

ANT.: Adquisición de Andes Airport Services S.A.
Rol FNE F104-2017.

MAT.: Informe de aprobación.

Santiago, 12 ENE. 2018

A : FISCAL NACIONAL ECONÓMICO (S)
DE : JEFA DIVISIÓN DE FUSIONES (S)

Por medio del presente y de conformidad con lo establecido en el Título IV "De las Operaciones de Concentración" del Decreto con Fuerza de Ley N°1, de 2004, del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del Decreto Ley N° 211 de 1973, y sus respectivas modificaciones ("DL 211"), presento a usted el siguiente informe relativo a la operación de concentración del Antecedente ("**Operación**"), recomendando la aprobación de la misma en forma pura y simple, en virtud de las razones que a continuación se exponen:

I. ANTECEDENTES

1. Con fecha 20 de noviembre de 2017, correlativo ingreso N° 04874-17 (la "**Notificación**"), LATAM Airlines Group S.A. ("**LATAM**"), Inversiones LAN S.A. ("**InverLan**") y Lan Pax Group S.A. ("**LanPax**"), por una parte, y Acciona Airport Services S.A. ("**Acciona SA**") y Acciona Aeropuertos, S.L. ("**Acciona SL**") notificaron la celebración de un acuerdo de compra del 100% de las acciones de Andes Airport Services S.A. ("**Andes**"), y con ello su negocio de asistencia en tierra (*ground handling*) en el aeropuerto Comodoro Arturo Merino Benítez de Santiago de Chile ("**SCL**") a ser adquirido por Acciona. De conformidad a lo señalado en el artículo 50 del DL 211, mediante resolución de fecha 1 de diciembre de 2017, se ordenó el inicio de la investigación de la Operación, bajo el rol FNE F104-2017.

a. Las Partes

2. LATAM es una sociedad anónima abierta, constituida bajo las leyes chilenas, que se dedica principalmente al transporte aéreo de pasajeros y carga, a nivel nacional e internacional. InverLan y LanPax pertenecen al mismo grupo empresarial de LATAM y cumplen funciones

como sociedad de inversiones. Ambas son dueñas del 100% de las acciones emitidas por Andes.

3. Andes es el agente económico adquirido en virtud de la Operación. Es una sociedad anónima cerrada constituida bajo las leyes chilenas, que desarrolla actividades económicas relacionadas con la provisión de servicios de *ground handling* en SCL, cuyo principal cliente es LATAM.
4. Acciona SA y Acciona SL son sociedades constituidas bajo las leyes de España y se dedican a prestar servicios de *ground handling* a aerolíneas y aeropuertos. Estas empresas forman parte del grupo empresarial español Acciona, relevante en la promoción y gestión de infraestructuras y energía a nivel mundial, con presencia en más de treinta países.
5. En Chile, este grupo empresarial opera también a través de la sociedad Acciona Airport Services Chile SpA, (en conjunto con Acciona SA y Acciona SL, "**Acciona**"), que provee servicios de *ground handling*. En efecto, la entrada de Acciona al mercado chileno tuvo lugar recientemente a partir de su alianza con la empresa Jetsmart SpA ("**Jetsmart**") para la provisión de toda la gama de servicios de *ground handling*, aerolínea que comenzó a operar a partir de junio de 2017, y desde entonces ha ido ampliando su oferta paulatinamente con vuelos a distintos aeropuertos del país. A su vez, conviene precisar que los servicios en rampa dentro de SCL – detallados a continuación – son prestados por Acciona a través de Andes, con quien celebró un contrato para la tercerización de esta actividad.

b. Descripción de la Operación

6. La Operación tiene por objeto que Acciona adquiera el 100% de las acciones de Andes, a través de un acuerdo de compra de acciones, es decir, una transacción que coincide con la descripción de la letra b) del artículo 47 del DL 211. Para tales efectos, con fecha 4 de octubre de 2017, LATAM, InverLan, LanPax y Acciona (las "**Partes**") suscribieron el documento denominado "Shares Purchase Agreement".
7. De acuerdo a lo manifestado en la Notificación, LATAM ha decidido desprenderse del negocio de *ground handling* en SCL administrado por Andes, buscando concentrar sus esfuerzos económicos en el transporte de pasajeros y de carga. Acciona, por su parte, pretende incrementar su volumen de negocio en este tipo de servicios, y de esta forma mejorar su posición competitiva en la región y otros continentes.

