos horas un viaje que hubiese formalizado y no realizado, se anularía su abono, se incautaría su fianza y no se le expediría un nuevo abono bonificado, para ningún origen-destino, hasta

transcurridos treinta días desde dicha anulación. Para que se produjeran estos efectos, RV debería, con ocasión de las dos primeras cancelaciones no realizadas en absoluto o no realizadas con la antelación mínima requerida, enviar sendas comunicaciones a los viajeros que les advirtiesen de estas consecuencias.

RV introdujo modificaciones en la operativa de venta de los servicios de MD (tanto en SIVER como para la venta en ruta y en la web) para hacer efectiva la imposibilidad de formalizar más de cuatro viajes diarios por abono de ida y vuelta, así como formalizar viajes en trenes consecutivos en el mismo sentido sin la diferencia de tiempo establecida. Se desarrollaron nuevos controles automáticos en los procesos de formalización de los viajes de MD para hacer efectivas estas limitaciones y para conseguir que el tiempo entre dos formalizaciones para un mismo destino fuera, como mínimo, tres veces el tiempo de duración del viaje formalizado. Estos controles se pusieron en producción en el proceso automático de formalización de los viajes en todos los canales SIVER en el mes de noviembre de 2022 y se consideran adecuados para la finalidad que persiguieron.

RV también desarrolló un sistema de recogida de datos en controles de acceso y terminales de venta en ruta para el registro de los viajes formalizados y no realizados o no cancelados con la debida antelación en MD. Los cambios realizados en los sistemas de venta SIVER, venta en ruta y en la web, tuvieron por objeto la implantación de medidas por el mal uso de los abonos, para hacer efectivo el bloqueo automático de aquellos con los que se hubieran cometido tres o más infracciones (la formalización de viajes no realizados o cancelados con el tiempo mínimo de antelación previsto). En estos casos, los sistemas registraban los DNI de los compradores de estos abonos mal utilizados e impedían la compra de nuevos abonos con esos DNI durante el tiempo establecido. A partir de su puesta en producción en el mes de noviembre de 2022, los abonos de MD retirados por estos controles ascendieron a 238 abonos mal utilizados en el ejercicio 2022 y a 29.656 en el 2023, una cantidad poco relevante respecto al total de los abonos totales emitidos en MD: el 0,05 % en 2022, (esta medida solo funcionó un mes en el último cuatrimestre de 2022) y el 1,4 % en 2023.

RV desarrolló un sistema de envío de comunicaciones a los clientes a través de mensajes de texto SMS y de correos electrónicos a los teléfonos móviles y direcciones de correo facilitados por esos clientes en la adquisición de los títulos de viaje. Mediante este tipo de mensajes, se comunicaron a todos los clientes con abono recurrente de MD las nuevas condiciones de utilización de su abono, establecidas en la Resolución de 30 de noviembre de 2022; y se les enviaron las comunicaciones con las advertencias previas a los viajeros sobre el mal uso de sus abonos y las notificaciones de la retirada de los abonos y la incautación de las fianzas.

Este Tribunal ha tenido acceso a los modelos de correo electrónico y de mensajes de texto SMS que RV ha enviado a sus clientes comunicando que habían incumplido las condiciones de uso de su abono, así como de los mensajes que ha enviado comunicando la anulación del abono. Estos modelos contienen toda la información exigible a esas comunicaciones. El número de comunicaciones advirtiendo del mal uso del abono recurrente de MD ascendió a 101.776 en 2022 y a 411.934 en 2023.

En lo que respecta al servicio de AVANT, durante el periodo fiscalizado no se establecieron previsiones similares para comprobar la adecuada formalización de los viajes, ni se previó la prestación de fianzas para la obtención de los títulos bonificados. Aunque la formalización y control de los viajes de AVANT tienen similitud con los de MD, la normativa no previó, ni RV adoptó durante 2022 y 2023, controles sobre la realización efectiva de estos viajes y limitaciones para su adecuada formalización. Para los viajes AVANT, este tipo de problemas no se abordaron hasta 2024 y los controles no se empezaron a aplicar hasta el 1 de marzo de 2024.

Por último, en el caso de Cercanías, los viajes no se formalizan con anterioridad a su realización y los clientes pueden acceder con su abono directamente a los trenes a través de unos controles de acceso. Son estos controles de acceso los que deben proporcionar la información necesaria para comprobar que los titulares de los abonos han realizado efectivamente los 16 viajes previstos para ser considerados usuarios recurrentes y poder beneficiarse de la intervención. Por lo tanto, en Cercanías no existen controles sobre la formalización de los viajes, sino únicamente sobre su efectiva realización mediante la información que proporcionan los sistemas de acceso a los trenes.

II.3.4. El control del uso nominativo de los títulos

La obligación de grabar el DNI (NIE, pasaporte o documento equivalente) y, si es posible, el número de teléfono móvil de los usuarios para emitir los títulos de viaje tiene como finalidad poder asociar cada abono recurrente con un viajero para garantizar que cada abono sea utilizado por su titular. Este Tribunal ha comprobado que, para poder obtener el abono recurrente de Cercanías, la aplicación informática de RV exige al usuario registrarse en la misma y grabar este campo con carácter obligatorio. En el caso de MD y AVANT (también para Alta Velocidad y los servicios comerciales) la página web de RV exige para obtener el título de viaje rellenar este campo obligatorio. Se ha comprobado que los aplicativos de RV únicamente permiten la adquisición de un único abono por DNI (NIE, pasaporte o documento equivalente) para cada origen-destino en cada cuatrimestre, y que la web de la Entidad tiene habilitada una opción para la adquisición de un abono específico para menores de edad.

Una vez obtenidos los títulos de viaje, las principales medidas para el control del uso nominativo de los mismos consisten en chequeos aleatorios por parte del personal de servicios en tierra, en aquellos servicios en los que es necesario formalizar el viaje y hay un control de acceso a los trenes (MD y AVANT); y del personal de intervención a bordo de los trenes en aquellos en los que no es necesario formalizar cada viaje ni existe un control de acceso a los trenes (Cercanías).

El control del uso nominativo de los títulos ya existía antes de la implantación de la gratuidad en aquellos servicios o puntos en los que RV contaba con personal de intervención. Estos controles consisten en la comprobación de que la identidad del viajero que está utilizando el abono se corresponde con la del titular que figura en el mismo. Antes de la implantación de la gratuidad, si se detectaba que un viajero estaba usando el título de otra persona, se le retiraba físicamente el abono y se proponía al infractor para sanción por ir desprovisto de título de transporte válido. Tras la implantación de la intervención fiscalizada y la comercialización de los abonos recurrentes, RV ha desarrollado un aplicativo para que los interventores, a través de su dispositivo de control en ruta, puedan proceder directamente a bloquear digitalmente el abono e impedir su uso futuro cuando detecten este tipo de infracción.

Los documentos “Renfe Informa” recogieron los procedimientos que fueron elaborados por RV en relación con los nuevos títulos multiviaje y abonos gratuitos, previendo un procedimiento para comprobar en Cercanías que el abono unipersonal, personalizado e intransferible solo fuera utilizado por su titular. El personal encargado de los controles de acceso y de la supervisión e intervención en ruta debía comprobar que el viajero portador de un abono recurrente ha accedido al tren con el abono debidamente validado, que el titular del abono coincide con la identidad del portador de este y que dispone de un documento acreditativo que justifique un descuento en la fianza del abono, si esta lo tiene. Controles muy similares se describen para los abonos cuatrimestrales, unipersonales, personalizados e intransferibles válidos para los servicios de MD y los servicios regionales de Cataluña.

El abono recurrente de Cercanías puede cargarse en tarjetas físicas no personalizadas. Esta circunstancia y la información recabada sobre la poca frecuencia de las comprobaciones de la

identidad de los viajeros a bordo de los trenes de Cercanías para verificar que el portador del abono sea su titular, junto con la escasez del personal encargado de realizar estas tareas, lleva a deducir que estos controles sobre la identidad de los viajeros puedan ser poco eficaces. En el periodo fiscalizado se realizaron una media de 1.101.212 y 1.184.957 viajes diarios en Cercanías en 2022 y en 2023, respectivamente (más de 31 y 37 millones de viajes mensuales de media en cada uno de esos años) y había 1.035 personas con funciones para realizar las comprobaciones sobre la identidad de todos esos viajeros en el momento de finalización de los trabajos de esta fiscalización.

II.3.5. El control de otras condiciones de venta y utilización de los títulos

La Resolución de 12 de agosto de 2022 de la SETMAU concretó las condiciones de venta y utilización de los títulos multiviaje, reconociendo para la prestación de la fianza, exclusivamente, la posibilidad de descuento por familia numerosa (en Cataluña también se aplica el descuento por familia monoparental). Para la adquisición del abono recurrente de Cercanías, RV exige, para aplicar el descuento de familia numerosa, obtener previamente una tarjeta personalizada en la que se recoge esta circunstancia. En el caso de MD y AVANT, se ha comprobado en la web de RV que, durante el procedimiento de adquisición del abono recurrente, el sistema da la opción de aplicar únicamente el descuento de familia numerosa introduciendo los datos identificativos correspondientes del título de familia numerosa.

Una vez obtenido el abono con descuento, es el personal encargado de los controles de acceso y de la supervisión e intervención en ruta el que deberá comprobar que el viajero que utiliza el abono dispone de un documento acreditativo que justifique el descuento. Sobre la frecuencia de estos controles en ruta y la escasez del personal encargado de hacerlos se pueden hacer las mismas consideraciones que ya se han señalado en el epígrafe anterior sobre los controles sobre la identidad de los viajeros en Cercanías.

La citada Resolución de 12 de agosto de 2022 prevé la suspensión de la venta del resto de los abonos para usuarios habituales tras la comercialización de los nuevos abonos recurrentes. RV suprimió la comercialización de los abonos de Cercanías vigentes con anterioridad a la intervención para usuarios habituales (el bonotren, los abonos mensuales, etc.) así como la de los abonos de MD vigentes (abonos de 10 viajes, mensuales, etc.) y los que afectaban a las líneas AVANT bonificadas, en los sistemas de venta SIVER, VISIR, autoventas y app. Se ha comprobado que, en la web de RV, en la app y en las máquinas de autoventa, no hay posibilidad de adquirir otros abonos de Cercanías distintos al abono recurrente; y que tampoco en la web hay posibilidad de adquirir otros abonos diferentes al abono recurrente en MD y los abonos bonificados al 50 % en AVANT, por lo que estos controles funcionaron adecuadamente.

II.4. PERCEPCIONES DE LOS USUARIOS SOBRE LA GRATUIDAD Y LA CALIDAD DEL SERVICIO

Los resultados de la fiscalización que se incluyen en este subapartado del Informe reflejan las opiniones de las partes interesadas, en particular los usuarios de los servicios de RV, sobre los efectos de la medida de gratuidad. Estas percepciones se han obtenido, fundamentalmente, del análisis de las encuestas que, anualmente, se realizan a los usuarios de RV por una empresa externa contratada para analizar la calidad de sus servicios. En los trabajos de esta fiscalización se han analizado los datos de las encuestas de los ejercicios 2019, 2021, 2022 y 2023⁹ en cada uno de los tipos de servicios afectados por la medida de gratuidad, tal y como los desglosan los encuestadores (AVANT, Cercanías AC, Cercanías AM y MD). Las encuestas se han realizado al

⁹ No se tiene en cuenta el ejercicio 2020 por el efecto de la pandemia del Covid-19 y en algunos casos se incluyen los datos referentes al ejercicio 2018 por estar disponibles en las encuestas del ejercicio 2019.

final de cada uno de los ejercicios señalados, por lo que las de 2022 ya recogen los efectos percibidos por los usuarios de la gratuidad de los abonos. El efecto de la gratuidad en las percepciones de los usuarios entrevistados se aprecia, especialmente, en las encuestas de 2022, pues en las de 2023 se observa que se ha diluido o normalizado este efecto.

Adicionalmente, se han analizado los resultados de la encuesta a hogares e individuos denominada “Panel de Hogares” de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC). Se trata de un trabajo que con periodicidad semestral realiza la CNMC para recopilar información directamente de los ciudadanos. El Panel de Hogares de la CNMC de junio de 2024 ha analizado la influencia que ha tenido en los hogares e individuos encuestados los abonos gratuitos y los descuentos emitidos por RV desde el 1 de septiembre de 2022. La encuesta, que se llevó a cabo en el cuarto trimestre de 2023, incluyó a 5.148 hogares y 8.601 individuos, y ofrece datos que se han tenido en cuenta en este subapartado del Informe.

Por último, también se han analizado las quejas y reclamaciones de los usuarios durante el periodo fiscalizado, con la finalidad de obtener información relevante para evaluar la implantación de la gratuidad y sus efectos en la satisfacción de los usuarios y en su percepción de la calidad y las deficiencias de los servicios que recibieron.

II.4.1. Consideraciones generales sobre las encuestas realizadas por RV a los usuarios

El nivel de confianza de las encuestas analizadas es del 95 % para todas ellas. El tipo de muestreo que se ha utilizado es estratificado con afijación no proporcional. El universo de las encuestas lo componen todos los viajeros mayores de 15 años, excluyendo a los empleados actuales o jubilados de RENFE, ADIF y sus familiares. Los datos sobre las muestras utilizadas, el margen de error sin segmentar y las fechas de realización de las encuestas de los distintos tipos de servicios prestados por RV se incorporan al [ANEXO VI](#) de este Informe.

El análisis efectuado por este Tribunal de los datos obtenidos en las encuestas ha tenido por objeto evaluar los efectos de la medida de gratuidad en el comportamiento de los viajeros y en su percepción sobre la calidad del servicio recibido. Para confirmar que los datos de estas encuestas son representativos de los viajeros frecuentes que son los destinatarios de la medida de gratuidad, se han analizado, en primer lugar, las preguntas relativas a aquellos aspectos de los hábitos de los viajeros que permitan considerarlos como recurrentes. En segundo lugar, se han seleccionado, las preguntas específicas sobre la medida de gratuidad que se realizaron tras su implantación, en el ejercicio 2022; y por último, se han analizado las preguntas sobre su percepción de la calidad del servicio que recibieron y la posible incidencia sobre ella de la medida de gratuidad. Los resultados de estos análisis se agrupan en función del tipo de servicio prestado por RV (AVANT, Cercanías AM, Cercanías AC y MD).

II.4.2. Análisis de los hábitos de los encuestados

El motivo del viaje, para aquellos viajeros que utilizan el tren, al menos una vez a la semana, es en la mayor parte de los casos por cuestiones profesionales, de negocios o estudios, siendo, en todos los años analizados los porcentajes superiores al 81,6 % en AVANT, 61,9 % en Cercanías AM, 86,8 % en Cercanías AC y 72,6 % en MD. Por tanto, se trata de viajeros que, a priori, realizan los trayectos de forma necesaria y consecuentemente serían el público objetivo de la medida de gratuidad. El segundo motivo de desplazamiento de los viajeros encuestados eran cuestiones familiares o personales (el 18 %, 17 %, 9 % y 23 %, respectivamente en 2022; y similares en 2023). El resto (porcentajes muy inferiores de viajeros encuestados) eran desplazamientos en estos medios de transporte por ocio, turismo, compras y otros motivos residuales.

La antigüedad de los viajeros encuestados, en número de años que llevaban utilizando ese servicio, descendió en todos los servicios analizados con respecto al ejercicio 2019. Este dato puede ser indicador de que la medida de gratuidad incorporó nuevos viajeros a los trenes.

Respecto al tipo de títulos utilizados por los encuestados, un porcentaje muy elevado de viajeros ha pasado a usar los bonos recurrentes gratuitos en lugar de los títulos que venía utilizando habitualmente, de modo que se ha reducido el porcentaje de uso en todos los casos, tanto de los billetes sencillos y de ida y vuelta como de los abonos (sobre todo porque en muchos casos se suspendió la venta del resto de abonos por RV). El mayor porcentaje de utilización de la medida de gratuidad se alcanzó en el año 2023. En ese año, el 54 % de los viajeros de AVANT encuestados declararon utilizar títulos gratuitos o con descuento del 50 %, el resto utilizaban otro tipo de billetes sencillos o abonos sin descuento. En Cercanías AM, el 80 % de los viajeros encuestados utilizaban el bono recurrente gratuito, otro 11 % usaban abonos de consorcios que incorporaban la gratuidad, y solo un 9 % usaban otros billetes sencillos o de ida y vuelta al margen de la gratuidad. En Cercanías AC, eran el 49 % de los viajeros encuestados los que utilizaban el bono recurrente gratuito, pero otro 46 % usaba abonos de consorcios que incorporaban la gratuidad, y solo el 5 % otros billetes sencillos al margen de la gratuidad. En MD, el 77 % de los viajeros encuestados declaraban utilizar bonos recurrentes gratuitos y el resto utilizaban otro tipo de billetes al margen de la gratuidad.

De acuerdo con los resultados de las encuestas, la medida de gratuidad no ha tenido un efecto significativo sobre la frecuencia de uso de los trenes por los viajeros. En el ejercicio 2023, la media de utilización de los distintos servicios por cada viajero fue de tres días a la semana en AVANT, cuatro días a la semana en Cercanías y tres días a la semana en MD. Esta frecuencia de utilización apenas ha variado entre los ejercicios 2018 y 2023.

En 2023, dos de cada tres viajeros encuestados manifestaban utilizar los servicios de Cercanías AC y AVANT únicamente en días laborables, mientras que en MD y Cercanías AM eran en torno a la mitad los viajeros que lo utilizaban solo en días laborables.

En 2022 se produjo un incremento significativo de la utilización de la taquilla como canal de compra frente a otros medios, lo que parece una consecuencia de la comercialización de los nuevos títulos recurrentes y de la mayor necesidad de información para su adquisición. También fueron significativas las cifras de reclamaciones y quejas de los usuarios derivadas de las dificultades en la compra y en el uso de los abonos recurrentes (4.793 reclamaciones en el tercer cuatrimestre de 2022). En el [ANEXO VII](#) se incluyen los datos de las encuestas relativas a los hábitos de los viajeros.

II.4.3. Preguntas específicas sobre la medida de gratuidad

En las encuestas referidas al ejercicio 2022, que fueron realizadas entre octubre de 2022 y enero de 2023, se incluyeron algunas preguntas específicas sobre la medida de gratuidad cuyos resultados son especialmente relevantes para esta fiscalización. Estas preguntas no se repitieron en las encuestas del ejercicio 2023, por considerar RV que en este ejercicio ya no era una novedad la implantación de la medida y ya no sería valorada por la opinión de los viajeros. Por lo tanto, las respuestas que se van a analizar para valorar la percepción de los viajeros sobre la aplicación y los efectos de la gratuidad son únicamente las relativas a las encuestas del ejercicio 2022 y fueron obtenidas después del primer cuatrimestre de su implantación. Las preguntas se formularon a 9.268 viajeros de los distintos tipos de servicios que, en el momento de realización de las encuestas eran usuarios de los bonos gratuitos o con el 50 % de descuento (590 viajeros de AVANT, 786 de Cercanías AM, 4.838 de Cercanías AC y 3.054 de MD).

La primera de las preguntas formuladas a los viajeros, cuyos resultados se van a analizar, era la siguiente: “De no haberse implementado esta medida de bono recurrente gratuito o con descuento de RENFE ¿Habría realizado este trayecto en tren?”. Los resultados obtenidos de la formulación de esta pregunta se reflejan en el siguiente cuadro:

CUADRO N.º 14: REALIZACIÓN DEL VIAJE SIN EL BONO GRATUITO O EL DESCUENTO
(datos en porcentaje)

Pregunta / Respuestas	AVANT	Cercanías AM	Cercanías AC	MD
De no haberse implementado esta medida de bono recurrente gratuito o con descuento de RENFE ¿Habría realizado este trayecto en tren?				
Sí, lo hubiese realizado igualmente	64	85	86	72
No, habría utilizado otro medio de transporte público	13	5	6	10
No, habría utilizado otro medio de transporte privado	8	6	5	10
No habría realizado este trayecto	9	4	3	8
Otros, N/S, N/C	6	0	0	0

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por RV obtenidos de los Estudios de Calidad Percibida por los clientes para los diferentes tipos de servicios.

La primera conclusión que puede obtenerse de estas respuestas es que un porcentaje muy alto de usuarios habría utilizado igualmente el transporte ferroviario, aunque no hubiera existido la gratuidad. Este porcentaje es muy significativo en el caso de Cercanías AC, que hubiera sido utilizado igualmente por el 86 % de los viajeros encuestados, aunque no existiera la gratuidad. Y hay que tener en cuenta que Cercanías AC representa más del 90 % del total de los viajes afectados por la gratuidad. Solo un 11 % de los viajeros encuestados de Cercanías AC habría utilizado otro medio de transporte si no existiese la gratuidad. Y solo un 5 % de los viajeros encuestados de Cercanías AC utilizaría un medio de transporte privado si no existiese la gratuidad. En Cercanías AM las cifras son prácticamente iguales.

En AVANT y MD es mayor el número de viajeros que habría utilizado otro medio de transporte si no existiese la gratuidad (el 21 % y el 20 %, respectivamente). Los porcentajes de usuarios de estos servicios que utilizarían el transporte privado si no existiese la gratuidad llegaría al 8 % y al 10 %, respectivamente, aunque hay que tener en cuenta, como ya se ha señalado, que el número de viajeros que utiliza estos servicios de AVANT y MD es muy inferior al de Cercanías.

Precisando aún más las conclusiones anteriores hay que insistir en que los datos de Cercanías son los más representativos (más del 90 % del total de viajes bonificados) y dentro de Cercanías AC los datos más relevantes son los de Madrid y Barcelona (que suman más del 75 % de estos viajes). En estas ciudades los viajeros que hubieran utilizado igualmente el servicio de Cercanías, aunque no fuese gratuito, eran aún mayores, el 87 % y 89 %, respectivamente; y solo un 10 % de los viajeros encuestados de Cercanías de Madrid y el 7 % de los de Barcelona habrían utilizado otro medio de transporte si no existiese la gratuidad. Solo un 4 % de los viajeros encuestados del núcleo de Cercanías de Madrid y el 3 % del de Barcelona declara que utilizaría un medio de transporte privado si no existiese la gratuidad. Estos datos son coherentes con otros que se van ofreciendo en este Informe (en los subapartados II.5 y II.6 sobre el incremento de viajeros, la contaminación y el tráfico) que reflejan que el transporte de Cercanías en estas grandes ciudades ya estaba muy maximizado antes de la gratuidad, de forma que en estos servicios no se produjo un incremento significativo de viajeros.

El Panel de Hogares de la CNMC, que se llevó a cabo en el cuarto trimestre de 2023, contiene una pregunta muy similar a los usuarios de Cercanías que ofrece resultados también similares: “Si el

abono de gratuidad de Cercanías del que se benefició no hubiera estado disponible, ¿hubiera usado igualmente este servicio de tren?”. El 84 % de los encuestados afirmó que hubiese seguido utilizando el tren sin el abono (el 53 % “Sí, con la misma frecuencia” y el 31 % “Sí, pero con menos frecuencia”), y solo el 16 % restante respondió que no hubiera utilizado el servicio.

La segunda de las preguntas formuladas a los viajeros en las encuestas de 2022 y cuyos resultados se consideran relevantes para evaluar la política de gratuidad tiene que ver con el modo de desplazamiento anterior: “*Antes de la implantación de esta medida de abonos gratuitos o con descuento, ¿en qué modo solía hacer este trayecto?*”. Los resultados obtenidos de la formulación de esta pregunta se reflejan en el siguiente cuadro:

CUADRO N.º 15: MODO DE DESPLAZAMIENTO ANTERIOR A LA MEDIDA

(datos en porcentaje)

Pregunta / Respuestas	AVANT	Cercanías AM	Cercanías AC	MD
Antes de la implantación de esta medida de abonos gratuitos o con descuento, ¿en qué modo solía hacer este trayecto?				
En trenes de RENFE	60	85	83	69
Coche particular	11	8	8	11
Autobús	5	5	3	7
Antes no realizaba este trayecto	13	0	0	0
Metro / otros ferrocarriles	0	0	2	0
Coche compartido (Blabla Car o similares)	0	0	0	4
Otros, N/S, N/C	11	2	4	9

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos de los Estudios de Calidad Percibida por los clientes de RV para los diferentes tipos de servicios facilitados por RV.

De acuerdo con estos resultados, porcentajes altos de viajeros encuestados ya hacían esos mismos viajes en tren antes de la política de gratuidad. La respuesta a esta pregunta es coherente con la analizada anteriormente en la que también porcentajes altos de viajeros respondieron que habrían realizado el trayecto igualmente sin la gratuidad. Así, los distintos servicios de Cercanías ya eran utilizados con anterioridad a la implementación del abono recurrente por en torno al 85 % de los usuarios encuestados. Únicamente el 8 % de los viajeros de Cercanías (AC y AM) encuestados utilizaba antes de la gratuidad un vehículo particular y un porcentaje similar, que antes utilizaba otros medios de transporte público, utiliza Cercanías tras la gratuidad.

Estos resultados vienen a confirmar que los servicios de Cercanías AC y AM (sobre todo en las grandes ciudades, Madrid, Barcelona y Bilbao) ya estaban siendo utilizados por la mayoría de sus potenciales usuarios antes de la gratuidad. Prácticamente en todos los núcleos de Cercanías AC los servicios ya eran utilizados antes de la gratuidad por más del 70 % de los usuarios encuestados. Estos porcentajes eran especialmente altos en Girona (91 %), Bilbao (86 %), Barcelona (86 %) y Madrid (84 %) donde, además, se encuentran los núcleos de Cercanías con mayor número de viajeros. Estos datos resultan coherentes con los reflejados en el subapartado II.5 sobre el incremento de viajeros tras la medida de gratuidad, que no fue tan elevado en el caso de Cercanías.

Los servicios de AVANT y MD ya eran utilizados con anterioridad a la implantación de la gratuidad por el 60 % y el 69 %, respectivamente, de los usuarios encuestados. El 11 % de los viajeros encuestados de estos servicios declararon que utilizaban, antes de la gratuidad, un vehículo particular para hacer sus desplazamientos. El resto de los viajeros encuestados de AVANT y MD declararon que utilizaban antes de la gratuidad otros medios de transporte público.

En MD, la aplicación de la gratuidad tuvo efectos muy significativos en los servicios de viajeros de Extremadura, de la zona centro, Andalucía y la zona este de la península. En estas zonas únicamente utilizaban los trenes de MD con anterioridad a la gratuidad entre el 50 % y el 60 % de los viajeros encuestados. En todas estas zonas, el medio de transporte utilizado antes de la gratuidad por la mayoría de los viajeros encuestados era el vehículo particular o compartido, utilizado por el 35 % de los viajeros en el caso de Extremadura, el 24 % en la zona centro, el 25 % en Andalucía y el 20 % en la zona este. Donde menor impacto tuvo la medida fue en MD de Rodalies donde, con anterioridad a la gratuidad ya utilizaban el tren el 85 % de los viajeros encuestados y el coche únicamente el 5 % de ellos.

En AVANT es donde, de acuerdo con los resultados de las encuestas, tuvo mayor efecto la medida. El mayor impacto se produjo en Andalucía, las líneas Sevilla-Granada y Málaga-Granada, eran las menos utilizadas con anterioridad a la medida por los viajeros encuestados, que mayoritariamente usaban el vehículo privado para esos desplazamientos (un 39 % y un 33 %, respectivamente). Otras líneas en las que, de acuerdo con las respuestas de los encuestados, se redujo significativamente el uso del vehículo particular fueron la de Sevilla-Córdoba-Málaga (el 23 %) y Orense-Santiago-A Coruña (26 %). Por el contrario, el impacto en las líneas Madrid-Cuenca-Albacete y Madrid-Segovia-Valladolid, fue más reducido, pues con anterioridad ya eran utilizadas por un elevado porcentaje de viajeros (el 82 % y el 72 %, respectivamente).

En el [ANEXO VIII](#) se detallan los porcentajes de respuesta de estas dos preguntas específicas sobre la gratuidad, por núcleos de población.

El Panel de Hogares de la CNMC no se realizó entre usuarios de RV sino sobre una muestra de 5.148 hogares y 8.601 individuos. En esta muestra de encuestados, el 10 % manifestaron haber utilizado abonos gratuitos en los trenes de Cercanías, el 4 % abonos gratuitos en los servicios de MD y el 3 % descuento del 50 % en AVANT para viajeros recurrentes.

II.4.4. Percepciones de los viajeros sobre la influencia de la gratuidad en la realización de los viajes y en la calidad del servicio

En el análisis de las encuestas realizadas por RV y facilitadas a este Tribunal se seleccionaron los resultados de otras preguntas para valorar la posible incidencia de la medida de gratuidad sobre la realización de los viajes y la calidad del servicio recibido por los viajeros. Las preguntas se formularon a 60.673 viajeros en los ejercicios 2019, 2021, 2022 y 2023 de los distintos tipos de servicios afectados por la medida (6.788 viajeros de AVANT, 4.511 de Cercanías AM, 32.029 de Cercanías AC y 17.345 de MD. Véase el [ANEXO VI](#)).

En primer lugar, este Tribunal ha analizado las respuestas a la pregunta sobre los **motivos de la elección del tren** que estaban utilizando los viajeros encuestados en cada uno de los ejercicios señalados, para comprobar cómo influyó en esta elección la implantación de la gratuidad. La tipología de motivos aducidos por los encuestados para utilizar el tren, obtenida de las encuestas de todos los ejercicios y servicios analizados, se ha sistematizado en la siguiente:

- a) la economía (porque es gratis o tiene descuento del 50 %, resulta lo más barato o permite un ahorro);
- b) por la rapidez o duración del viaje (ahorro de tiempo);
- c) por la puntualidad o fiabilidad del viaje;
- d) por obligación (no dispone de coche o no conduce, carece de otra alternativa de transporte);
- e) por la frecuencia y horarios de los viajes;

- f) por los accesos y comunicaciones (la cercanía de las estaciones, las combinaciones y conexiones de los viajes),
- g) por la comodidad y confort (comodidad de asientos, disponibilidad de espacio, amplitud, mayor movilidad);
- h) por preferencia sobre otros modos (me gusta el tren, para evitar aparcar con el coche, para no tener que conducir);
- i) por seguridad; y
- j) por su funcionalidad, carácter práctico y útil (puedo realizar otras cosas, aprovecho el tiempo).

Aunque la encuesta está planteada para que cada usuario señale por orden de preferencia los tres principales motivos de elección dentro de los señalados en el párrafo precedente, el análisis realizado en este epígrafe se ha centrado en el primero de los motivos de elección del tren, al ser más significativo para detectar el posible efecto de la medida de gratuidad; en particular se ha tenido en cuenta la variación de la posición de la elección de la “economía” respecto al resto de los motivos a lo largo del periodo analizado.

- En AVANT, como primer motivo de elección de ese modo de transporte, en todos los ejercicios analizados se señaló la “rapidez y duración del viaje” seguido de la “comodidad”. La “economía” ocupaba el quinto y sexto lugar en 2019 y en 2021, respectivamente. Sin embargo, tras la implantación de la medida de gratuidad, en 2022 y en 2023, la “economía” pasó a ocupar el tercer puesto como primer motivo de elección de los usuarios para viajar en AVANT (señalado por el 23 % y el 14 % de los viajeros de AVANT encuestados en 2022 y 2023, respectivamente). No obstante, el impacto económico de la medida en AVANT fue menor que en los demás tipos de servicio ya que solo se estableció un descuento del 50 % (salvo en algunas líneas concretas) mientras que en los demás tipos de servicio los viajes pasaron a ser gratuitos.
- En Cercanías AC, en el ejercicio 2022, tras la implantación de la gratuidad, la “economía” pasó a ser el primer motivo de elección de ese modo de transporte (elegido por un 37 % de los encuestados), mientras que en 2019 y 2021 estaba en la quinta posición.
- En Cercanías AM y en MD, la “economía” también pasó a ser el primer motivo de elección de ese tipo de servicio, tanto en 2022 como en 2023. El concepto “porque es gratis” pasó a ser el más mencionado en estos tipos de servicios en los ejercicios señalados (fue el motivo elegido por el 35 % y 27 % de los encuestados en Cercanías AM y por el 30 % y 24 % en MD en 2022 y 2023, respectivamente).

