

ACUERDO POR EL QUE SE EMITE INFORME RELATIVO AL ACCESO DE LAS EMPRESAS FERROVIARIAS AL PERSONAL DE CONDUCCIÓN

SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

STP/DTSP/008/21

Presidente

D. Ángel Torres Torres

Consejeros

D. Mariano Bacigalupo Saggese

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xabier Ormaetxea Garai

D.^a Pilar Sánchez Núñez

Secretario

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 28 de octubre de 2021

En el ejercicio de la función establecida en los artículos 5 y 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), la Sala de Supervisión Regulatoria emite el siguiente informe:

I. ANTECEDENTES Y OBJETO

La CNMC ha identificado como necesaria para la entrada de operadores en los mercados de transporte de viajeros y mercancías por ferrocarril la disponibilidad de un número suficiente de maquinistas formados. Así, el Estudio sobre la liberalización del transporte de viajeros por ferrocarril¹ señaló que el *“personal de conducción es un activo fundamental para la prestación de los servicios de transporte de viajeros por ferrocarril por lo que, para garantizar un correcto funcionamiento del mercado ferroviario, debe asegurarse que los nuevos operadores tengan acceso a este tipo de personal”*.

Los problemas que supone la falta de maquinistas fueron abordados en la Resolución de 21 de diciembre de 2017², que señaló que Renfe Operadora, S.P.E. (en adelante, RENFE) había paralizado sus acciones formativas en 2012

¹ E/CNMC/004/19

https://www.cnmc.es/sites/default/files/2554930_14.pdf

² Resolución sobre la solicitud de intervención de la Asociación de Empresas Ferroviarias Privadas en relación con los procesos de selección y contratación del personal de conducción ferroviario por parte de Renfe Operadora, S.A. (Resolución de 21 de diciembre de 2017).

y no las retomó hasta 2016, pero que contrató maquinistas de forma intensa ya en 2015. Este desajuste entre formación y contratación provocó que se agotara la bolsa de maquinistas formados³, haciendo imposible que las empresas ferroviarias pudieran sustituir al personal de conducción que causó baja durante ese periodo, esencialmente para incorporarse a RENFE.

A la vista de esta situación, la citada Resolución impuso, entre otras medidas, obligaciones de transparencia a RENFE, que permitieran conocer con suficiente antelación sus necesidades de maquinistas, para así poder dimensionar los centros de formación su oferta de cursos, de modo que se fuera restituyendo, paulatinamente, la bolsa de maquinistas formados.

El 18 de enero de 2019 RENFE y algunas empresas ferroviarias alternativas⁴ alcanzaron un acuerdo en relación con el acceso al personal de conducción ferroviaria (en adelante, Acuerdo Transaccional), que preveía: i) el intercambio de información sobre las necesidades de maquinistas antes del 31 de enero de cada año, ii) que las convocatorias de maquinistas de RENFE debían asegurar una bolsa de maquinistas de al menos el 50% de la plantilla total de las empresas ferroviarias alternativas y iii) el compromiso de RENFE de retrasar la incorporación efectiva de los maquinistas procedentes de las empresas ferroviarias alternativas, al menos tres meses desde la fecha de resolución de sus convocatorias.

El objeto de este Informe es analizar la situación actual del mercado de maquinistas y recomendar, en su caso, actuaciones que coadyuven a garantizar el acceso efectivo de las empresas ferroviarias a este personal esencial para sus operaciones⁵.

³ La “bolsa de maquinistas” se calcula como la diferencia, en términos acumulados año a año, entre los maquinistas habilitados con licencia y diploma, y los maquinistas contratados por las empresas ferroviarias. Pretende aproximar la disponibilidad en el mercado de maquinistas habilitados.

⁴ Acciona Rail Services, S.A., Transítia Rail, S.A.U., Captrain España, S.A.U., Logitren Ferroviaria, S.A., Tracción Rail, S.A. y Continental Rail, S.A.

⁵ Para la elaboración de este informe se requirió información a Acciona Rail Services S.A., Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF), Agencia Estatal de Seguridad Ferroviaria (AESF), Alsa Ferrocarril, S.A.U., Asociación de Empresas Ferroviarias Privadas (AEFP), Captrain España, S.A.U., Centro Europeo de Formación Ferroviaria, S.L. (CEFF), CETREN Formación S.L., Continental Rail, S.A., Create Human Resources, S.L., Ferrovial Railway, S.A., Go Transport Servicios 2018 S.A., Intermodalidad del Levante, S.A., Low Cost Rail, S.A., Logitren Ferroviaria, S.A., Medway Operador Ferroviario de Mercadorias S.A., OUIGO España, S.A.U., RENFE Operadora, E.P.E., Sindicato Español de Maquinistas y Ayudantes Ferroviarios (SEMAF), Tracción Rail, S.A., Transfesa Logistics, S.A. y Transítia Rail S.A.

Además, se han mantenido reuniones con la Asociación de Empresas Ferroviarias Privadas, Intermodalidad del Levante, S.A. y OUIGO España, S.A.U.

II. HABILITACIÓN COMPETENCIAL

De acuerdo con el artículo 5 de la LCNMC, esta Comisión debe preservar y promover la competencia en todos los mercados y sectores productivos, pudiendo elaborar informes sobre los mercados objeto de supervisión.

El artículo 11 de la LCNMC establece que la CNMC “*supervisará y controlará el correcto funcionamiento del sector ferroviario y la situación de la competencia en los mercados de servicios ferroviarios, también, y en particular, en el mercado de transporte de viajeros en alta velocidad*”. Para ello, se encuentra facultada para salvaguardar la pluralidad de la oferta en la prestación de los servicios ferroviarios y garantizar la igualdad entre empresas en las condiciones de acceso al mercado (artículo 11.1, letras a) y b)). Asimismo, puede decidir las medidas adecuadas para corregir discriminaciones en perjuicio de los candidatos, distorsiones del mercado y otras situaciones indeseables en estos mercados (artículo 11.3).

Por otra parte, atendiendo a lo previsto en los artículos 20.9 y 21.2 de la LCNMC y el artículo 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 emitir del presente informe es la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC.

III. CERTIFICACIÓN DEL PERSONAL DE CONDUCCIÓN FERROVIARIO

III.1. Marco regulatorio

La formación y el acceso a la profesión del personal ferroviario en general, y del personal maquinista en particular, está intensamente regulada tanto a nivel europeo como nacional.

La Directiva 2007/59/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de octubre de 2007 sobre la certificación de los maquinistas de locomotoras y trenes en el sistema ferroviario de la Comunidad (en adelante la Directiva 2007/59/CE) pretende, según su considerando 6º, “*facilitar la movilidad de los maquinistas entre los Estados miembros, aunque también entre las empresas ferroviarias y, de forma general, el reconocimiento de las licencias y certificados complementarios armonizados por parte de todos los actores del sector ferroviario*”. Con este objeto, la Directiva establece las condiciones y procedimientos para la certificación de los maquinistas de locomotoras y trenes que circulan por el sistema ferroviario de la UE.

A nivel nacional, las condiciones para la obtención de títulos y habilitaciones que permiten el ejercicio de las funciones del personal ferroviario se regulan en la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario (en adelante, Ley del Sector Ferroviario). Su Título V se dedica a la seguridad ferroviaria y establece que el personal que preste sus servicios en el ámbito ferroviario habrá de contar

con una cualificación que le permita la realización de sus funciones con las debidas garantías de seguridad y eficiencia.

Estas previsiones se encuentran desarrolladas en la *Orden FOM/2872/2010, de 5 de noviembre, por la que se determinan las condiciones para la obtención de los títulos habilitantes que permiten el ejercicio de las funciones del personal ferroviario relacionadas con la seguridad en la circulación, así como el régimen de los centros homologados de formación y de los de reconocimiento médico de dicho personal* (en adelante, Orden FOM/2872/2010), que tiene por objeto:

- Establecer las condiciones, requisitos y procedimiento para la obtención de la licencia y certificados de conducción y las habilitaciones necesarias.
- Regular las competencias profesionales vinculadas a la actividad ferroviaria que permita la prestación del servicio ferroviario con las debidas garantías de seguridad y eficiencia.
- Establecer las condiciones y requisitos del régimen de autorización y funcionamiento de los centros homologados de formación del personal que realice funciones de seguridad en la circulación en el ámbito ferroviario, como es el personal de conducción.

III.2. Formación de los maquinistas

Para ser maquinista es preciso estar en posesión de una licencia y un diploma expedidos por la Agencia Española de Seguridad Ferroviaria, y de los certificados necesarios expedidos por la empresa de transporte en la que el maquinista va a prestar sus servicios. La licencia y el diploma acreditan que el maquinista reúne tres condiciones -ser bachiller o técnico de formación profesional o equivalente, dominar el español y tener aptitud psicofísica- y que ha adquirido una serie de competencias generales. Los certificados acreditan que el maquinista tiene los requeridos conocimientos específicos sobre los vehículos y las líneas concretas en las que va a operar, así como sobre el sistema de gestión de la seguridad de la empresa en la que va a trabajar.

III.2.1. Licencia y diploma

La **licencia** demuestra que el maquinista reúne los requisitos y competencias generales mínimas para el ejercicio de la profesión. En concreto, según el artículo 32 de la Orden FOM/2872/2010, los requisitos para obtener este título son:

- Contar, al menos, con la titulación de Bachiller o de Técnico de Formación Profesional o equivalentes a efectos laborales.
- Acreditar un conocimiento suficiente del castellano que permita al aspirante el adecuado seguimiento del proceso formativo.

- Acreditar, mediante certificado de aptitud psicofísica emitido por un centro homologado de reconocimiento, las condiciones recogidas en el Anexo IV de la Orden FOM/2872/2010 (Condiciones de capacidad psicofísica para la certificación de valoración de aptitud del personal de conducción).

