



N- 245 ACS/DRAGADOS

Con fecha 14 de mayo de 2002 ha tenido entrada en este Servicio de Defensa de la Competencia notificación relativa a la adquisición por parte del Grupo ACS, Actividades de Construcción y Servicios, S.A. (en adelante, ACS) del 23,5% del capital social del Grupo Dragados, S.A. (en adelante, Dragados).

Dicha notificación ha sido realizada por ACS previo requerimiento, el 22 de abril de 2002, del Servicio de Defensa de la Competencia conforme a lo establecido en el artículo 15 bis.4 de la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia, según el cual "En el caso de que un proyecto u operación de concentración entre empresas que supera los umbrales establecidos en el artículo 14 de la presente Ley no hubiese sido notificado al Servicio, éste, de oficio, podrá requerir a las empresas para que efectúen la correspondiente notificación en un plazo no superior a veinte días a contar desde la recepción del requerimiento. Transcurrido dicho plazo sin haber sido presentada la notificación, el Director del Servicio, oídas las partes, podrá imponer la sanción prevista en el apartado 2 del artículo 18 de esta Ley, así como acordar la iniciación de oficio del expediente de concentración".

Asimismo, se añade: "No se beneficiarán de la posibilidad de una autorización tácita aquellas operaciones notificadas a requerimiento del Servicio".

El artículo 15 bis de la Ley 16/1989 establece que: "El Ministro de Economía, a propuesta del Servicio de Defensa de la Competencia, remitirá al Tribunal de Defensa de la Competencia los expedientes de aquellos proyectos u operaciones de concentración notificados por los interesados que considere pueden obstaculizar el mantenimiento de una competencia efectiva en el mercado, para que aquél, previa audiencia, en su caso, de los interesados dictamine al respecto".

A la presente operación le es de aplicación lo previsto en el Real Decreto 1443/2001, de 21 de diciembre, por el que se desarrolla la Ley 16/1989, en lo referente al control de las concentraciones económicas.

En ejercicio de lo dispuesto en el artículo 6 del Real Decreto 1443/2001, el Servicio de Defensa de la Competencia requirió al notificante con fechas 31 de mayo y 21 de junio de 2002 información de carácter necesario para la resolución del expediente. La información requerida fue cumplimentada con fechas 11 de junio y 2 de julio, respectivamente.



I. NATURALEZA DE LA OPERACIÓN

La operación notificada consiste en la adquisición por parte de ACS del 23,5% del capital social de Dragados cuya estructura societaria queda repartida de la siguiente forma:

Estructura de propiedad de Dragados tras la realización de la operación	
Accionista	Porcentaje de capital social (%)
ACS, Actividades de Construcción y Servicios	23,5
The Chase Manhattan Bank*	5,07
Grupo Santander Central Hispano	0,5
Inversores particulares	66,9
*Entidad depositaria. Fuente: Notificación	

El 16 de abril de 2002, altos representantes del Grupo Santander Central Hispano y ACS se reunieron para decidir la compraventa de un porcentaje aproximado del 23,5% de las acciones de Dragados, produciéndose entonces el concurso de voluntades entre las partes vendedora y compradora.

El 18 de abril de 2002 ACS suscribió un contrato de compraventa de acciones con el Banco Santander Central Hispano por el que esta entidad vendió y transmitió a ACS acciones representativas del 20,20% del capital social del Grupo Dragados. Adicionalmente, en la misma fecha, ACS suscribió otro contrato de compraventa de acciones con Banco Madasant, Sociedade Unipessoal, S.A. (banco integrado en el Grupo Santander Central Hispano) por el que adquirió un 3,3% adicional del capital social de Dragados.

Las operaciones de compraventa anteriores se llevaron a cabo mediante dos operaciones bursátiles especiales, a cuyo efecto, las partes vendedoras y compradora cursaron, el 18 de abril, las correspondientes órdenes de venta y compra e instrucciones de liquidación a sus entidades depositarias, firmando todos los documentos necesarios para la ejecución de las citadas operaciones. Éstas se liquidaron el 24 de abril, fecha en que se entregaron los títulos por los vendedores y se pagó el precio por el comprador.

Para financiar parcialmente las transacciones descritas, ACS suscribió con dos entidades financieras un préstamo a corto plazo garantizado con el aval solidario de dos de sus filiales y con la promesa de prenda de las acciones adquiridas.

El 18 de abril, ACS notificó la adquisición del 23,5% del capital social de Dragados como Hecho Relevante a la Comisión Nacional del Mercado de Valores en cumplimiento de lo establecido en el Real Decreto 1370/2000, de 19 de julio, por el que se modifica el Real Decreto 377/1991, de 15 de marzo sobre comunicación de participaciones significativas en sociedades cotizadas y de adquisición por éstas de acciones propias.

Posteriormente, se produjo el nombramiento de siete consejeros dominicales de ACS, a propuesta de esta empresa, en la Junta General de Accionistas de Dragados celebrada el 19 de abril, así como el cese del Presidente ejecutivo de la compañía.



El 19 de abril ACS informó al Servicio de Defensa de la Competencia acerca de la adquisición del 23,5% del capital social de Dragados.

A la vista de la información disponible, el Servicio concluyó que la operación de referencia cumplía con lo previsto en el artículo 14 de la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia, resultando obligatoria su notificación.

El 22 de abril el Servicio de Defensa de la Competencia requirió a ACS según lo dispuesto en el artículo 15 bis.4 de la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia, para que en un plazo no superior a veinte días procediera a notificar la operación realizada.

Adicionalmente, el 22 de abril de 2002 el Servicio acordó iniciar un procedimiento sancionador por contravención de lo dispuesto en el artículo 15.2 de la citada Ley 16/1989, según lo dispuesto en el Título IX de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y en el Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el reglamento del procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora.

Según el artículo 15 de la Ley 16/1989, la notificación de las operaciones de concentración que entren en el ámbito de aplicación del artículo 14 deberá presentarse en el Servicio de Defensa de la Competencia previamente a su realización. La operación de concentración no podrá llevarse a efecto ni antes de ser notificada ni antes de que la Administración manifieste, de forma expresa o presunta, su no oposición a la misma o la subordine a la observancia de condiciones determinadas, en los términos establecidos en el artículo 17.

La ejecución de la operación en contravención de lo establecido en el artículo 15.2 de la Ley 16/1989 será sancionada con la multa establecida en el artículo 18.4 de la Ley 16/1989, y no le será de aplicación a la misma la autorización tácita prevista en los artículos 15bis.2 y 17.2 de la citada norma.

II. APLICABILIDAD DE LA LEY 16/1989 DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA

De acuerdo con la notificación, la operación no entra en el ámbito de aplicación del Reglamento (CEE) nº 4064/89, sobre el control de las operaciones de concentración entre empresas, modificado por el Reglamento (CEE) nº 1310/97.

La operación notificada cumple, sin embargo, los requisitos previstos por la Ley 16/1989 para su notificación, al superarse los umbrales establecidos en el artículo 14.1 a) y b) de la misma.

III. EMPRESAS PARTÍCIPIES

III.1. Adquirente: “ACS, ACTIVIDADES DE CONSTRUCCIÓN Y SERVICIOS, S.A.” (ACS)

ACS es la sociedad anónima cabecera del grupo ACS, a su vez resultado de la concentración OCP/Ginés Navarro. ACS está activa en los siguientes sectores:

- Construcción de obras públicas y privadas, realización de estudios y prestación de toda clase de servicios relacionados con la construcción;



- Realización de proyectos, ejecución de obras, montaje, mantenimiento y explotación de instalaciones de producción y distribución de energía y venta de electricidad obtenida de fuentes renovables;
- Consultoría e ingeniería medioambiental, explotación de depuradoras de aguas, gestión de residuos industriales, hospitalarios, urbanos y agrícolas;
- Desarrollo y comercialización de promociones inmobiliarias;
- Señalización vertical y horizontal de vías públicas, conservación integral de carreteras, pinturas industriales, revestimientos y mantenimiento de instalaciones y edificios;
- Desarrollo, instalación y mantenimiento de proyectos de tráfico y alumbrado e investigación y desarrollo de software y hardware relacionado;
- Transporte de paquetería urgente, transporte regular de viajeros por carretera, explotación de estaciones de autobuses y distribución de productos petrolíferos;
- Prestación de servicios de cambio y relanzamiento de imagen de sociedades o nombres comerciales y fabricación e instalación de elementos publicitarios;
- Actividades de telecomunicación;
- Prestación de servicios de toda clase, soporte integral de sistemas informáticos, arrendamiento de equipos y suministro a establecimientos hospitalarios.

El capital social de ACS se reparte de la siguiente forma:

Estructura del capital social de ACS	
Accionista	Porcentaje de capital social (%)
Banca March	22,5
Fondarte, S.A.	12,2
Inversiones Finalba	11,2
Florentino Pérez	10,5
The Chase Manhattan Bank	5,1
Imvernelín Patrimonio, S.L.	5,1
Otros	38,5

Fuente: Comisión Nacional del mercado de Valores.

