

N° de Carpeta: 190

N° y fecha de dictamen:

Empresas involucradas: TERMINALES RÍO DE LA PLATA S.A. y TERMINALES PORTUARIAS ARGENTINAS S.A..

Mercado Relevante: Servicios portuarios y servicios de transporte marítimo.

Resultado: Autorizada.

La operación consistía en la adquisición por parte de TERMINALES RÍO DE LA PLATA S.A. (en adelante "TRP") del 100% del capital accionario de TERMINALES PORTUARIAS ARGENTINAS S.A. (en adelante "TPA"). TRP se encuentra controlada indirectamente por P&O NAVIGATION CO, una sociedad constituida bajo las leyes del Reino Unido de Gran Bretaña, a través de P&O AUSTRALIA PORTS LTD. TRP es titular de la concesión para la operación de las Terminales N° 1 y 2 del Puerto de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Los principales servicios que brinda consisten en la carga y descarga de contenedores y entrega y recepción de contenedores a importadores y exportadores. Por su parte TPA es titular de la concesión de la Terminal N° 3 del Puerto de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, dedicándose a la carga y descarga de contenedores, entrega y recepción de contenedores a exportadores e importadores y a la carga y descarga de carga general (no contenedorizada) y de automóviles.

De manera que la operación notificada presentaba tanto relaciones horizontales como verticales. En el primer caso por cuanto unificaría bajo un mismo control a las terminales 1, 2 y 3 del Puerto Nuevo de Buenos Aires, y en el segundo caso por cuanto la línea marítima de la cual participa P&O resulta ser un cliente (actual o potencial) de la Terminal 3.

En consecuencia, para evaluar los efectos sobre la competencia de la operación se analizó la estructura de mercado en cada una de las actividades involucradas, es decir servicios portuarios y transporte marítimo.

En lo que hace a los servicios marítimos se siguió con el criterio adoptado por la CNDC en el dictamen N° 236 del 22/03/01, referido a la operación de concentración por la cual MAERSK-SEALAND adquirió la Terminal 4 y la Terminal EMCYM del Puerto Nuevo de Buenos Aires, y en consecuencia el mercado relevante del producto se definió como el transporte marítimo regular de contenedores en las rutas Buenos Aires - Norte de Europa, Buenos Aires - Costa Este de E.E.U.U., Buenos Aires - Lejano Oriente, Buenos Aires - Golfo de E.E.U.U y Buenos Aires - Mercosur. En dichas rutas P&O NEDLLOYD contaba con una participación relativamente pequeña, por debajo del 10% en la mayoría, superando escasamente dicho porcentaje sólo en las rutas del Lejano Oriente y del Golfo de los EEUU, en algunos años. En ese sentido, no se vislumbraba la posibilidad de que las decisiones de P&O respecto de la utilización de las Terminales 1 y 2, y Terminal 3 pudieran tener un impacto significativo sobre el resto de las terminales. Esto significaba que incluso en la hipótesis en que dicha línea marítima decidiera concentrar todos sus tráficos en las mencionadas terminales, ello no tendría el efecto de dejar sin un volumen de negocios apreciable al resto de las terminales.

A lo mencionado en el párrafo anterior se añadía el hecho de que los servicios portuarios y el transporte marítimo eran gestionados por el GRUPO P&O como unidades de negocios independientes. En consecuencia, la operación analizada no despertaba preocupación desde el punto de vista de sus efectos verticales.

En lo que hace a los servicios portuarios el mercado relevante del producto fue definido como el de servicios de carga y descarga de contenedores, siguiendo con la línea

establecida en el Dictamen N° 236, mencionado anteriormente. En cuanto al alcance geográfico de dicho mercado se entendió que el mismo comprendía el área de influencia (hinterland) del PUERTO DE BUENOS AIRES. Los competidores en el mercado relevante definido resultaban ser las TERMINALES 1 y 2, TERMINAL 3, TERMINAL 4, TERMINAL 5, EXOLGAN y TERMINAL ZÁRATE.

