

ANT.: Notificación de operación de concentración entre Atlantia SpA y Abertis Infraestructuras S.A.
Rol FNE F87-2017.

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

Santiago, 11 OCT. 2017

A : FISCAL NACIONAL ECONÓMICO

DE : JEFE DIVISIÓN DE FUSIONES

Por este medio, y de conformidad a lo establecido en el Título IV del Decreto con Fuerza de Ley N° 1 de 2004, del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del Decreto Ley N° 211 de 1973, y sus respectivas modificaciones (el "DL 211"), presento a usted el siguiente informe relativo a la operación de concentración del Antecedente (la "**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 12 de julio de 2017, correlativo de ingreso N° 02729-17 (la "**Notificación**"), Atlantia S.p.A. ("**Atlantia**") notificó a esta Fiscalía Nacional Económica (la "**Fiscalía**") su intención de realizar una oferta pública de adquisición de acciones ("**OPA**") sobre las acciones de Abertis Infraestructuras S.A. ("**Abertis**"), con la finalidad de adquirir derechos suficientes como para tomar el control de ésta, de manera coincidente con lo señalado en la letra b) del artículo 47 del DL 211. La Notificación fue complementada mediante presentación de fecha 21 de julio de 2017 (correlativo de ingreso N° 02836-17). Posteriormente, de conformidad a lo señalado en el artículo 50 del DL 211, mediante resolución de fecha 25 de julio de 2017, se ordenó el inicio de la investigación de la Operación, bajo el rol FNE F87-2017.

2. Atlantia y Abertis (en lo sucesivo las “**Partes**”, no obstante, sólo a Atlantia correspondió notificar la Operación) son actores transnacionales, presentes en el sector de la infraestructura de autopistas y aeropuertos, y en la gestión y explotación de éstos y de sistemas de peajes. Ambas Partes tienen presencia relevante en Chile, a través de sociedades filiales, según se expondrá más adelante.

1.2. Partes

3. Atlantia es una sociedad constituida de conformidad a las leyes de la República Italiana, que cotiza en la Bolsa de Valores de Milán. El grupo empresarial de Atlantia 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.
4. En Chile, el grupo empresarial de Atlantia es propietario de derechos de concesión sobre las siguientes obras públicas viales: (i) Concesión Internacional Sistema Oriente Poniente (“**Costanera Norte**”); (ii) Concesión Sistema Américo Vespucio Sur, Ruta 78 - Av. Grecia (“**Vespucio Sur**”); (iii) Concesión Acceso Nor – Oriente a Santiago; y (iv) Acceso al aeropuerto Arturo Merino Benítez en Santiago; (v) Autopista Litoral Central, entre San Antonio y Algarrobo; y (vi) la 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. Abertis, por su parte, es una sociedad constituida de conformidad a las leyes del Reino de España, que cotiza en la Bolsa de Valores de Madrid, cuyo grupo empresarial constituye igualmente un actor global en el sector de infraestructura de autopistas, operando 9.000 kilómetros de autopistas de peaje en España, Francia, Chile, Brasil, Italia, Puerto Rico, Argentina, India, Colombia, Irlanda, Reino Unido, Estados Unidos, Canadá y Croacia².
6. En Chile, el grupo empresarial de Abertis es propietario de derechos de concesión sobre las siguientes obras públicas viales: (i) Ruta 68, Santiago-Viña del Mar; (ii) Ruta

¹ <http://www.atlantia.it/en/the-group>.

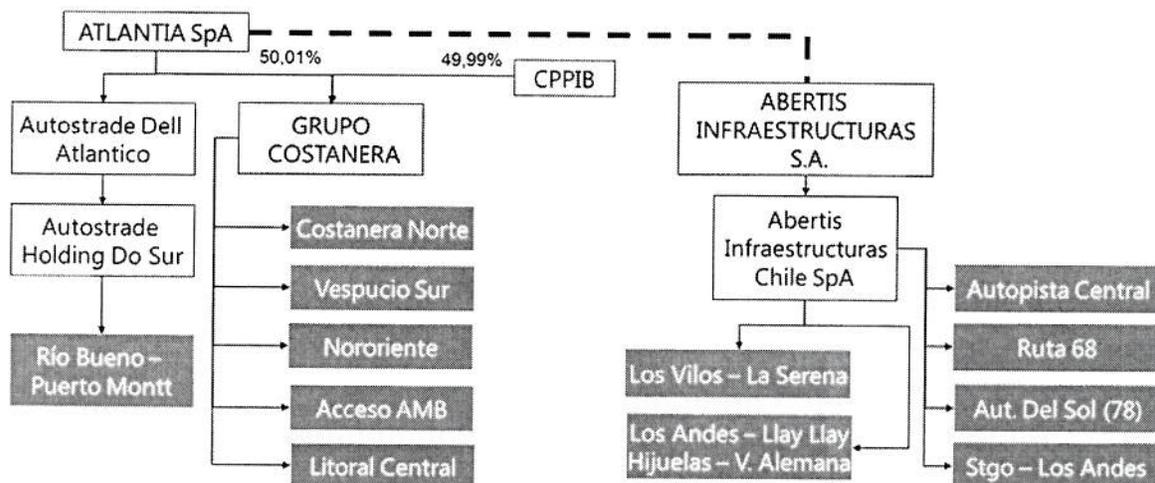
² <https://www.abertis.com/es/el-grupo/autopistas>.

