

RESOLUCIÓN SOBRE LA DENUNCIA INTERPUESTA POR INTERMODALIDAD DEL LEVANTE, S.A. EN RELACIÓN CON LA CONTRATACIÓN DE PERSONAL DE CONDUCCIÓN POR RENFE OPERADORA, E.P.E.

(STP/DTSP/059/23)

CONSEJO. SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

Presidenta

D^a. Pilar Sánchez Núñez

Consejeros

D. Josep Maria Salas Prat

D. Carlos Aguilar Paredes

Secretario

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 9 de mayo de 2024

De acuerdo con las funciones establecidas en el artículo 11 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC, la Sala de la Supervisión Regulatoria, emite la siguiente Resolución:

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 21 de diciembre de 2023, en cumplimiento del Resuelve primero de la Resolución de 21 de diciembre de 2017¹, Renfe Operadora, E.P.E. (en adelante, RENFE) comunicó a esta Comisión sus previsiones de incorporación de personal de conducción ferroviaria añadiendo que “(...) *RENFE-Operadora acaba de poner en marcha, el pasado 11 de diciembre, una beca de formación de maquinistas, para vehículos e infraestructuras ferroviarias. En cumplimiento de lo dispuesto por la resolución antes citada, las incorporaciones voluntarias a*

¹ 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 ferroviarios por parte de Renfe Operadora, E.P.E. (en adelante, Resolución de 21 de diciembre de 2017).

<https://www.cnmc.es/expedientes/stpdtsp05317>

la plantilla de las empresas del grupo Renfe de personas procedentes de otras empresas ferroviarias se materializarán, como viene siendo habitual, transcurridos tres meses, el 11 de marzo de 2024”.

SEGUNDO.- Con fecha 27 de diciembre de 2023 tuvo entrada en el Registro de esta Comisión escrito de Intermodalidad del Levante, S.A. (en adelante, IRYO o ILSA) por el que denuncia que la contratación por RENFE de 35 de sus maquinistas pone en riesgo la continuidad en la prestación de sus servicios actuales y de la propia compañía, solicitando la adopción de las medidas necesarias, incluyendo medidas cautelares, para corregir la distorsión en el mercado que supone la contratación de maquinistas por parte de RENFE y garantizar, así, la pluralidad de la oferta.

TERCERO.- Mediante escritos de 28 de diciembre de 2023 se notificó el inicio del procedimiento de referencia a IRYO y RENFE y se les requirió determinada información. Asimismo, se acordó conceder a Ouigo España, S.A.U. (en adelante, OUIGO) la condición de interesado en el procedimiento y se le requirió también determinada información.

En la misma fecha, se dio traslado del procedimiento a la Agencia Estatal de Seguridad Ferroviaria (en adelante, AESF) para que, de conformidad con Disposición adicional decimocuarta de la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del Sector Ferroviario, aportara su valoración, solicitándole, asimismo, determinada información.

CUARTO.- Con fechas 12, 21 y 22 de enero y 1 de febrero de 2024 tuvieron entrada en el Registro de esta Comisión escritos de IRYO, OUIGO, RENFE y la AESF, respectivamente, en los que aportan la información requerida.

QUINTO.- Con fechas 22 de enero y 7 de febrero de 2024 tuvieron entrada dos escritos de IRYO aportando información complementaria.

SEXTO.- Mediante Resolución de 9 de febrero de 2024 esta Comisión resolvió sobre las medidas provisionales solicitadas por IRYO, requiriendo a este operador la adopción de las medidas organizativas necesarias para reducir su déficit de maquinistas, obligando a RENFE a retrasar la incorporación a la beca de formación de los maquinistas que fueran necesarios para asegurar la continuidad de los servicios de IRYO hasta el 30 de abril de 2024 e imponiendo a ambos la obligación de comunicar a esta Comisión las medidas adoptadas para cumplir con las medidas provisionales.

SÉPTIMO.- En relación con las medidas adoptadas para dar cumplimiento a lo dispuesto en la Resolución de 9 de febrero de 2024, se han recibido escritos de

IRYO (el 14 de febrero y 1 de marzo) y de RENFE (23 y 29 de febrero y 7 de marzo).

OCTAVO.- Mediante escritos de 19 de marzo de 2024 se acordó conceder la condición de interesados en el procedimiento a la Asociación de Empresas Ferroviarias Privadas (en adelante, AEFP) y a las siguientes empresas: Alsa Ferrocarril, S.A.U., Captrain España, S.A., Continental Rail, S.A., Ferrovial Railway, S.A., Go Transport Servicios 2018, S.A., Logitren Ferroviaria, S.A., Low Cost Rail, S.A., Medway Operador Ferroviario e Logístico de Mercadorias, S.A., Tracción Rail, S.A. y Transfesa Logistics, S.A.

En la misma fecha se recibió escrito de alegaciones de la AEFP.

