RESOLUCIÓN POR LA QUE SE ACUERDA ARCHIVAR LA DENUNCIA PRESENTADA POR TALLERES MECÁNICOS CELADA, S.A. CONTRA RENFE FABRICACIÓN Y MANTENIMIENTO, S.A. Y TRANSERVI, S.A. EN RELACIÓN CON DETERMINADAS PRÁCTICAS EN EL SECTOR FERROVIARIO

STP/DTSP/266/16

SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

Presidenta
Dª. María Fernández Pérez

Consejeros
D. Eduardo García Matilla
D. Diego Rodríguez Rodríguez
D.ª Idoia Zenarrutzabeitia Beldarraín
D. Benigno Valdés Díaz

Secretario de la Sala
D. Miguel Sánchez Blanco, Vicesecretario del Consejo

En Madrid, a 9 de febrero de 2017

Vista la denuncia de **Talleres Mecánicos Celada, S.A.** contra **Renfe Fabricación y Mantenimiento, S.A. y Transervi, S.A.** la Sala de Supervisión Regulatoria adopta la siguiente Resolución:

I. ANTECEDENTES

Primero.- Denuncia presentada por Talleres Mecánicos Celada, S.A. ante la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

Con fecha 12 de julio de 2016 tuvo entrada en el Registro de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, CNMC), un escrito de Talleres Mecánicos Celada, S.A. (en adelante, Talleres Celada) por el que denuncia a Renfe Fabricación y Mantenimiento, S.A. (en adelante, RENFE Mantenimiento) y Transervi, S.A. (en adelante, TRANSERVI).

Los hechos denunciados por Talleres Celada son los siguientes:

- La **subcontratación de personal** por parte de RENFE Mantenimiento a TRANSERVI para la realización de las actividades que le son propias. Según la denuncia, estos hechos ya venían produciéndose y habían sido objeto de denuncia ante la autoridad laboral. El objetivo de estas

prácticas sería la reducción, por parte de RENFE Mantenimiento, de sus costes laborales *"en beneficio propio y menosprecio absoluto de los derechos fundamentales de los trabajadores (…)"*.

- Las **prácticas de contratación** ilegítimas aparentemente por parte de Renfe Mercancías, S.A. (en adelante, RENFE Mercancías) y RENFE Operadora incumpliendo, según Talleres Celada, lo previsto en la Ley 31/2007[1] con el objetivo de *"monopolizar toda la actividad ferroviaria de un país en perjuicio de las demás empresas legítimamente constituidas, que inevitablemente se ven abocadas al cierre en beneficio de empresas públicas o participadas por el ente público en su beneficio (…)"*.

Sobre la base de lo anterior, Talleres Celada solicita que se comprueben los hechos anteriores y, *"tras los trámites legales oportunos, se enjuicie a las personas implicadas en los mismos así como se conmine al cese inmediato de tales actos y la reposición del daño causado por tales prácticas"*.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Primero.- Habilitación competencial.

De conformidad con el artículo 11 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, LCNMC), *"[L]a Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia supervisará y controlará el correcto funcionamiento del sector ferroviario".* En particular, la CNMC ejercerá sus funciones para *"[S]alvaguardar la pluralidad de la oferta en la prestación de los servicios sobre la Red Ferroviaria de Interés General y sus zonas de servicio ferroviario, así como velar por que éstos sean prestados en condiciones objetivas, transparentes y no discriminatorias"*.

Igualmente, esta Comisión debe garantizar *"la igualdad entre empresas, así como entre cualesquiera candidatos, en las condiciones de acceso al mercado de los servicios ferroviarios"*.

Por su parte, el artículo 29 de la LCNMC dispone que ésta ejercerá la potestad sancionadora de acuerdo con lo previsto en el Título VII de la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario, sustituida por la Ley 38/2015, de 30 de septiembre, del sector ferroviario (en adelante, Ley 38/2015).

En concreto, el artículo 112.2 de la Ley 38/2015 determina que la CNMC es competente para imponer las sanciones por el incumplimiento de sus

[1] Ley 31/2007, de 30 de octubre, sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales.

resoluciones, tipificado como infracción muy grave en el artículo 106.1.2 y como infracción grave en el artículo 107.2.1 y 2.2 de la misma Ley.

Atendiendo a lo previsto en los artículos 20.1 y 21.2 de la LCNMC y los artículos 8.2.j) y 14.1.b) del Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto, por el que se aprueba el Estatuto Orgánico de la CNMC, el órgano decisorio competente para dictar la presente resolución es la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC.