Por tanto, en el ejercicio 2022, primer año de vigencia de la medida, el impacto en el motivo de elección del medio de transporte fue muy significativo, sobre todo en los trayectos gratuitos, en los que esta circunstancia fue destacada por los propios encuestados. En el ejercicio 2023 disminuyó la consideración por los encuestados de la gratuidad como un motivo para la elección de su viaje.

Este Tribunal también ha analizado el **índice de calidad percibido** por los usuarios de los distintos tipos de servicios afectados por la gratuidad, para comprobar cómo influyó esa implantación. El índice de calidad percibido global del servicio (IQP) está definido en el contrato de RV con la AGE y es utilizado para el cálculo de las penalizaciones asociadas a la calidad en la prestación del servicio, que forman parte de los ajustes a realizar en las liquidaciones anuales que se practican en aplicación de ese contrato.

El IQP ofrece una valoración global del servicio que sintetiza la valoración que han ido realizando los clientes a lo largo de la encuesta sobre diferentes atributos del servicio y que se pueden encuadrar en los siguientes doce aspectos generales:

- a) la oferta general de trenes;
- b) la regularidad y puntualidad del servicio;
- c) la duración del viaje;
- d) la información dada sobre el servicio;
- e) la facilidad de llegada a la estación y de conexión con otro transporte público;
- f) la comodidad y confort de las estaciones;
- g) la comodidad y confort del viaje;
- h) la limpieza y apariencia estética de trenes;
- i) el trato y atención personal;
- j) la relación con el cliente;
- k) la sensación de seguridad ante la delincuencia; y
- l) la relación calidad-precio.

En los servicios ferroviarios analizados, hay un ligero repunte del IQP de los ejercicios 2022 y 2023 con respecto al 2019; aunque en todos ellos, el IQP de 2023 experimenta un ligero descenso respecto al de 2022.

Tras la implantación de la medida de gratuidad, el componente *“relación calidad-precio”* es el que, lógicamente, mejora en su valoración en todos los servicios y da lugar a la mejora del índice. Sin embargo, otros aspectos como la *“regularidad y puntualidad en el servicio”* y *“la oferta general de trenes”*, se han visto afectados negativamente tras la medida de gratuidad y empeoran su valoración en todos los tipos de servicio analizados.

Aparte de la *“relación calidad-precio”*, otros aspectos bien valorados tras la gratuidad fueron la *“duración del viaje”* en AVANT (en el resto de los servicios empeoró la valoración de este concepto), la *“facilidad de llegada a la estación y conexión con transporte público”* en Cercanías y el *“trato y atención personal”* en Cercanías AM y en MD.

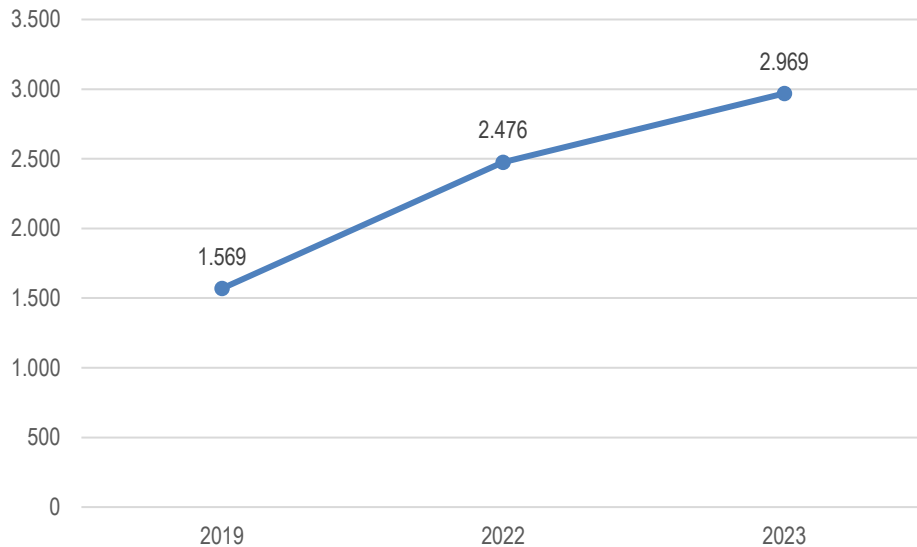
Por último, se han analizado las **mejoras demandadas por los viajeros** antes y después de la aplicación de la gratuidad, respondiendo a la pregunta: *“¿Qué tendría que hacer RENFE para que VD. estuviera más satisfecho con este servicio?”*

En todos los tipos de servicios, entre los ejercicios 2019 y 2023, lo más demandado por los viajeros era mejoras en las frecuencias y en los horarios de los viajes, en su puntualidad y regularidad, y en la comodidad de los trenes. La demanda de mejoras en el precio disminuyó tras la aplicación de las medidas fiscalizadas. El detalle de las mejoras demandadas por los viajeros en cada tipo de servicio para los ejercicios 2019, 2021, 2022 y 2023 se refleja en el cuadro que se incorpora al [ANEXO IX](#).

Estos resultados de las encuestas realizadas a los usuarios de los distintos tipos de servicios se confirman con el análisis que este Tribunal ha realizado de los **motivos de las reclamaciones y quejas** formuladas durante la aplicación de la intervención y en los años anteriores. En AVANT y MD las reclamaciones sobre frecuencias y horarios de los viajes pasaron de 267 en el ejercicio 2019 a 1.251 reclamaciones en 2022 y hasta 1.757 en el ejercicio 2023, lo que viene a confirmar los

resultados de las encuestas que reflejan un empeoramiento significativo de la percepción de los usuarios sobre estos aspectos. Añadiendo las reclamaciones sobre frecuencia y horarios de Cercanías, el total de reclamaciones por estos motivos ascendieron a 1.569 en el ejercicio 2019, 2.476 en el 2022 y 2.969 en 2023, casi el doble que en 2019 como se refleja en el siguiente gráfico:

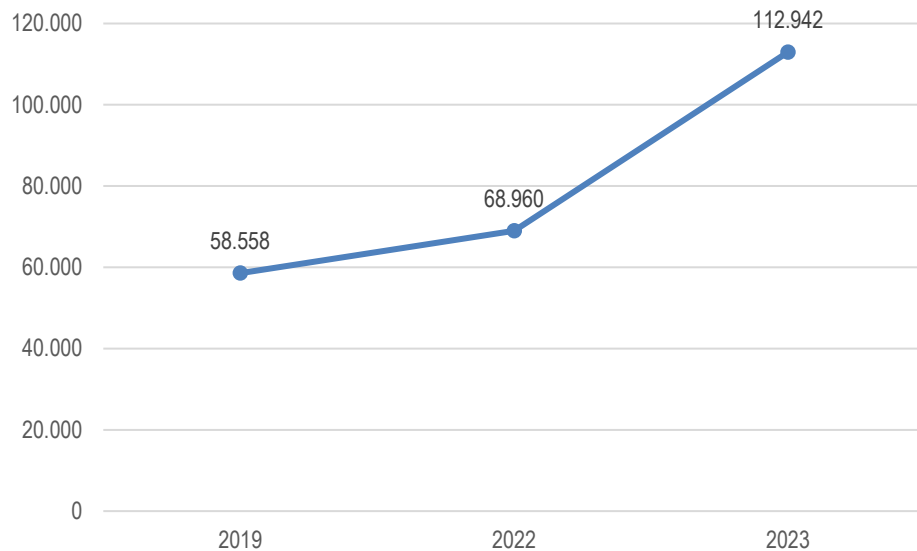
GRÁFICO N.º 1: RECLAMACIONES RELACIONADAS CON FRECUENCIA Y HORARIO



Fuente: Elaboración propia

En relación con la puntualidad y regularidad de los trenes, las reclamaciones por “*retrasos*” y “*huelgas, interrupciones del servicio, supresiones*” en MD, AVANT y líneas comerciales (AVE y LD) ascendieron a 39.818 en el ejercicio 2019, a 53.926 en 2022 y a 84.273 en 2023. En Cercanías las reclamaciones por “*retrasos*” y por “*interrupciones del servicio*” pasaron de 18.740 en 2019 a 28.669 en 2023. Por lo tanto, en los distintos tipos de servicios, el total de reclamaciones sobre puntualidad y regularidad de los trenes fue 58.558 en el ejercicio 2019, 68.960 en el 2022 y 112.942 en 2023, doblando también las cifras de 2019 como se refleja en el siguiente gráfico:

GRÁFICO N.º 2: RECLAMACIONES RELACIONADAS CON PUNTUALIDAD Y REGULARIDAD



Fuente: Elaboración propia

Sobre la comodidad de los trenes las reclamaciones por “*material*” y “*servicios a bordo*” pasaron de 22.386 en 2019 a 24.543 en 2023, con un incremento del 10 %¹⁰.

II.5. EL IMPACTO DE LA MEDIDA SOBRE EL NÚMERO DE VIAJES

El objetivo de este subapartado del Informe es analizar el impacto de la intervención pública en el número de viajes realizados en los distintos tipos de servicios afectados por la gratuidad. RV elabora y publica anualmente series de datos sobre el número de viajes prestados en los distintos tipos de servicios, así como sobre los kilómetros de viajes realizados cada año que incluye en sus Informes de gestión y que publica el MITMA en su página web. Con esta información el Tribunal de Cuentas ha realizado un primer análisis del efecto de la gratuidad sobre el número de viajes de los años 2019, 2022 y 2023. Además, RV ha facilitado datos más pormenorizados de estos viajes que han permitido realizar un segundo análisis para la estimación del impacto de la medida de gratuidad en el número de viajes, aplicando una técnica econométrica sobre los datos de viajes diarios en cada tipo de servicio de viajeros en esos años.

II.5.1. El efecto de la gratuidad a partir de los datos mensuales de viajes

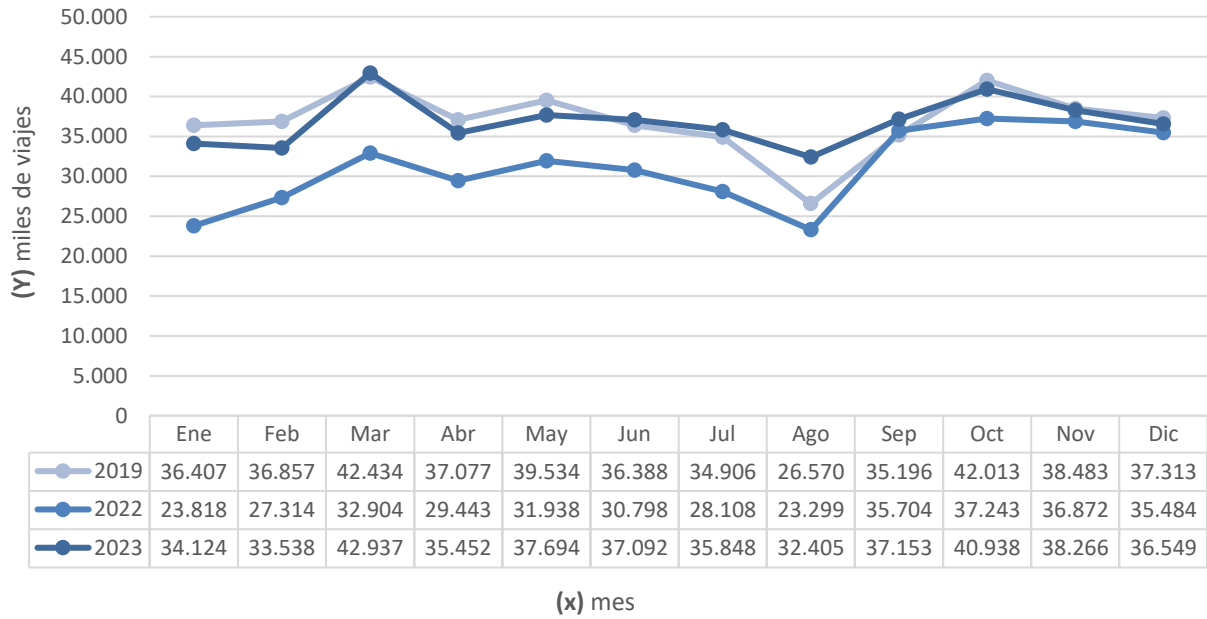
Una primera valoración del efecto de la gratuidad sobre el número de viajes se puede obtener del análisis de los datos agregados que publica el MITMA con el número de viajes mensuales e incluidos por RV en sus Informes de gestión para cada tipo de servicio afectado por la gratuidad. Para valorar este efecto se han utilizado los datos del número de viajes mensuales de los ejercicios 2019, 2022 y 2023. Se han excluido de este análisis los datos de viajes de 2020 y 2021 por no considerarse

¹⁰ RV señala en sus alegaciones que el incremento de demanda generado por las medidas puede suponer una disminución de la calidad y la insatisfacción de algunos clientes por no disponer de plazas para realizar su viaje y que el escaso tiempo con el que se han implantado ofreció poco margen para incrementar la oferta de trenes, dada la limitación de recursos. Asimismo, alega que la coincidencia durante estos años de la aplicación de estas medidas con la concatenación de obras en las infraestructuras ferroviarias (imprescindibles para mejorar la calidad de los servicios), dificulta enormemente el mantenimiento y mejora de los estándares de calidad durante su realización.

representativos como consecuencia de los efectos en estos ejercicios de la situación de pandemia por Covid-19. Por ello, se utiliza como referencia el ejercicio 2019, que es el último año completo antes de la pandemia para el que existen datos equivalentes de número de viajes y, además, es también el año que utiliza como referencia el Real Decreto-ley 11/2022 y al que se remite, entre otras cosas, para calcular la minoración de ingresos por la medida.

El número de viajes de Cercanías representa más del 90 % del total de los viajes afectados por la medida de gratuidad y, dentro de los viajes de Cercanías, los datos más relevantes son los de los núcleos de Madrid y Barcelona, que suman más del 75 % de estos viajes. En el año 2019 se realizaron 443.178 miles de viajes en Cercanías, con una media de 36.932 miles de viajes al mes. Hasta la implantación de la gratuidad, en septiembre de 2022, el número de viajes en Cercanías era muy inferior al volumen de viajes prepandemia. Sin embargo, a partir de este mes se empezó a recuperar el volumen de viajes al nivel prepandemia; y en 2023, con la gratuidad ya implantada durante todo el año, se alcanzaron los 441.996 miles de viajes y una media de 36.833 viajes al mes, muy similar a la del ejercicio 2019. El detalle del número de viajes de Cercanías en cada uno de los meses de 2019, 2022 y 2023 se representa en el siguiente gráfico.

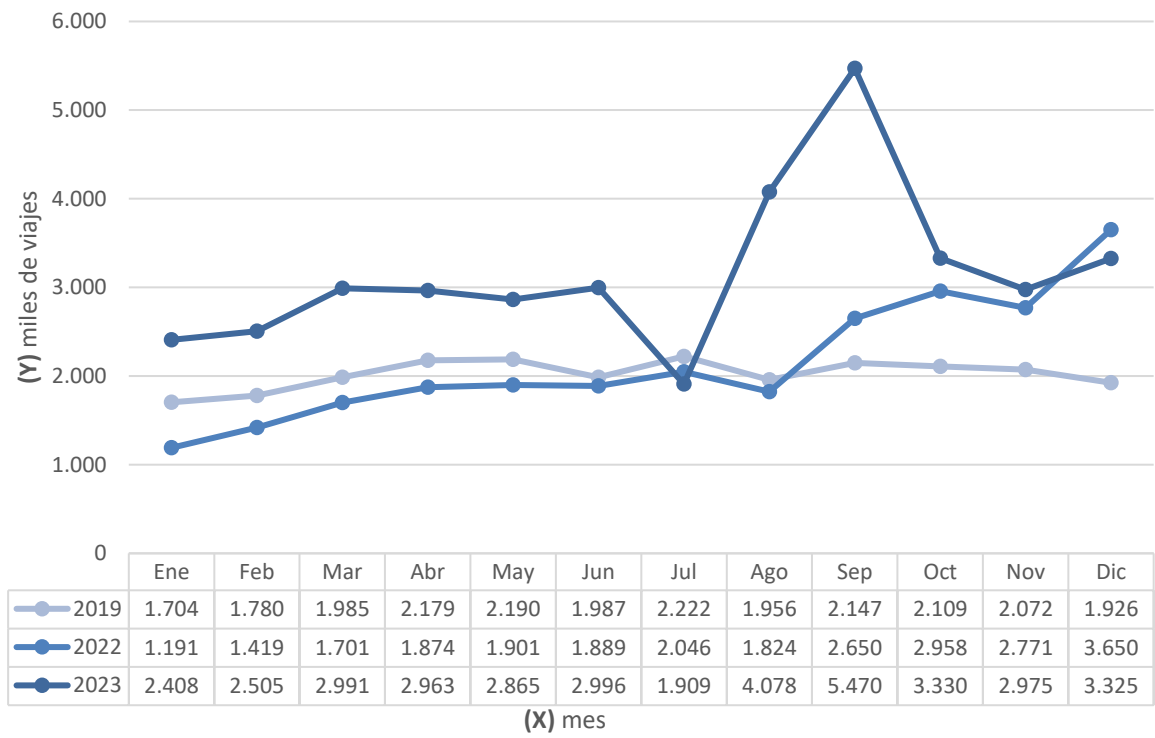
GRÁFICO N.º 3: NÚMERO MENSUAL DE VIAJES EN CERCANÍAS



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos de la página web del MITMA y de los Informes de gestión de RV.

En el caso de la MD, en el año 2019 se realizaron 24.257 miles de viajes con una media de 2.021 miles de viajes al mes. Desde la implantación de la gratuidad, en septiembre de 2022, el número de viajes en MD ya superó claramente los niveles prepandemia de 2019; y en 2023, con la gratuidad ya implantada durante todo el año, se incrementaron sustancialmente estas cifras hasta los 37.815 miles de viajes y una media de 3.151 miles de viajes al mes. El detalle del número de viajes de MD en cada uno de los meses de 2019, 2022 y 2023 se expone en el gráfico siguiente.

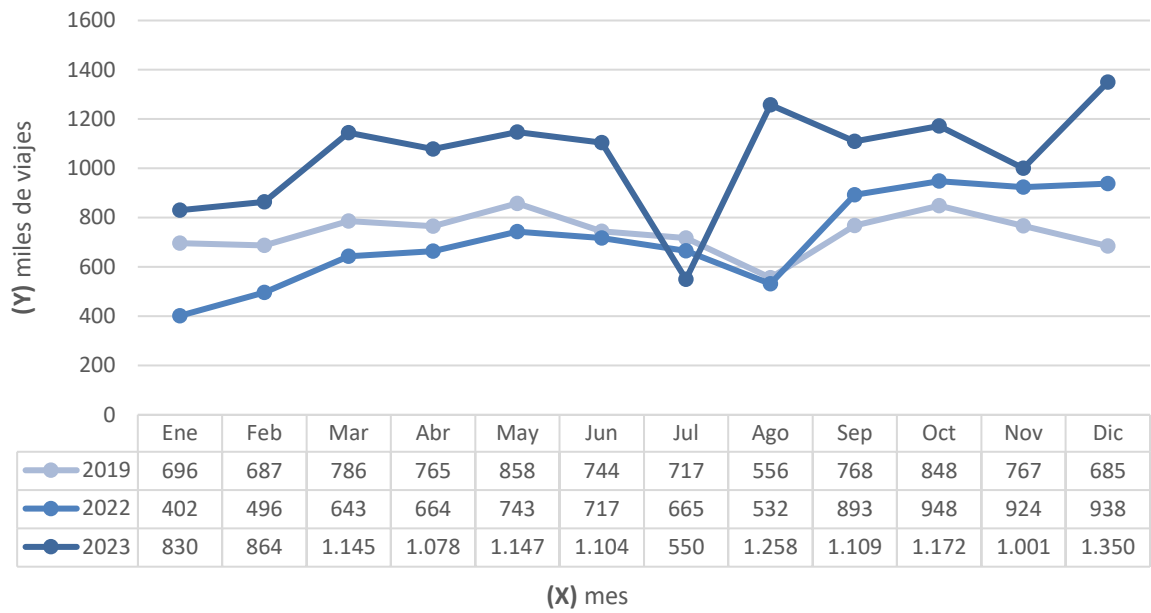
GRÁFICO N.º 4: NÚMERO MENSUAL DE VIAJES EN MD



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos de la página web del MITMA y de los Informes de Gestión de RV.

En el servicio de AVANT, el año 2019 se realizaron 8.877 miles de viajes con una media de 740 miles de viajes al mes. En este servicio también se superaron claramente, tras la implantación de la gratuidad en septiembre de 2022, el número de viajes prepandemia; y en 2023, con la gratuidad ya implantada durante todo el año, se realizaron 12.608 miles de viajes con una media de 1.051 viajes al mes. El detalle del número de viajes de AVANT en cada uno de los meses de 2019, 2022 y 2023 se representa en el siguiente gráfico.

GRÁFICO N.º 5: NÚMERO MENSUAL DE VIAJES EN AVANT



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos de la página web del MITMA y de los Informes de Gestión de RV

Las cifras anteriores ponen de manifiesto que, tras la implantación de la medida, se produjo un efecto significativo sobre el número mensual de viajes de Cercanías, que partiendo de unas cifras muy inferiores recuperaron los niveles prepandemia. En MD y AVANT se aprecia un efecto mayor al superar tras la medida claramente el volumen de viajes prepandemia.

II.5.2. El impacto de la gratuidad a partir de los datos diarios de viajes en cada tipo de servicio

Las cifras ofrecidas en el epígrafe anterior permiten una primera aproximación a la evolución del número de viajes a partir de la medida utilizando los datos mensuales de número de viajes. Además, en la fiscalización se ha realizado un análisis para la estimación del impacto de la medida de gratuidad en el número de viajes, utilizando las bases de datos facilitadas por RV con el número diario de viajes en cada uno de los tipos de servicios en los ejercicios 2019, 2022 y 2023.

El Tribunal ha partido de las bases de datos facilitadas por RV con el número de viajes diarios en 2019 (grupo de control) en cada uno de los tipos de servicios, y lo ha comparado con el número de viajes diarios en 2022 (grupo de tratamiento) con especial atención a partir de la implementación de la medida en el último cuatrimestre de 2022. De esta forma, se ha podido realizar una estimación del impacto en el número de viajes a partir de la intervención realizada. En el [ANEXO II](#) de este Informe se incluye información sobre la técnica aplicada para la estimación del impacto señalada.

Para que la aplicación de esta técnica sea válida debe cumplirse el supuesto de tendencias paralelas; es decir, que los dos grupos comparados, el grupo de control (número de viajes diarios en 2019) y el grupo de tratamiento (número de viajes diarios en 2022 antes de la gratuidad), hubiesen seguido la misma trayectoria en ausencia de la intervención (la implantación de la gratuidad a partir del 1 de septiembre de 2022). Una vez verificado el cumplimiento del supuesto de tendencias paralelas, para cada análisis en cada tipo de servicio (Cercanías, AVANT y MD) se ha

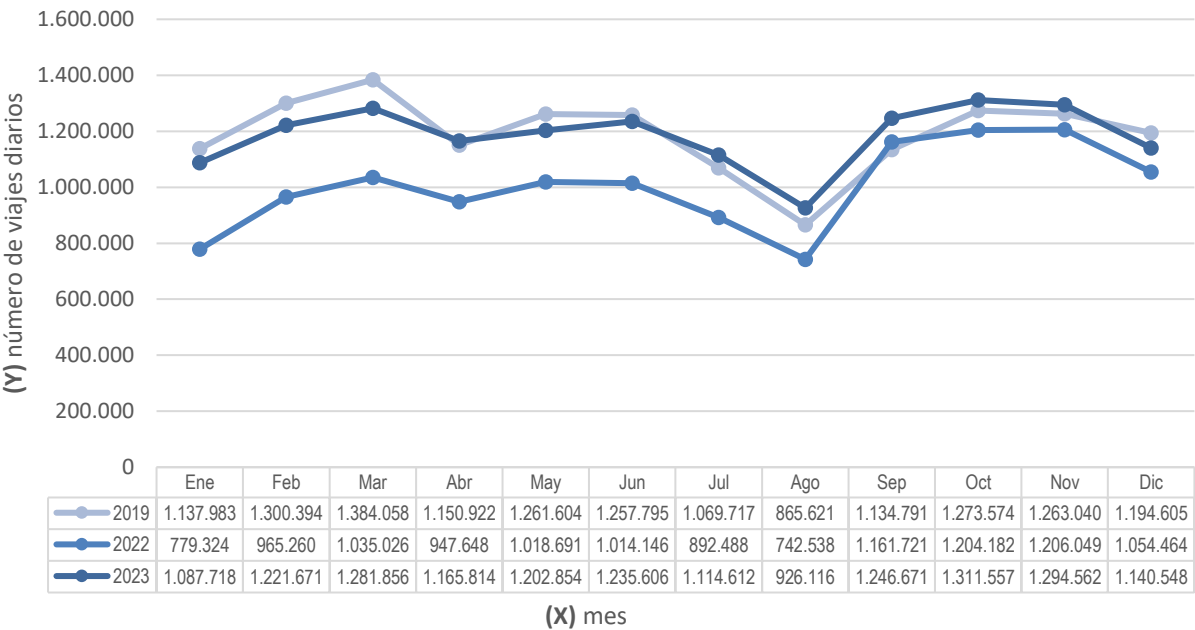
evaluado la efectividad de la medida sobre un incremento en el número de viajes en los meses posteriores a su implantación y, en su caso, al analizar los resultados en cada tipo de servicio se realizan las observaciones oportunas.

La implementación de la medida de gratuidad se produjo el 1 de septiembre de 2022; sin embargo, se han excluido del análisis los meses de julio y agosto de 2022 por su carácter estacional, considerando como mes base, junio de 2022. El espacio temporal de observación para evaluar el posible impacto de la medida abarca dos meses antes del mes base (abril y mayo de 2022), para contrastar el cumplimiento del supuesto de tendencias paralelas; y el período entre el 1 de septiembre de 2022 y el 28 de febrero de 2023 para valorar el impacto de la medida, con la finalidad de reducir la probabilidad de un eventual impacto de otras variables exógenas que pudieran afectar al número de viajes. Se ha utilizado este periodo considerando que el posible impacto de otras variables es mayor a medida que se produce un alejamiento del inicio de la intervención que se analiza, de acuerdo con las convenciones generalmente aceptadas en el análisis de impacto de políticas públicas.

II.5.2.1. IMPACTO DE LA GRATUIDAD EN EL NÚMERO DE VIAJES EN CERCANÍAS

Los datos con el promedio diario de viajes de Cercanías en cada uno de los meses analizados ofrecen las mismas conclusiones obtenidas en el epígrafe anterior al analizar los datos mensuales de número de viajes en Cercanías. Hasta la implantación de la gratuidad, el número diario de viajes en Cercanías era muy inferior al volumen de viajes prepandemia. Sin embargo, a partir de la implantación se recuperó el volumen de viajes prepandemia; y en 2023, con la gratuidad ya implantada durante todo el año, el promedio diario de viajes en Cercanías (1.184.957) ya fue muy similar al de 2019. El detalle del promedio de viajes diarios de Cercanías en cada uno de los meses de 2019, 2022 y 2023 se expone en el gráfico siguiente.

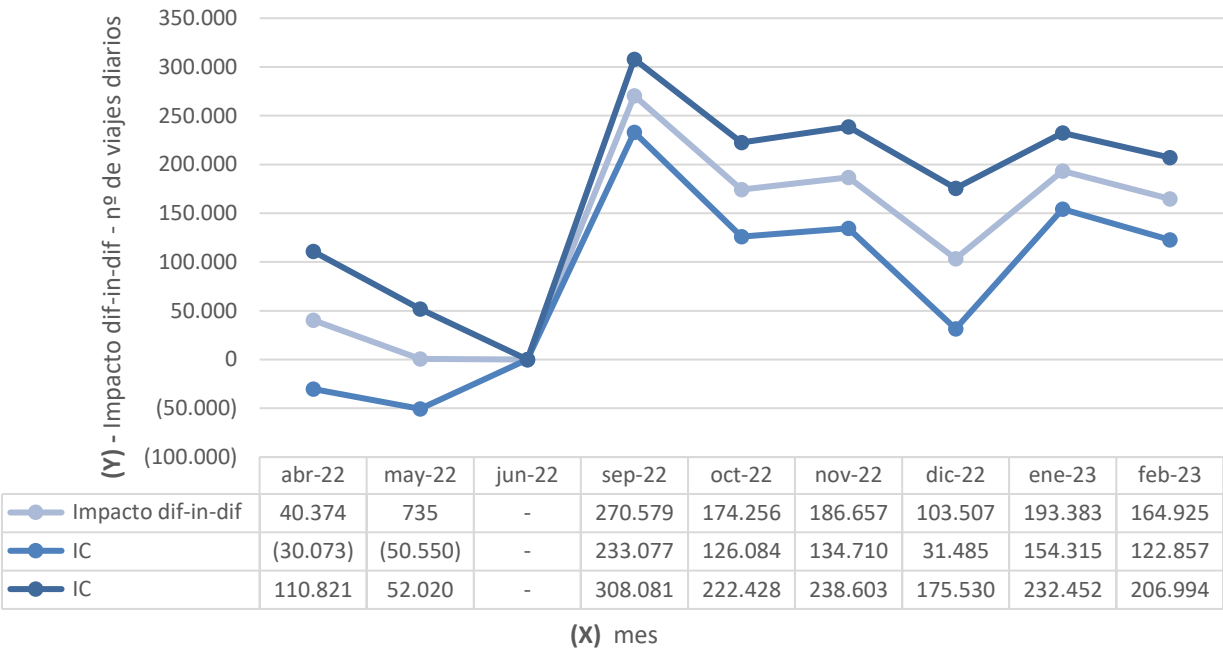
GRÁFICO N.º 6: PROMEDIO DE VIAJES DIARIOS EN CERCANÍAS



Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos con viajes diarios en Cercanías facilitadas por RV

La aplicación de la técnica de evaluación descrita a los datos de tráfico diario de Cercanías ha puesto de manifiesto un impacto significativo de la gratuidad en el número diario de viajes. De acuerdo con esta técnica, el mayor incremento en el promedio diario de viajes se produjo con la implantación de la gratuidad en el mes de septiembre de 2022 (con un incremento estimado de 270.579 viajes diarios). En los meses de octubre y noviembre de 2022, la estimación de incremento de los viajes diarios en Cercanías es de 174.256 y 186.657 viajes; y en diciembre de 2022, se aprecia el efecto de la estacionalidad del período de vacaciones que redujo la intensidad del impacto en el número diario de viajes a una estimación de 103.507 viajes. Durante el inicio de 2023 se siguió apreciando un impacto significativo de la medida, con estimaciones de incrementos de 193.383 y 164.925 viajes diarios en enero y febrero de 2023, respectivamente. Con estos datos, el impacto de la gratuidad en el número diario de viajes de Cercanías se estima en un incremento medio de 182.218 viajes diarios en el período de septiembre de 2022 a febrero de 2023. Los detalles de estas estimaciones, con un intervalo de confianza del 95 %, se exponen en el [ANEXO X](#), y se representan en el gráfico siguiente.

