

ANT.: Notificación de operación de concentración entre Atlantia SpA, ACS, Actividades de Construcción y Servicios S.A. y Hochtief A.G. y Abertis Infraestructuras S.A.
Rol FNE F137-2018.

MAT.: Informe de aprobación, sujeto al cumplimiento de medidas de mitigación que indica.

Santiago, 31 JUL. 2018

A : FISCAL NACIONAL ECONÓMICO

DE : JEFE DIVISIÓN DE FUSIONES

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 Reconstrucción, 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, sujeta a las medidas de mitigación que más adelante se indican, por las razones que a continuación se explican:

I. ANTECEDENTES

I.1. Investigación

1. Con fecha 11 de mayo de 2018, correlativo ingreso N° 01994-18 ("**Notificación**"), Atlantia S.p.A. ("**Atlantia**"), ACS Actividades de Construcción y Servicios S.A., y Hochtief A.G. (ambos, "**Grupo ACS**" o "**ACS**"), notificaron a esta Fiscalía Nacional Económica ("**Fiscalía**") su intención de adquirir conjuntamente influencia decisiva sobre Abertis Infraestructuras S.A., de manera coincidente con lo señalado en la letra b) del artículo 47 del DL 211.

2. Mediante resolución de fecha 28 de mayo de 2018, esta Fiscalía declaró incompleta la Notificación, siendo ésta complementada por Atlantia y Grupo ACS ("**Partes**") mediante presentación de fecha 7 de junio de 2018, correlativo ingreso N° 02384-18.
3. Mediante resolución de fecha 21 de junio de 2018 se ordenó el inicio de la investigación de la Operación, bajo el rol FNE F137-2018.

1.2. Partes

4. Atlantia es una sociedad italiana, cuyo grupo empresarial es un actor global en el sector de la infraestructura de autopistas y aeropuertos, operando 5.000 kilómetros de autopistas de peajes en Italia, Brasil, Chile, India y Polonia, y administrando los aeropuertos de Fiumicino y Campino en Italia, y de Niza, Cannes - Mandelieu y Saint Tropez en Francia¹. En Chile, el grupo empresarial de Atlantia es propietario de derechos de concesión sobre las siguientes obras públicas viales:
 - a) Concesión Internacional Sistema Oriente Poniente ("**Costanera Norte**");
 - b) Concesión Sistema Américo Vespucio Sur, Ruta 78 - Av. Grecia ("**Vespucio Sur**");
 - c) Concesión Acceso Nor – Oriente a Santiago;
 - d) Acceso al aeropuerto Arturo Merino Benítez;
 - e) Autopista Litoral Central, entre San Antonio y Algarrobo;
 - f) Concesión Conexión Vial Ruta 78 hasta Ruta 68;
 - g) Concesión Américo Vespucio Oriente Príncipe de Gales – Los Presidentes ("**AVO 2**"); y,
 - h) Ruta 5 Sur, tramo entre Río Bueno y Puerto Montt.

Todas menos esta última son controladas por Atlantia mediante Grupo Costanera SpA ("**Grupo Costanera**"), sociedad en la que Atlantia tiene un 50,01% de participación, y Canada Pension Plan Investment Board ("**CPPIB**") el restante 49,99%.

5. Hochtief A.G. es una sociedad alemana 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. Hochtief es controlada exclusivamente por ACS Actividades de Construcción y Servicios SA, y el Grupo ACS. Las actividades de este grupo se dividen en tres

¹ <http://www.atlantia.it/en/the-group> (consulta 24 de julio de 2018).

áreas de negocios: (i) construcción; (ii) servicios industriales; y (iii) otros servicios. En Chile, Grupo ACS no cuenta actualmente con participación en concesiones de obras públicas viales, siendo sólo propietaria de derechos de concesión sobre el Complejo Fronterizo Los Libertadores.

6. Abertis, por su parte, es una sociedad española, 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 Croacia². En Chile, el grupo empresarial de Abertis es propietario de derechos de concesión sobre las siguientes obras públicas viales:

- a) Ruta 68, Santiago-Viña del Mar;
- b) Ruta 78, entre Santiago y San Antonio;
- c) Autopista Los Libertadores, entre Santiago y Los Andes;
- d) Autopista del Elqui, entre Los Vilos y La Serena;
- e) Autopista Los Andes, con dos tramos, desde Los Andes a Llay - Llay y desde Hijuelas a Villa Alemana; y,
- f) Concesión Internacional Sistema Norte – Sur ("**Autopista Central**").

En Chile, Abertis participa asociado con Abu Dhabi Investment Authority (ADIA), fondo soberano emiratí, que posee el 20% de la filial chilena de Abertis.

1.3. Operación

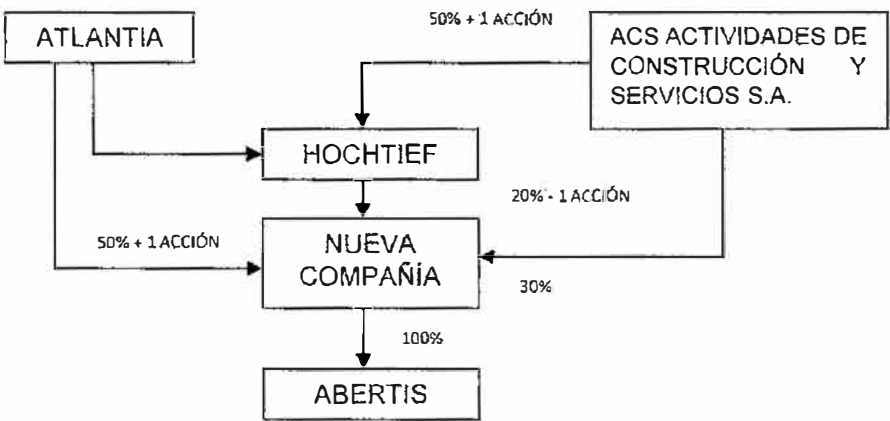
7. Con fecha 12 de julio de 2017, Atlantia notificó a esta Fiscalía una operación de concentración consistente en la adquisición por parte de esta compañía de influencia decisiva sobre Abertis, en los términos de la letra b) del artículo 47 del DL 211. Dicha operación dio lugar a la investigación rol FNE F87-2017 ("**Caso de Atlantia con Abertis**"). Dicha operación fue aprobada, sujeta a medidas de mitigación, mediante resolución de esta Fiscalía de fecha 11 de octubre de 2017.
8. Posteriormente, con fecha 21 de noviembre de 2017, Hochtief A.G. notificó a esta Fiscalía una operación de concentración, consistente en la adquisición por parte de esta última compañía de influencia decisiva sobre la misma Abertis, también en los

² <https://www.abertis.com/es/el-grupo/autopistas> (consulta 24 de julio de 2018).

términos de la letra b) del artículo 47 del DL 211. Dicha operación dio lugar a una nueva investigación, bajo el rol FNE F105-2017 ("**Caso de Hochtief con Abertis**"). Dicha operación fue aprobada, pura y simplemente, mediante resolución de esta Fiscalía de fecha 5 de enero de 2018.

9. Atlantia y Grupo ACS rivalizaban por adquirir influencia decisiva sobre Abertis pero, posteriormente, decidieron adquirir conjuntamente el control de esta última compañía. Para ello, con fecha 23 de marzo de 2018 las Partes celebraron un contrato denominado *Investment Agreement*, en el cual regularon la estructura de la Operación. Como consecuencia de aquello, Atlantia adquirirá el control sobre el 50% más una acción de Abertis, y el Grupo ACS sobre el 50% menos una acción. Atlantia se desistirá de su propuesta de oferta pública de adquisición de acciones, y Hochtief hará efectiva la suya. Posteriormente transferirá las acciones a una nueva compañía, constituida para tal efecto, sobre las cual las Partes tendrán control en la proporción antes mencionada. Atlantia adquirirá también una participación minoritaria, de hasta 24,1%, sobre Hochtief.

Figura 1
Esquema de la Operación de Concentración³



10. Como anexo 8 del *Investment Agreement* se contiene un acuerdo adicional, denominado *Commercial Agreement* ("**Acuerdo Comercial**") que hace referencia a una eventual colaboración entre las Partes, en futuros procesos de licitación en Chile y en el extranjero. Frente a la eventualidad de dicho acuerdo, y al no ser parte de la operación de concentración, éste será excluido del análisis del presente informe. No obstante aquello, el Acuerdo Comercial u otros actos o contratos futuros que las Partes eventualmente celebren, podrán ser analizados en su oportunidad por esta

³ El esquema expuesto constituye una simplificación de los grupos empresariales de las Partes, destinado a ilustrar las consecuencias de la Operación.

Fiscalía, de conformidad a las reglas generales aplicables, ya sea mediante el sistema de control de operaciones de concentración previsto en el Título IV del DL 211, o a la luz del artículo 3° del DL 211, u otra norma aplicable.

II. INDUSTRIA

II.1. Regulación

11. El marco normativo del régimen de concesiones de obras públicas se encuentra contenido en el Decreto N° 900 del Ministerio de Obras Públicas ("**MOP**"), publicado el 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**"), y en su Reglamento, contenido en el Decreto N° 956 del Ministerio de Obras Públicas de 20 de marzo de 1999 ("**Reglamento**"). La Ley de Concesiones establece ciertas reglas que resultan relevantes para el análisis de la Operación. Dichas reglas y/o principios abarcan ciertas variables relevantes para efectos de un análisis de competencia, tales como: (i) precios y tarifas; (ii) calidad de la construcción; (iii) calidad de servicio; (iv) modificaciones y mejoras de las obras; y (v) cesión del derecho de concesión.

II.1.1. Precio y tarifas

12. El artículo 11 de la Ley de Concesiones señala que el concesionario recibirá como única compensación por los servicios que preste, el precio, tarifa o subsidio convenidos y los otros beneficios adicionales expresamente estipulados.
13. A su vez, el artículo 7 letra a) de la misma Ley de Concesiones señala como uno de los posibles factores de evaluación de una licitación, la estructura tarifaria de la concesión. El concesionario no puede cobrar más que la tarifa máxima ofertada o estipulada en el contrato, aunque sí podría cobrar un precio menor a ésta.
14. Esta División comprobó que las sociedades concesionarias dependientes de Atlantia y Abertis (pues ACS no mantiene concesiones viales) actualmente cobran el máximo posible dentro de lo establecido en cada una de sus concesiones de obras públicas. Aquello parece ser una consecuencia de circunstancias esenciales al proyecto, tales

como su evaluación financiera y forma de financiamiento, lo que sería una situación generalizada dentro de toda la industria.

II.1.2. Calidad en la construcción

15. El artículo 17 de la Ley de Concesiones señala que la puesta en servicio de la obra pública concesionada será autorizada por MOP previa comprobación de su ajuste a los proyectos y demás especificaciones técnicas aprobadas. A su vez, el artículo 18 de la misma ley señala que tanto en la fase de construcción como en la fase de explotación, el MOP podrá imponer al concesionario que no cumpla sus obligaciones las multas previstas en las bases de licitación.
16. El artículo 17 del Reglamento señala que las bases de licitación contemplarán, a lo menos, la especificación de la obra que se entrega en concesión, así como de las obras adicionales, la operatividad de la misma y requerimientos técnicos mínimos para su diseño, ejecución y conservación y para la explotación del servicio, así como las exigencias ambientales que afectan al proyecto.
17. Específicamente, y en términos generales, las bases de licitación regulan al menos:
(i) la etapa de ingeniería, estableciendo las reglas generales de ingeniería de la obra;
(ii) los proyectos de ingeniería de detalle; (iii) los proyectos de ingeniería del sistema electrónico de cobro; (iv) la etapa de construcción; (v) el sistema de promoción del proyecto; (vi) el plan de autocontrol; (vii) lo relativo al libro de obra; (viii) el programa de ejecución de obras; (ix) la instalación de faenas y el equipamiento del inspector fiscal; (x) el inicio de construcción de las obras; (xi) la planificación y mantención de desvíos de tránsito; (xii) la responsabilidad del concesionario; (xiii) el despeje y limpieza; (xiv) los planos de construcción; (xv) la sustitución de obras; (xvi) obras adicionales; etcétera⁴.
18. Consecuentemente, es posible afirmar que la calidad en la construcción, que afecta directamente la calidad del servicio durante la explotación, es establecida, vigilada y comprobada por el MOP antes de la operación de la concesión.