Según la notificación, ACS no está controlada, directa o indirectamente por ninguna persona física o jurídica.

El Grupo ACS está formado por la sociedad cabecera ACS Actividades de Construcción y Servicios, S.A., así como por un gran número de filiales y participadas. Estas empresas se integran en subgrupos cuyas sociedades principales y áreas de negocio se incluyen en el siguiente cuadro:

Principales sociedades del Grupo ACS



Empresa	Sector
ACS Proyectos, Obras y Construcciones, S.A.	Construcción
Vías y Construcciones, S.A.	Construcción
Inversora de Infraestructuras, S.A. Sociedad Promotora de Proyectos Integrados, S.A.	Concesiones
Comunidades Gestionadas, S.A.	Inmobiliaria
ACS, Servicios, Comunicaciones y Energía, S.L.	Servicios
Cobra Instalaciones y Servicios, S.A.	Servicios
Instalaciones y Montajes Eléctricos, S.A.	Servicios
Sociedad Española de Montajes Industriales, S.A.	Servicios
Mantenimientos, ayuda a la explotación y servicios, S.A.	Mantenimientos industriales
Electronic Traffic, S.A.	Regulación de tráfico
Aplicación de Pinturas, API, S.A.	Pintura y señalización
Energías y Recursos Ambientales, S.A.	Energías renovables
Técnicas Medioambientales, TECMED, S.A.	Medioambiente
Continental Auto, S.L.	T. Regular Viajeros
Cevasa Imagen, S.A. Rótulos Roura, S.A.	Imagen corporativa
Xfera Móviles, S.A. Broadnet Consorcio, S.A. Build2Build, S.A.	Telecomunicaciones
Fuente: Notificación. Informe Anual de ACS.	

La facturación de ACS en los tres últimos ejercicios económicos, conforme al Art.3 del R.D. 1443/2001, es la siguiente:

Volumen de ventas de ACS (Millones euros)			
	1999	2000	2001
Mundial	2.699,7	3.410,4	3.921,4
Unión Europea	2.537,2	3.187,1	3.684,8
España	2.292,1	2.912,4	3.311,2
Fuente: Notificación.			

III.2 Adquirida: “GRUPO DRAGADOS, S.A.” (DRAGADOS)

Dragados es la cabecera de un grupo activo principalmente en los siguientes negocios:

- Construcción, incluyendo actividades de edificación y obra civil;



- Servicios industriales, incluyendo ingeniería y construcción de plantas y complejos energéticos, sistemas de regulación de tráfico y aeropuertos, antenas de telecomunicaciones y sistemas de nuevas tecnologías;
- Servicios públicos, incluyendo el tratamiento y la distribución de agua, la recogida y el tratamiento de residuos y servicios de limpieza urbana;
- Servicios de limpieza industrial;
- Actividades de transporte, logística y servicios portuarios;
- Servicios de publicidad.

El Grupo Dragados está formado por la sociedad cabecera Grupo Dragados, S.A., así como por un gran número de filiales y participadas. El siguiente cuadro contiene las principales sociedades que integran el grupo:

Principales sociedades del Grupo Dragados	
Empresa	Sector
Dragados Obras y Proyectos, S.A.	Construcción
Construcciones Especiales y Dragados, S.A.	Construcción
Dragados Inmobiliaria (20% de Urbis Inmobiliaria, S.A.)	Inmobiliaria
Dragados Concesiones de Infraestructuras, S.A.	Concesiones
Dragados Industrial, S.A.	Ingeniería, construcción y mantenimiento de plantas industriales
Dragados Telecomunicaciones, S.A.	Telecomunicaciones
Dragados Tecnología, S.A.	Tecnología
Urbaser, S.A.	Limpieza, recogida y tratamiento de R.S.U. y gestión de aguas
Grupo Clece	Servicios de limpieza
Urbaenergía, S.A.	Incineradoras, energía eólica, tratamiento de aceites
Dragados-S.P.L., S.A.	Servicios portuarios y logísticos
Publimedia, S.L.	Explotación de espacios publicitarios
Fuente: Notificación. Informe anual de Dragados.	

La facturación de Dragados en los tres últimos ejercicios económicos, conforme al Art.3 del R.D. 1443/2001, es la siguiente:

Volumen de ventas de Dragados (Millones euros)

	1999	2000	2001
Mundial	4.041,2	4.628,5	5.500,6
Unión Europea	2.699	3.419,1	4.061,3
España	2.575	3.205	3.781
Fuente: Notificación.			

IV. MERCADOS RELEVANTES

IV.1. Mercado de producto

Los grupos empresariales que se concentran están activos principalmente en el sector de la construcción, desarrollando asimismo numerosas actividades diversificadas en los siguientes mercados: servicios industriales, servicios públicos (gestión del agua, gestión de residuos urbanos y especiales y servicios de limpieza viaria), mercado inmobiliario, energía, telecomunicaciones, publicidad, transporte y logística.

En algunos de estos mercados, que tienen un carácter secundario para ACS y Dragados, sus intereses son de escasa magnitud, no existen solapamientos de actividad entre ambos grupos y la operación notificada no modifica su estructura, ni las condiciones de competencia. No obstante, y a pesar de que dichos mercados no se verían afectados por la concentración objeto de estudio, conviene identificarlos.

- Sector inmobiliario

El sector inmobiliario engloba un amplio conjunto de actividades como la promoción/construcción, la intermediación en las transacciones inmobiliarias, la prestación de servicios de financiación, la gestión de inmuebles, el estudio de las posibilidades de proyectos o el reconocimiento pericial.

En este mercado, la presencia de ACS se reduce principalmente a la gestión, a través de su filial Comunidades Gestionadas, S.A., de los inmuebles pertenecientes al propio grupo.

Por su parte, Dragados está presente en el sector únicamente de forma indirecta, a través de su participación del 20% en el capital de Inmobiliaria Urbis, S.A. controlada por Banco Español de Crédito, con el 51,4% del capital, según consta en la notificación.

- Mercado de construcción, mantenimiento y explotación de autopistas de peaje por medio de concesión

La presencia de ACS en este mercado, en el que actúa a través de diversas filiales y participadas, es insignificante. Sus ingresos por esta actividad son nulos hasta el momento y su cuota en términos de longitud en Kilómetros de autopistas es ligeramente superior al 1%.

Por su parte, Dragados está actualmente activo en el mercado a través de Aurea, en la que ostenta el 36% del capital. Aurea tiene una cuota estimada del 20,9% en términos de longitud en Kilómetros de autopistas y del 18,1% en términos de ingresos por peajes.

- Mercados de telecomunicaciones



Si bien tanto ACS como Dragados tienen intereses en los mercados de telefonía móvil, fija e Internet, su presencia en los mismos no es significativa a los efectos de la presente operación.

En relación con la telefonía móvil, ACS es propietaria del 19,9% de Xfera Móviles, S.A., empresa en la que también participan Vivendi y Sonera y que ha resultado adjudicataria en España de una licencia de telefonía móvil de tercera generación UMTS, aunque que todavía no ha iniciado su actividad comercial. Por su parte, Dragados no tiene intereses en ningún operador.

En relación con la telefonía fija, ACS ostenta el 21,05% de Broadnet Consorcio, S.A., un operador de telefonía fija inalámbrica LMDS con tan sólo 12 clientes de prueba en el mercado en 2001. Por su parte, Dragados posee una participación meramente financiera del 2,76% del capital de Jazztel, plc., así como el 38% del consorcio Banda Ancha, adjudicatario de una licencia LMDS con una presencia testimonial en el mercado, ya que acaba de comenzar su actividad, según consta en la notificación.

Adicionalmente, Dragados opera en la construcción, establecimiento y explotación de redes de telecomunicaciones, sin que su licencia le habilite para prestar el servicio telefónico al público.

Finalmente, en relación con Internet y las plataformas de comercio entre empresas, tanto ACS como Dragados participan con más de cuarenta empresas en la sociedad Build2Edifica, S.A., propietaria del portal de comercio electrónico de la construcción Obralia, que ha iniciado recientemente sus operaciones.

- Mercados energéticos y de generación de electricidad

La actividad de ACS y Dragados en el sector energético no es significativa a los efectos de la presente operación.

Ambas partes están activas en el mercado de generación eléctrica de forma marginal: ACS mediante la gestión de parques eólicos de pequeña dimensión y Dragados a través de la combustión de residuos y de otras energías renovables.

- Mercados publicitarios

En el negocio de imagen corporativa, que incluye la prestación de servicios de implantación de nueva imagen y mantenimiento de la existente, sólo está activa ACS cuyos clientes principales son entidades bancarias y empresas de los sectores petrolíferos y de automoción.

En relación con los servicios de explotación publicitaria, ACS tiene intereses marginales, mientras que Dragados realiza la gestión publicitaria en las estaciones, terrenos y material rodante de Renfe, así como en diversos aeropuertos españoles y recintos feriales.

- Mercados de servicios de transporte

ACS está activa en el mercado de transporte de viajeros por carretera a través de Continental Auto, S.L y Dragados a través de una participación indirecta del 15% en Alianza Bus, S.A., empresa controlada por Alsa.