II. ANÁLISIS DE COMPETENCIA

a. Mercado relevante afectado

8. La actividad de *ground handling* comprende un conjunto de servicios gestionados por terceras empresas, y que se prestan a las líneas aéreas entre el aterrizaje y el despegue de una aeronave en un aeropuerto o aeródromo determinado. Entre ellos se encuentran:

a. *servicios en rampa*: entre este tipo de servicios se encuentran, entre otros, guiar a la aeronave en entradas y salidas de la posición de estacionamiento, remolque y arrastre del avión, drenaje y reposición de aguas, servicio a la aeronave de arranque neumático de motores (ASU), colocar y retirar las escaleras de pasajeros cuando el avión no está en posición de terminal, carga y descarga de equipaje del aeronave, carga y descarga de correo y mercancías, proporcionar potencia eléctrica al avión y organizar la limpieza del aeronave.

b. *manejo de equipaje*: entre ellos, procesar el equipaje en el área de clasificación, clasificación de equipaje, preparación de equipaje para la partida, carga y descarga de equipaje hacia y desde los sistemas utilizados para transportarlo desde la aeronave hasta el área de clasificación y viceversa.

c. *servicios a pasajeros*: incluye la venta de tickets o billetes de vuelo a los pasajeros (*ticketing*), servicios de *check-in*, manejo de *counters*, chequeo de documentación, asistencia a pasajeros en el área de aterrizaje, atención de pasajeros con movilidad reducida, entre otros.

d. otros servicios operacionales relacionados.

9. Desde el lado de la demanda, estos servicios son necesarios para operar en un aeropuerto y no son reemplazables por otro tipo de servicios, siendo una industria estrechamente ligada a los mercados de transporte aéreo de pasajeros y carga.

10. Aunque podría plantearse una definición de mercado relevante de producto que comprendiese todos los tipos de servicio de *ground handling*, como lo ha hecho la jurisprudencia comparada¹, para la evaluación de esta Operación, se estará a una definición

¹ Véase COMISIÓN EUROPEA, Ferrovial/Quebec/ GIC/BAA, COMP/M.4164, párr. 14; Aviapartner/Maersk/Nova, COMP/M.2254, párr. 15 y 16; LBO France/Aviapartner, COMP/M.6671; Lufthansa/Menzies/LCC, COMP/M.1165; Swissport/Servisair COMP/M.7021, HNA Group/Aguila, COMP/M. 7766. En la experiencia inglesa reciente, véase

restringida de mercado relevante de producto, acotada a la provisión de servicios en rampa en los que las Partes se superponen. Este enfoque es conservador, puesto que en esta categoría de servicios existe un menor número de actores y se advierten mayores dificultades al ingreso y expansión de competidores.

11. En relación al mercado relevante geográfico, esta Fiscalía considera que se limita a SCL²⁻³. Lo anterior debido a que: (i) por el lado de la demanda, una vez que una aerolínea decide operar en un aeropuerto, sólo los proveedores activos en éste pueden ofrecerle los servicios de *ground handling*, no pudiendo el demandante recibir el servicio en otra ubicación geográfica; y (ii) por el lado de la oferta, al existir personal e inversiones específicas a un aeropuerto (vehículos, máquinas y oficinas), y la necesidad de cumplimiento de determinadas exigencias de seguridad de la autoridad sectorial para operar en un aeropuerto en particular, es razonable pensar que las únicas empresas capacitadas para ofrecer el servicio en el corto plazo son aquéllas con presencia en el aeropuerto en cuestión.
12. En el caso de SCL, las empresas que cuentan con capacidad para proveer servicios en rampa son Andes, relacionada a LATAM, Acciona, Servicios Aeroportuarios Aerosan S.A. ("**Aerosan**") y Swissport Chile S.A. ("**Swissport**"). En la provisión de los otros servicios de *ground handling* como asistencia a pasajeros y manejo de equipaje, existen actores que proveen sólo un rango acotado, como Agencias Universales S.A., Fly Services y Andean Aviation Services Ltda.
13. Si bien algunas aerolíneas, como Sky Airline S.A. ("**Sky**") o Latin American Wings SpA ("**LAW**"), optan por integrar la prestación de este tipo de servicios, autoabasteciéndose de las distintas actividades de *ground handling*, estas compañías no son consideradas dentro de la definición de mercado relevante atinente al análisis de esta Operación, ya que no ofrecen dichos servicios a otras aerolíneas⁴. Distinto es el caso de Andes, que, aunque pertenece al Grupo LATAM, es una empresa que también ofrece sus servicios a terceros.