NOVENO.- El 20 de marzo de 2024 se notificó a las partes el informe que concluye la instrucción del procedimiento y se comunicó la apertura del trámite de audiencia, recibándose alegaciones de Captrain España, S.A. (22 de marzo), de IRYO y de AEFP (ambos 2 de abril) y de RENFE (5 de abril).

DÉCIMO.- Con fecha 27 de marzo de 2024 se recibió escrito del Sindicato Español de Maquinistas y Ayudantes Ferroviarios (en adelante, SEMAF) y el 3 de abril de 2024 se le notificó el informe a que se refiere el Antecedente anterior. El SEMAF remitió sus alegaciones mediante escrito que tuvo entrada en el registro de esta Comisión el 15 de abril.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

1. 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 “*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).
2. El artículo 11.3 de la LCNMC establece que la CNMC “*estudiará todas las denuncias y, en su caso, solicitará información pertinente e iniciará un proceso de consulta a todas las partes interesadas en el plazo de un mes desde de la recepción de la denuncia. Resolverá acerca de cualquier denuncia, tomará medidas para remediar la situación y comunicará a las partes interesadas su decisión motivada*”. Además, señala que la CNMC “*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, en particular respecto a lo dispuesto en los números 1.º a 9.º del apartado 1.f) del artículo 12”.

3. La CNMC resulta, por consiguiente, competente para pronunciarse sobre las cuestiones objeto del presente procedimiento. Dentro de la CNMC, la Sala de Supervisión Regulatoria es la competente para adoptar la presente Resolución, de conformidad con lo establecido en los artículos 20.1 y 21.2 de la LCNMC y el artículo 14.1.b) del Estatuto Orgánico de la CNMC, aprobado por Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto.

I. ANTECEDENTES

4. La CNMC ha analizado en varias ocasiones cuestiones relativas a la disponibilidad de personal de conducción. En el expediente que finalizó en la Resolución de 21 de diciembre de 2017, se encontró que RENFE había paralizado sus acciones formativas en 2012 y no las había retomado hasta 2016, pero había contratado maquinistas de forma intensa ya en 2015. Este desajuste entre formación y contratación provocó que se agotara la bolsa de maquinistas², haciendo imposible que las empresas ferroviarias alternativas de mercancías 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 de forma que los centros de formación pudieran dimensionar su oferta de cursos.
5. El 18 de enero de 2019 RENFE y algunas empresas ferroviarias alternativas de mercancías³ alcanzaron un acuerdo en relación con el acceso al personal de conducción (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

² 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.

³ Acciona Rail Services, S.A., Transita Rail, S.A.U., Captrain España, S.A.U., Logitren Ferroviaria, S.A., Traccion Rail, S.A. y Continental Rail, S.A.

ferroviarias alternativas, al menos tres meses desde la fecha de resolución de sus convocatorias.

6. Posteriormente, el Estudio de la CNMC sobre la liberalización del transporte de viajeros por ferrocarril⁴, de 1 de julio de 2019, concluyó 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”*.
7. Finalmente, el Informe de 28 de octubre de 2021⁵ indicó que RENFE continuaba *“jugando un papel fundamental en la demanda de maquinistas, empleando al 93% de los maquinistas en activo de España en 2020”* y que ni la liberalización de los servicios de mercancías (la plantilla de la empresa alternativa de mercancías de mayor tamaño apenas alcanzaba el 2,5% de este personal), ni la más reciente liberalización de los servicios de viajeros, habían modificado la situación descrita en la Resolución de 21 de diciembre de 2017. Igualmente, el “efecto llamada” de RENFE sobre los maquinistas de sus competidores se mantenía, *“con un importante flujo de maquinistas desde las empresas alternativas de mercancías a RENFE”*. El Informe concluía que *“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”*.
8. El Informe hacía, entre otras, las siguientes recomendaciones:
 - Para garantizar la coordinación entre oferta y demanda, que RENFE y el resto de las empresas ferroviarias comunicaran sus mejores estimaciones sobre las necesidades de maquinistas a dos años vista. Además, se recomendaba avanzar en el establecimiento de un espacio único europeo para el personal de conducción, mejorando el sistema de reconocimiento

⁴ https://www.cnmc.es/sites/default/files/2554930_16.pdf

⁵ Acuerdo de 28 de octubre de 2021 por el que se emite informe relativo al acceso de las empresas ferroviarias al personal de conducción (en adelante, Informe de 28 de octubre de 2021). <https://www.cnmc.es/expedientes/stpdtsp00821>

mutuo de certificados de maquinistas y adoptando de una lengua común operativa.