78, entre Santiago y San Antonio; (iii) Autopista Los Libertadores, entre Santiago y Los Andes; (iv) Autopista del Elqui, entre Los Vilos y La Serena; (v) Autopista Los Andes, con dos tramos, desde Los Andes a Llay - Llay y desde Hijuelas a Villa Alemana; y (vi) Concesión Internacional Sistema Norte – Sur (“**Autopista Central**”).

I.3. Operación

7. Atlantia ha notificado a esta Fiscalía su intención de lanzar una OPA respecto de las acciones de Abertis, a fin de conseguir el control de dicha compañía. El valor propuesto es el pago de **[Confidencial 1]** euros por cada una de las acciones que Atlantia ofrece adquirir.
8. La OPA se considerará exitosa con la adquisición del 50% más uno de las acciones de Abertis, más otras condiciones suspensivas, relativas a la forma de pago y a la obtención de aprobaciones reglamentarias, dentro de las cuales se encuentra la aprobación por parte de las autoridades de competencia chilenas.
9. De ser exitosa la OPA, Atlantia tendrá influencia decisiva no sólo sobre Abertis, sino sobre todos los agentes económicos sobre los cuales ésta es capaz de ejercer dicha influencia, muchos de los cuales operan en Chile. Un esquema de dicha situación de control se expone en la Figura 1 de este informe:

**Figura 1
Esquema de la Operación de Concentración³**



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

II. INDUSTRIA

II.1. Concesiones de obras públicas

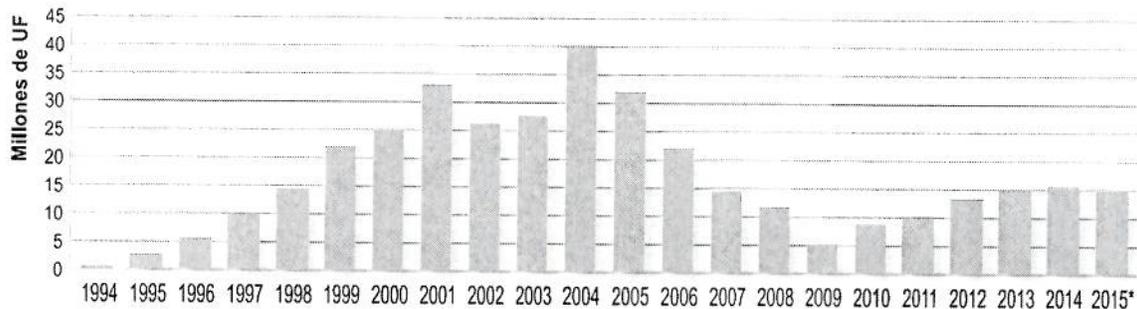
10. Se entiende por obra pública cualquier inmueble de propiedad del Estado, construido, reparado o conservado por éste, en forma directa o por encargo a un tercero, cuya finalidad es propender al bien público⁴.
11. La concesión de obra pública es un tipo de asociación público - privada, conceptualizada como un acuerdo de largo plazo entre entidades del sector público y del sector privado, para la generación y operación de obras y/o provisión de servicios que son responsabilidad del Estado, o requeridos por éste para cumplir sus funciones⁵. Esto implica que el actor privado comparte los riesgos y asume un compromiso financiero, bajo un esquema que conjuga los objetivos de satisfacción de intereses públicos con la obtención de beneficios para los proveedores de dichos bienes o servicios⁶.
12. El sistema de concesiones de obra pública fue diseñado para disminuir el déficit de infraestructura que afectaba el crecimiento económico y la competitividad de la economía chilena. A través de este sistema se consiguió financiamiento privado para obras de infraestructura pública, sujeta a la explotación económica de infraestructuras fiscales por parte del concesionario, quien una vez terminada la concesión debe restituir dichas obras al Estado, único propietario de las mismas.
13. El sistema de concesiones ha dinamizado la inversión en infraestructura en el país, lo cual puede sintetizarse en la inversión realizada entre 1994 y 2015, que alcanzó los 16.000 millones de dólares de los Estados Unidos, con una inversión promedio anual de 17 millones de Unidades de Fomento. Estos datos se presentan en la Figura 2, a continuación:

⁴ Decreto MOP N° 75 "Nuevo Reglamento para Contratos de Obras Públicas".

⁵ MOP, Concesiones de Obras Públicas en Chile, 20 años. División de Estudios y Análisis Financiero, CCOP-MOP., p. 46.

⁶ Abedrapo, Eduardo. Panorama institucional de la asociación público privada en Latinoamérica; Documento curso Análisis costo beneficio para proyectos de infraestructura y servicios en México. BID-SCT (2013); citado en: MOP, Ob. Cit., p. 20, y disponible vía Web en [<http://www.piappem.org/file.php?id=334>].

**Figura 2
Evolución de la inversión en infraestructura⁷**



II.2. Regulación

14. El marco normativo del régimen de concesiones descrito se encuentra contenido en el Decreto N° 900 del Ministerio de Obras Públicas, 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 (la "**Ley de Concesiones**"), y en su Reglamento, contenido en el Decreto N° 956 del Ministerio de Obras Públicas de 20 de marzo de 1999 (el "**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.2.1. Precio y tarifas:

15. 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.
16. 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 éste.

⁷ El valor indicado para el año 2015 corresponde a una cifra preliminar. Fuente: MOP. Concesiones de Obras Públicas en Chile, 20 años.

17. Esta División ha comprobado que las Partes actualmente cobran el máximo posible dentro de lo establecido en cada una de sus concesiones de obras públicas. Aquello, según ha acreditado esta División, es 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.2.2. Calidad en la construcción:

18. El artículo 17 de la Ley de Concesiones señala que la puesta en servicio de la obra pública concesionada será autorizada por el Ministerio de Obras Públicas (el “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.
19. 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.
20. 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; etcétera⁸.