Cumplidos los requisitos, el candidato deberá superar las pruebas de evaluación de la Agencia Estatal de Seguridad Ferroviaria (AESF) relativas al programa de formación fijado en el Anexo V de la Orden FOM/2872/2010. El curso de maquinista debe incluir una carga lectiva de al menos 425 horas, incluyendo teóricas y prácticas. La formación práctica ha de ser, al menos, de 120 horas, de las que 56 serán de conducción distribuidas entre acompañamiento en cabina (24 horas), conducción en simulador (16 horas), conducción efectiva supervisada (16 horas) y conducción efectiva (40 horas).

La licencia expedida por la AESF es válida en todos los países de la Unión Europea, tiene carácter de documento personal de su titular y debe inscribirse en el Registro Especial Ferroviario.

El **diploma**, regulado en el artículo 40 bis de la Orden FOM/2872/2010, acredita la obtención por su titular de determinados conocimientos generales comunes sobre el material rodante y las infraestructuras. La formación para obtener el diploma tendrá una carga lectiva de al menos 725 horas, de las que al menos 380 horas deben ser prácticas, 160 de ellas de conducción efectiva.

El señalado artículo 40 bis establece que la formación para la obtención del diploma se realizará *“preferentemente de manera conjunta con los cursos relativos a las licencias”*. Igualmente, las pruebas para la obtención del diploma realizadas por la AESF se realizan también junto con las de la licencia.

En definitiva, para ser maquinista habilitado para la conducción de material rodante en la Red Ferroviaria de Interés General⁶, los candidatos deben cursar una formación de al menos 1.150 horas, 500 de ellas de carácter práctico. Estos requisitos suponen un periodo formativo mínimo de nueve meses, tras el cual será preciso realizar los exámenes de la AESF para la obtención de la licencia ferroviaria y el diploma de conducción. El proceso completo de evaluación tiene una duración media en torno a 39 días.

⁶ No es necesaria la obtención del diploma para la conducción de vehículos y locomotoras de maniobra, trenes de trabajo a velocidad máxima de 60 km/h y en una distancia máxima de 140 km desde la base a la zona de trabajos y viceversa, vehículos ferroviarios empleados para el mantenimiento y construcción de la infraestructura ferroviaria, y locomotoras cuando éstas sean utilizadas para la realización de maniobras.

III.2.2. *Certificados*

Una vez obtenidas la licencia y el diploma, el maquinista debe obtener los certificados que acreditan sus conocimientos específicos sobre vehículos y líneas concretas, así como sus conocimientos particulares en relación con el sistema de gestión de la seguridad de la empresa operadora en la que van a trabajar. Estos certificados son expedidos por la empresa ferroviaria o por el administrador de infraestructuras que emplee al maquinista.

Los programas de formación se deben ajustar a los criterios enunciados en el Anexo V de la Orden FOM/2872/2010, y la Disposición adicional séptima de la misma Orden habilita a la AESF, mediante Resolución, a establecer los itinerarios formativos básicos y la carga lectiva mínima que deberán respetar los programas formativos para la obtención de los certificados. La Resolución de 23 de diciembre de 2015⁷ de la AESF estableció estos itinerarios formativos básicos a impartir en los centros homologados de formación de personal ferroviario de material rodante (anexo 3), equipos embarcados de anuncio de señales, protección automática y señalización en cabina (anexo 4) e infraestructuras (anexo 5).

El Artículo 40.2.b) de la Orden FOM/2872/2010 establece que la carga lectiva mínima para la obtención de estos certificados será de 80 horas para el material rodante y 35 horas para la infraestructura, si bien estos requisitos pueden ser mayores. De hecho, la señalada Resolución de 23 de diciembre de 2015 de la AESF establece que la formación para los trenes de alta velocidad es hasta de 144 horas, mientras que para las locomotoras de mercancías se reduce a 80 horas. La misma Resolución también indica que los conocimientos profesionales específicos sobre material rodante e infraestructura deben dividirse a partes iguales entre formación teórica y práctica.

De esta forma, un maquinista que se incorpora a una empresa ferroviaria requerirá de entre tres y seis meses para la obtención de los certificados necesarios para la conducción del material rodante de la empresa y las líneas que dicha empresa explota.

Por último, los titulares de los certificados deben realizar, al menos cada dos años, **cursos de actualización y reciclaje** de conocimientos teóricos y prácticos.

⁷ Resolución de 23 de diciembre de 2015, de la Agencia Estatal de Seguridad Ferroviaria, por la que se establecen los itinerarios formativos básicos y la carga lectiva mínima de los programas formativos para las habilitaciones de personal ferroviario, a impartir en los centros homologados de formación de personal ferroviario. La Resolución de la AESF de 1 de octubre de 2020 complementó la Resolución anterior con nuevas especificaciones, como las correspondientes a los nuevos vehículos autopropulsados de la serie 106.

III.3. Agentes relevantes en la formación de maquinistas

III.3.1. Agencia Estatal de Seguridad Ferroviaria

La Agencia Estatal de Seguridad Ferroviaria es la autoridad responsable de la seguridad ferroviaria en España, por lo que cuenta con importantes competencias en la regulación de la formación de los maquinistas. En concreto, según el Real Decreto 1072/2014, de 19 de diciembre, por el que se crea la Agencia Estatal de Seguridad Ferroviaria y se aprueba su Estatuto, la AESF:

- Es la autoridad competente para conceder la homologación y, en su caso, suspenderla y revocarla, de los centros de formación y centros de reconocimiento psicofísico del personal ferroviario.
- Es el órgano competente para la habilitación del personal ferroviario en general, y de los maquinistas en particular, pudiendo otorgar, renovar, suspender y revocar las licencias y títulos de conducción de personal ferroviario.
- Establece los itinerarios formativos básicos y la carga lectiva mínima que deberán respetar los programas formativos para la obtención de las habilitaciones y certificados.

La AESF convoca habitualmente tres exámenes anuales para evaluar a los candidatos a obtener la licencia y diploma de maquinistas, exámenes que constan de dos partes, una teórica y otra práctica. El proceso completo de evaluación de los candidatos, si bien se ha incrementado en el último año, tiene una duración media en torno a 39 días.

III.3.2. Centros homologados de formación

Los centros de formación del personal ferroviario son centros docentes encargados de impartir la formación necesaria para la obtención y mantenimiento, tanto de la licencia de conducción de vehículos ferroviarios, como de las diversas clases de habilitaciones y certificados de personal ferroviario que se establecen en la Orden FOM/2872/2010. Estos centros deben estar homologados por la AESF, que establecerá las especialidades formativas autorizadas por un periodo de tres años renovables por periodos de cinco años. Además, los centros de formación homologados deben comunicar a la AESF, con tres meses de antelación, los cursos formativos para el personal de conducción ferroviario, detallando los medios con que cuentan para impartir la formación y el número de plazas que pretenden ofertar.

Los centros homologados podrán establecer acuerdos docentes entre sí, con las empresas ferroviarias o con los administradores de infraestructuras ferroviarias, para el uso de las instalaciones y de sus materiales y equipos, teniendo obligación de comunicar su contenido a la AESF.

Según la AESF⁸, en la actualidad hay doce centros de formación activos homologados, que se pueden dividir, según su titularidad en:

- Centro de formación de RENFE: Escuela Técnica Profesional de Conducción y Operaciones (ETPCO).
- Centros de formación vinculados a empresas ferroviarias alternativas: Alsa, Captrain⁹, Low Cost Rail, Medway, Transfesa, Raxell y Continental.
- Centros de formación independientes: CEFF, CREATE, CETREN y ADIF.

Esta situación contrasta con la descrita en la Resolución de 21 de diciembre de 2017, donde se señalaba que entonces existían ocho centros homologados para la formación del personal de conducción, de los que solo tres estaban vinculados a empresas ferroviarias alternativas¹⁰.

Tal y como se observa en el Gráfico 1 a continuación, el porcentaje de alumnos matriculados en los cursos de maquinistas de los centros de formación independientes ha ido disminuyendo los últimos cinco años, concentrándose la formación en los centros vinculados a empresas ferroviarias.

De hecho, en los últimos años los alumnos matriculados en los cursos de estos centros independientes no han cubierto el número de plazas ofertadas. Estos centros han señalado la limitación que encuentran para poder impartir la formación práctica requerida para la obtención de la licencia y el diploma, por no contar con los medios (circulaciones y material rodante) en posesión de las empresas ferroviarias. Estas mismas limitaciones las afrontan también algunos centros vinculados con empresas ferroviarias con escasas circulaciones.

