

ACUERDO POR EL QUE SE ARCHIVA EL PERIODO DE INFORMACIÓN PREVIA SOBRE LA SOLICITUD DE INTERVENCIÓN DE TRANSFESA LOGISTICS S.A. EN RELACIÓN CON EL RIESGO PARA LA CONTINUIDAD DE LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS FERROVIARIOS DE MERCANCÍAS POR LA FALTA DE MAQUINISTAS

(IP/DTSP/021/21)

SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

Presidente

D. Ángel Torres Torres

Consejeros

D. Mariano Bacigalupo Saggese

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xabier Ormaetxea Garai

D^a Pilar Sánchez Núñez

Secretario

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 16 de diciembre 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 16 de marzo de 2021 tuvo entrada en el registro de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, CNMC) un escrito de Transfesa Logistics S.A. (en adelante, TRANSFESA) denunciando la dificultad que afrontan las empresas ferroviarias de mercancías para la reposición de su personal de conducción tras la entrada de los nuevos operadores de viajeros.

SEGUNDO.- El 9 de abril de 2021 se acordó abrir un periodo de información previa con el objeto de analizar los hechos denunciados.

TERCERO.- El 28 de octubre de 2021 se aprobó el Acuerdo por el que se emite informe relativo al acceso de las empresas ferroviarias al personal de conducción¹ (en adelante, Informe de 28 de octubre de 2021).

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 (en adelante, LCNMC), esta Comisión debe 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 LCNMC 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 TRANSFESA. Dentro de la CNMC, la Sala de Supervisión Regulatoria resulta competente para aprobar la presente Resolución, de conformidad con lo establecido en el artículo 21.2 de la LCNMC.

II. OBJETO DE LA DENUNCIA DE TRANSFESA

TRANSFESA señala en primer lugar que las nuevas empresas ferroviarias de viajeros están contratando un número relevante de maquinistas sin la suficiente planificación, lo que estaría produciendo la baja de una parte importante del personal de conducción experimentado que forma parte de la plantilla de las

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

empresas ferroviarias de mercancías. Como consecuencia de estas bajas, no realizó los tráficos comprometidos incumpliendo las obligaciones contraídas con sus clientes finales por su incapacidad de reponer estos maquinistas. Dice también en su escrito que *“el sector de los maquinistas ferroviarios tiene un porcentaje de paro tendente a “0” en lo que respecta a maquinistas experimentados”*, y solicita que se extiendan las obligaciones impuestas a Renfe Operadora, E.P.E en virtud de la Resolución de 21 de diciembre de 2017² *“extensivamente y con efecto retroactivo inmediato a todas las empresas privadas de viajeros (incluidas las recién incorporadas al mercado ferroviario)”*.

En segundo lugar, dice TRANSFESA que uno de los principales cuellos de botella que encuentran los centros de formación del personal de conducción ferroviaria para aumentar la oferta formativa es la falta de acuerdos que permitan la realización de la formación práctica obligatoria para la obtención del título de maquinista. Por ello solicita *“que se declare la obligación a Renfe, como empresa incumbente, y al resto de nuevos operadores privados de pasajeros, para que pongan sus trenes de mercancías y pasajeros a disposición de todos los centros de formación de personal ferroviario para que estos puedan dar formación práctica e incrementar sus convocatorias de alumnos”*.

Por último, TRANSFESA también solicita que se informe a las nuevas empresas ferroviarias de viajeros sobre su obligación de compensar los gastos formativos de los maquinistas procedentes de otras empresas ferroviarias de acuerdo con lo dispuesto en la Orden FOM/2872/2010³, *“sin necesidad de acreditar que la empresa receptora de los maquinistas cuya formación ha sido financiada por otra empresa ferroviaria obtenga un beneficio indebido”*.

III. VALORACIÓN DE LA DENUNCIA DE TRANSFESA

1. Falta de transparencia de las necesidades de maquinistas, y de planificación de su formación, de las nuevas empresas de transporte viajeros

La Resolución de esta Sala de 21 de diciembre de 2017 señalaba que Renfe Operadora tenía contratados, ese año, a más de 5.000 maquinistas, frente a los

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).

https://www.cnmc.es/sites/default/files/1888103_59.pdf

³ 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.

187 que tenían contratados las empresas ferroviarias alternativas, lo que suponía más que Renfe contrataba entonces al 96% de los maquinistas en activo en España. Y concluía que esta *“desproporción en las plantillas de este tipo de personal hace que sus decisiones sobre recursos humanos determinen la disponibilidad del resto de empresas ferroviarias”*.

De acuerdo con el Informe de 28 de octubre de 2021, Renfe Operadora tiene ahora contratados al 91,7% del total de maquinistas, mientras que los maquinistas contratados por los nuevos operadores de viajeros apenas alcanzan, conjuntamente, el 1,5% del total.

Por tanto, no resulta proporcionado extender, en el momento actual, las obligaciones impuestas a Renfe Operadora en la señalada Resolución de 21 de diciembre de 2017 al resto de empresas de viajeros. Ahora bien, el Informe de 28 de octubre de 2021 consideró *“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 de 2017], 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 casos, 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”*, debería alcanzar acuerdos con los centros homologados, *“asegurándose un número suficiente de maquinistas formados, sin distorsionar el funcionamiento del mercado”*.