⁸ Así lo hacen, a modo de ejemplo, Bases de Licitación de Autopista Central, pp. 53-67.

21. 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.2.3. Calidad en el servicio:

22. 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.
23. Las bases de licitación regulan además las características de la explotación de la concesión, exigiendo una óptima calidad en el servicio prestado⁹. 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 aspectos¹⁰⁻¹¹.
24. 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

⁹ Bases de Licitación de Costanera Norte, p. 202.

¹⁰ 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 (“Vespucio Norte”), pp. 225 y ss., Vespucio Sur, pp. 208 y ss., y Américo Vespucio Oriente, tramo Príncipe de Gales – Los Presidentes (“AVO II”), pp. 325 y ss.

¹¹ 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.

concesionario (artículo 29 Ley de Concesiones) y solicitarle información (artículo 30 bis Ley de Concesiones) a fin de salvaguardar la calidad.

25. 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 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.
26. 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.2.4. Modificaciones y mejoras a las obras:

27. 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.
28. 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”.

29. 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.
30. 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 registrarán 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.
31. 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.

32. Lo anterior es sin perjuicio de las obras adicionales que voluntariamente el concesionario haga, las cuales no serán compensadas.

II.2.5. Cesión del derecho de concesión:

33. 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)”.
34. 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).
35. Consecuentemente el MOP tiene información y control sobre la existencia de la cesión y el cumplimiento de los requisitos legales para su procedencia.

II.2.6. Otras consideraciones:

36. 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.

37. 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 consumidor final 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.

III. SEGMENTOS DE LA INDUSTRIA AFECTADOS POR LA OPERACIÓN

38. Esta División distingue la existencia de tres segmentos de la industria de concesiones de obras públicas que podrían verse afectados en caso de materializarse la Operación:

- a) Mercado Primario, o de licitaciones de concesiones (el “**Mercado Primario**”);
- b) Mercado Secundario, o de explotación de concesiones¹²⁻¹³ (el “**Mercado Secundario**”); y
- c) Prestación de servicios anexos a la concesión.

III.1. Licitación de concesiones de obras públicas

39. 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.
40. 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 económicas¹⁴. El actor vencedor resulta ser el único operador de la concesión¹⁵, lo

¹² 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° 964/2017 o 08700.004012/2017-84).

¹³ La Comisión Europea ha señalado que, mientras estos dos mercados parecen estar estrechamente relacionados (licitaciones y explotación de obras públicas), 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).

¹⁴ 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.

¹⁵ Sin perjuicio de que en algunos casos entidades independientes se asocian a través de consorcios para participar en la licitación.

que convierte a la licitación de concesiones de obras públicas en una competencia “por la cancha”¹⁶⁻¹⁷.

41. 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 las Partes han participado, sin que necesariamente hayan sido éstas las adjudicatarias.

Tabla 1
Licitaciones en el país en que las Partes han participado¹⁸

Tipo de proyecto	N° de Licitaciones ¹⁹	Atlantia	Abertis
Infraestructura vial	45	2	0
Infraestructura aeroportuaria	22	1	0
Edificación pública	19	0	0
Obras de riego	3	0	0
Total proyectos licitados	89	3	0

42. 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, habiéndose adjudicado dos de ellas²⁰.

¹⁶ 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).

¹⁷ 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 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)).

¹⁸ Estos datos hacen referencia a todos los procesos licitatorios desde que se licitara la primera obra de infraestructura concesionada en 1993. Fuente: Elaboración propia en base a información proporcionada por el MOP.

¹⁹ Incluye re-licitaciones de proyectos.

²⁰ El Grupo Costanera se adjudicó las obras “Acceso Vial Aeropuerto AMB” y, recientemente, AVO II. 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.”

III.2. Operación de concesiones de obras públicas viales

43. 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.
44. 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.
45. A diferencia de lo observado en el Mercado Primario, en este segmento ambas Partes concurren activamente. Atlantia y Abertis han adquirido de otros actores la mayor parte de las concesiones que actualmente operan, las cuales han sido singularizadas anteriormente en este informe.
46. De las 64 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.

Tabla 2²¹
Número de concesiones que actualmente son operadas por las Partes

Tipo de proyecto	Nº de proyectos	Atlantia ²²	Abertis
Infraestructura vial	36	6	6
Infraestructura aeroportuaria	11	0	0
Edificación pública	15	0	0
Obras de riego	2	0	0
Total	64	6	6

²¹ Elaboración propia en base a información proporcionada por el MOP.

²² No se incluye AVO II.

47. En la operación de infraestructura vial 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 vial²³. Cabe agregar que los operadores orientados al giro financiero requieren generalmente asociarse con operadores que cuentan con experiencia en la explotación de concesiones viales.
48. Actualmente, Atlantia y Abertis son las empresas que poseen la mayor cantidad de concesiones, seguidas por Sacyr y el grupo ISA²⁴, ambas con cinco concesiones²⁵. 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 3²⁶
Operadores de concesiones viales urbanas e interurbanas

Empresa	Nº Concesiones	Ingreso mensual por peaje ²⁷	Kms concesionados	Monto inversión	Flujo vehicular mensual ²⁸
Abertis	17%	31%	23%	22%	35%
Atlantia	17%	21%	9%	21%	34%
Sacyr	14%	5%	18%	10%	1%
ISA	14%	24%	28%	20%	8%
OHL	6%	0%	1%	3%	0%
Grupo Penta	8%	2%	7%	3%	1%
Belfi	8%	1%	1%	2%	3%
Brookfield	6%	7%	1%	7%	17%
Global Vía	6%	7%	9%	8%	1%
Acciona	3%	1%	3%	2%	0%
Grupo ACS	3%	1%	2%	1%	0%
Total	100%	100%	100%	100%	100%
Valor total	36 concesiones	UF 3.838.299	3.399 kms	UF 346.846.249	166.886.601 vehículos

²³ Entre ellos podemos destacar al Grupo Penta, CPPIB, Brookfield, CBM Prime y BTG Pactual.

