



RESOLUCION (Expte. S/0389/11, DESPACHO BILLETES RENFE)

Consejo

D. Joaquín García Bernaldo de Quirós, Presidente
Dña. Pilar Sánchez Núñez, Vicepresidenta
D. Julio Costas Comesaña, Consejero
Dña. M^a Jesús González López, Consejera
Dña. Inmaculada Gutiérrez Carrizo, Consejera
Dña. Paloma Ávila de Grado, Consejera
D. Luis Díez Martín, Consejero.

En Madrid, a 7 de marzo de 2012

El Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia, con la composición expresada y siendo Ponente Dña. Inmaculada Gutiérrez Carrizo, ha dictado la siguiente Resolución en el expediente S/0389/11, DESPACHO BILLETES RENFE, iniciado por la Dirección de Investigación (DI) ante la denuncia recibida de la Asociación de Proveedores de Billetes y Servicios de Ferrocarril contra RENFE OPERADORA por supuestas prácticas restrictivas de la competencia consistentes en abusar de la posición de dominio que “de facto” tiene sobre el mercado de transporte de viajeros por ferrocarril en España, al haber rescindido unilateralmente los contratos con los despachos de ventas de billetes y reducido las comisiones que constituyen la remuneración a estos despachos por la venta de billetes de RENFE, lo que pudiera constituir a juicio del denunciante una infracción del art. 2 de la Ley 15/2007, de 3 julio, de Defensa de la Competencia.

ANTECEDENTES DE HECHO

1. Con fecha 6 de junio de 2011 la Asociación de Proveedores de Billetes y Servicios de Ferrocarril formula denuncia (folios 1 a 59) contra RENFE OPERADORA, por supuestas prácticas restrictivas de la competencia consistentes en abusar de la posición de dominio que “de facto” tiene sobre el mercado de transporte de viajeros por ferrocarril en España, al haber rescindido unilateralmente los contratos con los despachos de ventas de billetes y reducido las comisiones que constituyen la remuneración a estos despachos por la venta de billetes de RENFE.

Según la denunciante, los hechos supondrían una infracción del artículo 2 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (LDC) y del artículo 82 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

2. Con objeto de conocer en lo posible la realidad de los hechos para determinar si puede haber indicios de infracción, la Dirección de Investigación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 49.2 de la LDC, acordó llevar a cabo



una información reservada como diligencia previa a la incoación del correspondiente expediente, si procediese en su caso.

3. La Dirección de Investigación realiza la siguiente descripción de las partes:

Denunciante: Asociación de Proveedores de Billetes y Servicios de Ferrocarril
La Asociación denunciante incluye a 12 de los 21 despachos expendedores de billetes de RENFE que existen en España, que desde hace muchos años (en alguna ocasión desde la década de los cuarenta del siglo pasado), han mantenido una relación contractual ininterrumpida con RENFE para el suministro directo de billetes a los usuarios locales. Se dedican en exclusiva a la venta de billetes de RENFE (folios 1, 2 y 44).

La venta de billetes de RENFE por este canal representa aproximadamente y según la denunciante, un 2% del volumen de facturación de RENFE, por una cuantía de unos 57 millones de euros (folios 37 y 52).

Denunciado: RENFE OPERADORA

RENFE-OPERADORA es una empresa pública de servicios de transportes ferroviarios de viajeros y mercancías, dependiente del Ministerio de Fomento, que se creó a partir de la restructuración en 2005 de la Red Nacional de Ferrocarriles Españoles (RENFE).

4. La Dirección de Investigación realiza la siguiente descripción del marco normativo relevante para entender los hechos que se analizan:

Con la entrada en vigor de la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario se produce una revisión del marco normativo del sector, que supone la transformación de un entorno monopolístico en donde operaba exclusivamente una única entidad pública, RENFE, a otro en el que se separa la gestión de las infraestructuras de la explotación del tráfico ferroviario.

La administración de las infraestructuras ferroviarias se encomienda a ADIF, mientras que la nueva entidad pública empresarial, denominada RENFE-OPERADORA, se encarga de los servicios de transporte ferroviario.

En ese nuevo escenario, el Consejo de Administración de RENFE estableció, en 2006, el Contrato Programa que regula las aportaciones del Estado a RENFE-Operadora. En dicho Contrato se estipulaba que en el año 2010 desaparecerían las aportaciones del Estado a RENFE, debiendo presentar esta entidad una situación de equilibrio económico.

5. De sus actuaciones la Dirección de Investigación concluye los siguientes hechos:



“2. La venta de billetes de transporte por ferrocarril se realiza a través de a) los canales de venta propia de RENFE que, en base al Convenio de colaboración suscrito con ADIF, se sirve de los puntos de venta de las estaciones de ferrocarril y oficinas de venta de esta Entidad Pública Empresarial, b) las agencias de viajes, que actúan como intermediarias entre RENFE y el cliente y son retribuidas por los servicios de gestión o intermediación prestados en la venta de billetes y c) los despachos de billetes.

