

Tribunal de Defensa de la Competencia

I N F O R M E

EXPEDIENTE DE CONCENTRACIÓN ECONÓMICA **C 56/00**

NOTIFICANTES:

SALCAI, S.A. Y UNIÓN DE TRANSPORTES INSULARES, S.A.

OBJETO:

FUSIÓN DE SALCAI Y UNIÓN DE TRANSPORTES INSULARES, S.A.

INDICE

1. ANTECEDENTES	3
1.1. Notificación de la operación de concentración.....	3
1.2. Recepción del expediente y actuaciones en el Tribunal de Defensa de la Competencia.....	4
2. PARTES INTERVINIENTES	5
2.1. SALCAI, S.A.	5
2.2. UNIÓN DE TRANSPORTES INSULARES, S.A.	8
3. DESCRIPCIÓN DE LA OPERACIÓN	10
4. APLICACIÓN DE LA LEY 16/1989 DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA	10
5. ALEGACIONES DE LOS NOTIFICANTES Y DE OTRAS EMPRESAS Y ASOCIACIONES CONSULTADAS	11
6. MARCO REGULATORIO	14
7. DELIMITACIÓN DEL MERCADO RELEVANTE	16
7.1. El mercado de producto	16
7.2. El mercado geográfico	17
7.3. El mercado relevante	18
8. CARACTERÍSTICAS DEL MERCADO RELEVANTE	18
8.1. Antecedentes.....	18
8.2. Descripción de las concesiones de transporte regular de la isla de Gran Canaria.	20
8.2.1. La concesión de SALCAI	21
8.2.2. La concesión de UTINSA	22
8.2.3. Las otras concesiones.....	24
8.3. Tamaño del sector del transporte regular en la Isla. Posición relativa de las empresas concesionarias.	25
8.4. El sistema de subvenciones al transporte insular canario	26
9. BARRERAS DE ENTRADA	27
9.1. El sistema concesional.....	28
9.2. La duración de las concesiones	28
9.3. La captura del regulador	29
9.4. Asimetría de la información.....	30
9.5. Los mecanismos legales de modificación de concesiones.....	30
9.6. La insularidad	31
10. EFECTOS DE LA OPERACIÓN	31
10.1. Eliminación de un competidor importante	32
10.2. Mayor posibilidad de modificación de concesiones	32
11. ELEMENTOS QUE PODRÍAN CONTRARRESTAR LOS EFECTOS NEGATIVOS DE LA OPERACIÓN DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA COMPETENCIA	33
12. CONCLUSIONES	33
DICTAMEN	35

1. ANTECEDENTES

1.1. Notificación de la operación de concentración

El 25 de marzo de 1999, el Servicio de Defensa de la Competencia (en adelante, el Servicio), habiendo tenido conocimiento de una posible fusión entre las sociedades SALCAI, S.A. (en adelante, SALCAI) y UNIÓN DE TRANSPORTES INSULARES, S.A. (en adelante, UTINSA), requirió a las mencionadas empresas, al amparo del artículo 32 de la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia (en adelante, LDC), determinada información con el fin de valorar si tal operación podría constituir una concentración de empresas sometida a la normativa nacional aplicable. En respuesta al anterior requerimiento, el 5 de mayo de 1999, tuvo entrada en el Servicio escrito del Director General de UTINSA en donde manifestaba que, hasta esa fecha, sólo se había realizado un estudio de viabilidad sobre la posible fusión de ambas empresas, encargado por el Cabildo Insular de Gran Canaria, sin que se hubiese tomado decisión alguna por los órganos de representación de las empresas.

El 22 de enero de 2000, se celebraron las Juntas Generales de Accionistas de SALCAI y de UTINSA que aprobaron la fusión de ambas sociedades con la creación de una nueva denominada SALCAI-UTINSA, S.A. (en adelante, SALCAI-UTINSA). Con fecha 2 de marzo de 2000, el Servicio envió escrito a SALCAI recordando la obligatoriedad de la notificación de determinadas operaciones de concentración económica tras la adopción de los acuerdos correspondientes.

El día 7 de marzo de 2000, se presentó ante el Servicio notificación relativa a la operación de concentración económica consistente en el proyecto de fusión de SALCAI y UTINSA, según lo establecido en el art.15.1 de la LDC.

Con fecha 22 de marzo de 2000, el Servicio requirió a las empresas notificantes información de carácter necesario conforme a lo previsto en el artículo 5 del Real Decreto 1080/1992, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el procedimiento a seguir por los órganos de defensa de la competencia en concentraciones económicas y la forma y contenido de su notificación voluntaria (en adelante, R.D. 1080/1992). La respuesta al requerimiento de información tuvo lugar una vez transcurrido el plazo de 10 días hábiles previsto para la cumplimentación del requerimiento y sin que las partes hubieran solicitado la ampliación de dicho plazo. Consecuentemente, la notificación no surte efecto como supuesto de autorización tácita.

1.2. Recepción del expediente y actuaciones en el Tribunal de Defensa de la Competencia

El día 12 de mayo de 2000 tuvo entrada en el Tribunal de Defensa de la Competencia (en adelante, el Tribunal), a efectos del informe previsto en los artículos 15 bis y 16 de la LDC, el Expediente del Servicio N-058 SALCAI/UTINSA, remitido por el Director General de Política Económica y Defensa de la Competencia por orden del Excmo. Sr. Vicepresidente Segundo del Gobierno para Asuntos Económicos y Ministro de Economía.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 12 del R.D. 1080/1992, el Presidente del Tribunal designó al Vocal D. José Hernández Delgado para la elaboración de la ponencia que ha de servir de base al Informe del Tribunal, estando asistido al respecto por la Subdirectora General de Estudios, D^a María Ortiz Aguilar, en calidad de Secretaria. El Expediente fue referenciado como C56/00 SALCAI/UTINSA.

A continuación, previo análisis de la información incluida en el Expediente, se elaboró una Nota Sucinta sobre los extremos fundamentales del mismo y las características del proyecto de concentración económica que, tras ser puesta en conocimiento del notificante y manifestada por él su conformidad con los aspectos de confidencialidad del contenido de la misma, fue remitida a una muestra representativa de empresas y asociaciones de empresas que la Ponencia consideró podrían resultar afectadas por la operación para que, en caso de que éstas lo estimasen oportuno, pudieran exponer motivadamente su criterio acerca de si la operación obstaculizaría el mantenimiento de la competencia efectiva en el mercado. En concreto, la Nota Sucinta se envió a las siguientes asociaciones y empresas de transporte de la isla de Gran Canaria:

- Federación Nacional Empresarial de Transporte en Autobús (FENEBUS)
- Federación Española Empresarial de Transportes de Viajeros (ASINTRA)
- Asociación Nacional de Transporte en Autocar
- Organización de Consumidores y Usuarios
- Unión de Consumidores de España
- TELBUS, S.L.
- GUAGUAS MELENARA, S.L.
- TRANSPORTES LA PARDILLA, S.L.
- HEREDEROS DE JOSÉ GUZMÁN SOSA, S.L.
- GUAGUAS MUNICIPALES, S.A.
- GUAGUAS GUMIDAFE, S.L.

De las señaladas asociaciones y empresas, contestaron a la Nota Sucinta TELBUS, S.L., GUAGUAS MELENARA, S.L., TRANSPORTES LA PARDILLA, S.L. Y FENEBUS.

Por otro lado, se dio al Cabildo Insular de Gran Canaria la posibilidad de remitir sus observaciones sobre la operación de concentración y se solicitó determinada información relacionada con el expediente a la Subdirección General de Programación Financiera de las Empresas Públicas del Ministerio de Hacienda y a la Subdirección General de Transportes Terrestres del Ministerio de Fomento. Asimismo, se solicitó a los Cabildos del resto de las islas del Archipiélago Canario información sobre las empresas dedicadas al transporte regular en sus respectivos territorios.

Por último, la Ponencia, con objeto de completar la información necesaria para elaborar el informe, se reunió con representantes de los Notificantes, del Cabildo de Gran Canaria, de FENEBUS y de ASINTRA.

2. PARTES INTERVINIENTES

2.1. SALCAI, S.A.

SALCAI, sociedad anónima laboral con CIF número A-35018779, fue constituida el 8 de enero de 1973, figura inscrita en el Registro Mercantil de Las Palmas y su domicilio social se encuentra en la calle Viera y Clavijo número 34-36 de Las Palmas de Gran Canaria. Esta sociedad se constituyó bajo la denominación “Sociedad Anónima Laboral Canaria de Autobuses Interurbanos”, denominación que se modificó en 1987 por la que tiene actualmente.

La actividad principal de SALCAI es el transporte regular interurbano de viajeros en la isla de Gran Canaria si bien, el artículo 3 de sus Estatutos establece como objeto social, “ *la explotación del transporte de viajeros, equipajes y encargos con todos su servicios complementarios; la publicidad comercial de toda clase, aprovechando dichos servicios; la explotación de terrenos urbanizables y la construcción y explotación de edificaciones*”.

Actualmente, SALCAI es adjudicataria de la concesión V-5203. GC-30 de transporte regular de viajeros permanente y de uso general que comprende las rutas entre Las Palmas y el Sector Sur de la isla de Gran Canaria. El vencimiento de esta concesión se producirá el año 2013. Para su explotación cuenta, a 31 de diciembre de 1999, con una plantilla media de 447

trabajadores, siendo conductores 364, y una flota compuesta por alrededor de 175 vehículos.

La empresa no dispone de autorizaciones para realizar transporte escolar y, aunque parte de la flota cuenta con las tarjetas necesarias para poder hacer transporte discrecional de viajeros, esta actividad no se lleva a cabo actualmente ni, como comunica el representante, la empresa tiene intención de entrar en el sector próximamente.

A continuación, el cuadro 1 recoge el volumen de ventas de SALCAI en los últimos tres años.