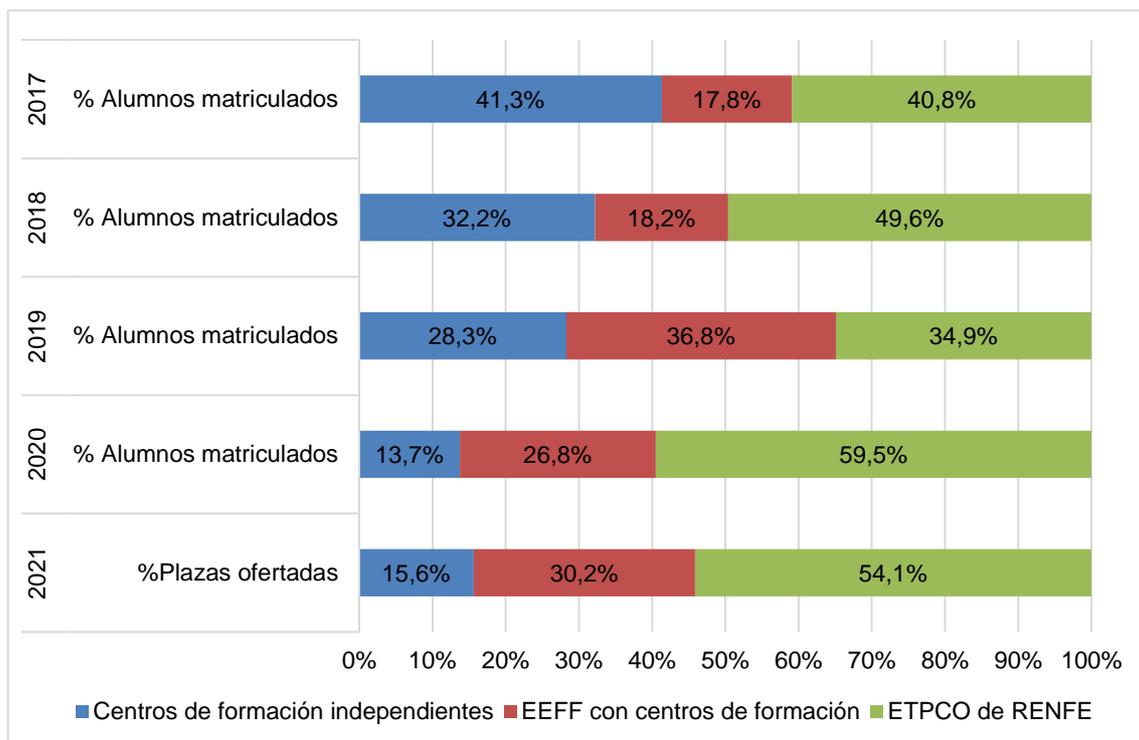
En el mismo sentido, la AESF indica que *“hay una tendencia en el ámbito de la formación del sector ferroviario, de que las empresas ferroviarias vayan abriendo su propio centro de formación y formando a sus maquinistas, tal y como se organizan en la mayoría de los países de la Unión europea. Esto hace que las plazas de formación práctica que se ofertaban a los distintos centros, en virtud de los convenios establecidos, se vayan reduciendo porque estas empresas priorizan a sus propios alumnos en formación frente a los de los otros centros.”*

⁸ <https://www.seguridadferroviaria.es/agentes-sector-ferroviario/centros-formacion-homologados>

⁹ CAPTRAIN forma parte del mismo grupo empresarial (SNCF) que OUIGO, operador entrante en 2021 en el mercado de transporte de viajeros.

¹⁰ Los centros homologados en 2017 pertenecían a RENFE, ADIF, Acciona, COMSA, Low Cost Rail, CEFF, CREATE y CETREN.

Gráfico 1: Evolución de la actividad de los centros de formación



Fuente. Elaboración propia a partir de los datos de la AESF.

IV. DISPONIBILIDAD DE PERSONAL DE CONDUCCIÓN FERROVIARIO

Para incorporar maquinistas a su plantilla, las empresas ferroviarias pueden contratar: i) maquinistas con licencia en otro país de la UE, ii) maquinistas formados en España y iii) maquinistas que están prestando sus servicios en otras empresas ferroviarias en España.

IV.1. Maquinistas con licencia en otro país de la UE

La Comisión Europea constató en 2002 la gran fragmentación existente entre legislaciones nacionales en cuanto a las condiciones de certificación de los maquinistas. La Directiva 2007/59/CE adoptó un conjunto de requisitos mínimos que debía facilitar la movilidad de los maquinistas dentro de la Unión Europea. Sin embargo, transcurridos 14 años desde la aprobación de la Directiva, la Comisión ha constatado que se mantienen importantes barreras a la movilidad de maquinistas entre Estados miembros¹¹.

¹¹ A partir de las conclusiones alcanzadas por un Informe elaborado por la Agencia Europea de Seguridad Ferroviaria, la Comisión Europea lanzó una consulta pública el 3 de marzo de 2016 con el objetivo de evaluar la efectividad de la 2007/59/CE, proceso en el que la CNMC participó: https://www.cnmc.es/sites/default/files/promocion/consultas/2016-11/160520_NotaInformativa_RespostaCNMC_ConsultaCE_Maquinistas.pdf

IV.1.1. Reconocimiento mutuo de licencias de maquinistas

El artículo 4 de la Directiva 2007/59/CE establece que todo “*maquinista poseerá la aptitud y cualificaciones necesarias para conducir trenes, siendo titular de la siguiente documentación: a) una licencia que demuestre que el maquinista reúne las condiciones mínimas establecidas en cuanto a requisitos médicos, escolaridad básica y competencias profesionales generales. (...); b) uno o más certificados en los que se consignarán las infraestructuras por las que el titular está autorizado a conducir y se indicará el material rodante que tiene permitido utilizar (...)*”. Y su artículo 7 indica que “*la licencia será válida en todo el territorio de la Comunidad*”, mientras que el “*certificado será válido solamente en aquellas infraestructuras y material rodante que se indiquen en el mismo*”. Finalmente, su artículo 9 señala que “*un Estado miembro podrá establecer requisitos más exigentes en lo que respecta a la expedición de licencias para su propio territorio. No obstante, deberá reconocer las licencias expedidas por otros Estados miembros de conformidad con el artículo 7*”.

En su evaluación sobre la implementación de la Directiva 2007/59/CE, la Comisión Europea¹² señala que los diferentes esquemas de certificación nacionales han sido reemplazados por el establecido en la Directiva, esto es, una licencia con validez en toda la UE y certificados complementarios para el material rodante y la infraestructura, ambos con requisitos mínimos comunes, pero que las posibilidades de establecer requerimientos para la licencia más estrictos que los mínimos comunes se ha demostrado contraproducente para la movilidad de los maquinistas entre Estados miembros. Por ello, la Comisión Europea concluye que las habilidades y competencias que deben acreditar la licencia y el certificado, así como los contenidos mínimos de la formación necesaria para la obtención de ambos documentos, deberían revisarse para mejorar esa movilidad.

En España la transposición de la Directiva dio lugar a un modelo de doble certificación de maquinistas, de licencia y diploma, señalando la Disposición adicional tercera de la Orden FOM/2872/2010, que (solamente) “*las licencias de maquinistas en vigor expedidas por los demás Estados miembros de la Unión Europea de conformidad con la normativa comunitaria serán válidas en el Estado español*”. Y el artículo 40.4 de la Orden FOM/2872/2010 prevé que “*en el caso de aspirantes cuyas licencias hayan sido emitidas en otros Estados miembros de la Unión Europea, deberá diseñarse un programa formativo específico complementario para la obtención de los certificados, en función de sus*

¹² Commission Staff Working Document evaluation of the Directive 2007/59/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2007 on the certification of train drivers operating locomotives and trains on the railway system in the Community.

<https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/legislation/swd20200137-eval-certification-train-drivers.pdf>

conocimientos previos acreditados, que permita asegurar el conocimiento de las materias exigidas en esta orden para los certificados que habilitan para la circulación por la Red Ferroviaria de Interés General. Estos programas específicos, establecidos por los centros homologados de formación a propuesta del responsable de seguridad de la entidad ferroviaria empleadora, serán comunicados a la autoridad responsable de la seguridad ferroviaria con carácter previo a su inicio”.

IV.1.2. Requisitos lingüísticos

Por otro lado, la Directiva 2014/82/UE de la Comisión de 24 de junio de 2014 que modifica la Directiva 2007/59/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, en lo que respecta a los conocimientos profesionales generales, los requisitos médicos y las prescripciones relativas a la licencia estableció que *“los maquinistas que deban comunicarse con el administrador de la infraestructura sobre cuestiones esenciales relacionadas con la seguridad deberán poseer la necesaria competencia lingüística en el idioma indicado por este”*. Dicha competencia lingüística debe permitirles comunicarse de manera activa y eficaz en situaciones tanto rutinarias como adversas y de emergencia.

En concreto, la Directiva exige a los maquinistas ser capaces de comprender (comprensión oral y escrita) y de comunicarse (expresión oral y escrita) en un nivel correspondiente al nivel B1 del Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas establecido por el Consejo de Europa¹³, si bien prevé que los requisitos lingüísticos puedan relajarse por representar una carga innecesariamente gravosa en el caso de tramos entre las fronteras y las estaciones situadas en su proximidad y designadas para operaciones transfronterizas, siempre y cuando sea posible establecer mecanismos suficientes para garantizar la comunicación entre los maquinistas y el personal del administrador de infraestructuras¹⁴.

Las limitaciones que este requisito lingüístico suponen para la movilidad de los maquinistas fueron puestas de manifiesto en 2016 por el Tribunal de Cuentas Europeo¹⁵, que señaló que la *“Comisión y los Estados miembros deberían asimismo evaluar la posibilidad de simplificar progresivamente los requisitos lingüísticos aplicables a los maquinistas de locomotoras para facilitar el tráfico*

¹³ Este requisito fue incorporado en el marco regulatorio español en el apartado 4 del epígrafe 1.3.4 del anexo V de la Orden FOM/2872/2010.

¹⁴ Este caso específico se incluyó en la Directiva (UE) 2016/882 de la Comisión, de 1 de junio de 2016, que modifica la Directiva 2007/59/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, en lo que respecta a los requisitos lingüísticos. Posteriormente se incorporó a la Orden FOM/2872/2010 en el apartado 4 del epígrafe 1.3.4 del anexo V.

¹⁵ Informe Especial nº 08/2016: Transporte de mercancías por ferrocarril en la UE: todavía no avanza por la buena vía.

https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_08/SR_RAIL_FREIGHT_ES.pdf

ferroviario de mercancías de media y larga distancia y hacerlo más competitivo". En su evaluación de la Directiva 2007/59/CE, la Comisión Europea también reconoce que los requisitos lingüísticos exigidos a los maquinistas suponen una elevada carga para los operadores, que no resulta adecuada.

Ante esta problemática, la Comisión Europea ha establecido un régimen especial para los maquinistas que participen en proyectos piloto encaminados a valorar alternativas a estas exigencias de conocimientos lingüísticos, que permitan una mayor flexibilidad para poder responder, por ejemplo, en caso de perturbaciones en la red ferroviaria de un Estado que requieran el uso de itinerarios de desvío a través de otros Estados vecinos¹⁶. En este marco se está estudiando la adopción de requisitos lingüísticos centrados en la terminología específica del sector ferroviario, o en un nivel lingüístico general más bajo combinado con medios alternativos para favorecer una comunicación eficaz.