- Para garantizar una oferta de formación práctica suficiente, que los centros de formación tengan acceso a un número suficiente de trenes y circulaciones, lo cual es actualmente un factor limitante a su capacidad para impartir cursos de maquinistas. Además, se recomendaba facilitar y abaratar la formación de maquinistas, mediante la formación a distancia o incrementando el número de horas de simulador para la formación práctica.
- Para facilitar la reposición de los maquinistas que causen baja, que las empresas ferroviarias retrasen la incorporación de los maquinistas que se encuentren prestando servicios en otra empresa, durante un plazo de entre tres y seis meses en función de la formación específica requerida. Además, se recomendaba revisar la normativa, para implantar sistemas de convalidación de los certificados o incluso su expedición por la AESF de forma que no perdieran su validez una vez se extingue la relación laboral del maquinista con la empresa que los expidió.

II. ACCESO DE LAS EMPRESAS FERROVIARIAS ALTERNATIVAS AL PERSONAL DE CONDUCCIÓN

9. Para ser maquinista es preciso estar en posesión de una licencia y un diploma expedidos por la AESF. 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.
10. La formación para la obtención de la licencia y el diploma deben impartirla centros de formación homologados por la AESF⁶. Estos centros, con tres meses de antelación deben comunicar a la AESF los cursos formativos que impartirán, detallando los medios con que cuentan para impartir la formación y el número de plazas que pretenden ofertar.
11. Así, el tiempo mínimo requerido para la formación de un maquinista incluye el periodo mínimo de formación de un maquinista, de nueve meses, el plazo de planificación de los cursos por los centros homologados, su comunicación a la

⁶ Actualmente hay 14 centros de formación de maquinistas por la AESF.
<https://www.seguridadferroviaria.es/agentes-sector-ferroviario/centros-formacion-homologados>

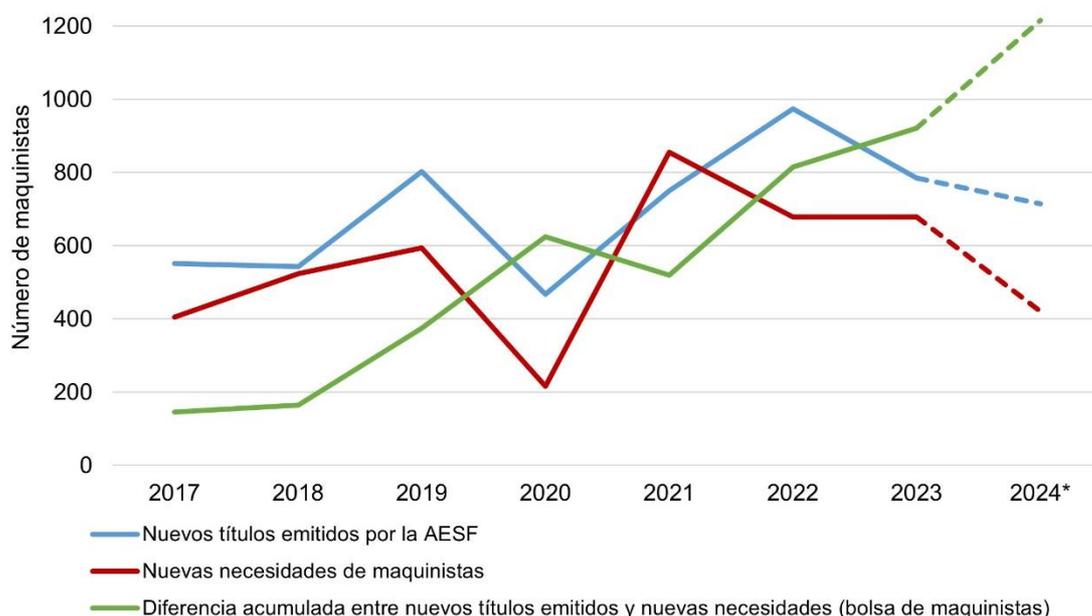
AESF con la antelación señalada de tres meses y el tiempo necesario para que los candidatos se examinen.

12. De modo que es imprescindible la coordinación entre la oferta formativa y la demanda de maquinistas para evitar la escasez de este recurso. En esta coordinación juega un papel esencial RENFE dado que a diciembre de 2023 contrata aproximadamente al 90% de los maquinistas de España, y desde 2018 ha incorporado una media de 550 maquinistas cada año (salvo en 2020 y 2021 por la pandemia), lo que supone la renovación de en torno al 10% de su plantilla de maquinistas cada año⁷. Visto desde otro ángulo, las necesidades anuales de maquinistas del operador histórico suponen aproximadamente el 85% del total de los maquinistas contratados por todas las empresas ferroviarias alternativas en España (en torno a los 650 maquinistas).
13. La adecuada comunicación de las necesidades de contratación de maquinistas ha favorecido que actualmente haya una bolsa de maquinistas suficiente, que la AESF estima en 1.061 maquinistas, que son los maquinistas que obtuvieron licencia y *“aparentemente no tienen relación laboral con ninguna empresa [...] Entendemos que estos maquinistas están a la espera de la OPE⁸ de RENFE o en búsqueda activa de empleo en otros operadores ferroviarios”*.