GRÁFICO N.º 7: ESTIMACIÓN DEL IMPACTO DE LA GRATUIDAD EN VIAJES. CERCANÍAS



IC (Intervalo de confianza del 95 %).
Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos con viajes diarios en Cercanías facilitadas por RV.

II.5.2.2. IMPACTO EN LOS DATOS DE VIAJES POR NÚCLEOS URBANOS DE CERCANÍAS

El impacto en el número de viajes al que se ha hecho referencia en el párrafo anterior fue muy diverso en los distintos núcleos urbanos de Cercanías. Para completar el análisis anterior se ha analizado el impacto de la gratuidad en distintos núcleos de Cercanías, partiendo del número de viajes diarios en cada uno de ellos.

Los núcleos de Madrid y Barcelona concentraron, respectivamente, el 85 % y 83 % del total del número de viajes de Cercanías realizados en los ejercicios 2019 y 2022, circunstancia que se mantuvo en 2023 con un 81 % de los viajes de Cercanías. Tomando como línea base junio de 2022 se cumple la hipótesis de tendencias paralelas en estos núcleos los meses previos a la intervención.

En el cuadro siguiente se detallan los resultados del análisis de la estimación del impacto de la gratuidad en el número diario de viajes por núcleo de Cercanías.

CUADRO N.º 16: IMPACTO DE LA GRATUIDAD EN EL NÚMERO DIARIO DE VIAJES POR NÚCLEO DE CERCANÍAS

(en número de viajes)

Núcleo ¹¹	sep-22	oct-22	nov-22	dic-22	ene-23	feb-23
Madrid	163.018	57.813	78.301	8.678	78.903	47.406
Barcelona	48.151	56.681	27.286	53.773	48.311	43.889
Valencia	15.953	9.886	20.704	12.119	16.260	15.100
Málaga	7.903	6.638	12.863	10.662	10.747	12.056
Asturias	5.501	5.845	7.743	6.854	5.877	6.243
San Sebastián	4.733	9.627	5.134	3.552	5.439	6.540
Cádiz	3.652	5.100	7.307	5.625	4.068	8.329
Sevilla	9.071	5.475	7.836	1.734	8.170	9.747
Murcia	4.281	1.664	3.877	(2.640)	532	1.270
Santander	497	284	1.090	1.051	1.705	1.913
Zaragoza	289	40	439	230	71	222

Fuente: Elaboración propia a partir de la aplicación de la técnica de diferencias en diferencias a los datos de número diario de viajes en los distintos núcleos de Cercanías.

Además de estas cifras sobre el impacto de la gratuidad en el número de viajes diarios en cada uno de los núcleos de Cercanías, para facilitar la comparabilidad de los resultados teniendo en cuenta la disparidad del volumen de viajes entre ellos, se ha calculado un índice de impacto relativo (IIR) de la medida en cada uno de los núcleos¹². Los valores de este IIR se reflejan en términos porcentuales en el cuadro siguiente.

CUADRO N.º 17: VALORES DEL IIR PARA LA ESTIMACIÓN DEL IMPACTO DE LA MEDIDA EN TÉRMINOS RELATIVOS POR NÚCLEO DE CERCANÍAS

Núcleo	sep-22	oct-22	nov-22	dic-22	ene-23	feb-23
Madrid	137,15	28,18	36,82	3,55	50,80	24,60
Barcelona	51,95	81,41	27,93	68,03	58,37	46,23
Valencia	77,52	51,88	156,95	92,26	93,35	79,77
Málaga	58,42	51,48	68,31	33,32	96,00	173,83
Asturias	79,59	85,00	94,91	34,18	33,49	44,67
San Sebastián	80,29	123,42	46,82	42,70	34,69	38,34
Cádiz	63,99	67,59	59,84	47,62	57,65	125,44
Sevilla	75,66	66,47	92,04	12,99	56,11	51,35
Murcia	91,94	29,37	115,86	(38,98)	15,65	25,17
Santander	35,64	18,67	53,93	42,56	53,74	68,88
Zaragoza	69,76	5,23	50,79	22,74	11,78	39,98

Fuente: Elaboración propia

¹¹ Bilbao se ha excluido del análisis individual por núcleos, ya que la aplicación de la técnica de dif-in-dif y los resultados obtenidos de la misma no permiten su interpretación válida, si bien su volumen de viajes se ha incluido en el análisis previo agregado, al no tener impacto estadístico respecto del total.

¹² El IIR se ha definido por el cociente entre la estimación del impacto de la medida en el número de viajes diarios y la diferencia entre el percentil 90 (P90) y el percentil 10 (P10) de la distribución de medias diarias por períodos mensuales.

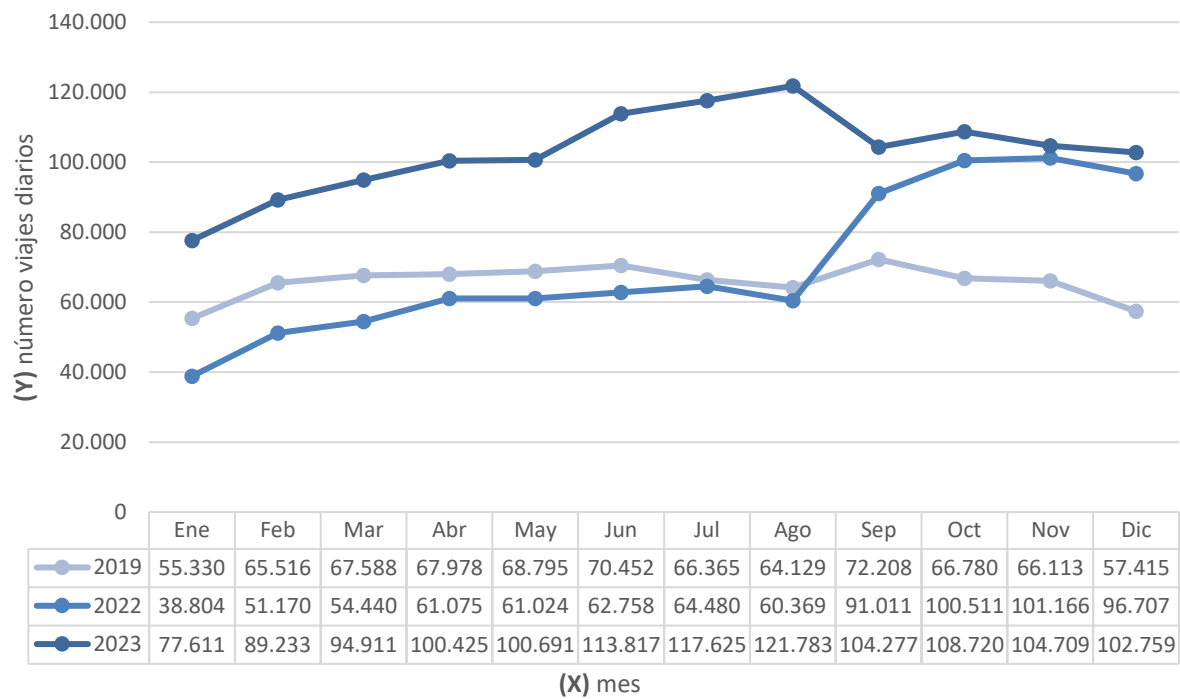
Como resultado de los análisis realizados, se deduce que en los núcleos de Madrid y Barcelona el impacto de la medida de gratuidad ha sido significativo. En el núcleo de Madrid, en el que se realiza el mayor número de viajes, se produjo un importante incremento de viajes diarios (163.018) en el primer mes de implementación de la medida; sin embargo, este impacto inicial no se mantuvo en las siguientes observaciones mensuales del período analizado, como se observa en los valores del IIR, por lo que se puede concluir que se fue diluyendo el impacto de la medida. Por el contrario, en el núcleo de Barcelona el incremento del número de viajes y los valores del IIR reflejan un impacto sostenido y significativo de la medida a lo largo de todo el período evaluado.

El aumento en el número de viajes en Valencia, Asturias, Málaga, Cádiz, San Sebastián, y Sevilla y los valores elevados del IIR reflejan un impacto significativo de la gratuidad en estos núcleos. En los núcleos de Murcia, Santander y Zaragoza se produjo un impacto menor de la medida y unos valores iniciales o en meses concretos que no se mantuvieron en las restantes observaciones mensuales del período analizado.

II.5.2.3. IMPACTO DE LA GRATUIDAD EN EL NÚMERO DE VIAJES EN MD

Los datos con el promedio diario de viajes de MD permiten deducir que, desde la implantación de la gratuidad en septiembre de 2022, el número diario de viajes ya superó claramente los niveles de 2019. En 2023, con la gratuidad ya implantada durante todo el año, se incrementaron sustancialmente estas cifras hasta los 103.130 viajes diarios medios en MD (frente a los 65.686 viajes diarios de promedio en 2019). El detalle del promedio de viajes diarios de MD en cada uno de los meses de 2019, 2022 y 2023 se expone en el [ANEXO X](#) y se representa en el gráfico siguiente:

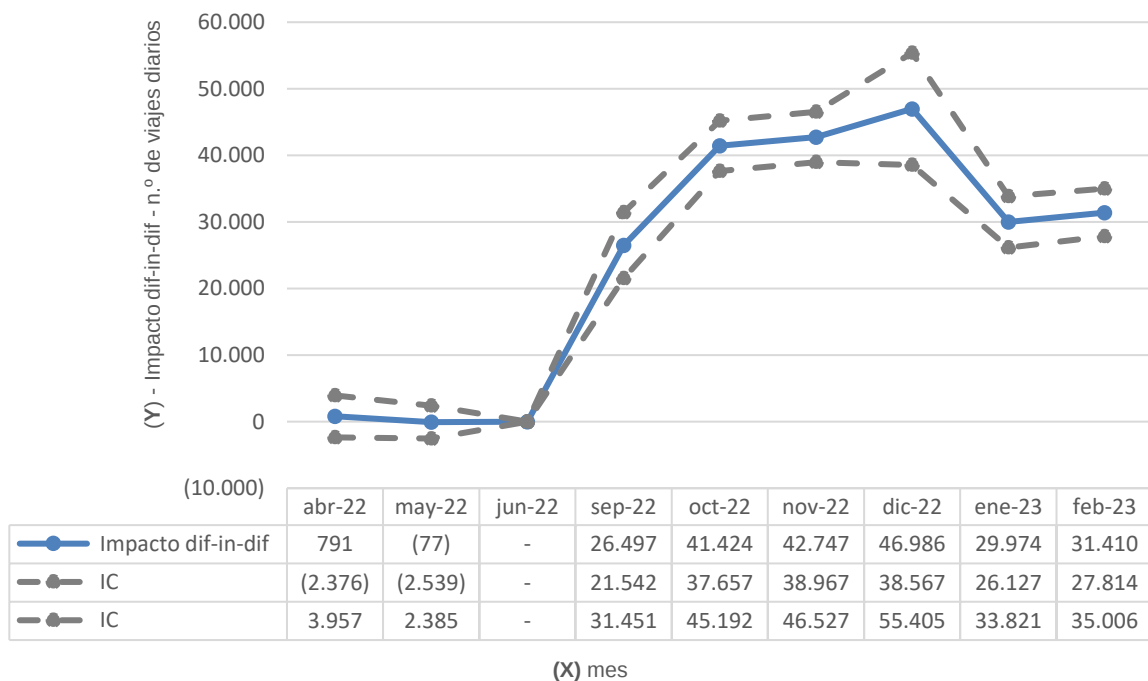
GRÁFICO N.º 8: PROMEDIO DE VIAJES DIARIOS EN MD



Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos con viajes diarios en MD facilitadas por RV.

El análisis de diferencias en diferencias sobre promedio diario de viajes en MD pone de manifiesto un impacto muy significativo de la gratuidad en el número diario de viajes en MD. De acuerdo con esta técnica, el incremento en el promedio diario de viajes de MD como consecuencia de la medida se puede estimar en 26.497, 41.424, 42.747, 46.986, 29.974 y 31.410 viajes diarios, respectivamente, en cada uno de los seis meses analizados. El impacto de la gratuidad en el número diario de viajes en MD se puede estimar en un incremento medio de 36.507 viajes diarios en el período de septiembre de 2022 a febrero de 2023. Los detalles de estas estimaciones, con un intervalo de confianza del 95 %, se exponen en el [ANEXO X](#), y se representan en el gráfico siguiente:

GRÁFICO N.º 9: ESTIMACIÓN DEL IMPACTO DE LA MEDIDA DE GRATUIDAD EN MD



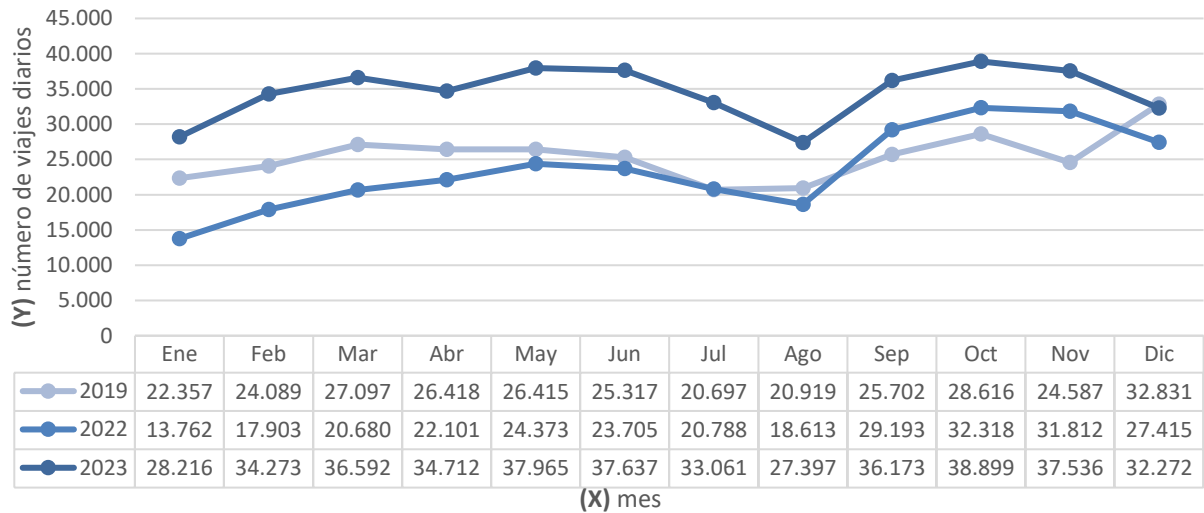
IC (Intervalo de confianza del 95 %)

Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos con viajes diarios en MD facilitadas por RV.

II.5.2.4. IMPACTO DE LA GRATUIDAD EN EL NÚMERO DE VIAJES EN AVANT

Los datos con el promedio diario de viajes en AVANT también reflejan que a partir de la implantación de la gratuidad en septiembre de 2022 el número diario de viajes supera los niveles de 2019. En 2023, con la gratuidad ya implantada durante todo el año, se incrementaron los viajes diarios en AVANT hasta cerrar ese año con un promedio diario de 34.542 viajes, frente a los 25.431 viajes diarios de promedio en 2019. El detalle del promedio de viajes diarios en AVANT en cada uno de los meses de 2019, 2022 y 2023 se expone en el [ANEXO X](#) y se representa en el gráfico siguiente.

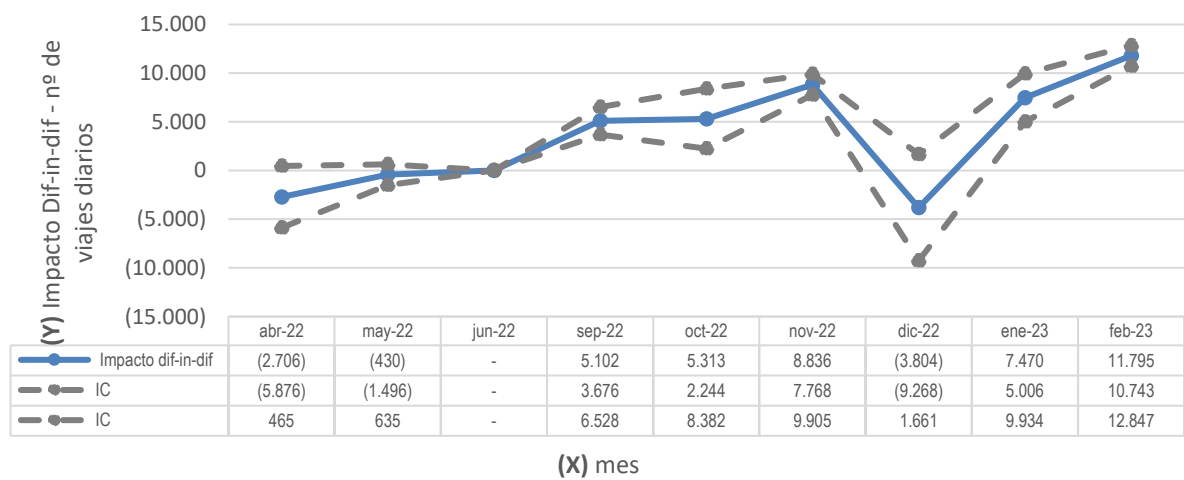
GRÁFICO N.º 10: PROMEDIO DE VIAJES DIARIOS EN AVANT



Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos con viajes diarios en AVANT facilitadas por RV.

El análisis en AVANT también pone de manifiesto un impacto muy significativo de la gratuidad en este tipo de servicio. De acuerdo con la técnica aplicada en la fiscalización, el incremento en el promedio diario de viajes en AVANT como consecuencia de la medida se puede estimar en 5.102, 5.313 y 8.836 viajes diarios, respectivamente, en los meses de septiembre, octubre y noviembre de 2022. Aunque no se produjo un incremento de viajes diarios en diciembre de 2022, por la estacionalidad del período de vacaciones en este mes, el impacto volvió a ser significativo en los meses de enero y febrero de 2023, en los que se puede estimar un incremento de 7.470 y 11.795 viajes diarios, respectivamente. El impacto de la gratuidad en el número diario de viajes en AVANT se puede estimar en un incremento medio de 5.876 viajes diarios en el período de septiembre de 2022 a febrero de 2023. Los detalles de estas estimaciones, con un intervalo de confianza del 95 %, se exponen en el [ANEXO X](#) y se representan en el gráfico siguiente:

GRÁFICO N.º 11: ESTIMACIÓN DEL IMPACTO DE LA MEDIDA DE GRATUIDAD EN AVANT



IC (Intervalo de confianza del 95 %)

Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos con viajes diarios en MD facilitadas por RV.

II.6. EL IMPACTO SOBRE LOS DEMÁS OBJETIVOS DE LA INTERVENCIÓN: LA LUCHA CONTRA LA SUBIDA DE LOS PRECIOS, LA CONTAMINACIÓN Y EL USO DEL VEHÍCULO PRIVADO

Los Reales Decreto-leyes 11/2022 y 14/2022 señalan, entre los objetivos de la intervención pública, afrontar el escenario de altos precios y fomentar el cambio a un medio de transporte más seguro, fiable, cómodo, económico y sostenible que el vehículo particular. En este sentido, el MITMA declaró objetivos de la intervención *“ayudar a hacer frente al alza de los precios como consecuencia de la guerra en Ucrania, ... fomentar el transporte público y reducir el uso del vehículo privado, lo que contribuirá a disminuir nuestra dependencia energética y nuestra huella de carbono”*.

RV no ha elaborado indicadores ni realizado trabajos para medir el cumplimiento de estos objetivos de la intervención pública¹³. En este subapartado del Informe se reflejan los resultados de los trabajos realizados en esta fiscalización para comprobar el impacto de la intervención en los mencionados objetivos incluidos en su normativa reguladora.

II.6.1. El impacto de la medida para hacer frente al alza de los precios

El objetivo de aliviar las rentas de los ciudadanos por el impacto de la subida de los precios era común a esta medida y a otras que se establecieron en los mismos Reales Decretos-leyes. En este caso, la gratuidad del transporte ferroviario se estableció con carácter general, en los tipos de servicios previstos en la intervención, a todos los viajeros que cumplieran los requisitos de recurrencia exigidos, con independencia de su renta o nivel de ingresos. Por lo tanto, la intervención estableció una gratuidad general para todos los usuarios que cumplieran los requisitos, en lugar de prever otro tipo de bonificación a través de políticas de tarifas progresivas o de subsidios para grupos de bajos ingresos, que también podrían servir para hacer frente al alza de los precios.

Tal y como se estableció la intervención, la bonificación de los títulos de viaje supuso un menor precio del transporte público para todos los usuarios recurrentes de estos servicios, que se beneficiaron de la medida de manera automática. Los efectos sobre la renta de estas personas se pueden cuantificar en el importe de los servicios prestados por RV que dejaron de abonar como consecuencia de la intervención. Estos importes se pueden obtener a partir de las cifras de pérdidas de ingresos de RV en cada uno de los años fiscalizados. Como se ha analizado en el subapartado II.2 de este Informe, las pérdidas de ingresos de RV ascendieron a 132,4 millones de euros en el último cuatrimestre de 2022 y a 440,9 millones en 2023. Teniendo en cuenta que los importes de las fianzas no devueltas a esos usuarios ascendieron a 11,1 y 37,2 millones de euros en esos periodos, los importes que los viajeros dejaron de gastar por los viajes bonificados en el tercer cuatrimestre de 2022 ascendieron a 121,3 millones de euros y en el año 2023 a 403,7 millones.

II.6.2. El impacto de la medida para reducir el uso del vehículo privado

Para evaluar la consecución de este objetivo no basta con comprobar un aumento del volumen de viajes en ferrocarril (que se analiza en el subapartado II.5 de este Informe) sino que requiere, además, comprobar si ese aumento también dio lugar a una reducción del uso del vehículo privado.

Para comprobar si la intervención pública tuvo impacto sobre el uso del vehículo privado, en esta fiscalización se ha optado por analizar los datos de tráfico del municipio de Madrid, que se ha

¹³ Aunque RV alega que la elaboración de indicadores es competencia del MITMA, este Tribunal considera que los sistemas de información de RV deberían diseñarse para el desarrollo de indicadores que evalúen la efectividad para el cumplimiento de los objetivos de las posibles intervenciones públicas que deba gestionar. La falta de indicadores propios en este caso y las posibilidades de mejoras en los sistemas de información de RV para poder elaborar estos indicadores, constituyen el fundamento de la recomendación nº. 9 de este Informe.

considerado una zona urbana especialmente adecuada para esta comprobación. En este municipio se han concentrado más del 52 % del total de los viajes gratuitos de Cercanías. El Sistema Integral de Control de Tráfico de Madrid (SICTRAM) registra e integra, sobre periodos de 15 minutos, datos de todos los detectores de vehículos de los puntos de medida que controlan (7.360 detectores y más de 4.000 puntos de medida). Estos datos son accesibles a través del portal de datos abiertos del ayuntamiento de Madrid y permiten obtener información para evaluar si la gratuidad total del billete de Cercanías consiguió reducir los desplazamientos en vehículo privado en este municipio.

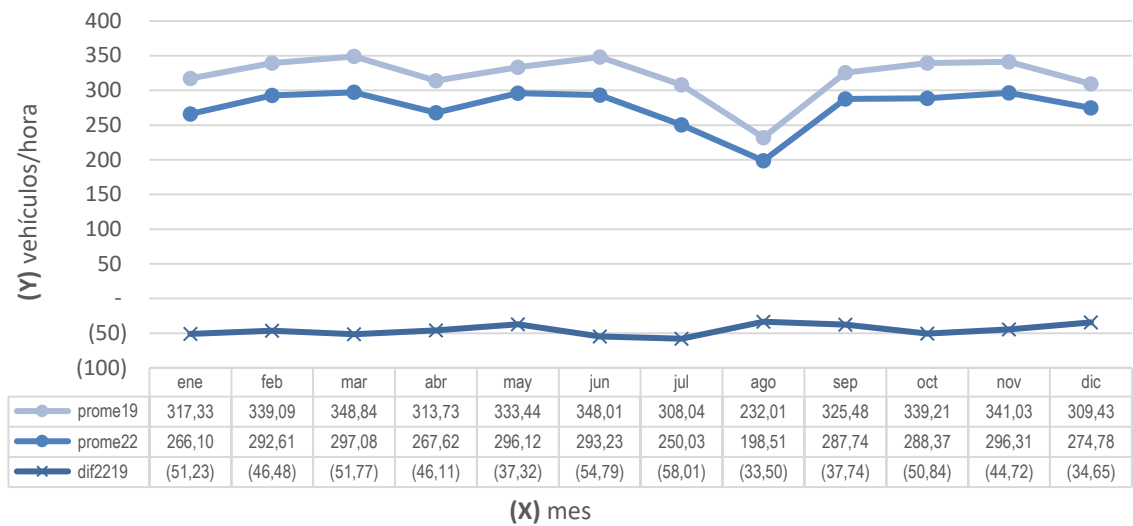
En concreto, se han empleado datos históricos de los puntos de medida de tráfico del Ayuntamiento de Madrid para los años 2019, 2022 y 2023. Se han incluido en el análisis más de once millones de registros de cada uno de los meses de los años analizados, de modo que se han obtenido para el año 2019 un total de 132.500.767 observaciones, 142.255.081 observaciones en 2022 y 142.128.619 observaciones en 2023. Como los datos son comparables, para un mismo punto de medida ha sido posible estudiar la evolución del tráfico a lo largo del tiempo y se ha calculado un valor promedio diario del parámetro utilizado (intensidad del tráfico) para todos los años del estudio.

En el [ANEXO II](#) de este Informe se incluye información sobre la técnica utilizada para la estimación del impacto que, junto con las explicaciones sobre su aplicación se han expuesto en el subapartado II.5, resultan aplicables a los análisis efectuados sobre el impacto de la medida de gratuidad sobre el uso del vehículo privado en el municipio de Madrid.

Para el análisis de impacto se ha decidido utilizar exclusivamente el parámetro de intensidad del tráfico en los dos ámbitos regulados que existen en la ciudad de Madrid: en la zona urbana y en la M30. Se ha seleccionado el parámetro de intensidad de tráfico por su fácil interpretabilidad (es el número de vehículos en el periodo de 15 minutos expresada en vehículos/hora), así como por la calidad que se ha apreciado de este dato en los ficheros analizados.

El gráfico siguiente refleja los valores promedio de intensidad de tráfico en 2019 y 2022 en la zona urbana de Madrid. La evolución de la intensidad del tráfico ha seguido líneas paralelas en ambos ejercicios sin que la intensidad de 2022 haya alcanzado los niveles de 2019 y sin que se aprecie cambio significativo a partir del establecimiento de la medida en septiembre de 2022.

GRÁFICO N.º 12: EVOLUCIÓN DE LA INTENSIDAD DE TRÁFICO EN LA ZONA URBANA DE MADRID

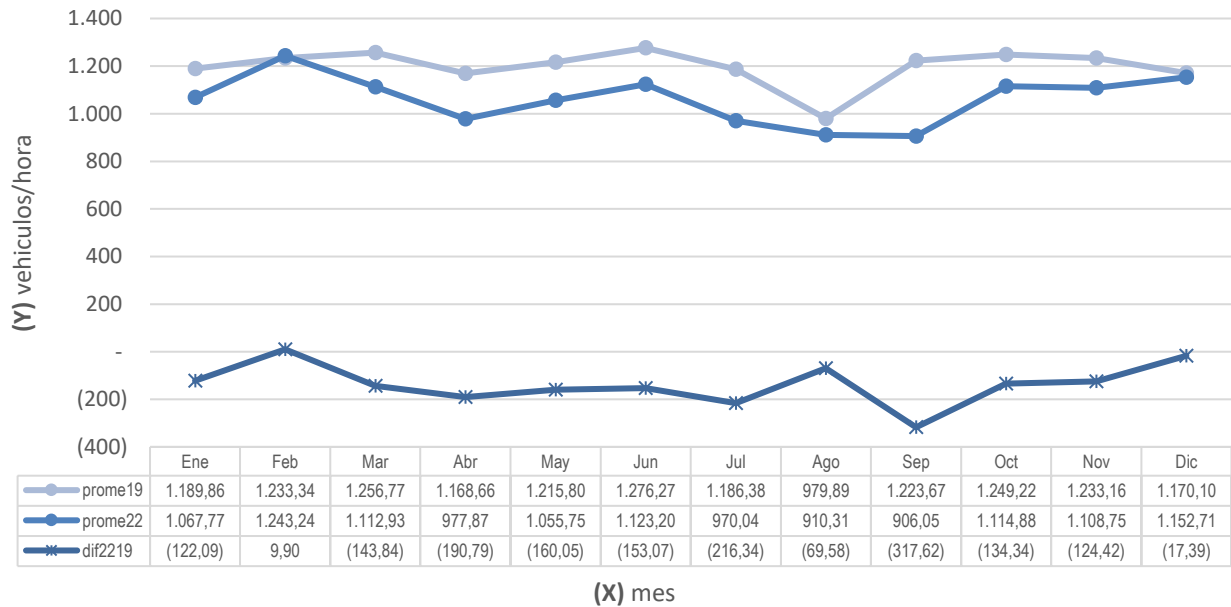


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos de SICTRAM.

El resultado de la evaluación de impacto en la zona urbana pone de manifiesto que la medida no ha tenido efectos significativos en la disminución de la intensidad del tráfico, alternándose meses que no muestran un impacto estadísticamente significativo con otros en los que se observa un efecto en sentido contrario al esperado (aumento de tráfico). La conclusión del análisis de impacto es que no hay evidencia de impacto de la intervención analizada sobre la variable intensidad de tráfico en la zona urbana de Madrid.

El gráfico siguiente refleja los valores promedio de intensidad de tráfico en 2019 y 2022 en la zona de la M30 de Madrid. Los niveles de intensidad del tráfico en la M30 tampoco alcanzaron en 2022 los valores de 2019 aunque, en este caso, se puede apreciar una disminución de la intensidad del tráfico en septiembre de 2022 coincidente con el establecimiento de la gratuidad en Cercanías. Sin embargo, esta disminución no se ha mantenido en los meses siguientes llegando, en diciembre de 2022, a los niveles de intensidad de tráfico del mismo mes de 2019.

GRÁFICO N.º 13: EVOLUCIÓN DE LA INTENSIDAD DE TRÁFICO EN LA M30 DE MADRID



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos de SICTRAM.

El resultado de la evaluación de impacto en la zona de la M30 de Madrid también pone de manifiesto que la medida no ha tenido efectos significativos en la disminución de la intensidad del tráfico. En este caso, se observa un impacto inmediato de la gratuidad en la intensidad del tráfico en septiembre de 2022 que desaparece en los dos meses siguientes, para con posterioridad, en enero y febrero de 2023 observarse un impacto en sentido contrario al esperado (aumento de la intensidad del tráfico). La conclusión del análisis de impacto es que tampoco hay evidencia de impacto de la intervención analizada sobre la variable intensidad de tráfico en la zona de la M30 de Madrid en el periodo de septiembre de 2022 a febrero de 2023. El detalle de los resultados de la evaluación de impacto de la gratuidad sobre la intensidad del tráfico se expone en los gráficos y las tablas que se detallan en el [ANEXO XI](#).