²⁴ ISA es una empresa colombiana que opera en el mercado local por medio de su filial chilena Intervial Chile S.A.

²⁵ Sacyr se adjudicó, además, en conjunto con OHL, la concesión Américo Vespucio Oriente tramo "El Salto – Príncipe de Gales".

²⁶ Elaboración propia en base a información proporcionada por el MOP. No se incluye información respecto a concesiones adjudicadas que no se encuentran actualmente en funcionamiento, tales como la concesión del Eje Américo Vespucio Oriente I, Tramo El Salto – Príncipe de Gales, y de AVO II.

²⁷ Corresponde a los ingresos por peaje de diciembre de 2016.

²⁸ Corresponde al flujo vehicular de diciembre de 2016.

49. 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 Santiago²⁹. 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)³⁰

Empresa	N° concesiones	Ingreso mensual por peaje ³¹	Kms concesionados	Monto inversión	Flujo vehicular mensual ³²
Abertis	13%	28%	13%	21%	34%
Atlantia	50%	37%	22%	40%	40%
Brookfield	25%	14%	7%	17%	20%
ISA	13%	21%	58%	22%	5%
Total	100%	100%	100%	100%	100%
Valor total	8 concesiones	UF 1.843.242	458 kilómetros	UF 148.402.351	136.829.275 vehículos

III.3. Prestación de servicios anexos a la operación de obras viales

50. 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 se pueden enumerar la provisión de dispositivos de cobro electrónico conocidos como TAG o televías (los "TAG") y el arriendo de espacios para estaciones de servicio.

IV. ANÁLISIS DE COMPETENCIA

51. Habiéndose presentado los principales antecedentes de la Operación y una breve descripción de las características de la industria y de los segmentos específicos

²⁹ Las autopistas urbanas actualmente en operación en la Región Metropolitana son las siguientes: (i) Autopista Central, (ii) Costanera Norte, (iii) Américo Vespucio Sur (iv) Américo Vespucio Norte, (v) Variante Vespucio El Salto – Kennedy, (vi) Acceso vial AMB, (vii) Ruta 5 tramo Santiago – Talca y acceso sur a Santiago ("Acceso Sur"), y (viii) Acceso Nor-Oriente a Santiago.

³⁰ Se optó por considerar a las concesiones "Acceso Vial AMB" y Acceso Sur como autopistas urbanas. No se incluye información respecto a la concesión del Eje Américo Vespucio Oriente I, Tramo El Salto – Príncipe de Gales, y de AVO II. Elaboración propia en base a datos del MOP.

³¹ Corresponde a los ingresos por peaje de diciembre de 2016.

³² Corresponde al flujo vehicular de diciembre de 2016.

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.

IV.1. Mercado relevante

52. 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 operación de concesiones viales propiamente tal.
53. En lo que respecta a las licitaciones viales, 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 actores extranjeros, sin perjuicio de que, en ocasiones, el idioma, regulaciones locales, la cultura u otras variables puedan restringir o dificultar la participación de algunas empresas extranjeras.
54. 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. En efecto, como se ha adelantado y se precisará más adelante, Abertis no ha participado nunca en el Mercado Primario y no sería razonable esperar que en ausencia de la Operación se convierta en un actor activo en éste.
55. Con respecto al Mercado Secundario, una definición de mercado relevante precisa requiere de la determinación del nivel de sustitución entre las diversas carreteras operadas a lo largo de Chile y del nivel de sustitución con otras formas de traslado, incluyendo la utilización de infraestructura vial no concesionada³³. Ello, implica la determinación de los patrones de traslado y sustitución de los consumidores, entre otras variables.
56. 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

³³ En este mismo sentido, la Comisión Europea ha señalado que la delimitación geográfica del mercado debe ser analizada desde un punto de vista origen-destino. Luego, cada combinación de pares origen-destino debe ser considerada un mercado diferente por el lado de la demanda. (COMISIÓN EUROPEA. Caso M. 7512. Ardian/Abertis/Tunels).

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.

IV.2. Riesgos unilaterales

Mercado Primario

57. Como se mencionó anteriormente, de las Partes, sólo Atlantia ha sido activa en las licitaciones de obras de infraestructura en el país. Abertis nunca ha presentado una oferta por una concesión en los procesos organizados por el MOP, limitándose a adquirir bases de licitación. De esta manera, las Partes nunca han competido por la adjudicación de una concesión en el Mercado Primario, lo que sugiere que la Operación sería inocua para la competencia en este mercado.
58. No obstante, el hecho de que en el pasado las Partes no hayan ofertado por la adjudicación de concesiones no implica que en el futuro no vayan a hacerlo. Por esto, a juicio de esta División, es necesario evaluar la potencialidad de entrada de Abertis al Mercado Primario y los eventuales efectos de ésta³⁴.
59. 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 futuro³⁵. 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 Atlantia.

³⁴ Es relevante mencionar que por su relación de propiedad con OHL entre los años 2012 y 2017 y con ACS- Dragados entre los años 2002 y 2012 (ambas empresas eran accionistas de Abertis), Abertis estaba inhabilitada para participar en las licitaciones en las que estas empresas se hicieron parte.