En conclusión, si bien la Directiva 2007/59/CE estableció un marco común europeo para la certificación de los maquinistas, los conocimientos generales adicionales exigidos para otorgar los certificados, así como los requisitos lingüísticos, suponen una limitación para la movilidad de los maquinistas entre Estados miembros. Estas barreras han impedido, de hecho, que las empresas ferroviarias puedan contratar de forma efectiva personal de conducción ferroviario de otros Estados miembros.

IV.2. Maquinistas con licencia obtenida en España

La Resolución de 21 de diciembre de 2017 consideró *"deseable que exista una bolsa de maquinistas formados a la que las empresas ferroviarias puedan recurrir para ir cubriendo sus necesidades entre las fechas de finalización de los cursos formativos"*. De hecho, dicha Resolución concluyó que el *"desajuste entre la formación de maquinistas y las convocatorias de RENFE en 2015 y 2016 ha provocado, como se ha señalado anteriormente, que se agotara la bolsa de maquinistas formados, de forma que las empresas ferroviarias alternativas no hayan podido reemplazar sus bajas de maquinistas, derivadas de su contratación por la propia RENFE"*.

La "bolsa de maquinistas" se calcula como la diferencia, en términos acumulados año a año, entre los maquinistas habilitados con licencia y diploma, y los maquinistas contratados por las empresas ferroviarias. Pretende aproximar la disponibilidad en el mercado de maquinistas habilitados. Con el fin de estimar la bolsa de maquinistas actual, así como su previsible evolución en el corto plazo, se requirió: i) a las empresas ferroviarias, incluidas las nuevas empresas en el mercado de viajeros, las altas y bajas registradas hasta 2020, así como sus

¹⁶ Reglamento (UE) 2019/554 de la Comisión de 5 de abril de 2019 que modifica el anexo VI de la Directiva 2007/59/CE.

previsiones para los próximos años; ii) a los centros de formación homologados, los cursos impartidos hasta 2020 y sus previsiones para los próximos años, y iii) a la AESF, las plazas ofertadas y los alumnos matriculados en los cursos formativos autorizados, así como los títulos de maquinista emitidos. La tabla siguiente muestra, de forma agregada, la información recopilada:

Tabla 1: Evolución de las necesidades y formación de maquinistas

	2017	2018	2019	2020	2021*	2022*	2021**	2022**
Nuevos títulos emitidos por la AESF	551	543	803	467	825	800	825	800
Contratación de maquinistas:	405	524	594	216	584	629	1.008	629
RENFE	[CONFIDENCIAL]							
Empresas ferroviarias de mercancías								
OUIGO								
ILSA								
Diferencia entre títulos emitidos y maquinistas contratados	146	19	209	251	241	171	-183	171
Acumulado (bolsa de maquinistas)	146	165	374	625	866	1.037	442	613

(*) Estimaciones aportadas en las respuestas a los requerimientos de información.

(**) Columnas con estimaciones tras la información publicada por RENFE el 4 y el 7 de octubre de 2021¹⁷. Se han resaltado los números que experimentan variación respecto de los consignados en las correspondientes columnas (*).

Fuente: AESF, centros de formación y empresas ferroviarias.

Se observa cómo la oferta formativa y el número de títulos emitidos llevan buen ritmo, interrumpido en 2020 como resultado de la situación de crisis sanitaria, y ello a pesar de las actuaciones de la AESF para habilitar opciones de formación no presencial¹⁸. De hecho, la evaluación de la formación práctica del examen convocado en enero de 2020 debió ser suspendida por las restricciones impuestas por el Real Decreto 463/2020¹⁹, hasta que se autorizó nuevamente la movilidad por el territorio.

¹⁷ Nuevas estimaciones de contratación de Renfe en 2021 y, en consecuencia, del total de contrataciones de todas las empresas ferroviarias en 2021, de la diferencia entre títulos emitidos y maquinistas contratados en 2021, y de la bolsa de maquinistas en 2021 y 2022).

<https://www.renfe.com/es/es/grupo-renfe/comunicacion/renfe-al-dia/sala-de-prensa/renfe-mayor-numero-maquinistas11>

<https://www.renfe.com/es/es/grupo-renfe/comunicacion/renfe-al-dia/sala-de-prensa/Renfe-acuerdo-semaf-huelga1>

¹⁸ Resolución 6/2020 de 18 de mayo de 2020 de la AESF sobre formación a distancia. https://www.seguridadferroviaria.es/recursos_aesf/resolucion_6-20_teleformacion.pdf

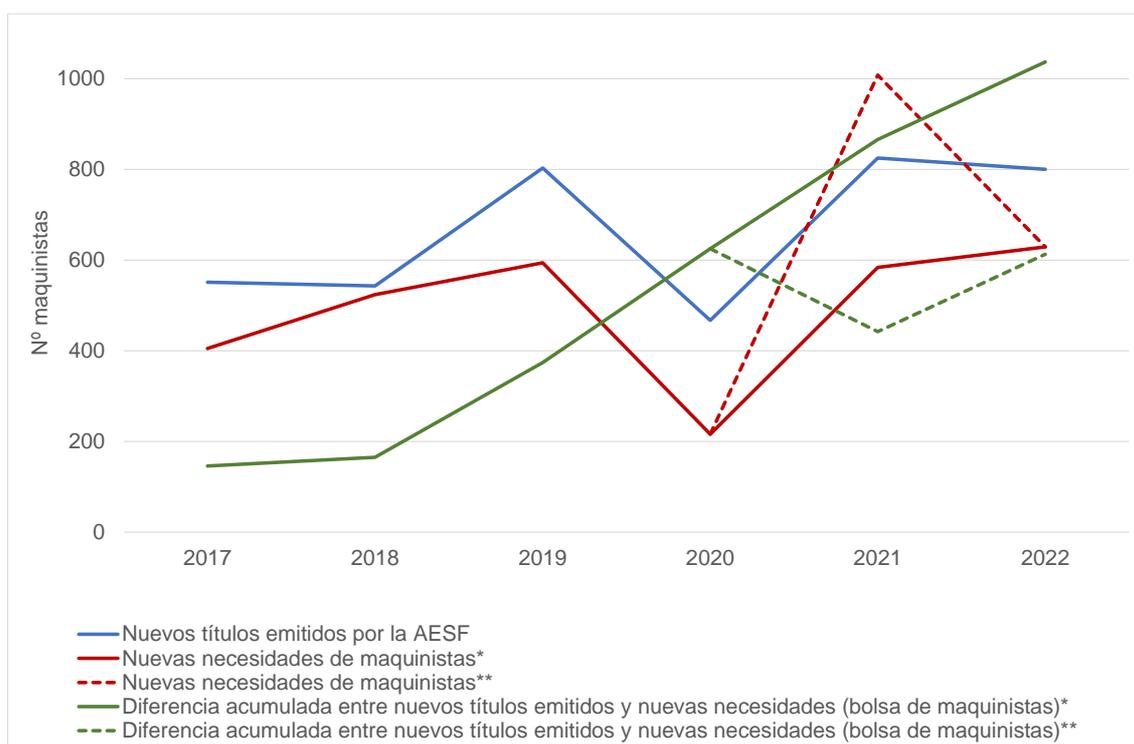
¹⁹ Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

En base a los datos aportados por los centros de formación, las tasas de alumnos matriculados respecto a las plazas ofertadas y la ratio de aprobados, la AESF estima que en 2021 se emitirán 825 nuevos títulos, y en 2022, 800.

Por otro lado, las contrataciones anuales han considerado las incorporaciones de RENFE en cualquiera de sus programas de ingreso, tanto programas de beca como Ofertas de Empleo Público, así como los incrementos de plantilla registrados por el resto de empresas ferroviarias, tanto de mercancías como de viajeros.

Pues bien, la bolsa de maquinistas ha ido aumentando de forma importante entre 2017 y 2020. La progresión de dicha bolsa en 2021 y 2022 dependería críticamente de las contrataciones de RENFE, y de la capacidad de reacción de la oferta de formación, si se materializan los últimos anuncios de contrataciones del operador público.

Gráfico 2: Estimación de la bolsa de maquinistas formados



(*) Estimaciones aportadas en las respuestas a los requerimientos de información.

(**) Estimaciones calculadas tras la información publicada por RENFE el 4 de octubre de 2021.

Fuente: AESF, centros de formación y empresas ferroviarias.

Así, en la actualidad parecería existir una bolsa suficiente de maquinistas para cubrir las necesidades de todas las empresas ferroviarias. En 2017 una bolsa de

maquinistas de 146 personas se estimó insuficiente²⁰, pero dicha bolsa había aumentado hasta 625 personas (es decir, se había más que cuadruplicado) tres años después. Sin embargo, la materialización del reciente anuncio de RENFE reduciría hasta 442 las personas en la bolsa de maquinistas a finales de 2021.

IV.3. Maquinistas en activo y con experiencia

IV.3.1. Barreras a la movilidad de los maquinistas entre empresas ferroviarias

La movilidad de maquinistas entre empresas no es inmediata, pues los certificados pierden su validez. El artículo 17 de la Directiva 2007/59/CE establece que cuando *“un maquinista deje de trabajar para una empresa ferroviaria o un administrador de infraestructuras, (...), la licencia conservará su validez (...)”* pero, por el contrario, el *“certificado perderá su validez cuando el titular deje de estar empleado como maquinista. No obstante, el titular recibirá una copia certificada del mismo y de todos los documentos que acreditan su formación, cualificaciones, experiencia y competencias profesionales”*. El artículo 41.3.a) de la Orden FOM/2872/2010 transpone al ordenamiento jurídico español las previsiones anteriores señalando que los *“certificados perderán su validez cuando: a) Su titular cause baja laboral en la entidad ferroviaria que lo expidió (...)”*.