CMA, Anticipated acquisition by Menzies Aviation plc and Menzies Aviation Inc. of ASIG Holdings Limited and ASIG Holdings Corp., ME/6639/16.

² Eventualmente, sería plausible considerar un mercado relevante geográfico que incluya más de un aeropuerto cuando estos se ubiquen dentro de un área próxima. Esto, sin embargo, no es el caso del aeropuerto de Santiago, por no existir ningún otro en la Región Metropolitana de características análogas en capacidad.

³ Esto es consistente con lo mencionado por las Partes en la Notificación y por la jurisprudencia comparada, la que ha considerado una delimitación del mercado incluyendo la provisión de servicios de *ground handling* en un aeropuerto específico o en aeropuertos ubicados dentro de una misma área de influencia. COMISIÓN EUROPEA, LBO France/Aviartner, COMP/M.6671, párr. 5; Lufthansa/Menzies/LCC, COMP/M.1165, párr. 12 y ss.; Ferrovial/Quebec/GIC/BAA, COMP/M.4164, párr. 23; o Lufthansa/Austrian Airlines, COMP/M.5440, párr. 43. Véase también Aviartner/Maersk/Nova, COMP/M.2254, párr. 17 y ss.; MAG/Ferrovial Aeropuertos/Exeter Airport, COMP/M.3823, párrs. 16 y ss.; Iberia/British Airways, COMP/M.5747, párr. 46. Swissport/Servisair COMP/M.7021, párrs. 37 y ss. y HNA Group/Aguila, COMP/M. 7766, párrs. 14 y ss.; CMA, Anticipated acquisition by Menzies Aviation plc and Menzies Aviation Inc. of ASIG Holdings Limited and ASIG Holdings Corp., ME/6639/16.

⁴ [1] En adelante, los números puestos entre corchetes (".[.]") remiten a información con el carácter de confidencial, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 39 letra a del DL 211, disponible en el Anexo Confidencial de este informe.

14. De acuerdo a los antecedentes de la investigación, la contratación de estos servicios en nuestro país usualmente tiene lugar a través de licitaciones organizadas por las propias compañías aéreas. Normalmente, las aerolíneas contactan a todos los proveedores con presencia en el aeropuerto y que cuentan con capacidad para proveer alguno de los servicios de *ground handling* mencionados– en lo posible, la totalidad de ellos–, y luego de analizar las condiciones ofrecidas y seleccionar al proveedor, acuerdan contratos de una duración aproximada de uno a tres años. Al término de este plazo, las aerolíneas renuevan la contratación con su proveedor previo o bien vuelven a licitar, abriendo un nuevo concurso.

b. Concentración y umbrales

15. La Tabla 1 muestra las participaciones de mercado aproximadas a partir del tráfico de transporte aéreo de pasajeros en SCL⁵, obtenido de las bases de datos que provee la Junta Aeronáutica Civil (“JAC”)⁶ desde enero hasta octubre del año 2017, como también para el mes de octubre del mismo año. Este último mes es exhibido de forma separada, puesto que, como fue señalado, Acciona ingresó recientemente a SCL a través de su alianza con Jetsmart, siendo, por lo tanto, un reflejo más preciso del escenario competitivo actual en la provisión de servicios en rampa⁷.