³⁵ 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".

60. A mayor abundamiento, en un escenario hipotético con Abertis participando en licitaciones del Mercado Primario, aún existe un número importante de actores con posibilidades de hacerse parte de éstas, lo que se manifiesta en el alto número de empresas que han participado en este tipo de licitaciones en los últimos años³⁶ y en el elevado número de operadores actuales, tal como se muestra en la Tabla 3. En base a lo anterior, la posibilidad de que la desaparición de un eventual competidor potencial en el Mercado Primario como consecuencia de la Operación afecte negativamente los resultados de las licitaciones futuras, no tiene – en este caso - una probabilidad y entidad como para arribar a la convicción de que la Operación reduzca sustancialmente la competencia en este mercado.
61. El argumento anterior también aplica para el caso de las relicitaciones de las autopistas actualmente operadas por Abertis luego del término de su plazo de operación, 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 relicitaciones, 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 actores además de Atlantia³⁷, permite descartar la imposición de medidas para solucionar este hipotético efecto adverso a la competencia.

Mercado Secundario

62. 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 las Partes, así como el año de inicio de la concesión, el año

³⁶ A modo ilustrativo, en la última licitación adjudicada por el MOP, referente a la concesión de Américo Vespucio Oriente II, presentaron ofertas el Grupo Costanera, Cintra Infraestructure SE, China Harbour Engineering Company Ltd, Impregilo Spa y el consorcio conformado por Sacyr y OHL. Dentro de estas cinco sociedades que presentaron ofertas se encontraba un competidor de origen chino, lo que manifiesta la posibilidad de entrada de nuevos actores, posiblemente propiciada por gestiones de promoción realizadas por el MOP. Por su parte, para las últimas tres licitaciones de concesiones viales llevadas a cabo por el MOP, alrededor de 13 empresas compraron las bases de licitación.

³⁷ Al ser las obras constructivas requeridas luego de las relicitaciones menores a las requeridas en la construcción inicial, probablemente el número de actores potenciales dispuestos a ofertar es más elevado en el caso de relicitaciones que en el caso de las licitaciones.

de término de ésta y si el plazo de término está estipulado previamente o depende de los ingresos obtenidos por la autopista³⁸.

Tabla 5
Autopistas operadas por Atlantia³⁹

Autopista	Inicio	Término	Plazo
Costanera Norte	2003	2036**	Fijo
Américo Vespucio Sur	2002	2032	Fijo
Autopista Nor-oriente	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

Tabla 6
Autopistas operadas por Abertis⁴⁰

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

63. 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 Partes⁴¹.

³⁸ Esto ocurre en el caso de los contratos adjudicados por medio del modelo denominado como VPI ("Valor presente de los ingresos").

³⁹ (*) 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.

⁴⁰ (*) 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.

⁴¹ 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.

64. Con respecto a lo anterior, es necesario mencionar que, de acuerdo a lo mencionado por el MOP⁴², no parecería existir un nivel de sustitución relevante entre las autopistas de las Partes. 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 Operación⁴³.
65. 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 las Partes, no resulta del todo necesaria debido a que, sin importar el nivel de sustitución, la regulación existente limita sustancialmente eventuales riesgos.
66. 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.
67. Además, es relevante recordar que los estándares de servicio se encuentran sujetos a fiscalización 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).
68. En cuanto a las tarifas cobradas a los usuarios de la infraestructura, el contrato de concesión determinado por el MOP establece el sistema, estructura y forma de

⁴² Declaración del Coordinador de Concesiones del Ministerio de Obras Públicas ("**Declaración MOP**") [Confidencial 2].

⁴³ 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.

reajuste de la tarifa que el concesionario puede aplicar⁴⁴, 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 impuesto⁴⁵.

69. En relación a lo anterior, a la fecha del presente informe, todas las autopistas explotadas por las partes de la Operación se encuentran cobrando el máximo permitido. En efecto, las Partes han señalado que, salvo para casos excepcionales en autopistas interurbanas⁴⁶, 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 el caso en estudio por cuanto las autopistas de ambas empresas no tienen margen para incrementos de peajes a los usuarios⁴⁷⁻⁴⁸⁻⁴⁹.
70. 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 proyecto⁵⁰⁻⁵¹.

⁴⁴ Se entiende por sistema y estructura tarifaria al conjunto de tarifas cobradas por los servicios básicos prestados por el concesionario.

⁴⁵ 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.

⁴⁶ Entre estos casos se encuentran los planes de gestión de tráfico en fechas dónde se anticipa gran congestión en la Ruta 68, los cuales son coordinados con el MOP.

⁴⁷ Respecto a este punto, el informe económico preparado por Juan Pablo Montero y Jorge Tarzijan (el "Informe Económico") plantea que no hay razones para que el concesionario cobre un precio menor al máximo permitido, ni para que el Estado promueva precios menores al máximo (Informe Económico, p. 7). Cuando la obra fue licitada con el mecanismo de VPI, un precio menor al máximo retrasa la obtención del valor presente de los ingresos ofrecido en la licitación, y así, la devolución de la obra pública al Estado. Sin perjuicio de ello, los autores reconocen que no se puede descartar de plano la posibilidad de que una concesionaria cobre por debajo de la tarifa máxima establecida al momento de la licitación. Por ejemplo, si al cabo de un tiempo la demanda por la carretera de esta concesionaria se ve fuertemente afectada por un proyecto sustituto, la concesionaria podría decidir bajar los precios por debajo de los máximos para maximizar su recaudación (Informe Económico, p.29).