Cuadro 1

VOLUMEN DE VENTAS DE SALCAI. 1997-1999. Pesetas

	1997	1998	1999
España	3.646.884.224	3.736.955.056	3.785.966.589

FUENTE: *Notificantes*

Las Cuentas de Resultados de esta empresa en los tres últimos años reflejan la existencia de pérdidas en las actividades ordinarias que, alcanzaron en 1999, la cifra de 328.724.260 pesetas. No obstante, el saldo de la cuenta Pérdidas y Ganancias del Balance ha sido positiva, salvo en el año 1998.

SALCAI no está controlada por sociedad alguna o grupo de empresas. No cotiza en Bolsa y sus acciones están repartidas entre sus propios trabajadores. Participa en las empresas que recoge el cuadro 2.

Cuadro 2
EMPRESAS PARTICIPADAS POR SALCAI

Empresa	Objeto	Participación	Volumen de Negocio 1999 (pts.)
DESIC, SL	Software informático	100%	94.751.05
D3COMUNICACIÓN, S.L	Imagen y comunicación	68%	79.341.62
CANARITRUNKING, S.L	Trunking Público	37%	27.000.00
CANARIAS PROYECTOS SOCIO SANITARIOS, S.L	Sin actividad	56%	
SERVICIOS CATERING A DOMICILIO S.L.	Sin actividad	32%	
FLICSAL, S.L.	Sin actividad	50%	
GUAGUA-PLUS, S.L.	Sin actividad	100%	
CAINSER, S.A.L.	Innovaciones tecnológicas al transporte	25%	161.041.56
TRANSRED, S.L.	Servicios de transporte y actividades compensatorias	33%	24.25
GUAGUA-MOVIL, S.L.	Transporte personas movilidad reducida	28%	12.076.82
GEXO, S.L.	Explotación estaciones de guaguas	30%	116.541.49

FUENTE: *Notificantes*

De las empresas participadas por SALCAI tres tienen por objeto actividades de servicios de transporte.

TRANSRED, S.L. (RED CANARIA DE TRANSPORTES INTEGRADOS, S.L.) se constituyó en septiembre de 1.998, estando inactiva hasta enero de 2000, año en que comienza a prestar el servicio de mantenimiento y reposición del sistema de peaje a bordo (por ello, los ingresos en 1999 ascienden a la cantidad señalada en el cuadro 2, en concepto de ingresos financieros). El objeto social consiste en llevar a cabo todo tipo de servicios de transporte y actividades complementarias así como el mantenimiento y reposición de toda clase de máquinas electrónicas, asesoramiento de empresas de todo tipo, venta y distribución de títulos de viajes etc.

GUAGUA-MOVIL, S. L. tiene por objeto desarrollar un servicio de transporte público puerta a puerta en la isla de Gran Canaria, para personas de movilidad reducida, con vehículos especiales adaptados a su problemática, a los precios generales establecidos para el transporte regular. Asimismo, es objeto de esta sociedad la formalización de cuantos convenios y acuerdos de

colaboración se consideren oportunos con diferentes empresas y ONG para desarrollar un servicio completo y eficaz.

Por último, GUAGUA-PLUS, S.L. UNIPERSONAL, aunque no tiene actividad actualmente, tiene por objeto, entre otros, la explotación del transporte de viajeros, equipajes y encargos, con todos sus servicios complementarios, tanto regular como discrecional, y la publicidad comercial de toda clase aprovechando dichos servicios.

2.2. UNIÓN DE TRANSPORTES INSULARES, S.A.

UTINSA, sociedad anónima con CIF número A-35020247, fue constituida el 9 de enero de 1973 e inscrita en el Registro Mercantil de Las Palmas y tiene su domicilio social en la Avenida Juan XXIII, 9, Edificio Campo España, de Las Palmas de Gran Canaria.

De acuerdo con el artículo 2 de sus Estatutos, el objeto social de UTINSA consiste en, *“la prestación del servicio público de transporte de viajeros, equipajes y encargos por carretera, en la isla de Gran Canaria”*.

UTINSA es adjudicataria de la concesión V.3071. GC-22, que realiza el transporte regular de viajeros entre los Sectores Norte y Centro de Gran Canaria. El vencimiento de esta concesión se producirá en el año 2008. Cuenta con una plantilla media de 327 personas, con 244 conductores, y una flota de 123 vehículos.

Como en el caso de SALCAI, la empresa no dispone de autorizaciones para realizar transporte escolar y, aunque parte de la flota cuenta con las tarjetas necesarias para poder hacer transporte discrecional de viajeros, esta actividad no se lleva a cabo actualmente ni, como comunica el representante, la empresa tiene intención de entrar en el sector próximamente.

El volumen de ventas de UTINSA de los tres últimos años se muestra en el cuadro 3.

Cuadro 3
VOLUMEN DE VENTAS DE UTINSA. 1997-1999. Pesetas

	1997	1998	1999
España	1.706.653.915	1.711.585.548	1.653.990.836

FUENTE: *Notificantes*

En los últimos años, UTINSA ha venido experimentado de forma más acusada que SALCAI pérdidas continuadas en la explotación del negocio propio de su objeto social. Así, según la información de la Cuenta de Resultados, en 1999 las pérdidas por actividades ordinarias alcanzan los 473.373.000 millones de pesetas. Asimismo, el saldo de la cuenta de Pérdidas y Ganancias del Balance ha sido negativa en los tres últimos años.

En el estudio que, de cara a la fusión, realizó Arthur Andersen, en noviembre de 1998, para determinar el valor de las sociedades SALCAI y UTINSA, se consideraba como una de las hipótesis de futuro, establecidas por la Dirección de cada empresa, la puesta en marcha de "un plan de mejora de la productividad" en cada sociedad, que contemplaba como actuaciones, la reducción de plantilla en 55 personas, la eliminación del coste de horas extras, la congelación del coste de antigüedad a partir de 1999 y la reducción de los costes de flota (primas de seguro y limpieza).

Ambos planes no se han llevado a cabo en la práctica, incumpléndose las previsiones de gastos estimadas de acuerdo con las mismas y que se basaban en ahorros globales de costes operativos, desde los 397 millones de pesetas en 1999 hasta los 500 en el año 2007, en el caso de UTINSA, y desde los 570 millones de pesetas en 1999 hasta los 717 en el 2007 en el caso de SALCAI.

UTINSA no está controlada por ninguna sociedad o grupo de empresas, y no cotiza en Bolsa. Posee participaciones en cuatro empresas (cuadro 4), todas ellas participadas igualmente por SALCAI.

Cuadro 4
EMPRESAS PARTICIPADAS POR UTINSA

Empresa	Objeto	Participación	Volumen de Negocio. 1999 (pts.)
CANARITRUNKING, S.L.	Trunking Público	5%	27.000.000
TRANSRED, S.L.	Servicios de transporte	33%	24.254
GUAGUA-MOVIL, S.L.	y actividades complementarias Transporte personas movilidad reducida	28%	12.076.823
GEXO, S.L.	Explotación estaciones de guaguas	30%	116.541.490

FUENTE: *Notificantes*

3. DESCRIPCIÓN DE LA OPERACIÓN

La operación de concentración económica consiste en la fusión de las sociedades SALCAI y UTINSA, con extinción de las mismas mediante su disolución sin liquidación, y transmisión en bloque de todo su patrimonio a la sociedad de nueva creación, SALCAI-UTINSA, S.A que adquiere, por sucesión universal, los derechos y obligaciones de las sociedades fusionadas.

SALCAI-UTINSA se constituye con un capital social de 319.960.278 pesetas (1.923.000 euros), mediante la emisión de 19.230 acciones de 100 euros de valor nominal cada una. Estas acciones se suscriben y desembolsan por los socios de SALCAI y de UTINSA mediante la aportación de los patrimonios fusionados.

El método de valoración aplicado para determinar el valor real de las sociedades y la ecuación de canje ha sido el denominado "actualización de los flujos de caja futuros". El valor de SALCAI se determina en 2.724.000.000 pesetas y el de UTINSA en 549.000.000 pesetas, estableciéndose que la ecuación de canje será de 8 acciones de la nueva SALCAI-UTINSA por cada una de la antigua SALCAI y de 5 acciones de la nueva SALCAI-UTINSA por cada una de la antigua UTINSA.

La sociedad resultante quedará compuesta por unos 770 trabajadores aproximadamente, siendo cada uno titular de 4 acciones. El concepto societario es el de Sociedad Anónima Laboral, donde todos los trabajadores son accionistas.

La constitución de la nueva sociedad se ha inscrito en el Registro Mercantil con fecha 16 de junio de 2.000.

4. APLICACIÓN DE LA LEY 16/1989 DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA

El artículo 14.1. a) de la LDC prevé la notificación obligatoria de una operación de concentración cuando, como consecuencia de la misma, se adquiere o se incrementa una cuota superior al 25% del mercado nacional o de un mercado geográfico definido.

La operación notificada cumple el requisito señalado ya que la nueva empresa SALCAI-UTINSA alcanza una cuota superior al 25% del transporte de viajeros por carretera de carácter regular, permanente y de uso general en el mercado tal y como queda definido más adelante.

5. ALEGACIONES DE LOS NOTIFICANTES Y DE OTRAS EMPRESAS Y ASOCIACIONES CONSULTADAS

De las asociaciones y empresas a las que el Tribunal envió la Nota Sucinta, remitieron observaciones las empresas TELBUS, S.L., GUAGUAS MELENARA, S.L. y TRANSPORTES LA PARDILLA, S.L., todas ellas titulares de concesiones de pequeña dimensión, de transporte regular en la isla de Gran Canaria, y la asociación sectorial FENEBUS. El Cabildo Insular de Gran Canaria comunicó, asimismo, su criterio sobre la operación.

