

ANT.: Asociación entre Sacyr Concesiones SpA y Cointer Chile S.A. para licitación de Red Aeroportuaria Norte.
Rol FNE F404-2024.

MAT.: Informe de aprobación.

Santiago, 02 de diciembre de 2024.

A : FISCAL NACIONAL ECONÓMICO (S)

DE : JEFE DIVISIÓN DE FUSIONES

De conformidad a lo establecido en el Título IV del Decreto con Fuerza de Ley N°1, de 2004, del entonces Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del Decreto Ley N°211 de 1973 (“**DL 211**”), presento a usted el siguiente informe (“**Informe**”), relativo a la operación de concentración del Antecedente, recomendando su aprobación, de manera pura y simple, por las razones que a continuación se señalan:

I. ANTECEDENTES

1. Mediante presentación de fecha 24 de septiembre de 2024, correlativo ingreso N°56.518-2024 (“**Notificación**”), Sacyr Concesiones Chile SpA (“**Sacyr**”) y Cointer Chile S.A. (“**Cointer**”) y, conjuntamente con Sacyr, (“**Partes**”), notificaron a la Fiscalía Nacional Económica (“**Fiscalía**”) una operación de concentración, consistente en la asociación de las Partes en un consorcio para la licitación de la obra pública fiscal denominada “*Red Aeroportuaria Norte*”, que incluye la operación de los aeropuertos *Andrés Sabella* en la comuna de Antofagasta y *Desierto de Atacama* en la comuna de Caldera (“**Concesión**”), a través del Sistema de Concesiones de Obras Públicas (“**Operación**”).
2. Con fecha 4 de octubre de 2024, esta Fiscalía emitió una resolución de falta de completitud de la Notificación, de conformidad con el artículo 50 del DL 211. Posteriormente, mediante presentación de fecha 10 de octubre de 2024, correlativo de ingreso N°56.764-2024, las Partes subsanaron los errores y omisiones de la Notificación identificados por la Fiscalía (“**Complemento**”).
3. Conforme a lo señalado en el artículo 50 inciso tercero del DL 211, con fecha 24 de octubre de 2024, la Fiscalía instruyó el inicio de la investigación de la Operación, bajo el Rol FNE F404-2024 (“**Investigación**”).

4. Sacyr se encuentra activo a nivel mundial en el desarrollo de infraestructuras, con experiencia en la gestión integral del ciclo de vida de las concesiones, siendo una de sus actividades principales la licitación y operación de obras públicas¹. En Chile, participa en la concesión de infraestructuras viales urbanas e interurbanas. También participa en la concesión de hospitales y de aeropuertos, en las que centra sus actividades en la construcción de la infraestructura requerida². Respecto de estos últimos, participa en las sociedades concesionarias de los aeropuertos de Arica, Calama y Puerto Montt, junto con Agencias Universales S.A. (“**Agunsa**”)³.
5. Por su parte, Cointer es una empresa perteneciente al Grupo Azvi, especializada en infraestructuras y servicios públicos⁴. Su objeto social es el diseño, construcción, ejecución, conservación, operación, explotación y/o inversión en infraestructura y proyectos de concesión de obras públicas o privadas, así como la prestación de los servicios conexos, mediante su participación en propuestas, licitaciones, contratos directos y de obras públicas, sea directamente o a través de otras sociedades en las que participe⁵. En Chile, Cointer tiene participación en tres sociedades concesionarias de aeropuertos, en las ciudades de La Serena, Coyhaique y Punta Arenas⁶.
6. Con fecha 8 de julio de 2024, las Partes suscribieron un “*Convenio de Proposición Conjunta*”, en el cual acordaron concurrir conjuntamente al proceso de licitación de la Concesión, así como los términos y condiciones que regirían ello y la ejecución del proyecto en caso de resultar adjudicatarias (“**Convenio**”)⁷. Para lo anterior, pretenden constituir una sociedad anónima cerrada denominada Sociedad Concesionaria Aeropuertos del Norte S.A. (“**Concesionaria**”), controlada en un 70% por Sacyr y en un 30% por Cointer⁸.
7. Respecto del proceso de licitación propiamente tal, sus bases de licitación fueron publicadas por el Ministerio de Obras Públicas (“**MOP**”) con fecha 29 de diciembre de 2023⁹. La recepción de ofertas técnicas fue realizada con fecha 10 de julio de 2024, mientras que la apertura de la oferta económica fue realizada con fecha 2 de agosto de 2024. Finalmente, el Decreto Supremo de adjudicación fue publicado en el Diario Oficial con fecha 13 de noviembre de 2024¹⁰.

¹ Notificación, p. 7.

² Véase: declaración de gerente general de Sacyr, de fecha 24 de octubre de 2024.

³ Véase: Ministerio de Obras Públicas. Disponible en <https://concesiones.mop.gob.cl/proyectos/Paginas/default.aspx> [última visita: 02 de diciembre de 2024].

⁴ Notificación, p. 7.

⁵ Véase *Informe de RSM Chile Auditores Limitada*, p. 8, acompañado como anexo a la Notificación.