Por otro lado, ACS opera también en el mercado de transporte de mercancías por carretera, fundamentalmente, en la distribución de productos petrolíferos y el transporte urgente de paquetería. Adicionalmente, ACS desarrolla otras actividades auxiliares del transporte, entre las que destacan la gestión y explotación de intercambiadores y estaciones de autobuses, así como la prestación de servicios de hostelería.

Finalmente, ACS tiene una presencia limitada en el transporte por ferrocarril, en el que opera a través de Continental Raíl, S.A.

- Mercado de servicios logísticos portuarios

Este mercado engloba las actividades de manipulación portuaria, agencia marítima, tránsitos, transporte combinado, logística especializada y servicios auxiliares.

En este sector, ACS únicamente realiza una actividad muy marginal de paquetería, mientras que Dragados presta servicios logísticos y portuarios a través de Urbaser, según consta en la notificación.

Una vez identificados los mercados de producto en los que ACS y Dragados están activos de forma no significativa a los efectos de la presente operación, a continuación se definen los mercados potencialmente afectados por la misma:



a) **Sector de la construcción**

Siguiendo los criterios de la Comisión Europea en diversas decisiones relativas al sector de la construcción¹, aceptados por el Tribunal de Defensa de la Competencia², dentro de dicho sector podrían diferenciarse los cuatro mercados siguientes: obra civil, edificación residencial y no residencial (o industrial), incorporándose las actividades de rehabilitación y mantenimiento de edificios a cualesquiera de las dos últimos mercados en función de la naturaleza de la construcción, y servicios mecánicos y eléctricos.

- **Mercado de obra civil**

La obra civil engloba un gran número de actividades relacionadas con la construcción de infraestructuras viales, ferroviarias, marítimas, hidráulicas, etc., así como su mantenimiento. En concreto, incluye los trabajos de movimiento de tierras, perforaciones de suelo, construcción de vías de comunicación (carreteras, trayectos de líneas de ferrocarril y aeropuertos), construcción de puentes, túneles y pozos, construcción de obras hidráulicas (obras fluviales, canales, puertos, construcción de esclusas y presas hidráulicas); construcción de regadíos y drenajes, sistemas de evacuación de aguas residuales, así como instalaciones depuradoras, etc.

Desde el punto de vista de la demanda, este mercado presenta características especiales. En primer lugar, los demandantes de este tipo de obras son generalmente las administraciones públicas, lo que lleva a la identificación de obra civil y obra pública y determina un alto grado de concentración y de poder de negociación de la demanda. Por otro lado, las administraciones públicas se sujetan a su normativa específica de contratación³ y determinan los requisitos técnicos y económicos que han de cumplir los oferentes para participar en las licitaciones oficiales.

Adicionalmente, desde la perspectiva de la oferta, los requerimientos técnicos y económicos de los proyectos de obra civil los hacen perfectamente separables de los demás subsectores de la construcción.

Dentro del mercado de obra civil, el Tribunal de Defensa de la Competencia ha distinguido las siguientes actividades: construcción de carreteras, infraestructura ferroviaria, aeropuertos, puertos, obras hidráulicas y otras obras. Sin embargo, estas actividades no constituyen mercados separados con entidad propia, puesto que desde la perspectiva de la oferta, la capacitación, experiencia y posibilidad de acceso a materiales, equipos y tecnología para el desarrollo de las distintas actividades es similar, los operadores pueden reenfocar fácilmente sus recursos a cualquier actividad y existe un número lo suficientemente elevado de empresas que cumple los requisitos de solvencia técnica, económica y financiera generalmente exigidos para realizar los distintos tipos de proyectos de obra civil u ostentan la correspondiente clasificación de la Junta Consultiva de Contratación.

Finalmente, el Tribunal de Defensa de la Competencia ha planteado una última distinción dentro del mercado de obra civil, diferenciando los proyectos con presupuesto de cuantía reducida, a los que concurre un gran número de empresas, de los grandes proyectos de obra civil, en los que participa un número más reducido de grandes empresas constructoras y otro muy elevado de medianas y pequeñas empresas que subcontratan con aquéllas o concurren a las licitaciones asociadas entre sí.

¹ Decisión de 6 de febrero de 1997 en el caso IV/M874 MAEC/Financiere Batignolles/Spie Batignolles y Decisión de 10 de septiembre de 1999 en el caso IV/M 1670 Geril/FCC Construcción/Engil.

² Informe-dictamen C24/97 Entrecanales/Cubiertas de 2 de junio de 1997.

³ Ley 13/1995, de Contratos de las Administraciones Públicas y normativa complementaria y de desarrollo.



Esta última segmentación de mercado es confirmada por la Asociación de Empresas Constructoras de Ámbito Nacional, SEOPAN.

- Mercado de edificación residencial

Las particularidades que presenta este sector desde la perspectiva de la demanda, así como del destino del producto final: la vivienda, han llevado al Tribunal de Defensa de la Competencia a considerar esta actividad como un mercado distinto al de construcción institucional, industrial o empresarial (no residencial).

La demanda está compuesta principalmente por empresas promotoras o inmobiliarias, así como por cooperativas de vivienda que subcontratan la edificación de una determinada modalidad de vivienda sobre un terreno del que habitualmente son propietarios.

Generalmente, la contratación tiene lugar tras contactos con varias constructoras que presentan sus ofertas y que son seleccionadas sobre la base de planes coste-beneficio de las promotoras. Al término de la obra, ésta se entrega a la promotora para iniciar posteriormente la actividad de intermediación inmobiliaria.

- Mercado de edificación no residencial

Este mercado incluye todos los servicios relacionados con la construcción de inmuebles destinados a oficinas, fábricas, almacenes, naves industriales, así como destinados a usos sanitarios, docentes, administrativos o a cualquier uso institucional.

La demanda de este tipo de edificación está constituida tanto por clientes privados de naturaleza empresarial, que contratan la realización de obras de tamaño importante, como por clientes públicos que contratan la construcción de edificios para usos institucionales. En ambos casos, la contratación se suele realizar mediante subastas o concursos, con el objetivo de elegir la oferta más beneficiosa desde el punto de vista económico y que mejor se adapte a las necesidades específicas del cliente.

- Mercado de servicios mecánicos y eléctricos

Siguiendo Decisiones previas de la Comisión Europea⁴, este mercado engloba las actividades de ingeniería, diseño, ejecución y mantenimiento mecánico y eléctrico, así como de suministro de equipamiento técnico para proyectos industriales y empresariales.

b) Mercados de servicios públicos

La Comisión Europea⁵ ha definido los servicios públicos como aquéllos que los ayuntamientos y otras entidades locales tienen la obligación de prestar a sus habitantes, pudiendo optar por hacerlo directamente o contratar la prestación a través de empresas privadas.

Dentro de los servicios públicos la Comisión ha distinguido los siguientes mercados de producto: gestión del agua, gestión de residuos y limpieza viaria.

- Mercados de gestión del agua

De acuerdo con decisiones anteriores de la Comisión Europea⁶, cabe distinguir tres mercados en este ámbito: distribución del agua (que comprende todos los servicios desde la

⁴ Decisión de 6 de febrero de 1997 en el caso IV/M874 MAEC/Financiere Batignolles/Spie Batignolles.

⁵ Decisión de 4 de marzo de 1999 en el caso IV/M1365 FCC/Vivendi.



obtención del agua en sus fuentes de suministro hasta su distribución al consumidor final, incluyendo su captación, transporte y potabilización); mantenimiento de las redes de alcantarillado, y depuración.

Cabría plantearse una delimitación más amplia de los mercados anteriores, considerando que los de mantenimiento de las redes de alcantarillado y de depuración del agua constituyen un único mercado más amplio de saneamiento del agua, ya que tanto desde la perspectiva de la demanda como desde la de la oferta dichas actividades raramente se separan.

Adicionalmente, la tendencia creciente por parte de las entidades locales a incluir todas las actividades de gestión del agua en una misma licitación y el hecho de que los principales oferentes gestionen los diferentes servicios conjuntamente para aprovechar sinergias y reducir sus costes de operación y de inversión en infraestructuras podrían evidenciar la existencia de un mercado global de ciclo integral del agua que incluyera los tres mercados inicialmente diferenciados. No obstante, puesto que la tendencia descrita todavía no se ha generalizado en España, en la actualidad resulta adecuado seguir distinguiendo tres mercados, sin perjuicio de su posible integración futura en el mercado de ciclo integral del agua.

Finalmente, cabría cuestionar la posibilidad de establecer distintos mercados para los servicios prestados a grandes ciudades de más de 100.000 habitantes y a pequeñas ciudades, ya que la exigencia de referencias técnicas que acrediten experiencia previa en municipios de similar tamaño y la mayor capacidad financiera necesaria para la gestión de los servicios en poblaciones mayores de 100.000 habitantes determinan que, salvo excepciones, únicamente las empresas de cierto tamaño estén en condiciones de concurrir a dichas licitaciones. Asimismo, se podría plantear la existencia de un mercado diferenciado para grandes aglomeraciones urbanas a partir de 500.000 habitantes.

