



INFORME DEL SERVICIO DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA

N- 03004 ACESA/AUREA

Con fecha 17 de enero de 2003 ha tenido entrada en este Servicio de Defensa de la Competencia notificación relativa a la fusión por absorción de AUREA CONCESIONES DE INFRAESTRUCTURAS, S.A. (en adelante AUREA) por parte de ACESA INFRAESTRUCTURAS, S.A. (en adelante ACESA).

Dicha notificación ha sido realizada por ACESA y AUREA según lo establecido en el artículo 15.1 de la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia por superar el umbral establecido en el artículo 14.1 a) y b). A esta 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.

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".

Asimismo, se añade: "Se entenderá que la Administración no se opone a la operación si transcurrido un mes desde la notificación al Servicio, no se hubiera remitido la misma al Tribunal".

De acuerdo con lo estipulado en el artículo 15.2 de la Ley 16/1989, la notificante solicita que, en el caso de que el Ministro de Economía resuelva remitir el expediente al Tribunal de Defensa de la Competencia, se levante la suspensión de la ejecución de la operación.

Según lo anterior, la fecha límite para remitir el expediente al Tribunal de Defensa de la Competencia es el **17 de febrero de 2003**, inclusive. Transcurrida dicha fecha, la operación notificada se considerará tácitamente autorizada.

Con fecha 20 de enero se solicitó informe sobre la operación al Ministerio de Fomento, informe que tuvo entrada en el SDC el 5 de febrero de 2003.

I. NATURALEZA DE LA OPERACIÓN

La operación notificada consiste en la fusión por absorción de AUREA CONCESIONES DE INFRAESTRUCTURAS, S.A. (AUREA) por parte de ACESA INFRAESTRUCTURAS, S.A. (ACESA), a través de una ampliación de capital y un canje de acciones (93 de ACESA por cada 43 de AUREA).

La emisión de las acciones de la sociedad absorbente que hayan de ser entregadas a los accionistas de AUREA requerirá autorización por la CNMV del folleto de emisión y la autorización de las autoridades de la competencia. La operación queda también condicionada a la aprobación por la Junta General de ACESA, que deberá también acordar el cambio de su denominación por ABERTIS INFRAESTRUCTURAS, S.A. (ABERTIS)

Según han indicado los notificantes, la fusión por absorción de AUREA por ACESA se realiza considerando que las actividades desarrolladas por AUREA quedan dentro del marco de actividad de ACESA, siendo sinérgicas y complementarias.

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

De acuerdo con la notificante, 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, dado que no se alcanzan los umbrales previstos en su Artículo 1.

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

III. EMPRESAS PARTICIPES

III.1. Absorbente: “ACESA INFRAESTRUCTURAS, S.A.” (ACESA)

ACESA fue constituida bajo la denominación de AUTOPISTAS CONCESIONARIA ESPAÑOLA, S.A., en Barcelona el 24 de febrero de 1967.

Su objeto social actual (determinado por el artículo 4º de sus Estatutos sociales) es la construcción, conservación y explotación de autopistas en régimen de concesión, y, en general, la gestión de concesiones de carreteras en España y en el extranjero.

El objeto social asimismo incluye la construcción de obras de infraestructuras viarias, la explotación de las áreas de servicio, las actividades complementarias de la construcción, conservación y explotación de autopistas, estaciones de servicio, centros integrados de logística y/o transporte y/o aparcamientos. También podrá desarrollar cualesquiera actividades relacionadas con infraestructuras de transportes y de comunicación y/o telecomunicaciones al servicio de la movilidad y el transporte de personas, mercancías e información, con la autorización que, en su caso, fuere procedente.

ACESA ha quedado en 2002 configurada como una sociedad holding de participaciones en sociedades que llevan a cabo su actividad en las cuatro unidades de negocio siguientes: concesiones de autopistas, aparcamientos, servicios a la logística e infraestructuras de telecomunicaciones.

Tras la OPA formulada por ACESA en el ejercicio 2002 sobre acciones de IBÉRICA DE AUTOPISTAS, S.A. (IBERPISTAS), operación autorizada por este SDC en fecha 15 de abril de 2002, ACESA alcanzó el 98,4% del capital social de IBERPISTAS.

A la fecha de formulación de la presente notificación, el principal accionista de ACESA es Caja de Ahorros y Pensiones de Barcelona (La Caixa), que es titular de una participación indirecta del 29,091%, estructurada a través de las tres primeras entidades señaladas en el siguiente párrafo, de las cuales posee el control.