⁴⁸ Según el Informe Económico, señala que el bienestar de los usuarios de las concesiones operadas actualmente por Atlantia y Abertis no sufrirá cambios a raíz de la Operación bajo análisis (los usuarios seguirán pagando los precios máximos establecidos en los respectivos contratos). A mayor abundamiento, según los autores, esto sería válido no sólo en el caso de esta Operación, sino que también para cualquier cambio de control de una obra vial ya licitada (Informe Económico, p. 29).

⁴⁹ Cabe recordar que éste es un mercado donde la competencia se da, mayormente, por la cancha, motivo por el cual bajo condiciones de competencia adecuadas las rentas económicas obtenidas debiesen verse diluidas en el proceso licitatorio efectuado previo a la construcción de una autopista.

⁵⁰ Declaración MOP.

⁵¹ [Confidencial 3].

71. 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 poder 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.
72. A este respecto, se debe considerar en primer lugar, que, si bien es cierto han existido en el pasado ciertas mejoras voluntarias efectuadas por las Partes, el espacio existente para efectuarlas es muy limitado debido a la estricta regulación ya mencionada anteriormente.
73. 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 magnitud⁵², 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.
74. Cabe recordar, además, que Atlantia explota sus autopistas por medio del Grupo Costanera⁵³, holding controlado de forma conjunta con el CPPIB. Esto implica que, aun en el escenario hipotético bajo el cual pudiese existir sustitución entre las autopistas de las Partes, Atlantia cuenta con un contrapeso que no le permite operar sus autopistas a su entera voluntad.
75. En conclusión, en base al análisis presentado anteriormente, se descartan riesgos unilaterales en lo que respecta a la operación 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,

⁵² Por ejemplo, en Vespucio Sur se implementaron cambios de luminarias de Sodio por LED y se incorporaron equipos adicionales de seguridad vial, entre otros. Del mismo modo, Autopista Central también reemplazó luminarias de Sodio por LED, se implementó nueva tecnología para la gestión de tránsito e instalación de paneles de mensajería en todos los pórticos de peaje para informar la tarifa por categoría de autos a los usuarios durante el uso de la autopista.

⁵³ Salvo el caso de la Ruta 5 Sur, tramo Río Bueno – Puerto Montt, que es 100% de su propiedad.

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.

IV.3. Riesgos coordinados

76. Adicionalmente, por las mismas razones expuestas en relación a riesgos unilaterales, esta División ha descartado la posibilidad de un incremento en los riesgos de coordinación producto de la Operación. Como se mencionó, en el Mercado Primario, no se produciría, en la práctica, concentración alguna, sin verse, por tanto, reducido el número de competidores. Por otro lado, la fuerte regulación existente por parte del MOP en el Mercado Secundario permite descartar cualquier intento de coordinación para incrementar los peajes o disminuir los estándares los servicios entregados por las carreteras operadas por las Partes.

IV.4. Mercado de compra y venta de concesiones en fase de explotación

77. Existe en Chile un activo mercado de compraventa de concesiones viales en fase de explotación. Lo anterior debido a que no hay mayores restricciones por parte del MOP para que una empresa venda su participación en una concesión durante la etapa de explotación, para lo que sólo es necesario informar 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.
78. 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 y, por lo tanto, la agresividad de las ofertas en las licitaciones de las empresas participantes en éste.
79. 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 Atlantia en el Grupo Costanera, o pasiva, como puede ser el aporte financiero realizado por algunos fondos de inversión o de pensiones⁵⁴.

80. La presencia de actores provenientes del sector financiero, los que en algunos casos llegan a controlar el 100% de una concesión⁵⁵, 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 explotación⁵⁶⁻⁵⁷.
81. En consecuencia, dado el gran número de participantes⁵⁸, 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.

IV.5. Mercado de arriendo de TAG

82. 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 televías⁵⁹.
83. 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

⁵⁴ 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, Grupos ACS, 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.

⁵⁵ Este es el caso de Brookfield con respecto a la Autopista Vespucio Norte y Variante Vespucio El Salto – Kennedy.

⁵⁶ Fuentes de la industria señalan que existen fondos de inversión que han comprado concesiones viales subcontratando la operación y administración de la infraestructura. Véase: Declaración MOP.

⁵⁷ Esto es consistente con lo indicado por el MOP acerca de la ausencia de grandes complejidades para la operación de concesiones viales y la posibilidad de inversionistas no relacionados con el rubro de subcontratar la operación de carreteras.

⁵⁸ Esto es consistente con lo mencionado por un actor de la industria en relación a la gran cantidad de empresas interesadas en los procesos de venta de concesiones en etapa de operación **[Confidencial 4]**.

⁵⁹ 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 las Partes y puesto que los demandantes de estos servicios tienen la opción de contratarlos con muchos otros proveedores.

distribución llevada a cabo por las distintas concesionarias que cuentan con oficinas de atención a clientes⁶⁰. Para los usuarios, el acceso al TAG se realiza mediante la celebración de un contrato de arrendamiento con cualquiera de las autopistas antes mencionadas.

84. Al igual que como ocurre con los peajes por la utilización 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.
85. 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 mercado.
86. 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 concesionaria⁶¹⁻⁶². 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.

⁶⁰ 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 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.

⁶¹ 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>].

⁶² 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>]. 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 [https://www.autopistacentral.cl/oficinas_comerciales/oficinas.html]

87. 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, lo que implica que el costo de esta política sería menor, existiendo, por lo tanto, un mayor incentivo para el cierre de sucursales⁶³.
88. La Tabla 6 muestra las participaciones de mercado en la provisión de TAG, observándose que las Partes 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 6
Participación en el Mercado del TAG⁶⁴

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%

89. Lo anterior es consistente con lo indicado en el Informe Económico, 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 comodidad⁶⁵.

