

RESOLUCION
Expte. S/0150/09 INTOPLANE

Consejo

D. Luis Berenguer Fuster, Presidente
D^a. Pilar Sánchez Núñez, Vicepresidenta
D. Julio Costas Comesaña, Consejero
D^a. María Jesús González López, Consejera
D^a. Inmaculada Gutiérrez Carrizo, Consejera

En Madrid, a 3 de febrero de 2011

El Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia, con la composición expresada y siendo Ponente la Consejera D^a. Inmaculada Gutiérrez Carrizo, ha dictado la siguiente Resolución en el expediente S/0150/09 INTOPLANE, iniciado por sendas denuncias de la AGRUPACIÓN DE ESCUELAS DE FORMACIÓN AERONÁUTICA (AEFA) y de FLIGHT TRAINING EUROPE (FTE) contra CLH Aviación S.A., CEPSA Aviación S.A. y Servicios Logísticos de Combustibles de Aviación S.A. por supuestas conductas restrictivas de la competencia en los servicios de puesta a bordo de puesta a bordo de gasolina de aviación AVGAS.

ANTECEDENTES DE HECHO

1. Con fecha 5 de mayo de 2009 tuvo entrada en la CNC denuncia por parte de AGRUPACIÓN DE ESCUELAS DE FORMACIÓN AERONÁUTICA (AEFA) contra REPSOL y CLH AVIACIÓN por presuntas infracciones de la LDC consistentes en, por una parte, un supuesto acuerdo entre ambas empresas para fijar un incremento en 2009 de la tarifa fija por operación de suministro de combustible superior al 70%, y por otra parte, un abuso de posición de dominio por parte de REPSOL y CLH en determinados aeropuertos españoles en los que actúan prácticamente en régimen de monopolio en relación al suministro de gasolina de aviación, quedando registrada la denuncia con el número S/0150/09.
2. Con fecha 15 de julio de 2009 tuvo entrada en la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía denuncia por parte de FLIGHT TRAINING EUROPE (FTE) contra CLH AVIACIÓN por presunta infracción de la LDC consistente en un aumento sorpresivo, abusivo y carente de justificación de las tarifas oficiales de la denunciada desde el año 2008 en los servicios de puesta a bordo de combustibles de aviación, quedando registrada la denuncia con el número 22-AND-08/48/09. En virtud de los artículos 1 y 2 de la Ley 1/2002, con fecha 31 de julio de 2009 la CNC solicitó la remisión del expediente, que se produjo el 7 de septiembre de 2009, quedando el mismo registrado con el número S/0187/09.
3. El 15 de septiembre de 2009 la CNC solicitó a la Autoridad Canaria la devolución del expediente CAN 03-85/08, que fue aceptada el 30 de septiembre de 2009. Este expediente se había iniciado también a raíz de una denuncia de AEFA de la que la

CNC dio traslado en un primer momento, antes de conocer el resto de denuncias, al Servicio Canario de Defensa de la Competencia.

4. Con fecha 2 de marzo de 2010 se procedió a la acumulación de los expedientes CAN 03-85/08 y S/0187/09 (22-AND-08/48/09) a la información reservada S/0150/09 por existir conexión directa en relación con los hechos analizados en estas actuaciones, consistentes en un posible acuerdo o abuso de posición de dominio en relación con las tarifas fijas por operación aplicadas en los servicios de rampa de asistencia de combustible y lubricante, en concreto en el mercado de suministro intoplane de gasolina de aviación AVGAS.
5. La Dirección de Investigación realiza la siguiente descripción de las partes. En cuanto a las denunciadas:
 - Agrupación de Escuelas de Formación Aeronáutica (AEFA) es una asociación cuyo objeto es, entre otros, la representación y defensa de las entidades dedicadas a la enseñanza aeronáutica profesional.
 - Flight Training Europe, S.L. (FTE) es una sociedad cuya actividad principal es la formación de pilotos, con domicilio social en la Base Aérea La Parra, Jerez de la Frontera (Cádiz). FTE no es miembro de AEFA.

En cuanto a las empresas cuyo comportamiento se analiza:

- CLH Aviación S.A. es filial de Compañía Logística de Hidrocarburos CLH S.A. y su objeto social es la realización de servicios logísticos de almacenamiento, distribución y puesta a bordo en aeropuertos de toda clase de combustibles y lubricantes de aviación.
 - CEPSA Aviación S.A., que es una sociedad filial de CEPSA al 100%, tiene como objeto social, entre otras, las actividades de recepción, almacenaje y suministro de combustibles, lubricantes y otros productos de uso en aviación, en los aeropuertos de Tenerife Norte (“Los Rodeos”), La Palma y Melilla.
 - Aunque el denunciado es REPSOL YPF, el operador intoplane del grupo que suministra AVGAS es Servicios Logísticos de Combustibles de Aviación S.A. (SLCA). Esta es una sociedad participada al 50% por Repsol YPF y British Petroleum (BP), resultado de la operación de concentración aprobada por la CNC con fecha 15 de abril de 2008 (Expediente C/022/07). SLCA sucede a REPSOL SERVICIOS PETROLÍFEROS (RPSF, 100% propiedad de REPSOL YPF), Fuelplane (100% propiedad de BP) y la anterior SERVICIOS LOGÍSTICOS DE COMBUSTIBLES DE AVIACIÓN, S.L.U (100% propiedad de TC, a su vez participada al 50% por REPSOL y BP, que operaba en los aeropuertos de Ibiza y Menorca) en la titularidad de las concesiones administrativas relativas a la prestación de servicios de puesta a bordo de carburantes de las que aquellas empresas eran adjudicatarias.
6. De acuerdo con las denuncias, se estarían produciendo incrementos abusivos de la tarifa fija por operación de puesta a bordo de gasolina de aviación AVGAS en diversos aeropuertos donde actúan los operadores denunciados. En particular:

AEFA denuncia a CEPSA, “*que tiene otorgada la concesión exclusiva para el suministro en el aeropuerto de Tenerife Norte (TFN)*” por aplicar “*una cantidad fija por operación que en ocasiones supera el 900 por 100 con relación al mismo servicio prestado por dicha compañía en otros aeropuertos en que existen otras suministradoras alternativas*”.