No obstante lo anterior, a los efectos de la presente operación, no es preciso determinar mercados más estrechos de los tres antes expuestos, puesto que ello no es determinante para la valoración.

- **Mercados de gestión de residuos**

La gestión de residuos comprende el conjunto de operaciones encaminadas a dar a los residuos el destino y tratamiento más adecuado desde un punto de vista ambiental y sanitario, en función de sus características y las posibilidades de recuperación y posterior comercialización.

De acuerdo con decisiones anteriores de la Comisión Europea⁷, los servicios de gestión de residuos se pueden dividir en varios mercados. Atendiendo, en primer lugar, al tipo de residuos gestionados; se diferencian los no peligrosos de los tóxicos, peligrosos o especiales. Adicionalmente, en un segundo nivel, el primero de estos mercados se podría seguir segmentando en función de los tipos de generadores de residuos en domésticos, comerciales e industriales.

No obstante, como ha reconocido la Comisión Europea⁸, el mercado español de servicios de gestión de residuos no se ha desarrollado lo suficiente como para admitir una delimitación de productos tan detallada, existiendo un único mercado de residuos no peligrosos urbanos, sin que se pueda considerar otro mercado con entidad propia para la gestión de residuos no peligrosos de origen comercial o industrial.

Por otro lado, para cada una de las dos grandes categorías iniciales, se podría establecer una división ulterior, atendiendo a la fase del proceso de gestión: recogida y tratamiento.

La actividad de recogida está adscrita a los ayuntamientos, por lo que cada entidad local debe establecer Ordenanzas indicando las condiciones técnicas de presentación de los residuos, así como las horas y lugares de recogida. Tras la recogida se realizan las actividades de carga de residuos, transporte y descarga en las plantas de transferencia y, finalmente, se procede al tratamiento de los residuos atendiendo a su tipología.

Adicionalmente, el mercado de tratamiento de residuos se podría seguir subdividiendo según el tipo de tratamiento. Normalmente éste se reduce al vertido en lugares destinados al efecto o a la incineración cuando se trata de residuos no peligrosos ni tóxicos, así como a la

⁶ Decisión de 21 de diciembre de 1995 en el caso IV/M 976 Lyonnaise des Eaux/Northumbrian Water, Decisión de 18 de junio de 1998 en el caso Geal/Grea/GCE y Decisión de 4 de marzo de 1999 en el caso IV/M1365 FCC/Vivendi.

⁷ Decisión de 5 de junio de 1997 en el caso IV/M 916 Lyonnaise des Eaux/Suez y Decisión de 4 de marzo de 1999 en el caso IV/M1365 FCC/Vivendi.

⁸ Decisión de 4 de marzo de 1999 en el caso IV/M1365 FCC/Vivendi.

desintoxicación y aplicación de tratamientos más sofisticados a los residuos tóxicos y/o peligrosos. En general, el conjunto de operaciones encaminadas a la eliminación o al aprovechamiento de los residuos se complementan a través de sistemas de “vertido controlado”, “incineración”, “reciclado” y “compostaje”.

En cualquier caso, teniendo en cuenta el limitado desarrollo de algunos de los segmentos anteriores en España, que la mayoría de licitaciones engloban la recogida y el tratamiento de residuos y que los operadores del sector realizan generalmente ambas actividades, serán relevantes, a los efectos de la presente operación de concentración, los mercados de recogida de residuos urbanos, de tratamiento de residuos urbanos y de gestión de residuos especiales.

- Mercado de limpieza viaria

La Comisión Europea ha considerado la limpieza viaria o de infraestructuras públicas como un mercado relevante con entidad propia que incluye actividades como la limpieza de calles, parques, papeleras públicas, etc. y se diferencia por el lado de la demanda del mercado de limpieza industrial en el que los clientes no son entidades locales, sino empresas.

En cualquier caso, puesto que ACS no presta servicios de limpieza industrial y sólo se produce solapamiento de actividades con el grupo Dragados en el mercado de limpieza viaria, éste es el mercado analizado a los efectos de la presente concentración.

En este contexto, cabe destacar, como ya ha hecho la Comisión Europea⁹, que a pesar de la similitud existente entre los mercados de limpieza viaria y recogida de residuos tanto desde la perspectiva de la oferta como de la demanda y aunque existe una tendencia creciente por parte de las entidades locales a organizar y convocar licitaciones para la gestión conjunta de ambos servicios, dicha tendencia todavía no se ha desarrollado lo suficiente como para poder considerar ambas actividades como partes de un mismo mercado.

- Mercado de servicios de jardinería

Este mercado engloba las actividades de diseño, ejecución y mantenimiento de áreas forestales, infraestructuras agroforestales, parques y jardines.

En conclusión, los mercados de producto afectados por la presente operación de concentración son, dentro del sector de la construcción, los de obra civil, distinguiendo dentro del mismo los grandes proyectos de obra civil, edificación residencial, edificación no residencial (incluyendo las actividades de mantenimiento y rehabilitación) y servicios mecánicos y eléctricos; y, dentro del sector de servicios públicos, los mercados de distribución de agua, mantenimiento de las redes de alcantarillado, depuración de agua, recogida de residuos urbanos, tratamiento de residuos urbanos, gestión de residuos especiales, limpieza viaria y jardinería.

IV. 2. Mercado geográfico

a) Sector de la construcción

En el informe-dictamen C24/97 Entrecanales/Cubiertas, el Tribunal de Defensa de la Competencia ha considerado que la dimensión geográfica relevante de los mercados del sector de la construcción es nacional.

Dicha dimensión se justifica porque las empresas constructoras suelen prestar mayoritariamente sus servicios dentro del mismo país y la actividad de empresas no residentes no

⁹ Decisión de 4 de marzo de 1999 en el caso IV/M1365 FCC/Vivendi.



es intensa. Ello es debido principalmente a que los productos finales del sector no son transportables, los costes de transporte de la maquinaria y materiales son muy elevados, existe una elevada dependencia de suministradores locales, la regulación nacional presenta todavía numerosas características específicas (planificación urbanística, estándares de edificación, registros de contratantes con las administraciones públicas, regulación laboral, etc.) y la demanda presenta una alta fidelidad a la industria nacional, ya que por lo general, los clientes perciben que la contratación con empresas nacionales acorta los tiempos de ejecución y facilita el cumplimiento de los términos pactados.

Así, aunque tanto la Comisión Europea como el Tribunal de Defensa de la Competencia hayan reconocido la existencia de una tendencia hacia la internacionalización de la mayoría de los mercados identificados, éstos todavía son nacionales, sin que se descarte una delimitación geográfica más amplia en el futuro.

En concreto, el mercado de obra pública sigue siendo de dimensión nacional, ya que aunque la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas haya incorporado al ordenamiento español las directivas comunitarias sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos y, por tanto, el mercado esté abierto en las mismas condiciones a todas las empresas comunitarias, la presencia de operadores extranjeros en España sigue siendo reducida, debido parcialmente a la persistencia de diferencias normativas en aspectos importantes como los requisitos de clasificación administrativa.

Asimismo, la dimensión relevante de los mercados de edificación residencial y no residencial es nacional, dada la extensa reglamentación técnica y administrativa nacional e incluso local (planeamientos urbanísticos, reglamentos de edificación, etc.). En cualquier caso, ello no impide que, en ocasiones, constructoras extranjeras operen de forma conjunta con empresas nacionales o locales que conocen mejor el marco regulatorio y las condiciones del mercado nacional.

b) Mercados de servicios públicos

La Comisión Europea ha considerado que los mercados de servicios públicos (tanto los mercados de gestión del agua¹⁰ como los de gestión de residuos y de limpieza viaria¹¹) son de dimensión no superior a la nacional, a pesar de que con la trasposición al ordenamiento español de las directivas comunitarias sobre contratos públicos para la prestación de servicios y para la prestación de servicios especiales, desde un enfoque estrictamente jurídico, los mercados de prestación de servicios públicos están abiertos a la competencia de empresas establecidas en otros países comunitarios.

Cabría incluso plantearse una dimensión inferior a la nacional, atendiendo al ámbito geográfico o autoridad competente de los respectivos concursos. Adicionalmente, se debería tener en cuenta que desde la perspectiva de la demanda, la prestación de los servicios se circunscribe al ayuntamiento donde se prestan y, desde la perspectiva de la oferta, cada

¹⁰ Decisión de 18 de junio de 1998 en el caso IV/M 1186 Geal/Grea/Vivendi y Decisión de 4 de marzo de 1999 en el caso IV/M1365 FCC/Vivendi.