⁶³ 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".

⁶⁴ Distribución del TAG por concesionaria en base al Informe Económico, p. 24. 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.

⁶⁵ Informe Económico, p. 30.

90. En respuesta a los riesgos anteriormente identificados, Atlantia se comprometió, 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.
91. 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, de concretarse la toma de control de Abertis, las medidas de mitigación propuestas por Atlantia 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.

IV.6. Otros aspectos relacionados con la Operación

92. A lo largo de la investigación, han sido planteados a esta División otros eventuales riesgos que podrían derivarse de la Operación. Éstos dicen relación con: (i) la consolidación de una elevada capacidad negociadora de las Partes en futuras renegociaciones⁶⁶ de contrato con el Estado; y (ii) la disminución del universo de concesionarias disponibles para comparar el desempeño operativo de éstas.
93. Con respecto al primero de estos riesgos planteados, a juicio de esta División, por diversas razones es improbable pensar que la Operación en estudio pueda afectar los resultados de las renegociaciones futuras⁶⁷. En primer lugar, es razonable pensar que cada concesión debe ser tratada como un monopolio regulado distinto, siendo en dicho caso el poder de negociación propio a las características de ese monopolio e independiente de cuantos otros monopolios regulados pueda tener esa misma empresa⁶⁸.
94. Por su parte, cabe precisar que el artículo 19 de la Ley de Concesiones establece que el cálculo de las compensaciones y el ajuste de las variables económicas deberá

⁶⁶ Uno de los principales motivos para renegociar un contrato de concesión es la necesidad de realizar mejoras al servicio ofrecido, que no fueron previstos en el contrato original y superan el margen legal establecido en el artículo 19 de la Ley de Concesiones.

⁶⁷ Esto es consistente con lo declarado por un actor de la industria, quien planteó a esta División que, a su juicio, su poder negociador con el MOP ha sido a lo largo del tiempo independiente del número de concesiones bajo su operación, a pesar de que este número ha variado considerablemente a lo largo del tiempo [Confidencial 5].

⁶⁸ Ver, al respecto, el Informe Económico, p. 42.

siempre efectuarse de manera tal de obtener que el valor presente neto del proyecto adicional sea igual a cero. En este sentido, la ley no permite al concesionario exigir mayores compensaciones que las necesarias para recuperar las inversiones adicionales realizadas⁶⁹.

95. Por su parte, en relación a la posible pérdida de un comparador o *benchmark* referencial para contrastar el desempeño de diferentes operadores de obras públicas viales, es importante destacar que el legislador en ciertos mercados ha querido introducir una suerte de competencia indirecta entre oferentes de servicios similares, manteniendo un número importante de diferentes empresas no relacionadas, buscando así una metodología de competencia por comparación⁷⁰.
96. Sin embargo, en opinión de esta División, la pérdida de un *benchmark* no produce riesgos a la competencia respecto al mercado en estudio, en el que, por lo demás, no existen límites legales a la concentración de la propiedad. Esto porque, en el caso de las concesiones viales, las tarifas se fijan de una vez antes del comienzo de la explotación de éstas, no existiendo, normalmente, instancias posteriores de negociación tarifaria para las que podría resultar útil la comparación con el desempeño de otra compañía en el mismo rubro. En esta misma línea, el Informe Económico agrega que en la explotación de concesiones viales las tarifas están fijadas por el Estado, y los criterios de su fijación no están exclusivamente alineados a los costos, a diferencia de lo que ocurre en otros sectores como el sanitario donde ese es el criterio esencial sino el único.

V. EFICIENCIAS

97. Tal como ha sido indicado por Atlantia en la Notificación y reforzado en el Informe Económico, la Operación en estudio puede implicar una serie de eficiencias que podrían significar beneficios para los usuarios de las autopistas de las Partes. En este sentido, el tener autopistas conectadas entre sí puede ser eficiente para el

⁶⁹ Es pertinente reiterar que nuevas obras cuyo valor sobrepase el 5% de la inversión inicial del proyecto, o cuando éstas superen las UF 100.000, requieren de la licitación de la construcción, ajustándose la compensación a los valores de mercado de estas obras adicionales, no siendo relevante, por tanto, el tamaño o poder de negociación del concesionario. Además, para los casos de concesiones licitadas por el mecanismo de VPI, en caso que el Estado requiera por alguna razón tomar control sobre una autopista, no es necesario recurrir a renegociaciones complejas y largas para calcular el precio a pagar por la autopista debido a que resulta evidente determinar el monto remanente de los ingresos totales de la concesión por los que debe ser compensada la sociedad concesionaria.

⁷⁰ Así, por ejemplo, como señala el Informe Económico, la Ley General de Servicios Sanitarios fija límites a la propiedad tanto en el número de empresas concesionarias sanitarias que pueden estar bajo control común, como en el número de clientes que pueden estar bajo control común.

concesionario en términos de la operación de éstas, optimizando de esta manera el uso de los recursos.

