

DICTAMEN 2/2007, SOBRE “LA CONCENTRACIÓN BALEARIA-BUQUEBUS ”

Conforme a las funciones atribuidas al Consejo Económico y Social de la Ciudad Autónoma de Ceuta en su Reglamento, aprobado por el Pleno de la Asamblea de la Ciudad Autónoma de Ceuta el 17 de abril de 1996 (B.O.C.CE. núm. 6, de 23 de abril) y según el procedimiento en el mismo establecido, la Comisión Permanente, en la sesión celebrada en el día de hoy, acuerda proponer al Pleno el siguiente

DICTAMEN

I.- ANTECEDENTES

El pasado día 26 de junio tuvo entrada en el Registro de este Consejo un escrito del Tribunal de Defensa de la competencia en el que se le solicita al CES que exponga motivadamente su criterio respecto a si el proyecto u operación de concentración Balearia/Buquebús obstaculiza el mantenimiento de la competencia efectiva en el mercado del transporte marítimo en la línea Ceuta-Algeciras-Ceuta y, en su caso, si aporta alguna mejora en los términos previstos en el último párrafo del art. 16.1 de la Ley 16/1989 de Defensa de la Competencia:

“delimitación del mercado relevante, su estructura, las posibilidades de elección de los proveedores, distribuidores y consumidores o usuarios, el poder económico y financiero de las empresas, la evolución de la oferta y la demanda y la competencia exterior”.

La documentación relacionada con la concentración económica entre Balearia y Buquebús la resumimos a continuación:

- Escrito del Tribunal de defensa de la competencia solicitando opinión del Consejo Económico y Social.
- Memoria socioeconómica y laboral de la Ciudad Autónoma de Ceuta del Consejo Económico y Social de Ceuta.
- Informe 1/02 del CES, sobre la “Posibilidad de mejora y abaratamiento del servicio de transporte marítimo” emitido por este Consejo.
- Expediente C97/06 del Tribunal de Defensa de la Competencia sobre la concentración económica entre Trasmediterránea / Euroferrys / Viajes Eurotras.

II.- CONSIDERACIONES

La operación de concentración a analizar consiste en la adquisición por parte de Gestión Naviera, S.L., matriz del grupo Balearia, del control exclusivo sobre Buque Bus España S.A. La operación se instrumenta mediante un contrato de compraventa entre los accionistas de Balearia y Buquebús por el que Balearia pasará a ser titular del 100% del capital social de Buquebús. Dicho contrato contiene como condición suspensiva para el perfeccionamiento de la operación de la obtención de la correspondiente

autorización por parte de las autoridades de competencia española. La actividad de ambas compañías se centra en el transporte marítimo de pasajeros, vehículos y carga fraccionada, incluyendo tanto el transporte por contenedores como por carga rodada.

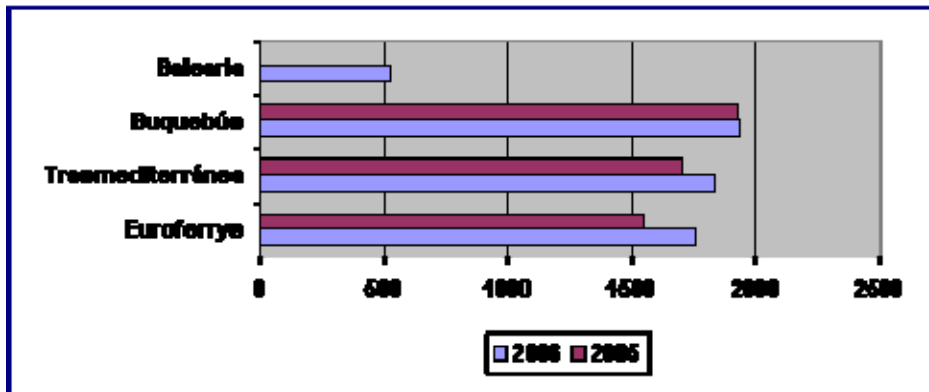
El servicio marítimo objeto de este análisis es el que cubre las conexiones regulares entre Ceuta-Algeciras-Ceuta, tanto para el transporte de personas y vehículos como de mercancías. Esta ruta marítima constituye la única vía de comunicación con el resto del territorio nacional, dado que la conexión aérea actualmente tiene una importancia residual. Esta dependencia del servicio por parte de los ciudadanos de Ceuta, al no disponer de rutas alternativas, supone una rigidez de la oferta, puesto que unos pocos prestadores de servicio cubren las necesidades de miles de usuarios.