AEFA denuncia a REPSOL YPF, S.A. y CLH Aviación S.A. por “*la exagerada subida*” de la tarifa fija por suministro operada en distintos aeropuertos, que “*carece totalmente de justificación y no se ajusta a ningún parámetro de actualización de costes*” en un contexto en el que “*las escuelas de formación aeronáutica se ven obligadas a tener que soportar imperativamente esta injustificada y abusiva subida sin tener otra alternativa*”. Asimismo denuncia la posible existencia de “*un acuerdo entre dichas concesionarias para realizar conjuntamente esta subida de precios*”. Finalmente “*se pone de manifiesto la posible responsabilidad que pudiera tener AENA, ya que es quien concede la prestación de los servicios de suministro de combustible en los aeropuertos y como tal debe de (sic) controlar a las entidades concesionarias para que no produzcan irregularidades en los cobros a los usuarios*”.

FTE denuncia a CLH Aviación por incrementos abusivos del fijo por operación en el aeropuerto de Jerez (XRY) a partir de 2004, y considera “*especialmente abusivo el incremento del 243,29% del precio desde el año 2008*”. Afirman asimismo haber recibido “*indicaciones de que dicho coste podría incrementarse en lo sucesivo de modo injustificado hasta alcanzar los 20 € por operación de puesta a bordo*”.

7. Las prácticas denunciadas se refieren a los servicios de puesta a bordo de gasolina de aviación AVGAS. La Dirección de Investigación ha realizado diversos requerimientos de información con el fin de conocer las características de estos servicios y su funcionamiento, cuyos rasgos fundamentales a continuación se resumen.

Normalmente, las compañías aéreas y los propietarios de aeronaves en general compran el combustible “puesto a bordo” (intoplane). De ahí que las empresas comercializadoras de combustible tengan que contratar en cada aeropuerto con la empresa concesionaria del servicio de puesta a bordo para que ésta “entregue” la mercancía, es decir, la coloque en la nave. El operador petrolífero repercute el coste de este servicio a sus clientes, los dueños de las aeronaves. Estos servicios comprenden la organización y ejecución del llenado y vaciado del combustible, incluidos el almacenamiento y el control de la calidad y cantidad de las entregas.

Este servicio de puesta a bordo de combustibles entra en el ámbito de los “servicios de rampa”. Se denomina así a los servicios que se prestan esencialmente en la rampa del aeropuerto, como son la asistencia de equipajes, la asistencia a las operaciones en pista, la asistencia de carga y correo y, por último, la asistencia de combustible y lubricante. El Real Decreto 1161/1999, de 2 de julio, regula la prestación de los servicios aeroportuarios de asistencia en tierra, incluidos los servicios de rampa. Estos servicios de rampa se denominan también servicios restringidos, debido a que su prestación puede quedar reservada a un número reducido de agentes de asistencia y de usuarios, según lo establecido en la Directiva 96/67/CE del Consejo, relativa al

acceso al mercado de asistencia en tierra en los aeropuertos de la Comunidad. Conforme al artículo 4 del RD 1161/1999, en cada aeropuerto se autorizará a uno o dos operadores de servicios intoplane. Se puede operar en los servicios de puesta a bordo (intoplane) sin necesidad de adquirir la titularidad o el derecho a gestionar las infraestructuras necesarias para su prestación (infraestructuras de gestión centralizada de combustibles o IGCC).

La prestación de servicios de asistencia en tierra requiere la previa obtención por el agente de una autorización de la Dirección General de Aviación Civil para cada uno de los aeropuertos de interés general. Esta autorización se otorga por un periodo máximo de 7 años, estando su validez supeditada al mantenimiento de las condiciones que motivaron su obtención, y es requisito necesario para ser seleccionado para la prestación de servicios de rampa (artículo 9 del RD 1161/1999). La selección de operadores la realiza AENA en los supuestos previstos en el artículo 14 del RD 1161/1999 mediante la convocatoria de un concurso que es publicado en el DOCE, abierto a todos los agentes interesados. La concesión tendrá una duración de 7 años. AENA convoca los procesos de selección aeropuerto a aeropuerto, y los licitadores no son los mismos en todos los casos.

En los aeropuertos con más de 1 millón de pasajeros anuales o 25.000 toneladas de carga transportada por avión, las licitaciones relativas al servicio de puesta a bordo son diferentes de las que se organizan respecto a la gestión de las infraestructuras de almacenamiento o redes IGCC. En el caso de aeropuertos que no lleguen a este umbral, se licitan de modo conjunto, ya que la separación de ambas actividades no resulta económicamente viable.