Ahora bien, la Directiva indica, en su Considerando 24, que *“habría que evitar también crear cargas administrativas y financieras innecesarias cuando los maquinistas cambien de empresa. La empresa ferroviaria que contrate al maquinista debe tener en cuenta las competencias previamente adquiridas y evitar en la medida de lo posible la necesidad de superar un examen o una formación adicional”*. Con este objeto, el artículo 47.7 de la Orden FOM/2872/2010 introduce un régimen de convalidaciones tanto en la formación teórica como práctica, *“atendiendo a los conocimientos formativos y experiencia que se acrediten”*.

En este mismo sentido, la Disposición adicional primera de la FOM/2872/2010 recoge el derecho del maquinista a solicitar a la entidad ferroviaria en la que hubiere prestado sus servicios laborales, la pertinente certificación que acredite el desempeño de las mencionadas funciones. Dicha certificación podrá ser

²⁰ La bolsa de maquinistas de 146 personas se estimó insuficiente en la Resolución de 21 de diciembre de 2017, de modo que el lado de la oferta generaba un cuello de botella en este mercado. Ello en virtud de las indicaciones de la Agencia Española de Seguridad Ferroviaria en el sentido de que *“aunque teóricamente habría disponibles en torno a 150 maquinistas formados, éstos tendrían otras profesiones o estarían prestando sus servicios en otros países de la Unión Europea lo que provocaría que “la posibilidad de contratación efectiva de maquinistas en la actualidad sea casi inexistente, como lo demuestra el que los aspirantes que resultan aptos en las últimas convocatorias, a partir de la contratación masiva por Renfe en noviembre de 2015, antes de ser examinados por la AESF están ya pre contratados”*”. Página 16 de la Resolución.

tenida en cuenta por los centros homologados de formación y los responsables de seguridad de las empresas ferroviarias para la emisión de los correspondientes certificados.

Finalmente, el Registro Especial Ferroviario²¹ incluye, en su sección cuarta, una subsección dedicada al personal de conducción, donde se detalla la relación de las habilitaciones que ha tenido cada maquinista.

La CNMC²² ha señalado que la vinculación de los certificados con la relación laboral que el maquinista mantiene con la empresa ferroviaria que lo emite, supone una barrera a la movilidad profesional de los maquinistas, si bien el régimen de convalidaciones previsto en la Orden FOM/2872/2010 podría suavizar su alcance. A pesar de ello, como se verá, se produce una importante movilidad de los maquinistas en activo, principalmente desde las empresas alternativas de mercancías a RENFE (Tabla 3).

IV.3.2. Compensación por los gastos de formación

La obtención del título de maquinista, que comprende la licencia y el diploma suele ser costeada por los propios alumnos. No así la obtención de los certificados y los cursos de actualización y reciclaje, cuyo coste es asumido, por regla general, por las empresas ferroviarias que contratan a los maquinistas.

Uno de los efectos colaterales de la movilidad de maquinistas entre empresas es el perjuicio que se causa a una empresa ferroviaria que pierde a sus maquinistas tras haber asumido dichos gastos formativos.

El artículo 24.1 de la Directiva 2007/59/CE establece que *“los Estados miembros velarán por que se adopten las medidas necesarias para evitar que, en el caso de que un maquinista deje voluntariamente una empresa ferroviaria o a un administrador de infraestructuras por otra empresa ferroviaria o administrador de infraestructuras, la inversión realizada por aquellos para su formación beneficie de forma indebida a esta otra empresa ferroviaria o administrador de infraestructuras.”*

La Disposición adicional novena de la Orden FOM/2872/2010 indica, a este respecto, que *“cuando una entidad ferroviaria emplee a un maquinista cuya formación haya sido financiada, en parte o en su totalidad, por otra entidad ferroviaria que el maquinista haya abandonado voluntariamente antes de los dos*

²¹ El Registro Especial Ferroviario se regula en el Título V del Real Decreto 2387/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento del Sector Ferroviario.

²² Respuesta de la CNMC a la Consulta Pública de la Comisión Europea sobre la revisión de la Directiva 2007/59/CE.

https://www.cnmc.es/sites/default/files/promocion/consultas/2016-11/160520_NotaInformativa_RespostaCNMC_ConsultaCE_Maquinistas.pdf

años, ésta podrá solicitar a aquélla ser compensada por el coste de dicha formación.”

Sobre esta cuestión la Resolución de 21 de diciembre de 2017 concluyó que *“la Orden FOM/2872/2010 no requiere que se pruebe que la empresa receptora de los maquinistas cuya formación ha sido financiada por otra empresa ferroviaria obtenga un beneficio indebido. La citada disposición adicional novena únicamente señala que una empresa ferroviaria que haya financiado la formación o una parte de ella de un maquinista y éste abandone esta empresa en menos de dos años, la primera tendrá derecho a reclamar dichos gastos”*²³.

Por su parte, el Acuerdo Transaccional estableció, en su Estipulación cuarta, que RENFE debía pagar a las empresas ferroviarias firmantes el 50% de la reclamación económica demandada en concepto de gastos de formación de maquinistas por los costes incurridos durante el periodo 2015-2018. Esta cantidad acordada entre las partes fue abonada por RENFE a las empresas alternativas, si bien los gastos formativos correspondientes a ejercicios posteriores están siendo objeto de controversia judicial.

La falta de concreción de la Disposición adicional novena de la Orden FOM/2872/2010 sobre los costes de formación que deben compensarse ha derivado en una importante controversia entre las empresas cuyos maquinistas causan baja y RENFE, que los ha venido contratando, si bien la apertura del mercado de transporte de viajeros puede añadir otras empresas a la controversia.

V. ACCESO EFECTIVO DE LAS EMPRESAS FERROVIARIAS AL PERSONAL DE CONDUCCIÓN FERROVIARIO

RENFE continúa jugando un papel fundamental en la demanda de maquinistas, empleando al 93% de los maquinistas en activo de España en 2020. La plantilla de la empresa alternativa de mercancías de mayor tamaño apenas alcanzaba el 2,5% de este personal.

²³ Y señaló también que *“la CNMC no es competente, de acuerdo con la LCNMC, para determinar los importes que, en su caso, RENFE debería abonar a las empresas ferroviarias en las que venían prestando sus servicios los maquinistas ahora contratados en el marco de las convocatorias objeto de análisis ni los importes a reclamar”*.

Tabla 2: Número de maquinistas de RENFE y de EEFF alternativas de mercancías

	2017	2018	2019	2020	2021*
RENFE	[CONFIDENCIAL]				
EEFF alternativas de mercancías					
OUIGO					
ILSA					
% Maquinistas de RENFE respecto al total de maquinistas	95,4%	94,4%	94,0%	93,0%	91,7%

(*) Estimaciones²⁴.

Fuente. Elaboración propia a partir de la información de las empresas ferroviarias.

Con la liberalización del mercado de viajeros, los nuevos entrantes en ese mercado comenzaron a contratar personal de conducción ferroviario en 2020. El primero en incorporar maquinistas a su plantilla ha sido OUIGO, si bien, dado su tamaño, de forma limitada. Es previsible que en 2021 ILSA también comience sus contrataciones de personal de conducción. En cualquier caso, los maquinistas contratados por estas empresas apenas alcanzarán, conjuntamente, el 1,2% del total de maquinistas en activo de España en 2021.

La Resolución del 21 de diciembre de 2017, además de señalar la capacidad que tiene RENFE para afectar tanto la oferta de cursos de formación como la demanda de maquinistas, señaló las ventajas con que contaba para atraer personal de conducción, de forma que sus *“convocatorias de empleo de personal de conducción de RENFE tienen un efecto llamada para los maquinistas de sus competidores”*. Esta situación se ha mantenido, con un importante flujo de maquinistas desde las empresas alternativas de mercancías a RENFE.

Tabla 3: Movilidad de maquinistas de las empresas alternativas de mercancías a otras empresas ferroviarias
[CONFIDENCIAL]

Fuente. Elaboración propia a partir de la información de las empresas ferroviarias.

En 2020, OUIGO contrató **[CONFIDENCIAL]** maquinistas con una experiencia mínima de dos años provenientes de cuatro empresas alternativas de mercancías distintas, si bien **[CONFIDENCIAL]** estaban en activo en **[CONFIDENCIAL]**. Esta empresa espera contratar en 2021 y 2022 **[CONFIDENCIAL]** maquinistas adicionales. ILSA prevé incorporar a su plantilla **[CONFIDENCIAL]** maquinistas en 2021 y **[CONFIDENCIAL]** en 2022.

²⁴ En información publicada por RENFE el 3 de octubre de 2021 (vid supra), el número de maquinistas es de 5.730, superior al de la tabla 2.

Estas empresas tienen incentivos claros a contratar maquinistas con experiencia, dado que tienen menores requisitos formativos para la obtención de nuevos certificados, con el consiguiente ahorro de tiempo y dinero que esto supone. Así, el artículo 40.9 de la Orden FOM/2872/2010 establece que *“durante los cinco primeros años de ejercicio de la profesión la carga lectiva práctica para la obtención de los conocimientos específicos sobre las líneas y vehículos para la obtención del certificado del personal de conducción a los que se refiere el apartado 2.b) de este artículo será el doble de la establecida”*.