Gráfico 1. Evolución de la bolsa de maquinistas

⁷ De acuerdo con las cuentas anuales de 2022, Renfe Viajeros tenía contratados 4.503 maquinistas y Renfe Mercancías 667, lo que suma un total de 5.170 maquinistas.

⁸ Oferta Pública de Empleo.



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

Fuente: Elaboración propia a partir de la información suministrada por la AESF y las empresas ferroviarias.

14. A pesar de esa bolsa, el hecho cierto es que la posición de RENFE y el “efecto llamada” de sus procesos de contratación pone en riesgo el acceso efectivo de las empresas ferroviarias a los maquinistas. El Informe de 28 de octubre de 2021 constataba las significativas bajas anuales que las empresas ferroviarias de mercancías sufrían en sus plantillas, indicándose que 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”*.
15. Así, se ha puesto de manifiesto con la última convocatoria de becas formativas de RENFE, que ha motivado la denuncia de IRYO, ya que, de los 278 maquinistas seleccionados en dicha convocatoria, 174 (es decir, más del 60% del total) prestaban sus servicios en otras empresas ferroviarias. Esos 174 maquinistas suponen el 27% de todo el personal de conducción de esas otras empresas ferroviarias. Lo que se constata es que tanto las empresas de viajeros como las de mercancías sufren, con mayor o menor intensidad, la salida de sus maquinistas para incorporarse a RENFE.

Tabla 1. Maquinistas en activo convocados a la beca formativa de RENFE, por empresa de procedencia

[CONFIDENCIAL]

Fuente: Información aportada por RENFE.

16. Además de la licencia y el diploma, los maquinistas deben contar con los certificados necesarios expedidos por la empresa en la que el maquinista va a prestar sus servicios y que acreditan que tiene los conocimientos requeridos 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.
17. Por tanto, el reemplazo de los maquinistas que causan baja en las empresas ferroviarias para incorporarse a RENFE requiere de un tiempo para la formación de los nuevos maquinistas. El periodo necesario para la obtención de los certificados necesarios oscila entre tres y seis meses.
18. El elevado tiempo que se precisa para la certificación de los nuevos maquinistas bajo la regulación sectorial, pone en riesgo la continuidad de las operaciones de las empresas, pudiendo implicar, como se señalaba en el Informe de 28 de octubre de 2021, *“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”*.
19. IRYO ha denunciado que la marcha de buena parte de sus maquinistas a RENFE amenaza la continuidad de sus operaciones y que la contratación por RENFE distorsiona el mercado y supone un riesgo para la pluralidad de la oferta en un momento incipiente de la liberalización de los servicios de transporte de viajeros.

III. MEDIDAS PARA GARANTIZAR LA PLURALIDAD DE LA OFERTA

A. Medidas para asegurar una formación suficiente de maquinistas para hacer frente a las necesidades del mercado

20. La formación requerida al personal de conducción requiere de 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 de los siguientes dos años.
21. A pesar de las divergencias entre las previsiones comunicadas anualmente por RENFE y sus contrataciones efectivas, la obligación impuesta en la citada resolución ha contribuido a mejorar la planificación de la oferta de formación de los centros homologados, aumentando la bolsa de maquinistas. De hecho, IRYO ha tenido acceso a maquinistas (con licencia y diploma) a quienes dar la formación específica necesaria para sustituir a los maquinistas de su plantilla que han causado baja.

Tabla 2. Previsiones de contratación de maquinistas e incorporaciones efectivas de RENFE durante 2018-2023

Año	Previsiones (*)	Efectivos incorporados
2018	400	462
2019	450	563
2020	450-550	169
2021	400-550	788
2022	500-600	530
2023	400-500	617

(*) Las previsiones de contratación que se muestran en la tabla son las suministradas por el operador a 31 de enero para el año en curso.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información aportada por RENFE.

22. Dado que esta medida ha sido útil, y que esta empresa continúa jugando un papel fundamental en la demanda de maquinistas (aproximadamente el 90% de los maquinistas de España están contratados por RENFE), la CNMC considera que **debe mantenerse la obligación de RENFE de comunicar anualmente, antes del 31 de enero, sus previsiones de contratación (incluyendo posibles programas de formación) para un periodo de dos años, y debe hacer la mejor de sus previsiones, dado que, la realidad, salvo en el año de la pandemia, es que acaba incorporando más de los previstos.**
23. Esta medida estará en vigor hasta el **31 de diciembre de 2027**, salvo que esta Comisión decida su prórroga en atención a la situación del personal de conducción de las empresas ferroviarias⁹.