En el mercado se producen, pues, dos tipos de competencia:

- La competencia “por el mercado”, que tiene un ámbito nacional, en la medida en que AENA establece pliegos de condiciones muy parecidos para todos los aeropuertos y los principales operadores definen su estrategia a escala nacional a la hora de licitar.
- La competencia “en el mercado”, que se produce durante el tiempo de duración de la concesión entre las empresas adjudicatarias. En este caso el ámbito es local, circunscrito exclusivamente a cada aeropuerto.

El servicio de puesta a bordo de combustible puede prestarse de dos formas:

- El combustible se transporta desde los depósitos de almacenamiento mediante redes subterráneas de hidrantes hasta las zonas de estacionamiento de las aeronaves. La red de hidrantes es un sistema de tuberías dotado de los necesarios equipos de bombeo que permiten el suministro del carburante en cada punto de estacionamiento mediante vehículos *dispenser* dotados de equipos de medición, filtración y control de presión.
- El combustible se suministra a la aeronave a través de unidades repostadoras (camiones cisterna) y equipos fijos de repostaje. El avituallamiento exige la adopción de las necesarias medidas de seguridad establecidas por la normativa internacional así como la utilización de los medios adecuados en función de la tipología de la aeronave.

Con el fin de conseguir una realización segura y eficiente de las operaciones en tierra, AENA ha elaborado la normativa de seguridad en plataforma (DGAC 632001). En octubre de 2006 AENA introdujo una enmienda según la cual se requiere a las compañías concesionarias de servicios de puesta a bordo de combustible que, a partir del 1 de septiembre de 2006, todos los vehículos que circulen por el interior del recinto aeroportuario transportando mercancías peligrosas, entre los que se encuentran los vehículos de transporte de combustible, posean el certificado ADR.

En este mercado se produce una notable integración vertical, de tal modo que las empresas que prestan el servicio into-plane están en muchos casos participadas por CLH, que es el principal gestor de IGCC en España o por empresas presentes en la distribución y comercialización de hidrocarburos. Los agentes intoplane que operan actualmente en los aeropuertos españoles son nueve: CLH Aviación, SERVICIOS LOGÍSTICOS DE COMBUSTIBLES DE AVIACIÓN (SLCA S.A.), CEPSA AVIACIÓN (CA), CEPSA MOBIL DISA (CMD), TERMINALES CANARIOS (TC), SPANISH INTOPLANE SERVICES (SIS), SHELL ESPAÑA (SHELL), BERCIANA DE PETRÓLEOS (BERCIANA) y MIERENSE DE TRANSPORTES (MITRASA).

Dentro del ámbito de suministro intoplane de combustibles de aviación deben distinguirse como mercados separados, por un lado, las gasolinas de aviación (AVGAS 100LL), utilizadas en motores de pistones para aeronaves (normalmente tipo avionetas) y, por otro, los turbocarburos (jet fuel), utilizados en aviones con turborreactor y comúnmente denominados JET A1 en el caso de la aviación civil. La Dirección de Investigación manifiesta que *“A efectos del presente expediente, se analizará únicamente el mercado de AVGAS, al que se refieren las conductas denunciadas”*.

La gasolina de aviación AVGAS es en la actualidad el único combustible que contiene plomo tetraetilo. Por esta razón su consumo a nivel mundial es muy reducido y son muy pocas las refinerías que fabrican este producto. En España no se fabrica, por lo que debe importarse de refinerías extranjeras situadas en Francia, Italia y EEUU. Se recibe por vía marítima en el Puerto de Tarragona y se almacena en las instalaciones que posee en el mismo la sociedad Terminales Químicos S.A (TERQUIMSA), empresa de servicios dedicada a la recepción, almacenamiento y posterior expedición de productos líquidos a granel, participada al 50% por CLH y la compañía holandesa VOPAK. Esta instalación es el único punto de almacenamiento y distribución de gasolina de aviación para su envío a los aeropuertos españoles: el transporte a los aeropuertos peninsulares se realiza mediante camiones cisterna dedicados en exclusiva a este producto; para su traslado a los aeropuertos de Baleares, la gasolina se carga en un contenedor y se traslada al aeropuerto de Barcelona, desde donde se embarca hacia alguno de los puertos de las islas (Mahón, Ibiza o Palma). A los aeropuertos canarios también llega por vía marítima procedente de TERQUIMSA. En España son cuatro las compañías petrolíferas que comercializan AVGAS: Repsol, CEPSA, BP y Shell.

El transporte y el almacenamiento de AVGAS exigen unos controles de calidad muy rigurosos y unos medios (depósitos, camiones cisterna) dedicados

exclusivamente a este combustible. La puesta a bordo de AVGAS puede hacerse mediante una unidad repostadora o mediante un equipo repostador fijo (aparato surtidor). Es más habitual, no obstante, que los suministros se realicen con unidades móviles (repostadoras) dotadas de unas determinadas especificaciones para el suministro de AVGAS. Además, este combustible es altamente perecedero, no puede someterse a procesos de regeneración y debe tratarse como residuo una vez que ha perdido sus especificaciones.

La demanda de AVGAS (de recreo, comercial o de emergencias) se caracteriza por el gran número de operaciones de pequeño volumen que, además, se concentran en determinadas horas. También es importante la concentración estacional del número de operaciones y del tipo de cliente y la diversificación de actividades (existe una distinción relevante entre la aviación privada y de recreo y la relativa a emergencias y organismos oficiales).