⁶ Tal como se expone *infra*, Cointer participa de la concesión del Aeropuerto *La Florida* de La Serena en conjunto con Concesiones Coquimbo SpA, y participa de la concesión de la *Red Aeroportuaria Austral* (que incluye al Aeródromo *Balmaceda* de la ciudad de Coyhaique y al Aeropuerto *Carlos Ibáñez del Campo* de la ciudad de Punta Arenas) en conjunto con Concesionaria de Aeropuertos del Sur SpA.

⁷ Véase documento denominado “4) *MOU*”, acompañado en “Anexo 02 Documentos Operación” de la Notificación.

⁸ Véase documento denominado “5) *Borrador Escritura Constitución*”, acompañado junto con la Notificación.

⁹ Bases de Licitación “*Proyecto de Concesión: Red Aeroportuaria Norte*” de diciembre de 2023 (“**Bases de Licitación**”).

¹⁰ Decreto Supremo N°136, de 2024, del MOP, que adjudica Contrato de concesión para la ejecución, reparación, conservación y explotación de la obra pública fiscal denominada “Red Aeroportuaria Norte”, a ejecutar por el Sistema de Concesiones.

8. Conforme con los antecedentes señalados, la Operación correspondería al supuesto descrito en el artículo 47 letra c) del DL 211, esto es, una asociación para conformar la Concesionaria, la que constituiría un agente económico independiente, distinto de las Partes, que desempeñará sus funciones de forma permanente.
9. De acuerdo con la Guía de Competencia de esta Fiscalía¹¹, para considerar la creación de un *joint venture* como operación de concentración, deben cumplirse ciertos requisitos; debe crearse un nuevo agente económico distinto de los constituyentes, que debe ser autónomo funcionalmente, tanto jurídica como económicamente, y debe tener carácter permanente, los que revisten un interés especial de revisión en consideración a constituir un consorcio constituido en relación con una licitación, en este caso pública¹².
10. En el caso de la Concesionaria, y en su calidad de adjudicataria de la licitación asociada a la Concesión, esta División de Fusiones (“**División**”) pudo constatar que sería un agente económico independiente normativa y económicamente. Respecto a lo primero, por cuanto contaría con una estructura corporativa autónoma y con capacidad de obligarse y actuar en el devenir comercial. Respecto a lo segundo, tendría plena funcionalidad, pues tanto los insumos necesarios para la construcción y operación de los aeropuertos, como los derechos que constituirán los ingresos de la nueva entidad, provendrían de terceros en el mercado, sin que los constituyentes cumplan un rol relevante en los mismos. En cuanto al requisito de permanencia, el plazo de duración pactado respecto de la nueva entidad está vinculado al plazo de concesión, que es de al menos 20 años, lo que satisface los requisitos previstos en la Guía de Competencia¹³.

II. INDUSTRIA

II.1. Licitación y operación de obras públicas

11. En la construcción y operación de una obra pública en general, y de una concesión aeroportuaria en particular, es posible identificar dos grandes segmentos: la licitación del derecho de concesión (“**Mercado Primario**”) y la operación y explotación de la infraestructura concesionada (“**Mercado Secundario**”). A su vez, dentro del Mercado Primario es posible distinguir entre la licitación en particular, como *mercado por la cancha*, y la actividad de participar en licitaciones de un determinado tipo de obra¹⁴.

¹¹ Guía de Competencia (“**Guía de Competencia**”), párrafos 77 y siguientes. Disponible en: <<https://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2017/10/Guia-de-competencia-.pdf>> [última visita: 02 de diciembre de 2024].

¹² Guía de Competencia, párrafos 93 y 94.

¹³ Véase en el sitio Web de la Dirección General de Concesiones del MOP: <<https://concesiones.mop.gob.cl/proyectos/Paginas/detalleExplotacion.aspx?item=77>> [última visita: 02 de diciembre de 2024].

¹⁴ A mayor abundamiento, el Mercado Primario *en particular* se refiere a la licitación bajo análisis, cuyos actores son aquellos competidores potenciales que creíblemente podrían ofertar en dicho proceso de licitación, ejerciendo presión competitiva sobre quienes efectivamente presentan las ofertas. Esta División entiende que califican como competidores potenciales aquellas empresas que no solo adquieren las bases de una licitación, sino que además cumplen con los requisitos estipulados en las bases de licitación. Por su parte, el Mercado Primario *en general* consiste en la generalidad de las licitaciones de construcción y operación de infraestructura pública que realiza el MOP, el que se encuentra conformado por todos aquellos actores que potencialmente pueden participar en dichas licitaciones efectuadas, en consideración a la magnitud, complejidad o tipo de obra licitada. Véase al respecto: Informe de aprobación de operación de concentración entre Icafal Inversiones S.A.