La empresa TELBUS, S.L. manifiesta su preocupación por la dimensión que adquieren conjuntamente las dos empresas que se fusionan, cuya cuota se puede aproximar al 96% del mercado del transporte regular interurbano. Por ello, y para evitar que se elimine totalmente la competencia, TELBUS, S.L. considera que debe limitarse la expansión de SALCAI-UTINSA en el mercado interurbano y que debe prohibirse, asimismo, su participación en el mercado discrecional pues supondría una competencia desleal a las empresas que actualmente se encuentran presentes en este mercado y no cuentan con financiación pública.

GUAGUAS MELENARA, S.L. considera que la nueva empresa resultante de la fusión no debería tener una cuota superior al 80% en el transporte regular interurbano y que se debería prohibir que la misma opere en el sector discrecional. GUAGUAS MELENARA estima que las mencionadas limitaciones son necesarias debido fundamentalmente a los siguientes aspectos. En primer lugar, a los límites geográficos del mercado relevante, que queda constreñido a la superficie insular, lo cual dificulta la amortización real de la flota existente y hace que los operadores que sólo cuentan con financiación propia sean muy sensibles a la entrada de operadores que no actúan en franca competencia. Además, las empresas que se fusionan tienen intención de integrarse en el sector discrecional donde los operadores no perciben las ayudas establecidas para el transporte regular. Por último, en el mercado regular, las concesiones administrativas están próximas a su vencimiento debido a la aplicación de la disposición Transitoria Segunda de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres (LOTT). Llegado el caso, la posición de SALCAI y UTINSA va a hacer que, en la práctica, sea muy difícil competir para lograr las concesiones debido a la cuota de mercado de las empresas que se fusionan y a la solvencia de las mismas garantizada, en gran medida, por ayudas públicas.

TRANSPORTES LA PARDILLA, S.L. señala que la empresa fusionada controla más del 95% de los viajeros y rutas de la isla de Gran Canaria con lo que *“la concentración económica realizada posiciona a la empresa fusionada en una clara posición dominante y cuasi monopolística en el transporte regular interurbano de Gran Canaria”*. Esta empresa teme que la nueva entidad provoque la desaparición del resto de los operadores existentes que son los únicos que mantienen la competencia en la actualidad. Por ello, proponen *“instrumentar medidas que controlen la situación creada o que hagan disminuir la cuota que actualmente ostenta la nueva entidad”*. Asimismo, advierte de la amenaza de una posible incursión de la empresa resultante de la fusión en el sector discrecional lo cual puede *“provocar bajadas de precios y conexiones con las líneas regulares que hagan imposible la competencia de otros operadores”*. Así, proponen imponer a la nueva empresa la prohibición de operar en el sector discrecional. E, igualmente, consideran que *“se debe prohibir cualquier otra operación expansiva de esta sociedad ya sea con las empresas que quedan en el mercado o para el caso de que sean creadas nuevas líneas”*.

FENEBUS señala que se trata de una fusión auspiciada por el propio Cabildo Insular y enmarcada en un proyecto de integración del transporte regular de viajeros de la isla de Gran Canaria. Entienden, además, que la insularidad, de un lado, y la obligatoriedad de las tarifas por otro, fijadas por las autoridades administrativas competentes, hacen que la fusión no suponga el incremento de las concesiones que detentan ambas empresas ni que la misma tenga incidencia alguna en precios.

El Cabildo de Gran Canaria, administración ejecutiva competente en materia de transporte regular de la Isla, comunica en su escrito que, *“ha apoyado la operación de fusión desde su inicio, por considerar la misma beneficiosa para la integración del servicio regular de viajeros de la Isla, por ser este uno de los pilares esenciales del desarrollo sostenible de Gran Canaria y dado que los beneficios que aporta el transporte colectivo, en movilidad, calidad medioambiental, racionalización de los recursos públicos, etc., hacen necesario incrementar los esfuerzos en esta materia”*.

Por último, en su escrito de alegaciones, los Notificantes hacen constar lo siguiente:

1º) Consideran que, desde el punto de vista procedimental, la intervención del Tribunal es improcedente *“por tratarse de una concentración económica voluntariamente comunicada al Servicio de Defensa de la Competencia sin que la Administración se opusiera a la fusión”*.

2º) Recuerdan que en el resto de las Islas del Archipiélago Canario, *"el servicio regular de transporte de viajeros por carretera se presta por una sola empresa concesionaria por estimarse desde siempre que tal era la forma más racional de explotación dado que la reducida superficie de cada una de dichas islas convierte a dichos servicios en cuasi-urbanos o de cercanías"*.

Asimismo, destacan que desde el momento en que se adjudicaron las concesiones de SALCAI y de UTINSA *"tanto los usuarios como las autoridades competentes en materia de transportes, han venido instando a las dos concesionarias para que alcanzaran acuerdos que permitieran volver al sistema de concesión insular única por estimarse que ésta era la mejor forma de comunicar los distintos municipios de la Isla"*. Este es el objetivo de la concentración y no el ánimo de controlar el mercado.

3º) Desde el punto de vista de la competencia, el mercado del transporte regular de viajeros en la Isla continúa absolutamente igual que antes de producirse la fusión porque SALCAI y UTINSA nunca fueron empresas que compitieran entre sí ya que cada una tenía legalmente atribuido su propio sector geográfico de prestación del servicio.

4º) La fusión tampoco tiene ninguna incidencia en los precios ya que los mismos se fijan mediante la aprobación de las tarifas por la autoridad concedente.

5º) En relación con la posibilidad de prestar servicios de transporte discrecionales, aclaran que, aún cuando en este momento no es intención de la entidad el dedicarse al transporte discrecional de viajeros por carretera, *"lo que si que constituiría un obstáculo a la libre competencia sería el que, como se pretende en algunos de los escritos unidos al expediente, se nos prohibiera desde ahora competir en dicho mercado. Si la legislación reguladora de los transportes por carretera no impone ninguna limitación en ese sentido, no hay razón alguna que justifique la imposición de dichas limitaciones precisamente en una instancia cuyo objetivo es el promover y mantener la libre competencia"*.

6º) La pretensión de otros transportistas de la Isla de imponer límites a la cuota de mercado *"es técnicamente inviable e insostenible, ya que en esta actividad el mercado viene determinando por el ámbito geográfico de la concesión, sin posibilidad, por tanto, de dejar de atender determinados zonas geográficas o impedir el uso del servicio a*

determinados usuarios con el objeto de reducir dicha cuota. Si nuestra cuota de mercado es alta, no lo es por llevar a cabo prácticas contrarias a la libre competencia, sino por el hecho de que las características del territorio insular y la normativa reguladora del transporte regular aconsejan o imponen que sea una sólo la titular del servicio de transporte por carretera".

6. MARCO REGULATORIO

El artículo 149.1.21 de la Constitución Española determina que el Estado tiene la competencia exclusiva sobre los transportes terrestres que transcurran por más de una comunidad autónoma. Al mismo tiempo, de acuerdo con el artículo 148.1.5ª de la Constitución, los Estatutos de Autonomía reconocen a las Comunidades Autónomas la competencia exclusiva sobre los transportes por carretera que transcurran íntegramente por sus respectivos territorios.

En concreto, el artículo 30.18 del Estatuto de Autonomía de Canarias establece que, *"La Comunidad Autónoma de Canarias...tiene competencia exclusiva en...carreteras y ferrocarriles y el transporte desarrollado por estos medios o por cable, así como sus centros de contratación y terminales de carga, de conformidad con la legislación mercantil"*. Sin embargo, en la Comunidad Autónoma de Canarias, el transporte de ámbito autonómico no ha sido objeto, hasta el momento, de una regulación exhaustiva⁽¹⁾ si bien un "Anteproyecto de Ley de los Transportes de Canarias" está siendo elaborado actualmente.

Ante la ausencia de legislación autonómica específica sobre la materia y de acuerdo con la disposición transitoria segunda del Estatuto de Autonomía de Canarias, son de aplicación en esta materia las Leyes y disposiciones del Estado sin perjuicio de su ejecución por parte de la Comunidad Autónoma. Por otro lado, hay que tener en cuenta el Decreto 159/1994, de 21 de julio, de Transferencias de Funciones de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias a los Cabildos Insulares en materia de Transportes Terrestres y por Cable. Este Decreto, de acuerdo con la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, determina que son competencias y funciones transferidas a los Cabildos Insulares entre otras, la concesión y el otorgamiento de autorizaciones de los servicios públicos regulares de viajeros y mixtos.

(1) Sólo existen dos Decretos sobre aspectos específicos del transporte por carretera: el Decreto 159/1996, de 4 de julio, regulador de la actividad y régimen de autorizaciones de empresas de arrendamiento sin conductor de vehículos de viajeros, y el Decreto 53/1999, de 8 de abril, sobre otorgamiento, modificación y extinción de autorizaciones de transporte público y privado complementario de viajeros y mercancías, modificado por el Decreto 304/1999, de 4 de noviembre.

La Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (en adelante, LOTT)⁽²⁾ y su Reglamento de desarrollo, aprobado por Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre (ROTT)⁽³⁾, clasifican los transportes de viajeros por carretera en públicos y privados y, a su vez, los transportes públicos comprenden los:

1. *Regulares*: los que se efectúan dentro de itinerarios preestablecidos y con sujeción a calendarios y horarios prefijados.
 - 1.1. *Permanentes*: los que se prestan de forma continuada, para atender necesidades de carácter estable.
 - 1.1.1. *De uso general*: dirigidos a satisfacer una demanda general, siendo utilizables por cualquier interesado.
 - 1.1.2. *De uso especial*: destinados a servir, exclusivamente a un grupo específico de usuarios tales como escolares, trabajadores, militares o grupos homogéneos.
 - 1.2. *Temporales*: destinados a atender tráficos de carácter excepcional o coyuntural y de duración temporal limitada, aunque puede darse en los mismos una repetición periódica (ferias, mercados, vacaciones u otros similares).
2. *Discrecionales*: los que se llevan a cabo sin sujeción a itinerario, calendario, ni horario preestablecido.