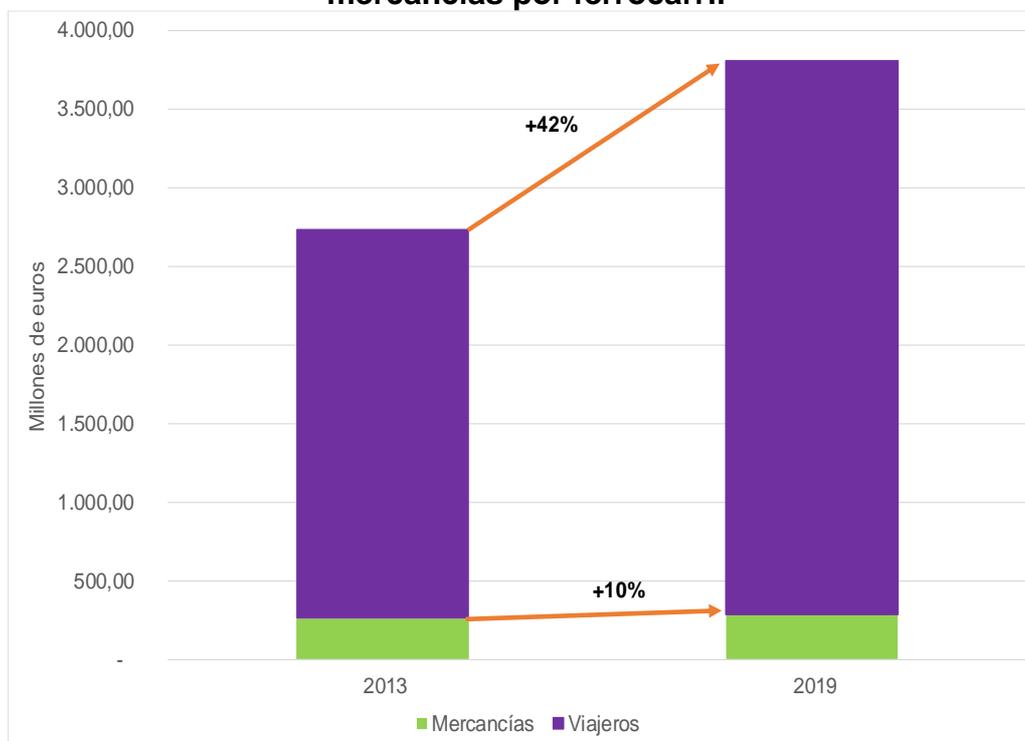
El cambio de empleador, además de ser un derecho de todo maquinista, puede beneficiar la entrada de nuevas empresas al sector al reducir los tiempos necesarios para certificar al personal de conducción. Sin embargo, la movilidad de los maquinistas entre empresas ferroviarias puede también generar distorsiones en la actividad de las empresas ferroviarias. Así, un número significativo de bajas en la plantilla de maquinistas de una empresa puede implicar cancelaciones de sus servicios, con un impacto negativo, además, en su imagen, y en la del conjunto del sector, lo que podría afectar a su competitividad frente a otros modos de transporte.

En definitiva, las empresas alternativas de mercancías no consiguen fidelizar al personal de conducción, sufriendo bajas anuales significativas en sus plantillas, lo que reduce su capacidad operativa e incrementa sus costes.

Las razones de esta situación son múltiples. En primer lugar, las condiciones laborales en el transporte de viajeros son mejores que en el de mercancías. El coste del maquinista en un tren de viajeros es reducido en comparación con sus costes totales, lo que permite ofrecer mejores salarios en comparación con el transporte de mercancías. De hecho, la conducción de trenes de alta velocidad supone, en muchos casos, la culminación de la carrera profesional de un maquinista. Además, en términos generales, los maquinistas de trenes comerciales de viajeros no deben pernoctar fuera de casa.

Las perspectivas del transporte de viajeros y su capacidad de crecimiento es también un elemento valorado por los maquinistas. El mercado de viajeros creció más del 40% entre 2013 y 2019 mientras que el de mercancías solamente un 10%.

Gráfico 3: Evolución de la facturación del transporte de viajeros y mercancías por ferrocarril



Fuente. CNMC. Informe sectorial.

Por otro lado, el menor tamaño de la mayoría de las empresas alternativas de mercancías reduce las expectativas de los maquinistas sobre su viabilidad.

Gráfico 4: Nº de maquinistas empleados por las empresas ferroviarias (2020)
[CONFIDENCIAL]

Fuente: Empresas ferroviarias.

Por fin, la Resolución de 21 de diciembre de 2017 mencionaba que el carácter público de RENFE contribuía al “efecto llamada” de sus convocatorias para la contratación de maquinistas, entre los profesionales que se encontraban trabajando en empresas alternativas de transporte de mercancías, por el interés de trabajar en una empresa pública.

En definitiva, la movilidad entre empresas siempre tiene como origen a las empresas alternativas de mercancías. Las causas de esta dinámica son múltiples y tienen que ver tanto con las condiciones económicas como con las expectativas sobre el futuro del transporte de mercancías en general, y de las empresas en particular, así como con el carácter público de RENFE.

Por lo que respecta a la movilidad entre las empresas de viajeros, todavía no ha podido ser valorada dada la reciente entrada del nuevo operador al mercado. El tiempo necesario para la incorporación de maquinistas de una empresa de

viajeros a otra es más corto que si el origen es una de mercancías, en especial cuando comparten las mismas infraestructuras. Dada esta circunstancia, es previsible que se produzca movilidad de los maquinistas entre las empresas ferroviarias de viajeros.

VI. CONCLUSIONES

El personal de conducción es esencial para que las empresas ferroviarias, tanto de mercancías como de viajeros, puedan realizar su actividad. Dada su importancia, la Directiva 2007/59/CE pretendió, mediante un marco común europeo de certificaciones, facilitar la movilidad de los maquinistas dentro de la UE. Sin embargo, el margen que otorgó a los Estados miembros para imponer requisitos adicionales, junto con la barrera que supone el idioma, ha limitado la contratación por empresas españolas de personal de conducción formado en otros países europeos.

Por ello, resulta imprescindible asegurar un número de maquinistas formados en España suficiente para afrontar las necesidades de las empresas ferroviarias. Ha de tenerse en cuenta que la formación involucra a varios agentes, como los centros de formación homologados o la AESF, y que se requiere un amplio periodo temporal entre el momento en que se inician los cursos y el momento en el que el maquinista puede ejercer como tal.

La Resolución de 21 de diciembre de 2017 de la CNMC concluyó que los diferentes procesos selectivos llevados a cabo por RENFE habían agotado la bolsa de maquinistas formados, impidiendo al resto de empresas suplir las bajas de este personal. En los últimos años la diferencia entre los maquinistas formados y las contrataciones de este personal por las empresas ferroviarias ha alimentado la bolsa de maquinistas formados. Por otro lado, el mercado ferroviario, con la apertura de los mercados de viajeros, se ha vuelto más complejo, con empresas con características muy diferentes, lo que afecta a la oferta de maquinistas que afronta cada tipo de ellas. Así, mientras que la empresa pública mantiene importantes ventajas para su captación y fidelización, algunas de ellas irreplicables por el resto de operadores como un régimen especial para acceder a la jubilación, las empresas alternativas de mercancías sufren anualmente un número relevante de bajas en sus plantillas, con la consecuente afectación en su productividad.

Esta nueva situación más compleja aconseja:

- Asegurar una oferta suficiente de maquinistas, avanzando en la integración de mercado europeo y maximizando la formación en España, para lo que sería necesario revisar el marco normativo, planificar con antelación suficiente y consolidar el incremento de la oferta de formación observada en los últimos años.

- Una autoregulación que facilite la movilidad de los maquinistas sin distorsionar la operativa de las empresas que sufren las bajas del personal.
- Garantizar en la medida de lo posible la igualdad de las diferentes empresas ferroviarias para que puedan fidelizar, con mecanismos de mercado, a su personal de conducción.

VII. RECOMENDACIONES

Primera.- Asegurar una formación suficiente de maquinistas para hacer frente a las necesidades de todas las empresas ferroviarias.

En los últimos años el sistema de formación ha alimentado la bolsa de maquinistas, lo que debería facilitar la contratación de nuevos maquinistas por las empresas ferroviarias cuando sufren bajas. Para asegurar esta buena dinámica se considera necesario:

A. Garantizar la coordinación entre oferta formativa y demanda de personal de conducción.

La formación del personal de conducción supone un periodo mínimo de nueve meses para la obtención de la licencia ferroviaria y el diploma de conducción, a lo que hay que sumar, además del examen de la AESF, la obtención de los certificados de línea y material rodante. El decalaje entre los plazos de formación del personal de conducción y su incorporación efectiva a la plantilla de las empresas ferroviarias requiere de cierta coordinación entre la oferta formativa y las necesidades de contratación del sector.

La Resolución del 21 de diciembre de 2017 impuso a RENFE la obligación de comunicar a las empresas ferroviarias, a los centros de formación y a la CNMC, anualmente, sus necesidades de maquinistas a dos años vista. En el Acuerdo Transaccional firmado entre RENFE y varias empresas ferroviarias alternativas, éstas asumieron un compromiso similar.

Esta Sala considera que la transparencia sobre la previsión de las empresas ferroviarias de contratación de maquinistas ha permitido a los centros de formación reaccionar en consecuencia. Por ello, y sin perjuicio de las obligaciones impuestas a RENFE en virtud de la mencionada Resolución, la práctica de comunicar las empresas ferroviarias sus mejores estimaciones sobre las necesidades de maquinistas a dos años vista, debería continuar o iniciarse,

según los casos²⁵, mientras esté justificado por el contexto competitivo del sector.

Además, en aquellos casos en los que una empresa ferroviaria requiera de un número elevado de maquinistas en un periodo limitado de tiempo, sería recomendable que alcanzara acuerdos con uno o varios centros homologados, asegurándose un número suficiente de maquinistas formados, sin distorsionar el funcionamiento del mercado.

B. Garantizar una oferta de formación práctica suficiente.

La formación de los maquinistas contiene una elevada carga práctica, y para impartir esa formación práctica es preciso contar con material rodante y circulaciones. El acceso a estos activos por parte de centros de formación independientes de las empresas ferroviarias se está convirtiendo en una barrera, reduciendo su atractivo para los alumnos y provocando que no se cubran las plazas ofertadas. Esta dinámica podría reducir la oferta formativa en detrimento de la disponibilidad de personal de conducción formado en el futuro. Por otra parte, incluso para los centros formativos vinculados a empresas ferroviarias, la formación práctica es el factor limitante de su oferta de formación, pues disponen de circulaciones y trenes limitados.