12. Al analizar diversas operaciones de concentración en esta industria, esta División ha reconocido la existencia de una extensa regulación sobre las concesiones de obras públicas, contenida principalmente en el Decreto Supremo N°900, de 1996, del MOP, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del Decreto con Fuerza de Ley N°164 de 1991 ("**Ley de Concesiones**") y en su Reglamento, contenido en el Decreto Supremo N°956, de 1997, del MOP, así como también en las respectivas bases de licitación¹⁵.
13. En general, cabe mencionar que los distintos aspectos competitivamente relevantes en el Mercado Primario, esto es en la licitación para la construcción de una obra pública concesionada –tales como la calidad de la construcción y los plazos de ejecución de las obras– se encuentran regulados en la Ley de Concesiones y su reglamento, y en las respectivas bases de licitación, cuyo cumplimiento se encuentra sujeto a la fiscalización de los Inspectores de Obra de la Dirección General de Concesiones del MOP¹⁶.
14. Dicha normativa regularía también gran parte de las variables competitivas relevantes presentes en el Mercado Secundario, dejando un bajo margen de discrecionalidad al respectivo concesionario¹⁷⁻¹⁸. De tal forma, en la operación de la obra pública concesionada, la normativa alcanzaría distintas variables competitivas, tales como los precios o tarifas que deben pagar el Estado y/o los consumidores, la calidad del servicio a los usuarios, la mantención de las infraestructuras y equipamientos, la necesidad de mejoras en las obras, su costo y pago, y la contratación de terceras empresas para servicios accesorios (i.e. aseo)¹⁹. Su cumplimiento también se encuentra sujeto a la fiscalización del MOP, a través de un inspector fiscal especialmente nominado para cada concesión²⁰.

II.2. Licitación de la Concesión

15. El objeto de la Concesión consiste en la ejecución de obras de ampliación, reparación, conservación y reposición de la infraestructura, equipamiento e instalaciones existentes en los aeropuertos *Desierto de Atacama*, en la ciudad de Caldera, y *Andrés Sabella*, en la ciudad de Antofagasta. Dicha ejecución debe contemplar todas las obras civiles e instalaciones necesarias para adaptar las condiciones de servicio,

y Constructora Conpax SpA para la obra denominada Mejoramiento Ruta G-21, Rol FNE F177-2019 ("**Informe Icafal**"), pp. 4-5.

¹⁵ Informe de aprobación de operación de concentración entre Atlantia SpA, ACS, Actividades de Construcción y Servicios S.A. y Hochtief AG. y Abertis Infraestructuras S.A., Rol FNE F137-2018 ("**Informe Atlantia**"), pp. 5-11.

¹⁶ En caso de incumplir con alguna de las normas y obligaciones definidas por el MOP en las Bases de Licitación, este organismo tendría la facultad de declarar la extinción anticipada de la Concesión. Véase, al respecto: Bases de Licitación, numeral 1.13.

¹⁷ Véanse: (i) informe de aprobación de operación de concentración entre Sacyr Concesiones SpA y Agencias Universales S.A. por la licitación del Aeropuerto El Tepual de Puerto Montt, Rol FNE F125-2018 ("**Informe El Tepual**"), párrafo 8; y, (ii) informe de aprobación de operación de concentración entre Sacyr Concesiones SpA y Agencias Universales S.A. para la Concesión del Aeropuerto de Chacalluta de Arica, Rol F182-2019 ("**Informe Chacalluta**"), párrafo 10.

¹⁸ En particular, se publica un informe mensual con los detalles del estado y los avances de la concesión hasta ese momento.

¹⁹ Bases de Licitación, pp. 230 y siguientes.

²⁰ Bases de Licitación, pp. 37 y siguientes.

confort y seguridad de dichos aeropuertos a las de un aeropuerto regional con carácter internacional²¹.

16. Adicionalmente, la Concesión considera: (a) el mantenimiento de todas las obras preexistentes y nuevas que debe ejecutar la Concesionaria; (b) la explotación, operación y administración de las obras dentro del área concesionada, cumpliendo con los niveles de servicio y estándares técnicos exigidos; y, (c) la prestación y explotación de los servicios obligatorios establecidos en las Bases de Licitación²².
17. Cabe señalar que, en este proceso licitatorio, un total de nueve empresas adquirieron las Bases de Licitación²³. Tanto Sacyr como Cointer las compraron por separado, antes de suscribir el Convenio, para luego realizar una oferta conjunta²⁴.

III. ANÁLISIS DE COMPETENCIA

18. La Operación incide en el Mercado Primario, tanto en su aspecto particular como en general, debido a que las Partes han participado en procesos similares con anterioridad; y en el Mercado Secundario, pues de acuerdo con las Bases de Licitación las Partes, mediante la Concesionaria, llevarán a cabo por sí la operación y explotación de la Concesión.

III.1. Mercado relevante

a. Mercado Primario

19. En cuanto al primer aspecto del Mercado Primario, esto es el mercado de licitaciones de concesiones de obras públicas en general, esta División ha indicado que los actores que potencialmente pueden participar en las licitaciones efectuadas por el MOP dependerán de la magnitud, complejidad y/o del tipo de obra licitada, pudiendo existir algunos nichos en que solo algunas empresas se encontrarían habilitadas para competir²⁵.
20. En ocasiones anteriores, el mercado geográfico de licitaciones de obras públicas aeroportuarias se ha definido de manera más amplia que de carácter nacional, en el entendido que, en múltiples licitaciones, han participado actores extranjeros que previamente no habían estado presentes en otras licitaciones desarrolladas en el

²¹ Bases de Licitación, p. 18.

²² Ibid.

²³ Véase listado publicado en el sitio web de la Dirección General de Concesiones del MOP: <<https://concesiones.mop.gob.cl/proyectos/Documents/Red%20Aeroportuaria%20Norte/listado%20compra%20Bali%20Red%20Norte.pdf>> [última visita: 02 de diciembre de 2024].

