

ANT.: Asociación de Ciudad Empresarial S.A., Doppelmayr Chile Holding SpA, Icafal Inversiones S.A. y Consorcio Teleférico Bicentenario S.A., para la construcción y explotación de la obra pública denominada “Teleférico Bicentenario”, en la Región Metropolitana de Santiago. Rol FNE F138-2018.

MAT.: Informe de aprobación.

Santiago, **07 JUN. 2018**

A : **FISCAL NACIONAL ECONÓMICO**

DE : **JEFA DIVISIÓN DE FUSIONES (S)**

Por este medio, y de conformidad a lo establecido en el Título IV del Decreto con Fuerza de Ley N° 1 de 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 respectivas modificaciones (“DL 211”), presento a usted el siguiente informe relativo a la operación de concentración del Antecedente (“**Operación**”), recomendando la aprobación de la misma, de forma pura y simple, por las razones que a continuación se explican:

I. ANTECEDENTES

1. Mediante presentación de fecha 18 de mayo de 2018, Ingreso Correlativo N° 02053-18, Ciudad Empresarial S.A. (“**Ciudad Empresarial**”), Doppelmayr Chile Holding SpA (“**Doppelmayr**”), Icafal Inversiones S.A. (“**Icafal**”) y Consorcio Teleférico Bicentenario SpA (“**Bicentenario**”) notificaron a esta Fiscalía Nacional Económica (“**Fiscalía**”) una operación de concentración, consistente en el consorcio para la licitación (“**Licitación**”) de la obra pública fiscal denominada “*Teleférico Bicentenario*”, a construirse en la Región Metropolitana de Santiago (“**Concesión**”). La Operación es de aquellas mencionadas en el artículo 47 letra c) del DL 211.
2. Ciudad Empresarial es una sociedad anónima controlada por la compañía Hispano Chilena de Inversiones S.A., que tiene por objeto la explotación y desarrollo del proyecto inmobiliario denominado *Ciudad Empresarial*, ubicado en la comuna de Huechuraba, que urbanizó y vende terrenos para la construcción de centros de negocios, con destino a oficinas, equipamiento, comercio y residencias. Doppelmayr es una sociedad por acciones, perteneciente al grupo alemán Doppelmayr Holding A.G., que tiene por objeto la inversión

y participación como socio o accionista en sociedades, cualquiera sea su clase o naturaleza, cuyo objeto se relacione con la ejecución, reparación, conservación, mantención, explotación y/u operación de teleféricos públicos o privados y/u obras de infraestructura en general, incluyendo comunidades o asociaciones en general, sea que fueren chilenas o extranjeras. Icafal es una sociedad anónima, perteneciente al grupo de Icafal S.A., que tiene por objeto realizar toda clase de inversiones en empresas dedicadas, directa o indirectamente, a los rubros de la construcción, infraestructura ferroviaria y sanitarias, sean locales o internacionales, mediante la adquisición, en Chile o en el extranjero, de derechos o acciones en toda clase de sociedades; la formación de consorcios estratégicos para la explotación de nuevos negocios y el desarrollo, ejecución y explotación de plantas de energía eléctrica. Finalmente, Bicentenario es una sociedad por acciones, vinculada a los señores Clemente Pérez Errázuriz, Martín Santa María Oyanedel y Guillermo Guerrero Trincado, que tiene por objeto específico el estudio, desarrollo y ejecución del proyecto de iniciativa privada *Teleférico Bicentenario*, y el estudio, desarrollo y ejecución de otros proyectos de iniciativa privada que puedan acordar los socios.