La operación reducía de seis a cinco el número de competidores en el mercado relevante, quedando la oferta representada por TERMINALES 1-2-3, TERMINAL 4, TERMINAL 5, EXOLGAN y TERMINAL ZARATE. En cuanto a los niveles de concentración, TRP pasaría a contar con 43 % de participación de mercado en términos de movimiento de contenedores y 32% de mercado en términos de capacidad operativa, cifras correspondientes al año 2002. El grado de concentración del mercado ya resultaba alto antes de la operación (HHI de 2.572 y 2.128 puntos, en términos de movimiento de contenedores y capacidad de operativa, respectivamente). Luego de la misma dicho índice ascendería a 3062 y 2440 puntos, lo cual representaba un incremento de 490 y 312 puntos, respectivamente.

Una vez analizado el grado de concentración que generaría la operación en el mercado relevante, se consideraron ciertos factores particulares a los efectos de ponderar el posible perjuicio que la misma podría traer aparejado para el interés económico general. En ese sentido, se procedió al análisis de las características de la competencia y de los competidores en el mercado relevante. Una particularidad de la evaluación de la operación bajo estudio respecto de sus efectos sobre la competencia y el interés económico general era que en los hechos se trataba de un análisis ex - post de la adquisición de TPA por parte de TRP. En ese sentido TRP adquirió el paquete accionario de TPA en el año 2000, de lo cual se desprende que a partir de ese momento tomó el efectivo control de la empresa adquirida.

En cuanto a la importancia competitiva de cada terminal, los elementos de prueba recogidos indicaban que las terminales mejor posicionadas en términos competitivos -por infraestructura, localización, management, calidad de servicios, y/o renombre internacional de sus propietarios, entre los factores más importantes- eran TERMINAL 1 y 2, EXOLGAN, TERMINAL 5 y TERMINAL ZÁRATE. Las TERMINALES 3 y 4, en cambio, fueron diseñadas como terminales de carácter polivalente, es decir, dedicadas tanto a la atención de contenedores como de otras cargas en bulto o proyecto. Por otra parte, se evaluó que si bien la TERMINAL 3 -que era la empresa objeto de la operación- poseía una localización atractiva y activos valiosos para el tráfico de contenedores, como por ejemplo un muelle con dos sitios de atraque para operación con grúas pórtico, por diversas circunstancias no había resultado ser un competidor comparable a las terminales mencionadas en primer término. En lo que se refiere a TERMINAL ZÁRATE se trata de una terminal que por su localización geográfica respecto del Puerto de Buenos Aires presenta algunas desventajas vis a vis las terminales ubicadas en dicho puerto, pero también cuenta con ventajas relativas a su favor, como por ejemplo la infraestructura de rutas y ferrocarril, y no estar afectada por las tasas a la carga que pagan los usuarios de las terminales del Puerto Nuevo de Buenos Aires, lo cual beneficia su estructura de costos.

En cuanto al grado de intensidad de la competencia entre terminales, la evidencia recogida en las actuaciones indicaba que era apreciable en el mercado relevante definido, existiendo una calidad de servicios adecuada y precios ajustados a los de un entorno competitivo. En ese sentido se pronunciaron la Administración General de Puertos (AGP), organismo encargado del control de las concesiones en el Puerto Nuevo de la Ciudad de Buenos Aires

y los testimonios aportados por las líneas navieras, principales clientes de las terminales. Otra circunstancia que el dictamen tuvo en cuenta a los efectos del análisis de la operación fue la existencia de exceso de capacidad de las empresas competidoras de TRP y TPA en el mercado relevante. En ese sentido BACTSSA, titular de la concesión de Terminal 5, EXOLGAN, TERMINAL ZARATE y TERMINAL 4 poseían una relativamente alta capacidad excedente, lo cual les permitiría responder con un aumento en la cantidad de servicios prestados ante un eventual incremento en los precios implementado por las partes involucradas en la operación. Asimismo de la investigación efectuada surgía que desde el ingreso de TERMINAL ZÁRATE el mercado relevante había ganado en intensidad competitiva, lo cual se tradujo en una disminución de las tarifas cobradas por las terminales del Puerto de Buenos Aires a las compañías navieras. En consecuencia, la existencia de capacidad excedente y la posibilidad de expansión de determinados competidores se consideró como un factor mitigante de los potenciales efectos adversos derivados del aumento en la concentración de mercado. De todas formas, la evidencia recogida en el expediente indica que las compañías navieras encuentran una variedad de opciones dentro del sector de terminales, y que existe un grado apreciable de competencia en dicho mercado. Efectivamente, las compañías navieras, en forma generalizada, expresaron que la operación bajo estudio no les despertaba preocupación en cuanto a una posible disminución de la competencia entre terminales, por entender que incluso considerando dicha operación, de todas formas subsiste una oferta de servicios suficientemente amplia, proveniente principalmente de EXOLGAN, BACTSSA y TERMINAL ZÁRATE. Estas terminales cuentan con suficiente capacidad excedente como para contrarrestar un eventual incremento en los precios que quisieran implementar las partes involucradas en la presente operación. En cuanto a los efectos de la operación respecto de los exportadores/importadores debe señalarse que en general los mismos se encuentran satisfechos con la calidad de servicios prestados y que no perciben una disminución de la competencia a raíz de la operación bajo estudio. Sin embargo, en lo que respecta a tarifas ha existido disconformidad en cuanto al nivel de las mismas luego de la devaluación y salida del régimen de convertibilidad a partir del año 2002, ya que las mismas están expresadas en dólares estadounidenses. Respecto de esta situación conviene efectuar dos puntualizaciones.