²⁴ Conforme a las Bases de Licitación, se adjudica la Concesión a la empresa que en su oferta económica calcule el menor monto total de ingresos por pasajero embarcado (ITC). Es decir, la variable de decisión consiste en las tarifas correspondientes a cada servicio entregado en el aeropuerto. Aquella que se acerque más a las tarifas según costos calculados por el MOP para cada uno de los servicios, obtiene la Concesión. Dentro de las alternativas de la oferta económica se contemplaba un subsidio fijo por el Estado o un ingreso por pasajero embarcado. Las Partes en su oferta decantaron por esto último. Véanse: (i) acta de apertura de ofertas económicas, disponible vía web en <<https://concesiones.mop.gob.cl/proyectos/Documents/Red%20Aeroportuaria%20Norte/AOE%20Red%20Aeroportuaria%20Norte.pdf>> [última visita: 02 de diciembre de 2024]; y, (ii) Bases de Licitación, numeral 3 "Bases Económicas", p. 265.

²⁵ Informe Atlantia, p. 17. En el mismo sentido, véase Informe El Tepual, p. 5.

país²⁶. Sin embargo, factores como el idioma, regulaciones locales, la cultura u otras variables podrían dificultar la participación de empresas extranjeras²⁷.

21. Por otra parte, respecto del segundo aspecto del Mercado Primario -esto es, el mercado relevante de producto consistente en una licitación en particular, *por la cancha*- tanto la jurisprudencia nacional como comparada²⁸ no han considerado como actores de este a todas las empresas que hubiesen adquirido las respectivas bases, sino que a sus *competidores potenciales*, entendidos como aquellos que creíblemente pudieron haber ofertado en el proceso de licitación, pues serían estos quienes ejercerían presión competitiva sobre quienes realizan ofertas en una licitación²⁹.
22. En el caso en análisis, se pudo constatar que un total de nueve empresas adquirieron las Bases de Licitación³⁰. Sin embargo, y siguiendo lo anteriormente señalado³¹, esta División considera que la mera compra de las bases de licitación no resulta suficiente para ejercer presión competitiva si el actor respectivo no tiene la potencialidad de competir, por carecer de experiencia, recursos u otra circunstancia similar.
23. De tal manera, analizando las circunstancias particulares de cada uno de los actores que adquirieron las Bases de Licitación, esta División estima que para el análisis de la Operación sí correspondería considerar como *competidores potenciales* a todas las empresas que compraron las Bases de Licitación, en consideración a que la totalidad de estas han presentado anteriormente ofertas en procesos similares de licitación en el país³² u operan actualmente infraestructuras aeroportuarias de características similares a las de la Concesión³³⁻³⁴.

²⁶ Informe Chacalluta, párrafo 21.

²⁷ Véanse: (i) Informe Atlantia, p. 16; y, (ii) Informe Chacalluta, párrafo 21.

²⁸ Véanse: (i) Comisión Europea, Caso COMP/M2079, Raytheon / Thales / JV, párrafo 40; y, (ii) Comisión Europea, Caso COMP/M3148, Siemens / Alstom Gas and Seteam Turbines, párrafo 38.

²⁹ Así lo ha analizado esta División en casos anteriores, por ejemplo: (i) Informe El Tepual; y, (ii) Informe Icafal.

³⁰ Las empresas que compraron las Bases de Licitación, además de Sacyr y Cointer, fueron: (i) Empresa Constructora Belfi S.A. ("**Belfi**"); (ii) Icafal Inversiones S.A. ("**Icafal**"); (iii) HAS Development Corporation ("**HASDC**"); (iv) Agunsa; (v) Constructora San José; (vi) Impresa Pizzarotti Y C SpA (Agencia en Chile) ("**Impresa Pizzarotti**"); y, (vii) Corporación América Airports ("**CAAP**").

³¹ Informe Nahuelbuta, párrafo 16.

³² Aparte de Cointer y Sacyr, que ya hemos mencionado, podemos mencionar: (i) **Belfi** es una empresa con presencia en el sistema de concesiones chileno, que tiene, por ejemplo, la concesión del Aeropuerto *La Araucanía*, en la comuna de Freire, Región de la Araucanía (véase: <<https://empresaconstructorabelfi.cl/area-de-negocios/>>); (ii) **Icafal** también tiene presencia en el sistema de concesiones chileno, y opera el Aeropuerto *Carriel Sur*, en la ciudad de Concepción (véase: <<https://www.icafal.cl/linea-de-negocio/inversiones/concesiones/>>); (iii) **HASDC**, que si bien no se ha adjudicado concesiones en Chile, sí ha participado en varias licitaciones y compró bases del Aeropuerto *La Araucanía*, que opera Belfi (véase: <<https://concesiones.mop.gob.cl/proyectos/Documents/Aeropuerto%20de%20la%20Araucania%20Segunda%20Licitacion/2023/Compra%20Bali%20Aerop%20La%20Araucania%201412.pdf>>); (iv) **Agunsa** tiene presencia en los aeropuertos de Calama y Puerto Montt (véase <<https://agunsa.com/que-hacemos/concesiones-y-operaciones-en-terminales/aeropuertos/>>); (v) **Constructora San José** es una empresa española que participa del sistema de concesiones chileno y compró bases en la licitación de la Tercera Concesión del Aeropuerto *El Loa* de Calama, que opera actualmente Sacyr en conjunto con Agunsa (véase: <<https://concesiones.mop.gob.cl/proyectos/Paginas/detalleExplotacion.aspx?item=230>>); (vi) **Impresa Pizzarotti** es una empresa italiana con presencia en minería y en licitaciones importantes, como la del Embalse Nueva La Punilla (véase: <<https://www.infraestructurapublica.cl/18-empresas-han-comprado-las-bases-de-la-licitacion-del-embalse-nueva-la-punilla/>>); y, finalmente, (vii) **CAAP**, que si bien no cuenta con aeropuertos en Chile, sí los tiene en otros países de Europa y América Latina, con un total de 52 aeropuertos (véase: <<https://www.caap.aero/>>) [todos con última visita: 02 de diciembre de 2024].