La disponibilidad de un número suficiente de circulaciones y de material rodante para la formación debería asegurarse. La colaboración entre los agentes implicados se encuentra avalada por el artículo 48.3 de la Orden FOM/2872/2010, que recoge la posibilidad de que los centros homologados establezcan “*acuerdos docentes entre sí, con empresas ferroviarias o con el Administrador de Infraestructuras Ferroviarias, para el uso de las instalaciones y de sus materiales y equipos, comunicando su contenido, en todo caso, a la Dirección General de Infraestructuras Ferroviarias (actualmente AESF)*”.

Si bien todos los operadores ferroviarios deberían corresponsabilizarse en la formación práctica, entre todos destacaría RENFE, como prestador de los servicios de cercanías sujetos a obligaciones de servicio público, dado que, por el número de circulaciones y su ámbito geográfico, son los más indicados para esta formación.

La publicación de una oferta de circulaciones y material rodante para la formación práctica por parte de las empresas ferroviarias, transparente, no discriminatoria y a precios razonables, coadyuvaría a resolver el problema y maximizaría la oferta formativa.

²⁵ Esta práctica se inició entre las empresas ferroviarias de mercancías firmantes del acuerdo de 18 de enero de 2019 a la que se hace referencia en el apartado *Antecedentes y Objeto* de este Informe.

Finalmente, la escasez de material rodante y de formadores disponibles aconseja su aprovechamiento máximo, por ejemplo, ocupando las cuatro plazas en cabina que permite la normativa vigente²⁶.

C. Facilitar y abaratar la formación de maquinistas.

La reducción de los costes de formación podría, por otro lado, animar la demanda de formación²⁷. A ello contribuiría la posibilidad de impartir a distancia una parte de la formación, y de incorporar horas de simulador que computen como horas de formación práctica.

El artículo 47.4 de la Orden FOM/2872/2010 restringe a casos excepcionales la impartición de los cursos de maquinistas a distancia, siempre previa autorización de la AESF y en circunstancias excepcionales. La experiencia de más de un año desde la aprobación de la señalada Resolución de la AESF muestra que esta modalidad formativa es viable y eficaz, por lo que debería valorarse la incorporación de la misma, con carácter general y no solo en circunstancias excepcionales.

De acuerdo con la propia Resolución 6/2020, la AESF debe revisarla, bien cuando se eliminen las restricciones derivadas de la situación de crisis sanitaria, bien cuando se produzcan modificaciones sustanciales en las limitaciones impuestas a las actividades formativas presenciales y, en todo caso, si las citadas restricciones se mantuvieran vigentes, a los ocho meses de su aprobación. Dado el impacto que potencialmente la decisión de la AESF puede tener sobre la disponibilidad de maquinistas y, por tanto, de la situación competitiva en los mercados ferroviarios, la AESF debería consultar a la CNMC, de acuerdo con lo previsto en la Disposición adicional decimocuarta de la Ley del Sector Ferroviario, las modificaciones que prevea realizar sobre la señalada Resolución 6/2020, en particular si van en la dirección de limitar la formación a distancia.

En relación con la formación práctica con simulador, en el Anexo III de la Directiva 2007/59/CE se lee que la *“utilización de simuladores, aunque no es obligatoria, puede ser provechosa para la formación efectiva de los maquinistas; es especialmente útil para adiestrarse en condiciones de trabajo anómalas o en normas que se aplican con poca frecuencia (...)”*. Por su parte, el artículo 49.1

²⁶ De acuerdo con RENFE, el Sindicato Español de Maquinistas y Ayudantes Ferroviarios (SEMAF) limita a uno el número de estudiantes que pueden recibir formación práctica en las cabinas de los trenes. <https://www.renfe.com/es/es/grupo-renfe/comunicacion/renfe-al-dia/sala-de-prensa/renfe-mayor-numero-maquinistas11>.

²⁷ La formación de un maquinista, además de requerir un largo periodo temporal, supone una carga financiera elevada para el candidato, que supera los 20.000 euros para acceder a los cursos de licencia y diploma.

de la Orden FOM/2872/2010 establece que los programas formativos del personal de conducción ferroviaria deberán contemplar la realización de las prácticas de conducción, entre las que podrán figurar prácticas en simulador, especialmente para reproducir situaciones particularmente difíciles o degradadas en la conducción, y que en ningún caso se computarán como horas de conducción efectiva.

La Orden FOM/2872/2010 y la Resolución de la AESF de 23 de diciembre de 2015, por la que se establecen los itinerarios formativos básicos y la carga lectiva mínima de los programas formativos para las habilitaciones de personal ferroviario, a impartir en los centros homologados de formación de personal ferroviario, limitan al 13% la carga lectiva que puede realizarse en simulador para la obtención de la licencia de maquinista, y al 5% aproximadamente para su certificación en el material rodante, las infraestructuras o la señalización.

Esta situación contrasta con la del sector aéreo, que se describe en detalle en el Anexo, y que permite un uso más extensivo de los simuladores, como se observa en la tabla siguiente.

Tabla 4: Comparativa de la formación práctica y uso del simulador en el sector ferroviario y aéreo

		Horas de práctica	Horas uso simulador	%	
Ferrocarril	Licencia	120	16	13	
	Certificado	Diploma	380	16	4
		Específica	115	0	0
		Señalización	28	12	43
Aviación	Licencia	195	55	28	
	Habilitación	73	72	99	

La formación práctica mediante simuladores reduce los costes de la formación práctica de los maquinistas, a la vez que reduce las limitaciones a la oferta de los centros formativos señaladas en el punto anterior. Por ello se recomienda extender su uso y revisar, en consecuencia, los límites que se le imponen en la normativa, siempre salvaguardando las garantías de seguridad en el transporte.

Segunda.- Facilitar la movilidad de los maquinistas garantizando el mantenimiento de la actividad de las empresas

Sin limitar la movilidad de los maquinistas entre empresas ferroviarias, debe de alguna manera garantizarse que esta movilidad no impide la continuidad de la actividad de la empresa cedente.

A. Facilitar la reposición de los maquinistas que causen baja en una empresa ferroviaria.

La Resolución de 21 de diciembre de 2017 señaló que *“incluso consiguiéndose una bolsa de maquinistas con efectivos suficientes, (...) un maquinista formado deberá ser, en todo caso, certificado por la empresa que lo contrate”*, por lo que las empresas *“que pierdan una parte sustancial de sus maquinistas verán seriamente distorsionada su actividad al menos durante ese periodo”*.

Para paliar estas distorsiones en la actividad de las empresas, la señalada Resolución obligaba a RENFE a prestar transitoriamente durante tres meses un servicio mayorista de tracción. Por su parte, en el Acuerdo Transaccional se acordó *“garantizar que en las convocatorias de Renfe se acuerde retrasar, al menos 3 meses desde la fecha de resolución de la convocatoria de RENFE, la incorporación de los maquinistas que prestando servicios de conducción en empresas ferroviarias privadas obtengan plaza”*.

Este tipo de medidas posibilitan que las empresas ferroviarias afectadas por la marcha de maquinistas dispongan de un plazo para impartir la formación específica de los certificados de los maquinistas que los sustituyan, disminuyendo así los riesgos de interrupción en la prestación de los servicios por la escasez de este personal.

Otros sectores en los que el personal es un recurso esencial para la prestación de los servicios y su sustitución no es inmediata, han optado por este tipo de medidas. Así, como se describe en el Estudio de los servicios de tránsito aéreo en España²⁸, los principales proveedores de servicios de tránsito aéreo firmaron un Protocolo para *“limitar en lo posible los efectos que se producen en el desarrollo normal de la actividad de los prestadores civiles de servicios de tránsito aéreo por los procesos de selección de controladores de tránsito convocados por la Entidad Pública ENAIRE”*. Este Protocolo recoge una serie de medidas de “coordinación” entre los firmantes para garantizar que el prestador de servicios *“que vaya a perder un profesional habilitado para prestar este tipo de servicios como consecuencia del movimiento de profesionales de esta condición provocado por una convocatoria pública de selección externa disponga de un plazo razonable para formar a un nuevo trabajador que le sustituya con todas las garantías sin que, por ello, la continuidad de la prestación del servicio que prestaba se vea afectada lo más mínimo”*.

El retraso en la incorporación a una empresa ferroviaria de un maquinista proveniente de otra empresa ferroviaria durante un plazo limitado, que puede oscilar entre los tres y los seis meses en función de la formación específica requerida, debería adoptarse como buena práctica por todas las empresas ferroviarias. A estos efectos, pues, una empresa que vaya a contratar a un

²⁸ E/CNMC/002/2018
https://www.cnmc.es/sites/default/files/2196411_8.pdf

maquinista que preste sus servicios en otra empresa, debería comunicárselo fehacientemente con la señalada antelación de entre tres y seis meses.

B. Revisar la forma en que se emiten los certificados de los maquinistas.

La pérdida de validez de los certificados cuando termina la relación laboral del maquinista con la empresa que los expide supone una barrera a la movilidad de los maquinistas, además de suponer unos costes adicionales para el modo ferroviario, que le sitúan en desventaja respecto de otros modos de transporte, como la carretera e incluso el transporte aéreo.

En efecto, como en el modo ferroviario, en el modo aéreo los pilotos deben habilitarse para los diferentes modelos de aviones. Sin embargo, dicha habilitación no pierde su validez cuando los pilotos cambian de compañía aérea, sino que esta se incorpora por la autoridad nacional de seguridad a su licencia.

Si bien el sistema de convalidaciones vigente palía en parte esta situación, se debería valorar la modificación del marco normativo, de forma que los certificados mantuvieran su validez con independencia de la movilidad del maquinista. Su expedición por la AESF, como en el caso de las licencias y diplomas, podría facilitar el reconocimiento mutuo de éstos por parte de las empresas ferroviarias²⁹, que deberían garantizar, en todo caso, la formación de los maquinistas en el propio sistema de gestión de la seguridad de la empresa.