La primera observación es que en el ámbito del Puerto Nuevo de Buenos Aires, que es donde operan las terminales involucradas en la presente operación, las tarifas se encuentran reguladas, existiendo topes máximos para las mismas. En ese sentido, como se señaló anteriormente, la Resolución 59/2002 AGPSE, de fecha 13 de noviembre de 2002, dispuso reducir con carácter provisorio a partir del 1º de diciembre del mismo año los máximos tarifarios a la carga por servicios de transporte internacional definidos en el Anexo V y Aclaratorias del Anexo IV del Pliego de Bases y Condiciones de la Licitación Pública Nacional e Internacional para la Concesión de Terminales Portuarias de Puerto Nuevo en el veinte por ciento (20%).

La segunda puntualización es que, de todas maneras, no se desprende de la investigación realizada en estos actuados que la situación prevaleciente respecto del nivel de las tarifas cobradas a las cargas -aun cuando no fuera la óptima- pudiera ser afectada por la operación bajo estudio.¹

¹ En cualquier caso queda abierta la pregunta respecto a la falta de implementación de la disposición incluida en el art. 37 del Pliego de Concesión en cuanto a la suspensión de tarifas

Efectivamente, ha existido bastante uniformidad entre las terminales del Puerto Nuevo en cuanto a las tarifas cobradas por los servicios a las cargas. A su vez las tarifas de EXOLGAN han resultado semejantes a las del Puerto Nuevo. Esta circunstancia -según se desprende de la investigación realizada- obedecería a que no resultan ser estas tarifas la variable competitiva relevante para las terminales, cosa que sí ocurre con respecto a las tarifas cobradas a las navieras y con relación a la calidad del servicio, estando ello en línea con la idea de que son las compañías navieras por quienes verdaderamente rivalizan las terminales.

Por otra parte, puede presumirse válidamente a partir de la información recolectada en el expediente que la presente operación tiene potencialidad para generar eficiencias. Estas encuentran explicación en: a) el rediseño de entradas/salidas de cargas de la terminal (un lugar dedicado especialmente a la entrada y otro a la salida), que generarán un flujo interno más ordenado, una disminución de las demoras internas y la eliminación de cruces peligrosos; b) el aprovechamiento integral del equipamiento interno, al unificar los parques de máquinas de ambas terminales para hacer frente a los picos de trabajo generados por el arribo de los buques, c) mayor flexibilidad operativa, al integrar los muelles operativos de ambas terminales se minimizará la espera de buques para ingresar al puerto, d) consolidación de centros de costos, debido a la racionalización de costos de mano de obra, servicios de seguridad, habilitaciones aduaneras, servicios médicos y de limpieza, y e) mejora en la capacidad de financiamiento, debido a una disminución en el costo de endeudamiento.

En base a las consideraciones expuestas precedentemente se concluye que no resulta presumible que la operación notificada pueda restringir o distorsionar la competencia y causar perjuicio al interés económico general. Por otra parte, el contrato de transferencia accionaria contenía una cláusula de restricción de la competencia que fue adecuada a las pautas sentadas por la CNDC para la aceptación de tal tipo de cláusula.

máximas una vez que, a juicio del concedente, se verifique un adecuado comportamiento competitivo.