3. Con fecha 12 de diciembre de 2017, las Partes celebraron un contrato de Promesa de Constitución de Sociedad Concesionaria Teleférico Bicentenario S.A., que tenía por objeto una asociación en el proceso de la Licitación, conformando todas las Partes un *grupo licitante* para que, una vez adjudicada la Concesión a las Partes y cumplidos otros requisitos previstos en las bases de la Licitación, se constituya la sociedad concesionaria de la misma.
4. La Concesión fue adjudicada a las Partes mediante Decreto Supremo N° 27 de fecha 1 de marzo de 2008, del Ministerio de Obras Públicas, publicado en el Diario Oficial con fecha 19 de mayo de 2018¹.
5. Notificada la Operación antes expuesta, esta Fiscalía ordenó instruir investigación, bajo el Rol FNE F138-2018.

¹ [<http://www.doe.cl/PDFDoe.php?f=19052018&cve=1400112>] (Consulta: 31 de mayo de 2018).

II. INDUSTRIA

6. En la construcción y operación de una obra pública en general, y de una concesión en particular, es posible identificar dos grandes segmentos: la licitación del derecho de concesión (el "**Mercado Primario**"), y la operación y explotación de la infraestructura concesionada (el "**Mercado Secundario**").
7. Durante el análisis de distintas operaciones de concentración, esta División ha conocido la existencia de una extensa regulación sobre las concesiones de obras públicas, contenida principalmente en el Decreto N° 900 del Ministerio de Obras Públicas, publicado con fecha 18 de diciembre de 1996, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del Decreto con Fuerza de Ley N° 164 de 1991 ("**Ley de Concesiones**")², y en su Reglamento, contenido en el Decreto N° 956 del MOP de fecha 20 de marzo de 1999 ("**Reglamento**"), y en las respectivas Bases de Licitación³.
8. Tal como ha reconocido esta División, diversos aspectos relevantes de una licitación y operación de obra pública concesionada, tales como la calidad de la construcción, del servicio, plazos de ejecución, precios o tarifas, mejoras en las obras, entre otros, se encuentran regulados en la Ley de Concesiones, el Reglamento, las Bases de Licitación y otras normas.
9. En cuanto a la Licitación en particular, el proyecto, que no requiere subsidio estatal⁴, consiste en la construcción de un teleférico con una línea de 3,2 kilómetros que comienza en la Plaza Nueva Zelandia, en la comuna de Providencia, y que se conecta con la Ciudad Empresarial, en la comuna de Huechuraba. La infraestructura consta de cabinas para 10 personas, montadas sobre cables sostenidos por torres ubicadas cada 100 metros aproximadamente. El presupuesto oficial de la obra es de US\$ 87 millones y el plazo máximo de la concesión es de 35 años⁵.

² La última modificación al texto de dicha ley está en la ley N° 20.908, publicada el 20 de abril de 2016.

³ Informe de la División de Fusiones al Fiscal Nacional Económico, en el caso Rol F-71-2017, entre Atlantia SpA y Abertis Infraestructuras S.A. ("**Caso de Atlantia con Abertis**"), pp. 5 -11.

⁴ No obstante, existen ingresos mínimos garantizados por el Estado que rigen desde la fase de operación de la concesión, y que se extienden hasta por un máximo de 23 años.

⁵ [<http://www.concesiones.cl/proyectos/Paginas/detalleConstruccion.aspx?item=152>] (Consulta: 24 de mayo de 2018).

10. Las Partes adquirieron copia de las bases de la Licitación separadamente⁶, pero ofertaron en conjunto. La oferta económica del grupo licitante, que fue la única presentada en la Licitación, consistió en solicitar UF 5.759.970 como ingresos totales de la concesión (ITC), conforme al factor de licitación señalado en las bases económicas de la concesión⁷.
11. Consecuentemente, la Operación incide principalmente en el Mercado Primario (la Licitación en sí misma), sin perjuicio que debe analizarse igualmente la incidencia de ésta en el Mercado Secundario, pues, una vez ejecutada la construcción del teleférico, corresponderá a las Partes notificantes llevar a cabo la operación y explotación de la Concesión.