II.6.3. El impacto de la medida para reducir la contaminación

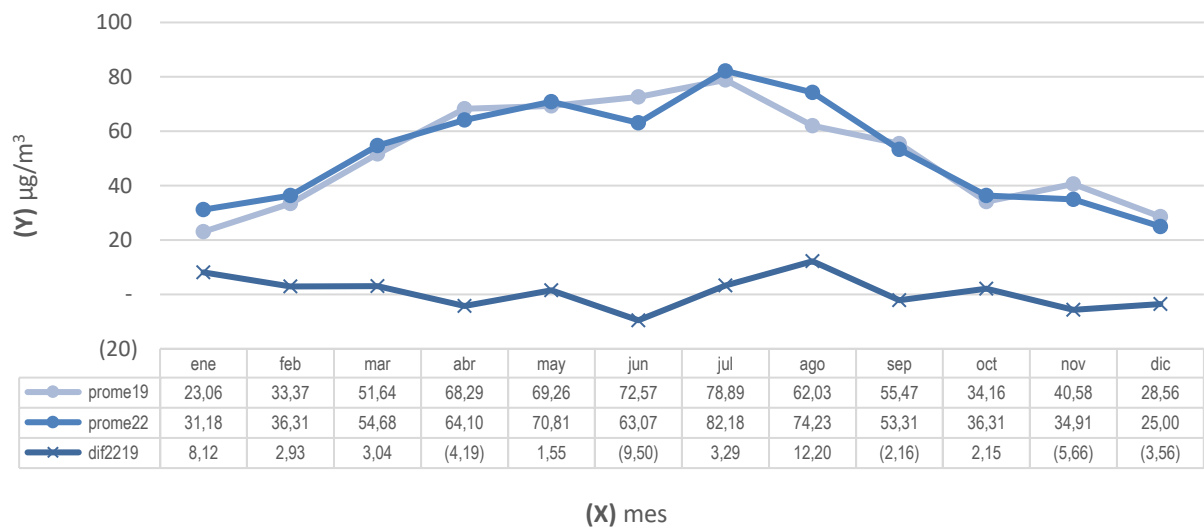
Para comprobar si la intervención pública tuvo impacto sobre las emisiones contaminantes se han analizado los datos de contaminación del municipio de Madrid, atendiendo a las consideraciones señaladas en el epígrafe anterior. El Sistema Integral de la Calidad del Aire del Ayuntamiento de Madrid permite conocer en cada momento los niveles de contaminación atmosférica en el municipio. En este conjunto de datos, se puede obtener la información recogida por las estaciones de control de calidad del aire, con los datos diarios por anualidades. Los valores diarios publicados en el portal de datos abiertos del Ayuntamiento se calculan como media aritmética de los 24 valores horarios de cada día.

A partir de esta fuente de información, en la fiscalización se ha construido una base de datos con 56.916 registros sobre calidad del aire del año 2019 y 48.546 registros para cada uno de los años 2022 y 2023; y se ha calculado un valor promedio diario de determinadas magnitudes de calidad

del aire para todos los años del estudio¹⁴. El método empleado para realizar la evaluación de impacto de la política de gratuidad en estas magnitudes ha sido el mismo que el aplicado para los análisis de impacto expuestos en el subapartado II.5 y en el epígrafe II.6.2, sobre el que se ofrece mayor información en el [ANEXO II](#) de este Informe.

El gráfico siguiente refleja los valores promedio de **ozono** en 2019 y 2022. La evolución temporal de esta magnitud refleja estacionalidad en el comportamiento de la serie, con niveles elevados de ozono en la atmósfera especialmente a finales de la primavera y durante los meses de verano. El resultado de la evaluación de impacto pone de manifiesto que la medida no ha tenido efectos significativos en los valores de ozono, ya que se alternan meses en los que se observa un impacto estadísticamente significativo (en algunos casos con efecto positivo y en otros negativo sobre la contaminación del aire por ozono) con otros meses donde no existe un efecto estadísticamente relevante. El detalle de los resultados de la evaluación de impacto se contiene en el [ANEXO XII](#).

GRÁFICO N.º 14: EVOLUCIÓN DEL OZONO (O₃) EN MADRID.

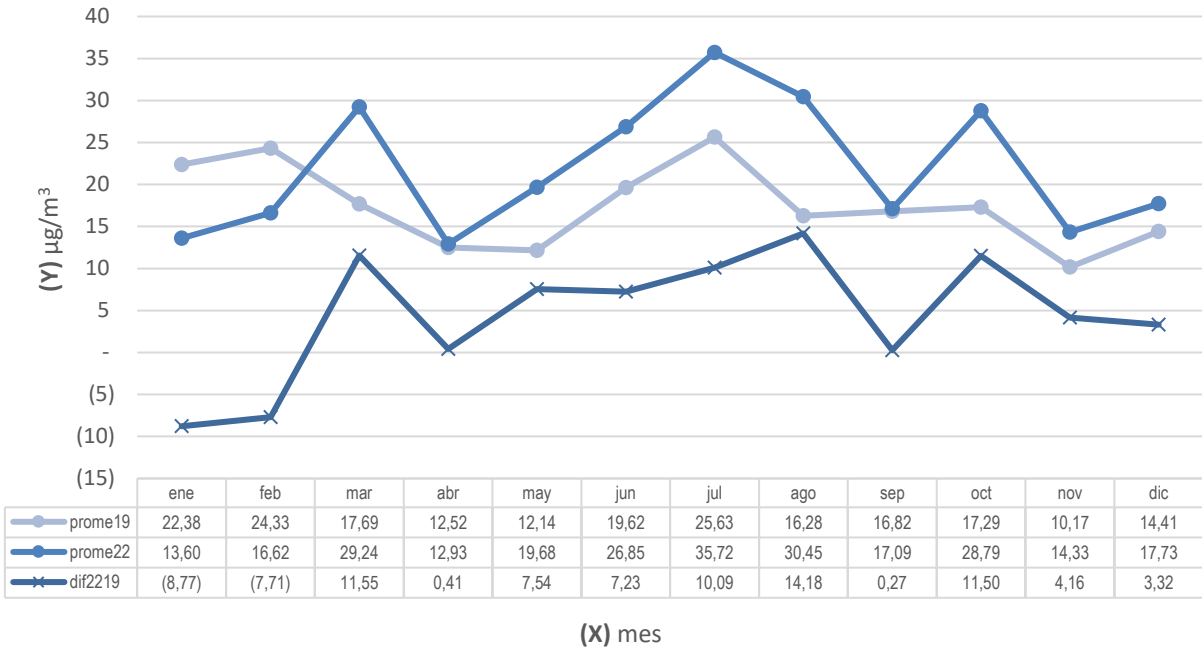


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos del Sistema Integral de la Calidad del Aire del Ayuntamiento de Madrid.

El gráfico siguiente refleja los valores promedio de **partículas < 10 µm** en 2019 y 2022. Los valores promedio de esta magnitud en 2022 son más altos que en 2019 y, aunque se aprecia una disminución significativa en septiembre de 2022, los valores ya vuelven a superar claramente a los de referencia a partir del mes siguiente. El resultado de la evaluación de impacto pone de manifiesto que la medida tampoco ha tenido efectos significativos en los valores de contaminación por “partículas < 10 µm”. El detalle de los resultados de la evaluación de impacto se contiene en el [ANEXO XII](#).

¹⁴ Se han considerado las siguientes magnitudes: ozono (O₃), partículas < 10 µm, partículas < 2.5 µm, dióxido de nitrógeno (NO₂) y dióxido de azufre (SO₂). Se han elegido estas magnitudes para el análisis de impacto porque son las que configuran el índice nacional de calidad del aire aprobado por la Orden TEC/351/2019, de 18 de marzo, siguiendo las directrices del índice de calidad del aire europeo.

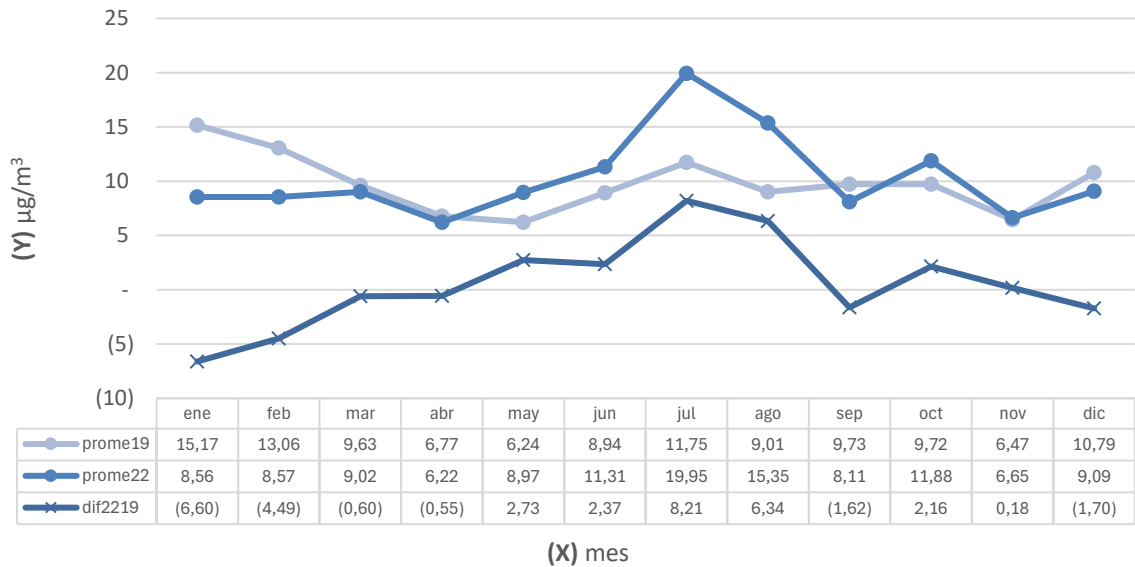
GRÁFICO N.º 15: EVOLUCIÓN DE PARTÍCULAS < 10µM (PM10) EN MADRID



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos del Sistema Integral de la Calidad del Aire del Ayuntamiento de Madrid.

El gráfico siguiente refleja los valores promedio de **partículas < 2.5 µm** en 2019 y 2022. Los valores promedio de esta magnitud y los resultados de la evaluación de impacto ponen de manifiesto un impacto inmediato de la reforma en septiembre de 2022 que no se mantuvo en los meses siguientes. En términos generales, considerando todo el periodo analizado, no se puede confirmar la existencia de un impacto de la intervención en los valores de contaminación por partículas < 2.5 µm. El detalle de los resultados de la evaluación de impacto se contiene en el [ANEXO XII](#).

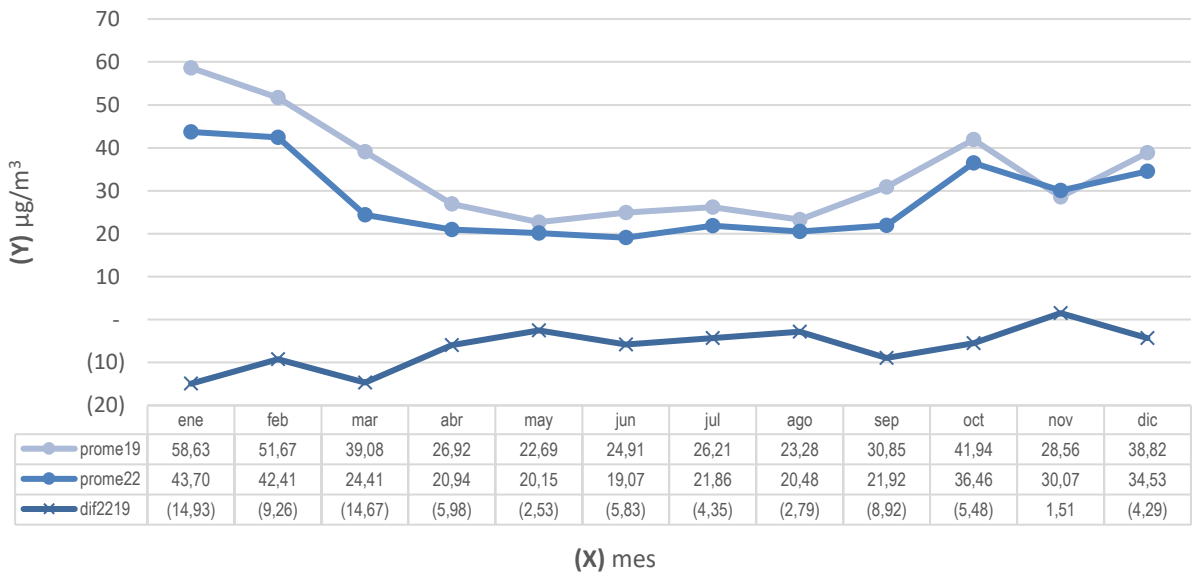
GRÁFICO N.º 16: EVOLUCIÓN DE PARTÍCULAS< 2.5µM (PM2.5) EN MADRID



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos del Sistema Integral de la Calidad del Aire del Ayuntamiento de Madrid

El gráfico siguiente refleja los valores promedio de **dióxido de nitrógeno** (NO_2) en 2019 y 2022. Los valores promedio de esta magnitud y los resultados de la evaluación tampoco reflejan un impacto significativo de la intervención en los valores de contaminación por dióxido de nitrógeno (NO_2). El detalle de los resultados de la evaluación de impacto se contiene en el [ANEXO XII](#).

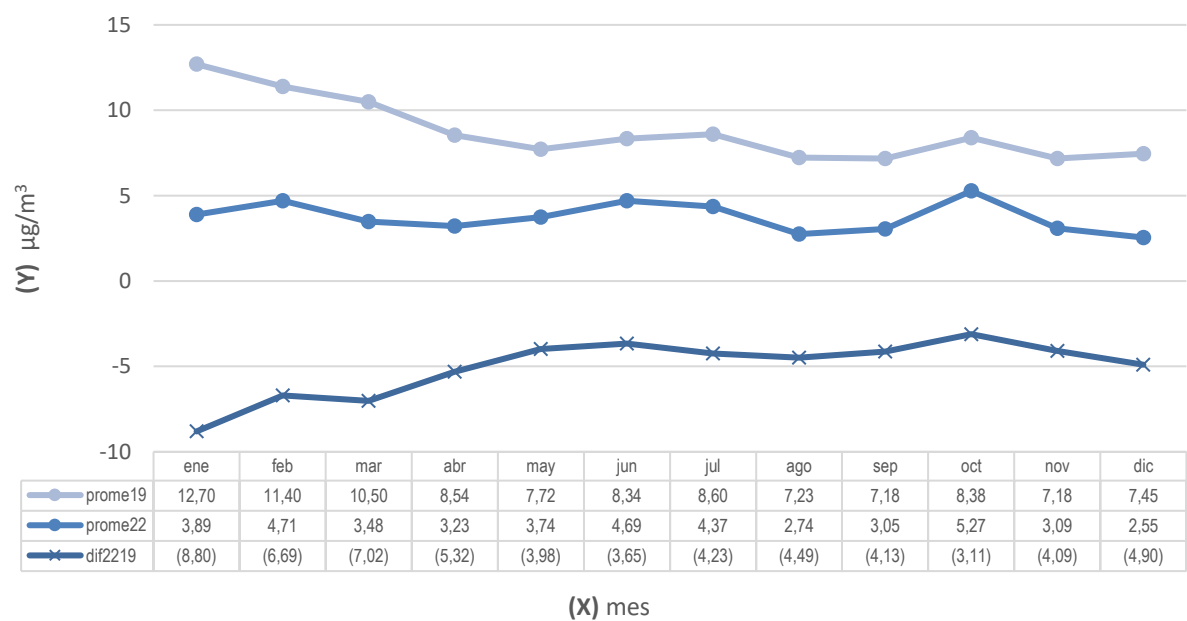
GRÁFICO N.º 17: EVOLUCIÓN DEL DIÓXIDO DE NITRÓGENO (NO_2) EN MADRID



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos del Sistema Integral de la Calidad del Aire del Ayuntamiento de Madrid.

El gráfico siguiente refleja los valores promedio de **dióxido de azufre** (SO_2) en 2019 y 2022. En este caso, los resultados de la evaluación muestran que no se cumple la hipótesis de caminos paralelos, lo que implica que los dos grupos analizados, en ausencia de tratamiento, se comportan de manera diferente y la técnica de diferencias en diferencias no permite evaluar el impacto de la intervención sobre esta magnitud. La explicación de esta circunstancia se realiza en el [ANEXO XII](#).

GRÁFICO N.º 18: EVOLUCIÓN DEL DIÓXIDO DE AZUFRE (SO_2) EN MADRID



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos del Sistema Integral de la Calidad del Aire del Ayuntamiento de Madrid.

El resumen de los análisis de impacto de la política de gratuidad sobre los distintos parámetros de calidad del aire que se han analizado pone de manifiesto que no se puede confirmar la existencia de impacto de la intervención en los parámetros analizados de calidad del aire en el municipio de Madrid.

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

III.1. EN RELACIÓN CON EL CUMPLIMIENTO DE LA LEGALIDAD EN LA APLICACIÓN DE LA GRATUIDAD

1. Renfe Viajeros, S.M.E., S.A. (RV) adoptó todas las medidas necesarias para la efectiva aplicación de la intervención pública y fue ajustando las condiciones de venta y de utilización de los nuevos títulos de viaje y estableciendo los sistemas de control de la aplicación de la medida previstos en los Reales Decretos-leyes y en las sucesivas Resoluciones de la Secretaría de Estado de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (SETMAU) que la regularon. (Epígrafe II.1.1)
2. RV aplicó directamente la intervención pública a los servicios de transporte ferroviario declarados obligación de servicio público (OSP) por la Administración General del Estado (AGE). Para la aplicación de la medida de gratuidad a los servicios declarados OSP por las Comunidades Autónomas (CCAA) con competencias en la materia (Cataluña, Aragón y Extremadura) y prestados

por RV en régimen contractual, el apartado 6 del artículo 10 del Real Decreto-ley 11/2022 exigía que estas administraciones aceptasen expresamente su aplicación. (Epígrafe II.1.2)

3. Las tres CCAA cumplieron la obligación de aceptar expresamente la aplicación de la política de gratuidad, aunque en el momento en el que se estableció la medida, ninguna de estas administraciones tenía contrato vigente con RV para la prestación de sus servicios (el 27 de octubre de 2022 se firmó uno entre RV y el Gobierno de Aragón que extendió su vigencia al periodo fiscalizado). Las CCAA de Aragón y Extremadura habían ido compensando o negociando la compensación de los servicios prestados por RV durante los años sin convenio y lo hicieron en el periodo de aplicación de la gratuidad. Para Cataluña, en cambio, las compensaciones se financiaron mediante consignaciones en los presupuestos generales del Estado a favor de RV, con carácter de “entrega a cuenta”. (Epígrafe II.1.2)

RECOMENDACIÓN N.º 1:

RV debe continuar impulsando ante las administraciones con competencias sobre los servicios ferroviarios OSP y ante el propio Ministerio la formalización de los contratos o acuerdos que regulen los servicios a prestar, las compensaciones máximas a recibir por RV, quién debe abonarlas, las obligaciones de las partes, los compromisos de calidad y puntualidad, los posibles incentivos y penalizaciones y los indicadores e hitos con los que se realizará el seguimiento y la liquidación de esos acuerdos¹⁵.

4. Según lo dispuesto en el apartado 10 del artículo 10 del Real Decreto-ley 11/2022, RV debía destinar parte de la compensación de 201 millones de euros que percibiría por la medida de gratuidad durante el tercer cuatrimestre de 2022 a reducir el importe de las liquidaciones de los servicios prestados a las tres CCAA y, el resto, al contrato para la prestación de servicios a la AGE. Para calcular la asignación a las tres CCAA, RV no aplicó correctamente en 2022 la fórmula legal establecida, lo que provocó que las compensaciones asignadas por RV en la liquidación con las CCAA no fueran las previstas legalmente. No obstante, los cálculos correspondientes a 2023 ya se hicieron de conformidad con lo previsto en la normativa aplicable. (Epígrafe II.1.2)

5. El apartado 8 del artículo 10 del Real Decreto-ley 11/2022 dispone que, para beneficiarse de la medida de gratuidad, los consorcios u otras entidades públicas que gestionen el transporte metropolitano debían presentar declaraciones responsables en las que se comprometieran a reducir el precio de los títulos de transporte en la cuantía que estimaran que deberían abonar a RV por sus servicios. A fecha 3 de junio de 2024, de acuerdo con la información facilitada por RV, no habían presentado la declaración responsable tres consorcios y RV practicó con ellos la liquidación correspondiente a los servicios que les había prestado sin aplicar ninguna compensación. RV no disponía de documentación sobre el cumplimiento por los consorcios y entidades públicas que presentaron declaración responsable de su compromiso de reducir el precio de los títulos multimodales. (Epígrafe II.1.2)

6. En cuanto a la publicidad y comunicación de la medida, RV ha cumplido con la difusión de toda la información que obligatoriamente debía trasladar a los usuarios de sus servicios, de acuerdo con las distintas Resoluciones de la SETMAU que regulan la intervención. Las campañas de publicidad se realizaron utilizando dos acuerdos marco previamente licitados y formalizados por la Entidad Pública Empresarial (EPE) Renfe Operadora. RV únicamente licitó para la difusión de la intervención un contrato de suministros de cartelería, adhesivos y otros enseres publicitarios para las

¹⁵ Esta recomendación ya se formuló en términos similares en el Informe n.º 1.497 de “Fiscalización de las medidas tomadas por el Grupo Renfe en relación con las restricciones de movilidad de viajeros implantadas durante el ejercicio 2020”, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 21 de diciembre de 2022.

comunicaciones directas realizadas en trenes y estaciones; y encargó a un medio propio del Grupo Renfe determinados servicios (de apoyo en atención telefónica y de atención al cliente). Se ha detectado que algunos de los suministros y servicios de publicidad y comunicación se comenzaron a prestar antes de haber sido formalizado el correspondiente instrumento jurídico, lo que supone una infracción de los artículos 28 y 32 de la Ley de Contratos del Sector Público y pone de manifiesto deficiencias en la gestión económica en materia de contratación. (Epígrafe II.1.3)

RECOMENDACIÓN N.º 2:

RV debería adoptar las medidas necesarias para que todos los contratos, encargos y cartas de pedido se formalicen antes de la prestación de los servicios o suministros para evitar riesgos e incumplimientos en la gestión económico-financiera de la Entidad.

7. Los sistemas de información de venta de billetes y los que se utilizan en sus posteriores procesos de analítica de datos y traspaso de estos a la contabilidad de RV se diseñaron con diferentes tecnologías y sin una visión de conjunto, ya que son el resultado de la fusión de los sistemas de las distintas entidades que dieron lugar a la actual RV. (Epígrafe II.1.4)

8. Existen dos sistemas para la venta de billetes que dan lugar a otros dos sistemas de custodia de los datos históricos con tecnologías diferentes y distinto nivel de desglose y detalle de los datos. Estos sistemas realizan procesos de carga al sistema contable de la entidad basado en SAP y a otras cuatro bases de datos basadas en tecnologías diferentes. También existen distintos sistemas para la gestión de las reclamaciones. Esta dispersión tecnológica y la utilización de tecnologías antiguas y con escasa posibilidad de actualización dificulta su mantenimiento y soporte y aumenta los riesgos para la seguridad. Asimismo, se han puesto de manifiesto carencias en la coordinación de las diferentes unidades informáticas de las empresas del grupo y en la adaptación uniforme de los complejos sistemas que se utilizan. (Epígrafe II.1.4)

RECOMENDACIÓN N.º 3:

Se recomienda a RV que adopte las medidas organizativas que sean necesarias para desarrollar un proceso de integración y modernización de sus sistemas de información que optimice la gestión de la venta de billetes y de las reclamaciones, así como para integrar sus bases de datos y desarrollar indicadores alineados con su estrategia corporativa de negocio, utilizando las tecnologías disponibles en el mercado.

9. La página web de RV no cumple todas las exigencias del Real Decreto 1112/2018, de 7 de septiembre, sobre accesibilidad de los sitios web y aplicaciones para dispositivos móviles del sector público. La propia página web indica los incumplimientos y los puntos de mejora en relación con estas exigencias. Además, algunas descargas en la página web necesitaban una cantidad importante de recursos adicionales para poder visualizar su contenido, lo que aumenta el tráfico de red, introduce retardos y dificulta la accesibilidad de los ciudadanos a ese contenido. (Epígrafe II.1.4)

RECOMENDACIÓN N.º 4:

Se recomienda a RV que elabore un plan de mejora de la accesibilidad de su página web y sus aplicaciones móviles.

10. RV no ha identificado los Objetivos de desarrollo sostenible (ODS) a los que podría haber contribuido la medida de gratuidad, ni ha definido una metodología para utilizar sus sistemas de información y definir indicadores de resultados de corto plazo para medir dicha contribución. Por otra parte, en el proceso de elaboración de los Reales Decretos-leyes que regulan la medida, no se

realizó un análisis de su impacto de género ni se diseñaron indicadores para evaluar ese impacto. (Epígrafe II.1.5)

III.2. EN RELACIÓN CON LOS SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS DE GESTIÓN Y CONTROL APLICADOS POR RV

III.2.1. Sobre el cálculo del coste de la medida

11. Antes de la aprobación del Real Decreto-ley 14/2022, que fijó la compensación por la medida fiscalizada para el tercer cuatrimestre de 2022 en 201 millones de euros, la Memoria del análisis de impacto normativo elaborada por el entonces Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (MAIN) recogía un cálculo inicial del coste de la medida para ese periodo, estimando los ingresos que iba a dejar de percibir y los costes adicionales en que incurriría por su implantación en un total de 231 millones; sin embargo no se ajustaron estas estimaciones y cálculos al anticipo final, establecido en 201 millones. Tampoco se hicieron nuevas estimaciones para determinar el importe de la compensación de 2023 que se obtuvo, simplemente, prorrateando y redondeando la del tercer cuatrimestre de 2022 a todo el ejercicio 2023 (se fijó en 600 millones). (Epígrafe II.2.1)

12. Para el cálculo de la minoración de ingresos, la MAIN incluyó unas estimaciones de los ingresos y del número de viajes previstos sin la medida, frente a los ingresos y el número de viajes previstos con ella. De acuerdo con estas estimaciones, tras la gratuidad, aumentaría el número de viajes, pero disminuirían los ingresos de forma relevante. La estimación de la disminución de ingresos, calculada como la diferencia entre los ingresos previstos sin la medida y los previstos con ella, fue (después de varios cambios en las cifras) de 173,1 millones de euros en 2022 y de 582,4 millones en 2023. La previsión de los gastos asociados a la implantación de la medida se estableció en 27,9 millones en 2022 y en 17,6 millones en 2023. (Epígrafe II.2.2)

13. RV realizó, para el tercer cuatrimestre de 2022 y para el ejercicio 2023, un cálculo del importe de la asignación de la compensación por la medida que correspondería a las tres CCAA a las que presta servicios así como del exceso o defecto de la compensación aprobada. Este exceso o defecto se aplica de modo exclusivo a los distintos servicios de la AGE. Estos cálculos ya consideraban los ingresos reales para cuantificar la minoración de ingresos en lugar de los previstos; también ofrecían datos de gastos reales imputados a la implantación de la medida en lugar de los inicialmente previstos. (Epígrafe II.2.3)

14. El importe real de los ingresos tras la aplicación de la medida de gratuidad fue muy superior al previsto (y, por tanto, la minoración de ingresos inferior a la prevista). El importe real de los ingresos en el último cuatrimestre de 2022 (104,5 millones de euros) excedió en un 133 % a los ingresos previstos (44,8 millones). En 2023, el importe real de los ingresos (321,1 millones) excedió en un 84 % a los ingresos previstos (174 millones). Esta variación de los ingresos reales tras la aplicación de la medida se produjo porque el desplazamiento de los usuarios hacia los abonos recurrentes gratuitos fue inferior al previsto y se puede considerar una de las causas más relevantes del exceso de la compensación, que ascendió a 44,8 y 143,5 millones, respectivamente, en el tercer cuatrimestre de 2022 y en 2023. (Epígrafe II.2.4)

15. RV no realizó expresamente un cálculo del coste real de la gratuidad aunque los datos de los cálculos que realizó sobre el exceso y la asignación de la compensación permiten obtener una aproximación al mismo. De acuerdo con estos datos, la pérdida de ingresos calculada por RV para 2022 ascendería a 132,4 millones de euros y los gastos de implementación atribuidos a la medida a 15,7 millones, por lo que el coste de la medida ascendería a 148,1 millones. Para el ejercicio 2023,

la pérdida de ingresos ascendería a 440,9 millones y los gastos de implementación a 15,6 millones, por lo que el coste total ascendería a 456,5 millones. (Epígrafe II.2.4)

16. En la estimación del coste de la gratuidad también se debería tener en cuenta el importe de las fianzas depositadas y no devueltas por los titulares de abonos recurrentes de Cercanías y MD (11,1 y 37,2 millones de euros en el tercer cuatrimestre de 2022 y en 2023) y ajustar el importe de los gastos imputables a la medida conforme a la revisión realizada en la fiscalización a 15,8 millones en 2022 y a 15,4 millones en 2023. La estimación del coste de la medida ajustado con estos criterios ascendería a 137,2 y a 419,1 millones, respectivamente, para el tercer cuatrimestre de 2022 y para 2023. (Epígrafe II.2.5)

RECOMENDACIÓN N.º 5:

Se recomienda que, en caso de que se mantenga esta medida en el tiempo o para futuras posibles intervenciones públicas que afecten a RV, la Entidad haga un cálculo expreso y más ajustado de su coste, que constituye un dato necesario para evaluar su adecuación a los principios de economía y eficiencia y a los fines que persiguen.

III.2.2. Sobre los sistemas de control en la aplicación de la gratuidad

17. RV, de acuerdo con lo dispuesto en la Resolución de 12 de agosto de 2022 de la SETMAU, estableció una fianza para asegurar la recurrencia de los viajeros que se beneficiasen de la intervención. El importe de la fianza se fijó en 10 euros para los usuarios de Cercanías y en 20 euros para los de MD, debiendo devolverse su importe a los que realizasen 16 o más viajes en el periodo de validez del abono (no se estableció este control para los usuarios de AVANT). (Epígrafe II.3.1)

18. Este Tribunal ha detectado deficiencias en los sistemas de control de la realización de los viajes y dificultades técnicas para la comprobación del número de viajes asociados a cada abono gratuito que afectaron a las decisiones sobre la devolución de las fianzas. (Epígrafe II.3.1)

19. Los abonos gratuitos pueden estar asociados a tarjetas sin contacto (TSC) o a billetes de banda magnética. Las TSC ofrecen la posibilidad de obtener los datos y la trazabilidad personalizada de los viajes realizados con cada abono gratuito, pero los abonos con soporte en billetes de banda magnética no permiten obtener esta información. En los servicios que carecían de TSC (Cercanías de Galicia, León y Murcia, MD de ancho métrico (AM) y Rodalies), RV hizo el cálculo de la recurrencia de forma global, no individualizada por usuario, reconociendo el derecho a la devolución de la fianza cuando el número medio de viajes validados por abonos vendidos fuera superior a 16. De esta manera, todos los usuarios de estos servicios tuvieron derecho a la devolución (aunque algunos pudieran ser usuarios no recurrentes que hubieran realizado menos de 16 viajes y que esta diferencia se hubiera compensado con el mayor número de viajes de otros usuarios). (Epígrafe II.3.1)

20. En Cercanías ancho convencional (AC), aunque los abonos gratuitos estuvieran asociados a TSC, los controles de acceso pueden ofrecer datos incorrectos sobre el número de viajes realmente efectuados con cada abono, ya que para computar el viaje únicamente es necesario registrar el abono en el torno de entrada no siendo necesario validarlo a la salida, de forma que sería posible validar la entrada en viajes que realmente no se lleguen a realizar. (Epígrafe II.3.1)

RECOMENDACIÓN N.º 6:

RV debería generalizar la incorporación de los títulos de viaje a soportes que permitan mejorar los sistemas de control de la efectiva realización de los viajes y la información sobre la utilización de los títulos.