³³ Este último sería el caso de las empresas extranjeras HASDC, Impresa Pizzarotti y CAAP.

³⁴ Al respecto, se debe considerar que el principal requisito que establecieron las Bases de Licitación fue de un capital mínimo para poder ofertar, debiendo la empresa o grupo licitante acreditar un patrimonio contable

24. En cuanto al ámbito geográfico, en casos anteriores se ha abierto la posibilidad de incluir a actores internacionales que pudieren haber adquirido bases de licitación con la intención de evaluar su posible participación en la respectiva licitación en particular, aunque con limitaciones derivadas del conocimiento de la industria local y de determinadas desventajas que, en algunos casos, actores internacionales podrían tener al enfrentarse al sistema de concesiones chileno³⁵.
25. Sin perjuicio de ello, y como se explicará, no resulta necesario en este caso entregar una definición precisa del mercado relevante de la licitación en particular, ya que las conclusiones del presente Informe no se ven alteradas bajo otras hipótesis que resultan plausibles³⁶.
- b. Mercado Secundario
26. Con respecto al Mercado Secundario, esto es, el referente a la prestación de servicios de infraestructura aeroportuaria, los que incluyen la operación y mantenimiento de las instalaciones de aeropuertos, en línea con jurisprudencia comparada³⁷, esta División ha indicado anteriormente³⁸, sin proceder a una definición precisa, que el mercado de producto se refiere no solo a los servicios de operación y mantenimiento de las instalaciones útiles para la actividad aeroportuaria, sino también aquellas complementarias a esta, tales como servicios comerciales, servicios de tiendas, cafeterías, *duty free*, estacionamientos, etcétera, y los servicios de asistencia en tierra relativos a equipaje, combustibles, entre otros³⁹.
27. En cuanto a su ámbito geográfico, este tendría una naturaleza local, y siguiendo lo señalado en pronunciamientos anteriores de esta División, que han utilizado definiciones de mercado geográfico comparadas⁴⁰, se considerará la “*zona de captación*” en un radio máximo de 100 kilómetros para aeropuertos nacionales y un máximo de 300 kilómetros para aeropuertos internacionales⁴¹.

de al menos \$61 mil millones de pesos en el ejercicio contable anterior a la fecha de presentación de las ofertas. Sin embargo, el carácter generalmente reservado de esta información –al menos para las empresas que no son sociedades obligadas a informar periódicamente sus estados financieros a entidades públicas– permite inferir que, el hecho de que una empresa cumpla o no este requisito previo a la realización de las ofertas, no necesariamente habría tenido implicancias significativas sobre la presión competitiva que esta ejercía en el *mercado por la cancha ex ante*, por lo que resulta razonable asumir que todas las empresas que compraron las Bases de Licitación habrían ejercido presión competitiva en el Mercado Primario de la Concesión en particular, independiente a si cumplían o no con el requisito de capital mínimo. Véase: Bases de Licitación, p. 20.

³⁵ Informe de aprobación de la asociación entre Besalco Concesiones S.A. y Empresa Constructora Belfi S.A. para la licitación de la concesión “Mejoramiento Ruta Nahuelbuta”, Rol FNE F110-2017 (“**Informe Nahuelbuta**”), párrafo 17.

³⁶ La definición de mercado bajo la cual fue realizado el análisis constituye la alternativa más estrecha, y por tanto más conservadora, en consideración a que las demás alternativas plausibles considerarían, en el Mercado Primario en general, un mercado geográfico más amplio que lo nacional y, en el Mercado Primario en particular, extenderlo a los actores que compraron bases sin limitarlo a aquellos que tienen la potencialidad de competir. En este sentido, véase Guía de Análisis de Operaciones de Concentración Horizontales de la FNE (“**Guía de Análisis Horizontal**”), párrafo 13.

³⁷ Véase: Comisión Europea, Caso COMP / M.3823 MAG / Ferrovial Aeropuertos / Exeter Airport.

³⁸ Véase informe de aprobación de asociación entre Sacyr Chile S.A., Sacyr Concesiones Chile SpA y Agencias Universales S.A., para la licitación del Aeropuerto “El Loa” de Calama, Rol FNE F358-2023 (“**Informe El Loa**”), párrafo 22.