II.1.3. Calidad en el servicio

⁴ Así lo hacen, a modo de ejemplo, Bases de Licitación de Autopista Central, pp. 53-67.

19. El artículo 23 de la Ley de Concesiones señala que el concesionario deberá conservar las obras, sus accesos, señalización y servicios en condiciones normales de utilización, y que la continuidad en la prestación del servicio le obligará especialmente a facilitarlo en condiciones de absoluta normalidad, suprimiendo las causas que originen molestias, incomodidades, inconvenientes o peligrosidad a los usuarios de las obras, salvo razones de seguridad y urgente reparación; y a prestarlo ininterrumpidamente, salvo situaciones de caso fortuito o fuerza mayor.
20. Las bases de licitación regulan además las características de la explotación de la concesión, exigiendo una óptima calidad en el servicio prestado. Es habitual que las bases de licitación regulen, entre otros asuntos, la administración de la concesión, la habilitación de oficinas por parte del concesionario, la mantención integral de las estructuras, la conservación de los pavimentos, las condiciones técnicas del sistema de cobro, el establecimiento de elementos de seguridad, la iluminación, la ventilación, la información al consumidor sobre congestión y emergencias, entre otros aspectos⁵.
21. Además de fijar estándares de calidad de servicio, la ley otorga al MOP facultades de inspección y vigilancia, pudiendo dicho ministerio imponer sanciones y multas al concesionario (artículo 29 Ley de Concesiones) y solicitarle información (artículo 30 bis Ley de Concesiones) a fin de salvaguardar la calidad.
22. Estas facultades de vigilancia se complementan con la figura del Inspector Fiscal. Éste, según el artículo 40 del Reglamento, fiscalizará el contrato de concesión y tendrá todas las funciones y atribuciones que señalen las bases de licitación, fijando la norma un mínimo de atribuciones entre las que destacan: (i) fiscalizar el

⁵ Así lo hacen, a modo de ejemplo, las bases de licitación de Costanera Norte, pp. 202 y ss., Autopista Central, pp. 227 y ss., Sistema Américo Vespucio Nor – Poniente, Av. El Salto – Ruta 78, pp. 225 y ss., Vespucio Sur, pp. 208 y ss., y AVO 2, pp. 325 y ss.

⁶ La regulación de las Bases de Licitación suele ser muy detallada. A modo de ejemplo, las bases de Costanera Norte establecen un plan de mantención integral (p. 203) señalando que el "objetivo de un plan de mantención integral de la concesión es mantener en buen estado la estructura de las calzadas, su superficie de rodadura, bermas, puentes y túnel de la vía, equipamiento, instalaciones, sus obras complementarias y obras anexas, para que las condiciones de seguridad y confort sean óptimas", y en específico regulan la calidad de pavimentos (p. 204) señalando que durante el periodo de explotación el concesionario debe mantener los pavimentos de las vías expresas y sus accesos y salidas (...) dentro de los niveles establecidos en estas bases", fijando los índices de pavimentos asfálticos y de hormigón; estructuras (p. 205), señalando que "el concesionario está obligado a realizar un seguimiento del estado de las estructuras y puentes"; sistema de cobro (p. 206), señalando que "el concesionario debe mantener los sistemas de cobro en óptimas condiciones durante todo el periodo de explotación de la concesión, con este fin presentará un programa de mantenimiento dentro de los plazos dispuestos"; y congestión vehicular (p. 207), señalando que "ante cualquier evento que, por motivos de emergencia o fuerza mayor, impida temporalmente el paso expedito de vehículos por la variante del túnel, el concesionario debe informar sobre dicha situación a los usuarios en forma expedita y clara, de forma tal que éstos puedan decidir entre circular por la vialidad alternativa o esperar la rehabilitación", entre otros.

cumplimiento de las normas técnicas sobre la conservación de las obras; (ii) fiscalizar el cumplimiento del cobro de tarifas; (iii) fiscalizar el cumplimiento de las condiciones económicas de la licitación; (iv) proponer la aplicación de multas; y (v) fiscalizar y velar por el cumplimiento de los aspectos jurídicos, contables, administrativos y, en general, de cualquiera otros que emanen de los documentos del contrato.

23. Existe por tanto una regulación detallada, que establece estándares mínimos de calidad de servicio que el concesionario debe cumplir en la operación de la obra pública.

II.1.4. Modificaciones y mejoras a las obras

24. Los artículos 19 y 20 de la Ley de Concesiones regulan también la forma de efectuar modificaciones a las obras, facultando al MOP a exigir cambios al proyecto, ya sea antes de su entrada en operación, o después, fijando como principios (i) la necesidad de justificar que las obras queden a cargo del mismo operador, cuando éstas superan un monto relevante; (ii) la necesidad de licitar la construcción de las obras que involucren montos relevantes (más del 5% del presupuesto oficial de la obra, o más de 100.000 Unidades de Fomento), debiendo ajustarse los montos a compensar por parte del Estado a lo efectivamente licitado; y (iii) que la compensación al concesionario por las obras se hará de tal manera que el valor presente neto del proyecto adicional sea igual a cero.
25. El artículo 19 de la Ley de Concesiones indica los casos de modificación obligatoria, señalando que “el Ministerio de Obras Públicas podrá modificar las características de las obras y servicios contratados a objeto de incrementar los niveles de servicio y estándares técnicos establecidos en las bases de licitación, o por otras razones de interés público debidamente fundadas”, a continuación, también señala que “las bases de licitación establecerán el monto máximo de la inversión que el concesionario podrá estar obligado a realizar (...), así como el plazo máximo dentro del cual el Ministerio podrá ordenar la modificación de las obras en concesión”, aunque en todo caso “el monto máximo de estas nuevas inversiones no podrá exceder el quince por ciento del presupuesto oficial de la obra, ni podrá ser requerida en una fecha posterior al cumplimiento de las tres cuartas partes del plazo total de la concesión, salvo los casos de expreso acuerdo por escrito con la sociedad concesionaria”.

26. El artículo 20 de la Ley de Concesiones indica que el MOP y la concesionaria pueden acordar la modificación de las obras y servicios contratados, señalando que "el Ministerio de Obras Públicas y el concesionario podrán acordar la modificación de las características de las obras y servicios contratados, a objeto de incrementar los niveles de servicio y estándares técnicos". Señala la ley que las bases de licitación establecerán el monto máximo de la inversión, la cual no podrá superar "el veinticinco por ciento del presupuesto oficial de la obra". La licitación de las obras y la forma de compensación se rige por normas análogas a las mencionadas en los párrafos anteriores.
27. Finalmente, la Ley de Concesiones establece una situación excepcional durante la etapa de construcción donde, tratándose de obras adicionales que superen el 25% del presupuesto oficial, éstas pueden ser encomendadas al mismo concesionario (artículo 20 bis). Lo anterior siempre que se cumplan los siguientes requisitos: (i) que la necesidad de la obra no haya sido prevista; (ii) que por razones de eficiencia será conveniente adjudicar las nuevas obras al concesionario original; (iii) que se acuerden las características de la nueva obra; (iv) que se acuerden las compensaciones, las cuales se regirán por la regla del valor presente neto igual a cero; y (v) que el Panel Técnico previsto en la Ley de Concesiones se pronuncie explícitamente recomendando favorablemente el acuerdo. En tales casos podrán realizarse las obras nuevas por parte del mismo concesionario.
28. En conclusión, pueden distinguirse tres situaciones distintas: Respecto de aquellas obras que no superen el 15%, y así lo establezcan las bases de licitación, el MOP puede exigir la realización de obras adicionales. Entre el 15% y el 25%, estas obras adicionales deben ser acordadas entre el MOP y el concesionario y, durante la construcción, por sobre el 25%, no puede adjudicarse al mismo concesionario sin licitación, salvo que se cumplan requisitos estrictos. En todos estos casos el Estado compensará al concesionario, aunque bajo la regla del valor presente neto igual a cero.
29. Lo anterior es sin perjuicio de las obras adicionales que voluntariamente el concesionario haga, las cuales no serán compensadas.

II.1.5. Cesión del derecho de concesión

30. El inciso cuarto del artículo 21 de la Ley de Concesiones señala: "Desde el perfeccionamiento del contrato el concesionario podrá transferir la concesión o los

derechos de la sociedad concesionaria. El Ministerio de Obras Públicas autorizará dicha transferencia siempre que en ella se dé cumplimiento a lo dispuesto en el inciso siguiente. De lo contrario deberá denegar la autorización por resolución fundada (...). A su turno, el inciso quinto del mismo artículo señala: "La cesión voluntaria o forzosa de la concesión deberá ser total, comprendiendo todos los derechos y obligaciones de dicho contrato y sólo podrá hacerse a una persona natural o jurídica, o grupo de ellas, que cumpla con los requisitos para ser licitante, no esté sujeta a inhabilidades y dé cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 9 del presente cuerpo legal (constitución de persona jurídica chilena, y suscripción del contrato de concesión)".

31. El artículo 30 N° 5 del Reglamento complementa lo anterior señalando en lo pertinente que, durante todo el periodo de concesión, la sociedad concesionaria deberá comunicar previamente al MOP cualquier cambio en la propiedad de los derechos de la sociedad concesionaria, que implique cambios en el control de la administración (como en el caso de la Operación).
32. Consecuentemente el MOP tiene información y control sobre la existencia de la cesión y el cumplimiento de los requisitos legales para su procedencia.

II.1.6. Otras consideraciones

33. En base a lo mencionado anteriormente, es posible afirmar que tanto el precio para el usuario, como la calidad de la obra en su construcción y operación, y la modificación a ésta se encuentran reguladas exhaustivamente en la Ley de Concesiones, el Reglamento y sus respectivas bases de licitación, sin perjuicio de otros pactos o reglas especiales aplicables a cada una de las licitaciones.
34. Lo anterior implica que existe un espacio reducido de discrecionalidad por parte de las empresas concesionarias para modificar las variables competitivas que en definitiva son relevantes para el usuario de la infraestructura o para el Estado. Así, independiente del nivel de competencia existente, estas empresas se encuentran fuertemente constreñidas para llevar a cabo prácticas que potencialmente perjudiquen a los usuarios de las autopistas concesionadas, tales como alzas de las tarifas o disminución de la calidad de la infraestructura y servicios.

II.2. Segmentos de la industria afectados por la Operación

35. Esta División distingue la existencia de cuatro segmentos de la industria de concesiones de obras públicas que podrían verse afectados por la Operación:

- a) Las licitaciones de concesiones de obras públicas (el “**Mercado Primario**”);
- b) La explotación de concesiones de obras públicas⁷ (el “**Mercado Secundario**”)⁸.
- c) El mercado anexo de compra y venta de concesiones en fase de explotación.
- d) La prestación de servicios anexos a la concesión⁹.

II.2.1. Mercado Primario de licitación de concesiones de obras públicas

36. Las licitaciones dicen relación a la adjudicación de concesiones de obras públicas por medio de un proceso dirigido por el MOP según el Capítulo III de la Ley de Concesiones.