Segundo.- Valoración de la denuncia.

La denuncia presentada por Talleres Celada está referida a la actuación de empresas ferroviarias del Grupo RENFE, en concreto, respecto de RENFE Mercancías y RENFE Mantenimiento (así como, la entidad pública empresarial RENFE operadora) en relación con determinadas condiciones de prestación de los servicios de fabricación y mantenimiento.

El escrito de Talleres Celada se refiere a prácticas relativas a los servicios de mantenimiento de vagones. Como se señalaba en el Informe sobre la competencia en el transporte de mercancías por ferrocarril en España[2] (en adelante, Informe de Mercancías), el mantenimiento del material rodante, entre el que se incluyen los vagones, supone una parte relevante de los costes ferroviarios. De esta forma, el acceso adecuado a estos servicios resulta esencial para asegurar la pluralidad de la oferta así como un acceso no discriminatorio de empresas y candidatos al mercado ferroviario.

Al respecto debe reseñarse que la Ley 38/2015 recoge las responsabilidades y obligaciones que corresponden a las empresas titulares de las infraestructuras ferroviarias o del material móvil ferroviario (vehículos ferroviarios o material rodante) y también a las empresas ferroviarias dedicadas a su mantenimiento y reparación.

Sin embargo, debe significarse que la empresa no denuncia que existan circunstancias que dificulten la normal conservación, mantenimiento y reposición o impidan la adecuada explotación de los vagones o del resto de material rodante ferroviario ni tampoco causen perjuicios a la integridad de cualquier elemento de la infraestructura ferroviaria.

Del mismo modo, tampoco se advierte que la denunciante aduzca o aporte documentación acreditativa, siquiera indiciariamente, de la existencia de condiciones contrarias a la normativa que afecten a la gestión del sistema de control, de circulación y de seguridad del tráfico.

[2] https://www.cnmc.es/sites/default/files/1186827_4.pdf

Por todo ello, no se advierte que los hechos denunciados puedan versar sobre hechos calificados como infracciones tipificadas de la Ley 38/2015 en los aspectos reseñados en cuanto a las intervenciones de mantenimiento de material rodante y, en consecuencia, no corresponde remitir este escrito de denuncia a la Agencia Estatal de Seguridad Ferroviaria ni a la Dirección General de Transporte Terrestre del Ministerio de Fomento, en el ámbito de sus competencias sancionadoras.

Del mismo modo, tampoco se observa que la empresa denuncie o desvele, siquiera indiciariamente, incumplimiento alguno por parte de las empresas denunciadas respecto de resoluciones emanadas de esta Sala ni tampoco de requerimientos practicados por esta Comisión y, en consecuencia, procede archivar la denuncia presentada al no advertirse elementos de juicio suficientes que justifiquen el inicio de un procedimiento sancionador en el ámbito competencial de esta Sala.

Sentado lo anterior, es necesario también señalar la inconcreción del escrito de Talleres Celada que hace referencia incluso a hechos que a su juicio constituirían presuntos actos delictivos, así como a conductas que alteran la libre competencia o formas de contratación ilegítimas. De esta forma, esta Sala considera que la denuncia de Talleres Celada carece de la sustentación mínima que permita identificar las prácticas denunciadas en relación con los servicios de mantenimiento de vagones.

Sin perjuicio de lo indicado, en relación con las prácticas aparentemente objeto de la denuncia, ésta está referida a dos ámbitos diferentes: por un lado, la política de contratación de personal por parte de RENFE Mantenimiento a través de TRANSERVI y, por otra, la contratación de los servicios de mantenimiento por parte de RENFE Mercancías y RENFE Operadora.

Pues bien, en primer lugar, en relación con las concretas **prácticas** aparentemente objeto de la denuncia **en el ámbito laboral**, cabe señalar que la **CNMC no tiene competencias en este ámbito**. De hecho, el propio escrito señala que la posible vulneración de la legislación en materia laboral fue denunciada *"ante la Inspección de Trabajo de la provincia de León y por la cual RENFE Reparación y Mantenimiento y TRANSERVI S.A. se les levantó acta de infracción por contratación irregular (…)"*.

En definitiva, el análisis de si la **reducción de los costes de personal** de RENFE Mantenimiento **es lícita de acuerdo con la legislación laboral no es competencia de esta Sala** si no que es objeto, como el propio escrito de Talleres Celada describe, de las actuaciones de las autoridades laborales: Inspección de Trabajo y Juzgados de lo Social.