Al igual que sucede a nivel mundial, el suministro de AVGAS en España es absolutamente residual. Se trata de un producto de consumo minoritario tendente a desaparecer. Según las respuestas recibidas, el descenso de la demanda se debe principalmente a que los nuevos motores permiten el uso para pequeños aviones de combustibles distintos al AVGAS, como querosenos o mezclas de gasóleos, especialmente desde la aprobación de la Directiva 98/70/CE relativa a la calidad de la gasolina y del gasóleo, e incorporada en derecho español por el RD 785/2001, por el que se adelanta la prohibición de comercialización de las gasolinas con plomo y establece las especificaciones de las que sustituirán a aquéllas.

Pese a ello, tanto CLH Aviación como CMD destacan que, en la actualidad, la prestación del servicio de puesta a bordo de gasolina de aviación AVGAS cumple una función social ya que no son sólo aeronaves de recreo las que utilizan este combustible, sino también otras que prestan servicios públicos esenciales, tales como aeroambulancias, aeronaves para extinción de incendios, salvamento marítimo, fuerzas de seguridad del Estado, etc.

AENA señala que *“los agentes de puesta a bordo de combustible de aviación que presten este servicio en los Aeropuertos de la red de AENA, están obligados a atender las solicitudes que les hagan sus clientes dentro de la gama de productos autorizados para la aviación (JET A1 y AVGAS 100LL). Esta obligación está reflejada en las normas del régimen general de la explotación comercial de los Pliegos de Bases que regulan esta actividad”*. Según informa AENA, todos los agentes autorizados suministran JET A1. El suministro de gasolina de aviación AVGAS depende, sin embargo, de que exista o no demanda.

Las respuestas corroboran que la prestación de este servicio no está motivada tanto por su rentabilidad económica como por la obligación de prestarlo. Dado que el volumen suministrado es muy reducido, los costes unitarios de manipulación y amortización de los equipos son significativamente altos. Los operadores señalan asimismo que los tiempos de operación son elevados. El menor caudal de las mangueras utilizadas y la necesidad de llenar los depósitos de la nave de uno en uno hacen que, aunque el volumen suministrado sea inferior al de las operaciones de puesta a bordo de queroseno, el tiempo empleado sea similar.

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

En relación con la tarifa que reciben las empresas concesionarias como contraprestación a la actividad de asistencia de combustible y lubricante, los pliegos de los concursos indican que ésta debe ser competitiva y no discriminatoria, responder a la cobertura de los costes directos más un porcentaje sobre la facturación por costes indirectos y gastos generales incurridos en el desarrollo de la actividad más un porcentaje sobre la facturación como beneficio industrial antes de impuestos. Señala AENA que la estructura de las tarifas “*se establece por parte de los agentes en base a su estrategia comercial*” y “*en base a criterios de eficiencia empresarial*”, si bien es práctica habitual que éstas consten de dos elementos: una cantidad fija por operación (*hook-up-fee*) y una cantidad variable, en función del volumen suministrado.

En principio, la hook-up-fee (HUF) trata de cubrir los costes fijos asociados a la prestación del servicio, pero a la vista de la información aportada por cada uno de los agentes intoplane consultados se observa que cada operador intoplane la calcula de modo distinto. De la información obrante en las actuaciones además se deduce:

- Todos los operadores intoplane aplican la HUF excepto CMD que sólo suministra AVGAS en los aeropuertos de Lanzarote y Gran Canaria, así como SLCA en los aeropuertos en los que suministra mediante aparato surtidor o “poste fijo” (Albacete y Burgos).
- Aquellos que aplican HUF, fijan una única tarifa HUF para todos los aeropuertos nacionales en los que operan, salvo SLCA que establece un fijo por operación mayor en las Baleares (aeropuertos de Ibiza y Menorca).
- CEPSA Aviación aplica la misma HUF para el suministro de AVGAS y de queroseno.
- CLH AVIACIÓN y SLCA aplican distintas HUF para el suministro de AVGAS y de queroseno. En concreto, CLH Aviación cobra un fijo por operación de 10,957 € en todos los aeropuertos y SLCA de 7 € y 12 € en los aeropuertos peninsulares e insulares, respectivamente.

9. Con fecha 18 de junio de 2010, de acuerdo con lo previsto en el artículo 49.3 de la LDC, la DI remite a este Consejo de la CNC Propuesta de archivo de las actuaciones seguidas en el expediente de referencia. A la vista de las denuncias presentadas la Dirección de Investigación analiza la existencia de dos posibles tipos de conductas. Por un lado, ante la subida generalizada del componente fijo por operación de suministro intoplane de AVGAS en los aeropuertos españoles, se procede a analizar si existen indicios de un acuerdo horizontal entre operadores intoplane para llevar a cabo subidas coordinadas de la HUF en la prestación de este servicio. Por otro lado, se analiza la existencia de sendas infracciones del artículo 2 de la LDC por explotación abusiva de la posición de dominio por parte de CLH Aviación, SLCA y CEPSA Aviación en los respectivos aeropuertos en que operan en relación al servicio de puesta a bordo de AVGAS.

