

ACUERDO POR EL QUE SE ARCHIVA EL PERIODO DE INFORMACIÓN PREVIA SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LA RESOLUCIÓN DE 21 DE DICIEMBRE DE 2017 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, E.P.E.

LA SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

IP/DTSP/038/19

Presidente

D. Ángel Torres Torres

Consejeros

D. Mariano Bacigalupo Saggese

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xabier Ormaetxea Garai

D^a Pilar Sánchez Núñez

Secretaria

D^a. María Angeles Rodríguez Paraja

En Madrid, a 30 de noviembre de 2021

Vistos los documentos del periodo de información previa de referencia, la Sala de Supervisión Regulatoria de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia acuerda lo siguiente.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 15 de julio de 2019 tuvo entrada en el registro de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, CNMC) un escrito de la Asociación de Empresas Ferroviarias Privadas (en adelante, AEFP) en el que denunciaba el incumplimiento de Renfe Operadora, E.P.E. de la *Resolución de 21 de diciembre de 2017 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, E.P.E.*, al no aportar toda la información relevante sobre los maquinistas que planeaba contratar, tal como dispone la Resolución de la CNMC.

SEGUNDO.- El 30 de julio de 2019 se acordó abrir un periodo de información previa con el objeto de analizar el cumplimiento de la citada Resolución de 21 de

diciembre de 2017. En el marco de ese periodo de información previa se realizaron requerimientos de información a Renfe Operadora y a la AEFP y, en virtud de la Disposición adicional decimocuarta de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario, se solicitó la colaboración de la Agencia Estatal de Seguridad Ferroviaria para la obtención de información.

TERCERO.- La AEFP respondió mediante escritos que tuvieron entrada el 28 de agosto, el 9 de septiembre y 2 de octubre de 2019, Renfe Operadora mediante escrito de 13 de septiembre de 2019, y la Agencia Estatal de Seguridad Ferroviaria mediante escrito de 2 de octubre de 2019.

CUARTO.- El 27 de enero de 2020 se solicitó información adicional a Renfe Operadora en relación con las incorporaciones de maquinistas en el ejercicio 2019. La respuesta se facilitó mediante escrito que tuvo entrada en el registro de la CNMC el 14 de febrero de 2020.

QUINTO.- El 4 de marzo de 2020, la AEFP aportó un nuevo escrito señalando las dificultades para acceder a los medios de Renfe Operadora (trenes y maquinistas) de determinados centros homologados con el fin de realizar las prácticas obligatorias de conducción para la formación de nuevos maquinistas.

SEXTO.- El 19 de junio y el 9 de julio de 2020 tuvieron entrada en el registro de la CNMC otros dos escritos de la AEFP denunciando la negativa de Renfe Operadora a colaborar con algunos centros homologados, incluyendo los de las empresas de la AEFP, que imparten formación para la realización de las prácticas de conducción de maquinistas en sus trenes.

SÉPTIMO.- El 6 de julio de 2020 se requirió información adicional a Renfe Operadora, cuya respuesta tuvo entrada en el registro de la CNMC el 29 de julio de 2020.

OCTAVO.- El 28 de octubre de 2021 la CNMC aprobó el Acuerdo por el que se emite informe relativo al acceso de las empresas ferroviarias al personal de conducción¹.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

I. HABILITACIÓN COMPETENCIAL

De conformidad con el artículo 11.1 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, esta Comisión debe

¹ https://cnmc.es/sites/default/files/3786880_5.pdf

supervisar y controlar el correcto funcionamiento del sector ferroviario y la situación de competencia en los mercados de servicios ferroviarios.

En particular, de acuerdo con la letra a) de dicho artículo 11.1, la CNMC ejercerá la función de *“salvaguardar 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 estos sean prestados en condiciones objetivas, transparentes y no discriminatorias”*.

El artículo 11.3 de la misma Ley señala que, sin *“perjuicio de las facultades de las autoridades de competencia nacionales en materia de protección de la competencia en los mercados de servicios ferroviarios, la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia decidirá por iniciativa propia, cuando corresponda, las medidas adecuadas para corregir discriminaciones en perjuicio de los candidatos, distorsiones del mercado y otras situaciones indeseables en estos mercados (...)”*.

