

ANT.: Notificación de operación de concentración
entre Hochtief y Abertis Infraestructuras S.A.
Rol FNE F-105-2017.

MAT.: Informe de aprobación.

Santiago, 04 ENE. 2018

A : FISCAL NACIONAL ECONÓMICO (S)

DE : JEFA DIVISIÓN DE FUSIONES (S)

Por este medio, y de conformidad a lo establecido en el Título IV 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, de forma pura y simple, por las razones que a continuación se explican:

I. ANTECEDENTES

1. Con fecha 21 de noviembre de 2017, correlativo de ingreso N° 04909-17 (“**Notificación**”), los apoderados de Hochtief A.G. (“**Hochtief**”) pusieron en conocimiento de esta Fiscalía Nacional Económica (“**FNE**” o “**Fiscalía**”), la operación de concentración entre Hochtief y Abertis Infraestructuras S.A. (“**Abertis**”, y en conjunto con Hochtief, “**las Partes**”), por medio del cual Hochtief adquiriría el control exclusivo de Abertis.
2. De conformidad a lo señalado en el artículo 50 del DL 211, mediante resolución de fecha 24 de noviembre de 2017 se notificó a las Partes el inicio de la investigación de la Operación, bajo el Rol FNE F-105-2017.
3. Hochtief es una sociedad anónima alemana constituida conforme a las leyes de Alemania, que cotiza en la Bolsa de Valores de Frankfurt y cuyo domicilio social se ubica en Essen. Es una empresa que opera en la industria de la infraestructura, construcción y servicios inmobiliarios, ejecutando proyectos para las industrias de transporte, energía e infraestructura social y urbana, como también actividades mineras.

4. Hochtief es controlada exclusivamente por ACS Actividades de Construcción y Servicios SA ("**Grupo ACS**" o "**ACS**"), sociedad anónima española que cotiza en la Bolsa de Valores de Madrid. Las actividades del Grupo ACS se dividen en tres áreas de negocios: (i) construcción; (ii) servicios industriales; y (iii) otros servicios. En Chile, ACS no cuenta actualmente con participación en concesiones de obras públicas viales¹. Sin embargo, es propietaria de derechos de concesión sobre un complejo fronterizo ubicado en la comuna de Los Andes (Región de Valparaíso), y suministra sistemas de inteligencia en transporte ("**ITS**"²) a través de su filial SICE Tecnologías y Sistemas ("**SICE**")³.
5. Abertis, por su parte, es una sociedad constituida de conformidad a las leyes del Reino de España, que cotiza en la Bolsa de Valores de Madrid, cuyo grupo empresarial constituye igualmente un actor global en el sector de infraestructura de autopistas, operando 9.000 kilómetros de autopistas de peaje en España, Francia, Chile, Brasil, Italia, Puerto Rico, Argentina, India, Colombia, Irlanda, Reino Unido, Estados Unidos, Canadá y Croacia⁴.
6. En Chile, el grupo empresarial de Abertis es propietario de derechos de concesión sobre las siguientes obras públicas viales: (i) Ruta 68, Santiago-Viña del Mar; (ii) Ruta 78, Santiago-San Antonio; (iii) Autopista Los Libertadores, Santiago-Los Andes; (iv) Autopista del Elqui, Los Vilos-La Serena; (v) Autopista Los Andes, con dos tramos, Los Andes-Llay - Llay e Hijuelas-Villa Alemana; y (vi) Concesión Internacional Sistema Norte-Sur ("**Autopista Central**"). Además, suministra sistemas de ITS a través de su filial Emovis Technologies Chile ("**Emovis**")⁵.
7. La operación notificada implica una adquisición de control exclusivo de Abertis por parte de Hochtief, la que será implementada a través de una OPA competidora para la adquisición de todas las acciones representativas del capital accionario de Abertis.

¹ Según consta en la Notificación, página 27.

² Del inglés, "*Intelligent Transport Systems*".

³ SICE desarrolla, fabrica, instala e integra todos los subsistemas asociados a un sistema de peaje. Asimismo, mantiene, da soporte técnico y participa en la operación de sus sistemas. Las soluciones ofrecidas por SICE para las distintas áreas de aplicación son: peaje convencional, peaje *free-flow* multicarril, peaje en sombra, peaje mixto y subsistemas de *back-office* asociados. (Véase, por ejemplo: http://www.sice.com/sites/Sice/files/2016-12/TI_PEAJES.pdf; última visita: 29-12-2017)

⁴ En mayor detalle, véase <https://www.abertis.com/es/el-grupo/autopistas>; última visita: 29-12-2017.