En su valoración jurídica de la posible existencia de una infracción del art. 1 LDC, la Dirección de Investigación concluye que de las actuaciones practicadas se extraen

una serie de conclusiones que llevan a descartar la existencia de tal acuerdo. En concreto, y remitiéndonos de nuevo a la información contenida en la tabla resumen que se adjunta como anexo:

- Cada operador intoplane calcula la HUF de forma diferente, y el importe de la misma es sensiblemente diferente para 2009: 10,957€(CLH Aviación), 7€ en los aeropuertos peninsulares y 12€ en los aeropuertos insulares (SLCA) y 21,40€(CEPSA Aviación).
- Cada operador intoplane revisa sus HUF en momentos del tiempo diferentes: CLH Aviación revisa sus tarifas una vez al año, normalmente en el primer trimestre ; mientras que entre 2007 y 2008 Fuelplane no ajusta su HUF, RPSP revisa sus tarifas en abril, política que aparentemente continúa SLCA S.A. Finalmente, respecto a CEPSA Aviación, ajusta cada año sus HUF al IPC.
- Cada operador intoplane aplica incrementos de la HUF diferentes, y justifica esta subida por motivos diferentes: Mientras que CLH Aviación aplica dos subidas en años consecutivos (del 172% y del 71,4% en 2008 y 2009 respectivamente) cuya justificación se analizará posteriormente, SLCA opta por aplicar una única subida en 2009, unificando las HUF en los aeropuertos peninsulares en los que opera (incrementos del 40% y del 218,20%). Por su parte, las subidas de CEPSA Aviación (del 4,2% y del 1,4%) tratan de compensar la evolución de los precios.

No puede concluirse que existan indicios de una conducta concertada entre los operadores intoplane que prestan servicios de puesta a bordo de AVGAS para llevar a cabo los citados incrementos, sin perjuicio de que se deba analizar si los mismos resultan justificados dada la posición de cada una de las partes.

En cuanto a la posible existencia de una infracción del art. 2 LDC, la Dirección de Investigación aborda en primer lugar la existencia de posición de dominio. Debido a que la HUF es un precio que fija el operador intoplane, únicamente podrán ser responsables de las conductas denunciadas empresas autorizadas a prestar estos servicios. Se analiza, por ello, la posible responsabilidad de los operadores intoplane que prestan servicios de puesta a bordo de AVGAS en los aeropuertos en los que supuestamente ocurren los abusos denunciados, es decir, CLH Aviación, SLCA (en su caso, RPSP y Fuelplane antes de la concentración que dio lugar a SLCA en 2008) y CEPSA Aviación.

Si bien existe un ámbito de competencia nacional en la prestación de servicios de suministro intoplane de combustible relativo a la “competencia por el mercado”, una vez que los concursos han sido resueltos, la competencia “en el mercado” se produce dentro de cada aeropuerto, siendo los únicos competidores las empresas autorizadas a prestar una determinada categoría de servicios dentro del mismo. Por lo tanto, la posición de dominio debe analizarse dentro de cada aeropuerto.

Conforme a lo establecido en el RD 1161/1999, para aeropuertos cuyo tráfico anual sea igual o inferior a un millón de pasajeros o a 25.000 toneladas de carga transportada por avión habrá un único operador intoplane que además, gestiona por razones de eficiencia, las IGCC. En este tipo de aeropuertos los operadores

autorizados disfrutan de una posición de dominio en el mercado de puesta a bordo de AVGAS, puesto que ningún otro puede realizar esa actividad. Conforme a las actuaciones realizadas por la Dirección de Investigación, ésta sería la situación en el periodo analizado (2007-2009) en los aeropuertos de:

- Almería (LEI), Asturias (OVD), Badajoz (BJZ), Bilbao (BIO) Córdoba (ODB), Jerez (XRY), La Coruña (LCG), Logroño (RJL), Madrid Cuatro Vientos (MCV), Murcia San Javier (MJV), Pamplona (PNA), Salamanca (SLM), Santander (SDR), Son Bonet (SBN), Vigo (VGO) y Zaragoza (ZAZ), en los que CLH Aviación es el único operador autorizado ;
- Burgos (RGS), Sabadell (QSA), Reus (REU), San Sebastián (EAS), Valladolid (VLL), Ibiza (IBZ) y Menorca (MAH), en los que SLCA es el único operador autorizado
- Granada (GRX), donde el único operador autorizado es MITRASA.
- Fuerteventura (FUE) y Lanzarote (ACE), donde el único operador autorizado es CMD; y
- La Palma (SPC) y Melilla (MLN), donde CEPSA Aviación es el único operador autorizado.

En los restantes aeropuertos en los que se suministra AVGAS existen al menos dos operadores intoplane. Conforme al Real Decreto 1161/1999, este número de operadores podrá incrementarse progresivamente por Orden del Ministro de Fomento a propuesta de AENA cuando las condiciones en los aeropuertos lo permitan. En opinión de la Dirección de Investigación, la existencia de al menos un segundo operador intoplane matiza la posible posición de dominio que uno de los operadores pueda tener, disciplinando su comportamiento. La competencia potencial viene garantizada por el régimen de acceso a las infraestructuras de gestión centralizada.

Si bien la posición de dominio se define para cada aeropuerto, es práctica generalizada entre los operadores intoplane cuyo comportamiento se va a analizar la aplicación de una misma HUF en la puesta a bordo de AVGAS en todos los aeropuertos en los que operan (únicamente SLCA diferencia entre los aeropuertos peninsulares y los insulares de Baleares, aplicando una HUF diferente en cada caso). Todos ellos tienen concesiones para la prestación de servicios de asistencia de combustible y lubricante en aeropuertos de, al menos, dos Comunidades Autónomas diferentes, de forma que la supuesta fijación de HUF abusivas en la puesta a bordo de AVGAS habría tenido, en su caso, efectos supra-autonómicos.