La LOTT otorga a los transportes públicos regulares permanentes de viajeros de uso general el carácter de servicio público esencial, recayendo su titularidad en la Administración, y los mismos se desarrollan mediante concesión administrativa. Por su parte los transportes públicos regulares de uso especial, los temporales y los discrecionales están sometidos al régimen jurídico de autorización administrativa.

(2) Parcialmente modificada por las Leyes 13/1996, de 30 de diciembre, 66/1997, de 30 de diciembre, 50/1998, de 30 de diciembre y 55/1999, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

(3) Modificado parcialmente por el Real Decreto 858/1994, de 29 de abril, el Real Decreto 1772/1994, de 5 de agosto, el Real Decreto 1136/1997, de 11 de julio, el Real Decreto 997/1988, de 14 de mayo, y el Real Decreto 1830/1999, de 3 de diciembre.

7. DELIMITACIÓN DEL MERCADO RELEVANTE

7.1. El mercado de producto

Las empresas afectadas por la presente operación de concentración desarrollan su actividad en el sector del transporte de viajeros por carretera de carácter regular, permanente y de uso general, que se encuentra sometido al régimen concesional para su prestación.

Como ya tuvo ocasión de señalar este Tribunal ⁽⁴⁾, *"el transporte de viajeros regular permanente de uso general se caracteriza por el hecho de que el producto es único ya que, cada línea regular permanente de uso general consta de una serie de características que condicionan seriamente su teórica sustituibilidad con otros productos (transporte discrecional, otras rutas etc).*

Por otro lado, en España esta prestación sólo puede hacerse por concesión administrativa y la explotación de una línea regular se realiza en régimen de monopolio durante el periodo concesional. No existe competencia alguna en la prestación de un determinado servicio de transporte regular permanente de uso regular por autobús una vez que la Administración adjudica la concesión. No hay posibilidades de competencia entre distintos oferentes porque no hay más que un oferente y el precio no resulta de la interacción de la oferta y la demanda sino de lo estipulado en la propia concesión administrativa.

No existe, pues, competencia alguna en la prestación del servicio pero sí en el acceso a la prestación del servicio ya que la competencia se establece en cada momento en que se lleva a cabo un concurso público para la adjudicación de las líneas de transporte regular permanente de uso general".

Como los Notificantes han indicado expresamente en su notificación, *"Estamos no ante un mercado libre sino ante un mercado donde la competencia se dará en el concurso cuando éste se celebre. Estamos en el caso de competir por la carretera y no de competir en la carretera".*

Todo ello determina un mercado distinto, peculiar, característico de los sistemas concesionales, en el que el objeto de las transacciones es la propia concesión administrativa, a la que se accede por concurso en competencia libre, que una vez obtenida adquiere un valor propio derivado del derecho a explotarla en régimen exclusivo y que puede ser objeto de transmisiones posteriores durante el periodo concesional. Como ya se ha indicado, no hay más que un oferente en este mercado que es la Administración que convoca

(4) Expediente de Concentración Económica C 45/99 (ALIANZA BUS/ENATCAR).

los concursos, determinando las características y los distintos elementos de las concesiones y adjudicando las mismas en última instancia.

7.2. El mercado geográfico

De acuerdo con la Comisión¹ *"el mercado geográfico de referencia comprende la zona en la que las empresas afectadas desarrollan actividades de suministro de los productos y de prestación de los servicios de referencia, en las que las condiciones de competencia son lo suficientemente homogéneas y que pueden distinguirse de otras zonas geográficas próximas debido, en particular, a que las condiciones de competencia en ella prevalecientes son sensiblemente distintas a aquélla"*.

Las peculiaridades del sistema de concesiones de transporte regular, así como las características propias de las Islas Canarias (físicas por distancia con la Península y administrativas y fiscales por la regulación específica aplicable) hacen necesario, en el presente caso, un análisis más detallado del ámbito geográfico del mercado relevante.

Desde el lado de la oferta, existen elementos que indican el carácter regional del mercado, por ejemplo, la regulación específica autonómica aplicable. Sin embargo, el elemento determinante es el alcance del ámbito geográfico competencial de la Autoridad Administrativa (que naturalmente coincide con el ámbito geográfico de las concesiones que aquí se tienen en cuenta), encargada de determinar las condiciones técnicas y económicas de las concesiones consideradas y de decidir su adjudicación. Este es el elemento que distingue esta zona geográfica de otras posibles, y que determina que las condiciones de competencia sean particulares en la Isla.

El ámbito de actuación de la Administración que otorga concesiones es el elemento relevante para definir el mercado geográfico, elemento que no puede obviarse aún cuando, desde el lado de la demanda, cualquier empresa podría presentarse a los concursos de las concesiones de transporte regular en la Isla hecho que, por otra parte, no ha podido constatarse en el presente caso ya que no se ha producido ningún concurso en la Isla desde hace más de 25 años.

Asimismo, la insularidad impone una serie de características determinantes a las concesiones de transporte regular de la isla de Gran Canaria que las diferencian de otras concesiones. Al respecto, hay que tener en cuenta que todas las empresas actualmente concesionarias en Gran Canaria, son empresas de la propia Isla.

(5) Comunicación de la Comisión relativa a la definición del mercado de referencia a efectos de la normativa comunitaria en materia de competencia.

7.3. El mercado relevante

El mercado relevante afectado por la presente operación de concentración es el de **las concesiones de transporte de viajeros por carretera de carácter regular, permanente y de uso general, en la isla de Gran Canaria.**

8. CARACTERÍSTICAS DEL MERCADO RELEVANTE

8.1. Antecedentes

Hasta el año 1972, el servicio público de transporte de viajeros por carretera en la isla de Gran Canaria era atendido, en su mayor parte, por la empresa AUTOBUSES INTERURBANOS CANARIOS, S.A. (AICASA) adjudicataria de la concesión V-311 que incluía los diferentes itinerarios que unían Las Palmas con los Sectores Norte, Centro y Sur de la Isla, con sus hijuelas.

Las dificultades financieras de la empresa AICASA así como las anomalías producidas en la prestación del servicio culminaron con la tramitación de un expediente de caducidad de la concesión que se resolvió simultáneamente a la puesta en marcha de nuevos servicios para sustitución de los anteriores, lo cual se llevó a cabo mediante Decreto-Ley 9/1972, de 16 de noviembre, sobre ordenación del transporte público interurbano de viajeros por carretera en la isla de Gran Canaria.

Este Decreto-Ley determinó el establecimiento de dos concesiones de servicios públicos regulares de transporte de viajeros que abarcaran, entre ambas, toda la isla de Gran Canaria y que tuvieran equivalente importancia y rentabilidad en base a los tráficos de aquel momento y sus tendencias.

Paralelamente, el Decreto-Ley 9/1972 preveía la creación de dos sociedades, una sociedad anónima laboral promovida por los trabajadores de AICASA y sus filiales y una sociedad autónoma ordinaria promovida por los socios y trabajadores asalariados de las Cooperativas de “Productores de Transportes Ligeros por Carretera de Las Palmas”, “Unión de Productores de Transportes Ligeros de Gran Canaria” y “Transportes Ligeros del Norte de Gran Canaria”. Los miembros de estas cooperativas, que poseían autorizaciones de servicios discrecionales de transporte, habían venido participando en la prestación de servicios regulares interurbanos ante las anomalías producidas en este servicio debido a la situación financiera de AICASA.

El Decreto-Ley daba a la sociedad anónima laboral creada, que fue la Sociedad Anónima Laboral Canaria de Autobuses Interurbanos (actual SALCAI) la posibilidad de elegir, para su posterior adjudicación definitiva, una de las dos concesiones creadas, adjudicándose la otra a la sociedad anónima ordinaria, UTINSA. De esta forma, se adjudicó la concesión entre Las Palmas y el Sector Sur de la Isla a SALCAI y, a UTINSA, la concesión del servicio entre Las Palmas y los Sectores Centro y Norte.

Las adjudicaciones definitivas se produjeron con dos Resoluciones de la Dirección General de los Transportes Terrestres de 5 de abril de 1974. En todo este proceso se respetaron las concesiones de servicios regulares entonces en vigor, todas ellas pequeñas comparadas con las de SALCAI y UTINSA.

Como los Notificantes han señalado anteriormente en sus alegaciones, *"casi desde el mismo momento de la publicación del Decreto-Ley 9/72 tanto los usuarios como las autoridades competentes en materia de transportes, han venido instando a las dos concesionarias para que alcanzaran acuerdos que permitieran volver al sistema de concesión insular única por estimarse que era ésta la mejor fórmula de comunicar los distintos municipios de la Isla"*.

En mayo de 1995, se crea la "Asociación para el Transporte Integrado de Gran Canaria" entre las empresas SALCAI, UTINSA y GUAGUAS MUNICIPALES, S.L. (empresa con capital 100% del Ayuntamiento de las Palmas, que presta el servicio de transporte urbano en esa ciudad) con el objeto de ofrecer el servicio de transporte integrado en la Isla.

Por otro lado, y como se ha indicado anteriormente, el Cabildo de Gran Canaria ha apoyado, desde su inicio, la presente operación de fusión entre SALCAI y UTINSA por considerar la misma beneficiosa para la integración del servicio regular de viajeros de la Isla.

Recientemente, en octubre de 1999 y en paralelo al proceso de fusión de SALCAI y UTINSA, se ha creado en Gran Canaria la "Autoridad Única de Transportes" que opera desde enero de 2000. Es un órgano de colaboración entre las distintas Administraciones con competencia en materia de transportes de la Isla, el Cabildo y el Ayuntamiento de Las Palmas⁽⁶⁾, que tiene la finalidad de gestionar el Contrato-Programa existente en materia de transportes y de desarrollar el transporte integrado en el territorio insular procurando una mayor coordinación entre el transporte interurbano y el

(6) La Autoridad Única de Transportes es simplemente un órgano de colaboración, sin que exista una cesión de soberanía de las Administraciones competentes en su favor. En la práctica las decisiones se adoptan por consenso ya que el Ayuntamiento tiene derecho de veto.

transporte urbano de Las Palmas, el único de este carácter en la Isla, GUAGUAS MUNICIPALES, S.A.