3. Los contratos originales entre los despachos expendedores y RENFE que se adjuntan a la denuncia, fueron firmados, por lo general, por un período de uno a cinco años, y han sido renovados desde entonces, en ocasiones tácitamente. Todos los contratos originales aportados con la denuncia contenían cláusulas de rescisión unilateral por las partes, con un preaviso de entre uno y seis meses. La mayoría de los contratos han sido revisados y modificados a través de Protocolos Adicionales en varias ocasiones. Las últimas de estas modificaciones datan, en la mayoría de los casos, de 2006 (folios 2 a 31, 39 y 78 a 621).

4. Las comisiones establecidas por la venta de billetes de RENFE a estos despachos dependían del tipo de trayecto, siendo generalmente de un [...] para los billetes internacionales, y de un [...] para los billetes nacionales. Con el establecimiento del AVE, las comisiones de este tipo de billetes se establecieron en el [...], más un sobrecargo del [...] (en algún caso del [...]) por prestación especializada de servicios, a cargo del cliente (folio 37).

5. El 9 de junio de 2010, RENFE OPERADORA comunicó (folios 31, 32 y 591 a 597) a los despachos la rescisión de los contratos a partir del 1 de octubre de 2010 (a los despachos del Puerto de Santa María y de San Fernando la rescisión se preveía a partir del 1 de enero de 2011), ofreciendo RENFE a los despachos la posibilidad de seguir vendiendo sus billetes si se convertían en agencias de viajes, y en las condiciones establecidas para las mismas (básicamente, recibir de RENFE una comisión de venta del [...] y unos incentivos por aumento de ventas, aunque pueden cobrar a sus clientes un cargo por gestión y emisión de los billetes) (folios 31 y 32 y 598 a 603).

6. El 19 de noviembre de 2010 la denunciante dirigió a RENFE OPERADORA una propuesta de adaptación de los contratos (folio 32 y 604 a 606). Asimismo, el 1 de diciembre el denunciante se dirigió por correo electrónico a RENFE OPERADORA con el fin de dar una solución al conflicto (folio 607).

6. El 16 de diciembre de 2010, RENFE OPERADORA remitió a los despachos de venta de billetes un documento de prórroga del “Contrato de venta de títulos de transporte de Renfe Operadora”, hasta el 30 de junio de 2011, solicitándoles que los devolvieran firmados y sellados (folios 608 a 619)”.



7. Con fecha 8 de febrero de 2012 la Dirección de Investigación remite a este Consejo de la CNC Propuesta de Archivo de las actuaciones seguidas en el expediente de referencia de acuerdo con lo previsto en el artículo 49.3 de la LDC, que razona del siguiente modo:

“De acuerdo con las Resoluciones 514/01, Iberia, de 1 de abril de 2002 y 591/05, Agencias de viaje, de 26 de julio de 2006, del extinto Tribunal de Defensa de la Competencia (TDC), así como con la resolución 2758/07, RENFE, de 30 de septiembre de 2008, del Consejo de la CNC, se podría considerar como mercado de referencia en el que se desarrollan las supuestas prácticas contrarias a la libre competencia objeto del presente expediente el de los servicios de intermediación en la venta de billetes de transporte de pasajeros por ferrocarril a través de sus diferentes canales de distribución en el territorio nacional.

Los principales operadores de este mercado son RENFE, ADIF, las agencias de viaje y los despachos de billetes, pues los servicios que prestan son sustituibles entre sí. Un consumidor que desee adquirir un billete de tren puede acudir directamente a las oficinas de venta, a las máquinas autoventa situadas en las infraestructuras de ADIF, a una agencia de viajes, a un despacho de billetes o bien puede adquirirlo a través de internet o mediante atención telefónica tanto con RENFE como con las agencias de viajes.

RENFE tiene, además, una relación vertical con los despachos de billetes, como proveedora de los servicios de transporte de pasajeros por ferrocarril. En este mercado “aguas arriba”, RENFE opera en régimen de monopolio.

En conclusión, RENFE OPERADORA dispone de posición de dominio en el mercado de servicios de transporte de pasajeros por ferrocarril, mercado “aguas arriba” del de intermediación de venta de billetes de transporte de pasajeros por ferrocarril, en que operan los despachos de billetes.

Por lo que se refiere al supuesto abuso de posición de dominio, tal como se desprende de la Resolución 465/99 del extinto TDC en el asunto Retevisión/Telefónica de 8 de marzo de 2000, el abuso de posición dominante “es un concepto objetivo por el que la empresa dominante, recurriendo a métodos diferentes a los que constituyen la competencia normal en las transacciones comerciales, amenaza el mantenimiento de la competencia existente en el mercado”.

No obstante, tanto la jurisprudencia comunitaria como la española muestran que una conducta aparentemente abusiva puede encontrar una justificación objetiva suficiente como para que se estime que en realidad no constituye tal abuso (STS de 8 de mayo de 2003 en el asunto Tándem/UEE). En este sentido, esta Dirección de Investigación entiende que las nuevas relaciones contractuales y tarifas que aplica RENFE OPERADORA a los despachos de billetes son el



resultado de una redefinición de los canales de distribución de billetes de tren para pasajeros debido al nuevo contexto regulatorio y financiero en el que se encuentra.