La Dirección de Investigación analiza el posible abuso por parte de CLH Aviación, SLCA y CEPSA Aviación.

a) CLH Aviación

CLH Aviación aplica las mismas HUF para la puesta a bordo de AVGAS en todos los aeropuertos en los que opera, ya sea como único agente autorizado o en compañía de otros. Además la HUF que aplica a los servicios de suministro

intoplane de AVGAS es distinta de la correspondiente al suministro intoplane de queroseno.

Las HUF aplicadas por CLH Aviación en las operaciones intoplane de AVGAS evolucionan de la siguiente manera: en 2007 aumentan de 2,25€ a 2,35€ (incremento del 4,44%), en 2008 suben a 6,39€ (incremento del 171,91%) y en 2009 vuelven a aumentar hasta 10,95€ (incremento del 71,4%).

CLH explica esta evolución por dos motivos: Primero, la necesidad de adaptar los precios a la estructura real de costes. Argumenta que el servicio de puesta a bordo de AVGAS es deficitario y que la prestación del mismo no está motivada por su rentabilidad sino por su carácter obligatorio. Según alega la compañía, ha modificado la estructura de las tarifas dando un mayor peso al componente fijo frente al componente variable, pero el impacto sobre los precios finales no sería tan elevado (sólo aumentan un 2,4% según cálculos de CLH Aviación).

Segundo, el incremento de costes por la necesidad de renovar el equipo móvil para adaptarlo a las exigencias de la nueva normativa de seguridad. CLH Aviación presentó a AENA un plan para renovar su flota en un plazo de 5 años que ésta aceptó, con el consiguiente impacto sobre los costes fijos, que la compañía justifica en su respuesta a los requerimientos de información. Con los precios existentes en 2007, estas inversiones no podrían en ningún caso amortizarse. Por ello CLH elabora un Plan que distribuye el impacto de la inversión sobre la HUF entre 2008 y 2009. CLH Aviación justifica el carácter deficitario de la actividad aún en 2010 al comparar las previsiones de ingresos previstos en concepto de “HUF” (10,95€ por operación) con sus previsiones de gastos fijos.

La decisión de CLH Aviación de distribuir el coste de la inversión entre todos los aeropuertos en los que opera obedece a que la repercusión directa del aumento de los costes provocaría, en los aeropuertos en que se realizan muy pocas operaciones, un aumento exorbitado en los precios que pagan los clientes finales de los proveedores de combustible (en los que repercutirían esas subidas). Además, las unidades repostadoras no están afectas a un aeropuerto en particular sino que pueden intercambiarse en función de las necesidades.

Por último, la Dirección de Investigación recuerda que la HUF que aplica CLH Aviación sea la misma en aquellos aeropuertos en que actúa como único operador y en los que está sujeto a la competencia –al menos potencial- de otros agentes autorizados, sugiere que no está obteniendo unos beneficios extraordinarios significativos derivados del suministro intoplane de AVGAS en situación de monopolio.

De acuerdo con ello, la Dirección de Investigación considera que no cabe concluir que existan indicios de la aplicación por parte de CLH Aviación de tarifas abusivas en el suministro intoplane de gasolina de aviación AVGAS.

b) SLCA

SLCA aplica una HUF distinta para la puesta a bordo de AVGAS y de JET A1. La HUF para el suministro de AVGAS es la misma en todos los aeropuertos

peninsulares en los que opera, excepto en los aeropuertos baleares en los que aplica una HUF superior.

Las subidas de la HUF producidas en los aeropuertos en que opera SLCA son las siguientes:

- Sabadell, inicialmente operada por Fuelplane: la HUF se mantiene constante entre 2007 y 2008 (5€) y en abril de 2009 aumenta un 40% (hasta 7€).
- Reus, San Sebastián, Valladolid, Vitoria y Gerona, inicialmente operadas por RPSP: el 1 de abril de 2008 la HUF aumenta un 3,8% (de 2,12 € a 2,2 €) y en abril de 2009 aumenta un 218,20% (de 2,2€ a 7€).
- En Burgos, donde actúa como único operador, no aplica ninguna HUF. SLCA afirma en su escrito en respuesta al requerimiento de información de 3 de marzo de 2010 que en los aeropuertos en que el suministro se produce por el sistema de “poste fijo” no cobra ningún fijo por operación, lo que lleva a pensar que el suministro se efectúa exclusivamente por este sistema.

SLCA ha considerado oportuno igualar las tarifas fijas en todos los aeropuertos, en el contexto de la adaptación progresiva de sus tarifas a los costes reales. El incremento en de la HUF en cada aeropuerto depende por lo tanto de la diferencia originaria que existía en cada caso con la tarifa que se ha considerado más ajustada a costes en 2009.

Aporta para cada aeropuerto la cuenta de explotación relativa a la actividad de puesta a bordo de AVGAS en el año 2009. SLCA manifiesta que el aumento de la HUF “*responde a una decisión autónoma y legítima, fundada en la estructura de costes de dicha actividad y conforme a los términos concesionales*“. Así, en los aeropuertos peninsulares el incremento de la HUF persigue aproximar de forma progresiva la tarifa fija por operación a los costes reales atribuidos a la actividad de prestación del servicio. En relación a los aeropuertos de Mahón e Ibiza, considera que el fijo por operación en ambos aeropuertos era más acorde al coste real del servicio, por lo que se ha limitado a efectuar un incremento vinculado a la evolución del IPC.