21. RV elaboró un procedimiento para el depósito y la devolución de las fianzas que se fue actualizando y modificando durante el periodo fiscalizado. No obstante, la variedad de los sistemas de información que utiliza RV y de los que se han obtenido los datos provocan debilidades en la fiabilidad y en la trazabilidad de las cifras sobre el depósito, devolución y reclamación de fianzas que puede dar lugar a errores y ha llevado a que en esta fiscalización, se haya realizado una revisión y ajuste de algunos datos ofrecidos por RV. (Epígrafe II.3.2)

22. El pago de la fianza se puede realizar mediante tarjeta de crédito o en efectivo, las primeras se devuelven de modo automático, sin solicitud previa por parte del cliente, a la tarjeta de crédito con la que se hizo el pago, si se cumplen las condiciones. Sin embargo, la devolución de las fianzas depositadas en efectivo exige siempre una solicitud del cliente, que tiene la consideración de reclamación y está sujeta al mismo tratamiento y procedimiento que las demás reclamaciones. (Epígrafe II.3.2)

23. El pago de las fianzas se ha realizado de forma mayoritaria con tarjeta de crédito. En el último cuatrimestre del ejercicio 2022, el 75 % de las fianzas se pagaron con tarjeta de crédito y el 25 % en efectivo. En 2023, el 71 % del total de las fianzas se pagaron con tarjeta de crédito y el 29 % en efectivo. En el ejercicio 2022 se devolvieron únicamente el 61 % de las fianzas depositadas y en 2023 el 58 %. (Epígrafe II.3.2)

24. Estos datos ponen de manifiesto unos porcentajes muy significativos de fianzas no devueltas, que casi en su totalidad corresponden a fianzas que no han sido reclamadas. En el ejercicio 2022 no se solicitó la devolución de casi el 39 % de las fianzas depositadas y en 2023, a fecha 11 de julio de 2024, no se había solicitado la devolución del 41 % de las fianzas abonadas. En 2022 no se devolvieron fianzas por importe de 11,1 millones de euros (el 42 % del importe total de las fianzas); en 2023, el importe no devuelto de fianzas ascendió a 37,2 millones (el 45 % del importe total depositado). Por tanto, más de la mitad de los usuarios de MD y más de la tercera parte de los de Cercanías que se acogieron a la política de gratuidad no solicitaron la devolución de la fianza. (Epígrafe II.3.2)

25. Las deficiencias en los sistemas de control de la realización de los viajes dieron lugar a la adopción de dos medidas en favor del viajero reconociendo el derecho a la devolución de la fianza. Por un lado, la Resolución de 18 de julio de 2023 de la SETMAU estableció que, en caso de que por cualquier motivo técnico de RV o por causas no imputables al viajero, no fuera viable verificar que este hubiera realizado 16 o más viajes en el periodo, se reconocería su derecho a la devolución de la fianza. Por otro, en los servicios que carecían de TSC (Cercanías de Galicia, León y Murcia, MD de AM y Rodalies) se decidió hacer el cálculo de la recurrencia de forma global, de modo que la devolución se haría si el número medio de viajes validados por abonos vendidos era superior a 16. Aún con estas medidas, casi el 60 % de las fianzas de MD y el 35 % de las de Cercanías no fueron reclamadas o devueltas. (Epígrafe II.3.2)

26. El análisis del procedimiento y de las cifras de devolución de fianzas pone de manifiesto que el mayor control sobre las fianzas supone una menor devolución de estas y viceversa. En los servicios que carecían de TSC, al no existir un mecanismo adecuado para el seguimiento de los abonos y su utilización, el porcentaje de devolución de las fianzas fue muy superior al que se produjo en los servicios controlados mediante TSC. (Epígrafe II.3.2)

27. Los primeros meses de aplicación de la gratuidad pusieron de manifiesto que, en los servicios en los que los viajes debían ser objeto de formalización previa (MD y AVANT), algunos titulares de abonos recurrentes que daban derecho a viajes ilimitados formalizaban viajes en trenes consecutivos con la intención de utilizar solo la reserva más conveniente, sin anular las demás que habían realizado, provocando de este modo que hubiera trenes con todas las plazas formalizadas que no viajaban totalmente ocupados. Para evitar esta práctica, se limitó la utilización de los títulos multiviaje de los servicios de MD a un máximo de cuatro viajes diarios por abono de ida o vuelta, y se prohibió la formalización de viajes en trenes en el mismo sentido del viaje con una diferencia de tiempo entre el horario de salida de los mismos inferior al triple del tiempo de viaje, estableciendo un régimen de sanciones por el mal uso del abono. (Epígrafe II.3.3)

28. RV desarrolló nuevos controles automáticos en los procesos de formalización de los viajes de MD para hacer efectivas estas limitaciones y para conseguir que el tiempo entre dos formalizaciones para un mismo destino fuera, como mínimo, tres veces el tiempo de duración del viaje formalizado. También desarrolló un sistema de recogida de datos en controles de acceso y terminales de venta en ruta para el registro de los viajes formalizados y no realizados o no cancelados con la debida antelación en MD y un sistema de envío de comunicaciones a los clientes a través de mensajes de SMS y de correos electrónicos a los teléfonos móviles y direcciones de correo facilitados por esos clientes en la adquisición de los títulos de viaje. Estos controles dieron lugar a avisos y a la retirada de abonos mal utilizados en cantidades poco relevantes respecto al número total de los abonos emitidos en MD. (Epígrafe II.3.3)

29. En el servicio AVANT no se establecieron previsiones para comprobar la adecuada formalización de los viajes, ni se previó la prestación de fianzas para la obtención de los títulos bonificados, durante el periodo fiscalizado. Para los viajes AVANT este tipo de problemas no se abordaron hasta 2024 y no se aplicaron estos controles hasta el 1 de marzo de 2024. En el caso de Cercanías los viajes no se formalizan con anterioridad a su realización y los clientes pueden acceder con su abono directamente a los trenes a través de unos controles de acceso por lo que únicamente se establecieron fianzas para controlar la recurrencia de los viajeros. (Epígrafe II.3.3)

30. La obligación de grabar el DNI (NIE, pasaporte o documento equivalente) y, si es posible, el número de teléfono móvil de los usuarios para emitir los títulos de viaje tiene como finalidad poder asociar cada abono recurrente con un viajero para garantizar que cada abono sea utilizado por su titular. Este Tribunal ha comprobado que, para poder obtener el abono recurrente de Cercanías, la aplicación informática de RV exige al usuario registrarse en la misma y grabar este campo con carácter obligatorio. En el caso de MD y AVANT la página web de RV exige para obtener el título de viaje rellenar este campo obligatorio. Se ha comprobado que los aplicativos de RV únicamente permiten la adquisición de un único abono por DNI, NIE, pasaporte o documento equivalente para cada origen-destino en cada cuatrimestre. (Epígrafe II.3.4)

31. Una vez obtenidos los títulos de viaje, las principales medidas para el control de su uso nominativo consisten en chequeos aleatorios por parte del personal de servicios en tierra, en aquellos servicios es los que es necesario formalizar el viaje y hay un control de acceso a los trenes (MD y AVANT); y del personal de intervención a bordo de los trenes en aquellos en los que no es necesario formalizar cada viaje ni existe un control de acceso a los trenes (Cercanías). Sin embargo, el abono recurrente de Cercanías puede cargarse en tarjetas físicas no personalizadas. Esta circunstancia y la información recabada sobre la poca frecuencia de las comprobaciones de la identidad de los viajeros a bordo de los trenes de Cercanías para verificar que el portador del abono sea su titular, junto con la escasez del personal encargado de realizar estas tareas, lleva a deducir que estos controles sobre la identidad de los viajeros puedan ser poco eficaces. (Epígrafe II.3.4)

RECOMENDACIÓN N.º 7:

Se recomienda que RV continúe estableciendo y desarrollando sistemas que mejoren el control sobre la adecuada formalización de los viajes y el uso nominativo de los títulos de transporte.

32. La normativa reconoce para la prestación de la fianza, exclusivamente, la posibilidad de descuento por familia numerosa. Para la adquisición del abono recurrente de Cercanías, RV exige, para aplicar el descuento de familia numerosa, obtener previamente una tarjeta personalizada en la que se recoge esta circunstancia. En el caso de MD y AVANT, se ha comprobado que en la web de RV, durante el procedimiento de adquisición del abono recurrente, el sistema da la opción de aplicar únicamente el descuento de familia numerosa introduciendo los datos identificativos correspondientes del título de familia numerosa. (Epígrafe II.3.5)

33. RV suprimió la comercialización de los abonos de Cercanías vigentes para usuarios habituales con anterioridad a la medida de gratuidad (el bonotren, los abonos mensuales, etc.) así como la de los abonos de MD vigentes (abonos de 10 viajes, mensuales, etc.) y los que afectaban a las líneas de AVANT bonificadas. (Epígrafe II.3.5)

III.3. EN RELACIÓN CON LOS INDICADORES PARA EVALUAR LA MEDIDA Y SU IMPACTO**III.3.1. Sobre las percepciones de los usuarios y la calidad del servicio**

34. La mayor parte de los viajeros que se beneficiaron de la gratuidad realizaron sus desplazamientos por motivos profesionales, de negocios o estudios; el segundo motivo de desplazamiento fueron cuestiones familiares o personales; y porcentajes muy inferiores lo hicieron por ocio, turismo, compras y otros motivos residuales. La antigüedad de los viajeros en número de años que llevaban utilizando el servicio descendió en todos los casos con respecto al ejercicio 2019, lo que puede ser un indicador de que la medida de gratuidad incorporó nuevos viajeros a los trenes. (Epígrafe II.4.2)

35. El mayor porcentaje de utilización de la medida de gratuidad se alcanzó en el año 2023 (el 54 % de los viajeros de AVANT encuestados por RV, el 80 % de los de Cercanías AM, el 95 % de los de Cercanías AC y el 77 % de los de MD). A partir de la implantación de la gratuidad, para todos los tipos de servicio los títulos de viaje más utilizados eran los abonos recurrentes. En 2022 se produjo un incremento significativo de la utilización de la taquilla como canal de compra frente a otros medios, lo que parece una consecuencia de la comercialización de los nuevos títulos recurrentes y de la mayor necesidad de información para su adquisición. También comenzaron a ser significativas las cifras de reclamaciones y quejas de los usuarios derivadas de las dificultades en la compra y en el uso de los abonos recurrentes (4.793 reclamaciones en el tercer cuatrimestre de 2022). (Epígrafe II.4.2)

36. Un porcentaje muy alto de usuarios habría utilizado igualmente el transporte ferroviario aunque no hubiera existido la gratuidad (en Cercanías AC, que representa más del 90 % del total de los viajes afectados por la gratuidad, el 86 % de los viajeros encuestados por RV hubiera utilizado igualmente el servicio, aunque no existiera la gratuidad). En AVANT y MD es mayor el número de viajeros que habría utilizado otro medio de transporte en caso de ausencia de la medida de gratuidad (el 21 % y el 20 %, respectivamente). Los porcentajes de usuarios de estos servicios que habrían utilizado el transporte privado si no existiese la gratuidad llegaría al 8 % y al 10 %, respectivamente. (Epígrafe II.4.3)

37. En las encuestas de RV sobre Cercanías AC, los datos más relevantes son los de Madrid y Barcelona (que suman más del 75 % de los viajes). En estas ciudades, los viajeros que hubieran

utilizado igualmente el servicio de Cercanías aunque no fuese gratuito eran aún mayores, el 87 % y 89 %, respectivamente. Solo un 4 % de los viajeros encuestados del núcleo de Cercanías de Madrid y el 3 % del de Barcelona declararon que utilizarían un medio de transporte privado si no existiese la gratuidad. Estos datos ponen de manifiesto que los servicios de Cercanías en estas grandes ciudades ya estaban siendo utilizados por la mayoría de sus potenciales usuarios antes de la gratuidad, de forma que en estos servicios la medida no produjo un incremento significativo de viajeros. (Epígrafe II.4.3)

38. El Panel de Hogares de la CNMC, que se llevó a cabo en el cuarto trimestre de 2023, también concluye que el 84 % de los encuestados habrían utilizado igualmente el servicio de Cercanías, aunque no hubiera sido gratuito. El 53 % de los encuestados respondió que lo habría utilizado con la misma frecuencia, el 31 % también lo habría utilizado, aunque con menos frecuencia, y solo el 16 % restante respondió que no habría utilizado el servicio si no hubiera sido gratuito. (Epígrafe II.4.3)

39. En el ejercicio 2022, primer año de vigencia de la medida, de acuerdo con las encuestas realizadas por RV, su impacto fue muy significativo en el motivo de elección del modo de transporte por los viajeros, sobre todo en los trayectos gratuitos. En Cercanías y MD, el motivo “*economía*” pasó a ser el primero para la elección de ese modo de transporte por los viajeros encuestados. En AVANT, en todos los ejercicios analizados se señalaron como primer y segundo motivo de elección de ese modo de transporte la “*rapidez y duración del viaje*” y la “*comodidad*”. Tras la implantación de los descuentos en AVANT, la “*economía*” pasó a ser el tercer motivo de los usuarios para utilizar ese servicio. En el ejercicio 2023 disminuyó la consideración por los encuestados de la gratuidad como un motivo para la elección de su viaje. (Epígrafe II.4.4)

40. Tras la implantación de la gratuidad se produjo una lógica mejora de la percepción de los usuarios sobre la “*relación calidad-precio*” de los distintos servicios; sin embargo, en cada ejercicio analizado fue empeorando la percepción de los usuarios sobre las “*frecuencias y horarios de los viajes*”, la “*regularidad y puntualidad del servicio*”, y la comodidad de los trenes. En 2023, prácticamente se doblaron, respecto a 2019, las reclamaciones por frecuencias y horarios de los viajes, su puntualidad y regularidad y por interrupciones del servicio¹⁶. (Epígrafe II.4.4)

RECOMENDACIÓN N.º 8:

En el caso de que se aprueben futuras medidas que puedan afectar al precio o a otras variables de los servicios que presta a los viajeros, RV debería analizar todos los elementos que los configuran y adoptar las actuaciones necesarias que eviten el posible empeoramiento de la calidad del servicio que presta.

III.3.2. Sobre el incremento en el número de viajes

41. En Cercanías, la gratuidad permitió recuperar el volumen de viajes prepandemia a la finalización del ejercicio 2023 (un total de 441.996 miles de viajes, casi el 100 % de los 443.178 miles de viajes de 2019); en el caso de MD, se produjo un incremento sustancial de viajes (un total de 37.815 miles de viajes en 2023, un 56 % superior al total de viajes de 2019) y en el caso de AVANT también se produjo un incremento sustancial del número de viajes (un total de 12.608 miles en 2023, un 42 % superior al total de viajes de 2019). (Epígrafe II.5.1)

¹⁶ Véase nota n.º 10 en la página 45.

42. El análisis de la estimación del impacto de la medida de gratuidad en el número de viajes, a través de la técnica econométrica aplicada en la fiscalización permite concluir que ha existido un impacto significativo en el número de viajes:

- a) En Cercanías, el mayor incremento del promedio diario de viajes se produjo en el primer mes de implementación de la medida (con un incremento estimado de 270.579 viajes diarios) y se mantuvo este impacto significativo a lo largo de todo el período analizado (los primeros seis meses desde la implementación de la medida).
- b) En MD, la aplicación de la medida tuvo un impacto muy significativo en el número de viajes, que alcanzó su nivel más alto en el cuarto mes del período analizado (diciembre de 2022) con una estimación de impacto de un incremento de 46.986 viajes diarios.
- c) En AVANT la medida también tuvo un impacto significativo en el número de viajes, alcanzando el nivel más alto en el último mes del período analizado (febrero de 2023) con una estimación de impacto de 11.795 viajes diarios. (Epígrafe II.5.2)

43. En cuanto a la estimación del impacto de la medida de gratuidad por núcleos urbanos de Cercanías, los núcleos de Madrid y Barcelona representaban el 83 % del total de viajes de todos los núcleos urbanos de Cercanías al cierre de 2022. En Madrid el impacto de la medida de gratuidad fue significativo el primer mes del período analizado (septiembre de 2022, con un incremento de 163.017 viajes diarios) pero ese efecto no se mantuvo en los siguientes meses. En Barcelona, el impacto en el número de viajes fue sostenido y significativo a lo largo de todo el período analizado. También fue significativo el impacto en el volumen de viajes de Cercanías en los núcleos de Valencia, Asturias, Málaga, Cádiz, San Sebastián y Sevilla; y poco significativo en Murcia, Santander y Zaragoza. (Subepígrafe II.5.2.2)

III.3.3. Sobre el impacto contra la subida de los precios, la contaminación y el uso del vehículo privado

44. RV no ha elaborado indicadores para medir el cumplimiento de estos objetivos de la intervención pública.¹⁷

45. El impacto de la medida para hacer frente al alza de los precios se ha cuantificado por este Tribunal en los importes que los ciudadanos no abonaron por los viajes bonificados que realizaron durante el período fiscalizado. En el último cuatrimestre de 2022 el importe ahorrado por los usuarios de los trenes ascendió a 121,3 millones de euros y en 2023 a 403,7 millones. (Epígrafe II.6.1)

46. En relación con los objetivos de reducir el uso del vehículo privado y la contaminación, se han analizado por este Tribunal los datos del municipio de Madrid, que se ha considerado un núcleo urbano especialmente idóneo para realizar estas comprobaciones por concentrar más del 52 % de los viajes gratuitos de Cercanías y por la disponibilidad y accesibilidad de sus datos abiertos de tráfico y contaminación atmosférica. (Epígrafes II.6.2 y II.6.3)

- a) Para analizar el impacto sobre el uso del vehículo privado se ha seleccionado el parámetro de intensidad del tráfico en los dos ámbitos regulados que existen en la ciudad de Madrid (la zona urbana y la M30). La evaluación de impacto en la zona urbana pone de manifiesto que la medida de gratuidad no ha tenido efectos significativos en la disminución de la intensidad del tráfico, e incluso se han alternado meses en los que ha aumentado su nivel (impacto en sentido contrario al esperado por la medida). La evaluación de impacto de la intensidad de tráfico en la zona de la M30 también pone de manifiesto que la medida de gratuidad no ha tenido efectos significativos

¹⁷ Véase nota n.º 13

en la intensidad del tráfico, si bien se observa un impacto inmediato de la medida en septiembre de 2022, que desapareció en los dos meses siguientes y se convirtió en un aumento del tráfico en los meses de enero y febrero de 2023 (impacto en sentido contrario al esperado por la medida). Por lo tanto, no existe evidencia de un impacto significativo de la medida de gratuidad en la intensidad del tráfico en el municipio de Madrid. (Epígrafe II.6.2)

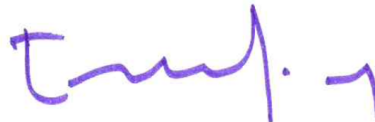
- b) Para analizar el impacto sobre el nivel de contaminación atmosférica, se han seleccionado las magnitudes que configuran el índice nacional de calidad del aire. El resultado del análisis pone de manifiesto que no existe evidencia de un impacto significativo de la medida de gratuidad en las magnitudes de contaminación atmosférica analizadas del municipio de Madrid. (Epígrafe II.6.3)

RECOMENDACIÓN N.º 9:

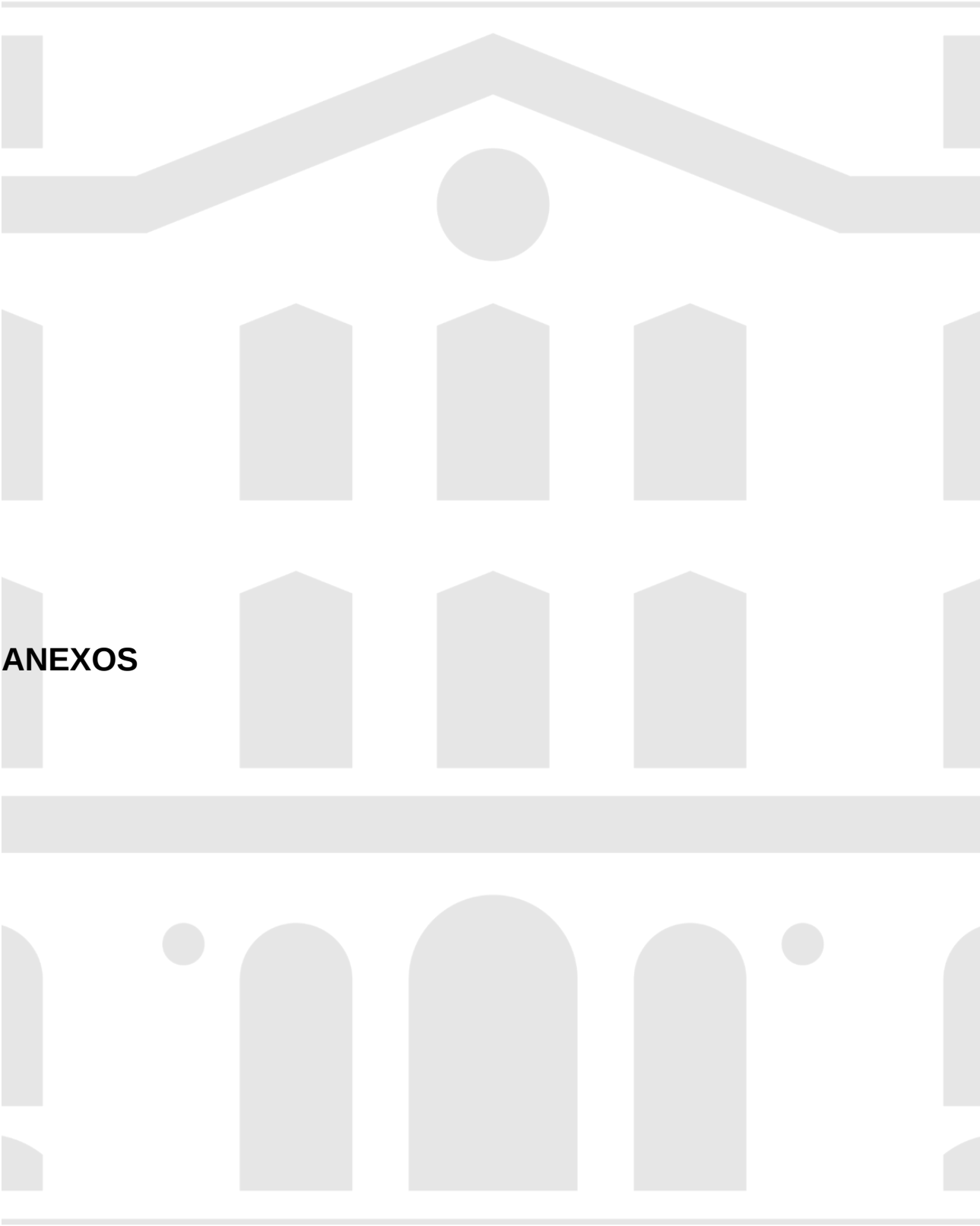
RV debería estudiar la posibilidad de desarrollar sus sistemas de información para facilitar el diseño de indicadores y establecer vinculaciones con datos de otras entidades del sector público y privado que permitan medir de forma directa y fiable el nivel de cumplimiento de los objetivos y el impacto de posibles intervenciones públicas similares a la que ha sido objeto de esta fiscalización.

Madrid, 18 de diciembre de 2024

LA PRESIDENTA



Enriqueta Chicano Jávega



ANEXOS

RELACIÓN DE ANEXOS

ANEXO I.	NATURALEZA, FUNCIONES Y ORGANIZACIÓN DE LA ENTIDAD FISCALIZADA	77
ANEXO II.	TRAMITACIÓN INTERNA Y PROCEDIMIENTOS APLICADOS EN LA FISCALIZACIÓN	81
ANEXO III.	REGULACIÓN DE LA MEDIDA DE GRATUIDAD	83
ANEXO IV.	CÁLCULOS SOBRE EL EXCESO Y LA ASIGNACIÓN DE LA COMPENSACIÓN DE LA MEDIDA REALIZADOS POR RV.....	93
ANEXO V.	DETALLE DEL NÚMERO E IMPORTE DE LAS FIANZAS DEVUELTAS DISTINGUIENDO LA FORMA EN LA QUE SE HIZO SU DEPÓSITO.....	95
ANEXO VI.	DATOS BÁSICOS DE LAS ENCUESTAS.....	97
ANEXO VII.	DATOS DE LAS ENCUESTAS DE VIAJEROS DE LOS SERVICIOS AFECTADOS POR LA MEDIDA DE GRATUIDAD	99
ANEXO VIII.	PREGUNTAS ESPECÍFICAS SOBRE LA GRATUIDAD EN 2022 POR SERVICIOS Y ZONAS GEOGRÁFICAS	103
ANEXO IX.	MEJORAS DEMANDADAS EN LOS DIFERENTES SERVICIOS DE RV	105
ANEXO X.	ESTIMACIÓN DEL IMPACTO DE LA MEDIDA DE GRATUIDAD EN EL NÚMERO DE VIAJES EN CADA TIPO DE SERVICIO.....	107
ANEXO XI.	ESTIMACIÓN DEL IMPACTO DE LA POLÍTICA DE GRATUIDAD SOBRE LA INTENSIDAD DEL TRÁFICO DE LA CIUDAD DE MADRID	113
ANEXO XII.	ESTIMACIÓN DEL IMPACTO DE LA POLÍTICA DE GRATUIDAD SOBRE LA CONTAMINACIÓN DE LA CIUDAD DE MADRID	115

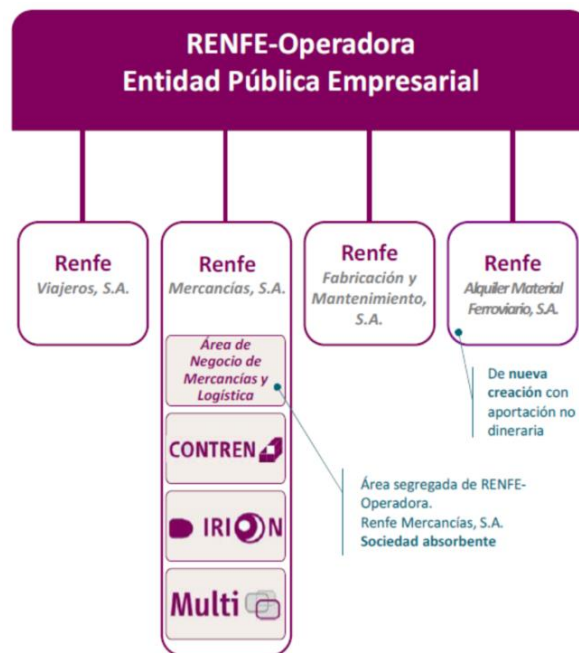
NATURALEZA, FUNCIONES Y ORGANIZACIÓN DE LA ENTIDAD FISCALIZADA

1. DESCRIPCIÓN DEL GRUPO RENFE

RV es una sociedad mercantil estatal dependiente de la EPE Renfe-Operadora, que es propietaria del 100 % de sus acciones.

Renfe-Operadora fue creada el 1 de enero de 2005 por la disposición adicional tercera de la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario, actualmente derogada, como organismo público dependiente de la AGE, tras la segregación de su actividad de la de gestión de las infraestructuras ferroviarias, que pasó a desarrollarse por ADIF. En la actualidad, tras el proceso de reestructuración derivado del Real Decreto-ley 22/2012, de 20 de julio, por el que se adoptan medidas en materia de infraestructuras y servicios ferroviarios la EPE Renfe-Operadora quedó configurada como entidad holding del nuevo Grupo RENFE, con efectos de 1 de enero de 2013, pasando a prestar servicios corporativos a las distintas filiales que se han derivado de dicho proceso. En esta norma se estableció que Renfe-Operadora debía segregar sus cuatro líneas de actividad mediante la creación de cuatro sociedades mercantiles estatales (RV, Renfe Mercancías S.M.E., S.A., Renfe Fabricación y Mantenimiento S.M.E., S.A. y Renfe Alquiler de Material Ferroviario S.M.E., S.A.) y tener la propiedad del 100 % de sus acciones.

De forma esquemática, la evolución del modelo empresarial de Renfe-Operadora ha consistido en la incorporación desde 1 de enero de 2013, y en cumplimiento del artículo 2 del Real Decreto-ley 22/2012, del negocio de la extinta FEVE relacionado con el transporte de viajeros y mercancías (y el mantenimiento del material rodante asociado), como un área de actividad más denominada “ancho métrico”, dentro de Renfe- Operadora. Posteriormente, y en aplicación de lo dispuesto en el artículo 1 del mismo Real Decreto-ley 22/2012, esta actividad de ancho métrico se integró, en función de la naturaleza de los servicios prestados por la misma (servicios de transporte de viajeros, de mercancías o mantenimiento del material rodante), en cada una de las nuevas sociedades.



Fuente: Manual de gestión de RV

2. NATURALEZA Y RÉGIMEN JURÍDICO DE RV

RV tiene como objeto social y actividad principal la prestación de servicios de transporte de viajeros por ferrocarril, nacional e internacional, la mediación en la prestación de cualesquiera servicios turísticos, organización, oferta y/o comercialización de viajes combinados o productos turísticos, así como la prestación de otros servicios o actividades complementarias vinculadas al transporte ferroviario. En atención a este objeto social, RV ha sido la entidad encargada de adoptar las medidas necesarias para gestionar la ayuda concedida para la gratuidad del transporte público ferroviario objeto de esta fiscalización, mediante la emisión de los abonos gratuitos y con descuentos del 50 % previstos en esta intervención pública.

Se rige por sus Estatutos, por la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, por la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, por las disposiciones sobre el régimen jurídico de las sociedades de capital y por las demás normas de carácter general que le sean aplicables.

El Reglamento (CE) N.º 1370/2007, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, sobre los servicios públicos de transporte de viajeros por ferrocarril y carretera, establece los casos en los que las autoridades competentes pueden intervenir en el transporte público de viajeros para garantizar los servicios de interés general, así como aquellas condiciones en las que las autoridades competentes, al imponer o contratar OSP, compensan a los operadores por los costes incurridos y conceden derechos exclusivos en contrapartida por la ejecución de estas OSP. En ejecución del Reglamento (CE) N.º 1370, tanto la AGE como determinadas CCAA han declarado sujetos a OSP determinados servicios ferroviarios de viajeros, prestados por RV en la red ferroviaria de interés general.

En materia de contratación, no tiene la consideración de poder adjudicador y, por tanto, se encuentra sometida al régimen jurídico previsto en los artículos 321 y 322 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público. Además, le resulta de aplicación la disposición final octava de la citada Ley relativa a los contratos formalizados dentro de los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales, y su gestión económico-financiera está controlada por la Intervención General de la Administración del Estado.

En cuanto a la estructura orgánica y de funcionamiento de RV, pueden distinguirse unas funciones transversales, desarrolladas por los departamentos de:

- Asesoría Jurídica
- Coordinación y Proyectos
- Control de Gestión y Administración
- Compras
- Sistemas y Digitalización
- Sostenibilidad y Comunicación Comercial
- Seguridad

Además de los departamentos transversales anteriores, existen dos Direcciones de Área de Negocio (DAN), que son las encargadas del desarrollo de la operación de transporte de viajeros en dos ámbitos claramente diferenciados:

- Alta Velocidad y Otros Servicios Comerciales
- Cercanías y Otros Servicios Públicos

Estas dos DAN tienen asignados los medios humanos y materiales para la prestación de los servicios de operación de transporte y servicios auxiliares.