Tabla 1: Participaciones de Mercado

Proveedores de servicios de *ground handling* en rampa a terceras aerolíneas en SCL

Empresa	Part. Ene - Oct 2017 (%)	Part. Oct 2017 (%)
Acciona	4%	18%
Aerosan	25%	22%
Andes	23%	18%
Swissport	38%	31%
Otro	9%	11%
Total	100%	100%

HHI Inicial	2732	2208
HHI Final	2934	2854
Cambio HHI	202	646

⁵ Se excluyen los datos de transporte de carga, ya que en la fuente consultada son registrados en términos de carga transportada, no siendo equiparable, por lo tanto, a la unidad de medida utilizada en el transporte aéreo de pasajeros. En todo caso, Acciona no ha provisto servicios de manejo de carga hasta octubre de 2017, por lo que las participaciones de mercado presentadas responden a un análisis conservador.

⁶ JAC, Estadísticas, disponible en <<http://www.jac.gob.cl/>>

⁷ Octubre del 2017 era el último mes actualizado en los datos de la JAC al tiempo de la redacción del presente informe.

16. Estas participaciones de mercado se obtienen al asociar la información de tráfico aéreo de cada aerolínea con el respectivo proveedor de los servicios de *ground handling* en rampa. Esto permite contar con una aproximación razonable de las participaciones, en base al número de pasajeros transportados en un periodo de tiempo determinado. Si bien el tamaño de los aviones y los servicios específicos utilizados por cada compañía pueden variar, y por lo tanto sesgar las estimaciones, esta División estima que constituye un enfoque adecuado, dada la información pública disponible.
17. La Tabla 1 excluye el tráfico de aquellas aerolíneas que se autoabastecen de los servicios de *ground handling*. Así, para las participaciones de mercado no se consideran el actual servicio que Andes provee a LATAM⁸, ni los servicios que Sky y LAW se auto proveen.
18. Como se observa, la participación de mercado de Acciona equivale a un 18% en octubre de 2017, mientras que Andes, considerando solamente las ventas a terceros por las razones señaladas, alcanza una participación de también 18%. Tomando en cuenta estos valores, el índice de concentración HHI varía en 646, y su valor final es de 2854. De esta forma, los umbrales establecidos en la Guía para el Análisis de Operaciones de Concentración publicada por esta Fiscalía en octubre de 2012 son sobrepasados.
19. En atención a lo anterior, esta División estimó necesario proceder a un análisis detenido de las condiciones de entrada en la provisión de *ground handling* y de la dinámica competitiva de este mercado, para determinar si la Operación puede reducir sustancialmente la competencia.

c. Condiciones de entrada y expansión

20. Debe tenerse en cuenta que las condiciones para el ingreso en el mercado relevante definido difieren entre los servicios prestados en rampa y aquellos relacionados con el servicio a pasajero y equipaje, ya que los primeros normalmente requieren una mayor inversión en equipos e infraestructura, además del desarrollo de una logística de mayor complejidad.
21. En términos legales o regulatorios, no se observan impedimentos significativos para la operación de este tipo de servicios. Las exigencias se refieren principalmente al cumplimiento de programas de seguridad aeroportuaria dispuestos por la Dirección General de Aviación

⁸ A este respecto, esta División considera muy improbable que, ante una mejora de las condiciones comerciales ofrecidas por aerolíneas no relacionadas, Andes redirija parte de su capacidad destinada previamente a LATAM para el abastecimiento de terceros. Así, la capacidad utilizada por Andes para atender a LATAM no se encontraría disponible para el abastecimiento de otras aerolíneas, por lo que su inclusión dentro de las participaciones de mercado no sería pertinente.

Civil, cuyas aprobaciones, de acuerdo a actores de la industria, tardarían entre 3 a 6 meses⁹. Respecto a las bases de licitación de SCL, éstas no establecen un máximo de operadores de servicios de *ground handling*, por lo que tampoco es factible que se limite el número de empresas en el mercado por esta vía.