III. ANÁLISIS COMPETITIVO

12. En lo que respecta al Mercado Primario, resulta necesario analizar dos aspectos de éste. La Licitación en particular, y el efecto que el consorcio pudiera tener en el mercado de licitaciones de concesiones de obras públicas en general.
13. Para definir el mercado relevante del producto de una licitación en particular, la jurisprudencia comparada ha señalado que éste se encuentra conformado por los competidores potenciales que creíblemente podrían ofertar en el proceso de licitación, ejerciendo presión competitiva sobre quienes efectivamente presentan las ofertas⁸. Para el caso de la Licitación, 22 empresas compraron las bases de licitación ("**Bases**") para participar del proceso, por lo que, en principio, todas ellas tendrían el potencial de ejercer presión competitiva⁹.

⁶[http://www.concesiones.cl/proyectos/Documents/Teleferico%20Bicentenario/Empresas_que_han_comprado_las_Bases_de_Licitacion_al_13.09.2017.pdf] (Consulta: 31 de mayo de 2018).

⁷ Las bases de licitación establecían que la oferta económica debía consistir en solicitar ingresos totales de la concesión hasta por un máximo de UF 6.600.000. En consecuencia, la oferta realizada por el consorcio fue un 13% inferior al máximo posible.

⁸ Así lo ha afirmado la Comisión Europea en los siguientes casos: Caso COMP/M1879. Boeing / Hughes. COMP/M3148. Siemens / Alstom Gas and Steam Turbines. Comisión Europea. Caso COMP/M1940. Framatome / Siemens /Cogéma / JV. Comisión Europea. Caso COMP/M2079. Raytheon / Thales / JV.

⁹ Las empresas que compraron bases de licitación son: Antártica Private Equity SPA, Teleférico Bicentenario SPA, Icafal Inversiones S.A., Transdev Chile S.A., Salini Impregilio SPA – Agencia en Chile, Agencias Universales S.A., Thomson CSF (Chile) Ltda., A-Port Chile S.A., Ingeniería y Construcción Incolor S.A., Consorcio Teleférico Parque Metropolitano S.A., Arrigoni Ingeniería y Construcciones S.A., Asesoría e Inversiones Luzern Capital SPA (Doppelmayr Chile Holding SPA), TBE Chile Ases. y Representaciones Ltda., POMA S.A.S Agencia en Chile ("**POMA**"), Besalco Concesiones S.A., Transportes Turísticos Santiago Ltda., Inversiones San Martino, Inversiones DESCO S.A., Cointer Chile S.A., Echeverría Izquierdo, SICE Agencia en Chile S.A. y Constructora Belfi S.A.

14. Sin embargo, las Bases establecían como requisito que los oferentes incluyesen, en la constitución de la sociedad concesionaria, ya sea como licitante o como integrante del grupo licitante, a una persona jurídica nacional o extranjera, con experiencia tanto en la construcción de instalaciones de transporte por cable bajo el estándar de la normativa europea, como en acompañamiento operacional para la puesta en marcha de teleféricos¹⁰.
15. Cabe señalar que, de acuerdo a las consideraciones del Ministerio de Obras Públicas¹¹, sólo existirían 4 empresas a nivel mundial que cumplirían con las exigencias indicadas en el apartado anterior: Doppelmayr, POMA, Leitner Ropeways (“**Leitner**”) y BMF Group AG (“**Bartholet**”) ¹². En atención a ello, el máximo número de ofertas que se podría haber recibido en la licitación eran cuatro¹³.
16. En consecuencia, determinar de forma precisa el mercado relevante del producto, junto a las participaciones de mercado de los actores presentes en el mismo, no resulta necesario en este caso debido a que las empresas que conformaron el Consorcio no compiten entre sí en virtud de las actividades comerciales que desempeñan, además de que sólo uno de los miembros del mismo cumplía con los requisitos técnicos exigidos en las Bases, descartándose riesgos de competencia asociados a la formación del Consorcio en la licitación en estudio.
17. En efecto, Icafal realiza toda clase de inversiones en empresas dedicadas a los rubros de la construcción, infraestructura ferroviaria y sanitarias, además de proyectos de energía eléctrica y participación en consorcios estratégicos para la explotación de nuevos negocios¹⁴. Doppelmayr se dedica a ejecución, reparación, conservación, mantención, explotación y/u operación de teleféricos públicos o privados y/u obras de infraestructura en general¹⁵. Ciudad Empresarial es una sociedad dedicada a desarrollar y explotar el proyecto inmobiliario “Ciudad Empresarial”, en la comuna de Huechuraba, que comprende la urbanización y posterior venta de terrenos, y la construcción de un centro de negocios con destino a oficinas, equipamiento, comercio y residencial¹⁶. Finalmente, Teleférico Bicentenario es una sociedad que fue constituida con el objeto de estudiar, desarrollar y