8.2. Descripción de las concesiones de transporte regular de la isla de Gran Canaria.

Las líneas intraautonómicas, con carácter general, son líneas cuya longitud puede considerarse media y baja que, normalmente, presentan trayectos radiales con las capitales de provincias y entre capitales de provincias. En muchas ocasiones son líneas de débil tráfico y, por ello, poco rentables. A las anteriores características se unen, en el presente caso, las derivadas de la reducida superficie de las Islas, que son principalmente dos, de una parte las escasas posibilidades de expansión en el mismo tipo de servicio de transporte, y, de otra, la consideración del transporte regular como cuasi-urbano o de cercanías.

Actualmente, según comunica el Cabildo de Gran Canaria, existen 7 concesiones de transporte regular de viajeros en la isla de Gran Canaria, de diferentes características e importancia. En términos de kilometraje, número de viajeros transportados y facturación, las dos concesiones más importantes son las de las empresas que se fusionan cuyas líneas cubren la casi totalidad de estos tráficos en el territorio insular. El resto, son pequeñas concesiones que unen únicamente dos o tres núcleos de población.

Cuadro 5

CONCESIONES DE TRANSPORTE REGULAR DE VIAJEROS EN GRAN CANARIA

Concesión	Empresa	Municipios Afectados	Km de recorridos	Ingresos por Viajeros (99)	Fin de la concesión
V.5203.GC-30	SALCAI	L.P.-Sector Sur	1.967	3.510.812.715	2.013
V.3071.GC-22	UTINSA	L.P..-Centro y Norte	1.904	1.458.462.097	2.008
V-313.CC-3	G.MELENARA	TELDE	44,4	60.558.579	2.007
V-350.CC-3	TELBUS	TELDE	40,28	18.027.774	2.007
V-980.CC-10	LA PARDILLA	TELDE	28,5	26.650.004	2.007
V-1647.CC-15	GUZMÁN SOSA	GALDAR	17	17.724.980	2.007
V-1691.CC-9	G.GUMIDAFE	GALDAR-GUÍA	18	11.383.724	2.007

FUENTE: *Cabildo de Gran Canaria y elaboración propia.*

8.2.1. La concesión de SALCAI

La concesión de SALCAI (V.5203.GC-30) comprende las rutas entre Las Palmas y el Sector Sur de la Isla. Esta concesión proviene de la V.3072.GC-12 que obtuvo SALCAI en 1974 y que, en 1987, se unificó con la V.2433. Posteriormente, en 1989, se transformó en la concesión actual.

El plazo de duración de esta concesión era inicialmente de 99 años. Sin embargo, considerando la unificación producida en 1987 y la aplicación de la disposición transitoria segunda de la LOTT, el plazo de la concesión finaliza el año 2013⁽⁵⁾.

De acuerdo con la información del Expediente, el servicio de transporte regular que actualmente presta SALCAI consiste en 65 líneas, de las cuales, alrededor de un tercio unen Las Palmas con las principales poblaciones del Sector Sur de la Isla (Telde, Ingenio, Agüimes, San Bartolomé de Tirajana, Mogán etc.). El resto de líneas unen estas poblaciones entre sí y, algunas de ellas, transcurren por un único término municipal.

El número de kilómetros totales que suman las líneas de SALCAI es de alrededor de 1.960 y se trasladan al año 18.351.375 viajeros, con un nivel de ocupación medio de vehículos del 40%. El número de viajeros-kilómetros asciende a 389.151.179.

Sin embargo, las líneas son muy distintas entre sí. Cuatro de ellas superan el millón de pasajeros transportados al año, destacando la línea Las Palmas-Puerto de Mogán con más de dos millones y medio, aunque los niveles de ocupación de estas líneas son inferiores al 50%. Por otro lado, ocho líneas reciben entre 500.000 y 1.000.000 de pasajeros por año, con porcentajes de ocupación similares a los anteriores. El resto de las líneas no supera los 500.000 pasajeros al año y, entre ellas, existen algunas que transportan menos de mil pasajeros al año con porcentajes de ocupación inferiores al 20%, en un caso del 3%. Asimismo, la línea más extensa es de 120 kilómetros y la más corta de 3 kilómetros y existen alrededor de 38 líneas por debajo de los 30 kilómetros, unas 17 entre 30 y 60 y unas 9 por encima de 60 kilómetros. La rentabilidad total (ingresos menos gastos de explotación) es negativa situándose la cobertura de ingresos sobre gastos en el 91%.

En el cuadro 6 se recoge la estructura de costes de esta concesión Esta estructura de costes puede compararse con la estructura media de costes de los servicios públicos regulares permanentes de uso general de viajeros por

(5) El último párrafo de la disposición transitoria segunda de la LOTT establece que, “En las concesiones o unificaciones de las mismas a las que falten más de 20 años para alcanzar una antigüedad de 25 años, desde la fecha en que fueron otorgadas, el plazo de duración de las nuevas concesiones por las que sean canjeadas, será igual al tiempo que resta para alcanzar los referidos 25 años de antigüedad”.

carretera. De acuerdo con las Asociaciones sectoriales, en la estructura media de costes, la partida de personal supone alrededor del 44,5% del total, más de diez puntos porcentuales menos que en el caso de SALCAI. Sin embargo, la partida de combustibles alcanza en la estructura media de costes alrededor del 20% mientras que en el caso de SALCAI no llega al 9%.

Cuadro 6
ESTRUCTURA DE COSTES DE LA CONCESIÓN DE SALCAI

Concepto	Porcentaje
Personal	55,59
Amortización	9,15
Costes financieros de la inversión	3,39
Seguros	8,99
Reparaciones y conservación	10,11
Combustibles y lubricantes	8,36
Neumáticos	1,08
Varios	3,33

FUENTE: *Notificantes*

8.2.2. La concesión de UTINSA

La concesión de UTINSA (V.3071.GC-22) cubre el tráfico entre Las Palmas y los Sectores Centro y Norte de la Isla. Se modificó en 1982 con la absorción de determinadas hijuelas de la concesión V.440. Igual que en el caso anterior, la concesión inicialmente tenía un plazo de 99 años. Con la aplicación de la disposición transitoria segunda de la LOTT, el plazo queda reducido a 20 años desde la entrada en vigor de la Ley, finalizando la concesión el año 2.008.

El servicio regular de transporte que presta UTINSA incluye, actualmente, 77 líneas que unen Las Palmas con las principales poblaciones del Centro y Norte de la Isla (entre ellas, Santa Brígida, Arucas, Teror, Valleseco, Firgas, Moya, Galdar, San Nicolás etc.), las distintas poblaciones entre si y a éstas y Las Palmas con centros de actividades diversas (Campus Universitario, El Corte Inglés o distintos cementerios). Algunas de estas líneas discurren por un único término municipal. Asimismo, más de la mitad de las líneas no superan los 30 kilómetros de longitud y, el resto, se sitúa entre los 30 y los 60 kilómetros.

Las líneas de UTINSA tienen una extensión conjunta de 1.904 kilómetros y su servicio es utilizado por alrededor de 10.993.567 viajeros, lo que supone un porcentaje de ocupación de vehículos del 32%. La rentabilidad conjunta

(ingresos de explotación menos gastos de explotación) es negativa con una cobertura de ingresos sobre gastos del 73%, inferior a la de SALCAI.

A continuación, el cuadro 7 recoge la estructura de costes de la concesión de UTINSA. Como en el caso de SALCAI, los gastos de personal son en esta concesión mucho más elevados que los de la estructura media de costes y mucho menores los de combustibles.

Cuadro 7
ESTRUCTURA DE COSTES DE LA CONCESIÓN DE UTINSA

	Coste total anual	Coste vehículo/Km	Porcentaje
Personal	1.355.123.545	162,67	57,05
Amortización	148.780.082	17,87	6,26
Costes finan. Invers.	2.557.333	0,30	0,10
Seguros	59.154.808	7,10	2,49
Repar. Y conserv.	234.639.374	28,18	9,87
Combust. Y lubric.	202.424.617	24,31	8,52
Neumáticos	36.767.393	4,41	1,54
Varios	335.843.174	40,34	14,13
Costes Totales	2.375.290.326	285,28	100,00

FUENTE: *Notificantes*

A modo de resumen el cuadro 8 incluye las principales características de las concesiones de SALCAI y de UTINSA.

Cuadro 8
PRINCIPALES INDICADORES DE LAS LÍNEAS DE SALCAI Y UTINSA
1999

	Viajeros Kilómetros	Ocupación (*)	Rentabilidad (**)	Cobertura
SALCAI	389.151.179	40,4%	-355.080.408	91%
UTINSA	151.204.034	33,7%	-637.282.307	73%

FUENTE: *Notificantes*

(*) El número de viajeros kilómetros dividido por el número de plazas kilómetros.

(**) Ingresos menos gastos de explotación. Previsiones 1999.

Por lo que respecta a la revisión tarifaria, en marzo del año 2000 el Cabildo Insular ha autorizado un incremento del 1,4% de la tarifa kilométrica para las empresas SALCAI y UTINSA, situándose la tarifa base en el 11,4186 y 11,4144 respectivamente.

SALCAI y UTINSA no están autorizadas para prestar el servicio de transporte escolar como tal, que es un servicio de transporte regular especial, y requieren autorizaciones específicas para los servicios de transporte regular temporal. Sin embargo, las autorizaciones a los vehículos son "tarjetas VD" que permiten también la prestación de servicios de transporte discrecional, si bien esta actividad no se lleva a cabo actualmente por estas empresas.