B. Medidas para facilitar la reposición de los maquinistas que causen baja en una empresa ferroviaria

24. Incluso contando con una bolsa de maquinistas suficiente, las empresas que pierden una parte sustancial de sus maquinistas ven seriamente afectada su actividad durante el periodo de formación requerido para que los nuevos maquinistas obtengan los certificados de infraestructura y material rodante.
25. Los hechos revelan que RENFE en la última convocatoria ha sido capaz de captar, para una beca formativa, al 27% de la plantilla agregada de maquinistas de todas las empresas ferroviarias, ante la perspectiva de convertirse en parte de la plantilla de RENFE, para trabajar en cualquier empresa del grupo y en

⁹ La última comunicación, correspondiente a las previsiones de contratación en los años 2028 y 2029, deberá realizarse antes del 31 de diciembre de 2027.

cualquier línea (mercancías, alta velocidad, cercanías...) y lugar geográfico. Los maquinistas atraídos han incluido a casi un tercio de la plantilla de maquinistas de una empresa de transporte exclusivamente de viajeros en alta velocidad, todos ellos con contrato indefinido en la empresa de origen. Esto no hace sino corroborar que RENFE mantiene el “efecto llamada” sobre los maquinistas del resto de empresas ferroviarias, tanto de mercancías como de viajeros.

26. El Acuerdo Transaccional reconoce la necesidad de garantizar un periodo para sustituir las bajas de maquinistas de las empresas firmantes, por lo que prevé retrasar tres meses la incorporación en una empresa de aquellos maquinistas que se encuentren en activo en otra empresa. En aplicación de este compromiso, las bases de las últimas convocatorias de RENFE ya prevén que los maquinistas que resulten adjudicatarios de plaza y se encuentren prestando servicios en otras empresas ferroviarias *“podrán ser incorporados a la acción formativa transcurridos 3 meses, contados desde la fecha de resolución de la convocatoria”*, si bien la aplicación de esta cláusula del Acuerdo Transaccional a las empresas ferroviarias no firmantes del mismo no deja de ser discrecional de RENFE.
27. Pues bien, con el objeto de garantizar su aplicación a todas las empresas ferroviarias, y para otorgar seguridad jurídica al sector, esta Comisión considera necesario convertir ese compromiso voluntario en una medida obligatoria. En consecuencia, **se requiere a RENFE para que retrase tres meses la incorporación efectiva de los maquinistas que se encuentren prestando servicio en alguna empresa, y para que informe a cada empresa ferroviaria del número de sus maquinistas que se van a incorporar a RENFE, indicando la fecha en la que se producirá la incorporación efectiva.**
28. Sin embargo, el plazo de tres meses del Acuerdo Transaccional puede no ser suficiente porque el periodo de formación de los maquinistas puede ser más prolongado, según el tipo de tecnologías e infraestructuras¹⁰ y, además, se requieren actuaciones adicionales como la selección del personal y su contratación, o la organización de los cursos de formación.
29. La AESF indica que los maquinistas sin experiencia necesitan de al menos tres meses de formación para obtener los certificados y comenzar su actividad en la empresa. De acuerdo con la información aportada por IRYO, la formación de los

¹⁰ De acuerdo con la AESF, la formación de un maquinista sin experiencia para un vehículo concreto varía entre las 120 horas para una locomotora de mercancías o un automotor de cercanías, hasta las 210 horas de formación para un automotor de alta velocidad. Por su parte, la formación en los sistemas de seguridad de los equipos embarcados varía entre los 2 días de ASFA y los 10 días de ERTMS (instalado en todas las líneas de alta velocidad).

maquinistas para su certificación en un solo vehículo y línea requirió de 14 semanas, esto es, aproximadamente tres meses. Y RENFE ha señalado en sus alegaciones que “[E]l itinerario formativo para la obtención de las habilitaciones de materia e infraestructura indispensables, junto al título de conducción, para realizar la conducción de trenes, está en el entorno de 4,5 meses de media, dependiendo de los ámbitos geográficos en los que se asignen las plazas vacantes dada la variedad de vehículos e infraestructuras existentes”.

30. Al mínimo de tres meses de formación de los nuevos maquinistas debe añadirse el tiempo necesario para que la empresa cedente realice el proceso de selección del personal, proceda a su contratación y organice con el centro homologado el correspondiente curso de formación, tiempo que se estima en un mes y medio adicional. Por tanto, esta Comisión considera que el periodo de tres meses previsto en el Acuerdo Transaccional, que actualmente aplica RENFE, puede resultar insuficiente para que las empresas ferroviarias puedan reemplazar a los maquinistas y garantizar la continuidad de las operaciones.
31. Por tanto, **se requiere a RENFE para que informe del número total de maquinistas que prevea contratar de cada empresa ferroviaria, con al menos un mes y medio de antelación a la resolución de cualquier proceso de selección** (oferta de empleo público, becas formativas o cualquier otro procedimiento que pudiera utilizar para contratar nuevos maquinistas).
32. Con estas dos medidas (el retraso de tres meses de la incorporación efectiva desde la resolución, y la información del número de maquinistas de la empresa que prevé contratar al menos un mes y medio antes de la resolución), se garantiza que al menos cuatro meses y medio antes de perder a sus maquinistas en favor de RENFE, la empresa ferroviaria cedente conozca el número de sus efectivos que causarán baja. Este es el plazo que se considera necesario para evitar distorsiones en los servicios de las empresas que pierden parte de sus maquinistas al ser contratados por un competidor, y por tanto, para evitar distorsiones de la competencia en el mercado en el que compiten ambas empresas.
33. Las dos medidas conjuntamente preservan la pluralidad de la oferta en lo que a la disponibilidad de maquinistas por las empresas ferroviarias se refiere, habiéndose escogido las que suponen un menor grado de intervención. Por una parte, RENFE ya está retrasando, en virtud del Acuerdo Transaccional, la incorporación efectiva de los maquinistas durante tres meses, por lo que no suponen un coste adicional para este operador al tiempo que garantiza a las empresas que no han firmado dicho Acuerdo que la incorporación de sus maquinistas a RENFE también se retrasará tres meses.