37. En un proceso licitatorio los distintos oferentes compiten para determinar quién será el proveedor de las obras demandadas por el Estado, resultando vencedor el actor que presente una oferta técnicamente válida y ofrezca las mejores condiciones económicas¹⁰. El actor vencedor resulta ser el único operador de la concesión¹¹, lo que convierte a la licitación de concesiones de obras públicas en una competencia “*por la cancha*”¹²⁻¹³.

⁷ Al analizar la presente operación de concentración, la autoridad de libre competencia brasileña (Conselho Administrativo de Defesa Econômica) señaló que la industria de las concesiones viales involucra dos mercados: (i) el mercado de explotación de concesiones viales y; (ii) el mercado de acceso a concesiones viales por medio de licitaciones (CADE. Despacho SG N° 120/2018 o 08700.002880/2018-19).

⁸ La Comisión Europea ha señalado que, mientras estos dos mercados parecen estar estrechamente relacionados (licitaciones y explotación de obras públicas concesionadas), la adjudicación del derecho de explotar alguna actividad regulada por el Estado (“competencia por el mercado”) es diferente de la operación de esa actividad (“competencia en el mercado”) (COMISIÓN EUROPEA. Caso M.7512 Ardian/Abertis/Tunels).

⁹ En la evaluación de la operación de concentración entre Atlantia y Abertis, la Comisión Europea señaló que los mercados afectados eran (i) el de las concesiones de autopistas concesionadas, y (ii) el de la provisión de servicios anexos a la operación de la autopista, como son los sistemas de cobro electrónico y los sistemas de inteligencia en transportes (COMISIÓN EUROPEA. Caso M.8536 Atlantia/Abertis).

¹⁰ Entre las variables económicas utilizadas en una licitación de obra pública se encuentra: tarifa a los usuarios (peajes), plazo de la concesión, ingresos totales de la concesión, subsidio del Estado al oferente, pagos ofrecidos por el oferente al Estado, entre otros.

¹¹ Sin perjuicio de que en algunos casos entidades independientes se asocian a través de consorcios para participar en la licitación.

¹² Se ha sostenido que el concesionar una autopista empleando el mecanismo de la licitación debe entenderse como una combinación de competencia *ex ante* – por entrar al mercado – y *ex post* – por ganar los clientes. Esta modalidad de competencia dual – *ex ante* y *ex post* – la observamos también en otros sectores de infraestructura como puertos y telecomunicaciones (González, Aldo. *Controversias por reducciones de la demanda de las concesiones de carreteras en Chile*. Revista de Derecho Económico. Universidad de Chile (2013) pp. 63-97).

¹³ Desde la entrada en vigencia de la última modificación a la Ley de Concesiones el año 2010, para licitaciones de infraestructura vial el Estado ha privilegiado el uso de los ingresos totales de la concesión (ITC) como variable de licitación. Bajo este mecanismo de licitación se establece un plazo variable de duración de la concesión y esta finaliza cuando el valor presente de los ingresos por peaje iguala el ITC ofertado por el adjudicatario. El cálculo del valor presente de los ingresos se realiza considerando una tarifa máxima por peaje y una tasa de descuento definida por el MOP y el Ministerio de Hacienda en las bases de licitación. Se ha sostenido que el

38. Las obras licitadas por el Estado se pueden categorizar en cuatro tipos: (i) obras de infraestructura vial; (ii) obras de infraestructura aeroportuaria; (iii) obras de edificación pública; y (iv) obras de embalses de riego. En la Tabla 1 se presenta el total de licitaciones efectuadas desde el año 1993, distinguiendo por tipo de obra e indicando el número de veces en que Atlantia, ACS y Abertis han participado en cada tipo de ellas presentando ofertas, sin que necesariamente hayan sido éstas las adjudicatarias.

Tabla 1
Licitaciones en el país en que Atlantia, ACS y Abertis han participado¹⁴

Tipo de proyecto	Nº Licitaciones ¹⁵	Atlantia	ACS	Abertis
Infraestructura vial	47	3	20	0
Aeropuertos	23	1	2	0
Edificación pública ¹⁸	22	0	2	0
Obras de riego	4	0	0	0
Total proyectos licitados	96	4	24	0

Nota: Elaboración propia, en base a datos aportados por el MOP.

39. De esta información puede concluirse que Abertis no ha participado en ninguna ocasión en el Mercado Primario, mientras que Atlantia (a través de Grupo Costanera) lo ha hecho en tres licitaciones de concesiones de infraestructura vial, habiéndose adjudicado las tres¹⁷. Por su parte, el Grupo ACS ha sido un actor relevante en el mercado de licitaciones de obras públicas, presentando ofertas en proyectos de infraestructura vial, aeroportuaria y edificación pública. En cuanto a proyectos de infraestructura vial, ACS se ha adjudicado cinco concesiones¹⁸.

uso de este mecanismo de licitación tiene la ventaja de que permite mitigar el riesgo asociado a determinar cuál será la demanda futura por la carretera. Bajo este mecanismo, flujos vehiculares menores al proyectado generan que se extienda el plazo de la concesión, mientras que flujos mayores a los esperados permiten que se anticipe el fin de la concesión al recaudarse en forma más rápida los ingresos totales de la concesión ofrecidos en la licitación (Engel, Eduardo, Fischer, Ronald, y Galetovic, Alexander. ¿Cómo licitar una concesión vial urbana? Estudios Públicos, 67 (1997)).

¹⁴ Estos datos hacen referencia a todos los procesos licitatorios desde que se licitara la primera obra de infraestructura concesionada en 1993.

¹⁵ Incluye re-licitaciones de proyectos.

¹⁶Incluye cárceles, hospitales y pasos fronterizos, entre otros.

¹⁷ El Grupo Costanera se adjudicó las concesiones "Acceso Vial Aeropuerto AMB", "AVO2" y Conexión Vial Ruta 78 hasta Ruta 68. Además, participó de la re-licitación "Aeropuerto AMB", concesión finalmente adjudicada por el consorcio formado por "A Port Chile S.A." y "Zurich Airport Latin America S.A."

¹⁸ ACS se adjudicó las concesiones "Ruta 68 Santiago – Viña del Mar", "Autopista Central", "Sistema Américo Vespucio Nor-Poniente, Av. El Salto-Ruta 78", "Variante Vespucio El Salto-Kennedy" y "Ruta 5 tramo Puerto Montt-Pargua".

II.2.2. Explotación de concesiones de obras públicas viales

40. El Mercado Secundario dice relación con la explotación de una obra pública, ya sea por parte de quien se la adjudicó en el proceso de licitación, o de otro agente que adquirió el derecho de concesión, de conformidad al artículo 21 de la Ley de Concesiones.
41. La posibilidad contemplada por la Ley de Concesiones de ceder el derecho de concesión ha dado lugar a un amplio mercado de compraventa de derechos de concesión, donde el adquirente recibe los beneficios económicos (v. gr. cobro de tarifas o peajes) que correspondían al constructor en los términos del contrato de concesión, debiendo ejecutar en contrapartida los deberes de mantención de la infraestructura, y demás estándares de operación previstos en dicho contrato.
42. A diferencia de lo observado en el Mercado Primario, en este segmento Atlantia y Abertis han sido activos comprando concesiones. El Grupo ACS, por su parte, ha sido activo vendiendo concesiones que se ha adjudicado, una vez que su construcción ha sido finalizada y se encuentran en fase de explotación¹⁹.
43. De las 74 concesiones de obra pública actualmente en operación a lo largo de Chile, más de la mitad de ellas corresponden a proyectos de infraestructura vial, siendo precisamente en este tipo de proyectos donde Abertis y Atlantia concentran la totalidad de sus concesiones en el país. Tal como se muestra en la Tabla 2, en la actualidad el Grupo ACS no opera infraestructura vial, y la única concesión de la que participa es un complejo fronterizo concesionado.

Tabla 2²⁰
Número de concesiones que actualmente son operadas por las Partes

Tipo de proyecto	Concesiones	Atlantia	Grupo ACS	Abertis
Infraestructura vial	41	8 ²¹	0	6
Aeropuertos	12	0	0	0
Edificación pública	17	0	1	0

¹⁹Tal como ha sido previamente señalado, a la fecha ACS se desprendió de todas las concesiones viales que se adjudicó en el pasado.

²⁰Elaboración propia en base a información proporcionada por el MOP.

²¹Incluye las concesiones "Conexión Vial Ruta 78 hasta Ruta 68" y AVO 2, que fueron adjudicadas recientemente y cuya construcción aún no se inicia.

Obras de riego	4	0	0	0
Total concesiones	74	8	1	6

Nota: Elaboración propia en base a datos aportados por el MOP.

44. En la explotación de infraestructura vial concesionada es posible distinguir un número importante de participantes, dentro de los que resulta destacable la presencia de fondos de inversión, y otros actores que no tienen dentro de su giro ordinario la construcción de infraestructura via²². Cabe agregar que los operadores orientados al giro financiero requieren generalmente asociarse con operadores que cuentan con experiencia en la explotación de concesiones viales.
45. Actualmente, Atlantia, con ocho carreteras a su haber, es la empresa que posee la mayor cantidad de concesiones viales, seguida por Abertis y el grupo ISA, ambas con seis concesiones. La Tabla 3 presenta a los principales operadores de carreteras a lo largo del país, indicando el porcentaje que representan en término de número de concesiones, ingresos, kilómetros operados, inversión efectuada y flujo mensual vehicular en el año 2016.

Tabla 3
Operadores de concesiones viales urbanas e interurbanas

Empresa	Nº concesiones	Ingresos por peaje	Kms concesionados	Monto inversión	Flujo vehicular
Atlantia	20%	21%	9%	24%	34%
Abertis	15%	31%	21%	19%	35%
ISA	15%	24%	30%	19%	8%
Sacyr	12%	5%	17%	9%	1%
OHL	5%	0%	1%	2%	0%
GrupoPenta	10%	3%	8%	4%	1%
Belfi	7%	1%	1%	2%	3%
Brookfield	5%	7%	1%	6%	17%
Global Vía	5%	7%	8%	7%	1%
Acciona	2%	1%	2%	2%	0%
Sacyr/OHL	2%	0%	0%	5%	0%
Belfi/Besalco	2%	0%	2%	2%	0%
Total	100%	100%	100%	100%	100%
Unidades o montos totales	41 concesiones	UF 3.838.299	3.613 kms	UF 407.971.249	166.886.601 vehículos

Fuente: Elaboración propia en bases obtenidas del MOP.

²² Entre ellos podemos destacar al Grupo Penta, CPPIB, Brookfield, CBM Prime y BTG Pactual.

46. La Tabla 4, por su parte, presenta, a modo ilustrativo, las participaciones de las distintas empresas considerando solamente concesiones de carreteras urbanas en la ciudad de Santiago. Con respecto a ambas tablas, se debe tener presente que lo indicado no corresponde a participaciones de mercado, ya que no se presupone una definición de mercado relevante, la que, como se mencionará más adelante, se ha preferido dejar abierta puesto que en ningún caso las conclusiones del informe varían según la definición que se adopte.

Tabla 4
Operadores de concesiones viales urbanas (Santiago)

Empresa	N° concesiones	Ingresos por peaje	Kms concesionados	Monto inversión	Flujo vehicular
Allantia	46%	37%	23%	43%	39%
Abertis	8%	28%	12%	15%	33%
Brookfield	15%	14%	7%	13%	20%
Sacyr/OHL	8%	0%	2%	11%	0%
ISA	8%	21%	53%	16%	5%
Belfi	15%	0%	4%	2%	3%
Total	100%	100%	100%	100%	100%
Unidades o montos totales	13 concesiones	UF 1.843.242	499 kilómetros	UF 200.031.016	141.117.049 vehículos

Fuente: Elaboración propia en bases obtenidas del MOP.