8.2.3. Las otras concesiones

Las otras cinco concesiones de transporte regular que existen en la isla de Gran Canaria son muy diferentes y, en todo caso, de menor dimensión, que las de SALCAI y UTINSA. Se trata de concesiones que siguen igual desde su origen, anterior a 1973, que se acogieron a la alternativa de sustitución de la disposición adicional segunda de la LOTT, finalizando su plazo el año 2.007. Las empresas que explotan estas concesiones son empresas más pequeñas que facturan entre 11 y 60 millones de pesetas año. Todas estas empresas realizan, además, algún otro tipo de transporte, principalmente escolar, y algo de discrecional, de carácter turístico.

A excepción de la concesión de TRANSPORTES LA PARDILLA, que tiene dos líneas, las demás son concesiones de una sola línea, con recorridos más cortos e ingresos por viajeros que no superan como media los 27 millones de pesetas anuales.

Por otro lado, únicamente la línea de la concesión de GUAGUAS GUMIDAFE, S.L. conecta poblaciones de distintos municipios (Gáldar y Guía) ya que las demás sólo unen distintos núcleos de población situados dentro de un mismo término municipal.

En general, puede decirse que existe una cierta indefinición en cuanto a la caracterización y configuración de todas estas concesiones y de las de SALCAI y UTINSA. Ello se debe, en parte, al cambio en la legislación nacional, aplicable en el presente caso, y a la ausencia de una regulación específica autonómica. Las concesiones de SALCAI y UTINSA, por ejemplo, por la variedad de itinerarios y líneas que engloban, podrían considerarse concesiones zonales de las reguladas en los artículos 78 y siguientes de la LOTT y 98 y siguientes del ROTT. Por otro lado, todas las concesiones pequeñas, excepto la de GUAGUAS GUMIDAFE, son concesiones de líneas

que transcurren por un único término municipal, por lo que tendrían más bien el carácter de urbanas.

8.3. Tamaño del sector del transporte regular en la Isla. Posición relativa de las empresas concesionarias.

En términos de ingresos por viajeros, el tamaño del sector del transporte regular de viajeros de carácter permanente y uso general en la isla de Gran Canaria representa alrededor de 5.104 millones de pesetas. Por otro lado, el número total de viajeros en el transporte regular de la Isla es de 30.612.261 y de 547.591.659 el de viajeros kilómetros.

En el cuadro 9 se expresa la posición relativa de las diferentes empresas concesionarias en relación al volumen total de ingresos y al número de viajeros.

Cuadro 9
POSICIÓN RELATIVA DE LAS EMPRESAS CONCESIONARIAS EN LA ISLA DE GRAN CANARIA. 1999. En porcentaje

	Ingresos por viajeros	Viajeros kilómetros
SALCAI	68,79%	71,06%
UTINSA	28,57%	27,61%
GUAGUAS MELENARA	1,18%	0,62%
TELBUS	0,35%	0,11%
LA PARDILLA	0,52%	0,24%
H. GUZMÁN SOSA	0,34%	0,18%
GUAGUAS GUMIDAFE	0,22%	0,14%
TOTAL (100%)	5.103.574.873	547.591.659

FUENTE: *Cabildo Insular de Gran Canaria y elaboración propia*

Puede verse que se trata de un sector altamente concentrado, donde las dos mayores empresas tienen cuotas cercanas al 70 y al 30 por ciento, en términos de ingresos por viajeros, situándose los competidores muy alejados de estos niveles. Asimismo, atendiendo al número de viajeros kilómetros, la posición relativa de las dos empresas que se concentran son similares a las anteriores, algo más elevada la de SALCAI y algo menor la de UTINSA. La cuota conjunta se sitúa en el 97,36% en términos de ingresos por viajeros y en el 98,67% en términos de viajeros kilómetros.

A partir de las anteriores cuotas se pueden calcular los índices de concentración del sector antes y después de la fusión.

Cuadro 10

ÍNDICES HERFINDAHL-HIRSCHMAN

	Antes de la operación		Después de la operación	
	Ingresos	Viajeros Km.	Ingresos	Viajeros Km.
IHH	5.550	5.812	9.481	9.780

FUENTE: *Elaboración propia*

Con la operación de concentración, el incremento de índice Herfindahl-Hirschman es de 3.931 puntos si atendemos a los ingresos y de 3.968 si tenemos en cuenta los viajeros. Se trata de un aumento muy considerable del índice por tratarse de un sector ya altamente concentrado.

Es necesario, no obstante, precisar dos cosas. En primer lugar, las cuotas se han calculado tomando en consideración todas las concesiones de la isla de Gran Canaria, incluidos aquellos servicios cuyas líneas circulan por un único término municipal de acuerdo con la información remitida por el Cabildo Insular, tales concesiones se consideran de transporte interurbano. Aunque las cuotas de esas concesiones son muy bajas, si las mismas no se tuvieran en cuenta, la cuota conjunta de las empresas que se fusionan se aproximaría aún más al 100% y el índice Herfindahl-Hirschman a las 10.000 unidades.

8.4. El sistema de subvenciones al transporte insular canario

El artículo 8 de la Ley 19/1994, de 6 de julio, de Modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias ha determinado que, *“Se reconoce al transporte público regular de viajeros el carácter de servicio público esencial. El transporte público regular de viajeros se configurará como un transporte integrado de carácter insular y accederá a la financiación prevista en los Presupuestos Generales del Estado para el transporte urbano de superficie”*.

Así, la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, y el Real Decreto-Ley 12/1995, de 28 de diciembre, de Medidas Urgentes en materia presupuestaria, económica y financiera, determinaron el establecimiento de un contrato-programa con cada una de las Islas con efectos desde el uno de enero de 1996.

De acuerdo con las normas mencionadas, para el período 96-99 ha existido un “Contrato-Programa-Isla” donde se han regulado las relaciones recíprocas entre la Administración General del Estado, la Comunidad Autónoma de Canarias, el Cabildo Insular de Gran Canaria y el Ayuntamiento de Las

Palmas en lo que se refiere al transporte regular de viajeros en el ámbito insular.

En el marco del anterior Contrato-Programa Isla, se han establecido contratos-programa con cada una de las empresas que prestan servicios de transporte regular en la Isla adjudicatarias de una concesión.

Sobre la base de estos Contratos-Programa, las empresas que realizan el transporte regular de viajeros en la Isla, que son todas las empresas concesionarias, reciben dos tipos de subvenciones, subvenciones al déficit de explotación y subvenciones a las inversiones.

Además, fuera del marco de los anteriores Contratos-Programa el Cabildo de Gran Canaria puede otorgar otro tipo de subvenciones del régimen general, (para fomento a la creación de nuevas empresas en el sector del transporte terrestre, para la mejora, adecuación y seguridad del servicio de transporte en la Isla, para fomento de la cooperación empresarial en el sector, etc.).

Hay que destacar, que tal y como se han puesto en práctica hasta la fecha, los llamados contratos-programa prácticamente sólo han servido para financiar los déficits de explotación de las empresas no habiendo producido efectos en la mejora de la eficiencia de las mismas.

Por tanto, nos encontramos ante dos empresas, SALCAI y UTINSA, que son muy ineficientes, con unos costes excesivos, y que sobreviven gracias a las subvenciones de la Administración. Si se rescatasen las concesiones, otras empresas podrían prestar un mejor servicio a los usuarios sin la necesidad de dichas subvenciones, simplemente gestionando mejor las empresas y, por ello, incurriendo en menores costes.

9. BARRERAS DE ENTRADA

A continuación se hace referencia a las barreras de entrada que afectan al transporte regular de viajeros que se explota mediante concesión administrativa y que este Tribunal ya estudió ampliamente en el informe sobre el Expediente C45/99 ALIANZA BUS/ENATCAR. No obstante, el mercado que se analiza en este informe presenta peculiaridades propias que hay que tener en cuenta. Además, sin ignorar que próximamente la Comunidad Autónoma Canaria dispondrá de una regulación general completa sobre el transporte autonómico que actualmente está en elaboración, la normativa considerada es la que actualmente resulta de aplicación en la Isla.

9.1. El sistema concesional

El ordenamiento en vigor determina que el transporte público regular permanente de viajeros de uso general será prestado por una empresa de transporte a la que se le haya atribuido la correspondiente concesión administrativa. La concesión se entenderá otorgada en régimen de exclusividad y, por lo tanto, durante la duración de la misma ninguna otra empresa podrá competir con la concesionaria. El acceso al mercado queda, así, cerrado durante el período concesional. Ahora bien, el proceso por el cual se determina la empresa adjudicataria se desarrollará en libre competencia, siendo el único requisito exigido para presentarse al concurso el de ser empresa autorizada, requisito a su vez que la Administración concede de forma reglada a toda empresa que acredite las necesarias condiciones de capacitación profesional, honorabilidad y capacidad económica.

La realidad es que el acceso al mercado de las líneas regulares permanentes de uso general en la isla de Gran Canaria está en este momento cerrado por la vía de los concursos ya que hasta el año 2007 no se van a producir extinciones de las concesiones sobre líneas actualmente en explotación y tampoco es previsible que se planteen nuevas líneas, teniendo en cuenta las tendencias del sector.

9.2. La duración de las concesiones

Los largos plazos de las concesiones estatales constituyen una de las barreras de entrada más infranqueables de acceso a la actividad del transporte regular de viajeros.

Una vez otorgada la concesión ésta será explotada en régimen de exclusividad y obviamente cuanto mayor sea el período de duración de la misma, mayor tiempo estará establecida la barrera de acceso. Si bien la exclusividad puede ser el mecanismo idóneo para la prestación de servicios que pudieran resultar deficitarios en libre competencia, o si hubiera que construir infraestructuras necesarias para el desarrollo de la actividad con inversiones de difícil recuperación, no puede pensarse que esta exclusividad en la prestación de servicios públicos de titularidad estatal sea siempre necesaria y mucho menos que lo sea por períodos de tiempo tan amplios.