3. TIPOS DE SERVICIOS DE TRANSPORTE DE VIAJEROS PRESTADOS POR RV

La actividad de RV comprende dos regímenes de gestión perfectamente diferenciados según lo recogido en el Título IV y la Disposición transitoria primera de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario (LSF):

- **Los servicios calificados OSP**, que se refieren a los declarados de interés público por la administración titular del servicio y se prestan por RV en régimen contractual con dicha administración. Actualmente están amparados por una declaración de OSP servicios de Cercanías y MD de la AGE, y de las CCAA de Aragón, Extremadura y Cataluña. Su gestión es realizada por la DAN de Cercanías y otros Servicios Públicos.
- **Los servicios comerciales**, gestionados por la DAN de Alta Velocidad y otros Servicios Comerciales con criterios de mercado comprenden todos los servicios de viajeros de alta velocidad, de larga distancia y los trenes históricos o turísticos.

Hay que señalar también que en España conviven fundamentalmente, tres anchos de vía:

- AC: el ancho convencional es el más utilizado en todos los servicios;
- AM: corresponde al antiguo ferrocarril de vía estrecha (FEVE). Hoy en día, la red de trenes de vía estrecha se sitúa, principalmente en el norte de España, además de en Murcia y en algunas provincias de Castilla y León;
- Ancho Internacional: corresponde a las líneas de alta velocidad.

Teniendo en cuenta lo mencionado en los párrafos precedentes y para una mejor comprensión de lo expuesto en el presente Informe, a continuación, se detalla una clasificación de los distintos servicios prestados por RV ¹⁸:

1.- Cercanías

- a) AC
- b) AM

2.- MD (Distancia: >60 km y <300 km)

- a) AC
- b) AM
- c) AVANT (Alta Velocidad Media Distancia)

3.- Larga distancia: (comercial) (Distancia > 300 km)

- a) Trenes que circulan solo por líneas de alta velocidad:
 - AVE
 - AVLO (Alta Velocidad Low Cost)
- b) Trenes que circulan por líneas de alta velocidad y convencionales:
 - ALVIA
 - Intercity
 - Euromed

¹⁸ La gratuidad de los abonos es aplicable solo a los servicios declarados OSP de Cercanías y MD y el descuento del 50 % a los servicios declarados OSP de AVANT (salvo algunas excepciones señaladas en la normativa que suponen la gratuidad de algunas líneas AVANT).

TRAMITACIÓN INTERNA Y PROCEDIMIENTOS APLICADOS EN LA FISCALIZACIÓN

Tramitación interna de la fiscalización

El 28 de septiembre de 2023, el Pleno aprobó el inicio de este procedimiento fiscalizador, siguiendo lo establecido en el artículo 3.b) de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, y lo dispuesto al efecto en la Norma de Procedimiento 34 de las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, aprobadas el 23 de diciembre de 2013.

Las Directrices Técnicas con arreglo a las cuales se ha llevado a cabo la fiscalización, fueron aprobadas por el Pleno en su sesión de 20 de diciembre de 2023.

Procedimientos aplicados en la fiscalización

En el desarrollo de las actuaciones fiscalizadoras se han aplicado las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas y se han realizado todas las pruebas y comprobaciones consideradas necesarias para la obtención de los datos e información a fin de soportar los resultados de la fiscalización en relación con cada uno de los objetivos asignados en las Directrices Técnicas. Para ello, se ha procedido al examen, verificación y análisis de la información y documentación obrantes en el Tribunal y de la aportada en la ejecución de los trabajos de fiscalización por la Entidad fiscalizada.

Para analizar las percepciones de los usuarios sobre la medida de gratuidad y sobre la calidad del servicio que presta RV, se han utilizado como fuente de las opiniones de las partes interesadas las encuestas que, anualmente, se realizan a los usuarios de RV por una empresa externa contratada para analizar la calidad de sus servicios. El nivel de confianza de las encuestas analizadas era del 95 % para todas ellas, el tipo de muestreo que se ha utilizado es estratificado con afijación no proporcional y el universo de las encuestas estaba compuesto por todos los viajeros mayores de 15 años, excluyendo a los empleados actuales o jubilados de RENFE, ADIF y sus familiares. Asimismo, se han utilizado los resultados de la encuesta a hogares e individuos denominada “Panel de Hogares” de junio de 2024 elaborado por la CNMC, que ha analizado la influencia que han tenido en los hogares e individuos encuestados los abonos gratuitos a través de una encuesta que se llevó a cabo en el cuarto trimestre de 2023 e incluyó a 5.148 hogares y 8.601 individuos. Por último, también se han analizado las quejas y reclamaciones de los usuarios de RV durante el periodo fiscalizado con la finalidad de obtener información relevante para evaluar la implantación de la gratuidad y la percepción de los usuarios sobre la calidad y las deficiencias de los servicios que recibieron.

Para analizar el impacto de la medida de gratuidad sobre el número de viajes en tren y sobre la intensidad del tráfico y la contaminación en el municipio de Madrid, en la fiscalización se ha aplicado la técnica de diferencias en diferencias (dif-in-dif) a partir de una base de datos con el número diario de viajes para los ejercicios 2023, 2022 y 2019, estableciendo fechas equivalentes a 2023 en los ejercicios 2022 y 2019 en función de los días hábiles y festivos de cada ejercicio para facilitar la comparación de los datos y la homogeneidad. La técnica dif-dif es una técnica econométrica cuasiexperimental que tiene la finalidad de medir el posible impacto que podría causar una intervención sobre un grupo de tratamiento respecto a otro grupo de control en el que no ha tenido efecto la intervención evitando el problema generado por los sesgos de selección en variables no observadas.

Para comprobar si la intervención pública tuvo impacto sobre el uso del vehículo privado se ha elegido analizar los datos de tráfico del municipio de Madrid, que se ha considerado una zona urbana especialmente adecuada para esta comprobación. El Sistema Integral de Control de Tráfico de Madrid registra e integra, sobre periodos de 15 minutos, datos de todos los detectores de vehículos de los puntos de medida que controlan (7.360 detectores y más de 4.000 puntos de medida). Estos datos son accesibles a través del portal de datos abiertos del ayuntamiento de Madrid, lo que ha permitido obtener la información que se ha utilizado. En concreto, se han empleado datos históricos de los puntos de medida de tráfico del Ayuntamiento de Madrid para los años 2019, 2022 y 2023. Se han incluido en el análisis más de once millones de registros de cada uno de los meses de los años analizados de modo que se han obtenido para el año 2019 un total de 132.500.767 observaciones, 142.255.081 observaciones en 2022 y 142.128.619 observaciones en 2023. Como los datos son comparables para un mismo punto de medida, ha sido posible estudiar la evolución del tráfico a lo largo del tiempo y se ha calculado un valor promedio diario del parámetro utilizado (intensidad del tráfico) para todos los años del estudio.

Para comprobar si la intervención pública tuvo impacto sobre las emisiones contaminantes, se han analizado los datos de contaminación del municipio de Madrid obtenidas del Sistema Integral de la Calidad del Aire del ayuntamiento de Madrid. En este conjunto de datos se puede obtener la información recogida por las estaciones de control de calidad del aire, con los datos diarios por anualidades. Los valores diarios publicados en el portal de datos abiertos del Ayuntamiento se calculan como media aritmética de los 24 valores horarios de cada día. En los trabajos de esta fiscalización se ha construido una base de datos con 56.916 registros sobre calidad del aire de 2019 y 48.546 registros para cada uno de los años 2022 y 2023; y se ha calculado un valor promedio diario de determinadas magnitudes de calidad del aire para todos los años del estudio. Para el análisis de impacto se han considerado las siguientes magnitudes: ozono (O₃), partículas < 10 µm, partículas < 2.5 µm, dióxido de nitrógeno (NO₂) y dióxido de azufre (SO₂). Se han elegido estas magnitudes porque son las que configuran el índice nacional de calidad del aire aprobado por la Orden TEC/351/2019, de 18 de marzo, siguiendo las directrices del índice de calidad del aire europeo.

REGULACIÓN DE LA MEDIDA DE GRATUIDAD**1.- Real Decreto-ley 11/2022, de 25 de junio.**

Estableció en su capítulo II “*Medidas en materia de transporte*” una serie de ayudas para viajes que se realizaran entre el 1 de septiembre y el 31 de diciembre de 2022. Entre otras cuestiones establecía:

Artículo 10. *Reducción del precio de abonos y títulos multiviaje por parte de Renfe Viajeros SME SA.*

Todos los títulos multiviaje de los servicios ferroviarios prestados en la Red Ferroviaria de interés General administrada por ADIF y ADIF AV, declarados como obligación de servicio público por cualquier administración competente, que se vendan entre el 1 de septiembre de 2022 y el 31 de diciembre de 2022, podrán beneficiarse de la aplicación de un descuento del 50 %. Será aplicable directamente a todos los servicios de competencia de la Administración General del Estado. El resto de trenes competencia de Administraciones Autonómicas deben aceptar expresamente la aplicación de estas condiciones.

2.- Real Decreto-ley 14/2022, de 1 de agosto.

Establece la política de gratuidad del transporte ferroviario en su capítulo III “*Medidas de fomento del transporte público colectivo y de aseguramiento de la movilidad cotidiana obligada*” modificando la regulación señalada en el punto anterior.

Artículo 7. *Modificación del Real Decreto-ley 11/2022, de 25 de junio.*

Tres. Se modifica el artículo 10, que queda redactado como sigue:

«**Artículo 10.** *Reducción del precio de abonos y títulos multiviaje por parte de Renfe Viajeros SME SA.*

1. Renfe Viajeros SME SA creará un título multiviaje para los servicios de cada uno de los núcleos de Cercanías y Rodalies de la red ferroviaria de ancho convencional y de la red de ancho métrico, con vigencia en el periodo desde el 1 de septiembre de 2022 al 31 de diciembre de 2022, y que será gratuito para los usuarios, sin perjuicio de las condiciones que serán establecidas por resolución de la Secretaría de Estado de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, tal y como se indica en el apartado 7 del presente artículo.

2. Renfe Viajeros SME SA creará un título multiviaje para cada origen-destino de los servicios ferroviarios de Media distancia que se presten tanto por la red de ancho convencional como por la de ancho métrico, declarados como obligación de servicio público por las administraciones competentes, que tendrá vigencia desde el 1 de septiembre de 2022 al 31 de diciembre de 2022, y que será gratuito para los usuarios, sin perjuicio de las condiciones que serán establecidas por resolución de la Secretaría de Estado de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, tal y como se indica en el apartado 7 del presente artículo.

3. Todos los títulos multiviaje de los servicios ferroviarios de AVANT, declarados como obligación de servicio público podrán beneficiarse de la aplicación de un descuento del 50 %, para el periodo comprendido entre el 1 de septiembre de 2022 y el 31 de diciembre de 2022, con las condiciones que serán establecidas por resolución de la Secretaría de Estado de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, tal y como se indica en el apartado 7 del presente artículo. Además de lo anterior, entre otras cosas, contempla lo siguiente en los párrafos que se numeran:

4. Estas medidas se aplicarán directamente a los servicios que son competencia de la AGE.

6. Para el resto de los servicios competencia de otras Administraciones, éstas deben aceptar expresamente la aplicación de estas condiciones.

8. Las liquidaciones, en ese periodo, entre Renfe y los Consorcios u otras entidades públicas podrán ser asumidas por la AGE si estas se comprometen a utilizar la cantidad que estimen abonar a Renfe para reducir el precio de los títulos multimodales integrados.

10. Rente Viajeros SME SA recibirá el importe total del crédito indicado en el apartado anterior, es decir, 201 millones de euros, en el último trimestre de 2022, como compensación por la reducción de ingresos y los costes de implementación y comunicación que las medidas del presente artículo le generen. Dicha cantidad no será revisable ni estará sujeta a liquidación. Rente Viajeros SME SA asignará a los servicios prestados a las Comunidades Autónomas el importe de los ingresos que se hayan dejado de percibir como consecuencia de las medidas del presente artículo, y el resto será asignado al contrato para la prestación de servicios de Rente a la AGE. Para realizar esta asignación se tomará como referencia los ingresos del periodo entre el 1 de septiembre y el 31 de diciembre de 2019, aplicándoles el porcentaje de viajeros del primer semestre de 2022 respecto al primer semestre de 2019. Para realizar esta asignación se tomará como referencia los ingresos del periodo entre el 1 de septiembre y el 31 de diciembre de 2019, aplicándoles el porcentaje de viajeros del primer semestre de 2022 respecto al primer semestre de 2019.

El exceso o defecto de esta consignación sobre el coste real de las medidas recogidas en este artículo formará parte de la liquidación provisional que presente Rente Viajeros, SME SA, por la ejecución de los servicios prestados en 2022 del contrato firmado entre dicha sociedad y la AGE. Asimismo, el exceso o defecto que pudiera corresponder a los servicios competencia de otras autoridades autonómicas se incorporará en las liquidaciones de la anualidad 2022 por los servicios prestados por Rente Viajeros SME SA.

Artículo 8. Creación de títulos multiviaje y bonificación del 50 % de su precio en determinadas rutas de servicios ferroviarios prestados sobre la red ferroviaria de alta velocidad.

1. En los servicios comerciales que cumplan las condiciones que se detallan en el apartado 2, se podrá implantar un título multiviaje con precios y condiciones que se indican en el apartado 3 y siguientes que favorezcan el uso de este modo por los viajeros recurrentes. Este nuevo título será comercializado en el periodo el 1 de septiembre y el 31 de diciembre de 2022, y podrá ser utilizado de acuerdo con las condiciones indicadas en el apartado 2 del presente artículo.

2. Las relaciones en las que se podrán beneficiar de este nuevo título multiviaje deberán cumplir las siguientes condiciones:

a) Que se trate de servicios prestados en las líneas de la Red Ferroviaria de Interés General de Alta Velocidad, en las que no existan Acuerdos Marco de reserva de capacidad en vigor.

b) Que los orígenes-destino no se encuentren en relaciones declaradas como obligaciones de servicio público.

c) Que el tiempo de viaje entre el origen y el destino del bono sea inferior a 100 minutos en el servicio de menor duración.

4. Sobre estos abonos, en el período entre el 1 de septiembre de 2022 y el 31 de diciembre de 2022 se aplicará el descuento del 50 % previsto en el artículo 10 del Real Decreto-ley 11/2022 para los servicios AVANT. Por lo tanto, también serán aplicables las condiciones que se establezcan en la resolución de la Secretaría de Estado de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana para la aplicación de este descuento.

3.- Resolución, de 12 de agosto de 2022, de la Secretaría de Estado de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.

Esta Resolución regula las condiciones de venta y de utilización de los títulos de transporte emitidos al amparo del Real Decreto-ley 14/2022. Entre otras cuestiones indica lo siguiente:

Primero. Condiciones de venta y utilización de los títulos multiviaje de los servicios de cercanías.

Se comercializará un abono recurrente para cada Núcleo de Cercanías, válido del 1 de septiembre (o la fecha de compra si esta es posterior) al 31 de diciembre de 2022.

Se abonará una fianza de 10 € por abono y se le aplicará el descuento, exclusivamente, de Familia Numerosa.

Se grabará el DNI y/o teléfono móvil.

Se suspenderá la venta del resto de abonos.

El abono podrá ser adquirido desde el 24 de agosto de 2022.

Se devolverá el importe abonado en concepto de fianza al obtener el abono, siempre que se realicen 16 viajes o más en el periodo. Esta devolución se realizará al finalizar el periodo de vigencia.

Segundo. Condiciones de venta y utilización de los títulos multiviaje de los servicios de media distancia.

Se comercializará un nuevo abono recurrente con periodo de validez entre el 1 de septiembre (o la fecha de compra si esta es posterior) y el 31 de diciembre de 2022.

Cada trayecto origen/destino requerirá un abono.

El abono podrá ser obtenido a partir del 24 de agosto de 2022.

Válido para viajes ilimitados, en ambos sentidos, entre el origen y destino solicitado por el cliente desde el 01 de septiembre de 2022 (o la fecha de compra si esta es posterior) a 31 de diciembre de 2022.

El cliente deberá abonar un importe de 20 € por abono, en concepto de fianza, y se le aplicará el descuento, exclusivamente, de Familia Numerosa.

Se grabará el DNI y/o teléfono móvil.

Se suspenderá la venta del resto de abonos.

Se devolverá el importe abonado en concepto de fianza al obtener el abono, siempre que se realicen 16 viajes o más en el periodo, esta devolución se realizará al finalizar el periodo de vigencia.

Tercero. Condiciones de venta y utilización de los títulos multiviaje de los servicios AVANT.

Se aplicará una reducción del 50 % a todos los títulos multiviaje AVANT que se vendan entre el 1 de septiembre y el 31 de diciembre de 2022.

Una vez aplicado el descuento del 50 % al abono, se aplicarán los descuentos de familia numerosa y los correspondientes a los diferentes Organismos con derecho a descuento.

Se comercializarán los abonos Abono Tarjeta Plus (30-50), Tarjeta Plus 10 Normal y Estudiante y Tarjeta Plus 10-45, con la validez y periodos de utilización establecidos en la Resolución.

El abono podrá ser obtenido a partir del 24 de agosto de 2022.

Cuarto. Condiciones de venta y utilización de los títulos multiviaje en determinadas rutas de servicios ferroviarios prestados sobre la red ferroviaria de alta velocidad.

Se comercializará un abono recurrente nominativo para orígenes destino en trayectos en los que el menor tiempo de viaje sea inferior a 100 minutos, no esté incluido en un trayecto declarado como obligación de servicio público y no se encuentre en líneas con Acuerdos Marco de capacidad firmados.

Podrá ser adquirido entre el 1 de septiembre de 2022 y 31 de diciembre de 2022.

Válido para 10 viajes, en ambos sentidos, entre el origen y destino solicitado por el cliente hasta el 31 de enero de 2023.

Se comercializará con un 50 % de descuento sobre la tarifa de la Tarjeta Plus 10 Normal Avant para el origen/destino seleccionado y categoría estándar.

Al cliente se le presentará el precio del Bono Avant con el 50% del descuento ya aplicado.

Su periodo de utilización será de 30 días para la primera formalización y 20 días para su uso desde la fecha de viaje de esta formalización, se limita su uso hasta el 31 de enero de 2023.

Se aplicará el descuento de familia numerosa.

En el periodo de venta del nuevo abono recurrente, en el caso de Renfe Viajeros, SME, SA, se suspenderá la venta del Bono AVE en los trayectos en los que se venderá el nuevo abono.

El abono podrá ser adquirido a partir del 24 de agosto de 2022.

4.- Real Decreto-ley 16/2022, de 6 de septiembre.

La Disposición transitoria cuarta establece plazos extraordinarios en la gestión de ayudas al transporte público.

Se concede un plazo extraordinario de 10 días desde la entrada en vigor de este real decreto-ley para la presentación del escrito a que hace referencia el apartado 6 del artículo 10 del Real Decreto-ley 11/2022, de 25 de junio, por parte de las administraciones autonómicas que ostenten convenio o contrato con Renfe Viajeros SME SA para la prestación de servicios regulares, no turísticos, sobre la Red Ferroviaria de Interés General.

Se concede un plazo extraordinario de 10 días desde la entrada en vigor de este real decreto-ley para la presentación de la declaración responsable a que hace referencia el apartado 8 del artículo 10 del Real Decreto-ley 11/2022, de 25 de junio, por parte de los consorcios de transporte o entidades públicas que gestionen el transporte metropolitano. La declaración deberá certificar que, desde el 1 de septiembre de 2022, y hasta la fecha de su firma, se ha utilizado la cantidad estimada que les correspondería abonar a Renfe por ese periodo para reducir el precio de los títulos multimodales integrados en los que participan servicios de Cercanías de Renfe.

La Disposición transitoria quinta incorpora los títulos multiviaje de los servicios AVANT entre Ourense-A Coruña y Madrid-Salamanca.

Modifica la Resolución de 12 de agosto de 2022 estableciendo en su artículo Primero y único.

Modificar el apartado 2 «Operativa de venta y utilización» del punto segundo «Condiciones de venta y utilización de los títulos multiviaje de los servicios de media distancia»

Se limitará la formalización a un máximo de cuatro viajes diarios por abono de ida o vuelta, indistintamente.

Se imposibilitará la formalización de viajes en trenes en el mismo sentido del viaje con una diferencia de tiempo entre el horario de salida de los mismos inferior al triple del tiempo de viaje.

Cuando se detecte que un viajero, durante el periodo de uso y validez del abono, al menos en tres ocasiones no haya cancelado con una antelación mínima de dos horas el viaje formalizado y no haya realizado el viaje; se anulará el abono, se incautará la fianza y no se le expedirá un nuevo abono bonificado, para ningún origen-destino, hasta transcurridos treinta días desde dicha anulación. Para que se produzcan tales efectos, será necesario que Renfe Viajeros SME, SA, con ocasión de las dos primeras cancelaciones no realizadas o no realizadas con la antelación mínima requerida, haya enviado al viajero sendas comunicaciones al contacto facilitado por el viajero, que le advierta de las consecuencias. La antelación mínima de dos horas podrá ser modificada por la Secretaría General de Transportes, en función del resultado de la medida. Se establece un plazo transitorio de siete días en los que se informará al viajero del incumplimiento sin que este suponga la aplicación de la medida, con el objetivo de conseguir que los viajeros dispongan de un tiempo de adaptación a las nuevas condiciones.

Renfe Viajeros SME, SA procurará, mediante una publicidad adecuada que éstas y las demás condiciones de uso del abono sean conocidas en general por los viajeros.

En determinados trenes, con reserva de plaza y de alta demanda, se podrá establecer un cupo de plazas de pie, es decir, sin plaza reservada, que no superará el 10 % de las plazas ofertadas con reserva de plaza, informando de dicha condición de viaje a los viajeros. Para maximizar la utilización y ocupación de estos trenes de alta demanda, en los mismos no estará disponible la selección de asiento.

Estas medidas serán efectivas al día siguiente de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

Estas medidas serán aplicadas e implantadas por Renfe Viajeros en el menor plazo posible, una vez haya adaptado los sistemas para su aplicación, sin que sea preciso la implantación simultánea de las mismas.

Recoge la extensión de la política de gratuidad al ejercicio 2023, así como el importe de la compensación por esta medida para 2023 e incorpora nuevos servicios:

Artículo 56. Reducción del precio de abonos y títulos multiviaje por parte de Renfe Viajeros SME SA.

Se replica el esquema del RD-L 11/2022 y sus modificaciones, y se actualiza la cifra de compensación de 201 a 600 millones de euros.

Artículo 55. Obligación de servicio público Alicante-Murcia.

1. Quedan sujetos a obligación de servicio público los servicios entre Murcia y Alicante prestados por la nueva línea de altas prestaciones.

2. Antes del 30 de junio de 2023 se procederá a modificar el «Contrato entre la Administración General del Estado y la Sociedad Mercantil Estatal Renfe Viajeros, SME,...», con objeto de recoger el régimen de prestación del servicio a que hace referencia el apartado anterior, con efectos desde la fecha de inicio de la prestación de los servicios.

3. En el plazo máximo de 30 días desde la entrada en vigor del presente real decreto-ley se establecerán por Resolución de la persona titular de la Secretaría General de Transportes y Movilidad las condiciones tarifarias, de frecuencia y horarios, en las que se prestará el servicio.

7.- Resolución, de 28 de diciembre de 2022, de la Secretaría de Estado Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.

Entre otras cuestiones indica lo siguiente:

Primero. Condiciones de venta y utilización de los títulos multiviaje de los servicios de cercanías.

Se comercializarán tres abonos recurrentes para cada Núcleo de Cercanías, uno para cada cuatrimestre de 2023.

El abono vigente por cada Núcleo será válido para realizar viajes ilimitados en el Núcleo dentro del cuatrimestre para el que se ha adquirido.

Se abonará una fianza de 10 € por abono y se le aplicará el descuento, exclusivamente, de Familia Numerosa.

Se grabará el DNI y/o teléfono móvil.

Se suspenderá la venta del resto de abonos.

El abono del primer cuatrimestre podrá ser adquirido desde el 29 de diciembre de 2022. Los abonos del segundo y tercer cuatrimestre podrán ser adquiridos con una antelación de dos meses al inicio de su vigencia.

Se devolverá el importe abonado en concepto de fianza al obtener el abono, siempre que se realicen 16 viajes o más en el periodo, esta devolución se realizará al finalizar el periodo de vigencia.

Segundo. Condiciones de venta y utilización de los títulos multiviaje de los servicios de media distancia.

Se comercializarán tres nuevos abonos recurrentes uno por cada cuatrimestre de 2023.

Cada trayecto origen/destino requerirá un abono vigente que será válido para realizar hasta cuatro viajes al día en ambos sentidos, entre el origen y destino solicitado por el cliente en cada cuatrimestre para el que ha sido adquirido.

El abono podrá ser obtenido a partir del 29 de diciembre de 2022 y durante todo el periodo de vigencia. Los abonos del segundo y tercer cuatrimestre podrán ser adquiridos con una antelación de dos meses al inicio de su vigencia.

Válido para viajes ilimitados, en ambos sentidos, entre el origen y destino solicitado por el cliente desde el 01 de septiembre de 2022 (o la fecha de compra si esta es posterior) a 31 de diciembre de 2022.

El cliente deberá abonar un importe de 20 € por abono, en concepto de fianza, y se le aplicará el descuento, exclusivamente, de Familia Numerosa.

En la línea de Media Distancia de Villarrubia-Córdoba-Rabanales-Alcolea se aplicará la estipulada para Cercanías. También será de aplicación en los Núcleos de Lleida, Tarragona y Girona.

Estos abonos podrán ser utilizados en los servicios Avant entre Madrid – Salamanca, así como, en el servicio Avant A Coruña Ourense y en la nueva relación Murcia Alicante a través de la red de altas prestaciones, en ambos casos, en todos sus orígenes – destinos intermedios.

Se grabará el DNI y/o teléfono móvil.

Se suspenderá la venta del resto de abonos.

Se devolverá el importe abonado en concepto de fianza al obtener el abono, siempre que se realicen 16 viajes o más en el periodo, esta devolución se realizará al finalizar el periodo de vigencia.

No se podrán formalizar viajes para dos o más trenes consecutivos, en el mismo sentido, cuando entre dos formalizaciones, el horario de salida de origen de la primera y el de la segunda, sea inferior al triple del tiempo de viaje.

Renfe incautará la fianza de 20 euros y anulará el abono gratuito a los usuarios que, al menos en tres ocasiones, no hayan cancelado con un mínimo de dos horas de antelación el viaje formalizado y no hayan realizado el viaje. Adicionalmente, no se expedirá un nuevo abono asociado a ese titular para ningún origen-destino de media distancia en un plazo de 30 días desde dicha anulación.

Previamente Renfe enviará, con ocasión de las dos primeras cancelaciones no realizadas o no realizadas con antelación mínima requerida, al viajero sendas comunicaciones al contacto facilitado por el mismo, que le advierta de las posibles consecuencias. La antelación mínima de dos horas podrá ser modificada por la Secretaría General de Transportes.

En determinados trenes con alta demanda, se podrá establecer un cupo de plazas de pie (sin plaza reservada), que no superará el 10% de las plazas ofertadas con reserva de plaza, informando de dicha condición de viaje a los viajeros. Para maximizar la utilización y ocupación de estos trenes de alta demanda, en los mismos no estará disponible la selección de asiento.

Tercero. Condiciones de venta y utilización de los títulos multiviaje de los servicios AVANT.

Se aplicará una reducción del 50 % a todos los títulos multiviaje AVANT que se vendan entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2023, excepto los servicios entre A Coruña y Ourense y el origen-destino Madrid-Salamanca, así como los servicios en la relación Murcia-Alicante prestada por la red de Altas Prestaciones.

Una vez aplicado el descuento del 50 % al abono, se aplicarán los descuentos de familia numerosa y los correspondientes a los diferentes Organismos con derecho a descuento.

Se comercializarán los abonos Abono Tarjeta Plus (30-50), Tarjeta Plus 10 Normal y Estudiante y Tarjeta Plus 10-45, con la validez y periodos de utilización establecidos en la Resolución.

Para los abonos vendidos en el año 2022, se elimina la restricción de limitación de uso establecida hasta el 31 de enero de 2023, en la anterior resolución, aplicándole la limitación general establecida.

8.- Resolución, de 4 de abril de 2023, de la Secretaría de Estado Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.

Entre otras cuestiones establece lo siguiente:

PRIMERO. Modificar la Resolución de la Secretaría de Estado de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana de 12 de agosto de 2022, en los siguientes términos:

Para los abonos de Cercanías y Media Distancia, La devolución del importe adelantado en concepto de fianza podrá ser solicitada por el cliente, durante un periodo no superior a un año desde la fecha de fin de vigencia de cada uno de los abonos.

SEGUNDO. Modificar la Resolución de 28 de diciembre de 2022 de la Secretaría de Estado de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, en los siguientes términos:

Para los abonos de Cercanías y Media Distancia, el abono del primer cuatrimestre podrá ser obtenido a partir del día 29 de diciembre de 2022 y durante todo el periodo de vigencia, es decir, hasta el 30 de abril de 2023. Los abonos del segundo y tercer cuatrimestre podrán ser adquiridos con una antelación de al menos un mes antes del inicio de la vigencia de cada uno de ellos.

La devolución del importe adelantado en concepto de fianza podrá ser solicitada por el cliente, durante un periodo no superior a un año desde la fecha de fin de vigencia de cada uno de los abonos.

En lo que se refiere a la fianza, en el servicio de proximidad Palma del Río - Villarrubia- Córdoba-Rabanales-Alcolea – Villa del Río se aplicará la estipulada para los títulos de cercanías. También será de aplicación este importe siempre que el origen y el destino estén incluidos en cualquiera de las estaciones que configuran los respectivos núcleos de Rodalies de Lleida, Tarragona y Girona.

Para los servicios de MD, cuando se detecte que un viajero, durante el periodo de uso y validez del abono, al menos en tres ocasiones no haya cancelado el viaje formalizado y no haya realizado el viaje, se anulará el abono, se incautará la fianza y no se le expedirá un nuevo abono bonificado, para ningún origen-destino, hasta transcurridos treinta días desde dicha anulación. La cancelación podrá realizarse previamente a la hora de salida del viaje, de acuerdo con los tiempos de antelación a la misma establecidos por Renfe Viajeros para cada canal de venta.

9.- Resolución, de 18 de julio de 2023, de la Secretaría de Estado de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.

Entre otras cuestiones establece lo siguiente:

PRIMERO. *Modificar la Resolución de la Secretaría de Estado de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana de 12 de agosto de 2022, en los siguientes términos:*

Condiciones de venta y utilización de los títulos multiviaje de los servicios de Cercanías y Media Distancia:

En caso de que por cualquier motivo técnico de Renfe o por causas no imputables al viajero, no sea viable verificar que este haya realizado 16 o más viajes en el periodo, se actuará en favor del viajero, es decir, éste tendrá derecho a la devolución de la fianza.

Atendiendo a lo dispuesto en el punto 3 del artículo 39 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, esta resolución se aplicará con carácter retroactivo desde el 1 de enero de 2023.

10.- Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023.

Esta Ley, junto con distintas resoluciones de la SETMAU (entre ellas las de 28 de diciembre de 2022, 13 de febrero de 2023, 28 de marzo de 2023 y otras), fueron adaptando la oferta de servicios a los que resulta aplicable la gratuidad. La Ley 31/2022 establece las siguientes cuestiones que afectan a la política de gratuidad:

Disposición adicional centésima octava. *Medidas para facilitar la intermodalidad con los servicios ferroviarios prestados sobre la red de alta velocidad.*

Uno. Por orden de la persona titular del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana se establecerá un régimen de bonificaciones para los viajes intermodales que se comercialicen en un único billete y tengan una etapa en transporte ferroviario de alta velocidad y otra etapa en transporte discrecional por carretera. Este régimen de bonificaciones atenderá de manera prioritaria a las capitales de provincia que no disponen de servicios ferroviarios de alta velocidad y que se encuentran en una situación de declive poblacional. La implantación de este régimen de bonificaciones podrá ser progresiva en el territorio en función de las disponibilidades presupuestarias.