Actualmente el servicio de transporte marítimo entre Ceuta-Algeciras-Ceuta de pasajeros es prestado por las navieras Euroferrys, Trasmediterránea, Balearia y Buquebús (en el año 2006 la compañía Trasmediterránea solicitó la adquisición de la totalidad del capital social de Europa Ferrys, S.A. (Euroferrys) y viajes Eurotras, S.A. y el Tribunal de defensa de la competencia dictaminó que era procedente la operación si cumplía una serie de condiciones, Expediente C97/06).

Según los datos de los que dispone este Consejo, el número de rotaciones llevadas a cabo por estas compañías en el 2006 ascendió a 6.054, un 16,8% más que el año anterior. De todas ellas, el 29% las realizó Euroferrys, el 30% Trasmediterránea (casi el 60% del total de rotaciones los realiza el grupo Euroferrys-Trasmediterranea), el 32% Buquebús y sólo el 8% Balearia (hay que recordar que esta compañía comenzó a prestar el servicio a finales del 2006, de ahí esa pequeña cuota de mercado)

Compañía	Rotaciones 2005	Rotaciones 2006	Rotaciones suspendidas por mal tiempo	Rotaciones suspendidas por varadas
Euroferrys	1.552	1.755	38	18
Trasmediterránea	1.705	1.839	25	-
Buquebús	1.924	1.937	60	47
Balearia	-	523	17	-
Total	5.181	6.054	140	65
Fuente: Capitanía Marítima de Ceuta				

ROTACIONES



Evolución del transporte año 2006

Concepto	Euroferry	Trasmediterránea
Pasajeros	758.101	895.244
Vehículos	138.211	158.121
Autocares	2.522	*
Camiones	10.965	14.563

Fuente: Memora Socioeconómica y laboral del CES

Con respecto al tráfico de mercancías, además de intervenir las compañías anteriormente mencionadas, lo hacen la Compañía NaviCeuta, Marítima Peregarg (en la línea regular Málaga- Ceuta) y Naviera de Ceuta como compañías de transporte exclusivo de mercancías.

En el Informe 1/02, sobre la “Posibilidad de mejora y abaratamiento del servicio de transporte marítimo” emitido por este Consejo, se concluía que:

1. Siendo esta ruta marítima el único nexo de unión con el resto del territorio nacional (el servicio aéreo es actualmente residual) y, vía de entrada y salida de pasajeros y mercancías con destino u origen nuestra Ciudad, unido todo ello a que históricamente el servicio ha venido siendo prestado por unas pocas compañías navieras, ha provocado y provoca, de “facto”, situaciones de monopolio y oligopolio, donde unos pocos oferentes atienden la necesidad, en muchos casos cautiva, de multitud de demandantes.
2. En el servicio marítimo participan multitud de operadores, tanto públicos como privados, lo que eleva la complejidad del mismo. Que los participantes sean empresas privadas o entidades públicas con

autosuficiencia financiera, unido a las reglas de una economía de mercado, hacen que exista un cierto grado de opacidad o falta de transparencia, lo que conlleva no disponer de datos concluyentes y certeros que permitan conocer a fondo un sector que, por la documentación mercantil analizada, hasta el año 2002, no parece atravesar un periodo de crisis.