II.2.3. Mercado de compra y venta de concesiones en fase de explotación

47. Existe en Chile un activo mercado de compraventa de concesiones viales en fase de explotación. Esto se debe a que no hay mayores restricciones por parte de la autoridad para que una empresa venda su participación en una concesión durante la etapa de explotación, para lo que sólo es necesario informar al MOP de los cambios en la estructura de propiedad de la sociedad concesionaria, y cumplir los demás requisitos previstos en el artículo 21 de la Ley de Concesiones.
48. La Operación incide en este mercado porque Atlantia y Abertis han sido relevantes en la compra de concesiones viales en fase de explotación, por lo que, luego de concretada esta, existirá un actor menos que potencialmente podría comprar otras concesiones en el futuro.

II.2.4. Prestación de servicios anexos a la operación de obras viales

- a) *Arriendo y distribución de TAG*

49. Además de los ingresos por peajes, los concesionarios pueden obtener otro tipo de ingresos provenientes de servicios anexos que representan un porcentaje menor del flujo de dinero para la concesión. Dentro de estos servicios el principal de ellos es el arriendo y la provisión de dispositivos de cobro electrónico conocidos como TAG o televías (“TAG”).
50. La Operación incide en este mercado porque Atlantia y Abertis explotan autopistas que utilizan TAG, así como también operan autopistas que potencialmente podrían implementar el TAG, por lo que, luego de concretada la Operación, el arriendo y distribución de TAG podría verse afectado.

b) *Suministro de sistemas de inteligencia en transportes*

51. El servicio de suministro de sistemas de inteligencia en transportes (“ITS”²³) consiste 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 determine la autoridad, pudiendo ser esta del tipo manual²⁴, *stop-and-go*²⁵, *non-stop-and-go*²⁶ o *free-flow*²⁷.
52. Los sistemas de *stop-and-go*, *non-stop-and-go* y *free-flow*, cuya complejidad tecnológica es mayor a la de los sistemas manuales, consisten 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 categoría. La diferencia entre los dos primeros y el sistema *free-flow* es que en

²³Del inglés, “*Intelligent Transport Systems*”.

²⁴ 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.

²⁵ 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> (Consulta 18 de julio de 2018)).

²⁶El 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.publimetro.cl/cl/nacional/2012/06/08/implementan-peajes-tag-ruta-5-sur-tema-non-stop-and-go.html> (Consulta 18 de julio de 2018)).

²⁷El 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.

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 obstáculo²⁸.

III. ANÁLISIS DE COMPETENCIA

53. El análisis de competencia que se llevará a cabo consiste en analizar los riesgos unilaterales que podría traer la Operación en cada mercado. Para esto, la fusión se analizará desde la perspectiva de la pérdida de independencia que experimentará Abertis respecto de Atlantia, y Abertis respecto de ACS, ambas situaciones por separado. Finalmente, como riesgo coordinado, se analizará los efectos de una posible interacción estratégica entre Atlantia-ACS en el Mercado Primario.
54. Habiéndose presentado los principales antecedentes de la Operación y una breve descripción de la regulación que caracteriza a la industria y de los segmentos específicos afectados por la Operación, a continuación, se presenta el análisis competitivo que sustenta las conclusiones de esta División en relación a la adquisición en estudio.

III.1. Mercado relevante

55. La operación impacta principalmente dos mercados relacionados, por un lado, el mercado de las licitaciones de concesiones viales, y por el otro, el mercado de la explotación de concesiones viales. Se analizará también el mercado anexo de compra y venta de concesiones en fase de explotación y el de la prestación de los servicios anexos a la concesión.

III.1.1. Mercado Primario

56. En lo que respecta a las licitaciones viales, esta División ha señalado que los actores que potencialmente puedan participar en las licitaciones efectuadas por el MOP 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 licitaciones han participado

²⁸ Véase Informe de Aprobación del Caso de Hochtief con Abertis.

actores extranjeros sin presencia previa en el país, lo que no obsta de que, en ocasiones, el idioma, regulaciones locales, la cultura u otras variables puedan restringir o dificultar la participación de algunas empresas extranjeras²⁹.

57. Ahora bien, 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, según se verá al analizar los riesgos unilaterales y coordinados más adelante en este informe.

III.1.2. Mercado Secundario

58. Con respecto a la explotación de concesiones viales, 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 concesionada³⁰. Ello implica la determinación de los patrones de traslado y sustitución de los consumidores, entre otras variables.
59. A juicio de esta División, el ejercicio de ahondar en la determinación precisa del mercado relevante no se justifica para un adecuado análisis del impacto en la competencia de la Operación. Esto, porque, como se ha adelantado, la explotación de concesiones viales constituye un servicio altamente regulado, habiéndose detectado un bajo espacio para el ajuste, en detrimento de los consumidores, de variables competitivas como precio y calidad de servicio, lo que es independiente del nivel de competencia entre los distintos operadores de concesiones viales del sistema.

III.1.3. Mercado de compra y venta de concesiones en fase de explotación

60. Este mercado comprende la venta de concesiones de obras públicas ya construidas, que se encuentran en fase de explotación en el país. Ahora bien, la determinación precisa del mercado relevante del producto – solo venta de concesiones viales o venta de todo tipo de infraestructura concesionada – puede quedar abierta, pues conforme

²⁹Ver Informe de Aprobación del Caso de Atlantia con Abertis, p. 16.

³⁰ En este mismo sentido, la Comisión Europea ha señalado que la delineación 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. (COMISIÓN EUROPEA. Caso M. 7512. Ardian/Abertis/Tunels).

se verá más adelante, se descarta la existencia de riesgos unilaterales asociados a este mercado, incluso si se considera solamente la venta de concesiones viales, segmento en el que Atlantia y Abertis tienen una mayor participación.

III.1.4. Mercado de prestación de servicios anexos a la concesión

61. El mercado de arriendo y distribución de TAG comprende a las empresas operadoras de concesiones viales cuyas vías disponen de televías para el cobro electrónico de peajes. Estas empresas arriendan y distribuyen el dispositivo, cuya característica esencial es su inter-operatividad dentro del sistema. La definición precisa del alcance geográfico de este mercado puede quedar abierta pues, incluso en su definición más extensa – autopistas con TAG en todo el país -, la que minimiza la participación de mercado de las Partes, se detectan riesgos para la competencia, los que son resueltos, en todo caso, por las medidas propuestas por las Partes.
62. En cuanto a la provisión de sistemas de inteligencia en transportes, determinar si el mercado relevante del producto requiere ser segmentado entre sistemas de peaje *free-flow*, *stop and go*, *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 alteradas³¹ debido a la baja relevancia de Abertis en la provisión de este producto. 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 atención a las consideraciones que se presentan en el siguiente apartado.

III.2. Riesgos unilaterales

III.2.1. Mercado Primario

³¹ 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".

63. Como se mencionó anteriormente, Abertis nunca ha presentado una oferta por una concesión en los procesos organizados por el MOP, limitándose a la fecha sólo a adquirir bases de licitación. De esta manera, Atlantia y ACS no han competido con Abertis por la adjudicación de una concesión en el Mercado Primario, lo que sugiere que la Operación sería inocua para la competencia en este mercado.
64. No obstante, el hecho de que en el pasado Abertis no haya ofertado por la adjudicación de concesiones no implica que en el futuro no lo haga. Por esto, a juicio de esta División, es necesario evaluar la potencialidad de entrada de Abertis al Mercado Primario y los eventuales efectos de ésta.
65. Con respecto a la potencialidad de entrada de Abertis, es pertinente mencionar que, de acuerdo a la información recopilada por esta División, 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 futuro³². Lo anterior se manifiesta en el hecho de que Abertis no se encuentra integrada con una empresa constructora, lo que contrasta con lo ocurrido con los principales actores del Mercado Primario, incluyendo a Atlantia y Grupo ACS.
66. 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 queda de manifiesto con lo ocurrido en este tipo de licitaciones en los últimos años³³. 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 mercado³⁴.

³² Esto se reafirma con la información expuesta en el sitio institucional de Abertis, en el que se destaca a esta empresa como líder internacional en la gestión de autopistas y no en la construcción de éstas, siendo su visión “ser el operador líder mundial en la gestión de infraestructuras al servicio de la movilidad y las comunicaciones”. <https://www.abertis.com/es/el-grupo/sobre-abertis/mision-vision-valores> (Consulta 24 de julio de 2018).

³³ A modo ilustrativo, en la licitación de la concesión de Américo Vespucio Oriente tramo Príncipe de Gales – Los Presidentes, presentaron ofertas el Grupo Costanera, Cintra Infrastructure SE, China Harbour Engineering Company Ltd, Impregilo Spa junto a ACS y el consorcio conformado por Sacyr y OHL. Dentro de estos cinco grupos que presentaron ofertas se encontraba un competidor de origen chino, sin presencia previa en el país, lo que manifiesta la posibilidad de entrada de nuevos actores, posiblemente propiciada por gestiones de promoción realizadas por el MOP.

³⁴ Ver Informe de Aprobación del Caso Atlantia con Abertis, p. 18.

67. El argumento anterior también aplica para el caso de la re-licitación de las autopistas actualmente operadas por Abertis luego del término de su plazo de concesión, las que normalmente requieren de obras de menor magnitud que las exigidas en los comienzos de un proyecto vial. A este respecto, es razonable pensar que, por el conocimiento de la infraestructura y características de la demanda, Abertis se encuentre en una buena posición para adjudicarse futuras re-licitaciones, pudiendo subcontratar la construcción de las obras adicionales requeridas o asociarse con una empresa constructora. Sin embargo, siguiendo la misma lógica utilizada en el párrafo anterior, lo remoto de este riesgo y la ausencia de evidencia concreta al respecto, sumado a la presencia de otros potenciales actores³⁵ además de Atlantia y Grupo ACS, permite descartar la imposición de medidas para solucionar este hipotético efecto adverso a la competencia.

III.2.2. Mercado Secundario

68. A diferencia de lo indicado respecto a las licitaciones, Abertis sí es activa en la explotación de concesiones viales, lo que podría traer aparejado cierto traslape horizontal con las autopistas operadas por Atlantia. Las tablas 5 y 6 presentan las autopistas explotadas por Atlantia y Abertis, así como el año de inicio de la concesión, el año de término de ésta y si el plazo de término está estipulado previamente o depende de los ingresos obtenidos por la autopista³⁶.

Tabla 5
Autopistas operadas por Atlantia³⁷

Autopista	Inicio	Término	Plazo
Costanera Norte	2003	2036**	Fijo
Américo Vespucio Sur	2002	2032	Fijo
Autopista Nor-orient	2004	2044*	Variable
Litoral Central (Algarrobo - San Antonio - Casablanca)	2001	2031	Fijo
Acceso Vial AMB	2008	2048*	Variable
Ruta 5 Sur, tramo Río Bueno - Puerto Montt	1998	2023	Fijo
Américo Vespucio Oriente tramo II	2018	2063	Variable

³⁵ Al ser las obras constructivas requeridas luego de las re-licitaciones menores a las requeridas en la construcción inicial, probablemente el número de actores potenciales capacitados para ofertar es más elevado en el caso de re-licitaciones que en el caso de licitaciones por la construcción de un proyecto nuevo.

³⁶ Esto ocurre en el caso de los contratos adjudicados por medio del modelo denominado como VPI (“Valor presente de los ingresos”).