La exclusividad otorga la explotación del monopolio en la línea concedida y, en consecuencia, el disfrute de un poder de mercado sólo limitado por las condiciones de la concesión, entre las que el plazo de duración resulta de la mayor importancia. Por ello, ha de sopesarse detenida y rigurosamente el período de duración de la concesión para encontrar el equilibrio entre el

incentivo que precisa la iniciativa privada para el desempeño de la actividad y el exceso de obtención de rentas monopolísticas.

De acuerdo con este razonamiento, con la finalidad de introducir una mayor competencia en el sector, en la normativa nacional el plazo máximo de las concesiones ha sido recientemente reducido a 15 años tras la modificación introducida por el Real Decreto-Ley 4/2000, de 23 de junio, de Medidas Urgentes de Liberalización del Sector Inmobiliario y Transportes, en el artículo 73.2 de la LOTT.

9.3. La captura del regulador

La teoría de la captura del regulador, en líneas generales, establece que ya sea por problemas de diseño, de organización o de otra índole, la Administración que debe regular un determinado sector termina siendo “capturada” por el mismo, de forma que la propia regulación acaba promoviendo beneficios para la industria regulada superiores a los que se derivan para el bienestar general.

Ello es debido a que el regulador mantiene un contacto permanente con los empresarios cuya actuación supervisa, mientras que puede tender a ignorar otras fuentes de información como las de los potenciales competidores o la de los propios consumidores, ya que éstos no suelen estar suficientemente organizados. Se podría llegar así a crear un clima de protección paternalista frente a los problemas que, día a día, transmite el sector regulado y a modificar continuamente la regulación en favor de las empresas concesionarias, protegiéndolas de la competencia de las que quieren acceder a la misma actividad.

Si tal captura existe, constituye una barrera de entrada ya que protege a las empresas ya implantadas frente a los potenciales entrantes. Además, esta barrera de entrada sería naturalmente tanto más elevada cuanto más concentrado estuviera el sector puesto que la influencia de las empresas sobre el regulador crece con su tamaño. Ello es particularmente importante en este caso debido al alto grado de concentración existente en el mercado y al papel protagonista en la operación de concentración que han asumido las Administraciones competentes del transporte insular.

Uno de los elementos que, en general, puede interpretarse como indicio de la captura del regulador es el amplio plazo de las concesiones, que normalmente están más cerca del máximo establecido por la Ley. Por ello es importante acotar, en lo posible, el plazo máximo de las concesiones en la norma legal.

9.4. Asimetría de la información

El problema de la información asimétrica y su afectación al funcionamiento del mercado ha sido ampliamente estudiado como barrera de entrada en un mercado. La información no es gratuita y el acceso a ella es tanto más difícil cuanto menor es la competencia en el mercado. La información sobre la demanda está en poder de quien suministra el bien o servicio y cuanto menor sea el número de oferentes más dificultades existirán sobre el acceso a la información.

En el caso extremo de los monopolios sólo éstos disponen de una información precisa sobre las características de los clientes, ya que éstos, por definición, son clientes en exclusiva.

El mercado afectado por esta operación de concentración consiste en un conjunto de concesiones que se explotan en régimen de exclusividad y, en consecuencia, la información obtenida mediante la explotación (ocupación diaria, ocupación media, ocupación semanal, ocupación mensual, por expediciones, por tráficos, estacionalidades), está exclusivamente en manos del titular de la concesión.

Aunque es cierto que el concesionario tiene obligación de declarar una serie de datos, el carácter agregado de esta información no confiere al que la recibe un conocimiento equivalente al que posee el concesionario. Además, se trata de declaraciones que realizan las empresas y que por lo tanto han de ser sometidas al control e inspección de los servicios del regulador para contrastar su veracidad.

9.5. Los mecanismos legales de modificación de concesiones

La LOTT faculta a la Administración para que, de oficio o a instancia de parte, pueda realizar modificaciones en las concesiones en explotación, consistentes en ampliaciones o hijuelas, o pueda unificar servicios que hayan sido objeto de concesiones independientes, considerándose los servicios unificados, en todo caso, prestados al amparo de una nueva concesión.

En relación con las unificaciones puede señalarse que el efecto negativo para la competencia se deriva tanto de la posible ampliación de los plazos, como de la concentración en el caso en que las concesiones que se unifican pertenezcan a empresas diferentes. Asimismo, se permite también establecer modificaciones en las concesiones como, por ejemplo, el que se incluyan nuevos tráficos no previstos en el título concesional, ampliando así el ámbito

de la exclusividad sin concurso previo. Por último, se concede trato preferencial al antiguo concesionario al terminar su plazo concesional y resolver el concurso de la línea que hasta ese momento ha venido explotando.

En definitiva, si el acceso de nuevos operadores sólo es posible en el momento del concurso, si en éste se concede una preferencia sustancial al concesionario anterior y si, en el largo periodo entre concursos, las empresas ya implantadas tienen posibilidades legales, que materializan con frecuencia, de ampliar dicho periodo y de extender las líneas concedidas sin necesidad de concursar, resulta evidente que la propia legislación que lo permite se constituye en una barrera de entrada adicional.

9.6. La insularidad

Podría argumentarse que el carácter insular del mercado geográfico se configura como una barrera adicional a las anteriores debido, básicamente, a que los límites geográficos lo son también a posibles expansiones de la actividad.

10. EFECTOS DE LA OPERACIÓN

La operación de concentración implica un cambio sustancial en la estructura del sector ya que se crea una única empresa de dimensiones considerables que se encuentra a gran distancia del resto de los competidores de la isla de Gran Canaria. La empresa resultante controlará las más de 140 líneas que incluyen las dos principales concesiones de la Isla que, en conjunto, abarcan prácticamente todo el territorio insular y que cuentan con una cuota en viajeros kilómetros del 98%.

La fusión de las dos principales empresas del sector del transporte regular de viajeros de carácter permanente y de uso general, en la isla de Gran Canaria constituye un cambio estructural en el sector que tendrá importantes consecuencias, desde una perspectiva dinámica, en el proceso concursal futuro de la Isla.

En efecto, la prestación del servicio de transporte interurbano en régimen de práctica exclusividad por una única empresa en el momento actual empeorará las condiciones de competencia en los concursos futuros por dos motivos fundamentalmente, porque se elimina un competidor importante y porque aumenta considerablemente la posibilidad de modificar las concesiones. Este

último elemento es determinante ya que podrá llegar a suponer el cierre del mercado por el lado de la oferta, como se argumenta a continuación.

10.1. Eliminación de un competidor importante

SALCAI es actualmente la primera empresa concesionaria de la isla de Gran Canaria seguida de UTINSA a mucha distancia del resto de las concesionarias de la Isla. Por ello, a la hora de futuros concursos, la ausencia de este competidor supondrá una menor presión competitiva dentro del proceso concursal. Si bien es difícil saber qué tipo de empresas se presentarían a futuros concursos, ninguna tendrá el conocimiento del sector de las empresas que se fusionan.

10.2. Mayor posibilidad de modificación de concesiones

Los mecanismos descritos en el apartado 9 de este informe, pueden suponer un deterioro de las condiciones de competencia por el hecho de hacerse al margen de los procesos de concurso, pero además pueden verse agravados con la operación de concentración.

Al quedar las dos concesiones más importantes de la Isla en manos de la misma empresa aumenta la posibilidad de su unificación, con el deterioro de la competencia antes mencionado. El mercado se reduce y los potenciales entrantes ven así mermadas sus oportunidades de acceso. Además, las unificaciones podrían suponer un aumento del plazo concesional de la concesión que venciera antes lo que implica otorgar derechos de exclusiva por un plazo superior al que se otorgó mediante el correspondiente concurso. Este efecto será mayor cuanto mayor sea, por su parte, la captura del regulador, que puede crecer con el tamaño de la empresa.

Estos efectos se agravarían si la legislación específica canaria que finalmente se apruebe, ahora en fase de Anteproyecto, fuese más restrictiva de la competencia que la LOTT, fundamentalmente en relación con los plazos de duración de las concesiones y sus posibles prórrogas. Ello tendría como consecuencia, en definitiva, el cierre del mercado por el lado de la oferta con los efectos perjudiciales que ello acarrea sobre los consumidores.

11. ELEMENTOS QUE PODRÍAN CONTRARRESTAR LOS EFECTOS NEGATIVOS DE LA OPERACIÓN DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA COMPETENCIA

Los Notificantes estiman que la fusión supondrá la mejora del transporte en la Isla debido fundamentalmente a tres factores. En primer lugar, porque favorecerá la integración del transporte interurbano y del transporte urbano; porque mejorará la calidad del servicio y porque supondrá una situación más favorable para el personal de la empresa por el carácter laboral de la nueva sociedad anónima. Por otro lado, alegan que el carácter de sociedad anónima laboral de la nueva entidad mejorará igualmente el sistema de gestión y atención a los usuarios. Asimismo, los Notificantes consideran que la fusión fomentará el progreso técnico-económico, especialmente en la formación técnica y económica del personal y, en relación con la competitividad internacional, los Notificantes han manifestado que *"el modelo elegido puede tener repercusiones en el mercado africano, poco desarrollado en los aspectos de calidad, seguridad y confort. A medida que el nivel de renta crezca en África puede haber importantes oportunidades de negocios en consultoría, tecnología y explotación de líneas de transporte"*.

El Tribunal no comparte ninguna de estas consideraciones puesto que estima que las empresas no están bien gestionadas y que el carácter de sociedad anónima laboral no favorece necesariamente la mejora en la gestión y en la atención al usuario y estima, en particular, que aunque la operación de concentración facilita la integración del transporte en la Isla no es imprescindible para alcanzar este objetivo que podría lograrse simplemente a través de la colaboración estrecha entre las empresas implicadas, con las tutelas de la Administración competente, como de hecho ocurre en algunos casos.