Por otra parte, el artículo 40.9 de la Orden FOM 2872/2010 establece que la carga lectiva práctica para la obtención de los certificados de material rodante e infraestructuras será el doble de la establecida como regla general para los maquinistas con menos de cinco años de experiencia.

Los menores requisitos formativos de los maquinistas con más experiencia generan un incentivo a su contratación y una mayor rotación que, además de poder potencialmente distorsionar la actividad de las empresas ferroviarias, como se ha indicado ya, podría producir un problema adicional relacionado con la disponibilidad de personal formador³⁰. Y es que la formación práctica de nuevos maquinistas debe realizarse por personal de conducción con una experiencia mínima de tres años.

Por ello se considera que cabe revisar la diferencia establecida en el marco regulador en favor de la certificación de los maquinistas de más experiencia.

²⁹ La CNMC ya realizó propuestas similares en relación con las habilitaciones del personal ferroviario en el PRO/003/15–Propuesta referente a la regulación de los títulos habilitantes para el desarrollo de profesiones ferroviarias con incidencia en la seguridad de 1 de septiembre de 2015. <https://www.cnmc.es/sites/default/files/3444324.pdf>

³⁰ Artículo 55 de la Orden FOM 2872/2010. *Criterios para valorar la competencia profesional y la capacidad técnica*. Los formadores deben contar con una experiencia de al menos tres años.

C. Concretar los gastos formativos que deben compensarse.

La compensación de los gastos formativos incurridos por las empresas ferroviarias en un maquinista que abandona la empresa para trabajar en otra se encuentra actualmente *sub judice*.

En primer lugar, existe cierta divergencia entre la Directiva 2007/59/CE, que pretende evitar que la inversión realizada por una empresa beneficie indebidamente a la otra, y la Disposición adicional novena de la Orden FOM/2872/2010, que extiende esta compensación a la formación financiada de maquinistas que abandonen la empresa antes de los dos años.

En segundo lugar, la Orden FOM/2872/2010 no determina el tipo de gastos formativos a los que aplica lo que ha generado diferentes interpretaciones entre las empresas del sector. El Acuerdo Transaccional acordó que RENFE debía abonar el 50% de los gastos reclamados por las empresas ferroviarias alternativas correspondientes a los ejercicios 2015 a 2018. Sin embargo, el señalado Acuerdo no concretó cómo se calculaban dichos costes ni los conceptos que debían ser compensados. Y las compensaciones de ejercicios posteriores se están dirimiendo en la jurisdicción mercantil.

Dada esta situación, debería valorarse una revisión de la normativa nacional para incluir el detalle de los gastos formativos susceptibles de compensación, referidos tanto a la formación general (licencia y diploma), en el caso que haya sido asumida en parte o en todo por la empresa, como a la parte específica de los certificados.

Esta reforma del marco regulador debería prever un organismo que aglutinara y agilizara la resolución de los conflictos que pudieran surgir a este respecto, sin perjuicio de las posibilidades de recurso ante la jurisdicción ordinaria. La CNMC, como supervisor del sector, estaría bien situado para desarrollar esta función.

Tercera.- Avanzar en el establecimiento de un espacio único europeo para el personal de conducción.

La Directiva 2007/59/CE avanzó en un sistema común de certificación de los maquinistas dentro de la UE, obligando a todos los Estados miembros a reconocer las licencias emitidas por las autoridades nacionales de seguridad de otros países. Sin embargo, ante la falta de concreción de la Directiva, diferentes países han adoptado requisitos adicionales de forma que este reconocimiento mutuo solo afecta a una parte de los conocimientos generales necesarios para la obtención de la titulación de maquinista.

En España, la Orden FOM/2872/2010 limita este reconocimiento a la licencia, obligando a los maquinistas de otros Estados miembros a cursar la formación necesaria para la obtención del diploma previsto en su artículo 40 bis. Además,

los conocimientos lingüísticos son otra barrera para la movilidad de maquinistas dentro de la Unión Europea.

La movilidad de los maquinistas a nivel europeo no solo repercute en la situación competitiva en los diferentes países, sino que facilita la interoperabilidad de los servicios. Por ello, se debería revisar la Directiva 2007/59/CE para avanzar en la armonización del contenido de los conocimientos generales para el acceso a la titulación de maquinista. Además, como en el sector aéreo, cabría desarrollar un lenguaje operacional ferroviario común para todos los Estados miembros. En este sentido deben valorarse positivamente los proyectos piloto impulsados por la Comisión Europea en el marco del Reglamento 2019/554.

Las anteriores recomendaciones deben entenderse sin perjuicio del ejercicio, en el futuro, por esta Comisión, de las competencias que le otorgan los artículos 5 y 11 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, en este ámbito.

Notifíquese el presente informe a los interesados, al Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana y a la Agencia Estatal de Seguridad Ferroviaria.

ANEXO. FORMACIÓN Y CERTIFICACIÓN EN EL SECTOR AÉREO

En el transporte aéreo, como en el transporte ferroviario, los pilotos deben estar en posesión de una licencia y una habilitación (equivalente a un certificado). Sin embargo, existe una gran diferencia en la forma de desarrollar la formación práctica. Como se expone a continuación, en el modo aéreo el peso del simulador en la formación práctica es muy importante, llegando a representar casi el 30% en la carga formativa práctica de la licencia, y prácticamente la totalidad en la habilitación.

1. Licencia

A diferencia de lo que ocurre en el modo ferroviario, donde existe un único tipo de licencia, en el modo aéreo las hay de diferente tipo. Las licencias al personal de vuelo se encuentran reguladas en el Reglamento (UE) 1178/2011 de 3 de noviembre de 2011, por el que se establecen requisitos técnicos y procedimientos administrativos relacionados con el personal de vuelo de la aviación civil. Los diferentes tipos de licencias confieren atribuciones diferentes a sus poseedores y los requisitos de formación son más estrictos conforme las mayores atribuciones que confiere cada tipo de licencia.

El Reglamento 1178/2011 distingue 3 tipos diferentes de licencias que permiten pilotar un avión, de acuerdo a las normas que regulan el transporte aéreo comercial de pasajeros y mercancías: i): *Air transport Pilot Licence* (ATPL); ii) *Commercial Pilot Licence* (CPL); y, iii) *Multi Crew Pilot Licence* (MPL).

Las normas de operación del transporte aéreo comercial, desarrolladas en el Reglamento 965/2012 de la Comisión³¹, exigen que la tripulación de vuelo esté compuesta por dos pilotos³², uno de ellos actuando como piloto al mando y el otro como copiloto.

Los diferentes tipos de licencias permiten a su titular las siguientes atribuciones dentro del transporte aéreo comercial:

- ATPL permite actuar como piloto al mando en operaciones comerciales.
- CPL permite actuar como piloto al mando o copiloto en operaciones comerciales en aviones certificados como monopiloto, y actuar como copiloto en aviones certificados para tripulaciones de dos pilotos.

³¹ Reglamento (UE) n° 965/2012 de la Comisión de 5/10/2012, por el que se establecen requisitos técnicos y procedimientos administrativos en relación con las operaciones aéreas.

³² Para cualquier avión turbohélice de más de 9 pasajeros y para todos los aviones con planta propulsora tipo turbofan como son la práctica totalidad de los aviones empleados en el transporte aéreo.

- MPL permite actuar como copiloto en operaciones comerciales en aviones certificados para ser operados con copiloto.

A los efectos de su comparación con el sector ferroviario se utilizará la licencia CPL³³. Para obtener esta licencia es necesario completar un programa de formación con una formación teórica mínima de 750 horas y una instrucción de vuelo mínima de 195 horas, de las que hasta 55 horas pueden ser de instrucción en tierra, donde se considera apropiado el uso de simuladores de vuelo, y 140 horas deben ser de vuelo.

2. Habilitación

De acuerdo con el señalado Reglamento 1178/2011, los titulares de una licencia de piloto solo podrán ejercer como pilotos de una aeronave si disponen de una habilitación de clase o tipo válida y apropiada. Para su obtención es necesario que realicen su formación en una Organización de Entrenamiento Aprobada (ATO, por sus siglas en inglés). El programa de formación debe ser aprobado por la autoridad de seguridad y debe incluir³⁴: i) una Fase teórica compuesta por aproximadamente 120 horas y que utiliza, además de un entrenador de procedimientos de cabina, medios informáticos (CBT³⁵), ii) una Fase de simulador básico tipo FNPTII³⁶, de entre 32 y 36 horas, iii) una Fase de simulador avanzado FFS (Full Flight Simulator), de al menos 36 horas, y iv) una Fase de vuelo real para tomas y despegues, con un número de horas variable, dependiendo de la pericia del aspirante³⁷.

³³ Las licencias en el modo aéreo pueden considerarse como escalones, siendo el escalón más elevado el correspondiente a la ATPL. Para obtener la ATPL se puede seguir un itinerario formativo (más caro y más largo) que permite obtenerla, o se puede obtener tras haber obtenido el CPL, completando una serie de horas como piloto al mando. Este último es el esquema que sigue más del 90% de los pilotos. Además, la licencia CPL es la primera de las licencias que permite pilotar un avión comercial de un solo piloto (en el modo ferroviario sólo hay un conductor en la máquina).

³⁴ Estimación de las horas atendiendo a los cursos publicados por los distintos proveedores de formación certificados para cursos de habilitación de tipo para aviones de pasajeros tipo A320 y B737.

³⁵ *Computer Based Training*.

³⁶ *Flight and Navigation Procedure Training*.

³⁷ Normalmente en una sesión de entrenamiento se hacen entre 4 y 6 tomas y despegues con diferentes configuraciones. Estas sesiones tienen por lo general una duración inferior a una hora, y es posible superar la prueba en una sola sesión.