¹¹ Decisión de 5 de junio de 1997 en el caso IV/M 916 Lyonnaise des Eaux/Suez, Decisión de 12 de diciembre de 1992 en el caso IV/M 283 Waste Management International/SAE y Decisión de 4 de marzo de 1999 en el caso IV/M1365 FCC/Vivendi.



suministrador de servicios opera en régimen de monopolio en los municipios en los que realiza su actividad. Sin embargo, como ha señalado la Comisión Europea, en este contexto la sustituibilidad de la oferta es determinante para definir el mercado geográfico y la existencia de un elevado número de oferentes a escala nacional que concurre a los concursos organizados por los distintos ayuntamientos permitiría delimitar el mercado como nacional. El mismo criterio permitiría definir el mercado de jardinería como de dimensión nacional.

V. ANÁLISIS DEL MERCADO

V.1. Características y evolución

- Sector de la construcción

El sector de la construcción globalmente considerado se caracteriza principalmente por los siguientes elementos:

1. Demanda diversificada y dispersa y heterogeneidad de productos.
2. Oferta dual y relativamente atomizada.
3. Elevada intensidad de mano de obra y especialización.
4. Plazos de producción habitualmente largos.
5. Mercados poco transparentes.
6. Elevada aportación al producto interior bruto y fuerte dependencia del nivel de actividad general de la economía.

Durante 2001, el sector de la construcción ha sido el más dinámico de la economía nacional tanto en términos de actividad como de creación de empleo. Representó el 8,3% del PIB por su valor añadido bruto, el 57,6% de la formación bruta de capital fijo total y ha ocupado al 11,4% de la población activa.

Según datos de la Asociación de Empresas Constructoras de Ámbito Nacional (SEOPAN), en 2001 la industria de la construcción alcanzó una producción de 95.000 millones de euros, habiendo experimentado una variación positiva del 5,6% respecto del ejercicio anterior, manteniendo así una fuerte senda expansiva por quinto año consecutivo.

A medio plazo, se prevé que la actividad constructora siga aumentando por encima de la tasa de crecimiento de la economía en su conjunto.

El siguiente cuadro refleja una estimación del tamaño total del sector de la construcción, así como de los mercados que lo forman:

Tamaño total del sector de la construcción y de sus mercados			
(Millones de euros)			
Mercado	2001	2000	1999
Obra civil	20.900	19.382	18.114
Edificación residencial	35.200	33.978	31.038



Edificación no residencial	10.500	10.007	9.396
Servicios mecánicos y eléctricos	18.400	17.400	16.200
Fuente: Estimaciones del notificante a partir de información ofrecida por SEOPAN.			

El mercado con mayor peso relativo es el de edificación residencial, que representa un 41,4% del total en 2001.

Aunque el crecimiento del sector ha afectado a todos los mercados, destaca el observado en obra civil, que ha crecido en un 7,8% en 2001.

- Mercados de servicios públicos

El siguiente cuadro refleja estimaciones del tamaño total de los mercados de servicios públicos afectados por la operación notificada durante los últimos tres años.

Tamaño total de los mercados de servicios públicos			
(en millones de euros)			
	2001	2000	1999
Distribución de agua	2.430	2.287	2.147
Mantenimiento de alcantarillado	n.d.	n.d.	n.d.
Depuración de agua	n.d.	n.d.	n.d.
Recogida de residuos urbanos	651	645	455
Tratamiento de residuos urbanos	757	713	494
Gestión de residuos especiales	300	290	n.d.
Limpieza viaria	551	495	375
Jardinería	1.250	1.200	n.d.
Fuente: Estimaciones del notificante a partir de información de DBK.			

Los mercados de servicios públicos presentan un enorme potencial de crecimiento, dada la cada vez mayor conciencia social en relación con el medioambiente y consiguientemente, la regulación cada vez más exigente en este ámbito.

V.2. Estructura de la oferta

- Sector de la construcción

La estructura empresarial del sector de la construcción ofrece un perfil dual y fragmentado. Existe un gran número de pequeñas y medianas empresas de ámbito local y un reducido número de grandes empresas de ámbito nacional.



El siguiente cuadro recoge el ranking de las principales empresas constructoras por volumen de negocios en las actividades de obra civil, edificación residencial, no residencial y otras áreas de negocio en 2001.

Volumen de facturación de las principales empresas en el sector de la construcción en 2001 - millones de euros -					
Empresa	Obra Civil	Edif. Resid	Edif. no Resid.	Otros	Total
Dragados Obras y Proy.	[...] [*]	[...]	[...]	[...]	[...]
FCC Construcción	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Ferrovial Agroman	[...]	[...]	[...]	---	[...]
Necso	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
ACS	[...]	[...]	[...]	---	[...]
OHL	[...]	[...]	[...]	---	[...]
Sacyr	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Corsan-Corviam	[...]	[...]	[...]	---	[...]
Grupo Comsa	[...]	[...]	[...]	---	[...]
Copisa	[...]	[...]	[...]	---	[...]
Total	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

Fuente: SEOPAN

A pesar de que desde hace algo más de una década el sector se encuentre en proceso de concentración constante y ello haya supuesto que las veinticinco empresas punteras de principios de los años noventa se hayan integrado en seis grandes grupos empresariales: FCC¹², Dragados, Acciona¹³; ACS¹⁴, Ferrovial-Agroman y OHL¹⁵, el sector en España sigue presentando un grado de concentración comparativamente reducido.

Estas grandes empresas se caracterizan por su elevada facturación y gran capacidad financiera, habiendo iniciado importantes procesos de diversificación e internacionalización.

Por detrás de los grupos anteriores se sitúan a cierta distancia otras empresas como: Sacyr, Corsan-Corviam y otras, tras las cuales se sitúa un gran número de pequeñas y medianas

* Se indican entre corchetes aquellas partes del informe cuyo contenido exacto se ha declarado confidencial.

¹² La toma de control conjunta de FCC por el grupo francés VIVENDI y Esther Koplowich, constituyó la operación FCC/VIVENDI, autorizada por Decisión de la Comisión el 4 de marzo de 1999.

¹³ ACCIONA es fruto de la fusión ENTRECANALES/CUBIERTAS/EURSA (Expte. NV-110 del Servicio).

¹⁴ ACS es el resultado de la concentración OCP/GINÉS NAVARRO (Expte. NV-125 del Servicio). Previamente, OCP era el resultado de la unión de OCISA, CONSTRUCCIONES PADRÓS y de la compra de AUXINI.

¹⁵ OHL es el resultado de la unión de OBRASCÓN HUARTE/LAÍN (Expte. N-018 del Servicio).



constructoras hasta sumar más de 100.000 empresas, a las que hay que añadir los trabajadores autónomos.

En cuanto al mercado en obra civil, el siguiente cuadro refleja las cuotas de las principales empresas constructoras en 2001:

Cuotas de mercado de obra civil en 2001	
(%)	
FCC	[5-10]
Grupo Dragados	[5-10]
Ferrovial	[0-5]
Grupo ACS	[0-5]
Necso	[0-5]
OHL	[0-5]
Sacyr	[0-5]
Fuente: Estimaciones del notificante.	

Según la notificación, estas participaciones se han mantenido relativamente estables durante los últimos tres años.

La dispersión de la oferta determina que los grandes grupos constructores de ámbito nacional realicen aproximadamente entre el 25% y el 30% del total de la obra civil, de forma que entre el 70-75% es realizado por empresas que ostentan cuotas de mercado inferiores al 1%.

Adicionalmente, cabe señalar que a las licitaciones no sólo concurren empresas individualmente, sino también consorcios y uniones temporales de empresas, dependiendo de la dimensión y características de los proyectos. Asimismo, en ocasiones, los grandes grupos subcontratan con pequeñas empresas la realización de determinadas actividades.

Por lo que se refiere a la actividad de obra civil de gran cuantía, según información remitida por el Ministerio de Fomento, ACS y Dragados ostentan una cuota del 19,1% sobre el total de obras del Departamento en 2001, siendo la cuota del 21,3% en relación con las obras de más de 12 millones de euros. Por su parte, el notificante estima que la cuota conjunta en grandes proyectos de obra civil licitados por el Ministerio de Fomento en 2001 asciende a alrededor del [20-25]%.

Aproximando el total de las licitaciones de la Administración del Estado en 2001 a partir de las convocadas por los Ministerios de Fomento y Medioambiente, ACS y Dragados tienen una cuota conjunta del [20-25%], seguidos del Grupo Ferrovial cuya cuota es algo inferior al 10%.

El siguiente cuadro refleja una estimación de las cuotas mercado de las principales constructoras en grandes proyectos de obra civil de ámbito estatal y autonómico en 2001. En dicho cuadro se observa que la cuota conjunta de ACS y Dragados es inferior a la anterior [20-25%], seguida de los grupos Ferrovial, Necso, FCC y OHL cuyas cuotas respectivas se sitúan por debajo del 10% del mercado.