³⁷ (*) Plazo variable que depende del cumplimiento de los ingresos totales de la concesión. (**) Extensión del plazo original por convenio complementario celebrado con el MOP. Elaboración propia en base a información proporcionada por las Partes.

Conexión Vial Ruta 78 hasta Ruta 68	2018	2063	Variable
-------------------------------------	------	------	----------

Fuente: Elaboración propia en base a datos aportados por terceros.

Tabla 6
Autopistas operadas por Abertis³⁸

Autopista	Inicio	Término	Plazo
Autopista Central (Quilicura - Buin)	2001	2032	Fijo
Ruta 68 "Rutas del Pacífico"	1999	2023*	Variable
Ruta 78 "Autopista del Sol" (Santiago - San Antonio)	1995	2019	Fijo
Ruta 60-CH "Autopista de Los Andes"	2003	2036**	Fijo
Ruta 57 "Autopista Los Libertadores"	1997	2026	Fijo
Ruta 5 Norte, tramo Los Vilos - La Serena	1997	2022	Fijo

Fuente: Elaboración propia en base a datos aportados por terceros.

69. Al respecto, un requisito necesario para que la Operación bajo análisis conlleve potenciales riesgos en alzas de tarifas y/o disminución en los niveles de servicio de las concesiones viales es la existencia de algún grado de presión competitiva y sustitución entre las autopistas de ambas empresas³⁹.
70. Con respecto a lo anterior, es necesario mencionar que, de acuerdo a lo indicado por el MOP⁴⁰, no parecería existir un nivel de sustitución relevante entre las autopistas de Atlantia y Abertis. Además, las dos principales concesiones de éstas en términos de ingresos, Costanera Norte y Autopista Central, se cruzan en sus recorridos, lo que lleva a pensar que se caracterizarían por ser autopistas complementarias más que sustitutas. Estos elementos llevarían a reducir los potenciales riesgos a la competencia de la Operación⁴¹.
71. Sin perjuicio de lo anterior, tal como se verá a continuación, dicha discusión, que implica un análisis del traslape existente entre los orígenes y destinos conectados por las autopistas de Atlantia y Abertis, no resulta del todo necesaria debido a que, sin

³⁸ (*) Plazo variable que depende del cumplimiento de los ingresos totales de la concesión. (**) Extensión del plazo original por convenios complementarios celebrados con el MOP. Elaboración propia en base a información proporcionada por las Partes.

³⁹ A modo de ejemplo, podrían existir riesgos si dos autopistas que compitieran por una demanda común, conectando el mismo origen y destino, fueran operada por Atlantia y por Abertis. En cambio, si se determinase la ausencia de sustitución por parte de los usuarios de las alternativas operadas por las Partes, la Operación no debiese generar mayores cambios en la estructura competitiva del mercado y, por lo tanto, efectos en el nivel de precio, calidad de la infraestructura y/o calidad de servicio.

⁴⁰ Ver Informe de Aprobación del Caso de Atlantia con Abertis, p. 20.

⁴¹ Cabe agregar, además, que los contratos de concesión reconocen que el servicio prestado por la obra en concesión, en muchos casos, es ofrecido paralelamente por vías públicas gratuitas alternativas.

importar el nivel de sustitución, la regulación existente limita sustancialmente eventuales riesgos.

72. En efecto, tal como ya ha sido señalado, la industria afectada por la Operación se caracteriza por estar ampliamente regulada. Los contratos de concesión constituyen contratos de adhesión, y de derecho público, donde todos los aspectos que pueden ser relevantes para efectos de competencia se encuentran fuertemente regulados, preestablecidos y sujetos a fiscalización por parte del MOP. Así, las bases de licitación y el contrato de concesión establecen los niveles de calidad de servicio, estándares técnicos de las obras y la estructura tarifaria que, de manera obligatoria e innegociable debe cumplir el concesionario.
73. Además, es relevante recordar que los estándares de servicio se encuentran sujetos a fiscalización por parte del MOP (que la ejerce a través de la figura del Inspector Fiscal), y que en caso que el concesionario incumpla lo estipulado en el contrato de concesión, puede ser sujeto a sanciones que pueden conllevar, en casos graves, el término de ésta (artículo 27 N° 3 de la Ley de Concesiones).
74. En cuanto a las tarifas cobradas a los usuarios de la infraestructura, el contrato de concesión definido por el MOP establece el sistema, estructura y forma de reajuste de la tarifa que el concesionario puede aplicar⁴², entendiéndose siempre que dichos valores representan la tarifa máxima (artículo 7 de la Ley de Concesiones). Lo anterior no implica, sin embargo, que las Partes no puedan cobrar tarifas por debajo del máximo impuesto⁴³.
75. En relación a lo anterior, las autopistas explotadas por Atlantia y Abertis se encuentran cobrando el máximo permitido⁴⁴. En efecto, en el Caso de Atlantia con Abertis las partes señalaron que, salvo para casos excepcionales en autopistas interurbanas⁴⁵, siempre han cobrado el máximo permitido por el contrato de concesión. Luego, cualquier teoría de riesgos unilaterales respecto al cobro de tarifas no tiene cabida en

⁴² Se entiende por sistema y estructura tarifaria al conjunto de tarifas cobradas por los servicios básicos prestados por el concesionario.

⁴³ El concesionario podría tener incentivos a cobrar una tarifa inferior al máximo permitido cuando éste sea superior al precio que maximiza las ganancias. Sin embargo, la evidencia expuesta más adelante corrobora que éste no sería el caso.

⁴⁴ Ver Notificación p. 26 e Informe de Aprobación del Caso de Atlantia con Abertis, p. 21.

⁴⁵ Entre estos casos se encuentran los planes de gestión de tráfico en fechas donde se anticipa gran congestión en la Ruta 68, los cuales son coordinados con el MOP.

el caso en estudio por cuanto las autopistas de ambas empresas no tienen margen para incrementos de peajes a los usuarios.

76. Respecto al modo de determinación de las tarifas máximas, éstas guardan relación con los costos incurridos por el concesionario para proveer la infraestructura, tanto en su etapa de construcción como de explotación. En virtud de ello, las tarifas máximas se calcularían teniendo en consideración que estas deben financiar la construcción y mantención de la infraestructura, además de remunerar el capital empleado por la sociedad concesionaria en el proyecto.
77. En relación a los niveles de calidad de servicio y características técnicas de las obras, es importante mencionar que la regulación existente impone estándares mínimos que éstas deben cumplir, sin perjuicio de existir cierto margen para realizar mejoras por encima del piso mínimo establecido. En este sentido, en el hipotético caso que actualmente las concesionarias compitan de manera activa en estas variables, una disminución en la competencia podría significar un deterioro de la calidad de la infraestructura o disminución en la calidad de servicio, en aquel margen.
78. A este respecto, se debe considerar en primer lugar, que, si bien es cierto han existido en el pasado ciertas mejoras voluntarias en la infraestructura explotada, efectuadas por Atlantia y Abertis⁴⁶, el espacio existente para realizarlas es muy limitado debido a la estricta regulación ya mencionada anteriormente.
79. A mayor abundamiento, las mejoras efectuadas en las autopistas Vespucio Sur de Grupo Costanera y Autopista Central de Abertis, las que *prima facie* parecen más aptas para presentar ciertos traslapes en términos de los orígenes y destinos servidos, son de muy baja magnitud⁴⁷, lo que indica que actualmente no existiría competencia vigorosa en términos de calidad de servicio e infraestructura. Esto implica, por tanto, que no habría mayor espacio para la afectación de estas variables en caso de una eventual disminución de la competencia.
80. Cabe recordar, además, que Atlantia explota sus autopistas por medio del Grupo Costanera⁴⁸, holding controlado de forma conjunta con el CPPIB. Esto implica que, aun en el escenario hipotético bajo el cual pudiese existir sustitución entre las

⁴⁶Ver Informe de Aprobación del Caso de Atlantia con Abertis, p. 22.

⁴⁷Para mayor detalle, ver Informe de Aprobación del Caso de Atlantia con Abertis, pie de página 52.

⁴⁸ Salvo el caso de la Ruta 5 Sur, tramo Río Bueno – Puerto Montt, que es 100% de su propiedad.

autopistas de ambas compañías, Atlantía cuenta con un contrapeso que no le permite operar sus autopistas a su entera voluntad.

81. En conclusión, en base al análisis presentado anteriormente, se descartan riesgos unilaterales en lo que respecta a la explotación de autopistas concesionadas. Determinar con precisión si una autopista compite con otra resulta poco atingente en este caso, toda vez que, como ha sido señalado, todas las variables competitivas, desde el punto de vista del usuario, esto es, precios y niveles de calidad de la infraestructura y servicios, se encuentran estrictamente reguladas y fiscalizadas. El análisis de esta División es coincidente con lo señalado por la Coordinación de Concesiones del MOP, quienes consultados por esta División expusieron conclusiones similares sobre los posibles riesgos o beneficios de la Operación en los mercados involucrados⁴⁹.

III.2.3. Mercado de compra y venta de concesiones en fase de explotación

82. Si bien es cierto, éste se trata de un mercado de transferencia entre empresas que de manera directa no debiese cambiar las tarifas o estándares de servicios de las autopistas debido a la regulación existente, una mayor concentración de mercado podría hipotéticamente traer aparejado un efecto indirecto sobre los consumidores finales. Este efecto dice relación con que la liquidez y nivel de competencia del mercado de transferencia de concesiones, podría afectar el atractivo del Mercado Primario, especialmente para empresas dedicadas exclusivamente a la construcción y, por lo tanto, la agresividad de las ofertas en las licitaciones de las empresas participantes en éste.
83. En el mercado de compra y venta de concesiones participan un número significativo de actores entre los que se cuentan, además de empresas con experiencia en la operación de carreteras, fondos de pensiones extranjeros, fondos de inversión, compañías de seguros, y otros inversionistas de largo plazo. En la actualidad existen cerca de 17 empresas que participan de la explotación de infraestructura vial concesionada, ya sea de manera activa, como es el caso de Atlantía en el Grupo

⁴⁹ Declaración de don Jorge Jaramillo Selman, Jefe de la División Jurídica de la Coordinación de Concesiones del MOP, de fecha 27 de junio de 2018.

Costanera, o pasiva, como puede ser el aporte financiero realizado por algunos fondos de inversión o de pensiones⁵⁰.

84. La presencia de actores provenientes del sector financiero, los que en algunos casos llegan a controlar el 100% de una concesión⁵¹, se explica porque la operación de una autopista, tanto urbana como interurbana, es relativamente simple, debiendo únicamente cumplirse los requisitos del artículo 21 de la Ley de Concesiones, por lo que la experiencia en este rubro no resulta determinante al momento de pujar por la compra de una concesión en fase de explotación⁵².
85. En consecuencia, dado el gran número de participantes, tanto de especialistas como de no especialistas en la administración de carreteras, y la potencialidad de entrada de otros actores que no necesariamente deben contar con experiencia previa en el mercado, se descarta que la Operación en comento genere cambios en la estructura competitiva del mercado de compra y venta de concesiones viales en fase de explotación.

III.2.4. Mercado de arriendo y distribución de TAG

86. Dentro de los servicios anexos a la operación de concesiones viales, el más relevante a propósito de la operación en estudio se refiere al de arriendo de dispositivos de cobro electrónico conocidos como TAG o televías⁵³.
87. En la actualidad el TAG cuenta con una tecnología que le permite ser inter-operable entre las distintas autopistas que cuentan con este sistema de cobro, siendo su distribución llevada a cabo por las distintas concesionarias que cuentan con oficinas de atención a clientes⁵⁴. Para los usuarios, el acceso al TAG se realiza mediante la

⁵⁰ Las empresas cuyo giro principal es la construcción y administración de infraestructura, y que actualmente participan de la explotación de concesiones viales, son Atlantia, Abertis, Sacyr, ISA, Global Vía, Belfi, Acciona, OHL y Toesca. A su vez, las empresas que participan de este mercado y que tienen un perfil más financiero son BTG Pactual, Grupo Penta, Familia Solari, Brookfield, CMB Prime, CPPIB y Abu Dhabi.