12. CONCLUSIONES

A la vista de la situación descrita en los apartados anteriores, el Tribunal ha llegado a las siguientes conclusiones:

PRIMERA Las dos empresas operan en el sector del transporte de viajeros por carretera en la isla de Gran Canaria. El mercado relevante es el de las concesiones de transporte regular de viajeros de carácter permanente y de uso general en la isla de Gran Canaria. La operación de concentración notificada cumple los requisitos previstos, por cuota de mercado, en la LDC para ser sometida al procedimiento de control de las operaciones de concentración.

SEGUNDA: Con la operación de concentración se unirían las dos primeras empresas de transporte interurbano de la isla de Gran Canaria que explotan las dos concesiones de transporte regular más importantes de la misma en términos de número de líneas, ingresos y viajeros-kilómetros, y que suponen, en conjunto, la realización de la práctica totalidad del servicio de transporte regular interurbano en la Isla.

TERCERA La creación de una única empresa insular que prestará casi todo el servicio de transporte interurbano en la isla de Gran Canaria afectará al proceso concursal futuro de forma determinante, con una probabilidad muy elevada de empeorar las condiciones de competencia del mismo. En particular, podrían aumentar las posibilidades de constreñir el mercado por el lado de la oferta si se unifican las concesiones y se amplían sus plazos de duración, reduciendo y posponiendo la celebración de los concursos e impidiendo, en definitiva, el funcionamiento de los mecanismos del mercado. Asimismo, puesto que la captura del regulador no es independiente del tamaño de las empresas, la presente operación previsiblemente otorgará a la empresa resultante una mayor influencia sobre el organismo regulador. Estos riesgos serán mayores cuanto más permisivo sea en el futuro el marco legislativo aplicable para unificar concesiones y prorrogar las mismas y cuanto mayor sea la implicación de la Administración ejecutiva en relación con las empresas, más allá del interés por la correcta prestación del servicio al menor coste posible.

CUARTA: El Tribunal considera que, desde la perspectiva de la competencia y en favor de los consumidores, es mucho más beneficioso, en principio, que haya un número mayor de concesiones y que las mismas salgan a concurso con mayor frecuencia. Por ello, los aspectos normativos relacionados con las unificaciones y con las ampliaciones de los plazos iniciales de las concesiones son elementos determinantes de la introducción de competencia en el sector. La reducción del número de concesiones y la dilación de sus concursos reduce, e incluso cierra, el mercado. Ello es aún más relevante en contextos más favorables al fenómeno de la captura del regulador. La reducción de los plazos máximos de las concesiones estatales que se ha producido recientemente es una medida pro-competencia. Es en este sentido es en el que debería elaborarse la legislación autonómica sobre la materia.

QUINTA: El sistema de subvenciones existentes creado, en principio, con el objetivo de financiar un servicio que por sus peculiaridades,

principalmente las derivadas de la insularidad, resultaría poco rentable, podría estar ayudando a mantener empresas ineficientes. Si en vez de subvencionar a estas empresas, las concesiones se rescatasen y salieran a concurso, se lograría ofrecer un mejor servicio a los consumidores con menores tarifas y sin costes, o con costes menores, para las Administraciones Públicas. Ello es aún más importante al considerar la posibilidad de que estas empresas concesionarias puedan participar en otras actividades, por ejemplo el transporte discrecional, que sí son rentables.

SEXTA: Sobre la base de lo anterior, analizado en su conjunto, el Tribunal considera que, en el marco actual, procede recomendar al Gobierno declarar improcedente la operación de concentración notificada.

DICTAMEN:

El Pleno del Tribunal, teniendo en cuenta los efectos sobre la competencia que podría causar la operación objeto de este informe y que no existen elementos compensatorios de las restricciones que se aprecian, considera que resulta adecuado declarar improcedente la operación notificada.

Madrid, 25 julio de 2000

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL VOCAL SR. HERNANDEZ DELGADO EN EL EXPTE. C 56/00, SALCAI/UTINSA

Quiero expresar mi discrepancia con la mayoría del Tribunal, pues considero, por las razones que a continuación expongo, que no procede oponerse a la operación de concentración notificada.

En los análisis de las operaciones de concentración el tema más difícil y de mayor controversia suele ser el de la delimitación del mercado de referencia (tanto de producto o servicio, como geográfico), puesto que el utilizar unos criterios más o menos estrictos lleva a incluir en el mismo un número menor o mayor -respectivamente- de productos/servicios, así como zonas geográficas menos o más extensas, con sus consiguientes efectos sobre las cuotas de

mercado o capacidad de comportamiento independiente de las empresas implicadas en la operación y, asimismo, sobre las posibles restricciones de la competencia que se pueden producir con la concentración. Sin embargo, en este caso comparto plenamente el mercado de referencia delimitado en el informe del Tribunal ("*mercado de las concesiones de transporte de viajeros por carretera de carácter regular, permanente y de uso general en la isla de Gran Canaria*"), centrándose mi discrepancia de la mayoría en el análisis de dicho mercado, que tiene, sin duda, características muy peculiares.

Hay que partir del hecho que cada una de las empresas implicadas en la operación tiene una concesión administrativa en exclusiva (por tanto, un monopolio temporal) en el transporte de viajeros por carretera de carácter regular de una zona de la isla: SALCAI tiene, desde 1974 y hasta 2013, una concesión que comprende las rutas entre Las Palmas y la zona sur de la isla; por su parte UTINSA dispone, desde 1974 y hasta 2008, de una concesión que cubre el tráfico entre Las Palmas y las zonas centro y sur de la isla.

Desde la óptica del transporte de viajeros por carretera de carácter regular y hasta que finalice el plazo de las actuales concesiones, la concentración de dos empresas que no compiten entre sí -pues operan en territorios diferentes- no puede afectar negativamente a la competencia, máxime al tratarse de concesiones que se encuentran supervisadas, tanto en lo referente a tarifas, como a frecuencia, itinerario, etc. por la Administración pública competente (en este caso, el Cabildo insular de Gran Canaria).

Por otra parte, cuando caduquen las actuales concesiones, se abrirá nuevamente el mercado, debiéndose convocar nuevos concursos para otorgar las concesiones administrativas correspondientes por un nuevo período. De acuerdo con la legislación vigente, y la que presumiblemente esté en vigor en dicho momento -es de esperar que en los años 2008 y 2013-, el proceso de adjudicación se realizará en base a los principios de publicidad, transparencia y libre concurrencia legalmente exigible en este tipo de licitaciones, por lo que al correspondiente concurso administrativo previsiblemente se presentará una pluralidad de empresas de transporte -tanto nacionales como, incluso, de otros países- que competirán por su adjudicación.

Ante esta situación, aunque comparto la preocupación de la mayoría del Tribunal por la importancia que en este caso puede tener el efecto llamado "*captura del regulador*", es decir, la gran influencia que la empresa resultado de la fusión puede llegar a tener sobre la Administración competente en materia de transporte por carretera en la isla de Gran Canaria (es decir, el Cabildo Insular), que se puede traducir en el establecimiento de un clima de protección "paternalista" de dicha empresa, con "descuido" de los intereses generales y, particularmente, de los usuarios de dicho medio de transporte,

hay que suponer que la Administración adjudicará la concesión a la empresa que presente una mejor oferta, de acuerdo con las valoraciones establecidas en el correspondiente pliego de condiciones jurídicas, técnicas y económicas por el que se regirá el concurso, pues lo contrario significaría implícitamente, que se está presuponiendo que se va a cometer una ilegalidad al adjudicar el concurso.

En cualquier caso, y aunque lo que aquí se analizan son los efectos sobre la competencia de una operación de concentración empresarial y no las actuaciones pasadas, presentes o futuras de las Administraciones públicas, no quiero dejar de mostrar mi preocupación por la posibilidad de que las actuales concesiones sean unificadas y prorrogadas por el Cabildo insular - pues supondría retrasar la entrada de competencia en el mercado, con lo que ello significa de continuar con el despilfarro de dinero público que supone seguir subvencionando unas empresas claramente ineficientes y que no prestan un adecuado servicio a los usuarios-, así como por excesiva duración del plazo de las concesiones de transporte de viajeros por carretera que contempla el actualmente anteproyecto de Ley de los Transportes de Canarias, del que ha tenido conocimiento este Tribunal. En el mismo se establece (art. 42) la posibilidad de que los contratos se adjudiquen por un plazo que puede llegar a los 25 años y pudiendo prorrogarse sucesivamente hasta los 75 años, lo que suponen plazos desmesuradamente largos que van en contra de la necesaria liberalización del sector que se está produciendo a nivel internacional.

Así, si llegase a aprobarse esta norma con su actual redacción supondría la práctica desaparición de la poca competencia existente en este mercado. Como se ha señalado, la competencia, con sus beneficiosos efectos para la eficiencia y la calidad del servicio, sólo se produce en el momento en que se convocan los concursos, por lo que el período concesional ha de ser -de acuerdo con las características de las concesiones- lo más reducido posible, con lo que la competencia se producirá con una mayor frecuencia. En esta dirección se están produciendo los cambios en la normativa reguladora de este sector, tanto a nivel nacional, como en la Unión Europea y en muchos países miembros (por ejemplo, en Holanda se ha modificado recientemente la legislación para introducir mayor competencia en este mercado otorgándose las concesiones por un período de 5 años, con una posible prórroga por otros 5 en ciertas condiciones).

En resumen y por lo que se refiere en concreto a la presente operación de concentración, estimo que mientras dure el actual período concesional, la misma no afecta a las condiciones de competencia en el mercado y cuando caduquen las concesiones, la posibilidad de que en el futuro concurso -que debería hacerse lo antes posible- participe cualquier operador del sector de

transporte de viajeros por carretera, tanto nacional como incluso de otros países, hace impensable que la empresa resultante de la concentración pueda obtener la adjudicación de la concesión administrativa en los concursos públicos de la isla de Gran Canaria sin ofertar unas condiciones competitivas.