⁵ Emovis es la filial de Abertis dedicada a la implementación de peajes electrónicos e inteligencia en transportes. Esta compañía diseña, implementa, mantiene y opera soluciones de cobro de peajes incluyendo cobros electrónicos de peaje, sistemas de *free-flow*, esquemas de cobros por congestión, y cobros por identificación de patentes, entre otros. (Véase, por ejemplo, <https://www.emovis.com/about-us/>; última visita: 29-12-2017).

Por ello, la Operación constituye una operación de concentración, en los términos del artículo 47 letra b) del DL 211.

8. Hochtief ha notificado a esta Fiscalía su intención de lanzar una OPA respecto de las acciones de Abertis, a fin de conseguir el control de dicha compañía. El valor propuesto es el pago de 18,76 euros por cada una de las acciones que Hochtief ofrece adquirir.
9. La OPA se considerará exitosa con la adquisición del 50% más uno de las acciones de Abertis, más otras condiciones suspensivas, relativas a la forma de pago y a la obtención de aprobaciones reglamentarias, dentro de las cuales se encuentra la aprobación por parte de las autoridades de competencia chilenas.

II. INDUSTRIA Y REGULACIÓN

10. Tal como ha señalado esta División⁶, en la construcción y operación de una concesión de obra pública vial es posible identificar dos grandes segmentos: (i) licitaciones de obras públicas viales ("**Mercado Primario**"), y (ii) explotación de obras públicas viales ("**Mercado Secundario**"). Existe, además, un mercado terciario relativo a los servicios complementarios a la concesión, como la provisión de dispositivos de cobro electrónico ("**TAG**") y el arriendo de espacios para estaciones de servicio.
11. Esta División ha reconocido la existencia de una extensa regulación sobre las concesiones de obras públicas, contenida principalmente en el Decreto N° 900 del Ministerio de Obras Públicas ("**MOP**"), publicado con fecha 18 de diciembre de 1996, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del Decreto con Fuerza de Ley N° 164 de 1991 -la última modificación al texto de dicha ley está en la ley N° 20.908, publicada el 20 de abril de 2016- ("**Ley de Concesiones**"), en su Reglamento, contenido en el Decreto N° 956 del MOP de fecha 20 de marzo de 1999 ("**Reglamento**"), y en las respectivas bases de licitación.
12. Así, los distintos aspectos relevantes en la construcción de obras públicas viales (como, por ejemplo, la calidad de la construcción y del servicio) se encuentran suficientemente regulados en las respectivas bases de licitación, mientras que las condiciones de explotación de las mismas, tales como el precio o tarifa, la forma de mejorar

⁶ Informe de la División de Fusiones de la FNE de fecha 11 de octubre de 2017, recaído en la investigación Rol FNE F-87-2017, sobre una operación de concentración entre Atlantia SpA y Abertis Infraestructuras S.A. ("**Caso de Atlantia con Abertis**").

las obras y la cesión del contrato de concesión, entre otros asuntos, se encuentran regulados en detalle en la Ley de Concesiones, el Reglamento y las bases de licitación, dejando poco margen a las sociedades concesionarias para afectar alguna variable competitiva en detrimento de los consumidores.

13. Como se mencionó, tanto ACS como Abertis ofrecen el servicio de ITS, actividad relacionada a la operación y construcción de obras públicas viales que constituiría el único ámbito en el que potencialmente existiría traslape actual entre las Partes. El servicio de ITS consiste, principalmente, en la provisión y mantención del soporte tecnológico que permite el cobro de peaje a los usuarios de la vía. La modalidad de cobro de peajes de una autopista dependerá de lo que estipule el MOP, pudiendo ser esta del tipo manual⁷, *stop-and-go*⁸, *non-stop-and-go*⁹ o *free-flow*¹⁰.
14. Los sistemas de *stop-and-go*, *non-stop-and-go* y *free-flow*, cuya complejidad tecnológica es mayor a la de los sistemas manuales, consiste en la instalación de pórticos dotados de una antena microondas capaz de reconocer el paso de los TAG, cámaras de video que detectan la matrícula de los vehículos y láseres que reconocen su categoría¹¹. La diferencia entre los dos primeros y el sistema *free-flow* es que en éstos el vehículo debe detenerse, o bien, disminuir su velocidad debido a que existe una barrera que se levanta luego de reconocer el TAG, mientras que el sistema *free-flow* permite el libre tránsito de los vehículos por la vía sin ningún tipo de obstáculo.