22. Con todo, cabe señalar que algunos actores han manifestado su preocupación por el acceso a la infraestructura del aeropuerto, la que presentaría limitaciones de espacio físico para instalar el equipamiento requerido.
23. Entre las inversiones que deben realizarse para la provisión de servicios en rampa destacan la maquinaria y equipos propios del servicio: cargador de equipaje, grúa horquilla, tractor de remolque, escaleras de pasajeros, unidad de energía eléctrica en tierra, unidad de aire acondicionado, cinta transportadora de equipaje, entre otras.
24. Considerando las inversiones recién enumeradas, para entrar o expandirse en el mercado es necesario que los operadores de *ground handling* cuenten con cierto volumen de negocios que les permita alcanzar la escala suficiente para cubrir los costos de entrada¹⁰ y costos fijos de operación. Así, no se justificaría llevar a cabo las inversiones mencionadas si es que la entrada al mercado se produjera con una baja tasa de utilización de la infraestructura y extensos tiempos de inactividad.
25. De esta forma, a juicio de esta División, la necesidad de contar con una masa crítica elevada, a través de la asociación con una o más de una aerolínea, dependiendo del tamaño de éstas, constituiría la mayor dificultad para entrar a proveer el servicio de *ground handling* en SCL¹¹. Esto se suma al hecho de que los contratos de provisión de servicios normalmente tienen una duración de entre uno y tres años, lo que dificulta o, al menos retarda, alcanzar la escala necesaria a través de la adjudicación de varias licitaciones a la vez.
26. Adicionalmente, de acuerdo a información tenida a la vista para ingresar al mercado, se requeriría llevar a cabo las inversiones con anterioridad a la adjudicación de los contratos, lo que incrementaría la incertidumbre y riesgo que enfrenta un potencial entrante.

⁹ Declaraciones de [2] y [3].

¹⁰ Esto, sin perjuicio de existir un mercado secundario de equipamientos que pudiese permitir recuperar parte de la inversión inicial en caso de salida del mercado.

¹¹ En este sentido, la jurisprudencia comparada ha señalado, por ejemplo: "que las barreras a la entrada en los aeropuertos afectados son más bien altas. Existen costos elevados asociados a la adquisición del equipamiento y capacitación del personal necesarios para el servicio, además de la necesidad de contar con una masa crítica de contratos y la limitada disponibilidad de espacio en cualquier aeropuerto limita la habilidad de entrada de un nuevo competidor en el mercado", COMISIÓN EUROPEA, *Swissport/Servisair COMP/M.7021* [traducción propia]. De forma análoga, véase *CMA, Anticipated acquisition by Menzies Aviation plc and Menzies Aviation Inc. of ASIG Holdings Limited and ASIG Holdings Corp.*, ME/6639/16, párr. 77 y 79.

27. Por otra parte, con respecto a la autogestión de los servicios de *ground handling*, esta División, consistentemente con lo ya mencionado, es de la opinión de que en la medida que se cuente con cierta escala de operación y presencia relevante en el aeropuerto, constituye una opción real para ciertas aerolíneas. Ello queda de manifiesto en la experiencia de empresas como Sky y LAW, o del mismo LATAM, aunque otros actores han señalado no contar con tráfico suficiente que lo vuelva viable como alternativa de negocio¹².

d. Riesgos para la competencia

28. La principal fuente de riesgos a analizar deriva de la pérdida de competencia actual que supone la eliminación de un competidor dentro del mercado relevante analizado, con la consiguiente posibilidad de ejercicio unilateral de poder de mercado. Dicha situación podría presentarse especialmente en el segmento de servicios en rampa, en donde se observarían mayores dificultades para la entrada y un menor número de actores¹³.

29. Este riesgo horizontal debe ser evaluado especialmente a la luz del potencial competitivo que exhibe Acciona como un actor independiente en crecimiento, más allá de su participación de mercado actual. De hecho, de acuerdo a los antecedentes recabados, esta empresa ha participado en licitaciones recientes, siendo una alternativa competitiva para las aerolíneas incumbentes en SCL.

30. Con todo, para este caso en particular, esta División estima que existen antecedentes suficientes para desvirtuar posibles riesgos de carácter unilateral derivados de la Operación.

31. De acuerdo a los actores de la industria, Andes no es un competidor que se caracterice por ser particularmente agresivo, lo que estaría ligado a su vínculo de propiedad actual con LATAM¹⁴. De esta manera, la Operación, al poner término a esta relación vertical, posibilitaría a las otras aerolíneas evitar la dependencia en la prestación de servicios de *ground handling* respecto a su competidor en SCL, incrementando la competitividad de Andes en el mercado, una vez que se encuentre en manos de Acciona.

32. En este sentido, varias aerolíneas se han manifestado más dispuestas a contratar los servicios de Andes bajo la administración de un tercero independiente no relacionado verticalmente con alguna aerolínea, debido a que, en la actualidad, Andes podría favorecer a

¹² Véase la información aportada por [4]; [5]; [6] y [7].

¹³ Por esta razón, el análisis a continuación se extiende a otros servicios de *ground handling*, puesto que, de descartarse riesgos en servicios en rampa, es posible también descartar riesgos en asistencia a pasajeros y manejo de equipaje. Aún más, no existe traslape en la oferta de las Partes para la provisión de servicios de asistencia a pasajeros.

¹⁴ Declaración [8].

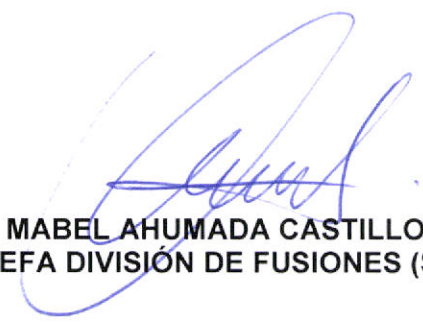
LATAM en términos de calidad de servicio o prioridad para atender de sus necesidades en el aeropuerto¹⁵.

33. Además, de acuerdo a antecedentes concretos recopilados durante la investigación, esta División estima que, razonablemente y con un alto grado de certeza, es probable que se produzca la entrada de un nuevo proveedor de servicios en rampa en SCL, dentro de corto plazo y con un grado de suficiencia apropiado, cuestión que también ayudaría a mitigar eventuales efectos lesivos derivados de esta Operación en particular.
34. A su vez, algunos actores del mercado de transporte aéreo de pasajeros cuentan con tráfico suficiente como para autoabastecerse de los servicios de *ground handling* en SCL. De hecho, líneas aéreas nacionales como Sky o LAW lo gestionan actualmente de esa manera, y otras compañías han señalado que no descartan crecer orgánicamente hacia este mercado, de estimarlo una decisión de negocios justificada. Con todo, en la industria es reconocido que el autoabastecimiento no es una alternativa igualmente viable para todas las aerolíneas, ya que se encuentra directamente ligado al tráfico puntual que generan en cada aeropuerto.
35. Por otra parte, el ingreso de Acciona al mercado chileno tampoco fue gestado con su capacidad independiente, sino que a través de la infraestructura de Andes. En efecto, una de las peculiaridades del análisis de esta Operación es el hecho de tener lugar entre dos actores que ya cuentan con una relación contractual de prestación de servicios, lo que permitía poner en duda la capacidad competitiva actual de Acciona sin su relación actual con Andes.
36. Con respecto a riesgos coordinados, si bien la Operación trae consigo una reducción en el número de competidores, parte de los argumentos antedichos permiten mitigar su probabilidad. En concreto, la posibilidad de entrada de un nuevo actor en el corto plazo y con un grado de suficiencia apropiado, así como la aptitud de algunas aerolíneas para integrarse verticalmente, atenúan el riesgo de coordinación.
37. Por último, consultados distintos clientes actuales y potenciales de las Partes en el marco de esta investigación, no fueron identificados riesgos significativos a la competencia en la provisión de servicios de *ground handling*.

¹⁵ Declaración [9].

III. CONCLUSIONES

38. De este modo, a partir de lo expuesto, salvo el mejor parecer del señor Fiscal, se sugiere archivar los antecedentes de esta investigación por estimar que la Operación no resulta apta para reducir sustancialmente la competencia.



**MABEL AHUMADA CASTILLO
JEFA DIVISIÓN DE FUSIONES (S)**

JTO