**Cuota media de los principales grupos constructores
respecto de las licitaciones de grandes proyectos de obra civil
en el ámbito estatal y de C.C.A.A.
en 2001**

Empresa	Importe total adjudicaciones (millones de euros)	Porcentaje sobre el total adjudicado (%)
Dragados+Tecsa+Drace	[...]	[10-15]
Ferrovial-Agromán+Cadagua	[...]	[5-10]
Necso	[...]	[5-10]
Fcc+Convensa+SPA+Seragua	[...]	[5-10]
OHL+Sato+Guinovart+Elsan+Inima	[...]	[5-10]
Sacyr+Cavosa+Sadyt	[...]	[5-10]
ACS+Vias	[...]	[5-10]
Corsán-Corviam	[...]	[0-5]
Comsa	[...]	[0-5]
Otros	[...]	[35-40]
Total	[...]	100,00

Fuente: Elaboración propia a partir de estimaciones del notificante.

En cuanto a los mercados de edificación residencial y no residencial, así como las actividades de mantenimiento y rehabilitación, el notificante señala que la elevada dispersión de la oferta impide contar con datos relativos a las cuotas de las empresas activas en dichos mercados. No obstante, existe un número muy elevado de operadores y, dada la atomización de la oferta, el valor de las cuotas será con toda probabilidad muy reducido e inferior al 5% incluso para las empresas más grandes. Adicionalmente, las partes estiman que las cuotas de las principales constructoras se han mantenido relativamente constantes en los últimos ejercicios.

Finalmente, por lo que se refiere al mercado de servicios mecánicos y eléctricos, la estructura de la oferta también presenta un elevado grado de atomización. El siguiente cuadro recoge las cuotas de las empresas activas en el mismo durante los últimos años:

Cuotas del mercado de servicios mecánicos y eléctricos (%)			
	2001	2000	1999
ACS	[5-10]	[5-10]	[5-10]
Abengoa	[5-10]	[5-10]	[5-10]
Dragados	[0-5]	[0-5]	[0-5]
Elecnor	[0-5]	[0-5]	[0-5]
Alstom	[0-5]	[0-5]	[0-5]
Siemens	[0-5]	[0-5]	[0-5]



Isolux	[0-5]	[0-5]	[0-5]
Duro Felguera	[0-5]	[0-5]	[0-5]
Fuente: Estimaciones del notificante.			

- Mercados de servicios públicos

La estructura de la oferta de servicios públicos se caracteriza por la presencia de un menor número de operadores que en los mercados de construcción, así como por la coexistencia de empresas públicas que gestionan directamente los citados servicios junto con empresas privadas que concurren a las licitaciones para la adjudicación de la prestación de los servicios de referencia.

En cualquier caso, en el futuro, los operadores privados serán los mayores beneficiarios del fuerte potencial de crecimiento de los mercados como consecuencia de la creciente cesión de la explotación de los servicios públicos a operadores privados y de la ampliación del ámbito de actuación de los contratos vigentes.

ACS y Dragados participan en los mercados de servicios públicos a través de sus filiales, Técnicas Medioambientales (Tecmed, S.A.) y Urbaser, S.A. respectivamente.

El siguiente cuadro refleja las cuotas de los operadores activos en el mercado de distribución del agua en los últimos años:

Cuotas en el mercado de distribución de agua		
(%)		
Empresa	2000	1999
Canal de Isabel II	[10-15]	[10-15]
Aguas de Barcelona	[5-10]	[5-10]
Grupo FCC	[5-10]	[5-10]
Grupo Aquagest	[0-5]	[0-5]
Sorea	[0-5]	[0-5]
Grupo Aguas de Valencia	[0-5]	[0-5]
Emasesa	[0-5]	[0-5]
Emalsa	[0-5]	[0-5]
Urbaser	[0-5]	[0-5]
Tecmed	[0-5]	n.d.
Fuente: Estimaciones del notificante a partir de información de DBK. Las partes no disponen de datos para 2001.		

En cuanto a los mercados de mantenimiento de las redes de alcantarillado y de depuración y saneamiento del agua, el notificante afirma no poder disponer de datos relativos a las cuotas de los principales operadores activos en los mismos, ofreciendo únicamente información relativa al mercado del ciclo integral del agua en los últimos años.



Aunque en la actualidad existen tres mercados diferenciados (dado el todavía limitado porcentaje de concesiones para la gestión del ciclo integral del agua sobre el total de concesiones en los últimos tres años), la reducida presencia de ACS y Dragados en la gestión del ciclo integral del agua apunta a una reducida participación también en mantenimiento de las redes de alcantarillado y depuración/saneamiento. Los siguientes cuadros reflejan las posiciones relativas de los distintos operadores en términos de su volumen de facturación y de la población servida:

Cuotas en el mercado de ciclo integral del agua			
% sobre el valor total del mercado abierto a concesiones			
Empresa	2001	2000	1999
FCC	[25-30]	[25-30]	[25-30]
Agbar+Aquagest	[20-25]	[20-25]	[20-25]
Canal de Isabel II	[20-25]	[20-25]	[20-25]
Dragados	[0-5]	[0-5]	[0-5]
ACS	[0-5]	[0-5]	[0-5]
Resto	[25-30]	[25-30]	[25-30]

Fuente: Estimaciones del notificante.

Cuotas en el mercado de ciclo integral del agua			
% sobre la población total servida en el mercado abierto a concesiones			
Empresa	2001	2000	1999
FCC	[25-30]	[25-30]	[25-30]
Agbar+Aquagest	[20-25]	[20-25]	[20-25]
Canal de Isabel II	[20-25]	[20-25]	[20-25]
Dragados	[0-5]	[0-5]	[0-5]
ACS	[0-5]	[0-5]	[0-5]
Resto	[25-30]	[25-30]	[25-30]

Fuente: Estimaciones del notificante.

A continuación, se señalan las cuotas de mercado de los operadores activos en la recogida de residuos urbanos, así como en el tratamiento de dichos residuos y en la gestión de residuos especiales, medidas en términos de volumen de facturación sobre el valor total del mercado abierto a concesión. En cualquier caso, es preciso señalar que, al igual que sucede con los mercados del agua, dichas cuotas son muy similares medidas en términos de población servida.



Cuotas en el mercado de recogida de residuos urbanos % sobre valor total del mercado abierto a concesiones			
Empresa	2001	2000	1999
FCC	[55-60]	[50-55]	[55-60]
Agbar+Cespa	[15-20]	[15-20]	[15-20]
Dragados	[10-15]	[10-15]	[5-10]
ACS	[5-10]	[5-10]	[0-5]
Resto	[0-5]	[10-15]	[10-15]

Fuente: Estimaciones del notificante a partir de información de DBK.

Cuotas en el mercado de tratamiento de residuos urbanos % sobre valor total del mercado abierto a concesiones			
Empresa	2001	2000	1999
FCC	[10-15]	[10-15]	[15-20]
Dragados	[10-15]	[5-10]	[5-10]
ACS	[5-10]	[0-5]	[0-5]
Agbar+Cespa	[0-5]	[0-5]	[0-5]
Resto	[60-65]	[70-75]	[65-70]

Fuente: Estimaciones del notificante a partir de información de DBK.

Cuotas en el mercado de gestión de residuos especiales (%)		
Empresa	2001	2000
Befesa	[45-50]	[45-50]
Tecmed	[10-15]	[5-10]
Aguas de Barcelona	[5-10]	[5-10]
FCC	[0-5]	[0-5]
Urbaser	n.d.	n.d.

Fuente: Estimaciones del notificante.
Nota: El notificante señala la imposibilidad de estimar la cuota de Urbaser.

La estructura de la oferta en el mercado de limpieza viaria se recoge en el siguiente cuadro:

Cuotas en el mercado de limpieza viaria % sobre valor total del mercado abierto a concesiones
--

Empresa	2001	2000	1999
FCC	[50-55]	[50-55]	[55-60]
Agbar+Cespa	[20-25]	[15-20]	[20-25]
Dragados	[10-15]	[10-15]	[5-10]
ACS	[10-15]	[10-15]	[0-5]
Resto	[0-5]	[0-5]	[10-15]

Fuente: Estimaciones del notificante a partir de información de DBK.

Finalmente, la estructura de la oferta en el mercado de servicios de jardinería se expone en el siguiente cuadro:

Cuotas en el mercado de jardinería	
(%)	
Empresa	2001
Cespa	[20-25]
FCC	[5-10]
Urbaser	[5-10]
Tecmed	[0-5]

Fuente: Estimaciones del notificante.

V.3. Estructura de la demanda

- Sector de la construcción

A nivel agregado, el Tribunal de Defensa de la Competencia ha afirmado que la demanda en el sector de la construcción es diversificada y dispersa.

En 2001, la demanda de construcción del sector público representó en torno al 22% del total de la producción, con un aumento de alrededor del 9% con respecto al ejercicio anterior, mientras que la demanda del sector privado supuso el 78% restante, habiendo crecido alrededor del 5% con respecto al año 2000.

En el mercado de obra civil, la demanda está compuesta principalmente por las Administraciones Públicas (central, autonómicas y locales) y en mucha menor medida por grandes empresas privadas. En ambos casos, los demandantes disponen de gran poder de compra y recurren a licitaciones para la adjudicación de los proyectos, fijando unilateralmente sus condiciones de realización.