98. Entre las eficiencias esgrimidas se destaca una mejor coordinación en la administración de carreteras. Esta coordinación puede verse reflejada en múltiples aspectos, tales como una mejor operación por uso de maquinaria similar en distintas carreteras, mejor información vial y comercial a los consumidores; y un trabajo más ágil en casos de emergencia.
99. En el Informe Económico se señala que la Operación tiene el potencial de generar las siguientes eficiencias⁷¹:
- a) Sistema de cobro único a los usuarios, incluyendo integración de tarifas;
 - b) Mejor coordinación en la administración de las distintas carreteras;
 - c) Mayores eficiencias a nivel de administración central;
 - d) Incentivos a mayor progreso tecnológico, y
 - e) Mayor aprendizaje de mejores prácticas por tener más fuentes de las cuales se puede obtener información.
100. Asimismo, pueden existir ciertos activos fijos o humanos que, por su costo y especialización, no sean convenientes de adquirir por un operador que está a cargo de un cierto número de concesiones pero que sí lo sea si el radio de acción de ese operador aumenta⁷².
101. Sin perjuicio de la plausibilidad que pudiesen llegar a tener las eficiencias esgrimidas, su evaluación exhaustiva por parte de esta División no fue necesaria en consideración de la baja magnitud de los riesgos detectados y las medidas de mitigación ofrecidas por Atlantia.

VI. 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 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

⁷¹ Informe Económico, pp. 34-36.

⁷² Informe Económico, pp. 33-35.

la Operación. A pesar de ello, y en ciertos aspectos de menor entidad donde la competencia podría haber jugado algún rol disciplinador, Atlantia ha 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° 04033-17, 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 Consumidor⁷³, 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 Atlantia 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 la 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

⁷³ Declaración del Servicio Nacional del Consumidor [Confidencial 6].

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 documentos⁷⁴. 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 competencia⁷⁵.

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 concesionadas⁷⁶. 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 7
Vías públicas potenciales sustitutos con concesiones de las Partes⁷⁷

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

⁷⁴ 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.

⁷⁵ Existen antecedentes de que en el pasado una mayor competencia ha incentivado el aumento de la transparencia en el mercado a través de la publicación de las tarifas en los pórticos de cobro de la autopista Vespucio Norte.

⁷⁶ Declaración del Coordinador Área Metodológica y Datos de la Secretaría de Planificación de Transporte del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones.

⁷⁷ Bases de licitación de Autopista Central, p. 76, de Costanera Norte, p. 79, y de Vespucio Sur, p. 78.

					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. President e Salvador Allende. President e Eduardo Frei M. Av. Lo Ovalle.
Puente Centenario – Puente Lo Saldes,	Av. Monseñor Escrivá 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. Combarba lá. 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 Cerda. Exposición. Matucana.	Av. Vicuña Mackenna – Av. Grecia.	Vías Locales eje Américo Vespucio. Av. La Florida. José Pedro Alessandrini. Tobalaba. Ramón Cruz. Pedro de Valdivia. Marathon. Vicuña Mackenna. Libano. Rodrigo de Araya.
		Río Mapocho – Ruta 5 Norte.	Vías Locales eje General Velásquez. Fresia. Puerto Montt. Lo Ruiz. Dorsal Camino Lo Ruiz. Puerto Montt.		

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 las concesionarias dependientes del adquirente 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 informa el precio promedio por kilómetro en pantallas ubicadas en diversas locaciones dentro de la autopista.

109. Al parecer de esta División, la no información por parte de Costanera Norte del precio cobrado en cada pórtico produce una distorsión, pues los consumidores son

incapaces 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.

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

VIII. 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. 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

Asia

Pacific

Bangkok
Beijing
Hanoi
Ho Chi Minh City
Hong Kong
Jakarta
Kuala Lumpur
Manila
Melbourne
Shanghai
Singapore
Sydney
Taipei
Tokyo

**Europe &
Middle East**

Almaty
Amsterdam
Antwerp
Bahrain
Baku
Barcelona
Berlin
Bologna
Brussels
Budapest
Cairo
Dusseldorf
Frankfurt/Main
Geneva
Kyiv
London
Madrid
Milan
Moscow
Munich
Paris
Prague
Riyadh
Rome
St Petersburg
Stockholm
Warsaw
Vienna
Zurich

**North & South
America**

Bogota
Brasilia
Buenos Aires
Calgary
Caracas
Chicago
Dallas
Guadalajara
Houston
Juarez
Mexico City
Miami
Monterrey
New York
Palo Alto
Porto Alegre
Rio de Janeiro
San Diego
San Francisco
Santiago
Sao Paulo
Tijuana
Toronto
Valencia
Washington, DC

Santiago, 2 de octubre de 2017

Ant.: Notificación de Operación de Concentración

Rol F87-2017

Ref.: Propone medidas de mitigación

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

De nuestra consideración,

En el contexto de la operación de concentración de Atlantia S.p.A. ("Atlantia") y Abertis Infraestructuras S.A., Rol F87-2017, y con el objeto de mitigar los posibles riesgos identificados por la Fiscalía Nacional Económica y comunicados a nuestra representada en la citación llevada a cabo el 30 de agosto de 2017, 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, proponemos al señor Fiscal Nacional Económico las siguientes medidas de mitigación:

1.- 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.

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:



August 24, 2017

Page 2 of 4

- (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);
- (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
- (iii) Otra causal que vuelva innecesaria la medida, previa aprobación de la FNE, tales como entrada de competidor relevante, un cambio tecnológico o normativo.

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 una 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.- 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).

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.

August 24, 2017

Page 3 of 4

(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 pódicos (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 inadmisibles 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 operación de adquisición, y con el objeto de mitigar los riesgos identificados y comunicados a nuestra representada 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.

40

August 24, 2017

Page 4 of 4

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) 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 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 pórticos de pago.

Quedamos atentos a sus comentarios.

Saludan atentamente a Ud.


León Larrain A. Diego Ferrada W.
por **Atlantia S.p.A**