Por otra parte, en segundo lugar, Talleres Celada parece también denunciar **prácticas ilegítimas en el ámbito de la licitación** de los servicios de mantenimiento de vagones así como el incumplimiento, por parte de RENFE

Mercancías y RENFE Operadora, de la Ley 31/2007. En este aspecto debe tenerse en cuenta que el Real Decreto-ley 22/2012[3] (en adelante, RDL 22/2012) estructuraba la entidad pública empresarial RENFE-Operadora en cuatro sociedades mercantiles con diferentes objetos sociales. En particular, el punto c) del artículo 1.1 del RDL 22/2012 señalaba que una de dichas sociedades comprendería *"[L]as funciones y obligaciones que en la actualidad desarrolla la unidad de negocio o área operativa de fabricación y mantenimiento de RENFE-Operadora"*.

Antes de la segregación en empresas, **RENFE-Operadora realizaba el mantenimiento de los trenes en sus propias instalaciones**. Como señalaba el Informe sobre la competencia en el Transporte de Mercancías por Ferrocarril en España de la extinta Comisión Nacional de la Competencia (en adelante, Informe de Mercancías), en relación con las **locomotoras**, *"RENFE-Operadora dispone de una amplia red de talleres de mantenimiento y reparación de locomotoras".* De hecho, tal y como se señalaba en dicho informe, RENFE-Operadora no solo se autoprestaba estos servicios sino que, además, prestaba, directa o indirectamente, servicios de mantenimiento y reparación a la mayor parte de las empresas competidoras. Por su parte, también indicaba el citado informe que el mantenimiento de **vagones** se prestaría en aquel momento por una pluralidad de agentes, si bien, como en el caso anterior, RENFE-Operadora se autoprestaba, de manera prácticamente integral, estos servicios.

Por tanto, la actividad de RENFE Mantenimiento actualmente responde a las funciones que RENFE-Operadora venía desarrollando con anterioridad a su división en cuatro sociedades y que, como se ha visto, suponía la autoprestación de dichos servicios mediante medios propios. **Este reparto de funciones del RDL 22/2012** determinó que cada nueva sociedad mantendría las funciones y obligaciones de las divisiones o áreas operativas y, en particular, en lo que aquí puede interesar, **la de mantenimiento**.

Sin perjuicio de lo anterior es también necesario recordar que los fallos de mercado identificados en relación con el servicio de mantenimiento se refieren a la falta de alternativas para las empresas ferroviarias. Así, en el Informe de Mercancías se señalaban las **dificultades de acceso de las empresas ferroviarias al mantenimiento y reparación** dado que RENFE Mantenimiento *"dispone de una red de talleres en todo el territorio nacional y, además, tiene vínculos con todos los fabricantes de material ferroviario en España"*. En el ámbito académico[4] el diagnóstico es similar al señalado anteriormente, esto es, que la estructura de los servicios de mantenimiento dificultan la competencia de

[3] Real Decreto-ley 22/2012, de 20 de julio, por el que se adoptan medidas en materia de infraestructuras y servicios ferroviarios.
[4] http://documentos.fedea.net/pubs/fpp/2016/12/FPP2016-25.pdf

las empresas ferroviarias en el mercado del transporte de mercancías por ferrocarril.

Por el contrario, la denuncia de Talleres Celada presenta, sin una justificación factual, un enfoque completamente diferente que se centraría en las dificultades de los talleres de mantenimiento de vagones. Sin embargo, la casuística en este caso, al contrario que en el caso de las locomotoras, es múltiple. Así, de acuerdo con el Registro de Material Rodante de la Agencia Española de Seguridad Ferroviaria (AESF), **la mayoría de las empresas que cuentan con vagones suelen autoprestarse su mantenimiento**, mientras que en otras ocasiones, **el mantenedor es otra entidad**, como sería el caso de **[CONFIDENCIAL]**.

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

RESUELVE

Único.- Archivar la denuncia formulada por Talleres Celada, S.A. contra Renfe Fabricación y Mantenimiento, S.A. y TRANSERVI, S.A. por no encontrar elementos de juicio suficientes que justifiquen el inicio de un procedimiento sancionador en el ámbito de las competencias de esta Sala.

Comuníquese esta Resolución a la Dirección de Transportes y del Sector Postal y notifíquese a los interesados, haciéndoles saber que la misma pone fin a la vía administrativa y que pueden interponer contra ella recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación.