



RESOLUCIÓN (Expte. C-0022/07, REPSOL/BP OIL)

CONSEJO

D. Luis Berenguer Fuster, Presidente
D. Fernando Torremocha García-Sáenz, Vicepresidente
D. Emilio Conde Fernández Oliva, Consejero
D. Miguel Cuerdo Mir, Consejero
D^a Pilar Sánchez Núñez, Consejera
D. Julio Costas Comesaña, Consejero
D^a M^a Jesús González López, Consejera
D^a Inmaculada Gutiérrez Carrizo, Consejera

En Madrid, a 1 de abril de 2008.

Visto el expediente tramitado de acuerdo a la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, referente a la operación de concentración económica relativa a la creación por BP OIL ESPAÑA S.A.U. y REPSOL COMERCIAL DE PRODUCTOS PETROLIFEROS S.A. de una empresa en participación, en la que cada una tendrá el 50% del capital social, que se dedicará a los servicios de asistencia en tierra de lubricantes y combustibles de aviación en la Península y Baleares. (Expte. C/0022/07), actuando como Ponente D^a María Jesús González López, y estando de acuerdo con el informe y la propuesta remitidos por la Dirección de Investigación, el Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia ha resuelto, en aplicación del artículo 58.4.a) de la mencionada Ley, autorizar la citada operación de concentración.

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



INFORME Y PROPUESTA DE RESOLUCIÓN EN SEGUNDA FASE

EXPEDIENTE C/0022/07 REPSOL / BP OIL / JV

Con fecha 16 de noviembre de 2007 tuvo entrada en esta Dirección de Investigación, notificación relativa a la creación por BP OIL ESPAÑA, S.A.U. (BP) y REPSOL COMERCIAL DE PRODUCTOS PETROLÍFEROS, S.A. (REPSOL) de una empresa en participación, en la que cada una tendrá el 50% del capital social, que se dedicará a los servicios de asistencia en tierra de lubricantes y combustibles de aviación en la Península y Baleares.

De acuerdo con lo estipulado en el artículo 17.2.c) de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, con fecha 19 de noviembre de 2007 se solicitó informe no vinculante sobre la citada operación a la Comisión Nacional de Energía (CNE).

Conforme al artículo 57.1 de la Ley 15/2007, esta Dirección de Investigación formó expediente y elaboró el correspondiente informe de la operación junto con una propuesta de resolución.

El Consejo de la Comisión Nacional de Competencia dictó en fecha 21 de enero de 2008 resolución en primera fase, en la que acordó iniciar la segunda fase del procedimiento conforme al artículo 57.2.c) de la mencionada Ley, por considerar que la citada operación de concentración podía obstaculizar el mantenimiento de la competencia efectiva en todos o alguno de los mercados relevantes definidos, en particular, el mercado de servicios de puesta a bordo de combustible de aviación, el mercado de gestión de las infraestructuras de almacenamiento y, dada su relación vertical, el mercado de suministro de combustibles de aviación.

El artículo 58.4 de la Ley 15/2007 establece que recibida la propuesta de resolución definitiva de la Dirección de Investigación, el Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia adoptará la decisión final mediante una resolución.

El artículo 36.2.b) de la Ley 15/2007 añade que el plazo máximo para dictar y notificar la anterior resolución del Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia es de dos meses en la segunda fase a contar desde la fecha en que el Consejo acuerda la apertura de la segunda fase,

En aplicación del artículo 58.1 de la Ley 15/2007, la Dirección de Investigación elaboró una nota sucinta sobre la concentración que, una vez resueltos los aspectos confidenciales de la misma, fue hecha pública y puesta en conocimiento de las personas físicas o jurídicas que podían resultar afectadas y del Consejo de Consumidores y Usuarios, para que presentaran sus alegaciones en el plazo de 10 días.

En fecha 5 de marzo de 2008 esta Dirección de Investigación elaboró un pliego de concreción de hechos, en aplicación del artículo 58.2 de la Ley 15/2007, donde se recogían los posibles obstáculos para la competencia derivados de la concentración y que fue notificado en esa fecha a los interesados para que en un plazo de 10 días formularan alegaciones.



En virtud de lo dispuesto en el artículo 37.1.a) de la Ley 15/2007, esta solicitud de alegaciones suspendió el transcurso del plazo máximo para resolver el expediente, en la medida en que estas alegaciones contendrían elementos de juicio necesarios para que la Comisión Nacional de la Competencia pudiera valorar la operación de concentración notificada.

En fecha 17 de marzo de 2008 esta Dirección de Investigación recibió dichas alegaciones.

En ejercicio de lo dispuesto en el artículo 55.5 de la Ley 15/2007, y a la vista de la anteriores alegaciones, la Dirección de Investigación requirió de las notificantes con fecha 18 de marzo de 2008 información de carácter necesario para la resolución del expediente. La información requerida fue cumplimentada con fecha 31 de marzo de 2008.

Según lo anterior, la fecha límite para resolver en segunda fase es el **15 de abril de 2008**, inclusive. Transcurrida dicha fecha, la operación notificada se considerará tácitamente autorizada.

I. NATURALEZA DE LA OPERACIÓN

La operación notificada consiste en la creación por BP y REPSOL de una empresa en participación¹, en la que cada una tendrá el 50% del capital social, a la que ambas partes transferirán sus actividades de servicios de asistencia en tierra de combustibles y lubricantes de aviación que, tanto de forma separada como conjuntamente, vienen prestando en la Península y Baleares.

El 22 de enero de 2007 las partes suscribieron un acuerdo de intenciones en el que ya establecían su voluntad de poner en común sus actividades en el mercado de puesta a bordo en el territorio peninsular español mediante la creación de una empresa conjunta. Dicho acuerdo es el que ha dado lugar, finalmente, a un Acuerdo de Accionistas firmado el 21 de enero de 2008.

Específicamente, la operación comprende:

- a) Escisión de la participación (100%) que Terminales Canarias, S.L. (TC) posee en el capital de Servicios Logísticos de Combustibles de Aviación, S.L. (SLCA) a favor de FUELPLANE, S.L. (FUELPLANE).
- b) Fusión por absorción de SLCA y REPSOL YPF PRODUCTOS Y SERVICIOS PETROLÍFEROS, S.A (RPSP) (sociedades absorbidas) por parte de FUELPLANE (sociedad absorbente).

La nueva sociedad estará controlada conjuntamente por las partes. La administración de la empresa conjunta se ejercerá por un Consejo de Administración con representación paritaria de BP y REPSOL. Esta empresa se dedicará exclusivamente a la prestación de servicios de asistencia en tierra de combustibles y lubricantes de aviación (“puesta a bordo”). Ello podrá incluir, en su caso, la gestión de las infraestructuras centralizadas de almacenamiento en los aeropuertos (IGCC). Según las notificantes, la empresa en participación dispondrá de suficientes recursos propios como para desempeñar las funciones de una entidad económica autónoma.

¹ La sociedad resultante adoptará la denominación de Servicios Logísticos de Combustibles de Aviación, S.L., que se corresponde con la denominación de la actual filial de Terminales Canarias, S.L.

Por lo tanto, la operación notificada es una concentración económica conforme al supuesto del artículo 7.1.c) de la Ley 15/2007.

REPSOL opera ya en el mercado de puesta a bordo de combustible de aviación a través de su filial RPSP. Esta sociedad es titular de seis concesiones para la prestación de servicios de puesta a bordo de combustibles y lubricantes en los aeropuertos de Santiago de Compostela, Vitoria, Valladolid, Reus, San Sebastián y Gerona. Asimismo, ha sido reciente adjudicatario de una infraestructura de gestión centralizada de combustibles (IGCC) en Vitoria.

Por su parte BP opera a través de su filial FUELPLANE, titular de cuatro concesiones en los aeropuertos de Albacete, Sabadell, Burgos y Valencia. También es titular de contratos de prestación de estos servicios para el futuro aeropuerto privado de Ciudad Real y el aeródromo de Castellón.

REPSOL y BP ya actúan conjuntamente en este mercado a través de: TC y su filial al 100% SLCA, ambas controladas conjuntamente por las partes. SLCA es titular de tres concesiones para la prestación de servicios de puesta a bordo de combustible en los aeropuertos de Palma de Mallorca, Menorca e Ibiza y TC es titular de otras tres concesiones en los aeropuertos de Tenerife Norte, Tenerife Sur y Las Palmas de Gran Canaria. TC no está comprendida en la presente operación.

En el marco del Acuerdo de Accionistas, las notificantes han acordado en su cláusula duodécima que “Cada accionista tendrá el derecho a utilizar y recibir servicio de asistencia en tierra de la sociedad absorbente [la empresa en participación] para el suministro de combustibles y lubricantes de aviación a sus respectivos clientes, en los mismos términos y condiciones que el resto de terceros usuarios de la misma, suscribiendo al efecto los correspondientes contratos.”. Asimismo, la cláusula decimotercera de dicho pacto señala que “La utilización por terceras compañías suministradoras de combustibles y lubricantes de aviación de las instalaciones [de la empresa en participación] se regirán por los siguientes criterios generales: a) Los servicios se prestarán en condiciones transparentes, objetivas y no discriminatorias. b) Cualquier solicitante de servicios logísticos deberá suscribir el correspondiente contrato de servicios logísticos y disponer de póliza de seguros que cubra adecuadamente los riesgos inherentes a la operación.”.

Finalmente, cabe resaltar que la ejecución de la operación está condicionada a la autorización de la operación por parte de las autoridades de competencia de España².

II. APLICABILIDAD DE LA LEY 15/2007 DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA

De acuerdo con las partes, la operación entra en el ámbito de aplicación del Reglamento (CE) nº 139/2004 del Consejo, de 20 de enero, sobre el control de las concentraciones entre empresas, al cumplir los umbrales de su artículo 1.

En este sentido, con fecha 17 de julio de 2007, las notificantes solicitaron a la Comisión Europea, conforme al artículo 4.4 del citado Reglamento 139/2004, la remisión del asunto a las autoridades de competencia españolas, aceptando dicho reenvío la Comisión Europea mediante decisión del 21 de agosto de 2007, por la que

² Condición suspensiva que se recoge en la cláusula vigésimo octava del Acuerdo de Accionistas.

se remite el caso M.4626 REPSOL/BP/JV a las autoridades de competencia de España.

La operación notificada cumple, además, los requisitos previstos por la Ley 15/2007 para su notificación, al superarse los umbrales establecidos en el artículo 8.1.a) y 8.1.b) de la misma.

III. EMPRESAS PARTICIPES

III.1. “REPSOL COMERCIAL DE PRODUCTOS PETROLÍFEROS, S.A.” (REPSOL)

REPSOL actúa en el negocio de comercialización de combustibles y carburantes. Su matriz última es la sociedad REPSOL YPF, S.A. (REPSOL YPF) Según indican las partes, REPSOL YPF no está controlada por ninguna empresa o persona física.

REPSOL YPF es un grupo integrado activo en el sector del petróleo y gas incluyendo, exploración, desarrollo y producción de crudo y gas natural, transporte de crudo, gases licuados del petróleo y gas natural, refino, petroquímica y comercialización y venta de productos petrolíferos y derivados del petróleo. De esta forma, la estructura de REPSOL YPF se compone de cuatro grandes áreas de negocio: i) exploración y producción de petróleo y gas natural, ii) negocios de refino y marketing, iii) distribución y comercialización de productos petroquímicos y iv) negocios de gas y electricidad.

La facturación del Grupo REPSOL YPF en el último ejercicio económico, conforme al artículo 5 del Real Decreto 261/2008, de 22 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Defensa de la Competencia, es, según la notificante, la siguiente:

Volumen de negocios del grupo REPSOL YPF	
(Millones euros)	
	2006
Mundial	[>2.500]
Unión Europea	[>250]
España	[>60]

Fuente: Notificación

III.2 “BP OIL ESPAÑA, S.A.U.” (BP ESPAÑA)

BP España es la sociedad encargada de las actividades de refino, distribución y comercialización de productos petrolíferos en España del Grupo BRITISH PETROLEUM. Según indican las partes, BRITISH PETROLEUM no está controlado por ninguna empresa o persona física.

BRITISH PETROLEUM es un grupo de compañías activo en todo el mundo y diversificado en tres segmentos de negocio: i) exploración y producción de petróleo y gas natural, así como su transporte a través de oleoductos y gasoductos y procesamiento; ii) refino y comercialización, incluyendo el suministro y venta, así como la producción y comercialización de productos refinados; iii) gas, electricidad y energías renovables, incluyendo la comercialización y venta de gas natural y gas natural licuado,

transporte marítimo de gas natural licuado y actividades de regasificación, y desarrollo de energías de escasa contaminación como pueda ser la distribución al por mayor, comercialización y venta de energía solar fotovoltaica.

La facturación de BRITISH PETROLEUM en el último ejercicio económico, conforme al artículo 5 del Real Decreto 261/2008, es, según la notificante, la siguiente:

Volumen de negocios BRITISH PETROLEUM (Millones euros)	
	2006
Mundial	[>2.500]
Unión Europea	[>250]
España	[>60]

Fuente: Notificación

IV. MERCADOS RELEVANTES

IV.1. Mercados de producto

La presente operación tiene lugar en el ámbito general de los servicios de asistencia en tierra y de los combustibles de aviación.

La actividad de la empresa conjunta se ceñirá exclusivamente a la prestación de servicios de asistencia en tierra de combustibles de aviación a cualquier suministrador de combustible de aviación, e incluirá, en su caso, la actividad de gestión de las infraestructuras centralizadas de almacenamiento en los aeropuertos (IGCC).

En anteriores decisiones³, la Comisión Europea consideró que los servicios de asistencia en tierra podían dividirse en tantos segmentos como categorías de servicios de asistencia en tierra mencionadas en la Directiva 96/67/CE. Los servicios aeroportuarios de asistencia en tierra comprenden una gran variedad de actividades que abarcan desde la asistencia a pasajeros en tránsito, manipulación de equipajes, limpieza de aeronaves y “catering”, hasta la puesta a bordo de combustibles y lubricantes de aviación.

El Real Decreto 1161/1999, de 2 de julio, por el que se regula la prestación de los servicios aeroportuarios de asistencia en tierra, completa la transposición de la mencionada Directiva y distingue los denominados “servicios de rampa”, cuya prestación está limitada a un número de competidores determinado.

Entre los servicios de rampa, se encuentra la denominada “asistencia de combustible y lubricante” que comprende, por una parte, la organización y ejecución del llenado y vaciado de combustible, incluidos el almacenamiento y el control de la calidad y cantidad de entregas, y por otro lado, la carga de lubricantes y otros ingredientes líquidos.

Los medios a través de los que se presta este servicio incluyen depósitos de almacenamiento a partir de los cuales el combustible se transporta hasta las zonas de estacionamiento de las aeronaves, bien mediante redes subterráneas de hidrante

³ Ver Casos Comunitarios M.2254 AVIAPARTNER MAERSK/NOVIA, M.1383 EXXON/MOBIL, M.1628 TOTAL FINA/ELF y M.3110 OMV/BP.

(sistema de tuberías dotadas de los necesarios equipos de bombeo) y equipos fijos de repostado, bien mediante unidades repostadoras (vehículos cisterna). En el caso de las redes de hidrante⁴, el carburante se suministra a la aeronave en cada punto de estacionamiento mediante vehículos dispensadores, denominados “dispenser”, dotados de equipos de medición, filtración y control de presión.

La prestación de este servicio, también denominado “into-plane” se presta habitualmente por las compañías operadoras de puesta a bordo a las compañías suministradoras de querosenos y no de forma directa a las compañías aéreas.

Asimismo, dentro de los servicios de asistencia de combustible y lubricantes a aeronaves, conviene distinguir, como ha señalado la CNE en su informe, entre los servicios de puesta a bordo de combustibles y lubricantes y la gestión de las IGCC, pues se trata de actividades diferenciadas que no necesariamente serán realizadas por el mismo operador, ya que para los aeropuertos con más de un millón de pasajeros ó 25.000 toneladas de carga anuales, las concesiones relativas al servicio de puesta a bordo son diferentes de las que se organizan respecto de la gestión de las infraestructuras de almacenamiento y distribución de combustible de aviación. En el resto de aeropuertos las infraestructuras de almacenamiento de combustibles son gestionadas en el marco de la concesión de servicios de puesta a bordo de combustibles y lubricantes.

Adicionalmente, en la medida que la gestión de estos servicios de puesta a bordo de combustibles y lubricantes, y la gestión de IGCC se adjudica por Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (AENA), cabe distinguir dentro de estos dos mercados entre la competencia “por el mercado” y la competencia “en el mercado”. Éste último caso se daría en aquellos aeropuertos en los que hay al menos dos concesionarios de servicios de puesta a bordo de combustibles y lubricantes. En la actualidad no puede haber competencia “en el mercado” de gestión de IGCC, en la medida en que no hay más de una concesión en ningún aeropuerto.

No obstante, las notificantes han señalado en sus alegaciones que no consideran que exista un mercado separado de servicios de gestión de IGCC. En su opinión, se trata de una actividad conectada con el mercado de servicios de puesta a bordo y con el mercado de suministro de combustible pero que, con independencia de que existan licitaciones específicas para obtener su concesión, no constituye un mercado de producto relevante diferente.

Sin embargo, esta Dirección de Investigación se reafirma en la consideración de que existe un mercado de producto diferenciado, en la medida en que las condiciones de competencia “por el mercado” de las IGCC centralizadas son muy distintas, pues el periodo de concesión es mucho más largo (15 años prorrogables), están sometidas a precios máximos y a una regulación específica de derecho de acceso.

Todo ello sin perjuicio de que a la hora de valorar la dinámica competitiva de los distintos operadores en los mercados de producto relevantes de la presente operación se tenga en cuenta la presencia de los distintos operadores en estos mercados, en la medida en que los mismos están verticalmente relacionados.

⁴ En España únicamente los aeropuertos de Madrid-Barajas, Barcelona, Palma de Mallorca y Málaga, están dotados de redes de hidrante bajo las pistas, que permiten realizar el repostaje de aviones sin necesidad de vehículos cisterna.

Por otro lado, tanto BP como REPSOL están activas en el mercado de suministro de combustibles para aviación. Las partes sostienen, en línea con los precedentes comunitarios⁵, que el mercado de suministro de combustible de aviación (queroseno de aviación para turbomotores o jet de aviación) constituye un mercado separado de otros combustibles de motor, como consecuencia de los estrictos requisitos que este tipo de combustible debe cumplir y la ausencia de sustituibilidad desde el punto de vista de la demanda.

Además, dentro de los combustibles de aviación a motor, el análisis debe centrarse en el JET A-1, como producto⁶ que constituye un mercado diferenciado del de otros querosenos de aviación de uso exclusivamente militar, mayoritariamente el denominado JP-8⁷, o de aquellos combustibles empleados en otro tipo de motores, fundamentalmente las gasolinas de aviación, o AVGAS, que, con distintos grados de octanaje alimentan los motores de pistones de la aviación de recreo.

Este mercado, verticalmente relacionado con los de servicios de puesta a bordo y de gestión de IGCC, no es objeto de la operación ya que la empresa conjunta no participará en el suministro de combustible para aviación, pues su objeto social y el acuerdo de accionistas así lo establecen.

Respecto a este último mercado, las notificantes han sostenido que el mismo no es relevante a efectos de la presente operación, en la medida en que la empresa en participación no estará activa en el mismo y que la regulación impide incrementar las barreras a la entrada para el acceso al mismo mediante la integración vertical con las infraestructuras de almacenamiento y servicios de puesta a bordo.

No obstante lo anterior, esta Dirección de Investigación considera que no se puede obviar la presencia de la partes en el mercado de suministro de combustible de aviación a la hora de valorar los posibles obstáculos para la competencia efectiva derivados de la operación de concentración.

A la luz de lo anterior, se considerará que los mercados relevantes de la presente operación son: el mercado **servicios de puesta a bordo** de combustibles y lubricantes de aviación (en sus vertientes de competencia “por el mercado” y “en el mercado”), el mercado de **servicios de gestión de IGCC** en aeropuertos (en su vertiente de competencia “por el mercado”) y el **mercado de suministro de combustible para aviación**.

IV. 2. Mercados geográficos

En el mercado de **servicios de puesta a bordo** de combustible y lubricantes de aviación, los precedentes nacionales y comunitarios citados han considerado que en el

⁵ Casos Comunitarios M.1383 EXXON/MOBIL, M.1628 TOTALFINA/ELF, M.3110 OMV/BP.

⁶ JET A-1 es la denominación del queroseno de aviación para turbomotores, jet de aviación o AVTUR, utilizado en aviación civil. Se caracteriza por ser una mezcla de hidrocarburos parafínicos, cicloparafínicos, aromáticos y olefínicos, donde predomina el número de átomos de carbono en el intervalo C8 a C16, pudiendo contener uno o más de los siguientes aditivos: antioxidantes, desactivadores metálicos, disipadores de corriente estática e inhibidores de corrosión. Se produce según rigurosos estándar internacionales: especificación ASTM D1655 (Jet A-1); Guía de material de IATA, tipo queroseno; código OTAN F-35.

⁷ El JP-8 es el equivalente militar del Jet A-1, teniendo como aditivos inhibidores de corrosión y anticongelantes siguiendo el código OTAN F-34. El motivo de la falta de sustituibilidad entre ambos combustibles no es técnica, sino económica, teniendo el JP-8 un precio marcadamente superior.

ámbito de la competencia “en el mercado”, el mercado geográfico relevante es local, dentro de cada aeropuerto.

La prestación de los servicios de puesta a bordo está limitada al propio recinto aeroportuario y, en ocasiones, sus proximidades, debido a que desde el punto de vista de la demanda, no existe apenas sustituibilidad entre aeropuertos⁸.

Adicionalmente, los procesos de licitación para la prestación de estos servicios, organizados casi todos ellos por AENA⁹, se realizan en España de forma individual para cada aeropuerto, otorgándose las concesiones a un número limitado de empresas. De esta forma, los servicios de puesta a bordo a terceros no pueden prestarse libremente por cualquier empresa sin la previa obtención de la concesión y tampoco pueden prestarse dichos servicios en aeropuertos diferentes de aquel o aquellos en los que la empresa es concesionaria. Finalmente, las condiciones específicas de cada aeropuerto, como su situación geográfica, infraestructuras existentes o volumen de tráfico, pueden condicionar la decisión de presentar una oferta y su contenido.

Es decir, la competencia “en el mercado” se produce durante el tiempo de duración de la concesión, actuando como competidores únicamente las empresas adjudicatarias, es decir, aquellas empresas que han obtenido las licencias para operar en un determinado aeropuerto. El mercado geográfico tiene en este caso un carácter eminentemente local, circunscrito, exclusivamente, a cada aeropuerto.

En cambio, la competencia “por el mercado” tiene un ámbito nacional, en la medida que AENA establece pliegos de condiciones muy parecidos para todos los aeropuertos y puesto que los principales competidores pueden definir su estrategia a nivel nacional a la hora de licitar y presentar ofertas en diversos aeropuertos.

A la luz de lo anterior, se considerará que el ámbito geográfico relevante del mercado de servicios de puesta a bordo es local desde la perspectiva de la competencia “en el mercado” y es nacional en lo relativo a la competencia “por el mercado”.

En lo que respecta al **mercado de gestión de IGCC**, las licitaciones para la gestión de estas infraestructuras son convocadas, de igual modo, de forma centralizada por AENA y son similares para todos los aeropuertos, de forma que los competidores pueden, al igual que en el caso de los servicios de puesta a bordo, definir su estrategia a nivel nacional y presentar ofertas en diversos aeropuertos, compitiendo “por el mercado”.

En consecuencia, al igual que en el caso anterior, se considerará que el ámbito geográfico relevante del mercado de gestión de IGCC es nacional.

En cuanto al **mercado de suministro de combustible de aviación**, las notificantes argumentan que dado el acceso abierto, transparente y no discriminatorio a la red de Compañía Logística de Hidrocarburos CLH, S.A. (CLH), todos los

⁸ La sustituibilidad entre aeropuertos es especialmente reducida en España por el escaso desarrollo de sistemas aeroportuarios con la acepción de “grupo formado por dos o más aeropuertos para prestar servicio a una misma ciudad o aglomeración urbana” tal como se indica en el Anexo II del Reglamento (CEE) n° 2408/92 del Consejo, de 23 de julio de 1992, relativo al acceso de las compañías aéreas de la Comunidad a las rutas aéreas intracomunitarias.

⁹ Con la excepción del aeropuerto de Don Quijote, en Ciudad Real, de carácter privado.

distribuidores de combustible de aviación son capaces de suministrar su producto a todos los aeropuertos de la Península, Baleares y Canarias, en condiciones de igualdad. De hecho, los principales competidores en este mercado (CEPSA, REPSOL, BP, SHELL, ESSO, GALP y CHEVRON), operan en todo el ámbito nacional, incluido Canarias.

El Tribunal de Defensa de la Competencia (TDC) consideró en su informe C/86/04 SHELL ESPAÑA/CEPSA/SIS que el ámbito geográfico relevante era, en ese caso, el territorio nacional, en tanto que era el área donde las empresas afectadas desarrollaban su actividad de suministro y donde, por la vía de la empresa en participación, las empresas notificantes podrían, potencialmente, crear condiciones de competencia homogéneas.

En la misma línea, la CNE en su informe, no excluye el análisis desde el punto de vista nacional, dado que en España, a diferencia de otros países europeos, existe un régimen legal de derecho de acceso a terceros a instalaciones de almacenamiento que facilita el acceso al suministro de querosenos de cualquier aeropuerto peninsular o balear.

Por otro lado, el TDC reconocía que la reducida elasticidad de la demanda¹⁰ ante eventuales subidas de precios en aeropuertos específicos y las dificultades que algunas compañías con flotas de menor tamaño pueden encontrar para eludir parcialmente incrementos de precio a través de una política de “tankering”¹¹ recomendaban complementar el examen, como indica la Comisión Europea, realizando un análisis geográfico local, aeropuerto a aeropuerto.

Por otra parte, el test de mercado realizado por esta Dirección de Investigación en primera y segunda fase muestra que mayoritariamente las compañías aéreas negocian sus necesidades de combustible por aeropuertos individuales. Asimismo, se ha verificado que los precios de suministro de combustible de aviación presentan diferencias significativas de un aeropuerto a otro.

A la vista de todo lo anterior, esta Dirección de Investigación realizará el análisis de este mercado desde el punto de la Península y Baleares, completado por un análisis desde el punto de vista local, por aeropuertos individualizados.

V. ANÁLISIS DE LOS MERCADOS

V.1. Ámbito regulatorio

Aunque algunos países, como España, iniciaron con anterioridad la liberalización de determinados servicios de asistencia en tierra en aeropuertos, a nivel comunitario el proceso de liberalización de dichos servicios se inicia, como se ha mencionado

¹⁰ La Comisión Europea señala como factores que explicarían esta reducida sustituibilidad de la demanda las diferentes restricciones que las compañías aéreas encontrarían en caso de que decidieran aprovisionarse en otro aeropuerto ante una eventual subida de precios. Entre estas restricciones la Comisión Europea cita la organización de vuelos, la autonomía de los aviones y la congestión aeroportuaria.

¹¹ Se entiende como “tankering” el instrumento de la política de aprovisionamiento de las compañías aéreas consistente en aprovisionarse, cuando la aeronave y la ruta lo permita, en aeropuertos en los que se haga escala, buscando minimizar el coste del combustible de trayecto aprovechando las variaciones en los precios relativos del queroseno en distintas localidades. De todas maneras, esto no siempre es factible o eficiente, debido a que volar con exceso de combustible tiene un sobrecoste significativo.



anteriormente, con la Directiva 96/67/CE del Consejo, de 15 de octubre de 1996, relativa al acceso al mercado de asistencia en tierra en los aeropuertos de la Comunidad.

La Directiva 96/67/CE establece el marco común regulador de la prestación de los servicios aeroportuarios de asistencia en tierra, y busca la apertura del mercado a un régimen de libre competencia, de forma progresiva y adaptada a las necesidades del sector, con algunas limitaciones aplicables a ciertas actividades.

Esta Directiva se aplica, en lo que se refiere a la libre prestación de los servicios de asistencia de combustible y lubricante, a los aeropuertos cuyo tráfico anual sea superior a dos millones de pasajeros o a 50.000 toneladas de carga transportada. Los servicios de asistencia de combustible y lubricante incluyen tanto los servicios de puesta a bordo de combustibles y lubricantes como los de almacenamiento de combustible.

La Directiva establece en su artículo 6.1 que el principio general en la prestación de estos servicios es el de libre acceso. No obstante, consciente de que puede ser necesario establecer limitaciones por motivos de seguridad, de protección, de capacidad y de espacio disponible, la Directiva permite limitar el acceso a los servicios de asistencia de combustible y lubricante a un mínimo de dos operadores. En el caso de que se limite el acceso, la Directiva obliga en su artículo 11 a utilizar un sistema de licitación para elegir a los agentes.

Otro de los puntos en los que la Directiva percibe riesgos es el de la integración vertical entre los servicios de asistencia en tierra y los usuarios (líneas aéreas) o los gestores del aeropuerto. Por ello, la Directiva establece limitaciones, al fijar en su artículo 6.3 que en cada categoría de servicio de asistencia en tierra *“al menos uno de estos agentes de asistencia autorizados no podrá ser controlado, directa ni indirectamente, por la entidad gestora del aeropuerto, por un usuario que, durante el año precedente a aquél en que se realice la selección de dichos agentes, haya transportado más del 25% de los viajeros o de la carga registrados en el aeropuerto, por una entidad que controle o esté controlada directa o indirectamente por dicha entidad gestora o dicho usuario.”*

En esta línea, para una mayor transparencia y a fin de paliar los efectos de la integración vertical, la Directiva establece en su artículo 4 que el agente que preste servicios de asistencia en tierra debe aplicar una estricta separación contable entre la prestación de estos servicios y cualesquiera otras actividades que realice.

La transposición de esta Directiva se inició con la Disposición Adicional cuadragésima de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, estableciéndose unos criterios generales (tráfico, capacidad, etc.) conforme a los cuales podrán establecerse las mencionadas limitaciones al principio general de libre acceso. Por último, la transposición fue completada con el Real Decreto 1161/1999, de 2 de julio, por el que se regula la prestación de los servicios aeroportuarios de asistencia en tierra.

Este Real Decreto establece los requisitos exigibles para el ejercicio de los servicios de asistencia en tierra en los aeropuertos de interés general, liberalizando con algunas excepciones el régimen de prestación de dichos servicios y encomendando a

la entidad pública empresarial AENA la gestión de aquellas infraestructuras que se mantienen bajo la autoridad aeroportuaria.

Además, en este Real Decreto se regulan los supuestos en los que el número de agentes o usuarios que presten servicios en tierra debe quedar limitado. Tal es el caso de los denominados “servicios de rampa” entre los que se encuentran los servicios de puesta a bordo. Así en el artículo 4.2 de este Real Decreto se establece que *“en los aeropuertos cuyo tráfico anual sea superior a un millón de pasajeros o a 25.000 toneladas de carga transportada por avión, el número de agentes de asistencia en tierra que podrán prestar las categorías de servicios de rampa quedará limitado a dos por categoría de servicio. Sin embargo “en los aeropuertos cuyo tráfico anual sea inferior al anteriormente indicado habrá un solo agente que preste los servicios de rampa a terceros”*. Por último en el apartado 4 del mencionado artículo se establece que *“Por Orden del Ministro de Fomento, a propuesta de AENA, podrá incrementarse progresivamente el número de agentes cuando las condiciones en los aeropuertos lo permitan”*¹².

De lo anterior se puede deducir que a pesar de que la Directiva buscaba introducir el principio general de libre acceso para la prestación de los servicios de asistencia en tierra, en lo que respecta a los servicios de rampa, el regulador español ha optado por establecer como regla genérica la limitación a un máximo de 2 operadores (1 en los aeropuertos por debajo de los límites del Real Decreto), si bien se dota de cierta flexibilidad para poder incrementar este número de concesiones a través de Orden Ministerial.

V.1.1. Servicios de puesta a bordo

El proceso selectivo de los agentes de asistencia para los servicios de rampa, entre los que se encuentra la prestación de servicios de puesta a bordo de combustibles y lubricantes, debe ajustarse a las normas establecidas en el artículo 14 del citado Real Decreto 1161/1999, fundamentalmente:

- El pliego de condiciones debe ser aprobado por AENA, previa consulta con el Comité de Usuarios, con criterios de selección que deberán ser adecuados, objetivos, transparentes y no discriminatorios.
- La convocatoria a la licitación de AENA se publicará en el Diario oficial de las Comunidades Europeas.
- La selección se realizará por AENA, previa consulta al Comité de Usuarios, siempre que AENA no preste servicios similares en el aeropuerto y no controle, directa ni indirectamente, o tenga participación en una empresa que preste los mismos servicios en dicho aeropuerto.
- En los restantes casos, la aprobación del pliego, convocatoria y selección se realizará por la Dirección General de Aviación Civil, previa consulta al Comité de usuarios e informe de AENA.
- La duración de la concesión se establece en siete años.

¹² Se ha hecho uso de esta facultad en la Orden FOM/3522/2003, de 9 de diciembre, que prevé la licitación del tercer operador de puesta a bordo en Madrid-Barajas y Barcelona. En el primer caso, esta licitación se prevé para el segundo semestre de 2008, mientras que en el segundo está prevista para el año 2009.

- Si un agente de asistencia cesa en su actividad antes de que expire el período para el que ha sido seleccionado, será sustituido por el mismo procedimiento.

Sobre la base de las anteriores normas, los pliegos de condiciones que rigen las adjudicaciones del concesionario de puesta a bordo aprobados por AENA establecen, entre otros elementos:

- El adjudicatario se compromete a realizar la actividad exclusivamente con personal adscrito a su plantilla laboral.
- El agente de asistencia de combustible y lubricante podrá ser elegido por los transportistas aéreos que operan en el aeropuerto, independientemente del contrato que ellos hayan suscrito con cualquier operador petrolífero. Es decir, los pliegos, basándose en los principios establecidos en la Directiva, enuncian como norma reguladora de la actividad de los concesionarios que las compañías aéreas pueden elegir libremente el agente de puesta a bordo o que éste no puede negar el servicio a una compañía aérea. Sin embargo, los suministradores de combustible no tienen este derecho expreso.
- La tarifa puede ser establecida y modificada libremente por los concesionarios, respetando ciertos principios generales. En particular, se señala que esta tarifa debe ser competitiva¹³ y no discriminatoria, y que no se podrán realizar acuerdos sobre tarifas y reparticiones de mercado y no se podrán realizar ventas por debajo del coste (“dumping”).

Los criterios de valoración por parte de AENA para la adjudicación de las ofertas de los servicios de puesta a bordo son los siguientes:

Criterios de Valoración Adjudicación de licitación	
Criterio	Valoración
Canon de actividad	40%
Plan de Explotación Comercial	60%
Medios materiales	20%
Medios humanos	20%
Plan de inversiones	20%
Desarrollo de la actividad	20%
Tarifa de puesta a bordo	10%
Calidad del servicio	5%
Adecuación a los requisitos medioambientales	5%
TOTAL	100%

Fuente: AENA Expediente BIO/004/07

La existencia del canon que los concesionarios han de pagar a AENA había sido analizada por el TDC en su Informe sobre el expediente CEPSA/SHELL/SIS: “el canon impide a las nuevas empresas competir en igualdad de condiciones con la empresa incumbente, representa una distorsión fundamental que dificulta la competencia “por el mercado” y está capacitado para anular la competencia “en el mercado”, reduciendo los alicientes de las empresas para presentarse a los concursos”.

¹³ Concretamente, los pliegos señalan que la tarifa deberá responder a la cobertura de los costes directos, más un porcentaje sobre la facturación por costes indirectos y gastos generales incurridos en el desarrollo de la actividad, más un porcentaje sobre la facturación como beneficio industrial antes de impuestos. Ambos porcentajes deberán ser de una cuantía habitual según las prácticas comerciales del sector a nivel europeo.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que AENA ha informado de que eliminará el canon en las licitaciones futuras para adaptarse por completo a los requisitos de la normativa comunitaria sobre servicios de asistencia en tierra.

Al margen de los principios generales enunciados por los pliegos de los concursos, en los servicios de puesta a bordo el concesionario tiene libertad para fijar sus precios, pues como ha confirmado AENA, las tarifas y la fórmula de cálculo de las mismas, presentadas por la concesionaria en la oferta sobre la que resultó adjudicataria, son meramente indicativas.

Sin embargo, las tarifas aplicadas por los operadores de puesta a bordo no son suministradas a AENA de manera regular. En particular, AENA sólo recibe información periódica sobre los volúmenes de combustible puestos a bordo y de las tasas y cánones autoliquidados. De hecho, los controles que AENA aplica sobre esta información buscan asegurar que las tasas y los cánones concesionales autoliquidados se ajustan a la realidad, que existe información suficiente sobre la evolución de las necesidades de las compañías aéreas y que se respeta el equilibrio económico financiero de la concesión.

Existe un caso excepcional en el que las tarifas de servicios de puesta a bordo son proporcionadas de manera regular a la CNE, quien las publica en su página web¹⁴. Esto ocurre en los aeropuertos donde existe una única concesión que comprende la gestión de IGCC y de servicios de puesta a bordo, cuando el concesionario opta por dar una tarifa conjunta para los servicios de almacenamiento y de puesta a bordo¹⁵. En estos casos, el concesionario, en cumplimiento de la obligación legal de dar transparencia a su tarifa de gestión de IGCC (obligación que se describe en el próximo apartado), da de forma voluntaria¹⁶ publicidad a sus tarifas conjuntas de gestión de IGCC y de servicios de puesta a bordo a través de la CNE.

Aún así, los pliegos sí permitirían a AENA requerir a la concesionaria cuál es la tarifa vigente y justificaciones de cómo ésta se ha calculado.

Por otra parte, más allá de los principios generales, los pliegos no prevén ningún procedimiento específico para la resolución de los conflictos que pudieran surgir en la prestación de los servicios de puesta a bordo, ni se establece en los mismos que las decisiones de AENA puedan ser vinculantes en esta materia, como sí ocurre para el ejercicio de la actividad de IGCC, como se verá a continuación.

En todo caso, sí existen en el funcionamiento habitual de la gestión aeroportuaria instrumentos que permitirían, cuando menos, servir de cauce para obtener información acerca del funcionamiento de los servicios de asistencia en tierra y los posibles problemas en los mismos. Así, el artículo 7 del Real Decreto 1161/1999 establece que, por lo menos una vez al año, AENA consultará al Comité de Usuarios del aeropuerto (del que sólo pueden formar parte las líneas aéreas) y a los agentes que prestan servicios de asistencia en tierra en dicho aeropuerto. Entre otros extremos,

¹⁴ Ver <http://www.cne.es/petroleo/nivel1.htm>

¹⁵ En particular, esto sucede en los aeropuertos de Granada (concesión de Mitrasa), Valladolid, San Sebastián y Reus (concesiones de RPSP) y Burgos, Sabadell y Albacete (concesiones de FUELPLANE).

¹⁶ El concesionario puede decidir tener tarifas separadas para almacenamiento y servicios de puesta a bordo, lo que podría implicar que las tarifas de los servicios de puesta a bordo dejaran de hacerse públicas. Esta es la política que lleva a cabo CLH en los aeropuertos donde dispone de una concesión que abarca la gestión de las IGCC y de los servicios de puesta a bordo.

AENA deberá consultar la valoración sobre la organización de la prestación de los servicios de asistencia y sobre los pliegos de condiciones aprobados para seleccionar a los agentes de asistencia en tierra.

V.1.2 Gestión de IGCC centralizadas

En lo que se refiere a la gestión de IGCC centralizadas en el aeropuerto, el Real Decreto 1161/1999 encomienda su gestión a AENA. Sin embargo, AENA está licitando la gestión de estas infraestructuras (una máxima por aeropuerto), por plazos de 15 años prorrogables. En este caso, el Real Decreto 1161/1999 sí que establece, en su artículo 5.3, una obligación de dar acceso a estas infraestructuras centralizadas en condiciones transparentes, objetivas y no discriminatorias.

Según ha confirmado AENA, los requisitos necesarios para las concesiones de IGCC son únicamente administrativos y los plazos de presentación de ofertas suelen ampliarse más de 30 días naturales para que los licitadores puedan preparar los proyectos correspondientes (de una mayor complejidad que para la puesta a bordo). En la valoración de ofertas en las concesiones de IGCC se otorga 80 puntos al Plan de explotación comercial y 20 puntos al Canon.

En estos pliegos sí que se establece la obligación de dar acceso a terceros en condiciones transparentes, objetivas y no discriminatorias. Asimismo, existe un régimen legal de derecho de acceso de terceros a las instalaciones fijas de almacenamiento y transporte, regulado por la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos, supervisado por la CNE. Además, los concesionarios están obligados a elaborar un manual de operaciones, que deben respetar, y AENA tiene la potestad de intervenir en los posibles conflictos, siendo sus decisiones vinculantes.

Los precios de las IGCC centralizadas están regulados por AENA, que fija unas tarifas máximas en la licitación, y se publican en la página web de la CNE¹⁷. Según los pliegos, estos precios son públicos e idénticos para todos los clientes. Estas tarifas están sujetas a revisiones anuales en función de los costes de explotación de la actividad. Para controlar la evolución de las tarifas, AENA puede requerir toda la información contable de la concesionaria en relación con la gestión de la IGCC, para ser revisada por AENA o un auditor externo.

V.1.3 Efectos de la regulación sobre la competencia en los mercados relevantes

Para poder valorar los efectos de la operación de concentración sobre la competencia efectiva en los mercados considerados, es necesario tener en cuenta los efectos que la regulación, anteriormente descrita, de las actividades de puesta a bordo y de gestión de IGCC centralizadas, puede generar sobre la dinámica competitiva en el mercado de suministro de combustible de aviación.

En este sentido, hay que partir del hecho de que las infraestructuras o servicios de puesta a bordo y almacenamiento son imprescindibles para poder suministrar combustible de aviación en un determinado aeropuerto, e incluso en el caso de la gestión de IGCC y de la puesta a bordo en aeropuertos con una sola concesión, adquieren el carácter de “*essential facilities*”, al no existir alternativa para la provisión de estos servicios. Esto implica que la regulación debe jugar un papel muy importante en cuanto a paliar los posibles efectos que la integración vertical entre las actividades

¹⁷ Ver <http://www.cne.es/petroleo/nivel1.htm>

de puesta a bordo y almacenamiento por un lado, y de suministro por otro, puedan generar sobre la competencia efectiva en la actividad de suministro.

Como consecuencia de la liberalización de los servicios de puesta a bordo de combustible de aviación, en territorio peninsular nacional éstos han pasado de ser prestados en régimen de monopolio por un operador no integrado verticalmente con la actividad de suministro de combustible, CLH, a ser prestados en la actualidad en algunos aeropuertos por operadores verticalmente integrados con esta última actividad, como SIS (CEPSA y SHELL), RPSP (REPSOL) y FUELPLANE (BP).

No obstante, a pesar de esta integración vertical, ni la Directiva 96/67 ni el Real Decreto 1161/1999 contienen mecanismos suficientes para garantizar que los concesionarios de los servicios de puesta a bordo de combustibles deban prestarlos a terceros suministradores de combustibles en condiciones transparentes o no discriminatorias.

La propia Directiva 96/67/CE es consciente del carácter esencial de los servicios de asistencia en tierra y de los problemas que genera la integración vertical, por lo que establece determinadas medidas para limitarla.

El problema está en que, en lo que respecta a los servicios de puesta a bordo y de gestión de IGCC, la Directiva adolece, a juicio de esta Dirección de Investigación, de una laguna, en la medida en que no toma precauciones con respecto a la integración vertical con los suministradores de combustible en el aeropuerto. Y esta omisión puede tener efectos significativos sobre la competencia en el mercado de suministro de combustible, puesto que estos servicios no son contratados por el usuario final, la compañía aérea, sino por el suministrador de combustible, que es quien se puede favorecer de la integración vertical a la hora de contratar con las líneas aéreas frente a otros suministradores.

A la vista de lo anterior, el cómo se implemente la regulación que traspone esa Directiva y, en especial, las medidas para la supervisión, son claves a la hora de posibilitar una dinámica competitiva suficiente en el mercado de suministro de combustible.

En lo que se refiere a los servicios de puesta a bordo de combustible de aviación, el regulador español ha optado por restringir la apertura a la libre competencia de los aeropuertos más grandes, al limitar el número de concesiones a dos. Sin embargo, la normativa no desarrolla expresamente en ningún momento que los servicios de puesta a bordo deban ofrecer un derecho de acceso de terceros y prestarse en condiciones transparentes, objetivas y no discriminatorias, como sí ocurre en el caso de la gestión de IGCC, y se limita a señalar que sus tarifas deben ser formuladas de forma competitiva y no discriminatoria.

Lo anterior puede dar lugar a posibles problemas para la competencia en el mercado de suministro de combustible de aviación. En particular, al controlar un servicio imprescindible, un agente de puesta a bordo verticalmente integrado con el suministro de combustible de aviación puede tener el incentivo y la capacidad para entorpecer la prestación del servicio de puesta a bordo a un tercero. Un ejemplo sería estableciendo precios por los servicios de puesta a bordo significativamente por encima de costes, lo que le daría una ventaja competitiva irreplicable frente al suministrador no integrado verticalmente en el aeropuerto. Otra posibilidad sería que en puntas de

demanda, el operador de servicios de puesta a bordo diese prioridad a los aviones a los que su grupo suministra combustible. En cualquier caso, el resultado sería la pérdida de cuota de sus competidores en el suministro y la elevación de las barreras a la entrada. Este resultado será tanto más probable cuanto mayor sea la capacidad y el incentivo del operador integrado para desarrollar este tipo de conductas. Tendrá la capacidad en la medida en que los competidores no tengan alternativas de suministro efectivas, esto es, su servicio de puesta a bordo en ese aeropuerto tenga la condición de “*essential facility*”. Tendrá el incentivo en la medida en que el beneficio que le reporte debilitar a sus competidores en el suministro sea superior a los ingresos que de ellos obtendría en el servicio de puesta a bordo. Esto último resulta bastante plausible, dado el escaso valor del servicio de puesta a bordo en el precio total del suministro de combustible de aviación.

En ambos casos, estas conductas podrían constituir una infracción del artículo 2 de la Ley 15/2007. En todo caso, el hecho de que los suministradores de combustible no integrados verticalmente siempre opten por CLH para la prestación de los servicios de puesta a bordo en los aeropuertos con más de un concesionario de estos servicios, junto a los resultados del test de mercado a estos operadores, son un indicio de que esta posibilidad preocupa a los suministradores no integrados verticalmente.

Adicionalmente, la integración vertical podría distorsionar los incentivos de las compañías aéreas a la hora de elegir su suministrador de combustible de aviación, en la medida en que podrían anticipar los posibles comportamientos oportunistas de la entidad verticalmente integrada en las puntas de demanda frente a los suministradores de combustible no integrados verticalmente, allí donde éstos últimos no cuenten con otras alternativas de aprovisionamiento de los servicios de puesta a bordo.

Por otra parte, la duración de estas concesiones, que como se ha mencionado es de siete años, plantea inconvenientes. Por un lado resulta demasiado larga para asegurar una competencia “por el mercado” recurrente y, por otro, como ha puesto de manifiesto el test de mercado, demasiado corta como para establecer unos niveles de amortización razonables, lo que implica que se limita la capacidad que la apertura del mercado de servicios de puesta a bordo podría tener para generar eficiencias y trasladarlas a los clientes, las líneas aéreas.

Asimismo, se da la circunstancia de que el regulador y AENA tratan los servicios de puesta a bordo como si fuesen actividades totalmente sometidas a la libre competencia y no como de si de la regulación de un derecho sobre una instalación esencial se tratara. Así, AENA da libertad prácticamente absoluta para fijar precios, que son meramente indicativos y no tienen por qué estar orientados a costes, sino que simplemente deben garantizar el equilibrio económico-financiero de la concesión.

Por otro lado, AENA no exige que estos precios sean públicos y transparentes y no hace uso ni articula mecanismos específicos para asegurar que no se está dando una ventaja competitiva al operador de suministro de combustible integrado verticalmente con un operador de servicios de puesta a bordo.

A pesar de estos potenciales problemas, la evidencia recogida en la evolución del mercado de suministro de combustible y en el test de mercado, no apunta a que la integración vertical que está acompañando la liberalización de los servicios de puesta a bordo esté constituyendo un problema en la práctica. No obstante, también es cierto

que todavía estamos en un estadio temprano tras el inicio del proceso de apertura del mercado.

Quizás, la mejor explicación radica en la presencia generalizada en casi todos los aeropuertos de CLH. Esta compañía, aun cuando participada por operadores de suministro de combustible, ha experimentado un importante proceso de desintegración vertical y de regulación como consecuencia de la liberalización de los mercados petrolíferos, especialmente desde finales de los noventa. Así, la participación de los suministradores de combustible se ha ido reduciendo y el uso de todas sus importantes instalaciones de logística de hidrocarburos se ha sometido al derecho de acceso obligatorio de terceros y a fuertes condiciones de transparencia. De esta evolución en el funcionamiento de CLH se ha visto beneficiada, por extensión, la actividad de servicios de puesta a bordo, lo que ha ayudado a evitar que la ausencia de regulación expresa provoque problemas derivados de la integración vertical con el suministro de combustible.

En todo caso, conviene no olvidar que, como señalan las notificantes, los anteriores problemas regulatorios no derivan propiamente de la operación de concentración notificada, a pesar de que es preciso valorar si ésta los refuerza, y que estos problemas no deberían ser solucionados en el trámite de control de concentraciones, pues esta solución sería forzosamente asimétrica, ya que sólo se podría imponer a las partes de la operación.

Sin embargo, esto no obvia su existencia ni impide que la Comisión Nacional de la Competencia, usando las facultades que le confiere la Ley 15/2007, pueda emprender ciertas acciones para hacerlos frente y pueda estar especialmente vigilante sobre el funcionamiento de estos mercados de cara al futuro.

De hecho, podrían existir soluciones regulatorias que mejorarían significativamente la dinámica competitiva en los mercados relevantes, emulando el papel que juega CLH en los aeropuertos en los que está presente.

Una de las posibles soluciones para hacer frente a estos problemas sería limitar la integración vertical, obligando a que en todos los aeropuertos exista al menos un operador de servicios de puesta a bordo (y en su caso de IGCC) no integrado verticalmente con las actividades de suministro de combustible en el aeropuerto.

Otra opción sería aplicar a los servicios de puesta a bordo una regulación equivalente a la de las IGCC centralizadas, lo que implicaría:

- la posibilidad de introducir un derecho de acceso a estos servicios de puesta a bordo bajo la supervisión de la CNE.
- obligar al prestador de estos servicios a elaborar un manual de operaciones, que debería respetar a la hora de prestar estos servicios, en el que se recogiesen unas reglas claras y precisas de cómo se prestará el servicio de puesta a bordo en los picos de demanda.
- AENA podría tener la potestad de intervenir en los posibles conflictos con decisiones vinculantes.
- la posibilidad de fijar precios máximos para estos servicios de puesta a bordo. En todo caso, AENA podría tener la obligación de asegurar que los precios están

orientados a costes, obligando a los concesionarios a llevar y acreditar una contabilidad de costes.

De todas las maneras, las dos anteriores posibilidades exigirían introducir cambios regulatorios, lo que plantea la duda de si los mismos podrían tener efectos retroactivos sobre las concesiones de servicios de puesta a bordo ya otorgadas.

Una tercera opción, que no implicaría cambio regulatorio alguno y que no conllevaría grandes costes, sería que AENA o la CNE emprendiesen acciones que asegurasen la publicidad y transparencia efectiva de los precios de los servicios de puesta a bordo en todos los aeropuertos, tanto para las líneas aéreas como para posibles suministradores de combustible potenciales. Una posible medida sería que la CNE publicase en su página web todos los precios de servicios de puesta a bordo y almacenamiento de combustible ofertados por los concesionarios en todos los aeropuertos, como ya hace en algunos de ellos¹⁸ (por decisión voluntaria del concesionario). De este modo se replicaría el marco de transparencia al que se ve sometido CLH y otros operadores para sus actividades de logística primaria y almacenamiento.

V.2. Mercado servicios de puesta a bordo de combustible y lubricantes de aviación

V.2.1. Características y evolución

En España existen 46 aeropuertos abiertos al tráfico comercial, todos ellos gestionados por AENA. La siguiente tabla recoge los datos más recientes (años 2004, 2005 y 2006) respecto al tráfico de pasajeros de los aeropuertos españoles, ordenados de mayor a menor:

PASAJEROS			
Aeropuertos	TOTAL 2006	TOTAL 2005	TOTAL 2004
Madrid Barajas	45.530.010	42.157.417	38.718.614
Barcelona	30.008.152	27.156.699	24.558.138
Palma de Mallorca	22.408.302	21.240.097	20.416.083
Málaga	13.076.252	12.670.787	12.046.277
Gran Canaria	10.286.635	9.824.866	9.467.494
Alicante	8.893.749	8.796.982	8.571.144
Tenerife Sur	8.845.668	8.629.920	8.632.178
Lanzarote	5.626.337	5.467.772	5.517.136
Valencia	4.969.113	4.639.695	3.111.951
Ibiza	4.460.141	4.164.464	4.171.580
Fuerteventura	4.424.880	4.070.727	3.917.109
Tenerife Norte	4.025.601	3.755.225	3.368.988
Bilbao	3.876.062	3.845.300	3.395.773
Sevilla	3.870.600	3.521.929	2.678.595
Gerona	3.614.223	3.532.965	2.962.988
Menorca	2.690.992	2.589.983	2.631.334
Santiago	1.994.519	1.843.363	1.580.675
Murcia-San Javier	1.645.886	1.416.425	848.427
Reus	1.385.157	1.382.392	1.138.009
Jerez de la Frontera	1.381.560	1.297.239	1.117.447

¹⁸ En los aeropuertos de Granada, Valladolid, San Sebastián, Reus, Burgos, Sabadell y Albacete.

PASAJEROS			
Aeropuertos	TOTAL 2006	TOTAL 2005	TOTAL 2004
Asturias	1.353.030	1.251.647	943.992
Vigo	1.187.730	1.108.992	911.974
La Palma	1.175.328	1.145.544	1.015.667
Granada	1.086.221	875.985	590.931
Almería	1.055.545	1.073.800	830.930
La Coruña	1.014.780	852.040	586.239
Santander	649.447	644.932	342.559
Valladolid	457.618	444.721	442.218
Zaragoza	435.887	381.687	215.213
Pamplona	375.309	342.748	321.418
San Sebastián	368.009	308.732	295.533
Melilla	308.313	271.641	245.102
Vitoria	173.607	91.613	95.094
El Hierro	171.444	158.013	144.498
León	126.648	80.874	65.187
Badajoz	80.464	72.950	82.596
Logroño	55.427	39.143	38.385
La Gomera	38.846	34.499	30.774
Salamanca	29.308	23.465	21.553
Madrid-Torrejón	25.956	28.182	25.979
Ceuta/Helipuerto	22.127	20.226	15.772
Córdoba	19.568	20.598	19.332
Albacete	17.520	15.985	15.055
Cuatro Vientos	179	n.d.	261
Sabadell	0	0	0
Son Bonet	0	0	0
TOTAL	193.242.150	181.292.264	166.146.202

Fuente: AENA

En la actualidad España es, junto al Reino Unido, el país comunitario con un mayor número de aeropuertos que cumplen las condiciones recogidas en el artículo 1.2 del la Directiva 96/67/CE, es decir, aeropuertos abiertos al tráfico comercial, y cuyo tráfico anual sea igual o superior a 2 millones de viajeros o a 50.000 toneladas de carga¹⁹.

A raíz de este proceso de apertura del mercado de servicios de asistencia en tierra, AENA inició la convocatoria de los diversos concursos (uno por aeropuerto afectado) relativos a la concesión de las correspondientes licencias para la realización de actividades de servicios de puesta a bordo como segundo operador. Además, hay que señalar que en un futuro también se convocarán concursos en aquellos aeropuertos de menor tráfico, en los que opera un único agente, cuando lleguen a su vencimiento las concesiones vigentes en la actualidad, en su mayoría operadas por CLH.

V.2.2. Estructura de la oferta

¹⁹ Los 16 aeropuertos españoles que cumplen dichas condiciones son: Alicante, Barcelona, Bilbao, Fuerteventura, Gran Canaria, Ibiza, Lanzarote, Madrid, Málaga, Menorca, Palma de Mallorca, Sevilla, Tenerife norte, Tenerife sur, Valencia y Gerona. En comparación, Italia tiene 12, Alemania 10 y Francia 9, según la Comunicación de la Comisión de conformidad con el procedimiento previsto en el apartado 4 del artículo 1 de la Directiva 96/67/CE del Consejo. 24.01.2007.

Los competidores que se encuentran presentes en la actualidad en los servicios de puesta a bordo son tanto operadores integrados verticalmente en el mercado del suministro de combustible como SIS (CEPSA/SHELL), las notificantes y sus empresas conjuntas; como operadores no integrados (CLH, MITRASA y BERCIANA).

En la siguiente tabla se pueden observar las licitaciones habidas hasta la fecha, a cuales se han presentado las partes bien individualmente o a través de sus empresas conjuntas (TC y SLCA), los demás licitadores y el operador adjudicatario:

Licitaciones Aeropuertos	BP/REPSOL o Conjuntamente	OTROS Licitadores	Operador Ganador	Expiración de concesión
Granada		CLH/Mitrasa	Mitrasa	2012
Reus	RPSP	CLH / BERCIANA / RURBAN / ROVIRA	RPSP	2013
Valladolid	RPSP	CLH / MITRASA / BERCIANA	RPSP	2012
San Sebastián	RPSP		RPSP	2012
Sabadell	FP	RPSP / CLH / MITRASA / ROVIRA	FP	2012
Bilbao		CLH Aviación	CLH Aviación	²⁰
Albacete	FP		FP	2013
Ceuta		Cepsa Aviación	Cepsa Aviación	
Burgos	FP		FP	2013
Murcia		CLH Aviación	CLH Aviación	hasta nueva adjudicación ²¹
Jerez		CLH Aviación	CLH Aviación	2008
Vigo	RPSP	MITRASA / BERCIANA/CLH Aviación	CLH Aviación	2011
Almería		CLH Aviación	CLH Aviación	2009
Torrejón		CLH Aviación	CLH Aviación	
La Coruña		CLH Aviación	CLH Aviación	2010
Asturias	RPSP	MITRASA/ CLH Aviación	CLH Aviación	2012
Zaragoza	RPSP	MITRASA/ CLH Aviación	CLH Aviación	2013
Santander		CLH Aviación	CLH Aviación	2014
Pamplona	RPSP	CLH Aviación	CLH Aviación	2013
Madrid Cuatro Vientos		CLH Aviación	CLH Aviación	hasta nueva adjudicación
Badajoz		CLH Aviación	CLH Aviación	2014
Salamanca		CLH Aviación	CLH Aviación	2008
Son Bonet		CLH Aviación	CLH Aviación	
Lanzarote		CMD	CMD	2019

²⁰ Actualmente se encuentra en fase de apertura la licitación de los servicios de puesta a bordo del aeropuerto de Bilbao para dos operadores, quedando como licitadores RPSP y CLH Aviación.

²¹ El término "hasta nueva adjudicación" significa que el aeropuerto está siendo remodelado internamente y que AENA valorará la nueva apertura de las licitaciones de servicios de puesta a bordo de los aeropuertos reseñados una vez.

Licitaciones Aeropuertos	BP/REPSOL o Conjuntamente	OTROS Licitadores	Operador Ganador	Expiración de concesión
			Aeropuertos Canarios	
Fuerteventura		CMD	CMD Aeropuertos Canarios	2014 ²²
Córdoba		CLH Aviación	CLH Aviación	2011
Huesca		CLH Aviación	CLH Aviación	2014
Logroño		CLH Aviación	CLH Aviación	2014
La Palma		Cepsa Aviación	Cepsa Aviación	hasta nueva adjudicación
El Hierro		Cepsa Aviación	Cepsa Aviación	
La Gomera		Cepsa Aviación	Cepsa Aviación	
Melilla		Cepsa Aviación	Cepsa Aviación	2010
León		Berciana	Berciana	2010
Madrid-Barajas		CLH Aviación	CLH Aviación	2008
Madrid-Barajas	RPSP	ICASA/SIS	SIS	2013
Barcelona		CLH Aviación	CLH Aviación	2011
Barcelona		SHELL	SHELL	2009
Palma de Mallorca	SLCA	ICASA / SIS/CLH	CLH Aviación	2010
Palma de Mallorca	SLCA	ICASA / SIS	SLCA	2013
Málaga		CLH Aviación	CLH Aviación	2010
Málaga		TEXACO/SIS	SIS	2012
Gran Canaria		CMD	CMD	2009
Gran Canaria	TC		TC	2009
Alicante	SLCA	SIS / TEXACO/ CLH Aviación	CLH Aviación	2011
Alicante	SLCA	CLH / TEXACO/SIS	SIS	2012
Tenerife Sur	CMD		CMD	2009
Tenerife Sur	TC		TC	2009
Valencia	FP	CLH Aviación	CLH Aviación	2011
Valencia	FP	CLH	FP	01/04/2012
Ibiza	SLCA	ICASA	SLCA	2012
Ibiza			²³	
Tenerife Norte		CEPSA	CEPSA	2025
Tenerife Norte	TC		TC	2012
Sevilla	RPSP	SIS/ CLH Aviación	CLH Aviación	2011
Sevilla	RPSP	CLH/SIS	SIS	2012
Menorca	SLCA	ICASA	SLCA	2012
Menorca			²⁴	
Santiago	RPSP	CLH	CLH	2011

²² AENA debe abrir la licitación para el segundo operador de puesta a bordo en este aeropuerto para principios de 2008.

²³ La segunda concesión fue adjudicada originalmente a ICASA, que nunca tuvo actividad, y en una segunda licitación quedó desierta.

²⁴ La segunda concesión fue adjudicada originalmente a ICASA, que nunca tuvo actividad, y en una segunda licitación quedó desierta

Licitaciones Aeropuertos	BP/REPSOL o Conjuntamente	OTROS Licitadores	Operador Ganador	Expiración de concesión
Santiago	RPSP	CLH	RPSP	2012
Gerona	RPSP	CLH	CLH	2014
Gerona	RPSP	CLH	RPSP	2014
Vitoria	RPSP	CLH	CLH	2011
Vitoria	RPSP	CLH	RPSP	2012

De los operadores que han sido adjudicatarios de concesiones de servicios de puesta a bordo, cabe destacar que ICASA nunca llegó a ejercer la actividad, por diversas razones, entre las que el test de mercado destaca su incapacidad para suscribir los seguros de responsabilidad civil que le exigían las compañías aéreas y los suministradores de combustible.

Por otra parte, el test de mercado también ha verificado que MITRASA y BERCIANA han experimentado dificultades para operar tras ganar sus respectivas concesiones, entre otros motivos, por las dificultades para suscribir los seguros de responsabilidad civil que les exigían las compañías aéreas y los suministradores de combustible. En este sentido, BERCIANA ha suscrito un acuerdo con BP y MITRASA con CEPSA, a fin de poderse beneficiar de la experiencia técnica y de la cobertura de los seguros de estos operadores.

En los próximos cinco años se producirán, por expiración de las concesiones, 48 licitaciones de servicios de puesta a bordo (25 en aeropuertos con dos operadores y 23 en aeropuertos con uno). De igual modo, hay doce aeropuertos con un único operador de puesta a bordo de combustibles pero que superan, en ciertos casos, largamente, el millón de pasajeros anuales, lo que podrá dar lugar a la convocatoria de una licitación para la existencia de un segundo operador de estos servicios. A esto hay que añadir las licitaciones del tercer operador en Madrid y Barcelona.

En los aeropuertos en los que existen dos concesiones de servicios de puesta a bordo, la cuota de mercado de la entidad resultante, según las partes, es:

CUOTA DE MERCADO DE SERVICIOS DE PUESTA A BORDO POR CADA AEROPUERTO (CON DOS OPERADORES) CON PRESENCIA DE LAS PARTES 2006 (% operaciones)		
Aeropuertos JV	Operadores	Cuota en aeropuerto Volumen
Valencia	CLH Aviación Fuelplane	[20-30]% [70-80]%
Palma de Mallorca	CLH Aviación SLCA	[50-60]% [40-50]%
Gerona	CLH Aviación RPSP	[50-60]% [40-50]%
Santiago	CLH Aviación RPSP	[40-50]% [50-60]%
Vitoria	CLH Aviación RPSP	[20-30]% [70-80]%

Fuente: Datos de las partes facilitados en la notificación. Los porcentajes parten del número de operaciones que se realizan en cada aeropuerto.

Las partes no operan simultáneamente en ningún aeropuerto como operadores de servicios de puesta a bordo, por lo que la creación de la empresa conjunta no supone solapamiento en dichos mercados individuales. Por otra parte, como se ha

mencionado, REPSOL y BP disponen de tres concesiones en Canarias a través de otra empresa en participación, TC.

Cabe resaltar que de las licitaciones de servicios de puesta a bordo a las que han acudido REPSOL y BP, únicamente en el aeropuerto de Sabadell ambas coincidieron.

CLH y posteriormente CLH AVIACIÓN, S.A., empresa filial al 100% de CLH creada el 1 de agosto de 1997, ha sido tradicionalmente la empresa monopolista²⁵ en la prestación de servicios de puesta a bordo de combustibles y lubricantes en España.

Así, el mercado de puesta a bordo de combustible el operador con más peso sigue siendo CLH que, además, gestiona cerca del 60% de las infraestructuras de almacenamiento, y es el operador de servicios de puesta a bordo en 26 aeropuertos españoles, incluyendo los de mayor tráfico en Península y Baleares: Madrid, Barcelona, Palma de Mallorca y Málaga.

No obstante, conviene destacar que recientemente CLH ha solicitado a AENA autorización para retirarse del aeropuerto de Vitoria tras haberse licitado una segunda concesión de puesta a bordo en el mismo y la concesión de gestión de IGCC, ambas ganadas por REPSOL. De todas maneras, las notificantes justifican el abandono de este aeropuerto por CLH por el hecho de que es un aeropuerto primordialmente de carga, que ha visto reducido su demanda de combustible en un 41% entre 1999 y 2007.

Las estimaciones de los notificantes sobre la cuota de mercado a nivel nacional de los operadores de puesta a bordo antes y después de completarse la operación notificada son las siguientes:

ESTIMACIÓN DE CUOTAS NACIONALES EN EL MERCADO DE SERVICIOS DE PUESTA A BORDO (PENÍNSULA) PARA EL AÑO 2006 ²⁶						
Operador	Nº Pasajeros		Operaciones		Carga	
	Cuota Pre-Operación	Cuota Post-Operación	Cuota Pre-Operación	Cuota Post-Operación	Cuota Pre-Operación	Cuota Post-Operación
CLH	[50-60]%	[50-60]%	[50-60]%	[50-60]%	[40-50]%	[40-50]%
SIS*	[30-40]%	[30-40]%	[30-40]%	[30-40]%	[40-50]%	[40-50]%
REPSOL	[0-10]%	[0-10]%	[0-10]%	[10-20]%	[0-10]%	[0-10]%
BP	[0-10]%		[0-10]%			
MITRASA	[0-10]%	[0-10]%	[0-10]%	[0-10]%	[0-10]%	[0-10]%
BERCIANA	[0-10]%	[0-10]%	[0-10]%	[0-10]%	[0-10]%	[0-10]%
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Estimaciones notificantes con datos AENA. (*) Incluye la cuota de SHELL en su concesión de Barcelona.

²⁵ Con la excepción de Canarias, donde el número de operadores de prestación de servicios de "into-plane" ha sido tradicionalmente más elevado, no han existido en España empresas de prestación de servicios "into-plane" distintas de CLH hasta la entrada de SHELL en los aeropuertos de Madrid-Barajas y de Barcelona.

²⁶ Los datos aportados son estimaciones a partir de las cuotas de los distintos operadores en cada aeropuerto español en el que operan, ponderando dicha posición por el peso específico de cada aeropuerto en función del número de pasajeros del aeropuerto, el número de operaciones, y la carga transportada individualmente considerados, respecto del total de la Península.

A nivel nacional, incluyendo Baleares y Canarias donde las partes ya cooperaban anteriormente a la presente operación, las partes cuentan con las siguientes cuotas:

ESTIMACIÓN DE CUOTAS NACIONALES EN EL MERCADO DE SERVICIOS DE PUESTA A BORDO (PENÍNSULA-BALEARES Y CANARIAS) – 2006 (por nº pasajeros transportados)		
Operador	Cuota pre-operación	Cuota post-operación
CLH	[40-50]%	[40-50]%
BERCIANA	[0-10]%	[0-10]%
MITRASA	[0-10]%	[0-10]%
SLCA	[0-10]%	[10-20]%
RPSP	[0-10]%	
FUELPLANE	[0-10]%	
TC	[0-10]%	
SHELL	[0-10]%	[20-40]%
CEPSA AVIACIÓN	[0-10]%	
SIS	[20-30]%	
CMD	[0-10]%	
TOTAL	100%	100%

Fuente: Estimaciones de las partes con datos AENA

Además, con la excepción de Palma de Mallorca, en el que será el segundo operador de puesta a bordo y en el que ya venía operando, la empresa conjunta no opera en el mercado de puesta a bordo en los aeropuertos de gran volumen. Según las partes, los aeropuertos de Madrid, Barcelona, Palma de Mallorca y Málaga acumulan cerca del 60% del tráfico de pasajeros, el 73% de carga en España y representan alrededor del 80% de la demanda de combustible de aviación en Península y Baleares.

V.2.3. Estructura de la demanda y de la distribución y precios

Como se ha mencionado, los clientes de los servicios de puesta a bordo son los propios suministradores del combustible de aviación que subcontratan la puesta a bordo del queroseno para ofrecer a las compañías aéreas un servicio integrado.

Como ha podido confirmar esta Dirección de Investigación a través del test de mercado, los contratos entre el suministrador de combustible y el operador de puesta a bordo tienen duración anual, con cláusulas de renovación tácita por mutuo acuerdo.

Las partes han facilitado a esta Dirección de Investigación sus principales clientes (suministradores de combustible a quienes les hacen la puesta a bordo) en los tres últimos años, con sus respectivos porcentajes de ventas en aquellos aeropuertos donde son concesionarios de la puesta a bordo en Península y Baleares:

Aeropuerto (Concesionario)	Cliente	2005		2006		2007	
		Fact. (€millon.)	(%) sobre total facturación	Facturación (€millones)	(%) sobre total facturación	Facturación (€millones)	(%) sobre total facturación
Mallorca* (SLCA)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Valencia* (FUELPLANE)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Santiago* (RPSP)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Valladolid (RPSP)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Reus (RPSP)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
San Sebastián (RPSP)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Albacete (FUELPLANE)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	
Sabadell (FUELPLANE)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Burgos (FUELPLANE)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	
Ibiza (SLCA)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Menorca (SLCA)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Gerona* (RPSP)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Vitoria* (RPSP)	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	

* En los aeropuertos marcados con asterisco existen dos concesiones de servicios de puesta a bordo. En todos los casos el segundo concesionario es CLH (aunque en Vitoria ha renunciado a la concesión).

Fuente: Repsol y BP

Se observa que en todos los aeropuertos con dos concesiones de puesta a bordo en los que operan las partes, ya sea de forma individual o conjunta, el 100% de su actividad es copado por las propias Repsol o BP, no teniendo como clientes terceros suministradores de combustible. Conviene destacar que en estos aeropuertos el operador alternativo es CLH.

Igualmente, se observa que en los aeropuertos donde hay una única concesión la empresa concesionaria de la puesta a bordo tiende a prestar servicios mayoritariamente a la empresa de suministro de combustible de su propio grupo. La gran excepción es Reus, donde TEXACO (CHEVRON) tiene el [60-70]% del mercado de suministro de combustible en ese aeropuerto.

El test de mercado ha ratificado que los suministradores de combustible verticalmente integrados con los servicios de puesta a bordo en aeropuertos donde existen dos concesiones sólo suelen aprovisionarse servicios de puesta a bordo de si mismos.

Como se ha señalado con anterioridad, en los pliegos de los concursos licitados por AENA, los precios aplicados por los concesionarios deben ser establecidos de modo competitivo y no discriminatorio.

Sin embargo, el test de mercado ha puesto de manifiesto que estos precios sólo son conocidos por los suministradores de combustible en la medida en que contratan con los concesionarios, pero no llegan a conocimiento ni de los suministradores que potencialmente pueden desear contratar los servicios de puesta a bordo, ni tampoco de las compañías aéreas, salvo cuando éstas se autoprestan directamente el suministro de combustible (caso de IBERIA en Madrid y Barcelona)²⁷.

En el caso de las compañías áreas, como se verá después, éstas negocian un concepto global por el suministro de combustible, en el que se incluyen además de la puesta a bordo otros costes.

Como se ha visto anteriormente, los servicios de puesta a bordo se otorgan en concesiones por un período de siete años, de acuerdo con lo establecido en el Real Decreto 1161/1999 sobre asistencia en tierra, debiéndose mantener la vigencia de los contratos hasta su finalización.

En relación al periodo de concesión, los operadores consultados en el test de mercado (MITRASA, CEPSA AVIACIÓN y SIS) han coincidido en afirmar que el plazo de siete años podría ser corto para permitir la amortización de la inversión de los equipos, por lo que los nuevos concesionarios de puesta a bordo suelen repercutirlo en los precios. Así, varios suministradores de combustible (GALP, CHEVRON, CEPSA) han indicado que en aquellos aeropuertos donde un nuevo concesionario ha entrado en sustitución de CLH los precios se han incrementado considerablemente. Esta subida de los precios también puede deberse a la repercusión del canon de la actividad de servicios de puesta a bordo pagado a AENA, que hasta ahora se recogía en los pliegos de las licitaciones de los servicios de puesta a bordo.

Por otra parte, conviene tener en cuenta que, según ha indicado AENA en el test de mercado, los precios de los servicios de puesta a bordo presentados por los licitadores en sus ofertas son libres y solamente indicativos. Además, como ya se ha señalado, los pliegos de los concursos otorgan una ponderación de sólo el 10% del Plan de Explotación Comercial a las tarifas. Asimismo, en esos pliegos no se recoge medida específica alguna para asegurar que esos precios están orientados a costes.

V.2.4. Competencia potencial - barreras a la entrada

En cuanto a la competencia potencial, ésta se podría ver limitada por la existencia de barreras de entrada tanto legales como económicas.

Las primeras vienen determinadas por el propio sistema de licitación para la adjudicación de concesiones en cada aeropuerto, que exige que el servicio únicamente se pueda prestar si una entidad logra la licitación correspondiente.

²⁷ De todas maneras, como se ha visto anteriormente, existen casos excepcionales, en los aeropuertos de Granada, Valladolid, San Sebastián, Reus, Burgos, Sabadell y Albacete, en los que los precios de los servicios de puesta a bordo se publican en la página web de la CNE, al decidir el operador concesionario único de la gestión de IGCC y de los servicios de puesta a bordo establecer una tarifa conjunta para ambos servicios.

La condición de operador requiere la obtención de una autorización de la Dirección General de Aviación Civil que habilite al operador para prestar servicios de asistencia en tierra. En este sentido, el artículo 10 del Real Decreto 1161/1999 establece diversas condiciones exigibles a los agentes para obtener dicha autorización. Entre otras, se encuentra la exigencia de tener suscrita una póliza de seguro de responsabilidad civil que cubra los riesgos derivados de la actividad desarrollada, hasta un importe que se determina para cada aeropuerto, en función del volumen de los servicios a prestar, con un mínimo de 3 millones de euros. No obstante, el test de mercado ha evidenciado que las propias compañías aéreas muchas veces exigen que la cobertura de estos seguros de responsabilidad civil sea superior.

A este respecto, algún operador de puesta a bordo de pequeña dimensión ha manifestado que el requisito de este seguro eleva con exceso sus costes y dificulta enormemente su competencia “por el mercado”.

Por lo demás, no existen otras exigencias relevantes en la obtención de dicha autorización, por lo que una vez obtenida, las empresas interesadas pueden presentarse a cualquiera de los concursos convocados por AENA en aeropuertos nacionales, compitiendo por la obtención de la concesión con otras compañías igualmente habilitadas.

Respecto a las barreras económicas, además del precio, según las notificantes, las empresas valoran la calidad del servicio de puesta a bordo. Las compañías aéreas exigen a sus suministradores de combustible un servicio de puesta a bordo rápido y fiable con el objeto de evitar retrasos del servicio de transporte aéreo. Un deterioro de la calidad del servicio de puesta a bordo puede tener por tanto un impacto sobre el mercado verticalmente relacionado de suministro combustible, particularmente si el nivel de precios entre los diversos suministradores existentes en cada aeropuerto es similar. Esta circunstancia se ve favorecida por el bajo nivel de fidelidad de la marca y por los reducidos costes de cambio de suministrador para las compañías aéreas.

La actividad de puesta a bordo de combustible de aviación exige una alta seguridad que solamente empresas con elevados medios técnicos, dimensión, experiencia y fiabilidad pueden prestar.

Todo ello podría justificar que la tradicional presencia de CLH así como la entrada en los servicios de puesta a bordo de operadores verticalmente integrados que ya estaban presentes en el mercado de suministro de combustible, puedan operar como barrera de entrada para potenciales operadores independientes.

V.3. Mercado de gestión de IGCC centralizadas en aeropuertos

Como se ha visto con anterioridad, las licitaciones relativas al servicio de puesta a bordo son diferentes de las que se organizan respecto de las infraestructuras de almacenamiento y redes de distribución del combustible (las identificadas como Infraestructuras de Gestión Centralizada de Combustibles o IGCC) para aeropuertos con más de 1 millón de pasajeros anuales. En el caso de aeropuertos que no lleguen a este umbral, se licita de modo conjunto la puesta a bordo y la gestión de la infraestructura de almacenamiento, ya que la separación de ambas actividades no sería económicamente viable.

Las partes aportan cifras de concesiones de infraestructuras de almacenamiento, distinguiendo las que son exclusivamente de IGCC de aquellas obtenidas en conjunto con la concesión de puesta a bordo.

Número de Concesiones sólo IGCC	
Operador	Concesiones
CLH	11
CEPSA	1
RPSP	1
TOTAL	13
Número de Concesiones conjuntas IGCC + puesta a bordo	
Operador	Concesiones
CLH	18
CMD Aeropuertos Canarios	4
CEPSA	2
RPSP	3
FUELPLANE	3
TC	2
MITRASA	1
BERCIANA	1
SHELL	0
SLCA	0
SIS	0
TOTAL	34

Fuente: Notificación

Hay doce aeropuertos en los que no se ha convocado licitación separada para las IGCC pero que superan el millón de pasajeros anuales por lo que en principio AENA podría convocar estas licitaciones en el futuro.

Recientemente REPSOL ha resultado adjudicatario de una concesión IGCC en el aeropuerto de Vitoria. Hasta ese momento todas las infraestructuras de almacenamiento gestionadas por las partes lo eran en conjunto con la concesión de servicios de puesta a bordo. Se trata, en concreto, de las concesiones de Reus, Valladolid y San Sebastián (RPSP) y de Albacete, Sabadell y Burgos (FUELPLANE).

V.4. Mercado de suministro de combustible de aviación

V.4.1 Características y evolución

En cuanto al mercado de suministro de combustible de aviación, el informe de la CNE subraya que tradicionalmente España ha sido un país deficitario de querosenos e importador de cantidades significativas. Tanto el queroseno importado como la mayor parte del producido en las refinerías españolas es transportado desde los puertos de importación o refinerías, según el caso, hasta los aeropuertos situados en Península y Baleares a través del sistema logístico de CLH (logística básica). Una vez que el

producto se encuentra en el aeropuerto, es almacenado en instalaciones previstas al efecto. En la actualidad la mayor parte de estas instalaciones están gestionadas por CLH mediante el correspondiente título concesional.

Con base en los datos del informe de la CNE relativo a la presente operación, durante el año 2006 se consumieron en España 5,30 millones de toneladas de queroseno para uso en aviación civil (Jet A-1), cifra que representa el 7,2% del total de productos petrolíferos consumidos en España. La totalidad de las ventas se realizaron a través del canal de ventas directas a consumidores finales.

En la Península y Baleares se concentró el 81,7% de esta demanda, es decir, 4,33 millones de toneladas de Jet A-1. A su vez, el 16,6% de la demanda peninsular y balear correspondió a los aeropuertos en los que las partes prestan servicios de puesta a bordo.

Las ventas de Jet A-1 en el año 2006 en los aeropuertos españoles ubicados en la Península y Baleares fueron realizadas por ocho compañías. Todas ellas, excepto IBERIA, son operadores al por mayor de productos petrolíferos, que abastecen el mercado de Jet A-1 importando producto, comprándolo a otros operadores al por mayor y/o produciéndolo, siendo aplicable este último caso tan sólo a las compañías con capacidad de refino en territorio nacional (REPSOL, CEPSA y BP). Por su parte, IBERIA importa Jet A-1 para satisfacer parte de su demanda.

V.4.2. Estructura de la oferta

En opinión de las notificantes, el mercado de suministro de combustible de aviación civil es un mercado de gran intensidad competitiva, que suele ser negociado por las compañías aéreas de forma centralizada mediante licitaciones privadas que, en algunos casos, pueden englobar sus necesidades de combustible en varios aeropuertos²⁸, organizando concursos abiertos a los suministradores de combustible en los que se oferta precio, volumen y condiciones de pago.

Según las notificantes, los costes de cambio de operador son irrelevantes, el número de suministradores es elevado²⁹, especializado y con capacidad operativa de ámbito supranacional, incluso las propias compañías aéreas podrían auto suministrarse (caso Iberia), los contratos suelen permitir salidas sin grandes trabas y son generalmente de corta duración³⁰.

Las notificantes son empresas activas en la producción (refino) y comercialización de estos combustibles incluyendo lubricantes de aviación.

REPSOL opera 5 refinerías en España situadas en La Coruña, Puertollano, Tarragona, Cartagena y Vizcaya (Petronor). Cuenta con una producción de queroseno

²⁸ No obstante, aunque algunas compañías aéreas han confirmado que en ocasiones negocian por grupos de aeropuertos, en general las respuestas al test de mercado realizado por esta Dirección de Investigación señalan que la negociación es por aeropuertos individuales.

²⁹ Si bien sólo hay tres con capacidad de refino en España (REPSOL, CEPSA y BP) quienes ostentan la mayor cuota. Además, varias compañías aéreas han indicado en el test de mercado que no existen muchos suministradores petrolíferos donde poder elegir.

³⁰ El test de mercado realizado por esta Dirección de Investigación entre las compañías aéreas confirma que las compañías realizan licitaciones renovando sus contratos generalmente con carácter anual, y que pueden cambiar de suministrador con relativa facilidad.

de aviación de [...] millones de metros cúbicos en 2006. REPSOL comercializa el combustible de aviación en [...] bajo la marca “Repsol YPF Aviation”.

BP explota sólo 1 refinería de petróleo crudo en Castellón. Su producción de combustibles de aviación alcanzó un total de [...] millones de metros cúbicos en 2006. BP comercializa estos combustibles bajo la marca “Air BP”.

CEPSA explota 3 refinerías en España en Tenerife, Algeciras y Huelva, además de ser propietaria del 50% de la refinería de Asfaltos ASES, situada en Tarragona. CEPSA comercializa combustibles de aviación en toda España y está activa en el mercado de puesta a bordo a través de las sociedades conjuntas SIS, creada junto con SHELL y CMD AEROPUERTOS CANARIOS (junto a Exxon Mobil, Disa y Shell).

Las partes indican que apenas existe interrelación en cuanto a ventas cruzadas de estos operadores se refiere, existiendo marginales ventas de CEPSA a REPSOL para abastecer a ciertos clientes en algunos aeropuertos canarios. Según las notificantes, estas ventas no exceden del [...]% del suministro de REPSOL. No obstante, el test de mercado ha evidenciado que REPSOL y BP venden al por mayor el combustible de aviación que posteriormente GALP y ESSO suministran en España a las líneas aéreas.

En todo caso, como se ha señalado anteriormente, una parte muy importante del queroseno se importa en España, habiendo crecido las importaciones en el año 2006 hasta el 37,5% del combustible consumido para aviación civil, desde el 19,4% en 2004.

Las cuotas de suministro de combustible de aviación en Península y Baleares en 2006, para un mercado de 4,3 millones de Tm, se recogen a continuación:

Cuotas de suministro de combustible de aviación en Península y Baleares		
Operador	2003	2006
CEPSA	[30-40]%	[30-40]%
REPSOL	[30-40]%	[20-30]%
BP	[10-20]%	[10-20]%
SHELL	[0-10]%	[0-10]
IBERIA ³¹	[0-10]%	[0-10]%
GALP	-	[0-10]%
TEXACO (CHEVRON)	[0-10]%	[0-10]%
ESSO ESPAÑOLA (EXXON MOBIL)	[0-10]%	[0-10]%

Fuente: Informe CNE. Datos 2003: informe CNE para la operación SHELL ESPAÑA/CEPSA/SIS

Se observa que las compañías con capacidad de refino en España son las que ostentan los mayores porcentajes, ocupando importantes posiciones, con cuotas conjuntas superiores al 80% del mercado. En este sentido, el test de mercado ha confirmado que las refinadoras cuentan una ventaja competitiva respecto a los aeropuertos más cercanos a las mismas, en forma de importantes ahorros de costes de transporte del producto al aeropuerto.

³¹ Según las notificantes, la cuota de IBERIA corresponde a importaciones de combustible adquirido a terceros refinadores fuera de España para su autoconsumo en los aeropuertos de Madrid y Barcelona.

No obstante, la cuota de mercado de las cuatro compañías integradas verticalmente con la operación de servicios de puesta a bordo ha descendido más de [0-10] puntos en tres años (de [80-90]% en 2003 a [80-90]% en 2006), habiendo sido ocupado este espacio por el conjunto de suministradores que no disponen de concesiones de puesta a bordo y por Iberia.

Cabe también destacar la presencia de GALP, que en tan solo tres años ha sido capaz de obtener una cuota del [0-10]% del mercado de suministro de combustible de aviación. GALP no cuenta con una refinería en España, pero no realiza importaciones sino que compra a REPSOL y BP el combustible que suministra en aeropuertos españoles. Asimismo, GALP vende combustible de aviación a REPSOL y BP en Portugal a partir de sus refinerías en este país.

Bajo la definición geográfica local, la estructura de la oferta en el mercado de suministro de combustible de aviación en los aeropuertos de la Península en los que operará la empresa en participación como operador de puesta a bordo se recoge en el Anexo I. Como ya se ha indicado anteriormente, estos aeropuertos, junto a los de Baleares (en los cuáles la empresa en participación ya prestaba servicios de puesta a bordo), representan el [10-20]% de la demanda total de combustible en Península y Baleares en 2006. En muchos de ellos, coinciden en mayor o menor medida ambas partes³². De la demanda de combustible de aviación correspondiente a estos aeropuertos, en 2006 el [20-30]% fue cubierta por REPSOL y el [20-30]% por BP.

Desde un punto de vista local, en los aeropuertos de Valencia, Gerona, Vitoria y Santiago, la cuota de mercado inicial de uno de los operadores participantes en la operación fue cercana al [70-80]% en 2006, mientras que la del otro operador no superaba el [0-10]%.

Las excepciones a lo anterior son los aeropuertos de Sabadell, donde la cuota de Repsol es del [60-70]% y la de BP del [20-30]%, y el de Burgos, donde Repsol cuenta con el [40-50]% y BP con el [20-30]%. Sin embargo, ambos aeropuertos tienen un peso muy pequeño, inferior al [0-10]% de las ventas de combustible en Península y Baleares. Por otra parte, En el caso del aeropuerto de Reus, la cuota de las notificantes se sitúa en el [30-40]%.

En los aeropuertos de Valladolid, San Sebastián y Albacete sólo opera una de las notificantes, con cuotas superiores al [80-90]%. Sin embargo, el peso de estos tres aeropuertos es inferior al [0-10]% de las ventas de combustible en Península y Baleares.

De los datos del test de mercado se observa que existe cierta correlación entre disponer de una concesión de servicios de puesta a bordo y tener una alta cuota de suministro de combustible en todos los aeropuertos citados, aunque existen dos excepciones: el aeropuerto de Gerona, donde el principal suministrador de combustible es BP a pesar de que son Repsol y CLH quienes disponen de concesiones de servicios

³² En sus alegaciones al pliego de concreción de hechos las notificantes han incurrido en un error al señalar que la actividad de suministro de las partes sólo se solapa en los aeropuertos de Sabadell y Burgos. Al contrario, según los datos aportados por las propias notificantes y confirmados por la CNE, REPSOL y BP coinciden como suministradores de combustible en todos los aeropuertos donde la empresa en participación va a prestar servicios de puesta a bordo, con la excepción de los de San Sebastián, Valladolid y Albacete.

de puesta a bordo; y el aeropuerto de Reus, donde TEXACO, dobla en cuota a Repsol, que es quien cuenta con la única concesión de puesta a bordo.

No obstante, conviene tener en cuenta que la mayoría de estos aeropuertos son pequeños, y que en los aeropuertos más grandes, siempre suele existir un operador no verticalmente integrado prestando estos servicios, CLH.

De hecho, en los cuatro mayores aeropuertos de la península por volumen de pasajeros, no se observa con claridad esta correlación: en Barcelona y en Alicante el principal suministrador de combustible (Repsol con [30-40]% y BP con [30-40]% respectivamente) no dispone de concesión de puesta a bordo; mientras que en Madrid y en Málaga si bien el primer suministrador está integrado verticalmente (en ambos casos CEPSA, con un [40-50]% y [60-70]% respectivamente y SIS como operador de puesta a bordo), el segundo suministrador obtiene cuotas elevadas (en ambos casos Repsol, con cuotas de [20-30]% y [20-30]% respectivamente), contando con CLH como operador de puesta a bordo.

V.4.3. Estructura de la demanda y de la distribución y precios

En el mercado de suministro de combustible de aviación son las líneas aéreas, los clientes, quienes invitan a los suministradores de combustible a presentar ofertas para el suministro en grupos de aeropuertos o aeropuertos individuales. Salvo en el caso de IBERIA, que compra también directamente a las refinerías en el extranjero para autosuministrarse combustible en los aeropuertos de Madrid y Barcelona (concertando por sí misma los servicios de puesta a bordo en estos aeropuertos), los suministradores de combustible ofrecen de forma conjunta el suministro y la prestación de los servicios de puesta a bordo.

Los contratos de suministro de combustible tienen una duración aproximada de un año, permitiendo a los clientes cambiar de proveedor en el caso de que la calidad o el precio de los mismos no sean competitivos. Los volúmenes contractuales incluidos en las licitaciones son indicaciones del consumo previsto por la línea aérea pero sin obligación de consumir dichas cantidades.

En el mercado de suministro de combustible de aviación, los principales clientes de REPSOL son compañías aéreas como Iberia, Spanair, Grupo Lufthansa, Air Nostrum o Air Europa. En el caso de BP ESPAÑA, sus principales clientes son Easy Jet, Aerolíneas Argentinas, Ryanair o Spanair.

En cuanto a los precios, la compañía suministradora aplica a la compañía aérea un precio final que incluye diversos conceptos. Fundamentalmente, el precio se fija en base a la cotización internacional del queroseno en los mercados de referencia internacionales, siendo en el caso español la cotización correspondiente a los productos de referencia JET NWE, JET MED o una combinación de ambas. Adicionalmente, el precio final incorpora una prima o *diferencial*, que incluye conceptos como el coste de logística desde el punto de importación o suministro hasta el aeropuerto, el coste de almacenamiento en el aeropuerto, el coste del servicio de puesta a bordo, el coste de carga o de hidrante, el coste del mantenimiento de las reservas estratégicas (CORES), el coste financiero (en función del plazo de pago) y el margen comercial del suministrador.

Según la mayor parte de los operadores consultados, las compañías aéreas no conocen con exactitud el coste de la puesta a bordo, pues éstas negocian sobre la

prima o el diferencial, y es sobre lo que compiten todos los proveedores de combustible. En el precio final ofrecido a la compañía aérea el precio internacional supone alrededor del 95%, la logística alrededor del 3% y la puesta a bordo entre el 1-1,5%.

Los suministradores de combustible no cobran los mismos precios a todos sus clientes ya que dependen del aeropuerto, la cuantía del contrato, riesgo financiero del cliente y nivel de margen requerido.

Los antecedentes comunitarios citados han señalado que el combustible de aviación es un producto homogéneo en cuanto a su calidad y características, por lo que el precio es el criterio fundamental para las compañías aéreas a la hora de contratar con sus suministradores.

Por ello, la reducción de los costes derivados de la logística o la subcontratación de los servicios de puesta a bordo resultan relevantes a la hora de competir en el mercado verticalmente relacionado de suministro de combustible. En este sentido, esto es uno de los elementos que explica por qué REPSOL y BP, en particular, y el resto de suministradores de combustible, en general, están interesados en operar en las actividades de servicios de puesta a bordo.

VI. VALORACIÓN DE LA OPERACIÓN

VI.1 Introducción

La operación notificada consiste en la creación por BP y REPSOL de una empresa en participación, en la que cada una tendrá el 50% del capital social, que se dedicará exclusivamente a los servicios de asistencia en tierra de lubricantes y combustibles de aviación en la Península y Baleares.

Esta operación supone la puesta en común de los negocios de REPSOL y BP de servicios de puesta a bordo de combustible de aviación y de gestión de IGCC en aeropuertos en territorio nacional peninsular.

Como ya se ha visto anteriormente, los servicios de puesta a bordo y gestión de IGCC son servicios esenciales para poder suministrar combustible en un determinado aeropuerto. Sin tener acceso a esos servicios en un aeropuerto concreto, un operador de suministro de combustible no puede ofertar sus servicios en dicho aeropuerto.

Por otra parte, tanto REPSOL como BP son suministradores de combustible de aviación. Además, su cliente final en este ámbito, la línea aérea, recibe ofertas conjuntas a la hora de contratar el suministro de combustible que abarcan al combustible y a todos los servicios necesarios para llevarlo al avión, incluyendo los servicios de puesta a bordo y almacenamiento en IGCC.

Por ello, la creación de la empresa conjunta puede afectar potencialmente a los mercados de servicios de puesta a bordo de combustibles y lubricantes de aviación, al de gestión de infraestructuras de almacenamiento y al mercado verticalmente relacionado de suministro de combustible de aviación.

Por estos motivos, resulta evidente que estamos ante una empresa en participación de carácter cooperativo, en la que dos competidores en el mercado de suministro de combustible de aviación cooperan en la prestación de algunos de los servicios que son necesarios para suministrar el combustible al cliente final.

En el presente caso, la cooperación se produce directamente en unos mercados, los de servicios de puesta a bordo y de gestión de IGCC, pero especialmente relevantes son los efectos que tiene esta cooperación sobre el mercado verticalmente relacionado de suministro de combustible de aviación.

De esta manera, se dan los requisitos previstos en el artículo 10.2 de la Ley 15/2007 para que en el marco del análisis de dicha operación de concentración, se valore el impacto de dicha coordinación en función de lo establecido en los artículos 1 y 2 de la Ley 15/2007.

En todo caso, no se puede olvidar que esta coordinación existía con carácter previo a la operación en Canarias y Baleares, en la medida en que las partes disponían ya de empresas en participación de servicios de puesta a bordo de combustible en estos ámbitos.

Por otra parte, el análisis de esta operación no se ajustará necesariamente a las conclusiones del TDC en su informe C/86/04 SHELL ESPAÑA/CEPSA/SIS. En particular, esta Dirección de Investigación considera que las circunstancias en las que se enmarca la presente operación son distintas a las del año 2004, entre otras razones porque el proceso de liberalización era incipiente entonces, y ahora es posible hacer un análisis más completo de cuáles han sido sus efectos.

Adicionalmente, existen elementos sustancialmente distintos entre ambas operaciones, como el hecho de que a diferencia de en el caso SHELL ESPAÑA/CEPSA/SIS, en la actual operación ambas notificantes, y no solo una de ellas, cuentan con refinerías en España y ambas son accionistas de CLH.

En el marco del presente análisis se tendrá en cuenta el efecto de las insuficiencias regulatorias existentes en los mercados relevantes que han sido apuntadas en apartados anteriores.

Por estos motivos, en línea con lo señalado por el artículo 10 de la Ley 15/2007, la valoración de los efectos de la operación se centrará en determinar si, como consecuencia de la operación, es posible que se produzca una obstaculización de la competencia efectiva en los mercados considerados.

Este análisis de los efectos de la operación tendrá en cuenta las cuestiones suscitadas por el Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia en su resolución de primera fase, así como los posibles problemas para la competencia efectiva en los mercados relevantes planteados con carácter preliminar y no vinculante por la Dirección de Investigación en su pliego de concreción hechos, y valorará las alegaciones de las notificantes.

VI.2 Posición en los mercados

En el **mercado de servicios de puesta a bordo**, la empresa en participación tendrá las concesiones que ya tienen sus matrices para ofrecer servicios de puesta a bordo de combustible de aviación en aeropuertos de la Península. En particular, REPSOL es titular de seis concesiones y BP de cuatro. Además, la empresa en participación dispondrá de las tres concesiones que tiene la filial conjunta (SLCA) de REPSOL y BP en Baleares. Es decir, la empresa conjunta estará presente en trece aeropuertos de los cuarenta y seis abiertos al tráfico comercial en España. Asimismo,



REPSOL y BP disponen de otra empresa en participación, TC, que tiene tres concesiones en las Islas Canarias.

Según las notificantes, el volumen de combustible que la empresa en participación pone a bordo en la Península ascendía en 2006 al [0-10]% en términos de pasajeros y al [10-20]% en términos de operaciones. Para el conjunto de España, la cuota de la empresa en participación (incluyendo TC) oscilaría entre el [10-20]%.

Su principal competidor es CLH, con 26 concesiones de servicios de puesta a bordo en Península y Baleares y con una cuota de combustible puesto a bordo en 2006 del [50-60]% en términos de pasajeros.

En relación con CLH, conviene tener en cuenta que ha renunciado a su concesión de servicios de puesta a bordo en el aeropuerto de Vitoria tras haber obtenido REPSOL una concesión de servicios de puesta a bordo y la concesión de gestión de IGCC en dicho aeropuerto.

No obstante, estas cuotas no necesariamente se mantendrán de cara al futuro, en la medida en que en los próximos 5 años previsiblemente saldrán al mercado licitaciones para 62 concesiones de servicios de puesta a bordo.

Por otra parte, como ya se ha señalado con anterioridad, las concesiones de REPSOL y BP no coinciden en ningún aeropuerto en la Península. Esto implica que la operación de concentración no va a tener en ningún aeropuerto un efecto directo en la competencia “en el mercado” de servicios de puesta a bordo como consecuencia de la desaparición de un competidor.

Sin embargo, esto no significa que la operación no vaya a producir ningún efecto sobre la estructura de la oferta de los aeropuertos en los que la empresa en participación presta servicios de puesta a bordo, en la medida en que como ha acreditado el test de mercado, los suministradores de combustible de aviación suelen aprovisionarse la totalidad de su demanda de servicios de puesta a bordo de las empresas de su propio grupo.

Sólo en casos muy puntuales, probablemente debido a momentos concretos de falta de capacidad, estos suministradores verticalmente integrados recurren a los servicios de terceros concesionarios de servicios de puesta a bordo.

Esta conducta es racional desde un punto de vista económico, dado que permite internalizar en el grupo las posibles eficiencias que se deriven de la integración vertical, y sirve para otorgar un volumen mínimo de negocio a la filial que presta servicios de puesta a bordo. Asimismo, esto es un indicio de que los costes que soporta la filial que presta servicios de puesta a bordo están por debajo de los precios que los otros operadores de servicios de puesta a bordo cobran en ese aeropuerto.

Por otra parte, del test de mercado también se deduce que en el caso de que en un aeropuerto esté presente CLH, los suministradores de combustible de aviación que no están integrados verticalmente con la puesta a bordo recurren sistemáticamente a esta compañía, con independencia de cuál sea el nivel de precios que ofrezca, aunque estos suelen ser bastante parecidos a los de sus competidores.

Esto último ocurre también entre REPSOL y BP respecto a los aeropuertos de la Península Ibérica donde tienen filiales de servicios de puesta a bordo separadas. Así, Repsol en Valencia y BP en Vitoria adquirieron en 2007 el 100% de sus necesidades

de servicios de puesta a bordo a CLH, sin utilizar a la filial de su socio que opera servicios de puesta a bordo en esos aeropuertos.

A la vista de lo anterior, parece que la competencia “en el mercado” de servicios de puesta a bordo no se produce principalmente vía precios, sino que los suministradores no integrados verticalmente en un aeropuerto recurren por defecto a CLH, mientras que los integrados verticalmente recurren a su filial de servicios de puesta a bordo.

Lo anterior implica que, de mantenerse las cuotas de mercado en el suministro de combustible de aviación, en Valencia la empresa en participación previsiblemente pasará a aprovisionar el [80-90]% de los servicios de puesta a bordo (frente al [70-80]% en 2006), en Gerona el [90-100]% (frente al [40-50]% en 2006), en Santiago el [80-90]% (frente al [50-60]% en 2006) y en Vitoria el 100% (frente al [70-80]% en 2006, pues CLH ha abandonado esta concesión).

En el mercado de **gestión de IGCC centralizadas**, la empresa en participación dispone de una concesión en Vitoria (frente a las 11 de CLH y una de CEPSA). Asimismo, de cara a los próximos años es previsible que se liciten las IGCC centralizadas en 12 aeropuertos que tienen más de un millón de pasajeros.

En el mercado de **suministro de combustible de aviación**, en la Península y Baleares, en 2006 la cuota de mercado del bloque REPSOL ([20-30]%) y BP ([10-20]%) es relativamente equivalente a la del bloque CEPSA/SHELL ([30-40]% y [0-10]% respectivamente), entidades que ya disponen de una empresa en participación en el mercado de servicios de puesta a bordo.

Por otra parte, de los datos se deduce que suele haber una correspondencia entre disponer de una concesión de servicios de puesta a bordo en un aeropuerto y disponer de una elevada cuota de mercado de suministro de aviación en ese aeropuerto. En todo caso, en aeropuertos con mucho volumen (como Madrid, Barcelona, Málaga, Alicante o Gerona), existen suministradores con cuotas elevadas que no disponen de concesiones de servicios de puesta a bordo. No obstante, en todos estos aeropuertos el operador de puesta a bordo alternativo es CLH.

Adicionalmente, conviene tener presente que los aeropuertos en los que la empresa en participación dispondrá de una concesión de servicios de puesta a bordo representan el [10-20]% de la demanda de combustible de aviación en Península y Baleares ([10-20]% si se excluyen los aeropuertos de Albacete, Valladolid y San Sebastián, donde REPSOL y BP no coinciden como suministradores de combustible).

VI.3 Posibles efectos sobre la competencia efectiva derivados de las participaciones accionariales de las partes en CLH

Uno de los posibles obstáculos a la competencia que señalaba la resolución en primera fase del Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia era la presencia en el capital de CLH, matriz de CLH Aviación, de algunos de sus principales competidores en la prestación de servicios de puesta a bordo y, en particular, de Repsol, BP y CEPSA.

La existencia de participaciones financieras sobre el capital de una sociedad constituye un hecho frecuente que, en muchos casos, no despierta problemas desde el punto de vista de la competencia. Sin embargo, en ciertos casos puede ocurrir que la

adquisición de la participación financiera afecte a los incentivos económicos de las partes implicadas y que ello pueda tener efecto sobre el desarrollo de la competencia en los mercados.

En concreto, será tanto más probable que las participaciones financieras sean susceptibles de obstaculizar el desarrollo de la competencia cuando a) el vínculo accionarial se produzca entre empresas que operan en un mismo mercado o en mercados conexos; b) la participación sea significativa y c) el vínculo estructural entre ambas partes pueda afectar a los incentivos económicos de la empresa participada, de la propietaria o propietarias de la participación o a los de ambas partes y, consecuentemente, modificar su estrategia competitiva con respecto a la que se daría en ausencia del vínculo³³.

De acuerdo con los datos facilitados por CLH, S.A. en la actualidad REPSOL³⁴ mantiene una participación societaria del 15% en esta compañía y BP España cuenta con un 5%.

En definitiva, las empresas que se concentran mantienen un vínculo accionarial con un competidor que operan en un mismo mercado y, dado el tamaño de la participación, dicho vínculo puede calificarse de significativo³⁵. De aquí que se haya identificado la necesidad de analizar más en profundidad cómo afecta la operación a este vínculo accionarial y a los incentivos de las partes y de la empresa participada. En particular, si con la operación notificada pueden reforzarse el incentivo de REPSOL y BP a actuar de manera coordinada en el seno de CLH y, en su caso, el de otros accionistas competidores en el mercado de los servicios de puesta a bordo, y si con ello puede influirse en la estrategia competitiva de CLH de manera que la competencia pueda verse obstaculizada.

Como ya señaló el TDC en su informe sobre la operación de concentración C/86/04 SHELL ESPAÑA/CEPSA/SIS, la norma española adopta ciertas cautelas sobre la participación de competidores en CLH: ningún accionista puede superar el 25% y los accionistas con capacidad de refino en España no pueden superar conjuntamente el 45% del capital social³⁶.

Como consecuencia de ello, las participaciones de los operadores petrolíferos en CLH se han visto limitadas. Además de los paquetes que ostentan Repsol y BP, CEPSA cuenta con un 15%. El resto de su capital social está en manos del operador

³³ De hecho, este riesgo para la competencia es el que ha llevado al legislador a limitar en determinados mercados energéticos la presencia de un mismo accionista en más de un operador principal (Ver Real Decreto Ley 6/2000, de 23 de junio, de Medidas Urgentes de Intensificación de la Competencia en Mercados de Bienes y Servicios).

³⁴ Un 10% corresponde a Repsol y un 5% a su participada Petronor. Hasta diciembre de 2007 REPSOL disponía del 25%. No obstante, ha vendido un 10% del capital social de CLH a Deutsche Bank.

³⁵ Recordemos que suele entenderse por participación significativa la que alcance, de forma directa o indirecta, al menos el 5 % del capital o de los derechos de voto de la entidad.

³⁶ Apartado 1 del artículo 1 del Real Decreto Ley 6/2000, de 23 de junio, de Medidas Urgentes de Intensificación de la Competencia en Mercados de Bienes y Servicios: "Ninguna persona física o jurídica podrá participar directa o indirectamente en el accionariado de la "Compañía Logística de Hidrocarburos, Sociedad Anónima" (CLH), en una proporción superior al 25 por 100 del capital o de los derechos de voto de la entidad. La suma de las participaciones, directas o indirectas, de aquellos accionistas con capacidad de refino en España no podrá superar el 45 por 100".



petrolífero DISA (10%), de GALP (5%), de ENBRIDGE CAPITAL (25%)³⁷, OMAN OIL (10%), CAIXANOVA (5%), DEUTSCHE BANK (5%) y GLOBAL RAMAYANA (5%)³⁸.

En la actualidad, el Consejo de Administración cuenta con 19 consejeros más una vacante: 5 (ENBRIDGE), 3 (REPSOL), 3 (CEPSA), 2 (OMAN OIL), 2 (DISA), 1 (CAIXANOVA), 1 (DEUTSCHE BANK), 1 (GALP), 1 (BP OIL). A la vista del pacto de accionistas existente en CLH³⁹, es previsible que la vacante sea cubierta por los últimos accionistas en entrar. Esto implica que REPSOL, BP y CEPSA disponen del 35% de los Consejeros en CLH.

Por otra parte, en el seno de CLH se han adoptado determinadas cautelas para hacer frente a los anteriores problemas. El 30 de julio de 2003 se suprimió el Consejo de Administración de CLH Aviación, que fue sustituido por la propia CLH, representada por el Director General de CLH Aviación, que es nombrado por el Consejo de Administración de CLH. Además, CLH ha indicado la existencia de una cláusula estándar en los contratos de servicios logísticos y de puesta a bordo de CLH y CLH Aviación, que establece el deber mutuo de las partes contratantes a respetar la leal competencia y el deber de confidencialidad, evitándose la transmisión de información desde los miembros del Consejo de CLH a los accionistas usuarios y garantizándose el cumplimiento de la norma interna 8130 de protección y seguridad de la información. Asimismo, con fecha 27 de enero de 2004, el Consejo de Administración de CLH aprobó que sea la Dirección de CLH Aviación la que decida en cada caso la conveniencia o no de presentar una oferta a los concursos de AENA, informando posteriormente, tras la resolución de los mismos, al Consejo de Administración de CLH.

Según las notificantes, ninguna de ellas actúa en la administración o gestión de CLH Aviación⁴⁰, ni tiene forma de acceder a información relevante respecto de la actividad de esta última.

Pese a todo ello, los contratos con AENA -tras la adjudicación de un concurso- que superen los 5 millones de euros en inversiones comprometidas deben ser aprobados por una mayoría del cualificada del 65% del Consejo de Administración, según los Estatutos sociales de CLH. No obstante, esto siempre se produce a propuesta del Director General de CLH Aviación, y hasta ahora esta autorización siempre ha sido concedida. Adicionalmente, el Plan Estratégico de CLH prevé inversiones de 62 millones de euros en CLH Aviación en el periodo 2007-2011.

La cuestión es por tanto si, pese a las cautelas establecidas, la operación notificada puede favorecer la coordinación en el seno del Consejo de Administración de CLH de manera que la estrategia competitiva de CLH Aviación se pueda ver afectada, tanto en el negocio de la puesta a bordo de combustibles de aviación como de inversión y gestión de las IGCC, activo clave para el desarrollo del negocio de puesta a bordo de CLH.

³⁷ Esta compañía ha anunciado en febrero de 2008 su intención de desprenderse de esta participación.

³⁸ Con fecha 29 de enero de 2008, se ha comunicado a la CNMV la venta del 5% de Global Ramayana, a los fondos internacionales PSPEUR S.a.r.l. y Lux European Holdings S.a.r.l.

³⁹ Éste establece que a cada 5% del capital social le corresponde nombrar un Consejero.

⁴⁰ El administrador de CLH Aviación puede únicamente ser cambiado por decisión de su socio único CLH, quien requeriría de un acuerdo mayoritario en el seno de su Consejo de Administración para llevar a cabo dicho cambio. En este caso, ninguna de las partes posee mayoría suficiente en dicho foro para obligar a un cambio del Administrador Único de CLH Aviación.

La creación de una empresa en participación entre REPSOL y BP para actuar en el conjuntamente en el negocio de puesta a bordo de combustible tiende a reforzar su incentivo a actuar en un mismo sentido en el seno del Consejo de Administración de CLH en las cuestiones referidas al negocio en cuestión. A su vez, hay que tener presente que CEPSA, que cuenta con un 15% del capital de CLH, se encuentra también presente en los servicios de puesta a bordo y, en la medida en que hacen frente a un competidor común, sus incentivos pueden encontrarse alineados de manera natural con los de las notificantes. En este contexto, no se puede descartar que los competidores de CLH en el mercado de puesta a bordo y de la gestión de IGCC pudieran ejercer llegado el caso su influencia sobre la estrategia competitiva de CLH Aviación en un sentido que pudiera debilitar su posición competitiva.

De todas maneras, el resultado del test de mercado en primera y segunda fase indica que no existe ninguna queja sobre la actuación de CLH en los mercados de servicios de puesta a bordo de combustibles de aviación y de gestión de IGCC en aeropuertos. Asimismo, el consenso de los test de mercado indica que es precisamente la presencia de CLH como prestador de servicios de puesta a bordo la que permite, en los aeropuertos donde está presente, acceder a los mismos en condiciones competitivas a los suministradores de combustible no integrados verticalmente. De hecho, el 100% del combustible suministrado por estos operadores en aeropuertos con más de una concesión es a través de CLH como operador de puesta a bordo.

Por otra parte, a la luz de los datos aportados por AENA, CLH se ha presentado a casi todas las concesiones de servicios de puesta a bordo convocadas desde 2004 (7), con la excepción de las de Ibiza y Menorca (que quedaron desiertas), y ha ganado en todas. En gestión de IGCC se ha presentado a las 5 licitaciones convocadas desde 2004, y ha ganado todas menos una.

A la vista de lo anterior, y teniendo en cuenta que REPSOL ha vendido una participación del 10% de CLH mientras se tramitaba el presente expediente, y que REPSOL, CEPSA o BP no podrán adquirir más de un 10% del capital social de CLH que venda ENBRIDGE, esta Dirección de Investigación considera que no es previsible que la operación vaya a reforzar las posibilidades de coordinación de REPSOL y BP (y en su caso CEPSA) en el capital social de CLH, o que esta posible coordinación vaya a limitar de forma significativa en un futuro inmediato la actividad competitiva de CLH en los mercados de servicios de puesta a bordo de combustibles de aviación y de gestión de IGCC en aeropuertos.

Todo ello sin perjuicio de que si se detectasen actuaciones coordinadas injustificadas de REPSOL, BP y CEPSA que intentasen influir en el comportamiento competitivo de CLH AVIACIÓN, podría ser de aplicación el artículo 1 de la Ley 15/2007.

Asimismo, esta Dirección de Investigación considera conveniente que la regulación profundice en la reducción de la presencia de refinadores y suministradores de combustible en España en el capital social de CLH, en línea con las medidas tomadas respecto a otros operadores logísticos del sector energético (Red Eléctrica Española y Enagás), para los que existen limitaciones a la participación en su capital social más severas.

VI. 4 Dinámica competitiva previsible en la competencia “por el mercado” tras la operación

Otra de las preocupaciones planteadas por el Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia en su resolución de primera fase era el riesgo para la competencia derivado de que, como consecuencia de la operación, desaparece un competidor potencial significativo (pues REPSOL y BP pasarán a competir como uno sólo) en las licitaciones de servicios de puesta a bordo y de IGCC centralizadas.

Por otra parte, el pliego de concreción de hechos de la Dirección de Investigación valoraba la presión competitiva que ejercían los distintos competidores. Dentro de los mismos, el pliego destacaba la presión competitiva que en la competencia “por el mercado” ejerce CLH, en la medida en que es el único operador que se ha presentado a casi todas las licitaciones de servicios de puesta a bordo y de IGCC centralizadas desde 2004 (con la excepción de la segunda licitación de la segunda licencia en Menorca e Ibiza, que han quedado desiertas), y puesto que es el operador de servicios de puesta a bordo al que los suministradores de combustible no integrados verticalmente en el aeropuerto acuden sistemáticamente.

Del resto de operadores, el pliego de la Dirección de Investigación descartaba la presión competitiva que pueden ejercer pequeños operadores no integrados verticalmente con el suministro, como ICASA, MITRASA o BERCIANA. En particular, el test de mercado ha puesto de manifiesto que [...]. Por otro lado, los seguros de responsabilidad civil de cuantía muy elevada, que se exigen tanto por AENA como por las líneas aéreas para realizar esta actividad, resultan muy gravosos para estas compañías, lo que llevó, entre otras razones, a que ICASA renunciase a sus concesiones en Ibiza y Menorca. Esto también ha llevado a que MITRASA haya tenido que firmar un acuerdo de cooperación con CEPESA y que BERCIANA lo haya firmado con BP, a fin de poderse beneficiar de la experiencia y de la cobertura de los seguros de estos operadores petrolíferos.

En lo que se refiere a la presión competitiva que pueden plantear otros operadores no integrados verticalmente (operadores de handling, operadores internacionales de servicios de puesta a bordo) u otros suministradores de combustible (como CHEVRON, GALP o ESSO), el pliego de concreción de hechos no encontraba evidencia concluyente de que fuesen a ejercer una presión competitiva significativa.

A la vista de lo anterior, el pliego de concreción de hechos segmentó su análisis de esta cuestión en dos bloques.

Por una parte, el pliego descartó que pudiese haber problemas significativos en la competencia “por el mercado” de servicios de puesta a bordo y gestión de IGCC centralizadas cuando hubiese una única concesión de estos servicios en el aeropuerto, en la medida en que en estas licitaciones los incentivos de CLH para acudir no se verían alterados por la operación de concentración, puesto que en estos casos no existe competencia “en el mercado” y, por lo tanto, CLH no correría el riesgo de ser incapaz de captar una demanda suficiente para alcanzar la escala mínima eficiente para operar en el aeropuerto.

En cambio, el pliego señalaba que existe el riesgo de que la dinámica de la competencia “en el mercado” de servicios de puesta a bordo de combustibles de aviación expulse a CLH de aquellos aeropuertos con más de una concesión de estos servicios donde se encuentra presente en la actualidad y, por otro lado, ponga en duda sus incentivos a continuar acudiendo a las licitaciones en estos aeropuertos.

Asimismo, el pliego destacaba el riesgo de que si las licitaciones de la tercera concesión en los aeropuertos de Madrid y Barcelona (previstas para 2008 y 2009 respectivamente), fuesen ganadas por la empresa en participación, podría implicar que CLH aprovisionase menos del 20% de los servicios de puesta a bordo de dichos aeropuertos (al menos 80% sería copado por las empresas de servicios de puesta a bordo de CEPSA/SHELL y REPSOL/BP), y le dificultaría la obtención de una escala mínima eficiente en dichos aeropuertos.

Frente a estos posibles efectos perjudiciales para la competencia efectiva, las notificantes han alegado que la capacidad y los incentivos de CLH para competir en las licitaciones de los servicios de puesta a bordo son muy elevados. En particular, las notificantes han señalado que CLH:

- Se beneficia de la integración vertical con la gestión de IGCC centralizadas en numerosos aeropuertos y con la red logística y de almacenamiento primaria, lo que le facilitaría obtener la escala mínima eficiente en los servicios de puesta a bordo.
- Dispone del mayor número de activos de puesta a bordo en España (una flota de 156 unidades repostadoras y 49 vehículos dispensadores), las mejores parcelas aeroportuarias disponibles para la prestación del servicio de puesta a bordo y el mayor grado de amortización de activos, gracias a su posición como antiguo monopolista.
- Ha anunciado inversiones de 62 millones de euros en el periodo 2007-2011 y ha puesto en marcha en 2006 equipos informáticos portátiles específicos para el control de los servicios de puesta a bordo.