⁵¹ Este es el caso de Brookfield con respecto a la Autopista Vespucio Norte y Variante Vespucio El Salto – Kennedy.

⁵² Véase referencias del Informe de Aprobación del Caso de Atlantia con Abertis, p. 24.

⁵³ Existen, además, otros servicios anexos prestados por concesionarios viales tales como el arrendamiento de terrenos para la instalación de estaciones de servicio y el arrendamiento de espacios publicitarios. Esta división considera que no es necesario llevar a cabo un análisis acabado al respecto puesto que se trata de un porcentaje muy menor de las ventas de Atlantia y Abertis, y debido a que los demandantes de estos servicios tienen la opción de contratarlos con muchos otros proveedores.

⁵⁴ Sociedad Concesionaria Costanera Norte (Grupo Costanera), Sociedad Concesionaria Autopista Central (Abertis), Sociedad Concesionaria Vespucio Norte Express (Brookfield), Sociedad Concesionaria Vespucio Sur (Grupo Costanera) y Sociedad Concesionaria Túnel San Cristóbal (Brookfield). A este grupo se debe agregar

celebración de un contrato de arrendamiento con cualquiera de las autopistas antes mencionadas.

88. Al igual que como ocurre con los peajes de las autopistas, es relevante mencionar que el MOP es quien establece el valor máximo que puede ser cobrado por el arriendo del TAG, el cual está definido según la modalidad de facturación – vía email o correo normal - pactada en el respectivo contrato celebrado entre el usuario y la autopista. Junto a ello, la autoridad está facultada para multar a la sociedad concesionaria que incumpla con los valores máximos permitidos.
89. Al respecto, esta División verificó que las tarifas máximas de arriendo coinciden con los precios efectivamente cobrados en la actualidad por las distintas sociedades concesionarias que hacen entrega del TAG, por lo que, actualmente, no existe espacio para incrementos en el precio de arriendo ante una eventual reducción de la intensidad competitiva en el mercado⁵⁵.
90. Sin perjuicio de ello, el aspecto que no se encuentra regulado del todo es el número de sucursales de atención al cliente y los servicios ofrecidos en ellas que debe tener cada sociedad concesionaria⁵⁶⁻⁵⁷. En este sentido, una menor competencia en el mercado de la distribución de TAG producto de la Operación podría afectar estas variables en desmedro de los consumidores puesto que las Partes internalizarían una fracción del desvío de clientes que se produciría luego de una disminución del número de sucursales de atención o de los servicios ofrecidos.
91. Así, por ejemplo, si Grupo Costanera cerrase una de sus sucursales luego de la Operación, parte de los clientes perdidos serían recapturados por Autopista Central,

las autopistas interurbanas "Rutas del Maipo", operada por ISA, y Ruta 160, operada por Acciona, quienes, por obligaciones establecidas en sus contratos de concesión deben distribuir TAG.

⁵⁵ Ver Informe de Aprobación del Caso Atlantia con Abertis, p. 25.

⁵⁶ El Reglamento de Servicio de la Obra de Costanera Norte señala: "La Concesionaria mantendrá Centros de Atención e Información Comercial al Usuario, ubicados en el Edificio de Administración y Control y otros lugares habilitados para tal efecto, los que funcionarán en los días y horas que a continuación se indican (...)". Disponible vía Web en <http://www.concesiones.cl/proyectos/Documents/Sistema%20Oriente%20-%20Poniente/Reglamento%20de%20Servicio.pdf> (consulta 24 de julio de 2018).

⁵⁷ Por ejemplo, en el caso de Autopista Central, se indican como centros de oficinas comerciales las siguientes: San José 1145, San Bernardo; Américo Vespucio 2550, Conchalí; Alonso de Córdova 5151, Las Condes y 10 de Julio 1143, Santiago (Reglamento de Servicio de Obra, p. 60). Disponible vía Web en <http://www.concesiones.cl/proyectos/Documents/Sistema%20Norte%20-%20Sur/Reglamento%20de%20Servicio.pdf> (consulta 24 de julio de 2018). Sin embargo, actualmente cuenta con ocho oficinas comerciales, número mayor al exigido por el Reglamento de Servicio de Obra. La individualización de las oficinas se encuentra disponible vía web en http://www.autopistacentral.cl/oficinas_comerciales/oficinas.html (consulta 24 de julio de 2018).

lo que implica que el costo de esta política sería menor, existiendo, por lo tanto, un mayor incentivo para el cierre de sucursales⁵⁸.

92. La Tabla 7 muestra las participaciones de mercado en la provisión de TAG para el año 2017, observándose que Atlantia y Abertis concentran el 78,3% del mercado, generando la Operación un cambio en el índice de concentración HHI de 2.849 puntos y obteniéndose un nivel final de 6.570. Como se observa, estos valores sobrepasan ampliamente los umbrales de concentración establecidos en la Guía para el Análisis de Operaciones de Concentración publicada por la Fiscalía en octubre de 2012, por lo que, considerando que el ofrecimiento de TAG se encuentra restringido a un grupo pequeño de sociedades concesionarias, sin observarse, por tanto, libertad de entrada, existen indicios claros de que la Operación podría afectar el número de sucursales y servicios ofrecidos en relación a la provisión de TAG.

Tabla 7
Participación en el Mercado del TAG año 2017⁵⁹

Empresa	Antes		Después	
Atlantia	1.428.716	50%	2.254.334	78%
Abertis	825.618	29%		
Brookfield	597.718	21%	597.718	21%
ISA	20.414	1%	20.414	1%
Acciona	4.913	0%	4.913	0%
Total	2.877.379	100%	2.877.379	100%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de terceros.

93. Lo anterior es consistente con lo indicado en el Informe Económico aportado por las partes en el contexto del Caso de Atlantia con Abertis (**"Informe Económico"**)⁶⁰, donde se señala que es importante incentivar el que los puntos de venta del TAG no disminuyan (como consecuencia de la Operación), para que así el consumidor no vea disminuida su comodidad.

⁵⁸ En este mismo sentido González (2013) destaca la apertura de locales de atención al público como un atributo de calidad sensible para los usuarios. En concreto, haciendo referencia a Encalada (2009) (L. Encalada. "Autopista Vespucio Norte, En la Ruta del Servicio"), menciona que: "El caso de la concesión Vespucio Norte es un ejemplo de cómo una empresa concesionaria ha buscado mejorar atributos de calidad considerados sensibles por los viajeros. Algunas de las medidas implementadas por la concesionaria, como la entrega de información a los usuarios en los pódicos y la apertura de más locales de atención al público en puntos cercanos a su lugar de residencia, entre otros, se pueden considerar innovadoras pues no estaban establecidas en el contrato de concesión. Cabe mencionar que la autopista Vespucio Norte compite por el tráfico con el eje concesionado Costanera Norte".

⁵⁹ Ver Informe de Aprobación del Caso de Atlantia con Abertis p. 26. La participación separada de las concesionarias que pertenecen a Atlantia es la siguiente: Costanera Norte 40,4%. Vespucio Sur 9,2%. Cabe agregar el año 2016 que las Partes distribuyeron el 71% de los TAG en el país.

⁶⁰ Ver pie de página 47 del Informe de Aprobación del Caso de Atlantia con Abertis, dónde se individualiza el informe económico preparado por Juan Pablo Montero y Jorge Tarzijan.

94. En respuesta a los riesgos anteriormente identificados, Atlantia y ACS se obligaron, según lo descrito más adelante en el capítulo sobre medidas de mitigación propuestas a esta Fiscalía, a no disminuir el número de sucursales de entrega de TAG y los servicios ofrecidos en éstas.
95. En resumen, en vista de que las tarifas máximas de arriendo son determinadas por el MOP, siendo éstas las efectivamente cobradas por las autopistas urbanas en la actualidad, y en atención a que las medidas de mitigación propuestas por las Partes solucionan los riesgos detectados con respecto a la distribución de TAG, esta División desestima que, sujeto a los compromisos ofrecidos, puedan existir riesgos de una reducción sustancial de la competencia en este mercado como consecuencia de la Operación.

III.2.5. Mercado de suministro de sistemas de inteligencia en transportes

96. Si bien Atlantia, ACS y Abertis han tenido presencia en este mercado por medio de sus filiales AutostradeTech Spa ("**AutostradeTech**"), SICE Tecnologías y Sistemas ("**SICE**") y Emovis Technologies Chile ("**Emovis**") respectivamente, las Partes señalaron que [NOTA CONFIDENCIAL 1]⁶¹.
97. Junto a ello, esta División descarta riesgos en este mercado derivados de la Operación por (i) la baja relevancia 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.⁶²

III.3. Riesgos coordinados

98. Se analizó el potencial riesgo de que Atlantia y el Grupo ACS coordinen su actuar, en licitaciones futuras de concesiones viales, utilizando a la matriz de Abertis como posible vehículo de coordinación.

⁶¹Nota confidencial 1. Complemento Notificación p. 3.

⁶² Para mayor detalle, ver Informe de Aprobación del Caso de Hochtief con Abertis, p. 8.

99. Sin embargo, esta División ha descartado los posibles efectos de dicho riesgo. Como se mencionó, en el Mercado Primario, existen al menos 8 empresas que se han adjudicado concesiones viales en los últimos 10 años. Además, existe una serie de empresas que, aun cuando no se han adjudicado concesiones, sí han presentado ofertas ejerciendo presión competitiva en las licitaciones.
100. A mayor abundamiento, Atlantia y Grupo ACS han competido en una misma licitación sólo en 2 ocasiones⁶³, lo que representa el 12% de las licitaciones efectuadas por el MOP en la última década. Junto a ello, si se analiza los efectos que podría tener la potencial coordinación entre Atlantia y Grupo ACS, estudiando quiénes son los competidores más cercanos de ACS, la Tabla 8 muestra que existen cuatro empresas con las que ACS ha competido en más ocasiones en comparación que con Atlantia, en los últimos 10 años, lo que las convertiría en competidores más cercanos de ACS que Atlantia.

Tabla 8
Competidores más cercanos de ACS medido como número de veces en que han competido con ACS

Período (N° de licitaciones en las que participó ACS/Hochtief)	Sacyr	Belfi	OHL	Besalco	Atlantia	Ferrovial	Skanska	Acciona
20 años (19 licitaciones)	63%	47%	42%	37%	11%	11%	16%	26%
15 años (14 licitaciones)	64%	64%	57%	50%	14%	7%	21%	7%
10 años (11 licitaciones)	73%	64%	45%	45%	18%	9%	9%	0%

Fuente: Elaboración propia en base a información aportada por terceros.

101. En resumen, se descartan efectos de potenciales riesgos coordinados por la baja frecuencia con que Atlantia y ACS se han enfrentado en procesos de licitación en el pasado, no siendo Atlantia el competidor más cercano de ACS en las licitaciones, además de existir otros actores capaces de reaccionar y ejercer presión competitiva ante una potencial coordinación⁶⁴.