Teniendo en cuenta que las tarifas no cubren el coste de la operación y que la HUF que SLCA aplica en los aeropuertos peninsulares es menor que la aplican los otros operadores, no parece que se pueda concluir la existencia de precios abusivos.

Al igual que CLH Aviación, SLCA aplica las mismas tarifas fijas por operación en los aeropuertos peninsulares en que opera como único agente intoplane que en aquellos en los que existe otro agente autorizado. Además, se observa que, en algún caso en el que opera junto a otro operador, en particular en el aeropuerto de Gerona, donde también CLH Aviación presta el servicio de puesta a bordo de AVGAS, SLCA gana rápidamente una cuota de mercado. Empieza a operar en 2007 y se sitúa en 2008 en el 76%, que continúa creciendo en 2009.

En vista de lo anterior, la Dirección de Investigación considera que no cabe concluir que existan indicios de una aplicación por parte de SLCA de tarifas abusivas en el suministro intoplane de gasolina de aviación.

c) CEPSA Aviación

CEPSA Aviación aplica la misma HUF para la puesta a bordo de queroseno (JET A1) y de AVGAS en todos los aeropuertos en los que opera, según dice, porque trata de cubrir gastos fijos comunes a ambos servicios.

CEPSA Aviación considera necesaria la aplicación de un fijo por operación, ya que si sólo se cobrara en función del volumen suministrado, dados los reducidos volúmenes de suministro por operación, no llegaría a compensar siquiera el gasto fijo mínimo que genera una operación de suministro.

La revisión de las tarifas se realiza según CEPSA anualmente en función de la evolución de los parámetros relevantes: volúmenes suministrados, costes y gastos de explotación, inversiones, etc. Entre 2006 y 2008 no se producen cambios significativos en estas variables, por lo que la revisión se limita a aplicar la variación del IPC (incrementos de la HUF del 3,8%, 4,2% y 1,4%).

AEFA denuncia a CEPSA al considerar que la tarifa por operación que cobra en particular en el aeropuerto de TFN es excesiva. La HUF que aplica CEPSA Aviación en este aeropuerto es 20,25 € en 2007, 21,10 € en 2008 (incremento del 4,2%) y de 21,40 € en 2009 (incremento del 1,4%). Esta HUF aplicada en Canarias resulta muy superior a la aplicada en la Península.

En realidad, y contrariamente a lo que se afirma en la denuncia, en TFN hay dos concesionarias de servicios intoplane, CEPSA Aviación y Terminales Canarias (TC). Si bien TC no suministra AVGAS porque no lo considera una actividad rentable, no existen pruebas en las actuaciones de que el denunciante u otro demandante de AVGAS hayan solicitado suministro de AVGAS a TC y éste lo haya negado.

La Dirección de Investigación pone de manifiesto que CEPSA Aviación aplica la misma HUF en TFN, donde está sujeto a la competencia potencial de TC, que en Melilla y La Palma, donde es el único operador autorizado. Compara también su tarifa con la TC en TFN en el suministro de JET A1 y advierte que las tarifas de TC son ligeramente superiores. TC por cierto aplica esta misma tarifa en el suministro de JET A1 en el aeropuerto de Tenerife Sur, donde se enfrenta a la competencia de un tercer operador CMD.

La Dirección de Investigación también analiza, aunque no ha sido denunciada, la parte variable de la tarifa de los servicios de puesta a bordo de AVGAS por parte de CEPSA Aviación en TFN. CEPSA Aviación reconoce unos ingresos en 2009 por puesta a bordo de AVGAS de (CONFIDENCIAL) € y declara haber realizado (CONFIDENCIAL) operaciones, lo que arroja unos ingresos medios por operación de (CONFIDENCIAL) €. CEPSA habla de (CONFIDENCIAL) € por operación y SCLA de una media de (CONFIDENCIAL) €, aunque oscila mucho por aeropuertos: (CONFIDENCIAL) € en Burgos a (CONFIDENCIAL) € en Gerona. Luego el ingreso medio en Canarias no parece tan excesivo en relación al resto especialmente si tenemos en cuenta los mayores costes de aprovisionamiento que enfrentan los aeropuertos canarios.

La Dirección de Investigación pone de manifiesto que se trata de un volumen de negocios muy reducido y que existe una tendencia decreciente de esta actividad, unido al carácter deficitario ya señalado de la misma. Por todo ello, se plantea que podría aplicarse en todo caso el artículo 3 del RDC relativo a otras conductas de menor importancia.

10. El Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia deliberó y falló esta Resolución en su reunión de 26 de enero de 2011.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El artículo 49.1 de la LDC dispone que la Dirección de Investigación incoará expediente sancionador cuando observe indicios racionales de existencia de conductas prohibidas en los artículos 1, 2 y 3 de la Ley. En el número 3 del mismo precepto legal se añade que el Consejo, a propuesta de la Dirección de Investigación, acordará no incoar procedimiento sancionador y, en consecuencia, el archivo de las actuaciones realizadas cuando considere que no hay indicios de infracción. Por su parte, el artículo 25.5 del Reglamento de Defensa de la Competencia (RDC), aprobado por Real Decreto 261/2008, de 22 de febrero (BOE 27.02.2008), dispone que el acuerdo de no iniciación del procedimiento del Consejo de la CNC, a propuesta de la DI, deberá comunicarse al denunciante, indicando los motivos por los que no procede la iniciación del procedimiento de acuerdo con lo previsto en el artículo 49 de la LDC.