Por ello, la CNMC resulta competente para pronunciarse sobre la denuncia planteada por la AEFP. Dentro de la CNMC, la Sala de Supervisión Regulatoria es el órgano decisorio competente para aprobar la presente Resolución, de conformidad con lo establecido en el artículo 21.2 de la Ley 3/2013, de 4 de junio.

II. ANTECEDENTES Y DENUNCIA DE LA AEFP

El Resuelve Primero de la mencionada Resolución de la CNMC de 21 de diciembre de 2017 estableció que *“Renfe Operadora, E.P.E. o cualquier empresa de su grupo deberá facilitar la información relativa a sus previsiones de incorporación de personal de conducción ferroviaria y de programas de formación, de conformidad con lo establecido en el apartado 6 del epígrafe IV.5. de la presente Resolución”*. Dicho apartado 6 del epígrafe IV.5 indica que Renfe Operadora deberá *“comunicar anualmente (antes del 31 de enero) a las empresas ferroviarias, centros de formación y la CNMC su mejor estimación sobre las necesidades de personal de conducción, incluyendo posibles programas de formación, para un periodo mínimo de 2 años”*.

En cumplimiento del mencionado Resuelve, Renfe Operadora aportó información mediante escritos de 27 de abril de 2018, 31 de enero de 2019, 31 de enero de 2020 y 2 de febrero de 2021.

El 18 de enero de 2019 Renfe Operadora (junto con sus filiales Renfe Viajeros y Renfe Mercancías) y algunas empresas ferroviarias alternativas² alcanzaron un

² Acciona Rail Services, S.A., Transítia Rail, S.A.U., Captrain España, S.A.U., Logitren Ferroviaria, S.A., Traccion Rail, S.A. y Continental Rail, S.A.

acuerdo en relación con el acceso al personal de conducción ferroviaria, que se pueden sintetizar en lo siguiente:

- 1) Antes del 31 de enero de cada ejercicio, las empresas firmantes “se informarán recíprocamente sobre la mejor previsión de necesidades de maquinistas” con una proyección de dos años, de lo que darán traslado a los centros de formación homologados y a la CNMC.
- 2) Las convocatorias de provisión de maquinistas de Renfe Operadora deberán “respetar que en el mercado quede un número de maquinistas disponibles equivalente, al menos, al 50% de la plantilla total” de las Empresas Privadas.
- 3) Renfe se compromete a retrasar, al menos 3 meses desde la fecha de resolución de la convocatoria, la incorporación efectiva de los maquinistas procedentes de las empresas ferroviarias alternativas.
- 4) Las partes acuerdan que Renfe Operadora deberá pagar a las Empresas Privadas el 50% de la reclamación económica demandada en concepto de gastos de formación de maquinistas.

El 15 de julio de 2019, la AEFP denunció que Renfe Operadora habría incumplido el Resuelve Primero de la Resolución de 21 de diciembre de 2017 porque esta última “solo da previsiones del personal que será contratado mediante OPE [Oferta Pública de Empleo] (personal fijo), pero no de lo que ellos llaman aspectos coyunturales anuales (becarios en formación)”. Esta Asociación aportó una carta dirigida al Presidente de Renfe Operadora el 18 de junio de 2019 señalando que la incorporación de 750 maquinistas en 2019 superaba sustancialmente la previsiones comunicadas en virtud de la Resolución de 21 de diciembre de 2017. Esta política de contratación de Renfe Operadora habría producido, según la AEFP, la baja de más de 80 maquinistas entre sus empresas ferroviarias asociadas, lo que supondría aproximadamente un 40% de su plantilla.

Posteriormente, la AEFP también denunció las limitaciones a las que se enfrentan determinados centros homologados de formación de nuevos maquinistas para realizar las prácticas obligatorias de conducción, dada la escasez de material rodante y maquinistas formadores. Ante esta situación la AEFP denuncia la negativa de Renfe Operadora a suscribir acuerdos para la realización de la formación práctica.