Por otra parte, en el mismo Informe se estimó el número de maquinistas formados que no estaban contratados por ninguna empresa ferroviaria (“bolsa de maquinistas”). De acuerdo con los datos disponibles, desde 2017 el número de títulos emitidos por la Agencia Estatal de Seguridad Ferroviaria superó la demanda de maquinistas de las empresas ferroviarias, concluyéndose que *“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 insuficiente, 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”*.

De acuerdo con estos datos, habría disponibilidad de maquinistas formados para reemplazar las bajas que pudieran sufrir las empresas ferroviarias. Ahora bien, señalaba también el Informe de 28 de octubre de 2021, 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 formador. 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”.

Finalmente, dice también el Informe de 28 de octubre de 2021 que *“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, debería comunicárselo fehacientemente con la señalada antelación de entre tres y seis meses”.*

Esta Sala estima pertinente reiterar aquí las mencionadas recomendaciones del Informe de 21 de octubre de 2021.

2. Formación práctica de los maquinistas

En España hay actualmente 12 centros homologados de formación en activo que se pueden dividir, según su titularidad, en: i) centro de formación de RENFE, Escuela Técnica Profesional de Conducción y Operaciones (ETPCO); ii) centros de formación vinculados a empresas ferroviarias alternativas: Alsa, Captrain, Low Cost Rail, Medway, TRANSFESA, Raxell y Continental, y; iii) centros de formación independientes: CEFF, CREATE, CETREN y ADIF.

En los últimos años han proliferado los centros vinculados a empresas ferroviarias, como es el caso de la propia TRANSFESA. La Agencia Estatal de Seguridad Ferroviaria indicó, en el marco del Informe 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 28 de octubre de 2021 estableció una serie de recomendaciones dirigidas a asegurar un número de maquinistas formados suficiente para hacer frente a las necesidades de todas las empresas ferroviarias, recomendando, en relación con la formación práctica, lo siguiente:

“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.

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 vigente⁴.

Por otra parte, el Acuerdo de 30 de noviembre de 2021 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.* señaló que *“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, cabe insistir 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”.*

⁴ 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>.

3. Compensación de los gastos formativos

La formación de un maquinista es un proceso en el que puede distinguirse una primera parte, para la obtención de la licencia y el diploma de maquinista, que suele ser costeada por los propios alumnos, y una segunda fase, para la obtención de los certificados y los cursos de actualización y reciclaje, que es asumida, por regla general, por las empresas ferroviarias que contratan al maquinista.

Uno de los efectos colaterales de la movilidad del personal de conducción es el perjuicio que se causa a la empresa ferroviaria cedente por los costes formativos que han asumido en la formación del maquinista que abandona la empresa.

El Informe de 28 de octubre de 2021 también abordó este aspecto, señalando que *“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”* y recomendando *“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”*.

IV. CONCLUSIONES

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

- No resulta proporcionado, como solicita TRANSFESA, extender las obligaciones impuestas a Renfe Operadora en virtud de la Resolución de 21 de diciembre de 2017 a los nuevos operadores de transporte de viajeros. Sin perjuicio de lo anterior, es recomendable, como se señaló en el Informe de 28 de octubre de 2021, que todas las empresas ferroviarias comuniquen sus mejores estimaciones sobre las contrataciones del personal de conducción, y que cuando requieran un número elevado de maquinistas en un periodo limitado de tiempo alcancen acuerdos con uno o varios centros homologados.
- De acuerdo con el Informe de 28 de octubre de 2021, la bolsa de maquinistas formados es aparentemente suficiente como para cubrir las necesidades de todas las empresas ferroviarias. A pesar de ello, dada la

formación específica que la empresa cedente debe impartir a los nuevos maquinistas, esta Sala considera oportuno reiterar la recomendación de adoptar como buena práctica en el sector la de retrasar durante un plazo limitado la incorporación de los maquinistas provenientes de otra empresa.

- El acceso efectivo al personal de conducción es esencial para garantizar la pluralidad de la oferta y desarrollar un mercado competitivo sin distorsiones. Para ello, es necesaria la disponibilidad de un número suficiente de maquinistas formados, en cuya formación hay una parte práctica. En línea con el Informe de 28 de octubre de 2021, se reitera la recomendación de que las empresas ferroviarias publiquen una oferta de circulaciones y material rodante para la formación práctica, transparente, no discriminatoria y a precios razonables.
- La falta de concreción de la Orden FOM/2872/2010 ha generado conflictos entre las empresas ferroviarias en cuanto a los gastos formativos que han de ser compensados por la movilidad de los maquinistas, por lo que, en línea con el Informe de 28 de octubre de 2021, esta Sala estima que la Orden debería ser revisada concretando aquellos susceptibles de dicha compensación.

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

ACUERDA

Único.- El cierre del periodo de información previa abierto como consecuencia de la denuncia de Transfesa Logistics S.A. 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 Transporte y 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.