Asimismo, las notificantes señalan que el efecto directo de la operación sobre los servicios de puesta a bordo que presta CLH es limitado y se restringe a 4 aeropuertos (Valencia, Gerona, Santiago y Vitoria), que representan el 4,8% del total de consumo de combustible de aviación en la Península. En el caso de Vitoria, las notificantes señalan que el abandono de CLH es un caso excepcional, en la medida en que es un aeropuerto primordialmente de carga en el que la demanda de combustible ha caído un 41% entre 1999 y 2007.

Adicionalmente, las notificantes señalan que no queda acreditado que otros operadores no vayan a acudir a las licitaciones (como hizo en el pasado TEXACO o como ha manifestado esta posibilidad GALP), y que, al ser un mercado de licitaciones, lo que ha ocurrido en el pasado no prejuzga el futuro.

Asimismo, las notificantes manifiestan que los riesgos que plantea el pliego de concreción de hechos no se han manifestado ni en Baleares ni en Canarias, donde las partes ya operan con una empresa en participación en los servicios de puesta a bordo.

Respecto a este último punto, esta Dirección de Investigación desea señalar que en Canarias CLH no dispone de ninguna concesión ni se ha presentado a ninguna licitación. En Baleares, CLH no se ha presentado a las licitaciones de Ibiza y Menorca. No obstante, esto último puede deberse a la fuerte estacionalidad de la demanda en estos aeropuertos (lo que explicaría por qué las licitaciones han quedado desiertas y operadores como SIS tampoco se han presentado). Asimismo, en Palma de Mallorca CLH mantiene una cuota del [50-60]% en 2006.

A la vista de todo lo anterior, esta Dirección de Investigación considera que la operación de concentración no genera riesgos para la dinámica competitiva de la competencia “por el mercado” de servicios de puesta a bordo y gestión de IGCC centralizadas cuando hubiese una única concesión de estos servicios en el aeropuerto, gracias, principalmente, a la presión competitiva que ejerce CLH.

En estos casos, la operación de concentración no altera los incentivos de CLH para acudir a las licitaciones. De hecho, CLH AVIACIÓN se ha presentado a todas las licitaciones de este tipo desde 2004 (5 de servicios de puesta a bordo con una única concesión y 5 de IGCC centralizadas) y ha ganado todas menos una.

Asimismo, el grado de atractivo que presentan estas licitaciones es reducido, a la vista que nunca ha habido más de tres ofertas por ellas (y ninguna fue de SIS).

En lo que respecta a los incentivos de CLH para acudir a las licitaciones de servicios de puesta a bordo en los aeropuertos con dos o más concesiones, la evidencia disponible es contradictoria.

Por un lado, como señalan las notificantes, la presencia de CLH en el sector y las inversiones realizadas y anunciadas por CLH le sitúan como un operador relevante de cara al futuro.

Por otro lado, lo que ha ocurrido en Vitoria, Ibiza y Menorca podría ser un indicio de cómo se pueden hacer efectivos los posibles problemas detectados por la Dirección de Investigación en su pliego de concreción de hechos. En todo caso, la evolución de la demanda de combustible en Vitoria y la estacionalidad de dicha demanda en Ibiza y Menorca son explicaciones lógicas que justificarían lo sucedido, por lo que esta Dirección de Investigación considera que este indicio no es lo suficientemente concluyente.

Asimismo, esta Dirección de Investigación considera que la operación de concentración no va a tener efectos inmediatos sobre los incentivos de CLH, en la medida en que los aeropuertos donde este efecto se va a sentir (Valencia, Gerona, Santiago y Vitoria) tienen un peso reducido ([0-10]%) dentro del sector en Península y Baleares. Asimismo, la presión competitiva que venía presentando BP en la competencia por las licitaciones de servicios de puesta a bordo es reducida, en la medida en que la única licitación a la que se ha presentado desde 2004 es la del aeropuerto privado de Ciudad Real.

En lo que respecta a la presión competitiva que pueden ejercer terceros operadores en estas licitaciones, esta Dirección de Investigación considera acreditado que los pequeños operadores no integrados verticalmente no suponen una presión competitiva significativa, a la vista de lo ocurrido con ICASA, MITRASA y BERCIANA. De hecho, esta valoración no ha sido discutida por las notificantes en sus alegaciones.

En cambio, respecto a terceros suministradores de combustible (GALP, TEXACO, etc.) u otros operadores de servicios de puesta a bordo internacionales, esta Dirección de Investigación considera que no hay evidencia suficiente como para descartar que puedan ejercer una presión competitiva significativa. En particular, el hecho de que el canon de AENA vaya a desaparecer en futuras licitaciones probablemente hará más atractivo a estos operadores el acudir a las mismas.

En conclusión, esta Dirección de Investigación considera que no es posible concluir que exista un riesgo significativo de que la operación de concentración vaya a alterar de forma significativa la dinámica competitiva en la competencia “por el mercado” de servicios de puesta a bordo y de IGCC centralizadas.

VI.5 Ventajas competitivas y posibles cierres de mercado en el suministro de combustible derivadas de integración vertical

La resolución en primera fase del Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia señalaba que la mayor integración vertical entre las actividades de servicios de puesta a bordo de la empresa en participación y las de suministro de combustible podría generar problemas para la competencia efectiva.

En este sentido, como se ha señalado con anterioridad, los datos de cuotas de mercado indican que existe cierta correlación entre disponer de una concesión de servicios de puesta a bordo en un aeropuerto y tener cuotas elevadas en el mercado de suministro de combustible en el mismo. No obstante, existen excepciones, que fundamentalmente derivan de la presencia de CLH como oferente de servicios de puesta a bordo no integrado verticalmente con el suministro de combustible.

En el apartado de valoración de la regulación, esta Dirección de Investigación ha justificado cómo la integración vertical con los servicios de puesta a bordo en el actual marco regulatorio, podría dar una ventaja competitiva irreplicable y limitar la competencia en el mercado de suministro de combustible.

Todo ello sin perjuicio de que los servicios de puesta a bordo sólo representan el 1-1,5% del coste total del combustible para la compañía aérea y que el mercado de suministro es un mercado de licitaciones en el que las propias compañías aéreas están interesadas en difundir la información necesaria para acudir a las mismas. En todo caso, estos dos factores limitan el deterioro para la competencia que se puede derivar de la integración vertical, pero no lo impiden.

Asimismo, a los efectos de la valoración de la operación de concentración, es necesario determinar si tras la operación se incrementa la capacidad o los incentivos de las notificantes para cerrar o dificultar el acceso al mercado de suministro de combustible de terceros competidores.

El pliego de concreción de hechos de la Dirección de Investigación, en línea con lo indicado en el anterior apartado de análisis de los efectos de la regulación sobre la competencia, señaló que la integración vertical sí puede dificultar por sí misma el acceso al mercado de suministro de combustible, sin que el grado de transparencia de esta actividad o los mecanismos de supervisión de AENA sean suficientes para disuadir comportamientos estratégicos.

No obstante, a la hora de valorar el incremento en la capacidad o incentivos al cierre, también hay que tener en cuenta, como señalan las notificantes en sus alegaciones, cuál es el grado adicional de integración vertical, que otorga la operación de concentración.

En este sentido, no se puede olvidar que los aeropuertos donde la empresa en participación operará representan en 2006 el [10-20]% de la demanda de combustible de aviación en Península y Baleares. En estos aeropuertos, la cuota conjunta de

REPSOL y BP alcanza el [50-60]%. Sin embargo, de este [50-60]% sólo [0-10] puntos porcentuales no estaban integrados verticalmente.

Todo ello implica que la mayor integración vertical derivada directamente de la operación de concentración es reducida y sólo representa el [0-10]% de la demanda de combustible de aviación en Península y Baleares en 2006. Asimismo, como se ha visto en el punto anterior, no es posible afirmar que esta integración vertical se vaya a acelerar en el futuro como consecuencia de una eventual desaparición de CLH en los mercados de servicios de puesta a bordo.

Por otra parte, como señalan las notificantes en sus alegaciones, éstas han asumido expresamente en su acuerdo de accionistas el compromiso de prestar sus servicios de puesta a bordo en condiciones transparentes, objetivas y no discriminatorias.

En particular, el acuerdo de accionistas que da lugar a la presente operación de concentración ha establecido que la empresa en participación prestará servicios a REPSOL y BP en “los mismos términos y condiciones que el resto de terceros usuarios de la misma”, y que estos servicios “se prestarán en condiciones transparentes, objetivas y no discriminatorias”.

Estos compromisos unilaterales de las notificantes replican las condiciones acordadas por el Acuerdo de Consejo de Ministros de 8 de abril de 2005, que siguiendo la propuesta del TDC, decidió autorizar con condiciones la operación de concentración SHELL ESPAÑA/CEPSA/SIS. Éstos también reflejan las condiciones apuntadas por la Comisión Europea a través de su *comfort letter* de 14 de abril de 1993, cuando decidió no intervenir al notificarle las partes el inicio de la cooperación entre ambas para la prestación de los servicios de puesta a bordo en Canarias mediante la constitución de la empresa TC.

Todo esto implica que la operación de concentración notificada no tiene por objeto discriminar a terceros, ni, en principio, tampoco parece que sea previsible que vaya a tener el efecto de producir una discriminación en la prestación de los servicios de puesta a bordo, lesionando así la competencia en el mercado del suministro de combustible.

Otro de los posibles problemas para la competencia planteados por la Dirección de Investigación en su pliego de concreción de hechos era que la operación, al aumentar la integración vertical de REPSOL/BP, podía incrementar los riesgos de coordinación tácita entre CEPSA/SHELL y REPSOL/BP en el mercado de suministro de combustible, como consecuencia de la mayor simetría entre ambos bloques.

En particular, esta coordinación tácita podría hacerse efectiva a través de un reparto estratégico de las licitaciones de los servicios de puesta a bordo, licitando ambos bloques por los servicios de puesta a bordo en aeropuertos con mayor demanda y acudiendo a los aeropuertos más pequeños según la situación de sus refinerías.

Como consecuencia de esta posible actuación estratégica en la competencia “por el mercado” de servicios de puesta a bordo y de gestión de IGCC centralizadas, se podrían favorecer las condiciones para que se produjese una coordinación tácita en los mercados de suministro de combustible de aviación entre CEPSA, SHELL, REPSOL y BP.

No obstante, como señalan las notificantes en sus alegaciones, esta hipótesis de coordinación tácita como consecuencia de la operación de concentración descansa sobre la base de que terceros operadores, en particular CLH, no tengan incentivos a acudir a las licitaciones de servicios de puesta a bordo y de gestión de IGCC centralizadas.

En este caso, como se ha visto anteriormente, no se puede descartar que CLH y otros operadores vayan a ejercer una presión competitiva significativa en la competencia “por el mercado” de servicios de puesta a bordo y de gestión de IGCC centralizadas. Esto implicaría que tampoco se puede acreditar que la operación de concentración vaya a facilitar la coordinación tácita en el mercado de suministro de combustible, mediante el reparto estratégico de las licitaciones de servicios de puesta a bordo.

VII. CONCLUSIÓN

A la vista de lo anterior, esta Dirección de Investigación considera que no es posible concluir que exista un riesgo significativo de que la operación de concentración notificada vaya a obstaculizar la competencia efectiva en los mercados analizados.

En particular, esta Dirección de Investigación considera que no se puede acreditar que la operación notificada vaya a reducir la dinámica competitiva en la competencia “por el mercado” de servicios de puesta a bordo y de gestión de IGCC centralizadas, o que ésta vaya a agravar los efectos perjudiciales de la integración vertical de los servicios de puesta a bordo y el suministro de combustible de aviación.

Sin embargo, el análisis realizado de la situación competitiva de estos mercados ha evidenciado que pueden existir problemas para la competencia derivados de la integración vertical que está acompañando al proceso de liberalización entre los servicios de puesta a bordo, y el suministro de combustible.

Estos problemas derivarían especialmente de que el actual marco regulatorio es incompleto. En este sentido, como se ha visto con anterioridad, existen alternativas regulatorias fáciles de implementar, que limitarían los problemas derivados de la integración vertical entre las actividades de suministro y de servicios de puesta a bordo de combustible de aviación.

En todo caso, esta Dirección de Investigación estará especialmente vigilante de cara a la posible aplicación de los artículos 1 y 2 de la Ley 15/2007 a las conductas que se puedan detectar en el sector del combustible de aviación.



VIII. PROPUESTA

En atención a todo lo anterior y en virtud del artículo 58.4 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, se propone **autorizar la concentración**, en aplicación del artículo 58.4.a) de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia.

Anexo 1: Mercado de suministro de combustible de aviación en los aeropuertos Península en los que está presente la empresa en participación

SUMINISTRO DE COMBUSTIBLE DE AVIACIÓN CIVIL – AEROPUERTO DE VALENCIA- 2006 (en Tm)		
EMPRESA	VOLUMEN	%
BP	[...]	[80-90]
CEPSA	[...]	[0-10]
PETROGAL	[...]	[0-10]
REPSOL	[...]	[0-10]
SHELL	[...]	[0-10]
TOTAL	[...]	100

Fuente: Estimaciones de los notificantes con datos AENA.

SUMINISTRO DE COMBUSTIBLE DE AVIACIÓN CIVIL – AEROPUERTO DE SANTIAGO- 2006 (en Tm)		
EMPRESA	VOLUMEN	%
REPSOL	[...]	[70-80]
PETROGAL	[...]	[10-20]
CEPSA	[...]	[0-10]
BP	[...]	[0-10]
SHELL	[...]	[0-10]
TOTAL	[...]	100

Fuente: Estimaciones de los notificantes con datos AENA.

SUMINISTRO DE COMBUSTIBLE DE AVIACIÓN CIVIL – AEROPUERTO DE VITORIA- 2006 (en Tm)		
EMPRESA	VOLUMEN	%
REPSOL	[...]	[70-80]
CEPSA	[...]	[10-20]
BP	[...]	[0-10]
PETROGAL	[...]	[0-10]
SHELL	[...]	[0-10]
TOTAL	[...]	100

Fuente: Estimaciones de los notificantes con datos AENA.

SUMINISTRO DE COMBUSTIBLE DE AVIACIÓN CIVIL – AEROPUERTO DE VALLADOLID- 2006 (en Tm)		
EMPRESA	VOLUMEN	%
REPSOL	[...]	[80-90]
CEPSA	[...]	[0-10]
PETROGAL	[...]	[0-10]
SHELL	[...]	[0-10]
TOTAL	[...]	100

Fuente: Estimaciones de los notificantes con datos AENA.

SUMINISTRO DE COMBUSTIBLE DE AVIACIÓN CIVIL – AEROPUERTO DE REUS- 2006 (en Tm)		
EMPRESA	VOLUMEN	%
TEXACO	[...]	[60-70]
REPSOL	[...]	[30-40]
PETROGAL	[...]	[0-10]
CEPSA	[...]	[0-10]
BP	[...]	[0-10]
TOTAL	[...]	100%

Fuente: Estimaciones de los notificantes con datos AENA.

SUMINISTRO DE COMBUSTIBLE DE AVIACIÓN CIVIL – AEROPUERTO DE SAN SEBASTIAN- 2006 (en Tm)		
EMPRESA	VOLUMEN	%
REPSOL	[...]	[80-90]
CEPSA	[...]	[0-10]
PETROGAL	[...]	[0-10]
SHELL	[...]	[0-10]
TOTAL	[...]	100%

Fuente: Estimaciones de los notificantes con datos AENA.

SUMINISTRO DE COMBUSTIBLE DE AVIACIÓN CIVIL – AEROPUERTO DE GERONA- 2006 (en Tm)		
EMPRESA	VOLUMEN	%
BP	[...]	[80-90]
TEXACO	[...]	[0-10]
CEPSA	[...]	[0-10]
REPSOL	[...]	[0-10]
PETROGAL	[...]	[0-10]
SHELL	[...]	[0-10]
TOTAL	[...]	100%

Fuente: Estimaciones de los notificantes con datos AENA.

SUMINISTRO DE COMBUSTIBLE DE AVIACIÓN CIVIL – AEROPUERTO DE ALBACETE- 2006 (en Tm)		
EMPRESA	VOLUMEN	%
BP	[...]	[90-100]
CEPSA	[...]	[0-10]
PETROGAL	[...]	[0-10]
TOTAL	[...]	100%

Fuente: Estimaciones de los notificantes con datos AENA.

SUMINISTRO DE COMBUSTIBLE DE AVIACIÓN CIVIL – AEROPUERTO DE SABADELL- 2006 (en Tm)		
EMPRESA	VOLUMEN	%
REPSOL	[...]	[60-70]
BP	[...]	[20-30]
CEPSA	[...]	[0-10]
SHELL	[...]	[0-10]
TOTAL	[...]	100%

Fuente: Estimaciones de los notificantes con datos AENA.



SUMINISTRO DE COMBUSTIBLE AVIACIÓN CIVIL – AEROPUERTO DE BURGOS- 2006 (en Tm)		
EMPRESA	VOLUMEN	%
BP	[...]	[40-50]
REPSOL	[...]	[20-30]
CEPSA	[...]	[20-30]
PETROGAL	[...]	[0-10]
SHELL	[...]	[0-10]
TOTAL	[...]	100

Fuente: Estimaciones de los notificantes con datos AENA.