⁷ El sistema de cobro manual es el menos complejo, en términos tecnológicos, de los cuatro mencionados. Consiste en casetas de peaje dotadas de una barrera que impide el paso de los vehículos hasta que éstos paguen, de forma manual, el importe del peaje al funcionario de la concesionaria especialmente destinado a esa tarea.

⁸ El sistema *stop-and-go* es similar al de cobro manual, pues también consta de una barrera que impide el paso del vehículo. Sin embargo, este sistema permite al conductor del vehículo pagar el peaje de manera electrónica mediante el TAG, para lo cual debe disminuir la velocidad de tránsito para el reconocimiento del dispositivo y el posterior levantamiento de la barrera. Se trata del sistema implementado, por ejemplo, para descongestionar la Ruta 68 que une a la Región de Valparaíso y la Región Metropolitana. (Véase, por ejemplo, <http://www.elmartutino.cl/noticia/sociedad/stop-and-go-el-nuevo-sistema-de-peajes-que-debute-en-este-fin-de-semana-largo-en-la>; última visita: 27-12-2017).

⁹ El sistema de cobro electrónico de peajes *non-stop-and-go* se caracteriza por el cobro de la tarifa del peaje sin mediar interacción física entre el automovilista y personal de la empresa concesionaria, mediante el uso de un TAG que permite identificar el automóvil que avanza a 50 km/hr, 150 metros antes de llegar al peaje, levantándose la barrera una vez registrado el cobro para permitir su paso. (Véase, por ejemplo, <https://www.publimentro.cl/cl/nacional/2012/06/08/implementan-peajes-tag-ruta-5-sur-lema-non-stop-and-go.html>; última visita: 27-12-2017).

¹⁰ El sistema de cobro electrónico de peajes *free-flow* se caracteriza por efectuar el cobro de la tarifa del peaje sin mediar interacción física entre el automovilista y personal de la empresa concesionaria, evitando a su vez la detención del vehículo al momento de cobrar. Es el sistema de cobro de peajes existente en las autopistas urbanas de la ciudad de Santiago.

¹¹ Según consta en antecedentes aportados por terceros, así como declaraciones de actores relevantes del mercado en el marco de la investigación.

15. Cabe mencionar que las empresas que proveen sistemas *stop-and-go*, *non-stop-and-go* y *free-flow*, todos ellos conocidos como sistemas de cobro electrónico de peajes ("ETC"¹²), por lo general, también proveen el soporte tecnológico empleado en los peajes manuales cuyo software permite registrar las transacciones y alzar la barrera, una vez que se realiza el pago al funcionario respectivo.

III. ANÁLISIS DE COMPETENCIA

III.1. Construcción y operación de obras públicas viales

16. En lo que respecta a las licitaciones de concesiones de obras públicas viales, los actores que potencialmente puedan participar en ellas dependerán de la magnitud, complejidad o del tipo de obra licitada, pudiendo existir algunos nichos en que sólo algunas empresas se encuentren habilitadas para competir. Adicionalmente, el alcance geográfico de las licitaciones viales pareciese ser más amplio que el nacional, dado que en múltiples procesos licitatorios realizados en el país han participado actores extranjeros, sin perjuicio de que, en ocasiones, el idioma, regulaciones locales, la cultura u otras variables puedan restringir o dificultar la participación de algunas empresas extranjeras¹³.
17. Si bien ACS ha sido un actor relevante en las licitaciones de obras públicas viales realizadas por el Estado, participando en 14 procesos, y habiéndose adjudicado, a la fecha, 4 de ellos¹⁴, definir el mercado relevante del producto y geográfico de forma precisa no resulta necesario en este caso debido a que, sea cual sea la definición que se adopte, las conclusiones del presente informe no se ven alteradas. En efecto, como ya ha sido señalado por esta División¹⁵, Abertis nunca ha realizado una oferta para adjudicarse una licitación en el Mercado Primario y no sería razonable esperar que en ausencia de la Operación se convierta en un actor activo en éste¹⁶.