Dos. Sin perjuicio de lo establecido en el apartado anterior y como experiencia piloto, en el plazo máximo de 60 días desde la entrada en vigor de la presente ley, se establecerá por Resolución de la persona titular de la Secretaría de Estado de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana las condiciones a aplicar para la implantación de este régimen para la conexión de residentes en la provincia de Soria y la estación de alta velocidad de Calatayud.

Disposición adicional centésima novena. *Servicios ferroviarios de proximidad y autorización para la implantación de experiencias piloto.*

Uno. Se entiende por servicios ferroviarios de proximidad aquellos con frecuencias intermedias entre los servicios de cercanías y los servicios de media distancia, cuya funcionalidad es dar respuesta a las necesidades de movilidad cotidiana, en las zonas en las que ésta exista. Reglamentariamente se podrán establecer las condiciones que deban cumplirse para poder implantar este tipo de servicios.

Dos. Durante un plazo de tres años desde la entrada en vigor de esta ley, que será ampliable por Acuerdo de Consejo de Ministros, quedan sometidas a obligaciones de servicio público como servicios ferroviarios de proximidad las siguientes relaciones ferroviarias:

- a. Palma del Río y Villa del Río.*
- b. Illescas y Fuenlabrada/Humanes.*
- c. Málaga-El Chorro-Caminito del Rey.*
- d. Murcia-Cartagena.*
- e. Medina del Campo-Valladolid-Palencia.*

Tres. Antes del 30 de junio de 2023 se procederá a modificar el «Contrato entre la Administración General del Estado y la Sociedad Mercantil Estatal Renfe Viajeros, SME, S.A., para la Prestación de los Servicios Públicos de Transporte de Viajeros por Ferrocarril de «Cercanías», «Media Distancia Convencional», «Alta Velocidad Media Distancia (AVANT)» y «Ancho Métrico», Competencia de la Administración General del Estado, Sujetos a Obligaciones de Servicio Público en el Periodo 2018-2027», con objeto de recoger el régimen de prestación de los servicios a los que hace referencia el apartado anterior, durante un plazo de 3 años como experiencia piloto. Este plazo será ampliable a toda la vigencia del contrato si se cumplen unos niveles de utilización que se establecerán en la modificación del contrato, previo acuerdo del Consejo de Ministros.

Cuatro. En el plazo máximo de 30 días desde la entrada en vigor de la presente ley, se establecerán por Resolución de la persona titular de la Secretaría General de Transportes y Movilidad las condiciones de frecuencia, horarios y tarifas a utilizar, de entre las aprobadas por la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, en las que se prestarán los servicios a los que hace referencia el apartado 2 de este artículo, y que tendrán validez desde la fecha en la que Renfe SME S.A inicie la prestación de los servicios hasta la firma de la modificación del contrato.

Cinco. Renfe Viajeros SME S.A., empezará a prestar estos servicios ferroviarios en el plazo máximo de 30 días desde la Resolución a la que hace referencia el apartado anterior. En el caso de que, por razones técnicas o de recursos humanos, no fuera posible iniciar los servicios en el plazo establecido, comenzarán a prestarse en el plazo más breve posible.

Seis. La modificación del contrato incluirá la compensación a la Sociedad Mercantil Estatal Renfe Viajeros, SME, S.A. por el déficit de estos servicios desde la fecha de inicio de la prestación de los mismos.

Disposición adicional centésima décima. Medidas para facilitar la movilidad cotidiana en los servicios ferroviarios de alta velocidad.

Uno. Quedan sometidos a obligaciones de servicio público como servicios ferroviarios de media distancia prestados sobre la red de alta velocidad para los viajeros recurrentes que utilizan títulos multiviaje, las siguientes relaciones ferroviarias: Madrid-Palencia; Madrid-Zamora; León-Valladolid; Burgos-Madrid; León-Palencia; Burgos-Valladolid; Ourense-Zamora; Palencia-Valladolid; Huesca-Zaragoza; León-Segovia; Segovia-Zamora; Palencia-Segovia; Medina del Campo-Zamora. Estos servicios podrán ser modificados por Acuerdo del Consejo de Ministros.

Dos. En el plazo máximo de 30 días desde la entrada en vigor de esta ley, Renfe Viajeros SME S.A. empezará a comercializar los títulos de transporte correspondientes a las relaciones incluidas en el apartado Uno, en los trenes comerciales que formen parte de la oferta comercial de Renfe.

Los precios y condiciones de estos títulos multiviaje serán los aprobados por la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos dentro del marco del «Contrato entre la Administración General del Estado y la Sociedad Mercantil Estatal Renfe Viajeros, SME, S.A., para la Prestación de los Servicios Públicos de Transporte de Viajeros por Ferrocarril de «Cercanías», «Media Distancia Convencional», «Alta Velocidad Media Distancia (AVANT)» y «Ancho Métrico», Competencia de la Administración General del Estado, Sujetos a Obligaciones de Servicio Público en el Periodo 2018-2027», para las tarjetas multiviaje de los servicios AVANT.

Tres. La persona titular del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana establecerá un régimen de intercambiabilidad de los billetes incluidos en abonos Avant, de forma que los mismos puedan utilizarse en los servicios comerciales que preste cualquier operador que voluntariamente decida adherirse al régimen de intercambiabilidad.

Cuatro. Antes del 30 de junio de 2023 se procederá a modificar el «Contrato entre la Administración General del Estado y la Sociedad Mercantil Estatal Renfe Viajeros, SME, S.A., para la Prestación de los Servicios Públicos de Transporte de Viajeros por Ferrocarril de «Cercanías», «Media Distancia Convencional», «Alta Velocidad Media Distancia (AVANT)» y «Ancho Métrico», Competencia de la Administración General del Estado, Sujetos a Obligaciones de Servicio Público en el Periodo 2018-2027», con objeto de incluir la prestación de los servicios a los que hace referencia el presente artículo en el contrato hasta la finalización de su vigencia, así como para recoger la obligación a Renfe Viajeros SME de liquidar con sus servicios comerciales y otros operadores ferroviarios los billetes a los que hace referencia el apartado Tres.

CÁLCULOS SOBRE EL EXCESO Y LA ASIGNACIÓN DE LA COMPENSACIÓN DE LA MEDIDA REALIZADOS POR RV

A. TERCER CUATRIMESTRE DE 2022

(miles de euros)

Servicio	Compens. total	Compensación pérdida de ingresos					Compensación gastos de implementación				
		Ppto. 2022	Ingresos reales	Pérdida ingresos	Dif con comp asignada	Total ingresos	Publicidad	Logirail	Personal RV	Otros	Total costes
Cercanías	120.803	109.833	24.660	85.173	27.498	112.671	3.225	1.539	3.241	126	8.131
Media distancia	23.428	34.858	22.019	12.839	8.727	21.566	1.413	11	412	26	1.862
AVANT	2.448	32.025	39.240	(7.215)	8.018	803	1.612	0	22	11	1.645
Ancho Métrico	2.566	2.335	981	1.354	585	1.939	84	279	259	6	628
Total AGE	149.245	179.051	86.900	92.151	44.828	136.979	6.334	1.829	3.934	169	12.266
Cercanías	36.969	44.354	10.242	34.112	N/A	34.112	1.481	678	679	19	2.857
Media distancia	6.611	13.223	7.128	6.095	N/A	6.095	514	0	0	2	516
Total Rodalíes	43.580	57.577	17.370	40.207	N/A	40.207	1.995	678	679	21	3.373
Extremadura	20	53	33	20	N/A	20	0	0	0	0	0
Aragón	19	41	22	19	N/A	19	0	0	0	0	0
Trambahía	45	190	187	3	N/A	3	1	41	0	0	42
Total convenios	84	284	242	42	N/A	42	1	41	0	0	42
Total OSP	192.909	236.912	104.512	132.400	44.828	177.228	8.330	2.548	4.613	190	15.681
AVANT enero 2023	8.091										
Compensación 2022	201.000										

Fuente: Datos facilitados por RV el 15 de marzo de 2024.

Presupuesto 2022: corresponde al presupuesto de ingresos sin la medida para el tercer cuatrimestre de 2022.

Ingresos reales: Corresponde a los ingresos del tercer cuatrimestre de 2022.

Pérdida de ingresos: importe calculado como la diferencia entre el presupuesto de ingresos sin la medida y los ingresos reales.

Diferencia con compensación asignada: este importe es la diferencia entre la pérdida presupuestada (177.228 miles de euros) y la pérdida final (132.400). Esta diferencia (sea positiva o negativa), conforme a la legislación aplicable, se reparte entre los servicios de la AGE, no entre las CCAA. El reparto es proporcional al presupuesto de ingresos sin la medida.

Total ingresos: esta cifra es el importe total de la pérdida de ingresos de cada servicio y es la suma de las columnas: pérdida de ingresos y diferencia con compensación asignada.

Avant enero 2023: corresponde a la periodificación de la pérdida de ingresos de los abonos AVANT que, por sus características, pueden ser usados hasta enero de 2023. Este importe se compensa en el ejercicio 2023.

B. EJERCICIO 2023

(miles de euros)

Servicio	Compens. total	Compensación pérdida de ingresos					Compensación gastos de implementación				
		Ppto. 2023	Ingresos reales	Pérdida ingresos	Dif con comp asignada	Total ingresos	Publicidad	Logirail	Personal RV	Otros	Total costes
Cercanías	360.531	332.509	66.827	265.682	85.440	351.122	200	2.273	6.936	0	9.409
M. Distancia	75.866	111.654	66.115	45.539	28.690	74.229	198	100	1.320	19	1.637
Avant	9.668	106.793	124.994	(18.201)	27.441	9.240	375	0	53	0	428
Ancho Métrico	7.901	7.621	2.651	4.970	1.958	6.928	8	337	628	0	973
Total AGE	453.966	558.577	260.587	297.990	143.529	441.519	781	2.710	8.937	19	12.447
Cercanías	121.658	155.237	36.498	118.739	N/A	118.739	113	702	2.104	0	2.919
M. Distancia	23.216	46.164	23.019	23.145	N/A	23.145	71	0	0	0	71
Total Rodalíes	144.874	201.401	59.517	141.884	N/A	141.884	184	702	2.104	0	2.990
Extremadura	20	141	121	20	N/A	20	0	0	0	0	0
Aragón	54	111	57	54	N/A	54	0	0	0	0	0
Trambahía	1.086	1.702	777	925	N/A	925	1	160	0	0	161
Total convenios	1.160	1.954	955	999	N/A	999	1	160	0	0	161
Total OSP	600.000	761.932	321.059	440.873	143.529	584.402	966	3.572	11.041	19	15.598
AVANT enero 2023	8.091	0	0	0	8.090	8.091	0	0	0	0	0
Compensación 2023	608.091	761.932	321.059	440.873	151.619	592.493	966	3.572	11.041	19	15.598

Fuente: Datos facilitados por RV el 1 de julio de 2024.

Presupuesto 2023: corresponde al presupuesto de ingresos sin la medida para el ejercicio 2023.

Ingresos reales: corresponde a los ingresos del ejercicio 2023.

Pérdida de ingresos: importe calculado como la diferencia entre el presupuesto de ingresos sin la medida y los ingresos reales.

Diferencia con compensación asignada: este importe es la diferencia entre la pérdida presupuestada (584.402 miles de euros) y la pérdida final (440.873). Esta diferencia (sea positiva o negativa), conforme a la legislación aplicable, se reparte entre los servicios de la AGE, no entre las CCAA. El reparto es proporcional al presupuesto de ingresos sin la medida.

Total ingresos: esta cifra es el importe total de la pérdida de ingresos de cada servicio y es la suma de las columnas: pérdida de ingresos y diferencia con compensación asignada.

Avant enero 2023: este importe es la periodificación de los abonos AVANT que pueden ser utilizados en enero de 2023. Se imputa al ejercicio 2023. En el ejercicio 2023, dada la inmaterialidad del importe y para simplificar, no periodificaron, por lo que la pérdida equivalente de los títulos AVANT de enero de 2024 estaría incluida en la liquidación de 2023, en lugar de en la correspondiente al ejercicio 2024.

DETALLE DEL NÚMERO E IMPORTE DE LAS FIANZAS DEVUELTAS DISTINGUIENDO LA FORMA EN LA QUE SE HIZO SU DEPÓSITO

(N.º de fianzas y miles de euros)

MODO		SITUACIÓN		CERCANÍAS			MEDIA DISTANCIA			TOTAL		
PAGO		FIANZA		N.º fianzas	% fianzas	Importe	N.º fianzas	% fianzas	Importe	N.º fianzas	% fianzas	Importe
Total fianzas depositadas en 2022		1.656.620	100	16.365	519.281	100	9.842	2.175.901	100	26.207		
Tarjeta	Depositadas	1.196.228	72	11.827	430.716	83	8.209	1.626.944	74	20.036		
	Devolución automática	923.001	56	9.187	206.360	40	3.872	1.129.361	52	13.059		
	Resto (*)	273.227	16	2.640	224.356	43	4.337	497.583	22	6.977		
Efectivo	Depositadas	460.392	28	4.538	88.565	17	1.633	548.957	26	6.171		
	Solicitadas y devueltas	146.741	9	1.458	19.906	4	361	166.647	8	1.819		
	Resto (*)	313.651	19	3.080	68.659	13	1.272	382.310	18	4.352		
Resto (*)	(Total tarjeta + efectivo)	586.878	36	5.720	293.015	56	5.609	879.893	40	11.329		
	Reclamado y devuelto	20.330	1	202	2.517	0	43	22.847	1	245		
	Reclamado y no devuelto	8.499	1	5.518	640	0	5.566	9.139	0	11.084		
	No solicitada devolución	558.049	34		289.858	56		847.907	39			
	No devuelto	566.548	35	5.518	290.498	56	5.566	857.046	39	11.084		
	Total reclamadas	28.829	2	0	3.157	0	0	31.986	1	0		
	Reclamado y devuelto	20.330	1	202	2.517	0	43	22.847	1	245		
	Reclamado y no devuelto	8.499	1	0	640	0	0	9.139	0	0		
Total fianzas depositadas en 2023		5.064.287	100	50.118	1.653.873	100	31.893	6.718.160	100	82.011		
Tarjeta	Depositadas	3.419.676	68	33.888	1.373.618	83	26.645	4.793.294	71	60.533		
	Devolución automática	2.721.622	54	27.064	592.972	36	11.297	3.314.594	49	38.361		
	Resto (*)	698.054	14	6.824	780.646	47	15.347	1.478.700	22	22.171		
Efectivo	Depositadas	1.644.611	32	16.230	280.255	17	5.248	1.924.866	29	21.478		
	Solicitadas y devueltas	523.250	10	5.187	67.117	4	1.233	590.367	9	6.420		
	Resto (*)	1.121.361	22	11.043	213.138	13	4.015	1.334.499	20	15.058		
Resto (*)	(Total tarjeta + efectivo)	1.819.415	36	17.867	993.784	60	19.363	2.813.199	41	37.230		
	Reclamado y devuelto	26.527	1	27	2.916	0	52	29.443	0	79		
	Reclamado y no devuelto	7.291	0	17.840	1.028	0	19.311	8.319	0	37.151		
	No solicitada devolución	1.785.597	35		989.840	60		2.775.437	41			
	No devuelto	1.792.888	35	17.840	990.868	60	19.311	2.783.756	41	37.151		
	Total reclamadas	33.818	1	0	3.944	0	0	37.762	0	0		
	Reclamado y devuelto	26.527	1	27	2.916	0	52	29.443	0	79		
	Reclamado y no devuelto	7.291	0	0	1.028	0	0	8.319	0	0		

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por RV a 11 de julio de 2024.

(*) Resto: incluye datos de tarjeta y de efectivo de las fianzas no devueltas automáticamente (en el caso de pago con tarjeta) o en la primera solicitud (en el caso de pago en efectivo).

DATOS BÁSICOS DE LAS ENCUESTAS

Conforme a lo establecido en los estudios realizados por las empresas de encuestas y facilitados al TCU, los datos básicos de las encuestas de los cuatro servicios de RV para los ejercicios 2019, 2021, 2022 y 2023 son los siguientes:

DETALLE DE LAS MUESTRAS DE LAS ENCUESTAS

Servicio	Año	N.º muestra	Margen error sin segmentar	Fecha de realización
AVANT	2019	1.625	±2,46 %	Del 13 nov al 15 dic 2019
	2021	1.705	±2,40 %	Del 8 al 30 nov 2021
	2022	1.608	±2,47 %	Del 3 nov al 18 dic 2022
	2023	1.850	±2,28 %	Del 24 oct al 17 dic 2023
	Total	6.788		
Cercanías AC	2019	8.410	±1,04 %	Del 5 nov al 15 dic 2019
	2021	8.073	±1,07 %	Del 2 nov al 15 dic 2021
	2022	7.801	±1,09 %	Del 19 oct 2022 al 27 enero 2023
	2023	7.745	±1,1 %	Del 24 oct al 20 dic 2023
	Total	32.029		
Cercanías AM	2019	1.115	±2,98 %	Del 5 nov al 15 dic 2019
	2021	1.122	±2,97 %	Del 2 al 5 nov 2021
	2022	1.126	±2,96 %	Del 14 al 29 de nov 2022
	2023	1.148	±2,89 %	Del 24 oct al 21 dic 2023
	Total	4.511		
MD	2019	4.283	±1,49 %	Del 13 nov al 16 dic 2019
	2021	4.384	±1,48 %	Del 2 nov al 2 dic 2021
	2022	4.267	±1,50 %	Del 19 oct 2022 al 28 enero 2023
	2023	4.411	±1,48 %	Del 24 oct al 22 dic 2023
	Total	17.345		
TOTAL		60.673		

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos de los cuadros de mando y de los Estudios de Calidad Percibida por los clientes de RV para los diferentes tipos de servicios facilitados por RV

DATOS DE LAS ENCUESTAS DE VIAJEROS DE LOS SERVICIOS AFECTADOS POR LA MEDIDA DE GRATUIDAD

Motivo del viaje para clientes que al menos realizan un viaje a la semana

(datos en porcentaje)

	AÑO	Trabajo/ Profesional/ Negocios	Otros ocio/ turismo/ vacaciones/ puente	Familiar/ personal	Otros (compras/ salud/ médicos/ otros)
AVANT	2018	89	17	16	1
	2019	90	17	12	1
	2021	85	7	13	1
	2022	82	6	18	1
	2023	87	6	11	2
CERCANÍAS AM	2018	71	17	21	5
	2019	62	26	22	11
	2021	73	14	17	4
	2022	69	18	17	4
	2023	68	21	19	7
CERCANÍAS	2018	89	17	11	2
	2019	91	24	10	3
	2021	89	9	8	1
	2022	87	11	9	2
	2023	87	11	8	3
MD	2018	81	8	21	2
	2019	81	14	23	2
	2021	77	7	22	1
	2022	75	10	24	1
	2023	73	10	26	1

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos de los Estudios de Calidad Percibida por los clientes de RV para los diferentes tipos de servicios facilitados por RV

Tipo de título utilizado por los encuestados

(datos en porcentaje)

	AÑO	TÍTULO UTILIZADO			
		Bono recurrente gratuito/dto. 50 %	Billetes sencillos, ida/ vuelta	Abonos	NS/NC
AVANT	2018	N/A	71	26	3
	2019	N/A	68	32	0
	2021	N/A	73	24	3
	2022	38	57	0	5
	2023	54	42	3	1
CERCANÍAS AM	2018	N/A	39	61	0
	2019	N/A	46	54	0
	2021	N/A	29	71	0
	2022	73	16	11	0
	2023	80	9	11	0
CERCANÍAS	2018	N/A	18	79	3
	2019	N/A	19	80	1
	2021	N/A	16	84	0
	2022	48	7	43	2
	2023	49	4	46	1
MD	2018	N/A	70	30	0
	2019	N/A	70	30	0
	2021	N/A	75	25	0
	2022	74	24	2	0
	2023	77	20	2	1

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos de los Estudios de Calidad Percibida por los clientes de RV para los diferentes tipos de servicios facilitados por RV

Frecuencia de uso de los diferentes Servicios de RV

	AÑO	Semanal INTENSO - De 5 a 7 días/semana	Semanal MODERADO - De 1 a 4 días/semana	REGULAR - 1 ó 2 veces al mes	OCASIONAL- Menos de 1 vez al mes	FRECUENCIA DE USO DE TREN (Media semanal)	TIPO DÍA		
							Solo Laborable	Solo Fin de semana	Ambos
AVANT	2018	23	27	28	22	3,48	69	8	23
	2019	25	26	26	23	3,38	73	8	19
	2021	16	27	26	31	3,19	72	7	21
	2022	16	32	22	30	3,17	64	8	28
	2023	17	39	23	21	3,02	66	9	25
CERCANÍAS AM	2018	47	37	10	6	4,03	62	4	34
	2019	40	42	12	6	3,76	58	4	38
	2021	47	38	11	4	4,12	60	6	34
	2022	46	37	12	5	3,97	67	6	27
	2023	51	37	8	4	4,25	52	3	45
CERCANÍAS	2018	62	25	9	4	4,44	67	4	29
	2019	60	24	8	8	4,47	69	2	29
	2021	60	26	8	6	4,49	72	3	25
	2022	60	27	8	5	4,43	71	2	27
	2023	62	28	6	4	4,43	67	3	30
MD	2018	20	37	24	19	2,99	60	9	31
	2019	20	37	25	18	3,07	60	10	30
	2021	16	36	25	23	2,96	55	13	32
	2022	18	43	26	13	2,83	53	15	32
	2023	19	46	23	12	2,83	50	15	35

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos de los Estudios de Calidad Percibida por los clientes de RV para los diferentes tipos de servicios facilitados por RV

PREGUNTAS ESPECÍFICAS SOBRE LA GRATUIDAD EN 2022 POR SERVICIOS Y ZONAS GEOGRÁFICAS

(datos en porcentaje)

	PREGUNTA 1-Realización del viaje sin bono				
	Sí	No, transporte público (I)	No, transporte privado (II)	No habría realizado trayecto (III)	NS/ NC
AVANT	64	13	8	9	6
Zaragoza-Calatayud	79	4	10	4	3
Madrid-Toledo	54	10	8	1	27
Ourense-Santiago-A Coruña	78	7	13	2	0
Madrid-Cuenca-Albacete	77	15	0	8	0
Madrid-C. Real-Puertollano	72	4	4	18	2
Madrid-Segovia-Valladolid	74	9	9	8	0
Barcelona-Camp T.-Lleida	54	0	3	24	19
Barcelona-Figueres V.	58	30	3	8	1
Sevilla-Córdoba-Málaga	58	7	30	5	0
Madrid-Segovia-Salamanca	42	9	37	12	0
Málaga - Granada	34	55	11	0	0
Sevilla-Granada	27	59	4	10	0
CERCANÍAS AM	85	5	6	4	0
Galicia	96	4	0	0	0
Murcia	88	7	1	4	0
Cantabria	87	2	6	4	1
León	80	10	7	0	3
Asturias	82	10	6	2	0
Vizcaya	76	11	4	9	0
CERCANÍAS AC	86	6	5	3	0
Girona	93	0	3	4	0
Tarragona	91	6	2	1	0
Barcelona	89	3	3	4	1
Madrid	87	5	4	3	1
Valencia	85	2	8	5	0
Bilbao	85	10	3	2	0
San Sebastián	83	9	8	0	0
Sevilla	79	5	15	1	0
Murcia/ Alicante	78	6	14	2	0
Málaga	77	17	3	3	0
Asturias	77	10	12	1	0
Santander	69	5	23	3	0
Zaragoza	69	23	8	0	0
Cádiz	67	18	10	4	1
MD	72	10	10	8	0
Rodales de Cataluña	88	3	5	4	0
Galicia	71	13	9	6	1
Este	68	13	11	8	0
Centro	56	21	13	10	0
Andalucía	58	14	16	12	0
Serv. viajeros Extremadura	56	15	14	15	0

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos de los Estudios de Calidad Percibida por los clientes de RV para los diferentes tipos de servicios facilitados por RV del ejercicio 2022.

(datos en porcentaje)

PREGUNTA 2-Modo desplazamiento anterior							
	En trenes de RENFE	Coche particular	Autobús	Antes no realizaba este trayecto	Metro / otros ferrocarriles	Coche compartido	NS/ NC
AVANT	60	11	5	13	N/A	0	11
Zaragoza-Calatayud	59	4	0	30	N/A	0	0
Madrid-Toledo	50	7	8	8	N/A	0	0
Ourense-Santiago-A Coruña	57	26	7	7	N/A	0	0
Madrid-Cuenca-Albacete	82	5	0	6	N/A	0	0
Madrid-C. Real-Puertollano	61	10	10	17	N/A	0	0
Madrid-Segovia-Valladolid	72	11	5	10	N/A	0	0
Barcelona-Camp T.-Lleida	46	9	0	15	N/A	0	0
Barcelona-Figueres V.	64	3	0	13	N/A	0	0
Sevilla-Córdoba-Málaga	48	23	2	19	N/A	0	0
Madrid-Segovia-Salamanca	25	20	9	29	N/A	0	0
Málaga - Granada	23	33	22	12	N/A	0	0
Sevilla-Granada	14	39	15	18	N/A	0	0
CERCANÍAS AM	85	8	5	0	N/A	0	2
Galicia	91	4	0	0	N/A	0	0
Murcia	90	1	5	0	N/A	0	0
Cantabria	89	8	2	0	N/A	0	0
León	81	12	0	0	N/A	0	0
Asturias	78	10	9	0	N/A	0	0
Vizcaya	75	7	13	0	N/A	0	0
CERCANÍAS AC	83	8	3	0	2	0	0
Girona	91	3	0	0	0	0	0
Tarragona	83	4	6	0	0	0	0
Barcelona	86	7	2	0	1	0	0
Madrid	84	7	2	0	3	0	0
Valencia	78	12	1	0	0	0	0
Bilbao	86	5	3	0	6	0	0
San Sebastián	82	10	2	0	3	0	0
Sevilla	73	13	3	0	0	0	0
Murcia/ Alicante	73	16	2	0	0	0	0
Málaga	79	10	7	0	0	0	0
Asturias	68	15	11	0	0	0	0
Santander	68	27	3	0	0	0	0
Zaragoza	40	11	25	0	0	0	0
Cádiz	60	11	10	0	0	0	0
MD	69	11	7	0	N/A	4	0
Rodalies de Catalunya	85	5	1	0	N/A	1	0
Galicia	68	9	10	0	N/A	2	0
Este	60	17	8	0	N/A	3	0
Centro	54	18	13	0	N/A	6	0
Andalucía	56	16	10	0	N/A	9	0
Serv. viajeros Extremadura	51	19	9	0	N/A	16	0

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos de los Estudios de Calidad Percibida por los clientes de RV para los diferentes tipos de servicios facilitados por RV del ejercicio 2022.

ANEXO IX

MEJORAS DEMANDADAS EN LOS DIFERENTES SERVICIOS DE RV

	AVANT								CERCANIAS AM								CERCANÍAS								MDC							
	2019		2021		2022		2023		2019		2021		2022		2023		2019		2021		2022		2023		2019		2021		2022		2023	
MEJORA DEMANDADA	%	Ranking	%	Ranking	%	Ranking	%	Ranking	%	Ranking	%	Ranking	%	Ranking	%	Ranking	%	Ranking	%	Ranking	%	Ranking	%	Ranking	%	Ranking	%	Ranking	%	Ranking	%	Ranking
FRECUENCIA Y HORARIO	28,9	1	31,1	1	27,1	1	33,9	1	19,1	3	23	1	33,3	1	30,9	2	36,5	1	31,6	1	34,7	1	41	1	32,3	1	27,1	1	34,9	1	29	1
PUNTUALIDAD/REGULARIDAD	6,4	7	3,2	9	5,2	8	19,6	2	25,9	1	19,1	2	17,1	3	33,9	1	24,2	2	20,7	2	21,2	2	34,5	2	25	2	15,2	3	18,7	3	18,9	3
PRECIOS	28,2	2	26,1	2	22	2	14	4	4,5	12	10,9	7	4,1	12	2,6	13	11	4	8,7	7	6,2	9	1,9	14	16	4	10,7	4	6,9	6	12,8	4
RAPIDEZ / DURACIÓN DEL TRAYECTO	1,7	14	2,2	13	1,5	15			7,5	9	5,3	13	12,3	4	14,8	5	4,7	12	2,8	14	3,2	14	2,3	13	8,4	8	6,7	7	6,1	8	7,9	6
FACILIDAD EN LA COMPRA DE BILLETES	5,5	8	3,6	8	5,9	7	5	9	2,9	14	3,8	14	1,4	14	1,6	16	2,4	15			1,1	15	0,5	18	3,3	15	7,6	6	5	11	5,3	11
INFORMACIÓN	11,8	4	9,5	5	10,9	5	10,7	6	6,3	10	7,6	10	5,7	10	4,6	12	7,9	7	7,5	8	7,3	8	5,9	8	7,6	9	6,3	8	9,2	5	7,3	7
COMODIDAD TREN	25,9	3	18,8	3	18,2	3	19,4	3	21,4	2	14,5	5	12,2	5	22	3	10,6	5	9	6	9,9	5	9	5	24,3	3	25,2	2	22,8	2	25,3	2
ATENCIÓN Y PRESENCIA DE PERSONAL	8	6	6,5	6	7	6	7,3	8	12,8	4	15,4	4	6,7	8	10	7	6,1	10	6,5	9	5	10	4,1	9	8,9	7	4,1	11	6,7	7	7	8
ACCESOS	3,5	10	4,1	7	4,5	9	2,3	13	2,7	15	2,6	15	0,8	16	2,2	14	4,7	12	4,4	11	4,4	11	3,8	10	4,4	13	4,3	10	4,4	12	4,6	13
GESTIÓN DE INCIDENCIAS EN EL SERVICIO	4,1	9	1,8	16	4,1	10	7,7	7	8,5	8	10,2	8	8,4	6	16	4	9,1	6	9,7	4	8	7	10,6	4	9,5	6	3,8	12	5,8	9	6	9
COMODIDAD ESTACIONES	1,8	13	2,5	11	2,7	11	2,6	11	6,1	11	5,8	12	4,7	11	5,4	11	7,2	8	3,9	13	3,9	13	3,6	11	3,6	14	1,8	15	3	14	3,2	15
LIMPIEZA	2,7	11	2	14	2,2	12	3,7	10	3,6	13	6,2	11	6	9	8	8	5,9	11	6,2	10	8,3	6	7,2	7	5,1	12	2	14	3,6	13	3,6	14
CONEXIONES	2,2	12	1,5	17	2,1	13	2,5	12	1	17	2,3	16	1,4	14	1,2	17							1,3	15					2,1	15		
SEGURIDAD	1,6	15	1,9	15	1,6	14	1,4	14	11,1	5	12,7	6	8,4	6	11,4	6	11,1	3	12,9	3	14,8	3	12,9	3	10,2	5	2,8	13	5,7	10	5,4	10
GENERAL			2,3	12	1,3	16	1,2	15	8,8	7	7,8	9	3,9	13	5,7	9	4,7	12	4,2	12	4,1	12	2,4	12	5,6	11	6,2	9			4,8	12
NADA	10,3	5	13	4	16,1	4	11,4	5	10,5	6	16	3	23	2	5,7	9	7,2	8	9,3	5	10,8	4	7,5	6	7,6	9	9,5	5	11,9	4	9,7	5
PROTOCOLOS COVID			2,7	10	0,2	17					0,8	17	0,2	18																		
NUEVAS ESTACIONES									0,4	18			0,2	18									0,1	19								
OTRAS MEJORAS							0,5	16	1,3	16	0,5	18	0,6	17	1,8	15							0,6	16								
HUELGAS											0,5	18							2,4	15			0,1	19								
OBRAS							0,2	17							0,2	19							0,6	16								
OTROS															0,7	18							0,1	19								

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos de los Estudios de Calidad Percibida por los clientes de RV para los diferentes tipos de servicios facilitados por RV

ESTIMACIÓN DEL IMPACTO DE LA MEDIDA DE GRATUIDAD EN EL NÚMERO DE VIAJES EN CADA TIPO DE SERVICIO

A. Promedio de viajes diario en cada tipo de servicio

Promedio de viajes diarios en Cercanías

(en número de viajes)

Mes	2019	2022	2023
enero	1.137.983	779.324	1.087.718
febrero	1.300.394	965.260	1.221.671
marzo	1.384.058	1.035.026	1.281.856
abril	1.150.922	947.648	1.165.814
mayo	1.261.604	1.018.691	1.202.854
junio	1.257.795	1.014.146	1.235.606
julio	1.069.717	892.488	1.114.612
agosto	865.621	742.538	926.116
septiembre	1.134.791	1.161.721	1.246.671
octubre	1.273.574	1.204.182	1.311.557
noviembre	1.263.040	1.206.049	1.294.562
diciembre	1.194.605	1.054.464	1.140.548
Total ejercicio	1.190.163	1.001.212	1.184.957

Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos con viajes diarios en Cercanías facilitadas por RV

En el cuadro anterior, se aprecia que el promedio diario de viajes del ejercicio 2022 solo ha alcanzado a representar el 84 % del total del ejercicio 2019, si bien la implementación de la medida de gratuidad se produce en el último cuatrimestre del ejercicio, y en este período el valor en el promedio diario en la comparativa intermensual de los ejercicios osciló entre el 102 % y 88 % del respectivo mes de 2019. En el ejercicio 2023 en el que la medida de gratuidad cubrió todo el ejercicio, se ha alcanzado prácticamente el 100 % del nivel de viajes diarios de 2019, y si bien los valores de promedio diario mensual del ejercicio 2023, representaron entre un 94 % (febrero) y 110 % (septiembre) respecto del ejercicio 2019, sin que destaque de forma significativa ningún período mensual del ejercicio.