34. Por otra parte, estas medidas no amplían los plazos de los procedimientos actuales de contratación de maquinistas por RENFE. En el caso de las ofertas de empleo público, RENFE publica el listado (censurados los datos personales) de aprobados provisionales aproximadamente siete semanas antes de su adjudicación definitiva. Por tanto, la obligación de comunicar, con un mes y medio de antelación, a cada empresa ferroviaria el número agregado de maquinistas de esa empresa aprobados provisionalmente permite a las empresas ferroviarias iniciar su planificación para sustituir a sus maquinistas sin distorsionar el proceso de contratación de RENFE.
35. En el caso de las becas formativas, RENFE conoce la identidad de los maquinistas que aprobaron la oferta de empleo público previa pero no obtuvieron plaza. Dado el impacto en la disponibilidad de maquinistas de las empresas alternativas que tienen estos procesos, resulta proporcionado exigir a RENFE que comunique a dichas empresas, con al menos un mes y medio de antelación, el número total de maquinistas de cada una de ellas que podrían incorporarse a dichas becas formativas.
36. Estas medidas estarán en vigor hasta el **31 de diciembre de 2027**¹¹, salvo que esta Comisión decida su prórroga en atención a la situación del personal de conducción de las empresas ferroviarias.

C. Supresión de obligaciones establecidas en la Resolución de 21 de diciembre de 2017

37. La Resolución de 21 de diciembre de 2017 impuso a RENFE la obligación de prestar transitoriamente durante tres meses un servicio mayorista de tracción, así como la de garantizar que entre la publicación de las convocatorias de RENFE y el primer examen o prueba haya un plazo de al menos tres meses. Estas medidas han sido superadas por las medidas que ahora se proponen, por lo que procede su supresión.
38. Por otro lado, la obligación impuesta a RENFE en esta resolución de comunicar anualmente, antes del 31 de enero, sus previsiones de contratación (incluyendo posibles programas de formación) para un periodo de dos años, existía ya, como se ha dicho, en virtud de la Resolución de 21 de diciembre de 2017. Sin embargo, allí se estableció de manera indefinida, y aquí se ha limitado temporalmente hasta 31 de diciembre de 2027 (salvo que las condiciones del mercado aconsejen mantenerla, tras un pronunciamiento expreso de esta Comisión).

¹¹ Las obligaciones habrán de cumplirse desde la entrada en vigor de esta Resolución, también en relación con los procedimientos de contratación que se encuentren en curso.

39. De modo que, si bien esta resolución impone nuevas obligaciones a RENFE, también flexibiliza o suprime otras impuestas previamente, en la búsqueda de la proporcionalidad de las medidas que se imponen en relación con el fin que se persigue.

Resumen de las alegaciones recibidas y su contestación

40. RENFE alega que la demora en tres meses de la incorporación de maquinistas que se encuentren prestando servicio en otra empresa ferroviaria es una práctica discriminatoria, pues supone dar un trato distinto a los candidatos, en función de si vienen de prestar servicios en otra empresa o no, y que puede ocasionar un perjuicio notable a RENFE en su objetivo de asegurar la provisión suficiente de maquinistas para prestar sus servicios.
41. En primer lugar, es responsabilidad de RENFE asegurar que sus procesos de selección sean no discriminatorios de forma que los maquinistas provenientes de otras empresas ferroviarias reciban el mismo trato que otros maquinistas. Hay que señalar que esta medida, que ahora cuestiona, la acordó voluntariamente en el Acuerdo Transaccional de 2019 y se ha consolidado como práctica habitual en sus últimas convocatorias de empleo público y de becas de formación. El objeto de consolidar esta medida es otorgar seguridad jurídica a todas las empresas ferroviarias, ya que su aplicación hasta ahora a las empresas no firmantes del Acuerdo Transaccional era una decisión discrecional de RENFE, y podría por tanto ser discriminatoria.
42. RENFE alega también que la obligación de informar a cada empresa del número agregado de maquinistas aprobados provisionalmente le obligará a modificar las convocatorias de selección de personal para *“asegurar la disponibilidad anticipada de un informe de vida laboral, en el que conste si el aspirante no tiene trabajo, trabaja para una empresa ferroviaria como maquinista o tiene otro tipo de empleo”*.
43. Sin embargo, esta es una información que RENFE ya solicita a los participantes en sus convocatorias desde el principio del proceso, como se puede comprobar en la última convocatoria de Maquinista de Entrada para Cuadros de Servicio de Tráficos de Ámbito Estatal¹², en cuyo apartado relativo a la “Acreditación de Requisitos Específicos y Valorables” se indica expresamente que “[P]ara acreditar la experiencia profesional deberá aportar, en el momento de la