¹² Del inglés, "Electronic Toll Collection" (también llamado "ETS", del inglés "Electronic Toll System – Véase, por ejemplo, sentencia de la Comisión Europea Case M. 8536 para la operación de concentración entre Atlantia y Abertis). Los sistemas *stop-and-go*, *non-stop-and-go* y *free-flow* son ejemplos de sistemas de ETC.

¹³ Caso de Atlantia con Abertis.

¹⁴ En base a información proporcionada por el MOP, las autopistas adjudicadas por ACS, ya sea en solitario o participando en un consorcio junto a otras empresas son: (i) Autopista Central, (ii) Ruta 68 Santiago - Valparaíso, (iii) Américo Vespucio Nor-poniente y (iv) Ruta 5 tramo Puerto Montt – Pargua. A la fecha, ACS no participa en ninguna de estas concesiones viales ya que enajenó la totalidad de sus derechos en ellas.

¹⁵ Caso de Atlantia con Abertis.

¹⁶ Como ha sostenido esta Fiscalía en su informe de aprobación para la operación de concentración entre Atlantia y Abertis, "esta empresa no cuenta con un posicionamiento ni estrategia enfocada en la construcción de carreteras, sino que posee una vocación de operador, sin haberse detectado evidencia de que esto vaya a cambiar en el futuro. Lo anterior se manifiesta en el hecho de que Abertis no se encuentra integrada con una

18. En cuanto al Mercado Secundario, una definición de mercado relevante precisa requiere de la determinación del nivel de sustitución entre las diversas carreteras operadas a lo largo de Chile y del nivel de sustitución con otras formas de traslado, incluyendo la utilización de infraestructura vial no concesionada¹⁷. Sin embargo, en el presente caso, el ejercicio de ahondar en la determinación precisa del mercado relevante no se justifica, pues ACS no opera actualmente concesiones de obras públicas viales¹⁸, descartándose cualquier tipo de riesgos asociados a este mercado.

III.2. Suministro de sistemas de inteligencia en transporte

19. Como se mencionó, la única actividad respecto de la cual sería posible la identificación de un traslape -de carácter horizontal-, sería la de suministro de servicios ITS, mercado en el cual el Grupo ACS opera por medio de SICE¹⁹, y Abertis por medio de Emovis²⁰.
20. En este mercado los actores ofrecen sus servicios a través de licitaciones privadas promovidas por los concesionarios de obras públicas viales en atención a los requerimientos técnicos establecidos por el MOP²¹. Estas licitaciones pueden requerir la instalación de un sistema de peaje que no necesita la intervención del personal de la empresa concesionaria (sistemas del tipo *free-flow*, *stop and go* o *non stop and go*) o de un sistema de peaje manual.

empresa constructora, lo que contrasta con lo ocurrido con los principales actores del Mercado Primario, incluyendo Atlantia. A mayor abundamiento, en un escenario hipotético con Abertis participando en licitaciones del Mercado Primario, aún existe un número importante de actores con posibilidades de hacerse parte de éstas, lo que se manifiesta en el alto número de empresas que han participado en este tipo de licitaciones en los últimos años y en el elevado número de operadores actuales (...). En base a lo anterior, la posibilidad de que la desaparición de un eventual competidor potencial en el Mercado Primario como consecuencia de la Operación afecte negativamente los resultados de las licitaciones futuras, no tiene – en este caso - una probabilidad y entidad como para arribar a la convicción de que la Operación reduzca sustancialmente la competencia en este mercado”.

¹⁷ En este mismo sentido, la Comisión Europea ha señalado que la delimitación geográfica del mercado debe ser analizada desde un punto de vista origen-destino. Luego, cada combinación de pares origen-destino debe ser considerada un mercado diferente por el lado de la demanda (Sentencia de la Comisión Europea para el Caso M. 7512. Ardian/Abertis/Tunels).

¹⁸ Con fecha 19 de octubre de 2017 esta Fiscalía aprobó la operación de concentración entre Fondo de Inversión Público Penta Las Américas Infraestructura Tres y Concesiones Viarias Chile S.A. (filial del grupo ACS) respecto de la Sociedad Concesionaria Ruta del Canal S.A. Como consecuencia de dicha operación, ACS dejó de tener presencia en el Mercado Secundario de concesiones viales en Chile.

¹⁹ Según consta en la Notificación, página 28.

²⁰ Según consta en la Notificación, página 26.