Promedio de viajes diarios en MD

(en número de viajes)

Mes	2019	2022	2023
enero	55.330	38.804	77.611
febrero	65.516	51.170	89.233
marzo	67.588	54.440	94.911
abril	67.978	61.075	100.425
mayo	68.795	61.024	100.691
junio	70.452	62.758	113.817
julio	66.365	64.480	117.625
agosto	64.129	60.369	121.783
septiembre	72.208	91.011	104.277
octubre	66.780	100.511	108.720
noviembre	66.113	101.166	104.709
diciembre	57.415	96.707	102.759
Total ejercicio	65.686	70.355	103.130

Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos con viajes diarios en MD facilitadas por RV

Los datos anteriores ponen de manifiesto que a pesar de que la medida de gratuidad se implementó en el último cuatrimestre de 2022, en el caso del servicio de MD, fue suficiente para alcanzar un incremento del promedio diario de viajes interanual respecto de 2019 de un 7 %, y se alcanzaron incrementos intermensuales desde septiembre que oscilaron entre un 26 %(septiembre), y un 68 % (diciembre). En el ejercicio 2023, el incremento del promedio diario de viajes respecto del ejercicio 2019 fue de un 57 %, y en la comparación intermensual entre los ejercicios han existido incrementos en todos los meses, que han oscilado entre un máximo de incremento del 79 %(diciembre) un 36 % (febrero), por lo cual la distribución de los valores de incremento ha tenido una distribución con mayor dispersión, pero en todo caso muy significativa a nivel intermensual, además de anual.

Promedio de viajes diarios en AVANT

(en número de viajes)

Mes	2019	2022	2023
enero	22.357	13.762	28.216
febrero	24.089	17.903	34.273
marzo	27.097	20.680	36.592
abril	26.418	22.101	34.712
mayo	26.415	24.373	37.965
junio	25.317	23.705	37.637
julio	20.697	20.788	33.061
agosto	20.919	18.613	27.397
septiembre	25.702	29.193	36.173
octubre	28.616	32.318	38.899
noviembre	24.587	31.812	37.536
diciembre	32.831	27.415	32.272
Total ejercicio	25.431	23.567	34.542

Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos con viajes diarios en AVANT facilitadas por RV

El análisis de los datos anteriores pone de manifiesto que el promedio diario de viajes del ejercicio 2022 representó un 93 % del ejercicio 2019, si bien a partir de la implementación de la medida en el mes de septiembre, los valores del de promedio diario mensual reflejaron incrementos del 14 % (septiembre), 13 % (octubre) y 30 % (noviembre), a excepción de diciembre en que se produjo un decremento del 16 % respecto de 2019. En el ejercicio 2023, con cobertura de todo el período anual por la medida de gratuidad, el promedio diario de viajes anual ha sido de un 36 % superior al del ejercicio 2019, alcanzando su incremento más alto intermensual en julio (60 %), y su nivel más bajo en enero (26 %).

B. Estimación del impacto en el número de viajes de Cercanías

Período	Impacto dif-in-dif (junio línea base) *	P(T<=t)	IC	
		dos colas (prueba t)		
abr-22	40.374	0,26785377	(30.073)	110.821
may-22	735	0,97769632	(50.550)	52.020
jun-22	0	0	0	0
sep-22	270.579	8,49E-20	233.077	308.081
oct-22	174.256	2,25E-09	126.084	222.428
nov-22	186.657	4,23E-09	134.710	238.603
dic-22	103.507	0,00736067	31.485	175.530
ene-23	193.383	1,13E-13	154.315	232.452
feb-23	164.925	2,57E-10	122.857	206.994

* Impacto estimado en número de viajes diario en el servicio en el período mensual

Fuente: Elaboración propia

El cuadro anterior expone la estimación del impacto en el número de viajes diario por período mensual, en el que se aprecia la mayor intensidad de este en el primer mes de implementación de la política de gratuidad (sep-2022), al igual que en el rango del valor p, escenario que no se ha mantenido en los restantes períodos mensuales observados. Por lo tanto, de los valores indicados se considera que la estimación del impacto ha sido significativa. Asimismo, en este y en los siguientes cuadros de este Anexo, se ha detallado el rango para cada estimación de impacto, con dos valores que definen para cada período mensual el intervalo de confianza (IC) con un nivel del 95 %.

C. Estimación del impacto en el número de viajes de MD

Período	Impacto dif-in-dif (junio línea base)*	P(T<=t)	IC	
		dos colas (prueba t)		
abr-22	791	0,62698110	(2.376)	3.957
may-22	(77)	0,95125653	(2.539)	2.385
jun-22	0	0	0	0
sep-22	26.497	2,44E-12	21.542	31.451
oct-22	41.424	5,57E-24	37.657	45.192
nov-22	42.747	4,45E-24	38.967	46.527
dic-22	46.986	2,42E-12	38.567	55.405
ene-23	29.974	1,61E-18	26.127	33.821
feb-23	31.410	1,87E-19	27.814	35.006

* Impacto sobre el número de viajes diario en el servicio en el período mensual

Fuente: Elaboración propia

El cuadro anterior expone la estimación del impacto en el número de viajes diario por período mensual, que se resume como muy significativo, en el que se aprecia una tendencia ascendente de la significatividad del impacto hasta el mes de diciembre, lo cual es coherente con el rango de valores de p, y a pesar del cambio de tendencia descendente en el inicio del ejercicio 2023, se ha mantenido un alto nivel de significatividad.

D. Estimación del impacto en el número de viajes de AVANT

Período	Impacto dif-in-dif (junio línea base)*	P(T<=t)	IC	
		dos colas (prueba t)		
abr-22	(2.706)	0,10421693	(5.876)	465
may-22	(430)	0,43181893	(1.496)	635
jun-22	0	0	0	0
sep-22	5.102	8,73E-09	3.676	6.528
oct-22	5.313	0,00181122	2.244	8.382
nov-22	8.836	5,28E-23	7.768	9.905
dic-22	(3.804)	0,18231332	(9.268)	1.661
ene-23	7.470	9,18E-07	5.006	9.934
feb-23	11.795	6,50E-29	10.743	12.847

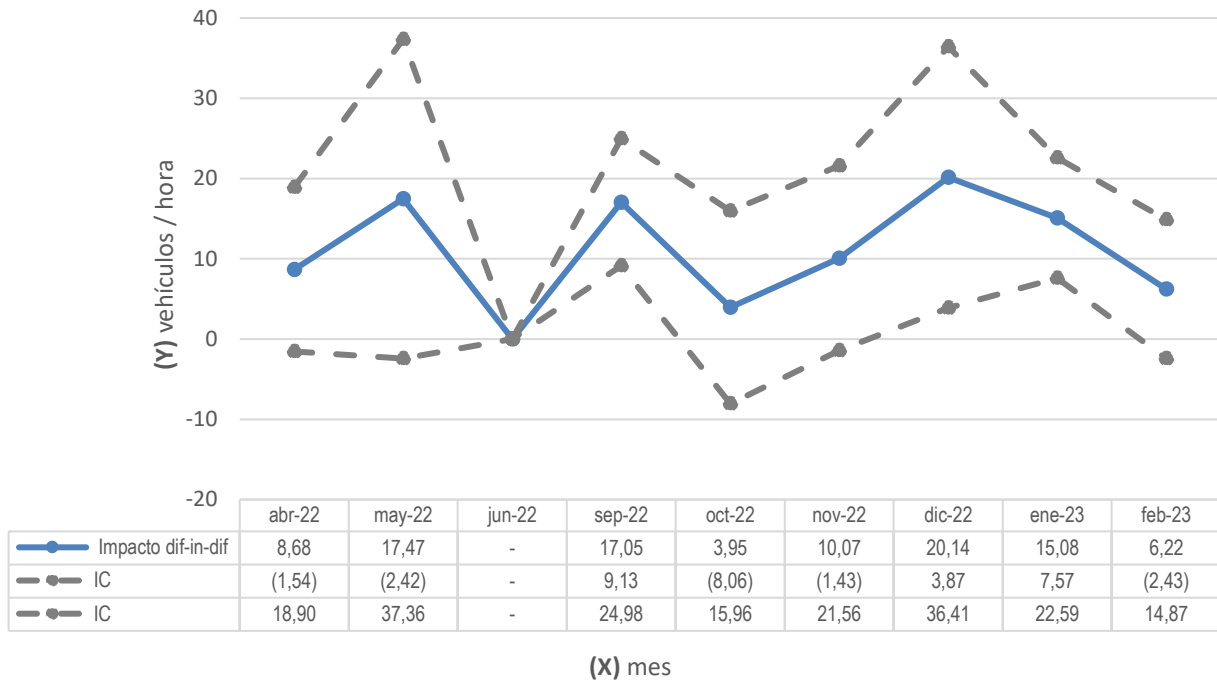
* Impacto sobre el número de viajes diario en el servicio en el período mensual

Fuente: Elaboración propia

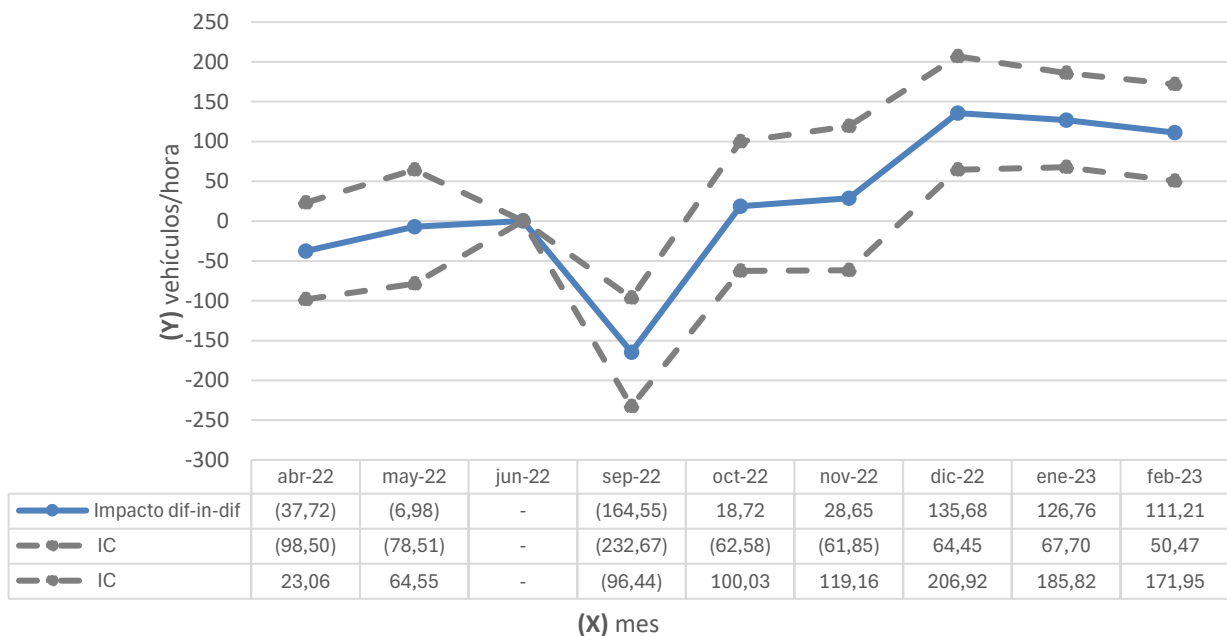
El cuadro anterior expone la estimación del impacto en el número de viajes diario por período mensual, que se resume como muy significativo, en el que se aprecia una tendencia ascendente de la significatividad del impacto hasta el mes de noviembre, con un marcado descenso en el mes de diciembre de 2022, y una tendencia ascendente en los dos primeros meses observados del ejercicio 2023, siendo en el período de feb-23, en el que se ha alcanzado el valor más alto de la serie.

ESTIMACIÓN DEL IMPACTO DE LA POLÍTICA DE GRATUIDAD SOBRE LA INTENSIDAD DEL TRÁFICO DE LA CIUDAD DE MADRID

A. Gráfico del impacto en la intensidad de tráfico urbano



B. Gráfico del impacto en la intensidad de tráfico M30



C. Resumen del análisis de impacto sobre parámetro intensidad de tráfico en zona urbana Ayuntamiento de Madrid

Período	Impacto dif-in-dif (junio línea base)	P(T<=t)	IC	
		dos colas (prueba t)		
abr-22	8,68	0,10230547	(1,54)	18,9
may-22	17,47	0,09407743	(2,42)	37,36
jun-22	0	0	0	0
sep-22	17,05	8,80E-05	9,13	24,98
oct-22	3,95	0,52228155	(8,06)	15,96
nov-22	10,07	0,092952661	(1,43)	21,56
dic-22	20,14	0,02010803	3,87	36,41
ene-23	15,08	0,000225151	7,57	22,59
feb-23	6,22	0,164669492	(2,43)	14,87

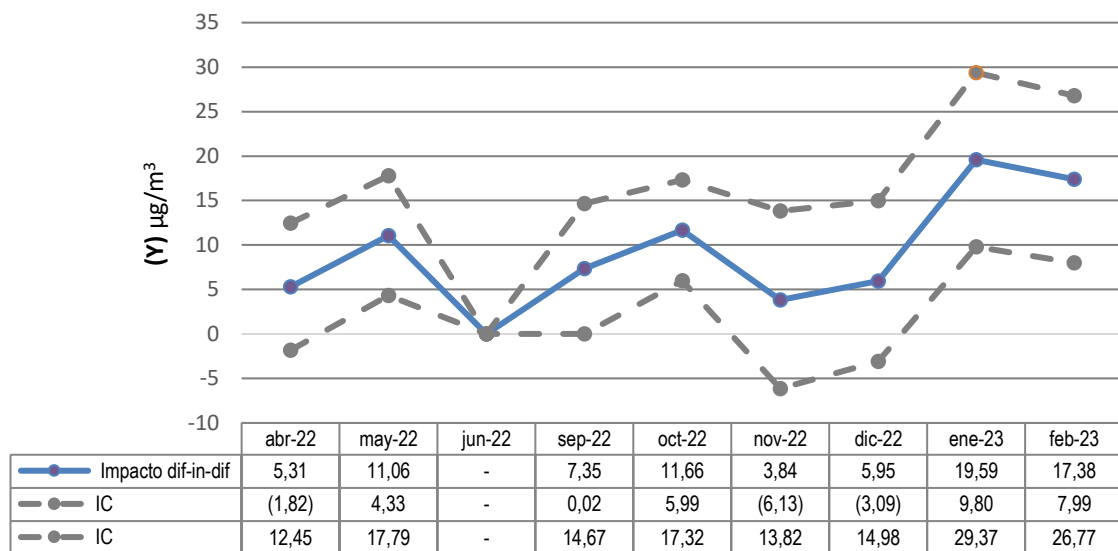
D. Resumen análisis de impacto sobre parámetro intensidad de tráfico en zona M30 Ayuntamiento de Madrid

Período	Impacto dif-in-dif (junio línea base)	P(T<=t)	IC	
		dos colas (prueba t)		
abr-22	(37,72)	0,230650421	(98,5)	23,06
may-22	(6,98)	0,848971212	(78,51)	64,55
jun-22	0	0	0	0
sep-22	(164,55)	1,63E-05	(232,67)	(96,44)
oct-22	18,72	0,653384734	(62,58)	100,03
nov-22	28,65	0,537548991	(61,85)	119,16
dic-22	135,68	0,00043854	64,45	206,92
ene-23	126,76	0,00014683	67,7	185,82
feb-23	111,21	0,00086147	50,47	171,95

ESTIMACIÓN DEL IMPACTO DE LA POLÍTICA DE GRATUIDAD SOBRE LA CONTAMINACIÓN DE LA CIUDAD DE MADRID

A. Estimación del impacto de la medida de gratuidad. Magnitud Ozono (O₃)

A.1. Gráfico. Impacto de la medida de gratuidad Ozono (O₃)



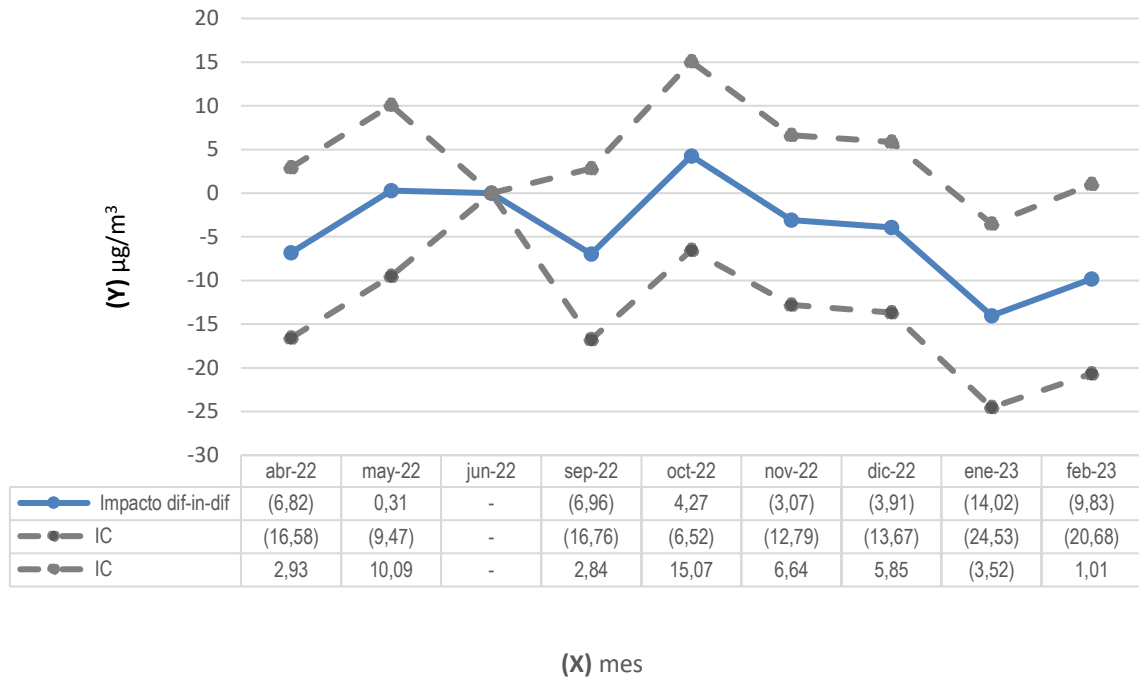
(X) mes

A.2. Tabla de datos. Impacto de la medida de gratuidad Ozono (O₃)

Período	Impacto dif-in-dif (junio línea base)	P(T<=t) dos colas (prueba t)	IC	
abr-22	5,31	0,15049289	(1,82)	12,45
may-22	11,06	0,00217219	4,33	17,79
jun-22	0	0	0	0
sep-22	7,35	0,05500377	0,02	14,67
oct-22	11,66	0,00016069	5,99	17,32
nov-22	3,84	0,45462806	(6,13)	13,82
dic-22	5,95	0,20414278	(3,09)	14,98
ene-23	19,59	0,00032712	9,8	29,37
feb-23	17,38	0,00083367	7,99	26,77

B. Estimación del impacto de la medida de gratuidad. Partículas < 10 µm (PM10)

B.1. Gráfico. Impacto de la medida de gratuidad. Partículas < 10 µm (PM10)

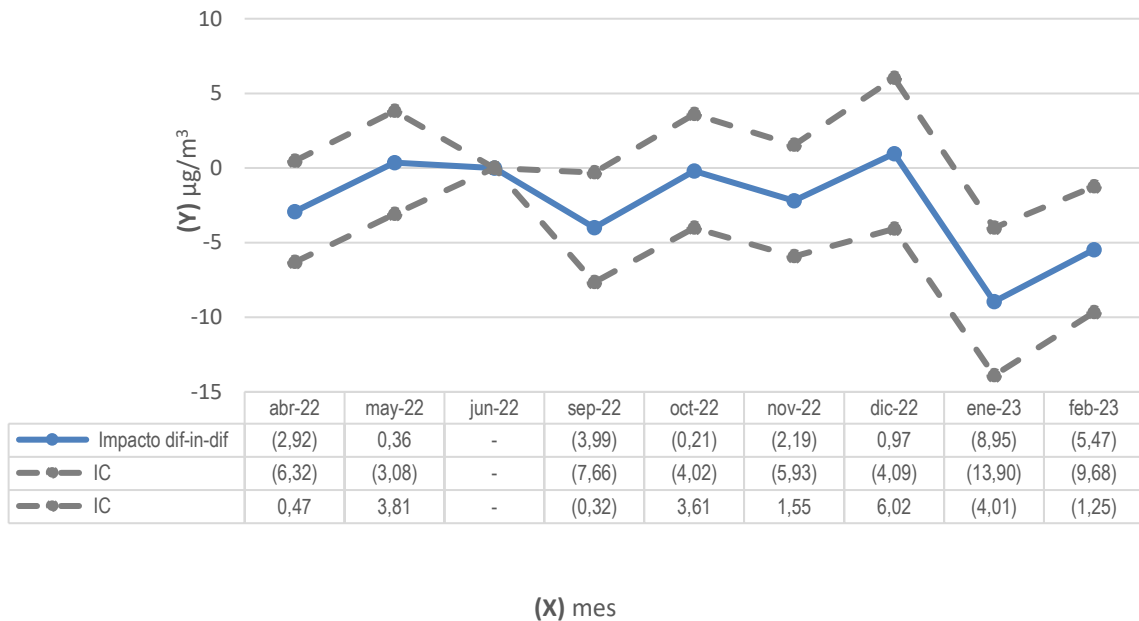


B.2. Tabla de datos. Impacto de la medida de gratuidad. Partículas < 10 µm (PM10)

Período	Impacto dif-in-dif (junio línea base)	P(T<=t) dos colas (prueba t)	IC	
abr-22	(6,82)	0,17876467	(16,58)	2,93
may-22	0,31	0,95157904	(9,47)	10,09
jun-22	0	0	0	0
sep-22	(6,96)	0,17241451	(16,76)	2,84
oct-22	4,27	0,44195025	(6,52)	15,07
nov-22	(3,07)	0,53926994	(12,79)	6,64
dic-22	(3,91)	0,43742135	(13,67)	5,85
ene-23	(14,02)	0,01207985	(24,53)	(3,52)
feb-23	(9,83)	0,08187669	(20,68)	1,01

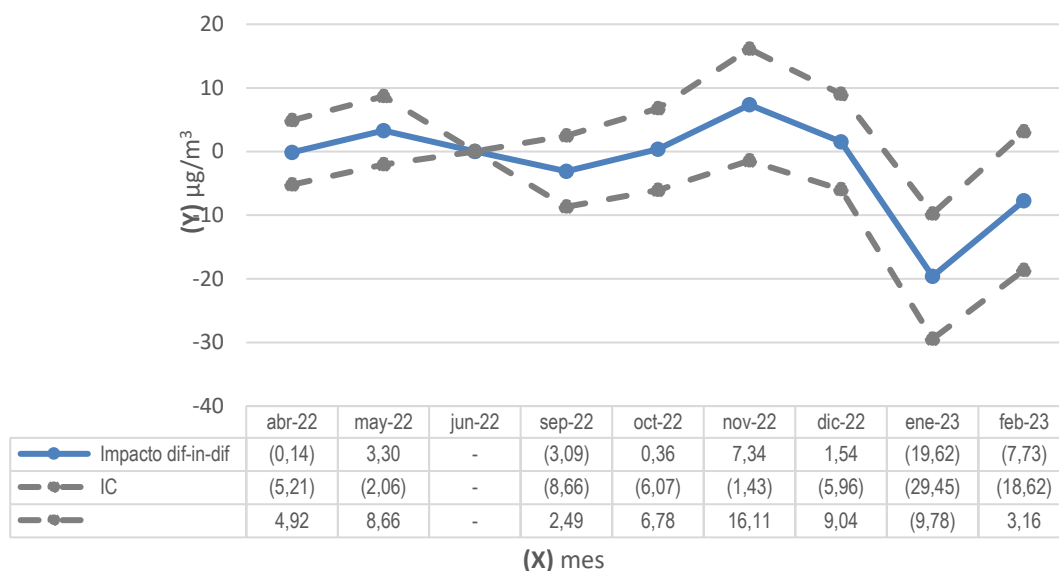
C. Estimación del impacto de la medida de gratuidad. Partículas < 2.5 µm. (PM 2,5)

C.1. Gráfico. Impacto de la medida de gratuidad. Partículas < 2.5 µm. (PM 2,5)



C.2. Tabla de datos. Impacto de la medida de gratuidad. Partículas < 2.5 µm. (PM 2,5)

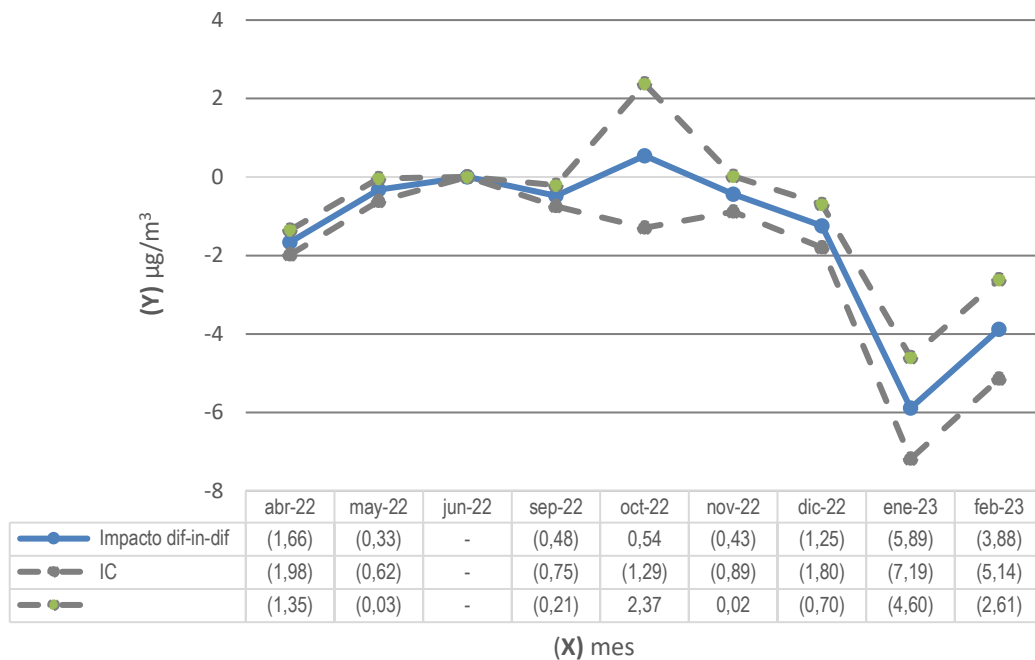
Período	Impacto dif-in-dif (junio línea base)	P(T<=t) dos colas (prueba t)	IC	
abr-22	(2,92)	0,09891489	(6,32)	0,47
may-22	0,36	0,83746563	(3,08)	3,81
jun-22	0	0	0	0
sep-22	(3,99)	0,038319	(7,66)	(0,32)
oct-22	(0,21)	0,91625041	(4,02)	3,61
nov-22	(2,19)	0,2559731	(5,93)	1,55
dic-22	0,97	0,70928682	(4,09)	6,02
ene-23	(8,95)	0,00078133	(13,9)	(4,01)
feb-23	(5,47)	0,01383308	(9,68)	(1,25)

D. Estimación del impacto de la medida de gratuidad. Dióxido de nitrógeno (NO₂)**D.1. Gráfico. Estimación del impacto de la medida de gratuidad. Dióxido de nitrógeno (NO₂)****D.2. Tabla de datos. Estimación del impacto de la medida gratuidad. Dióxido de nitrógeno (NO₂)**

Período	Impacto dif-in-dif (junio línea base)	P(T<=t) dos colas (prueba t)	IC	
abr-22	(0,14)	0,95642826	(5,21)	4,92
may-22	3,3	0,23194328	(2,06)	8,66
jun-22	0	0	0	0
sep-22	(3,09)	0,28227594	(8,66)	2,49
oct-22	0,36	0,9139368	(6,07)	6,78
nov-22	7,34	0,10911011	(1,43)	16,11
dic-22	1,54	0,68927282	(5,96)	9,04
ene-23	(19,62)	0,00036898	(29,45)	(9,78)
feb-23	(7,73)	0,17344536	(18,62)	3,16

E. Estimación del impacto de la medida gratuidad. Dióxido de Azufre (SO₂).

E.1. Gráfico. Impacto de la medida de gratuidad. Dióxido de Azufre (SO₂)



E.2. Tabla de datos. Impacto de la medida de gratuidad. Dióxido de azufre (SO₂)

Período	Impacto dif-in-dif (junio línea base)	P(T<=t)	IC	
		dos colas (prueba t)		
abr-22	(1,66)	1,50E-13	(1,98)	(1,35)
may-22	(0,33)	0,03346047	(0,62)	(0,03)
jun-22	0	0	0	0
sep-22	(0,48)	0,00097414	(0,75)	(0,21)
oct-22	0,54	0,56642721	(1,29)	2,37
nov-22	(0,43)	0,06996991	(0,89)	0,02
dic-22	(1,25)	8,53E-05	(1,8)	(0,7)
ene-23	(5,89)	4,46E-10	(7,19)	(4,6)
feb-23	(3,88)	1,78E-06	(5,14)	(2,61)