³⁹ Véase Comisión Europea, Caso COMP / M.2315 The Airline Group / NATS.

⁴⁰ Véanse: (i) Comisión Europea, Caso COMP / M.2315 The Airline Group / NATS; y, (ii) Comisión Europea, Caso COMP / M.3823 MAG / Ferrovial Aeropuertos / Exeter Airport.

⁴¹ Informe El Loa, párrafo 22.

III.2. Análisis de efectos

a. Efectos unilaterales en el Mercado Primario

28. Para el análisis del Mercado Primario, se debe considerar que la creación de consorcios en licitaciones lleva a dos empresas, que potencialmente podrían haber sido consideradas como competidoras en el proceso, a ofertar de manera conjunta, omitiéndose la presencia de un eventual oferente. Ello podría redundar en una menor presión competitiva en el mercado de la licitación analizado. Por otro lado, es posible reconocer que podrían existir aspectos pro competitivos derivados de la formación de consorcios en licitaciones, pues estos permiten incentivar la participación de actores que, de otro modo, no competirían en la licitación⁴², considerando que permite a las firmas que los componen diversificar riesgos y, a la vez, complementar conocimientos.
29. Siguiendo la metodología empleada por esta División en casos anteriores recaídos en concesiones de obra pública, para el análisis de la Operación se realizará un análisis estructural que tomará como supuesto hipotético que, *ex ante*, todas las empresas que adquirieron Bases de Licitación contaban con la misma probabilidad de adjudicarse la Concesión⁴³.
30. La Tabla N°1 presenta las participaciones en el Mercado Primario junto a los respectivos índices de concentración –medidos según el Índice de Herfindahl-Hirschman (“IHH”)– antes y después de que Sacyr y Cointer se asociaran durante el proceso de licitación para ofertar en conjunto.

Tabla N°1: Participaciones de mercado de los competidores en el Mercado Primario.

Empresa	Situación inicial	Situación final
Sacyr	11,1%	22,2%
Cointer	11,1%	
Belfi	11,1%	11,1%
Icafal	11,1%	11,1%
CAAP	11,1%	11,1%
Agunsa	11,1%	11,1%
HASDC	11,1%	11,1%
Impresa Pizzarotti	11,1%	11,1%
Constructora San José	11,1%	11,1%
Total	100%	100%
IHH	1.111	1.358
Cambio IHH	247	

Fuente: Elaboración propia, en base a información del MOP.

⁴² Informe Nahuelbuta, párrafo 22.

⁴³ Debe tenerse presente que es posible que este supuesto subestime la participación de mercado de las Partes, debido a que, a partir de la información pública disponible, y no obstante el análisis de potencialidad de todos los actores enumerados en la Tabla N°1, no es posible constatar si todos cumplían con el requisito establecido en la cláusula 1.5.5. de las BALI, consistente en acreditar un patrimonio mínimo efectivo de \$61 mil millones de pesos en el ejercicio contable anterior a la fecha de presentación de las ofertas. Adicionalmente, existen otros factores de carácter técnico –particularmente, aquellos referidos al anteproyecto referencial, el equipamiento aeroportuario y el plan de trabajo para el desarrollo del proyecto de ingeniería y ejecución de la obra– que podrían hacer más o menos probable la adjudicación de la Concesión, los cuales no son posibles de cuantificar para efectos del presente análisis.

31. A partir de la Tabla N°1 anterior, se puede apreciar que el IHH post-Operación no superaría los umbrales establecidos en la Guía de Análisis Horizontal⁴⁴, lo que permitiría *a priori* descartar riesgos unilaterales derivados de la Operación.
32. A lo anterior, y teniendo presente los antecedentes de la Investigación, es posible agregar que la Operación podría revestir una relación de complementariedad entre sus constituyentes. Según consta en la Investigación y de antecedentes previos a la misma, el foco de Sacyr estaría puesto en tareas de construcción y montaje del proyecto de la Concesión⁴⁵⁻⁴⁶, mientras que Cointer se enfocaría en la gestión operativa de concesiones aeroportuarias⁴⁷. Adicionalmente, el comportamiento previo de ambas empresas en licitaciones de concesiones aeroportuarias en Chile ha consistido en realizar ofertas en conjunto⁴⁸ con otro agente económico⁴⁹.
33. Por otra parte, respecto de las licitaciones en general, cabe señalar que, además de las empresas Sacyr y Cointer, existirían otros competidores activos en el Mercado Primario en general. Ello queda en evidencia por el hecho de que en los últimos cinco años –periodo en el cual se llevaron a cabo tres licitaciones aeroportuarias– participaron en total 26 empresas distintas, sin considerar a las Partes⁵⁰.

⁴⁴ Guía de Análisis Horizontal, párrafo 35.

⁴⁵ Informe El Loa, párrafo 29, que señala: “Por una parte, respecto de la licitación de la Concesión en particular, si bien Sacyr –conforme con la regulación establecida en las Bases de Licitación–, cumple con los requisitos para haber realizado una oferta de forma independiente, su comportamiento previo en licitaciones de concesiones aeroportuarias es que siempre ha ofertado en conjunto con Agunsa. Este aspecto es relevante, ya que aminora el riesgo de que por medio de la oferta conjunta se elimine un oferente independiente, precisamente ya que Sacyr en el pasado nunca ha competido en solitario por la obtención de una concesión aeroportuaria”.