3. La legislación reguladora del sector es tan compleja y diversa como lo son los intervinientes en el mismo. Hay que resaltar dos cuestiones que afectan de forma directa al servicio:
 - La nueva Ley del Régimen Económico y Prestación de Servicios de los Puertos de Interés General, que viene a modificar la forma de financiarse los puertos.
 - La resolución “no firme” del Tribunal de Defensa de la Competencia que multa a las Cías Navieras por la conducta prohibida de concertar precios. Esta sentencia incluye no autorizar el sistema de intercambiabilidad de billetes y ordenación de horarios.
4. El tráfico global entre Europa y el Norte de África, vía Estrecho de Gibraltar, ha tenido y tiene una evolución creciente, pero dicho aumento está siendo absorbido por la ruta a Tánger, en perjuicio de la ruta a Ceuta. La primacía de volumen de transportación a Ceuta, tanto de vehículos como pasajeros, sobre Tánger ha sido una constante a lo largo de los años, pero dicha primacía se ha ido recortando año a año, hasta alcanzar actualmente cuotas de paridad o incluso de inversión. Por último, hay que destacar que a pesar de tener las dos vías volúmenes de negocios similares, tanto para pasajeros como vehículos, la ruta a Ceuta es operada por tres compañías y la ruta a Tánger por siete, por lo tanto el volumen de negocios de cada una de las primeras es muy superior al de las segundas.

Por otro lado, el CES entiende que la implantación de la Aduana Comercial podría coadyuvar a la recuperación del tráfico con destino a Ceuta.

5. De la ruta Ceuta-Algeciras se puede significar que:
 - a. En los últimos años se ha producido un salto de calidad tecnológica y de servicios complementarios en los buques, aunque con diferentes grados de intensidad en función de las compañías navieras.
 - b. Se ha establecido una estructura de rotaciones que facilita al pasajero el acceso al servicio a cualquier hora del día, salvo en la franja nocturna. Esa misma estructura hace que el índice de ocupación medio de los buques esté entre el 18% y el 30% a lo largo del año, eso sí, existiendo fechas y franjas horarias en las que el índice de ocupación alcanza el 100% (Operación Paso del Estrecho, festivos, etc).
 - c. La intercambiabilidad de billetes, puesta en práctica por las tres navieras que transportan pasajeros y vehículos, permite acceder al servicio con mayor flexibilidad. Si no son fuentes de prácticas monopolistas es un hecho positivo para los usuarios.

- d. Las tarifas son prácticamente iguales en todas las navieras, sin embargo la calidad con la que se presta el servicio (buques más modernos, más rápidos, mayor capacidad, servicios a bordo, etc) por cada compañía, presenta significativas diferencias.
 - e. A pesar de todas las mejoras introducidas, siguen produciéndose múltiples quejas por parte de los usuarios, debidas a falta de información, descoordinación en los preembarques, anulaciones de servicios sin previo aviso ni justificación alguna, etc.
6. Del análisis del sector, apoyándonos en las comparativas con otras rutas, se puede concluir que nos encontramos con un servicio con indicios racionales de poder abaratar sus precios. Las empresas han incrementado sus tarifas, en algunos casos ajustándolas al IPC y en otros muchos casos por encima del IPC acumulado de los últimos años, debido esto último en parte a causas externas. Muchos de los agentes participantes en el servicio aplican bonificaciones sobre sus tarifas o tasas, quedando la duda si esas bonificaciones acaban llegando al consumidor en forma de reducción del precio final, debido a que dichas reducciones son asimiladas por otros intervinientes, que ven aumentado así su margen de beneficios.
7. En el transporte de mercancías en particular, cuya importancia estratégica para el desarrollo económico de Ceuta es evidente, y en función de los datos de los que se ha podido disponer, se puede concluir:
- a. Existe margen suficiente para reducir los costes de una forma significativa.
 - b. Se aprecia un alto grado de influencia de los comisionistas que intervienen en la prestación del servicio (agentes de aduana, transportistas, etc) y de las Tasas Portuarias, en la formación del precio final.
 - c. Se detecta que el grupaje, forma más habitual de importación de las mercancías en Ceuta, penaliza y encarece sensiblemente el coste de las mismas, debido a la rigidez y progresividad de la estructura tarifaria, cuando debería abaratarlo.