En los mercados de edificación residencial y no residencial, la demanda está muy fragmentada. Existen clientes privados, individuos y empresas, y clientes públicos. Los primeros habitualmente solicitan y comparan varias ofertas antes de valorar la más conveniente en términos de calidad y precio y los segundos recurren generalmente a procedimientos de licitación.

Finalmente, los clientes de los servicios mecánicos y eléctricos son principalmente grandes empresas privadas de diferentes sectores, entre los que destacan los energéticos, de telecomunicaciones y transporte, así como las Administraciones Públicas, que demandan servicios de ingeniería, montaje y mantenimiento de instalaciones variadas como centros hospitalarios, educativos, hoteles, sedes corporativas, centros fabriles, comerciales, etc. Al igual que sucede con los mercados anteriores, los demandantes de estos servicios recurren generalmente a procedimientos de licitación para la adjudicación de proyectos.



- Mercados de servicios públicos

La demanda de los servicios públicos está constituida prácticamente en su integridad por las Administraciones Públicas que organizan licitaciones y disfrutan de un gran poder de compra al definir unilateralmente las condiciones de prestación de los servicios.

V.4. Fijación de precios y otras condiciones comerciales

En los mercados de construcción y servicios públicos afectados por la presente operación, los precios se determinan para cada proyecto, de forma que sus características específicas hacen imposible su comparación.

No obstante, es frecuente que los clientes, tanto públicos como privados, organicen licitaciones para adjudicar los proyectos, de manera que la resolución de las subastas o concursos organizados facilitan la transparencia en la formación de precios, cuyo valor final depende de las ofertas presentadas por las distintas constructoras al cliente.

Cuando el procedimiento de adjudicación de proyectos es la subasta, el elemento determinante es el precio, adjudicándose la obra a la empresa que presente la oferta económica más baja, y cuando se organizan concursos, los proyectos se adjudican atendiendo a la capacidad técnica y a la oferta económica.

Adicionalmente, la gran mayoría de los proyectos en los mercados afectados son demandados por las Administraciones Públicas y adjudicados conforme a lo establecido por la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas y en la Ley 48/1998, de 30 de diciembre, sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, energía, transporte y telecomunicaciones, inspiradas en los principios de transparencia de la contratación, igualdad, no discriminación y libre competencia. Además, incluso aquellas entidades de Derecho público a las que no se aplica en sentido estricto la Ley 13/1995, están obligadas a seleccionar sus contratistas de acuerdo con los principios de la citada Ley en lo relativo a la capacidad de las empresas, la publicidad, los procedimientos de licitación y las fórmulas de adjudicación.

Por otro lado, cabe señalar el elevado peso del coste de la mano de obra, siendo relativamente menor el coste de los materiales y suministros, que la mayoría de constructoras adquiere de diversos proveedores, aplicando políticas de intensa diversificación de las fuentes de aprovisionamiento.

Finalmente, en relación con los precios de las obras de construcción civil, cabe destacar la aplicación creciente de nuevas fórmulas de financiación que llevan a las empresas constructoras a cofinanciar las obras en las que participan. Igualmente, en relación con la obra civil, hay que señalar la existencia de largos periodos de cobro que obligan a las empresas constructoras a contar con elevados recursos financieros para atender a sus obligaciones de pago.

Según información remitida por ACS, el periodo medio transcurrido desde la ejecución de grandes proyectos de obra civil hasta su pago por parte de la Administración es de cuatro meses. Adicionalmente, en los grandes proyectos en los que es necesaria maquinaria específica, los recursos financieros que deben anticipar la empresas constructoras representan aproximadamente el 10% del presupuesto total de la obra.

V.5. Competencia potencial - Barreras a la entrada



Los mercados de construcción y servicios públicos afectados por la operación notificada no presentan elevadas barreras a la entrada, aunque existen algunas.

Las barreras económicas tienen cierta entidad aunque no son particularmente elevadas, si bien cada vez las necesidades financieras de las constructoras son mayores, dada su participación creciente en la financiación de las obras en las que participan.

Adicionalmente, existen barreras regulatorias justificadas por las características de los mercados afectados en materia de ordenación y acondicionamiento urbano, salud pública, etc. Entre estas barreras destacan la necesaria clasificación administrativa del contratista, la necesidad de disponer de la necesaria capacidad técnica (como la exigencia de una experiencia mínima en proyectos similares, cualificación de la plantilla, etc.) y la solvencia económica y financiera (como la exigencia de unos niveles mínimos de facturación o patrimonio, prestación de avales, etc.) para concurrir a las licitaciones.

En cualquier caso, como ya ha señalado el Tribunal de Defensa de la Competencia, a pesar de existir los requisitos mencionados para acceder a las licitaciones, existe un número suficientemente elevado de empresas que los cumplen con posibilidad de desarrollar los distintos tipos de proyectos y que podrían ser considerados competidores potenciales en los mercados afectados por la operación de concentración.

A lo anterior cabe añadir que las empresas comunitarias clasificadas en sus respectivos países también deben ser consideradas competidores potenciales en los mercados españoles, siempre que justifiquen que su país de procedencia admite de forma análoga y no discriminatoria la participación de empresas españolas.

Por otro lado, en el caso de los mercados de los servicios públicos, la Comisión Europea ha destacado que la duración de los contratos de prestación de dichos servicios puede constituir una barrera a la entrada de cierta importancia, ya que la excesiva duración de los contratos dificulta la entrada de nuevos competidores, particularmente en lo que respecta a las grandes ciudades, donde el número de licitaciones organizadas cada año es reducido.

Finalmente, en los mercados afectados no existen dificultades específicas de acceso derivadas de limitaciones de la disponibilidad de factores de producción, ni son necesarios altos costes de I+D, innovación o publicidad.

VI. VALORACIÓN DE LA OPERACIÓN

VI.1. Posición en el mercado

- Sector de la construcción

Por volumen de facturación global en las actividades del sector de la construcción en 2001, según datos de SEOPAN, ACS y Dragados son respectivamente, la quinta y primera empresas constructoras en España. Según estimaciones de ACS, dichas posiciones se traducen en cuotas del [0-5]% y [0-5]%, respectivamente¹⁶.

¹⁶ Según la información proporcionada por SEOPAN, dichas cuotas serían del [0-5]% (ACS) y del [0-5]% (Dragados).



Tras la adquisición del 23,5% del capital social de Dragados y la toma de control de la empresa, ACS se convierte en el líder indiscutible por volumen de facturación, situándose a gran distancia del segundo operador.

El siguiente cuadro contiene las cuotas estimadas de las empresas partícipes en la concentración en cada uno de los mercados del sector de la construcción en 2001:

(%) Cuotas estimadas de ACS y Dragados en los mercados de construcción en 2001			
Mercado	ACS	Dragados	Total
Obra civil	[0-5]	[5-10]	[5-10]
Grandes proyectos obra civil	[5-10]	[10-15]	[20-25]
Edificación residencial	[0-5]	[0-5]	[0-5]
Edificación no residencial	[0-5]	[0-5]	[5-10]
Servicios mecánicos y eléctricos	[5-10]	[0-5]	[10-15]

Fuente: Estimaciones del notificante.
De acuerdo con la información proporcionada por SEOPAN, la cuota conjunta de las partes en obra civil sería del [10-15]%, del [0-5]% en edificación residencial y del [0-5]% en edificación no residencial.

Como consecuencia de la concentración notificada, ACS se sitúa como primer operador en el mercado de obra civil, con una cuota próxima al [5-10%].

En el mercado de grandes proyectos de obra civil la cuota conjunta estimada por las partes es del [20-25%] y asciende al 21,3% del total de las obras de importe superior a 12 millones de euros licitadas por el Ministerio de Fomento en 2001.

Según información remitida por dicho Departamento, la operación notificada “aumenta la concentración del sector, al pasar el volumen de contratación del grupo líder del 15 al 19%, referido a obras del Departamento. Existen no obstante en el actual Reglamento general de contratación mecanismos para que la presencia en los concursos o subastas de varias empresas de un mismo grupo empresarial no distorsione la media u otros parámetros estadísticos determinantes para la selección de las ofertas. Por ello, se estima que la presencia de un grupo de empresas de mayor tamaño, en competencia con otras empresas similares menores, que siempre tienen la posibilidad de asociarse en uniones temporales de empresas para licitar a las grandes obras, no parece que cambie sustancialmente la situación actual, ni introduzca efectos distorsionantes en la licitación de la obra pública”.

Por otro lado, en los mercados de edificación residencial y no residencial las cuotas conjuntas son relativamente reducidas, y ACS refuerza su posición en el mercado de servicios mecánicos y eléctricos, en el que alcanza una cuota del [10-15%].

- Mercados de servicios públicos



En términos generales, cabe señalar que la actividad de ACS y Dragados en los mercados de servicios públicos afectados por la presente operación de concentración es muy inferior a la presencia de dichas empresas en el sector de la construcción.

A pesar de no disponer de datos de cuotas individualizadas para cada uno de los mercados del agua relevantes (distribución, mantenimiento de las redes de alcantarillado y depuración o saneamiento), la posición de ACS y Dragados es muy reducida.