III. VALORACIÓN DE LAS DENUNCIAS DE LA AEFP

III.1. Sobre el incumplimiento de la Resolución de 21 de diciembre de 2017

En cumplimiento de la Resolución de 21 de diciembre de 2017, Renfe Operadora ha aportado información sobre sus necesidades de contratación de maquinistas a las empresas ferroviarias, centros de formación y CNMC en cuatro ocasiones:

- El 27 de abril de 2018 comunicó que, en 2018, según sus mejores previsiones, tenía previsto incorporar 400 maquinistas aproximadamente.
- El 31 de enero de 2019 comunicó que en 2019 y 2020 contrataría a 450 maquinistas cada año.
- El 31 de enero de 2020, comunicó que estimaba incorporar en 2020 y 2021 entre 450 y 550 maquinistas al año.
- El 2 de febrero de 2021 comunicó que incorporaría entre 400 y 550 maquinistas al año en 2021 y 2022.

La política de contratación de Renfe Operadora ha cambiado en los últimos años, incorporando a sus maquinistas mediante diferentes figuras incluyendo, además de contratos indefinidos, programas de formación o contratos temporales. Sin embargo, la Resolución de 21 de diciembre de 2017 era clara al señalar que se debe aportar *“la mejor estimación sobre las necesidades de personal de conducción, incluyendo posibles programas de formación, para un periodo mínimo de 2 años”*. Por tanto, la obligación de Renfe Operadora es incluir, en sus estimaciones a comunicar a las empresas ferroviarias, centros de formación y CNMC antes del 31 de enero de cada año, el número total de nuevos maquinistas que prevé incorporar a su plantilla, con independencia del régimen contractual que les sea de aplicación.

Tabla 1. Previsiones e incorporaciones efectivas de Renfe Operadora durante 2018-2021

Año	Previsiones	Efectivos incorporados
2018	400	[CONFIDENCIAL]
2019	450	
2020	450-550	
2021*	400-550	
2021**	400-550	

(*) Estimación según información aportada por Renfe Operadora el 10 de mayo de 2021 en la respuesta al requerimiento de información en el marco del expediente STP/DTSP/008/21.

(**) Estimación en base a la información publicada por Renfe el 4 y el 7 de octubre de 2021³.
Fuente: Información aportada por Renfe Operadora.

De acuerdo con los datos anteriores, en 2018 y 2019 las estimaciones aportadas por Renfe Operadora han sido inferiores a las contrataciones efectivas y, de cumplirse los últimos anuncios de la compañía, también lo serán en 2021.

El informe de la CNMC aprobado el 28 de octubre de 2021 concluía que *“la transparencia sobre la previsión de las empresas ferroviarias de contratación de maquinistas ha permitido a los centros de formación reaccionar en consecuencia”* y que *“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”*. De modo que, siendo Renfe el principal contratador de maquinistas, no puede concluirse que la información que ha venido aportando no haya sido útil para que los centros homologados planificaran su oferta formativa.

Por otro lado, la Resolución de 21 de diciembre de 2017 reconoció la dificultad del ejercicio de prever con exactitud la contratación de maquinistas, por lo que es razonable aceptar horquillas como las que Renfe Operadora ha aportado en los últimos años. Sin embargo, la forma en que se aporten estas previsiones no puede desvirtuar el objetivo último del ejercicio, que no es otro que facilitar la planificación de la oferta formativa de los centros homologados. Por tanto, las horquillas que aporte Renfe Operadora deben ser ajustadas y las contrataciones efectivas deberían estar, salvo circunstancias impredecibles, incluidas en el intervalo aportado.

Por todo lo anterior, y en particular a la vista de las últimas previsiones de Renfe de contratación de maquinistas en 2021, la CNMC continuará con la supervisión del cumplimiento de la Resolución de 21 de diciembre de 2017, analizando la coherencia entre las previsiones comunicadas y las contrataciones efectivas.

III.2. Formación práctica de maquinistas

Entre 2017 y la actualidad ha habido cambios en la oferta de formación de maquinistas. La Resolución de 21 de diciembre de 2017 señalaba que existían ocho centros homologados⁴, de los que solo tres estaban vinculados a empresas ferroviarias alternativas. Cuatro años después, según se recoge en el Informe de

³ <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>

⁴ Los centros homologados en 2017 pertenecían a RENFE, ADIF, Acciona, COMSA, Low Cost Rail, CEFF, CREATE y CETREN.

la CNMC de 28 de octubre de 2021, existen doce centros homologados de formación en activo, que se pueden dividir, según su titularidad, en: i) el centro de formación de Renfe, Escuela Técnica Profesional de Conducción y Operaciones – ETPCO, ii) los centros de formación vinculados a empresas ferroviarias alternativas: Alsa, Captrain, Low Cost Rail, Medway, Transfesa, Raxell y Continental, y iii) los centros de formación independientes: CEFF, CREATE, CETREN y ADIF.