En este mismo informe se recomienda:

1. El Consejo recomienda que, a pesar de encontrarnos en una economía de libre mercado, donde los agentes intervinientes en el servicio marítimo tienen libertad de actuación, la Administración debe tratar de influir en el proceso de prestación del servicio, con el fin de velar por los intereses de los usuarios y de la propia Ciudad, dado el carácter vital y estratégico de la ruta. Una de las formas de alcanzar ese objetivo, pasaría por la creación o puesta en funcionamiento del Consejo de Transporte, foro de debate donde estarían presentes todos los agentes que intervienen en este proceso y las fuerzas vivas de la Ciudad (la Ciudad Autónoma de Ceuta, navieras, agentes de aduana, el CES, etc.), marcando este organismo las líneas generales de actuación y conducta.
2. Para evitar posibles interrogantes, derivados de un servicio prestado por multitud de intermediarios, tanto públicos como privados y, con el objeto

de que el consumidor final sepa en cada momento qué paga, a quién y el grado de participación y responsabilidad de cada uno de esos intermediarios en el precio final, se recomienda que el servicio sea lo más transparente posible, a través de billetes desglosados, facturas detalladas, condiciones y cláusulas sencillas, mayor información, etc. Estas medidas harán posible también que los esfuerzos llevados a cabo por algunos intermediarios en la reducción de sus tarifas / tasas y por tanto en sus ingresos, se repercutan en el precio final que soporta el cliente y no aumenten esos esfuerzos el margen de beneficio de otros.

3. A pesar de que el sector no está en crisis, pero sí en retroceso en cuanto al tráfico, el CES recomienda que se pongan en práctica una serie de medidas, en la dirección de recuperar y potenciar el volumen de transportación, en beneficio del propio sector y de la Ciudad Autónoma de Ceuta, puesto que la calidad y coste del servicio afecta de forma directa a la economía local. Estas medidas podrían ser:

- Aumento de la competitividad mediante una reducción de precios, a través del ajuste de los mismos y de la racionalización del número de rotaciones de los barcos, lo que conllevaría a una disminución de los costes empresariales, siempre que esa racionalización no perjudique al usuario del servicio o redunden exclusivamente en un mayor margen de beneficios de las empresas.
- Adopción de políticas tarifarias agresivas e imaginativas al objeto de captar nuevos clientes, intentando que los niveles de ocupación de los buques se eleve. (Como ejemplos de esta política podrían ser los bonos y la segmentación de los billetes en categorías; los billetes “azules” serían los tradicionales intercambiables y los billetes “verdes” con precios superreducidos para franjas horarias de muy baja ocupación, no intercambiables y válidos únicamente para esa ocasión).
- Puesta en marcha de medidas específicas -y en conjunción con todos los agentes participantes y las Administraciones Públicas- que permitan la captación de tráficos, en competencia con otras rutas alternativas, sobre todo en periodos estacionales claves como la Operación Paso del Estrecho. (Tales como promociones en los puntos de origen, incremento de las facilidades en los embarques con destino a nuestra Ciudad, colaboración de la Autoridad Portuaria de Algeciras, precios, etc)
- Que las Autoridades Portuarias adopten las medidas necesarias encaminadas a mejorar la calidad del servicio, a través de una mayor coordinación en los embarques, mayor información a los usuarios, mejores equipamientos en las salas de espera, etc.