IV. RIESGOS Y MEDIDAS DE MITIGACIÓN:

102. Como se ha mencionado a lo largo de este informe, la no participación de Abertis en el Mercado Primario y la regulación existente en relación a los precios y calidad de la

⁶³ En ambos casos hubo cinco competidores.
⁶⁴ Dicha situación fue además afirmada por la Coordinación de Concesiones del MOP, según consta en la declaración de don Jorge Jaramillo Selman, Jefe de la División Jurídica de la Coordinación de Concesiones del MOP, de fecha 27 de junio de 2018.

infraestructura y servicio ofrecidos por las diversas autopistas, ha llevado a esta División a descartar gran parte de los eventuales riesgos que pudiesen derivarse de la Operación. A pesar de ello, y en ciertos aspectos de menor entidad donde la competencia podría haber jugado algún rol disciplinador, las Partes han ofrecido medidas de mitigación que llevan a descartar los riesgos detectados y que permiten desestimar la existencia de una reducción sustancial de la competencia producto de la adquisición en análisis (Correlativo Ingreso N°03016-18, que se acompañan como Anexo 1 a este Informe, las "**Medidas**").

103. En relación a los centros de distribución de TAG y otros servicios complementarios, como se precisó, existen incentivos para el cierre de centros y disminución de los servicios que en ellos se prestan, lo que menoscabaría la calidad del servicio prestado al público. Esto es relevante en lo que respecta al servicio que se presta a los consumidores, y a cómo éstos pueden hacer efectivos sus derechos frente a las concesionarias. Según la información proporcionada por el Servicio Nacional del Consumidor en el Caso de Atlantia con Abertis, los estados de cobro, los problemas con activación y desactivación del TAG, los cobros excesivos o por deudas ya pagadas, entre otros, constituyen los principales motivos de reclamo a autopistas y rutas concesionadas, y la satisfacción de estos reclamos se relaciona directamente con la existencia o inexistencia de centros de atención al público. Para prevenir que ocurra un menoscabo en esta variable, producto de la Operación, las Medidas establecen la obligación de las Partes de no disminuir el número de sus sucursales y, en caso de cerrar alguna de ellas, de abrir otra de similares características y mismos servicios ofrecidos, en otro lugar de la ciudad de Santiago.
104. Adicionalmente, se contempla el compromiso de incentivar sistemas de reparto a domicilio de TAG, tal como lo hace actualmente Autopista Central. A juicio de esta División, la entrega de servicios innovadores puede ser fruto de la competencia, por lo que es importante asegurar que éstos no se vean afectados producto de una reducción de la intensidad competitiva entre las Partes. Es razonable pensar que en el escenario contrafactual, en ausencia de la Operación, Atlantia habría ofrecido este servicio, por lo que es pertinente asegurar que luego de la eventual materialización de la Operación las Partes lo provean, manteniendo así y profundizando este beneficio a los consumidores.
105. A juicio de esta División, estas Medidas son suficientes para descartar los riesgos detectados en relación a la distribución de TAG, y evitar que la Operación produzca

una reducción sustancial a la competencia y un menoscabo a los consumidores en este aspecto.

106. En segundo lugar, Atlantia se ha comprometido a incrementar la transparencia de los precios de la autopista Costanera Norte, si así es solicitado por el MOP, a través de la publicación de las tarifas en los pórticos de cobro de peaje. A este respecto, se ha dicho que los principales elementos competitivos, precio y calidad de la infraestructura y servicios, se encuentran regulados tanto en la Ley, en el Reglamento, en las Bases de Licitación y otros documentos⁶⁵. Sin embargo, como se precisó anteriormente, existiría un pequeño margen de actuación respecto a la calidad del servicio e infraestructura, pues las Partes podrían realizar mejoras que benefician al consumidor, en un contexto de competencia.
107. Sin requerirse de un análisis origen-destino, en general puede asumirse la existencia de cierta competencia entre las distintas concesiones y las vías públicas no concesionadas⁶⁶. Así es asumido en las respectivas bases de licitación que, a propósito de las concesiones de las Partes en la ciudad de Santiago, presentan, para cada tramo, las siguientes vías públicas como eventuales sustitutos de cada una de éstas:

Tabla 9
Vías públicas potenciales sustitutos con concesiones de las Partes⁶⁷

COSTANERA NORTE		AUTOPISTA CENTRAL		VESPUCIO SUR	
Tramo	Sustituto	Tramo	Sustituto	Tramo	Sustituto
Puente La Dehesa – Puente San Francisco.	Raúl Labbé, Av. Las Condes, Paul Harris.	Río Maipo – Lo Espejo.	Ruta G-45, Av. Los Morros, Acceso Sur a Santiago.	Ruta 78, General Velásquez.	Vías Locales Eje Américo Vespucio. Av. Pajaritos. Av. 5 de Abril. Camino a Melipilla. Av. Lo Espejo.
Puente San Francisco – Puente Tabancura	Av. Las Condes, Paul Harris.	Lo Espejo – Río Mapocho.	Vías Locales Eje Norte Sur. Vivaceta. Independencia. Recoleta.	General Velásquez – Ruta 5 Sur.	Vías Locales eje Américo Vespucio. Av. Lo Espejo.

⁶⁵ La sociedad concesionaria de Costanera Norte ha sido demandada en una causa de la que es parte la Organización de Consumidores y Usuarios (ODECU). Una declaración de Costanera Norte respecto a aquello consta en las Medidas incluidas como ANEXO 1 a este informe. Adicionalmente, ODECU manifestó que, independientemente de la demanda, la uniformidad de la información proporcionada al usuario era un elemento relevante para éstos.

⁶⁶ Declaración del Coordinador Área Metodológica y Datos de la Secretaría de Planificación de Transporte del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones.

⁶⁷ Bases de licitación de Autopista Central, p. 76, de Costanera Norte, p. 79, y de Vespucio Sur, p. 78.

					Presidente Salvador Allende. Presidente Eduardo Frei M. Av. Lo Ovalle.
Puente Centenario -- Puente Lo Saldes,	Av. Monseñor Escribá de Balaguer, Av. Vitacura, Presidente Riesco, Apoquindo.	Río Mapocho -- Américo Vespucio Nort.	Vías locales del eje Norte Sur. Vivaceta. Independencia. Recoleta.	Ruta 5 Sur -- Nuevo Acceso Sur a Santiago.	Vías Locales del Eje Américo Vespucio. Av. Lo Ovalle. Av. El Parrón. Combarbalá. Trinidad Ramírez. Av. Vicuña Mackenna.
Vivaceta -- Américo Vespucio.	Balmaceda -- Carrascal, San Pablo, Alameda, Ruta a Valparaíso.	Ruta 5 Sur -- Carlos Valdovinos.	Santa Margarita. Av. Central. La Feria.	Nuevo Acceso Sur a Santiago -- Av. Vicuña Mackenna.	Vías Locales eje Américo Vespucio. Av. Lo Ovalle. Linares. Gerónimo de Alderete. Av. Trinidad. Av. San José de la Estrella.
Estoril / Tabancura -- Puente Lo Saldes	Av. Vitacura Av. Las Condes Apoquindo Presidente Riesco	Carlos Valdovinos -- Río Mapocho.	Vías locales del eje General Velásquez. Pedro Aguirre Cerdá. Exposición. Matucana.	Av. Vicuña Mackenna -- Av. Grecia.	Vías Locales eje Américo Vespucio. Av. La Florida. José Pedro Alessandri. Tobalaba. Ramón Cruz. Pedro de Valdivia. Marathon. VicuñaMackenna. Libano. Rodrigo de Araya.
		RíoMapocho -- Ruta 5 Norte.	Vías Locales eje General Velásquez. Fresia. Puerto Montt. Lo Ruiz. Dorsal CaminoLo Ruiz. Puerto Montt.		

Fuente: Elaboración propia en base a distintas Bases de Licitación.

108. En lo que se refiere a la información que las autopistas otorgan al público, esta División ha notado que no existe uniformidad entre la información que algunas de las concesionarias dependientes de uno de los adquirentes (Atlantia) y del adquirido otorgan a los usuarios de las autopistas. Mientras Autopista Central y Vespucio Sur

informan al consumidor el precio cobrado en cada uno de los tramos, mediante la instalación de una pantalla visible que informa al consumidor el monto efectivamente cobrado al traspasar cada pórtico, Costanera Norte, conforme lo exige su contrato, informa el precio promedio por kilómetro en pantallas ubicadas en diversas locaciones dentro de la autopista.

109. Al parecer de esta División, esta situación podría producir una distorsión, pues los consumidores ven dificultada su capacidad de ponderar apropiadamente el costo por el uso de esta autopista, viéndose así limitada la sustitución con otras vías, dentro de las que se incluyen las vías públicas no concesionadas⁶⁸.

110. Dicha situación desaparece con las Medidas, dado que:

- a) En caso de ser solicitado por el Ministerio de Obras Públicas, Atlantia se obliga a causar que la Sociedad Concesionaria Costanera Norte S.A. homologue el sistema de información de tarifas del Sistema Oriente – Poniente (Costanera Norte) con el Sistema Norte – Sur (Autopista Central).

En sus aspectos generales, esta homologación conllevará que Costanera Norte amplíe la información a los usuarios, anunciando la tarifa efectivamente cobrada en cada uno de los pórticos de pago, indicando el monto cobrado y el horario correspondiente a dicha tarifa (alta, media, baja) de forma similar a como actualmente lo realiza Autopista Central. La determinación precisa de la implementación de esta medida y de sus plazos deberá seguir las directrices del Ministerio de Obras Públicas.

Por su parte, los costos que la implementación conlleve serán de cargo exclusivo de Atlantia y/o cada una de las concesionarias, y no serán compensados, de ninguna manera, por el Estado de Chile. Así, cualquiera sea la forma de su implementación, Atlantia deberá mantener al fisco indemne de cualquier gasto derivado del presente ofrecimiento.

- b) Adicionalmente, Atlantia se obliga a causar que las otras concesionarias de autopistas urbanas sobre las cuales ejerza influencia decisiva, no disminuyan los estándares

⁶⁸ Existen antecedentes de que, en el pasado, con el propósito de atraer nuevos clientes, se ha aumentado la transparencia en el mercado a través de la publicación de las tarifas en los pórticos de cobro de la autopista Vespucio Norte.

actualmente empleados para informar a los usuarios las tarifas cobradas en cada uno de los pórticos de pago.

- c) Finalmente, Atlantia se compromete a llevar a cabo las medidas anteriormente señaladas, por su cuenta y riesgo, y Grupo ACS, en su calidad de co-notificantes, se comprometen a no interferir en las obligaciones de Atlantia relacionadas a las medidas ofrecidas.

V. CONCLUSIONES:

111. 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, a condición de que se dé cumplimiento a las Medidas presentadas.
112. Debido a su eventualidad, y al no ser parte de la operación de concentración, el presente informe no se pronuncia sobre el Acuerdo Comercial. Del mismo modo, tampoco se pronuncia sobre los actos o contratos que, en el futuro, las Partes puedan suscribir entre sí. El Acuerdo Comercial, u otros actos o contratos futuros, podrán ser analizados en su oportunidad por esta Fiscalía, de conformidad a las reglas generales aplicables, ya sea mediante el sistema de control de operaciones de concentración previsto en el Título IV del DL 211, o a la luz del artículo 3° del DL 211, u otra norma aplicable.
113. Por tanto, en atención a los antecedentes y al análisis realizado por esta División, se recomienda la aprobación de la Operación, sujetándose la misma a las medidas de mitigación ofrecidas por las Partes, salvo el mejor parecer del señor Fiscal.