A ese respecto, la Agencia Española de Seguridad Ferroviaria indicó, en respuesta a requerimiento de información de la CNMC para el Informe de la CNMC adoptado por Acuerdo de 28 de octubre de 2021, 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.”*

El Informe de la CNMC estableció una serie de recomendaciones dirigidas a asegurar una formación suficiente de maquinistas para hacer frente a las necesidades de todas las empresas ferroviarias, recomendando que:

- *“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 casos⁵, 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.*

Otras recomendaciones del informe van en la dirección de garantizar una oferta de formación práctica suficiente:

- *“Si bien todos los operadores ferroviarios deberían corresponsabilizarse en la formación práctica, entre todos destacaría RENFE, como prestador*

⁵ 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.

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.*
- *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 vigente⁶.*

En el periodo de información previa, Renfe Operadora ha mostrado su disposición a colaborar con los centros homologados, si bien ha señalado que la disponibilidad de sus recursos para la realización de la formación práctica es limitada, no solo de trenes y circulaciones, sino también de maquinistas formadores que imparten las prácticas de conducción.

Dada la importancia, señalada en diferentes ocasiones por la CNMC, del acceso efectivo al personal de conducción para el desarrollo del transporte ferroviario, de acuerdo con el Informe de 28 de octubre de 2021 se insiste en recomendar la publicación de una oferta de circulaciones y material rodante para la formación práctica, transparente, no discriminatoria y a precios razonables”.

El informe de 28 de octubre también recomendaba “*extender el uso de simuladores para la formación práctica y revisar, en consecuencia, los límites que se le imponen en la normativa, siempre salvaguardando las garantías de seguridad en el transporte*”.

Por fin, el informe decía también que “[s]in 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” y proponía en ese sentido lo siguiente: “*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 maquinista que preste sus servicios en otra empresa,*

⁶ 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>.

debería comunicárselo fehacientemente con la señalada antelación de entre tres y seis meses”.

IV. CONCLUSIONES

De acuerdo con lo establecido anteriormente, esta Sala considera que:

- 1) No puede concluirse que la información que Renfe Operadora ha venido aportando sobre su previsión de contratación de maquinistas no haya sido útil para que los centros homologados planificaran su oferta formativa. Ahora bien, las horquillas de previsiones que han de ser ajustadas, y las contrataciones efectivas deberían estar, salvo circunstancias impredecibles, incluidas en el intervalo aportado.
- 2) La CNMC continuará con la supervisión del cumplimiento de la Resolución de 21 de diciembre de 2017, analizando la coherencia entre las previsiones comunicadas y las contrataciones efectivas.
- 3) El acceso efectivo al personal de conducción es esencial para garantizar la pluralidad de la oferta y el desarrollo de un mercado competitivo. El informe de la CNMC aprobado por Acuerdo de 28 de octubre de 2021 hace una serie de recomendaciones en ese sentido.

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

RESUELVE

Único.- Acordar el cierre del periodo de información previa abierto como consecuencia de la denuncia de la Asociación de Empresas Ferroviarias Privadas en el sentido de que Renfe Operadora, E.P.E. habría incumplido la *Resolución de 21 de diciembre de 2017, 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, E.P.E.* y ordenar el archivo de las actuaciones practicadas, por no encontrar elementos de juicio suficientes que justifiquen el inicio de un procedimiento administrativo.

Comuníquese a la Dirección de Transportes y del Sector Postal y notifíquese a los interesados haciendo saber que este acuerdo agota la vía administrativa, no siendo susceptible de recurso de reposición. Puede ser recurrido, no obstante, ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional en el plazo de dos meses, de conformidad con lo establecido en la disposición adicional cuarta, 5, de la Ley 29/1998, de 13 de julio.