A su vez, el pie de página N°21 del mismo informe señala: “Sacyr pertenece a un grupo económico dedicado principalmente a la inversión en sociedades concesionarias y operadoras de obras públicas en Chile y también a nivel global, siendo su fuerte la construcción de dichas infraestructuras. En tanto, Agunsa se dedica principalmente a la participación en proyectos de logística, agenciamiento, concesiones aeroportuarias y operación de puertos”.

Finalmente, en el Informe Chacalluta, párrafo 19, se señala: “A mayor abundamiento, determinar de forma precisa el mercado relevante del producto y las participaciones de mercado de los actores presentes en el mismo no resulta necesario en este caso, debido a que las empresas del Consorcio no podrían haber competido entre sí debido a su especialización en actividades diversas. A saber, Sacyr es una empresa especializada en construcción de obras de distinto tipo, pero a la fecha sólo participa -desde hace menos de un año- del consorcio que controla el aeropuerto de Puerto Montt, por lo que no cumplía con lo exigido por las Bases de Licitación para presentar ofertas en solitario, mientras que Agunsa se especializa en la operación de puertos y aeropuertos, y sí cumple con aquellos requisitos. La complementariedad entre ambas Partes en este sentido es evidente, pues Sacyr sólo pudo participar en la Licitación asociándose con un tercero experimentado en aeropuertos, como Agunsa”.

⁴⁶ Véase: declaración de gerente general de Sacyr, de fecha 24 de octubre de 2024.

Adicionalmente, esta División pudo constatar la efectividad de que aquellas licitaciones en que Sacyr ha ofertado para resultar adjudicataria de la construcción y operación de aeropuertos, lo ha realizado en conjunto con terceras empresas, reconocidas en la operación de infraestructura aeroportuaria, como Agunsa o Cointer.

⁴⁷ Véase Notificación, p. 7. En el mismo sentido: (i) declaración de gerente general de Sacyr, de fecha 24 de octubre de 2024; y, (ii) declaración de director general de Cointer, de fecha 24 de octubre de 2024.

⁴⁸ Esto se debe fundamentalmente a que, en la actualidad, se le daría mayor importancia a la buena operación y servicio a los usuarios que a la propia ejecución de la obra, por lo que, para evitar problemas y posteriores multas, Sacyr siempre ha ofertado en consorcio en lo que se refiere a licitaciones ligadas a infraestructura aeroportuaria. Véase: declaración de gerente general de Sacyr, de fecha 24 de octubre de 2024.

⁴⁹ Véase: MOP. Disponible en <<https://concesiones.mop.gob.cl/proyectos/Paginas/default.aspx>> [última visita: 02 de diciembre de 2024].

⁵⁰ Véase: MOP. Disponible en <<https://concesiones.mop.gob.cl/proyectos/Paginas/default.aspx>> [última visita: 02 de diciembre de 2024].

34. Consecuentemente, es posible afirmar que la Operación no resulta apta para reducir sustancialmente la competencia en el Mercado Primario, tanto en particular como en general.
- b. Efectos unilaterales en el Mercado Secundario
35. En cuanto al Mercado Secundario, tal como se mencionó *supra*, se considerarán, por una parte, los aeropuertos involucrados en la Operación (ubicados en las ciudades de Antofagasta y Caldera) y, por otro, los actualmente operados por las Partes, que se expondrán en la Tabla N°2.
36. Respecto a esto último, Sacyr actualmente es titular de participación accionaria que le otorga influencia decisiva sobre otras tres sociedades concesionarias de aeropuertos, todas en conjunto con Agunsa. Por su parte, Cointer tiene presencia controladora en la concesión de dos aeropuertos, también asociada con terceros actores. La Tabla N°2 expone las obras aeroportuarias explotadas actualmente por las Partes y su ubicación, el año de inicio de la concesión respectiva, el término de esta, indicando si el plazo de término está estipulado previamente o bien si es variable.

Tabla N°2: Obras aeroportuarias operadas por las Partes.

Empresas asociadas	Concesionaria	Comuna	Nombre Aeropuerto	Inicio	Término	Plazo
Sacyr Concesiones Chile SpA y Sacyr Chile	Sociedad Concesionaria Aeropuerto de Arica S.A.	Arica	Chacalluta	2019	2034	Fijo – 15 años
	Sociedad Concesionaria Aeropuerto El Loa S.A.	Calama	El Loa	2023	2038	Fijo – 15 años
Agencias Universales S.A.	Sociedad Concesionaria Aeropuerto Del Sur S.A.	Puerto Montt	El Tepual	2018	2024	Fijo – 6 años
Cointer Chile S.A. Concesiones Coquimbo SpA	Consorcio Aeropuerto IV Región S.A.	La Serena	La Florida	2021	2042	Fijo – 260 meses
Cointer Chile SpA Concesionaria de Aeropuertos del Sur SpA	Red Aeroportuaria Austral Sociedad Concesionaria S.A.	Coyhaique	Balmaceda	2021	Máximo 2053	Variable – máx. 32 años
		Punta Arenas	Carlos Ibáñez del Campo			

Fuente: Elaboración propia, en base a información del MOP⁵¹.