¹²

<https://core.opentext.eu/pdfjs/web/viewer.html?shortLink=da21f9d6122c7737717e6fb87181a3c8e3c290d0fb6c8454>

inscripción, certificado actualizado de la vida laboral emitido por la Seguridad Social”.

44. Además, según describe IRYO en su escrito de 7 de febrero, RENFE consideró, como medida para evitar en el futuro situaciones como la denunciada, facilitar *“la información a ILSA sobre las fechas previstas de puesta en marcha de los procesos de Renfe de Oferta de empleo para maquinistas, la información también sobre el número de trabajadores de ILSA que se hubiesen inscrito para participar en la convocatoria una vez finalizados los plazos de inscripción en la misma, y también la información a ILSA, una vez se conozcan los candidatos que hubieran superado el proceso de selección, informando también Renfe del número de personas que obtendrían plaza conforme al número de plazas ofertadas así como del número de personas que quedarían en bolsa agrupadas por rangos de ordenación pertenecientes a la plantilla de ILSA”.*
45. De nuevo hay que decir que las medidas que se imponen en esta Resolución pretenden asegurar que todas las empresas ferroviarias, y no solo aquellas empresas con las que el operador histórico llegue a acuerdos individuales, contarán con un periodo mínimo para formar y reemplazar a los maquinistas que causen baja por haber sido contratados por RENFE.
46. En todo caso, la solicitud de la vida laboral a los aspirantes a incorporarse a RENFE resulta proporcionada a la vista de las distorsiones que genera en la prestación de los servicios ferroviarios la imposibilidad de mantener los servicios por la falta de maquinistas.
47. RENFE considera que las medidas impuestas en esta resolución son más gravosas que las que se le impusieron en 2017, sin que, en su opinión, esté suficientemente justificado ese plus de intervención, para salvaguardar la pluralidad de la oferta.
48. Como se viene insistiendo, la presente Resolución generaliza a todas las empresas ferroviarias el retraso en la incorporación de los maquinistas que RENFE viene aplicando según el Acuerdo Transaccional, e impone la obligación de facilitar el número total de maquinistas que RENFE prevea contratar de cada empresa ferroviaria con al menos un mes y medio de antelación a la resolución de cualquier proceso de selección. Las dos medidas se han justificado sobradamente en la posición que todavía ostenta RENFE como demandante de maquinistas y los riesgos identificados para la pluralidad de la oferta, y aseguran el periodo mínimo necesario para que, a partir del conocimiento de las bajas que van a sufrir por su incorporación a RENFE, las empresas ferroviarias puedan iniciar la planificación de la formación específica de sus nuevos maquinistas. Ello sin distorsionar en modo alguno los procesos de contratación de RENFE. No hay

que olvidar tampoco que las medidas tienen una duración limitada en el tiempo, y que se suprimen además las obligaciones de los Resolves Segundo y Tercero de la Resolución de 21 de diciembre de 2017.

49. RENFE alega que además de la bolsa de maquinistas nacional existe también *“la posibilidad de contar con trabajadores con licencia obtenida en otros Estados de la Unión, debiéndose tener en cuenta que los nuevos entrantes en el mercado de viajeros están bajo el control de grandes compañías públicas ferroviarias de Estados vecinos”*. La disponibilidad de maquinistas con licencia en otro país de la Unión Europea ya fue analizada por esta Comisión en su Informe de 28 de octubre de 2021, en el que se indicaba que *“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”*.
50. IRYO propone que RENFE comunique también el número de maquinistas de cada empresa ferroviaria que han sido admitidos provisionalmente en los procesos de contratación de RENFE. Sin embargo, la diferencia entre el número de quienes solicitan participar en los procesos de RENFE y el número de plazas ofertadas hace que ese dato sea poco útil para las empresas ferroviarias, generando un coste para RENFE que no aportaría un valor claro en la planificación de la formación de los maquinistas, por lo que su imposición no resultaría proporcionada¹³. Sí resulta útil -y con esa información cumpliría RENFE con la obligación que se le impone en esta resolución- que informase a las empresas ferroviarias, en el momento de la publicación provisional de la lista de los candidatos que han aprobado la prueba de conocimiento, del número de maquinistas de sus respectivas plantillas que se encuentran en dicha lista¹⁴.
51. Por último, la AEFPP propone elevar a seis meses la demora para la incorporación a RENFE de aquellos maquinistas que se encuentren prestando servicios en las

¹³ En la Convocatoria POE23-02/1213, de 299 plazas de Maquinista de Entrada para Cuadros de Servicio de Tráficos en otros ámbitos Estatales se presentaron 833 solicitudes, de las cuales fueron admitidas 784.