¹⁰ Para mayor detalle sobre los requisitos de la experiencia técnica exigida en este proyecto, véase Bases, p. 26 y 27.

¹¹ Según consta en respuesta a Oficio Ordinario N°1151 de fecha 6 de junio de 2018.

¹² Notificación p. 20.

¹³ Esto, asumiendo que Leitner y Bartholet, que no compraron las Bases para participar de la Licitación, hubiesen sido incorporados a grupos licitantes diferentes a los que Doppelmyer y POMA formaron por separado.

¹⁴ Notificación p. 9.

¹⁵ Notificación p. 9.

¹⁶ Notificación p. 8.

ejecutar el proyecto de iniciativa privada Teleférico Bicentenario, declarado de interés público por parte del Ministerio de Obras Públicas en noviembre de 2011¹⁷.

18. En cuanto al efecto que podría tener la formación del consorcio en el mercado de licitaciones de concesiones de obras públicas en general, esta División ha señalado¹⁸ que los actores que potencialmente pueden 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.
19. Adicionalmente, el alcance geográfico de una licitación con la complejidad técnica y específica como es la del presente caso, pareciese ser más amplio que el nacional. En efecto, Doppelmayr, miembro del consorcio adjudicatario y actor especialista en la construcción y operación de teleféricos, no tenía presencia ni desarrollaba actividades comerciales en Chile previo a la Licitación.
20. Ahora bien, definir de forma precisa el mercado relevante geográfico en el Mercado Primario no resulta necesario en este caso debido a que, sea cual sea la definición que se adopte, las conclusiones del presente informe no se ven alteradas. En efecto, la inexistencia de superposición horizontal entre las actividades comerciales de las Partes permite señalar que la Operación no genera cambios en la estructura competitiva del mercado de licitaciones de concesiones para la construcción y operación de teleféricos.
21. Finalmente, en el Mercado Secundario, una definición de mercado relevante precisa requiere de la determinación del nivel de sustitución existente entre el Teleférico, que pretende unir las comunas de Providencia y Huechuraba, con otras formas de traslado, entre ambas comunas. Sin embargo, en el presente caso, el ejercicio de ahondar en la determinación precisa del mercado relevante no se justifica, pues ninguno de los miembros del consorcio opera actualmente autopistas u otros medios de transporte que conecten las comunas antes señaladas¹⁹, por lo que se descarta cualquier tipo de riesgos asociados a este mercado.

¹⁷ Notificación p. 10.

¹⁸ Caso de Atlantia con Abertis, p. 16.

¹⁹ La concesión del Túnel San Cristóbal, que conecta las comunas de Providencia y Huechuraba, y que, junto a la vialidad pública existente, podría ser considerado como el competidor al cual el Teleférico ejercería presión competitiva, actualmente se encuentra operado por la empresa canadiense Brookfield.

IV. CONCLUSIONES

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

LLS




MABEL AHUMADA CASTILLO
JEFA DIVISIÓN DE FUSIONES (S)