- Implantar la Aduana Comercial.
- 4. El CES recomienda que, con vistas a abaratar el precio del servicio, se intente acceder a las ayudas que la Unión Europea contempla para el transporte marítimo intereuropeo de corta distancia.
- 5. Finalmente se recomienda que todos y cada uno de los agentes participantes contribuyan de forma decidida en la reducción del precio final del transporte de pasajeros y mercancías, lo que podría conseguirse con:
 - a. Aumento de las bonificaciones por parte de la Administración Central.
 - b. Reducción de las tasas portuarias, incluso modificando la legislación reguladora si fuera necesario.
 - c. Reducción del coste de intermediación.
 - d. Abaratamiento de las tarifas de las navieras, aplicando políticas propias de actuaciones en libre mercado y las recomendaciones contenidas en este informe sobre optimización del servicio.

Además el CES en su Memoria socioeconómica de 2005 recomendó entre otras cosas:

- Instar a los poderes públicos para que, dentro de los límites legales, intervengan de forma decidida en la regulación de las comunicaciones marítimas por su carácter de servicio público esencial y su directa influencia en la economía local.

Con posterioridad al informe emitido por el CES sobre “la posibilidad de mejora y abaratamiento del servicio del transporte marítimo”, la situación en el Estrecho ha cambiado puesto que, la mera concentración económica llevada a cabo por las compañías Trasmediterránea – Euroferrys y, autorizada por el Tribunal de defensa de la competencia, ha provocado una desventaja competitiva en las otras dos compañías Balearia y Buquebus perdiendo estas capacidad de respuesta ante las políticas llevadas a cabo por la primera.

IV.- CONCLUSIÓN

En primer lugar el Consejo Económico y Social de Ceuta quiere expresar su satisfacción por la deferencia del Tribunal de Defensa de la Competencia en recabar la opinión de este órgano consultivo.

Partiendo del hecho que el servicio marítimo entre Ceuta y la Península, presente y pasado, se lleva caracterizando por un alto grado de insatisfacción entre los usuarios, unos elevados precios, deficiencias de calidad y en

definitiva una ausencia de competencia real, todo ello con independencia del número de prestadores o compañías navieras y que la línea marítima necesita una revisión global y completa de los modos y actuaciones, no es menos cierto que, dentro de la situación actual, aunque la nueva concentración económica entre Balearia y Buquebús provocaría una reducción del número de oferentes que prestan el servicio en la línea de transporte marítimo entre las ciudades de Ceuta y Algeciras, por otro lado implicaría:

1. Fortalecimiento de la posición de la compañía Balearia en la ruta objeto de estudio, disponiendo ésta de mayor poder y capacidad de respuesta para competir con Acciona (propietaria de Trasmediterránea y Euroferrys que poseen más de un 50% de la cuota de mercado en dicho trayecto).
2. Para los consumidores supondría la posibilidad de un intercambio de billetes entre las compañías Balearia y Buquebús de una parte y, de Trasmediterránea y Euroferrys por otra.
3. Esta concentración económica en principio, no afectaría al establecimiento o libre acceso a este mercado de nuevas compañías que pudiesen estar interesadas en el mismo, puesto que para la prestación de dichos servicios sólo se requiere una autorización previa de la Dirección general de la Marina Mercante. Esta autorización es de carácter reglado, otorgándose a cualquier empresa naviera que la solicite y reúna los requisitos del Real Decreto 1466/1997. A pesar de ello el TDC ya indicó que los frecuentes acuerdos de colaboración suscritos entre las diferentes navieras pueden, y en ocasiones tienen como efecto, coordinar la actividad de las empresas partícipes en los mismos. Dichos acuerdos pueden dificultar el acceso a otras empresas que se encuentren en disposición de entrar en el mercado.
4. La autoridad competente debería establecer medidas correctoras para que se diera una competencia efectiva en la línea marítima del Estrecho.

Ceuta, 10 de julio de 2007

EL PRESIDENTE DEL CES

LA SECRETARIA DEL CES

Basilio Fernández López

María Dolores Pastilla