LLS



FELIPE CERDA BECKER
JEFE DIVISIÓN DE FUSIONES

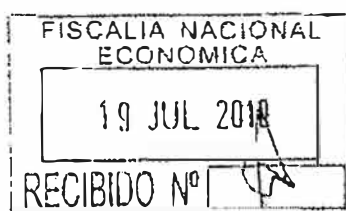
ANEXO 1
MEDIDAS DE MITIGACIÓN

Santiago, 19 de julio de 2018

Ant.: Notificación de Operación de Concentración entre
Atlantia SpA, ACS, Actividades de Construcción y
Servicios S.A. y Hochtief A.G. y Abertis Infraestructuras
S.A. Rol 138-2018

Ref.: Proponer medidas de mitigación

Sr. Fiscal Nacional Económico
Felipe Irarrázabal Ph.
Fiscalía Nacional Económica
PRESENTE



Estimado Sr. Irarrázabal

Con fecha 11 de mayo de 2018, ingresamos a la Fiscalía Nacional Económica ("FNE") un formulario de notificación ordinaria con el fin de notificar- conforme al Título IV del Decreto con Fuerza de Ley N° 1/2005 del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del Decreto Ley N° 211 de 1973, y sus posteriores modificaciones ("DL 211") la operación de concentración consistente en la adquisición de control conjunto de Abertis Infraestructuras S.A. ("Abertis"), por parte de Atlantia SpA ("Atlantia"), ACS, Actividades de Construcción y Servicios S.A. y HOCHTIEF A.G, Rol F-138-2018 (en adelante la "Notificación"). La misma fue complementada con fecha 7 de junio de 2018 por las partes luego de la resolución enviada por la FNE declarándola incompleta. Finalmente el 21 de junio de 2018 la FNE inició la investigación sobre la Notificación.

En ese contexto, y con el objeto de reiterar las medidas ofrecidas para mitigar los riesgos identificados en la anterior notificación de operación de concentración entre Atlantia y Abertis (Rol FNE 87-2017) ("Notificación Atlantia/Abertis"), de conformidad a lo preceptuado en el inciso primero del artículo 53 y en el artículo 61 del Decreto con Fuerza de Ley N° 1/2005, del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del Decreto Ley N° 211, y sus modificaciones posteriores, por la presente, Atlantia viene en reiterar al señor Fiscal Nacional Económico las siguientes medidas de mitigación:

1.- En relación al riesgo consistente en (i) la posibilidad de disminuir el número de oficinas de distribución de TAG, (ii) la posibilidad de cerrar y unificar oficinas de distribución ubicadas en una misma zona geográfica, (iii) posibilidad de disminuir el número de personas dedicadas a la distribución, y riesgo consistente en la posibilidad de que se elimine la modalidad de entrega a domicilio de TAG implementada por Abertis en Autopista Central, identificado en la Notificación Atlantia/Abertis:

Proponemos como medida de mitigación, que Atlantia se obligue a causar que las concesionarias pertenecientes a su grupo empresarial no disminuyan las oficinas de distribución de TAG y servicios complementarios que actualmente operan. Estas oficinas se

podrán relocalizar dentro del radio urbano de la ciudad de Santiago, siempre que la oficina que abra mantenga sustancialmente los mismos servicios que la oficina que cierra.

Esta medida se encontraría sujeta a las siguientes condiciones resolutorias alternativas:

- (i) Que Atlantia deje de tener influencia decisiva¹ sobre la sociedad concesionaria y/o el derecho de concesión del Sistema Oriente - Poniente (Costanera Norte), del Sistema Norte - Sur (Autopista Central) o del Sistema Américo Vespucio Sur (Ruta 78 - Av. Grecia); o
- (ii) Que, teniendo en consideración la totalidad de los dispositivos TAG operativos en el año calendario inmediatamente anterior, menos del 50% de éstos hayan sido distribuidos por las concesionarias sobre las cuales Atlantia ejerza influencia decisiva; o

Lo anterior es sin perjuicio de que la medida referida se vuelva innecesaria, previa determinación de la FNE, por circunstancias sobrevinientes tales como la entrada de un competidor relevante, cambios tecnológicos o normativos.

La incorporación de Américo Vespucio Oriente tramo "Príncipe de Gales - Los Presidentes", o de la Autopista Nor-Oriente al sistema TAG no afectará esta medida. Las oficinas que eventualmente abran estas concesionarias no se incluirán ni serán consideradas a este respecto.

Además, proponemos como medida de mitigación obligación de Atlantia de que las concesionarias sobre las cuales ejerce influencia decisiva implementarán sistemas de reparto a domicilio de los dispositivos TAG, cobrando un precio por dicho servicio, como ocurre actualmente en Autopista Central. Lo anterior sujeto a la aprobación del Ministerio de Obras Públicas.

Los costos que la implementación que estas medidas conlleven serán de cargo exclusivo de Atlantia y/o cada una de las concesionarias, y no serán compensados, de ninguna manera, por el Estado de Chile.

2.- En relación al riesgo consistente en que la operación produce un incentivo a implementar la política de información al usuario que actualmente utiliza Atlantia en la Concesión del Sistema Oriente - Poniente (Costanera Norte) respecto del grupo adquirido Abertis, en el Sistema Norte - Sur (Autopista Central), identificado en la Notificación Atlantia/Abertis

Al respecto hacemos las siguientes consideraciones y acotaciones:

(a) Como cuestión previa es necesario hacer presente que la entidad Grupo Costanera SpA., dueña de la Sociedad Concesionaria Costanera Norte S.A., cuyo control accionario conjunto es de Autostrade dell' Atlantico S.R.L. (filial de Atlantia) e Inversiones CPPIB Chile Limitada (filial de Canada Pension Plan Investment Board).

¹ El término *influencia decisiva* empleado en este documento deberá interpretarse en los términos de la letra b) del artículo 47 del Decreto Ley N° 211, y de conformidad a la Guía de Competencia de la Fiscalía Nacional Económica, actualmente vigente.

(b) Sociedad Concesionaria Costanera Norte S.A. -titular de la concesión del Sistema Oriente -Poniente- desarrolla su actividad al amparo del estatuto regulatorio que fijan el DFL MOP N° 850 de 1997 texto refundido de la Ley Orgánica del Ministerio de Obras Públicas, de la Ley de Caminos y sus modificaciones legales posteriores, así como del DS MOP N° 900 de 1996 que actualizó el texto de la Ley de Concesiones de Obras Públicas y de las Bases de Licitación definidas por el Estado de Chile que integran el Contrato de Concesión celebrado con aquel bajo la estricta supervisión operativa, económica, jurídica y técnica de la Dirección General de Obras Públicas y la Coordinadora de Concesiones de ese Ministerio.

(c) La información entregada en la actualidad por Sociedad Concesionaria Costanera Norte S.A. a los usuarios se sujeta estrictamente a la legislación vigente. Asimismo, la información a los usuarios se ajusta al Plan de Gestión de tránsito vigente y aprobado por el Inspector Fiscal, que se adjunta;

(d) Mediante carta de fecha 28 de abril de 2016, dirigida al Inspector Fiscal de Explotación que representa al Ministerio de Obras Públicas en el contrato, Sociedad Concesionaria Costanera Norte S.A. consultó si debía efectuar cambios a la señalética que entrega información los usuarios. Mediante Ordinario N° 518 / 2016, el Inspector Fiscal de Explotación contestó lo siguiente: *"se debe seguir realizando de acuerdo al sistema vigente esa señalética vigente"*, y que debía remitirse *"al Plan de Gestión de tránsito vigente y aprobado por esta Inspección Fiscal a su representada"*. Se adjunta copia del Oficio referido.

(e) Actualmente se tramita en primera instancia una demanda colectiva iniciada en febrero de 2016 contra Sociedad Concesionaria Costanera Norte S.A. relacionada con la señalética de algunos de sus puentes (C-5541-2006 del 13° Juzgado Civil de Santiago). Por ello son los Tribunales quienes se pronunciarán sobre dicha demanda y la petición de declararla temeraria. Al efecto, Sociedad Concesionaria Costanera Norte S.A. ha manifestado que dicha demanda, además de improcedente, en consideración a que ella ha dado estricto cumplimiento a la normativa vigente, es inadmisibile y que debe rechazarse por basarse en errores de derecho al interpretar la normativa aplicable. Además, que otras demandas que comparten esos errores han sido rechazadas por los Tribunales.

(f) En el contexto de la Notificación Atlantia/Abertis, y con el objeto de mitigar los riesgos identificados y comunicados a Atlantia en la citación llevada a cabo el 30 de agosto de 2017, la Fiscalía Nacional Económica ha señalado que *"la operación produce el incentivo a mantener la política del adquirente y no la del adquirido, lo que perjudica a los consumidores y a la competencia"*. Al efecto, cabe señalar que no se ha producido ningún perjuicio a los consumidores, como se ha expuesto con claridad en el procedimiento colectivo al cual hemos aludido, ni tampoco un daño a la competencia, según estamos en condiciones de demostrar a la Fiscalía Nacional Económica, que el sector de obras públicas en concesión está regulado en detalle y, además, es fiscalizado cotidianamente por el Estado de Chile.

No obstante lo anterior, y sin que aquello constituya ningún reconocimiento por Atlantia, en particular, respecto de alguna hipotética infracción a la normativa aplicable en que haya incurrido Sociedad Concesionaria Costanera Norte S.A., toda la cual ha sido previamente validada por el Ministerio de Obras Públicas y con el único objeto de obtener la más pronta autorización a esta operación, se propone lo siguiente:

En caso de ser solicitado por el Ministerio de Obras Públicas, Atlantia se obliga a causar que la Sociedad Concesionaria Costanera Norte S.A. homologue el sistema de información de tarifas del Sistema Oriente - Poniente (Costanera Norte) con el Sistema Norte - Sur (Autopista Central).

En sus aspectos generales, la homologación conllevará que el Sistema Oriente - Poniente (Costanera Norte) amplie la información a los usuarios, anunciando la tarifa efectivamente cobrada en cada uno de los pódicos de pago, indicando el monto cobrado y el horario correspondiente a dicha tarifa (alta, media, baja) de forma similar a como actualmente lo realiza el Sistema Norte - Sur (Autopista Central). En cuanto a los Paneles de Mensajería Variable, estos podrán seguir informando la tarifa de peaje por kilómetros en la misma forma como se hace actualmente. La determinación precisa de la implementación de esta medida y de sus plazos deberá seguir las directrices del Ministerio de Obras Públicas.

Los costos que la implementación de esta medida conlleve serán de cargo exclusivo de Atlantia y/o cada una de las concesionarias, y no serán compensados, de ninguna manera, por el Estado de Chile. Cualquiera sea la forma de su implementación, Atlantia deberá mantener al fisco indemne de cualquier gasto derivado del presente ofrecimiento.

Adicionalmente, Atlantia se obliga a causar que las otras concesionarias de autopistas urbanas sobre las cuales ejerza influencia decisiva, no disminuyan los estándares actualmente empleados para informar a los usuarios las tarifas cobradas en cada uno de los pódicos de pago.

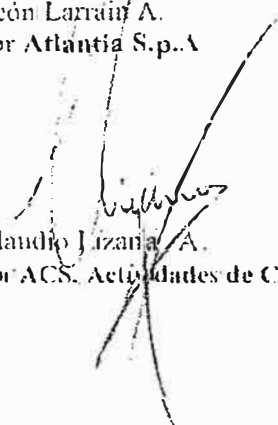
Finalmente, Atlantia se compromete a llevar a cabo las medidas anteriormente señaladas, por su cuenta y riesgo, y ACS/HOCHTIEF, en su calidad de co-notificantes, se comprometen a no interferir en las obligaciones de Atlantia relacionadas a las medidas ofrecidas en el presente documento.

Quedamos atentos a sus comentarios.

Saludán atentamente a Ud.



León Larraín A.
por Atlantia S.p.A



Claudio Lizama A.
por ACS, Actividades de Construcción y Servicios S.A. y Operación y Hochtief A.G.