37. En base a lo anterior, fue posible constatar la ausencia de un traslape horizontal entre los aeropuertos concesionados a las Partes en rutas nacionales, puesto que ninguno de ellos se encuentra dentro del radio de 100 kilómetros que, como se expone *supra*, representaría el alcance local del mercado relevante geográfico, conforme se presenta en la Tabla N°3 siguiente:

⁵¹ Disponible en <<https://concesiones.mop.gob.cl/>> [última visita: 02 de diciembre de 2024].

Tabla N°3: Distancia entre aeropuertos de las Partes.

Aeropuerto / Distancia*	Andrés Sabella Antofagasta	Desierto de Atacama Caldera
Chacalluta – Arica	560 km.	1.000 km.
El Loa – Calama	200 km.	680 km.
El Tepual – Puerto Montt	1.800 km.	1.500 km.
La Florida – La Serena	700 km.	380 km.
Balmaceda – Coyhaique	2.200 km.	2.000 km.
Carlos Ibáñez – Punta Arenas	3.000 km	2.800 km.

*Distancias aproximadas en línea recta.

Fuente: Elaboración propia, en base a información pública.

38. Respecto a rutas internacionales, donde el radio de alcance local para su análisis se amplía a 300 kilómetros, si bien el aeropuerto *Andrés Sabella* de Antofagasta contaría en la actualidad con vuelos programados a destinos como Lima y Cali⁵², el aeropuerto *El Loa* de Calama no registra vuelos internacionales en los años 2023 y 2024⁵³. El aeropuerto *Desierto de Atacama*, por su parte, solo recibe vuelos locales y no se ubica dentro del radio de 300 kilómetros de ningún otro aeropuerto de las Partes. Por tanto, esta División pudo descartar la existencia de un actual traslape horizontal en rutas internacionales entre dichos aeropuertos⁵⁴.
39. A mayor abundamiento, tal como fue señalado *supra*, la normativa aplicable a las licitaciones de obras públicas regula gran parte de las variables competitivas relevantes *ex ante*, otorgando al respectivo concesionario un margen acotado de discrecionalidad en la operación y explotación de una concesión aeroportuaria, lo cual dificultaría la habilidad e incentivos de la Concesionaria a deteriorar variables competitivas como tarifas y la calidad del servicio aeroportuario.
40. Así, de conformidad a los antecedentes de la Investigación, esta División estima que la Operación no resultaría apta para reducir sustancialmente la competencia en el Mercado Secundario.
- c. Riesgos coordinados
41. En lo relacionado a riesgos coordinados, esta División pudo descartar que el perfeccionamiento de la Operación permita, facilite o haga más efectivo el comportamiento coordinado entre los constituyentes, y entre estos y sus competidores.

⁵² Véase: <<https://www.aeropuertoantofagasta.cl/TodosVuelos.aspx>> [última visita: 02 de diciembre de 2024].

⁵³ Complemento, pp. 1-2.

⁵⁴ De acuerdo a la información provista por la Concesionaria del Aeropuerto *El Loa* de Calama, a pesar de que dicho aeropuerto contaría con la infraestructura para operar vuelos internacionales y no requeriría de inversiones adicionales para hacerlo, la decisión de incorporar rutas internacionales no dependería directamente de la Sociedad Concesionaria del Aeropuerto El Loa de Calama –de la que participan Sacyr y Agunsa en consorcio–, sino que de las mismas aerolíneas que operan en el aeropuerto, [REDACTED]. Véase: declaración de gerente general de Sociedad Concesionaria Aeropuerto El Loa S.A., de fecha 24 de octubre de 2024.

42. Lo anterior se debe a que el número de actores presentes en el Mercado Primario en general, y el número de terceros competidores en su dimensión en particular⁵⁵, así como la ausencia de traslape en el Mercado Secundario, permitiría descartar que la mera ocurrencia de la Operación haga más probable una coordinación en los mercados afectados por esta que ocasione que la Operación resulte apta para reducir sustancialmente la competencia.

IV. CONCLUSIONES

43. En atención a los antecedentes y análisis realizado a lo largo de este informe, se recomienda aprobar la presente operación de concentración de manera pura y simple, al no resultar apta para reducir sustancialmente la competencia, salvo el mejor parecer del señor Fiscal (S).
44. Lo anterior, sin perjuicio de la facultad de la Fiscalía para velar permanentemente por la competencia de los mercados, especialmente en relación con los efectos que las operaciones de concentración relativas a consorcios en futuras licitaciones puedan generar, de conformidad a las reglas del Título IV del DL 211.

Aníbal Enrique
Palma Miranda

Firmado digitalmente
por Aníbal Enrique
Palma Miranda
Fecha: 2024.12.02
16:51:10 -03'00'

**ANÍBAL PALMA MIRANDA
JEFE DIVISIÓN DE FUSIONES**

LLS/VBS

⁵⁵ Tal como se explicó *supra*, el Mercado Primario en particular se encuentra conformado por los competidores potenciales que creíblemente podrían ofertar en el proceso de licitación, ejerciendo presión competitiva sobre quienes efectivamente presentan las ofertas.