En el mercado de recogida de residuos urbanos, ACS y Dragados alcanzan una cuota conjunta del [20-25%], que les llevaría a situarse como segundo operador por detrás de FCC, líder indiscutible con una cuota del [55-60%] del mercado en 2001.

En el mercado de tratamiento de residuos urbanos, la cuota conjunta de las partes que intervienen en la concentración, con un valor del [15-20%] les llevaría a situarse como primer operador, seguidos de FCC con algo más del [10-15%], siendo destacable el crecimiento de la participación de ACS y Dragados en los últimos años.

En cuanto a la posición de las partes en el mercado de gestión de residuos especiales, éstas no han proporcionado datos exactos, si bien no cabe esperar una incidencia grande de la operación dado el claro liderazgo de Befesa que controla aproximadamente la mitad del mercado.

En el mercado de limpieza viaria, ACS y Dragados ocupan la cuarta y tercera posición respectivamente y tienen una cuota conjunta cercana al [30-35%], que les llevaría a situarse como segundo operador por detrás de FCC con más de la mitad del mercado en 2001.

Finalmente, la presencia de ACS y Dragados en el mercado de jardinería, en el que ocupan el segundo lugar tras FCC, es también limitada.

- Otros mercados

En relación con la estrategia de diversificación llevada a cabo por las principales empresas constructoras con el fin de introducirse en mercados con ciclos diferentes a los de la construcción, alcanzar tasas de crecimiento sostenidas y estables y aprovechar sinergias de otras actividades, hay que destacar la escasa presencia relativa de ACS y Dragados en diversos mercados como el inmobiliario, energético, telecomunicaciones, publicidad y transporte, en los que el solapamiento de actividades es irrelevante.

VI.2. Competencia actual

Los mercados de construcción se caracterizan por la existencia de un suficiente grado de competencia, dada la presencia de un elevado número de oferentes, lo que dificulta enormemente la obtención de cifras exactas que reflejen la posición competitiva de las empresas constructoras en los mercados en los que operan.

Según SEOPAN, teniendo en cuenta los resultados de la actividad de 2000, las cinco primeras constructoras españolas sumaban una cuota del 21% del mercado, con un grado de



concentración muy inferior al de otros países europeos¹⁷ y prácticamente igual al nivel medio ponderado comunitario que se sitúa en el 20,2%.

En cualquier caso, se puede señalar que la atomización de la oferta es superior en el mercado de edificación residencial a la existente en el mercado no residencial. En el primero, incluso la mayoría de las cuotas de las grandes constructoras no llegan al 1% del mercado. Adicionalmente, la dispersión es mayor en los mercados de edificación que en el mercado de obra civil.

No obstante, en este segmento tampoco existen cuotas individuales excesivamente elevadas, ya que ningún operador alcanza el 10% del mercado, las posiciones de las principales empresas son relativamente próximas, y las siete primeras empresas realizan aproximadamente entre el 25% y el 30% del volumen de actividad del mercado. Adicionalmente, cabe considerar que dentro del mercado de grandes proyectos de obra civil¹⁸, el número promedio de licitadores por licitación es relativamente elevado. Aunque esta cifra se ha reducido progresivamente en los últimos cinco años, debido al proceso de concentración vivido en el sector de la construcción y a la creciente presentación de ofertas conjuntas por parte de varias constructoras en uniones temporales de empresas, el promedio de ofertas por licitación en 2001 era todavía elevado, con un valor de 12,4 y un ligero aumento respecto a la cifra de 2000.

Las principales empresas competidoras de ACS y Dragados, entre las que destacan Ferrovial-Agromán, Necso, FCC, OHL, Sacyr y Corsan-Corviam, están presentes en todos los mercados de construcción y sus cuotas se han mantenido relativamente estables a lo largo de los últimos años. Algunas empresas como Sacyr, Corvian o Copisa han experimentado un crecimiento importante en los últimos años, aprovechando las concentraciones realizadas en el mercado de la construcción para aumentar su tamaño y cuotas de mercado.

En general, los principales operadores actúan de forma independiente en el mercado, aunque también es frecuente su participación en uniones temporales de empresas, la subcontratación de determinadas actividades a pequeñas empresas del sector, o la participación en proyectos específicos como Obralia. En cualquier caso, no parece probable ni sostenible un comportamiento colusivo por parte de los diferentes operadores.

Como ha señalado el Tribunal de Defensa de la Competencia, la atomización y dispersión de la oferta unido a las características específicas y heterogeneidad de los productos del sector de la construcción, así como a las peculiaridades de la demanda favorecen la competencia en el sector.

Los mercados de servicios públicos presentan características análogas a las anteriores en cuanto a las condiciones de competencia.

El recurso generalizado al sistema de licitación en los mercados afectados implica que la competencia se produce por el acceso al mercado en el momento de la licitación.

En este momento la competencia es intensa y no se limita a las empresas nacionales, sino que en ocasiones se extiende las comunitarias que concurren de forma independiente o junto con empresas nacionales en igualdad de condiciones.

¹⁷ Las tres primeras empresas constructoras suecas totalizan en torno al 75% de la producción total nacional; las cinco holandesas en torno al 37%, las cinco francesas el 33%, las cinco austriacas el 27% y las cinco británicas el 24%.

¹⁸ Según SEOPAN, los grandes proyectos de obra civil son aquellos licitados por las Administraciones Públicas con un importe superior a seis millones de euros.



Finalmente, cabe señalar que la operación notificada constituye un paso más en el proceso de concentración en el que está inmerso el sector nacional de la construcción.

VI.3. Competencia potencial - Barreras a la entrada

Los mercados afectados por la presente operación no presentan barreras a la entrada específicas, más allá de las regulatorias y, cada vez con más peso, las financieras. Ello ha permitido la entrada de nuevos competidores tanto a nivel nacional como local en un breve intervalo de tiempo, a medida que el proceso de concentración de empresas reducía inicialmente el número de operadores en los mercados.

VI.4. Poder compensatorio de la demanda

Como se ha señalado, los demandantes tienen por lo general un elevado poder de negociación.

Las Administraciones Públicas, en todo caso, y los agentes privados cada vez más, adjudican los contratos de obras mediante subasta o concursos a los que pueden acceder todas las empresas cualificadas, compitiendo en calidad y en precio, siendo el cliente quien elige finalmente en función del valor de cada oferta a partir de los parámetros anteriores. La adjudicación mediante concurso exige la previa definición de criterios objetivos de valoración incluidos en los pliegos de condiciones para participar en el concurso, mientras que en la subasta prima el precio como elemento de decisión.

En los mercados de obra civil y edificación en el año 2000, la Administración representó más del 50% de la facturación de ACS, siendo el resto de sus clientes por lo general grandes grupos industriales. La estructura de clientes de Dragados es similar con un elevado peso de las Administraciones Públicas.

La elevada concentración de la demanda y su poder de negociación también son características de los mercados de servicios públicos.

VI.5. Conclusiones

Del análisis efectuado se desprende que la adquisición por parte de ACS del 23,5% del capital social de Dragados supone la constitución del primer grupo empresarial del sector nacional de la construcción. El principal mercado directamente afectado por la operación de concentración, dentro del sector de la construcción, es el de obra civil, distinguiendo dentro del mismo los grandes proyectos de obra civil.

La operación notificada constituye un paso más en el proceso de concentración en el que está inmerso el sector nacional de la construcción.

No obstante, considerando la cuota combinada de las partes, la existencia de competidores con importante capacidad financiera, el poder compensatorio de la demanda, la competencia potencial y la ausencia de barreras específicas sustantivas a la entrada, no cabe esperar que la



operación notificada suponga una amenaza para la competencia efectiva en los mercados del sector de la construcción ni de servicios públicos afectados por la misma¹⁹.

VII. PROPUESTA

En atención a todo lo anterior, se propone **no remitir** el expediente de referencia al Tribunal de Defensa de la Competencia para su informe en aplicación de lo previsto en el artículo 15 bis apartado 1 de la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia, por lo que la Administración no se opone a la operación de concentración notificada.

De cualquier forma, cabe recordar que el 22 de abril de 2002 el Servicio acordó iniciar un procedimiento sancionador contra ACS por haber ejecutado la operación de concentración antes de su notificación y antes de que la Administración haya manifestado su no oposición a la misma o la haya subordinado a la observancia de condiciones determinadas, contraviniendo así lo dispuesto en el artículo 15.2 de la citada Ley 16/1989.

¹⁹ La existencia de numerosos elementos compensatorios del poder de las grandes empresas constructoras, entre los que destacan, además de la existencia de fuertes competidores actuales, de un elevado número de operadores que cumplen con los requisitos exigidos para concurrir a licitaciones para la construcción de obra y prestación de servicios públicos; la no menos elevada concentración de la demanda, constituida prácticamente en su totalidad por las Administraciones Públicas; y la ausencia de barreras insuperables que impidan la entrada de nuevos operadores en los mercados afectados ya fueron destacados por el Tribunal de Defensa de la Competencia en su informe-dictamen C24/97 Entrecanales/Cubiertas.