Como ha tenido ocasión de analizar la CNC, esta modificación de las relaciones de RENFE OPERADORA con los despachos de billetes es paralela a la que se ha producido con las agencias de viajes (RCNC de 30 de septiembre de 2008, Expte 2758/07 RENFE) y también en el sector aéreo (RCNC de 26 de julio de 2006 Expte. 591/05, Agencias de viaje) , en donde el desarrollo tecnológico y la liberalización del sector han permitido la aparición de nuevos canales de distribución de servicios de viaje que complementan a los tradicionales, forzando a las compañías a revisar el modelo de negocio que compartían con las agencias de viajes.

Por otra parte, los despachos de billetes han tenido tiempo para adaptarse a las condiciones futuras que RENFE OPERADORA les anunciaba y minimizar su impacto. En efecto, de la información aportada con la denuncia (HA 5) se deduce que los despachos de billetes conocían, al menos desde junio de 2010, la futura modificación de sus relaciones comerciales con RENFE OPERADORA, con cuyos representantes mantuvieron diversos contactos y comunicaciones al respecto; hecho que, por otra parte, no debía sorprender a los despachos de billetes teniendo en cuenta que ya en 2006 RENFE OPERADORA implantó un nuevo sistema de retribución a las agencias de viaje. Además, RENFE OPERADORA les extendió el plazo de rescisión de los contratos (HA 7), otorgándoles tiempo para encarar la nueva situación, e incluso en el momento de presentar la denuncia ante la CNC, RENFE OPERADORA no había rescindido esos contratos.

Por último, la facultad de modificar las relaciones contractuales con sus distribuidores (en este caso, los despachos de billetes) forma parte de la estrategia comercial de una empresa, máxime cuando su rentabilidad es reducida (de acuerdo con la denuncia, los despachos de billetes aportan el [...] de la facturación de RENFE).

En conclusión, tal y como ya señaló el Consejo de la CNC en casos anteriores relativos a la conducta de RENFE, los hechos denunciados se enmarcan dentro de una reorganización interna de RENFE en su proceso de ajuste a la liberalización, que supone la transformación de un entorno monopolístico en donde operaba exclusivamente, como única entidad pública, a otro en el que se separa la gestión de las infraestructuras (encomendada a ADIF) de la explotación del tráfico ferroviario (encomendada a RENFE OPERADORA). Y asimismo, financieramente, RENFE OPERADORA se comprometió a alcanzar en 2010 una situación de equilibrio económico, lo que le ha llevado a adoptar un Plan Estratégico para alcanzarla y a gestionar con mayor eficiencia los recursos públicos recibidos del Estado.



Por lo tanto, existe una justificación objetiva a las modificaciones contractuales impuestas por RENFE OPERADORA a los despachos de billetes y en consecuencia, no existen indicios de que RENFE OPERADORA haya infringido el artículo 2 LDC.

8. El Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia deliberó y falló esta Resolución en su reunión de 7 de marzo de 2012.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El artículo 49.1 de la LDC dispone que la DI incoará expediente sancionador cuando observe indicios racionales de existencia de conductas prohibidas en los artículos 1, 2 y 3 de la misma Ley. En el número 3 del citado artículo 49 se añade que el Consejo, a propuesta de la Dirección de Investigación, acordará no incoar procedimiento sancionador y, en consecuencia, el archivo de las actuaciones realizadas cuando considere que no hay indicios de infracción.

SEGUNDO.- Lo que se enjuicia en este expediente es si RENFE OPERADORA podría estar utilizando su posición de dominio como único proveedor de servicios de transporte de viajeros por ferrocarril en España para abusar de los despachos de billetes en el mercado de intermediación de venta de billetes de transporte de pasajeros por ferrocarril.

A la vista de la denuncia presentada y del análisis de los hechos realizado por la Dirección de Investigación, el Consejo no aprecia indicios racionales de infracción de la Ley 15/2007. El Consejo comparte los argumentos por los que la Dirección de Investigación descarta la existencia de infracción del artículo 2 de la Ley 15/2007.

No existiendo, pues, indicios de prácticas restrictivas prohibidas por el artículo 2 de la Ley de Defensa de la Competencia, el Consejo considera ajustada a Derecho la Propuesta de Archivo de las actuaciones realizadas en el marco del expediente S/0389/11, DESPACHO BILLETES RENFE.

Por todo lo anterior, vistos los preceptos citados y los de general aplicación, el Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia

HA RESUELTO

ÚNICO.- Con amparo en el Artículo 49.3 de la Ley 15/2007 de 3 de Julio, de Defensa de la Competencia, no incoar procedimiento sancionador y archivar las actuaciones reservadas seguidas con el número S/0389/11, DESPACHO BILLETES RENFE por considerar que no se aprecian indicios de infracción del Artículo 2 de la mencionada Ley.



Comuníquese esta Resolución a la Dirección de Investigación y notifíquese a denunciante y denunciado, haciéndoles saber que la misma pone fin a la vía administrativa y que puede interponer contra ella recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional en el plazo de dos meses contados desde su notificación.