²¹ En ocasiones el MOP negocia con la sociedad concesionaria la instalación de sistemas de cobro electrónico de peajes en reemplazo de los peajes manuales cuando la autopista ya se encuentra operativa, por lo que el requerimiento no necesariamente se estipula en las bases de licitación.

21. Ahora bien, determinar si el mercado relevante del producto requiere ser segmentado entre sistemas de peaje electrónicos (*free-flow, stop and go* y *non stop and go*) y sistemas de peaje manuales, no resulta necesario, dado que, sea cual sea la definición que se adopte, las conclusiones del presente informe no se verán alteradas²². A la vez, a juicio de esta División, tampoco es necesario definir el alcance geográfico del mercado, por cuanto, si se adopta una definición acotada que incluya solamente actores con presencia actual en el país, es posible descartar riesgos de una reducción sustancial de la competencia en razón de la presencia de otros actores relevantes distintos de las Partes, y a la escasa importancia competitiva de Emovis.
22. Respecto a la provisión de sistemas ETC, al consultar a las principales empresas operadoras de concesiones viales en Chile²³, esta División pudo comprobar que Emovis no ha participado de sus licitaciones privadas para la provisión de sistemas de ETC en los últimos tres proyectos en que se ha requerido de este servicio²⁴, mencionándose como principales proveedores de ETC a Kapsch Trafficom Chile S.A., Q-Free ASA, Telvent, Tecsidel, Pat-Traffic, SICE, Indra y Autostrade Tech²⁵. Además, las concesionarias reconocieron la existencia de otras empresas extranjeras, sin presencia actual en Chile, que proveen estos servicios.
23. Por su parte, al ser consultadas por los proveedores de soporte técnico para peaje manual, estos mismos actores mencionaron que, dada la menor complejidad técnica de los peajes manuales, los proveedores de este servicio son los mismos que proveen sistemas de ETC, además de otros proveedores dedicados exclusivamente al sistema manual que no contarían con la tecnología requerida para proveer los sistemas de ITS más complejos.
24. Por otro lado, al consultar a los principales proveedores de servicios ITS presentes en el país en el contexto de esta investigación, todos identificaron a SICE como un

²² Respecto de la determinación del mercado relevante del producto de los sistemas ITS, la Comisión Europea ha optado por dejar abierta la precisión del mismo, toda vez que, a la fecha, no ha conocido casos en que resulte necesaria la determinación exacta del mismo. Así, por ejemplo, en sentencia de la Comisión Europea Case M. 8536 para la operación de concentración entre Atlantia y Abertis, sostuvo: "For the purpose of this Decision, the question of whether a distinction should be made between the provision of electronic toll collection equipment (including the manufacture and provision of OBE) and the provision of other ITS equipment may be left open, as the Transaction would not raise serious doubts as to its compatibility with the internal market under any plausible market definition".

²³ Para mayor detalle, ver los [Nota Confidencial 1].

²⁴ Según consta en antecedentes aportados por actores relevantes del mercado.

²⁵ Autostrade se encuentra integrada verticalmente con Atlantia.

competidor, no así a Emovis²⁶. Esta empresa no fue reconocida como competidor debido a la escasa actividad que tendría en el mercado chileno²⁷. Adicionalmente, **[Nota Confidencial 3]**, por lo que su adquisición por parte de ACS no implicaría ningún riesgo competitivo.

25. En definitiva, en virtud de (i) la baja relevancia de las actividades actuales de Emovis en Chile; (ii) la identificación de otros actores relevantes en el mercado; y (iii) que los actores de la industria – concesionarias y proveedores de ITS - identifican a SICE como un actor relevante, y no así a Emovis, esta División ha llegado a la convicción de que la operación de concentración en estudio no supone riesgos en este mercado.

IV. CONCLUSIONES

26. De este modo, conforme al análisis realizado, esta División ha llegado a la convicción de que la Operación no resulta apta para reducir sustancialmente la competencia en los mercados involucrados. Por tanto, en atención a los antecedentes y al análisis realizado por esta División, se recomienda la aprobación de la Operación, de forma pura y simple, salvo el mejor parecer del señor Fiscal.

FCR
FCR


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

²⁶ Según consta en antecedentes aportados por actores relevantes en el mercado de suministro de servicios ITS.

²⁷ Ello puede verse ratificado al estimar sus ingresos en Chile para el año 2017, que rodean los **[Nota Confidencial 2]**.