¹⁴ En la Convocatoria POE23-02/1213, esa lista se publicó el 28 de abril y la adjudicación se publicó el 16 de junio, habiendo pasado un mes y medio entre las dos fechas, de forma que el procedimiento no habría sufrido ninguna distorsión ni retraso si esta obligación hubiera existido en el momento en que se desarrolló esta convocatoria. En esta misma convocatoria, el 80% de los candidatos que aprobaron la prueba de conocimiento aprobaron las pruebas siguientes.

empresas ferroviarias alternativas. Esta Comisión, de acuerdo con la información aportada por la AESF, considera que el conjunto de obligaciones impuestas en la presente Resolución asegura un tiempo suficiente para que las empresas ferroviarias puedan planificar y formar a los nuevos maquinistas.

52. El SEMAF considera que la CNMC debería elaborar un informe donde figuren las condiciones laborales de las empresas ferroviarias en las que los maquinistas desarrollan su actividad *“con el objetivo de poder dotarse de una mayor objetividad a la hora de valorar el estado del mercado de maquinistas (...)”*. Por otra parte, todas las empresas deberían tener las mismas obligaciones en cuanto al proceso de selección y contratación de maquinistas y, en particular, sobre los plazos de información y el retraso en la incorporación de los maquinistas.
53. La política de recursos humanos de las empresas ferroviarias forman parte de la estrategia de cada una de ellas en un mercado abierto a la competencia y no son objeto del presente procedimiento. Sin embargo, RENFE contrata a más del 90% de los maquinistas en España y sus convocatorias provocan un innegable “efecto llamada”, como se ha explicado y demuestra el resultado de su última convocatoria de becas de formación, en la que más del 60% de los maquinistas finalmente contratados se encontraban prestando servicios en otras empresas ferroviarias. La posición de RENFE, por tanto, no es equiparable a la de ninguna otra empresa ferroviaria que opere en España, lo que justifica tanto la intervención de esta Comisión de acuerdo con sus competencias, como que las medidas de esta Resolución solo se impongan a esa empresa¹⁵.
54. El SEMAF propone la eliminación de la obligación de retrasar la incorporación de maquinistas a RENFE tres meses, ya que ese retraso altera los procesos internos de esa empresa en cuanto a movilidades, desvinculaciones, formaciones adaptativas, etc. Según SEMAF, bastaría con la obligación de informar del número total de maquinistas que prevea contratar con al menos un mes y medio de antelación a la resolución de cualquier proceso de selección. No obstante, señala que, de mantenerse la obligación de retrasar la incorporación, debería entonces eliminarse la obligación de informar con antelación.
55. Al respecto, solo cabe reiterar que con ambas medidas se garantiza el tiempo mínimo necesario para que la empresa ferroviaria cedente conozca el número

¹⁵ La imposición de obligaciones asimétricas al operador histórico en mercados recientemente liberalizados ha sido avalada por el Tribunal Supremo tanto en el sector ferroviario (R. CASACIÓN/2484/2001, 22 de marzo de 2023) como en otros sectores, por ejemplo, el de las telecomunicaciones (RJ/2009/214, 10 de diciembre de 2008).

de sus efectivos que causarán baja para incorporarse a RENFE y pueda planificar y formar adecuadamente y a tiempo a sus nuevos maquinistas.

En atención a lo recogido en los anteriores Antecedentes de Hecho y Fundamentos de Derecho, la Sala de Supervisión Regulatoria de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia

RESUELVE

PRIMERO.- Requerir a Renfe Operadora, E.P.E. o cualquier empresa de su grupo para que retrase la incorporación efectiva de los maquinistas que se encuentren prestando servicio en alguna empresa ferroviaria, tres meses desde la fecha de resolución de cualquier proceso de selección.

SEGUNDO.- Requerir a Renfe Operadora, E.P.E. o cualquier empresa de su grupo para que informe a cada empresa ferroviaria del número total de maquinistas de la misma empresa ferroviaria que prevea incorporar, al menos un mes y medio antes de la resolución de cualquier proceso de selección.

TERCERO.- Las obligaciones establecidas en los Resuelves Primero y Segundo de esta Resolución y en el Resuelve Primero 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. estarán vigentes hasta el 31 de diciembre de 2027, salvo que esta Comisión decida su prórroga en atención a la situación del personal de conducción de las empresas ferroviarias.

CUARTO.- Se suprimen las obligaciones establecidas en los Resuelves Segundo y Tercero 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.

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