En el presente caso, a la vista de las denuncias presentadas sobre la subida del componente fijo por operación de suministro intoplane de AVGAS en los aeropuertos españoles, se analiza la existencia de dos posibles tipos de conductas. Por un lado, se procede a analizar si existen indicios de un acuerdo horizontal entre operadores intoplane para llevar a cabo subidas coordinadas de la HUF en la prestación de este servicio. Por otro lado, se analiza si hay indicios de que se haya infringido el artículo 2 de la LDC por explotación abusiva de la posición de dominio por parte de CLH Aviación, SLCA y CEPSA Aviación en los respectivos aeropuertos en que operan en relación al servicio de puesta a bordo de AVGAS.

Todos los operadores analizados tienen concesiones para la prestación de servicios de asistencia de combustible y lubricante en aeropuertos de, al menos, dos Comunidades Autónomas diferentes y habrían revisado sus HUF en virtud de una política comercial global. Por ello, el Consejo coincide con la Dirección de Investigación en que las conductas denunciadas, ya sea por art. 1 o por art. 2, serían susceptibles de tener, en su caso efectos supra-autonómicos. Ello sin perjuicio de que, como manifiesta la Dirección de Investigación, a la vista de la posición de dominio que se define para cada aeropuerto pudieran darse eventualmente conductas cuyos efectos se limitaran en exclusiva a un aeropuerto, y en su caso, al territorio de una Comunidad Autónoma.

SEGUNDO.- El Consejo coincide con la Dirección de Investigación en que no se puede concluir que existan indicios de una conducta concertada entre los operadores intoplane

que prestan servicios de puesta a bordo de AVGAS. Como se muestra en el Antecedente de Hecho 9, cada operador intoplane calcula la HUF de forma diferente, el importe de la misma presenta diferencias sensibles entre operadores y las revisiones que han realizado también difieren notablemente.

TERCERO.- El Consejo coincide con la Dirección de Investigación en que la posición de dominio en los servicios intoplane debe analizarse dentro de cada aeropuerto. Si bien existe un ámbito de competencia nacional en la prestación de servicios de suministro intoplane de combustible relativo a la “competencia por el mercado”, una vez que los concursos han sido resueltos, la competencia “en el mercado” se produce dentro de cada aeropuerto, siendo los únicos competidores las empresas autorizadas a prestar una determinada categoría de servicios dentro del mismo.

En los aeropuertos en los que conforme al RD 1161/1999 se designa un solo operador de intoplane es evidente que los operadores autorizados disfrutan de una posición de dominio en el mercado de puesta a bordo de AVGAS, puesto que ningún otro puede realizar esa actividad. En los aeropuertos donde existen dos operadores resulta más discutible que se pueda concluir la existencia de posición de dominio. No obstante, el hecho de que, por razones económicas o de otra índole, uno de los dos operadores decida no dar servicios de puesta a bordo de AVGAS supone que queda en manos del otro operador la prestación del servicio, lo que lleva de facto a que tenga una posición de dominio. En definitiva, además de las barreras legales, puede haber barreras económicas o técnicas que debiliten la competencia potencial que representa el segundo y que lleven a concluir la existencia de situaciones de dominio en un aeropuerto con más de un operador autorizado. Por otro lado, en los aeropuertos con dos operadores no puede descartarse la existencia de posiciones de dominio colectivas.

Esta estructura del mercado debilita el potencial de las comparaciones de tarifas entre aeropuertos (en los que opera un solo operador o están autorizados dos) como indicador de la competencia en precios. No obstante, el Consejo está de acuerdo con la Dirección de Investigación en que en el presente caso no es posible concluir que las subidas del componente fijo de la tarifa por los servicios de puesta a bordo de AVGAS resulten abusivas por excesivas. Estamos ante una actividad residual y deficitaria, que las compañías prestan por obligación legal o cuasi-legal, que ha visto incrementarse los costes por razones de seguridad y con un volumen que va en descenso, lo que supone un incremento de los costes medios que termina reflejándose en precios. Las informaciones aportadas por las compañías ratifican estos hechos y, en particular, el notable descenso del volumen de AVGAS suministrado. En este sentido, (CONFIDENCIAL)

Dado que no se puede concluir que existan indicios de abuso, no procede plantear la aplicación del art. 3 RDC al caso, como sugiere la Dirección de Investigación.

No existiendo, pues, indicios de prácticas restrictivas prohibidas por la Ley de Defensa de la Competencia, el Consejo considera ajustada a Derecho la Propuesta de Archivo de las actuaciones reservadas realizadas en el marco del expediente S/0150/09.

En mérito a lo que antecede, vistos los preceptos citados y los de general aplicación, el Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia.

HA RESUELTO

ÚNICO.- No incoar procedimiento sancionador y archivar las actuaciones reservadas iniciadas respecto a CLH Aviación S.A., CEPSA Aviación S.A. y Servicios Logísticos de Combustibles de Aviación S.A., en virtud de las denuncias interpuestas por AGRUPACIÓN DE ESCUELAS DE FORMACIÓN AERONÁUTICA (AEFA) y de FLIGHT TRAINING EUROPE (FTE) por supuestas conductas restrictivas de la competencia consistentes en la subida del componente fijo de la tarifa en los servicios de puesta a bordo de puesta a bordo de gasolina de aviación AVGAS.

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