Los principales accionistas que ostentan una participación en ACESA son:

- Caixa de Barcelona Seguros de Vida, S.A. Seguros y Reaseguros, titular de una participación directa de 17,141%.
- VidaCaixa, Sociedad Anónima de Seguros y Reaseguros, titular de una participación directa de 0,730%.
- Inversiones Autopistas, S.L., titular de una participación directa de 11,220%
- Caixa d'Estalvis de Catalunya, titular de una participación directa de 8,238%.
- Autostrade Participations, S.A., titular de una participación total de 7,210%
- Brisa Internacional, SGPS, S.A., titular de una participación total de 5,772%.

Los accionistas principales de la empresa ABERTIS, resultante de la fusión, según las partes a fecha de la presente notificación son:

- Grupo LA CAIXA (20,100%)
- C.Catalunya (5,693%)
- Autostrade (4,982%)
- Brisa (3,987%)
- Cajas Catalanas (5,631%)
- Dragados (11,311%)
- Banco Valencia (1,945%)
- Bancaja (1,094%)
- Unicaja (1,891%)
- CAM (1,672%)
- Caja Murcia (1,545%)

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

| Volumen de ventas del Grupo ACESA (Millones euros) | | | |
|---|-------|-------|-------|
| | 1999 | 2000 | 2001 |
| Mundial | 457,5 | 531,2 | 681,5 |
| Unión Europea | - | - | - |
| España | 446,2 | 507,3 | 575,4 |

Fuente: Cuentas anuales presentadas en la notificación

Como se ha mencionado, la toma de control de IBERPISTAS por ACESA tuvo lugar en el año 2002:

| Volumen de ventas del Grupo IBERPISTAS (Millones euros) | | | |
|--|------|------|-------|
| | 1999 | 2000 | 2001 |
| Mundial | 64,4 | 87,1 | 130,5 |
| Unión Europea | 61,6 | 83,4 | 125,7 |
| España | 61,6 | 83,4 | 125,7 |

Fuente: Cuentas anuales presentadas en la notificación.

III.2 Absorbida: “AUREA CONCESIONES DE INFRAESTRUCTURAS, S.A.” (AUREA)

AUREA fue constituida bajo la denominación AUTOPISTAS DEL MARE NOSTRUM SOCIEDAD ANÓNIMA CONCESIONARIA DEL ESTADO (AUMAR), el 16 de septiembre de 1971, con el objeto de dedicarse a la promoción de autopistas en régimen de concesión administrativa, a su construcción y conservación, y a la explotación de vías y áreas de servicio.

Durante el ejercicio 2001 efectuó una aportación no dineraria de rama de actividad de la concesión administrativa relativa a las autopistas A-7 y A-4, así como el contrato de operación mantenimiento del Puente de Cádiz, a favor de la sociedad AUMAR.

Como consecuencia de la mencionada aportación, AUREA ha quedado configurada como una sociedad holding de participaciones en sociedades concesionarias de infraestructuras, básicamente de autopistas de peaje.

Los principales accionistas de AUREA a 30 de noviembre de 2002 son:

- GRUPO DRAGADOS, S.A. (36,60%)
- BANCO DE VALENCIA/BANCAJA (9,83%)
- UNICAJA (6,12%)
- CAJA DE AHORROS DEL MEDITERRÁNEO (5,41%)
- CAJA DE AHORROS DE MURCIA (5,00%)

Las principales sociedades del Grupo AUREA en España son:

- AUMAR, S.A.C.E.: titular de la concesión de las autopistas de peaje A-7 (Tarragona-Valencia -Alicante) y A-4 (Sevilla-Cádiz).
- AUTOPISTA LEÓN-ASTORGA, SOCIEDAD ANÓNIMA CONCESIONARIA DEL ESTADO (AULESA, S.A.C.E.), titular de la concesión de la autopista de peaje León-Astorga.
- AUTOPISTA TRADOS 45, S.A., Concesionaria del Tramo II de la Autopista de peaje en sombra M-45.
- CONCESIONES DE MADRID, S.A. Concesionaria del Tramo I de la Autopista de peaje en sombra M-45.
- AUTOPISTA DEL HENARES, SOCIEDAD ANÓNIMA CONCESIONARIA DEL ESTADO (HENERSA, S.A.C.E.), titular de la concesión de la autopista de peaje R-2 de Madrid a Guadalajara, y de la circunvalación a Madrid M-50, subtramo desde la carretera N-II hasta la carretera N-I.

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

| volumen de ventas del Grupo AUREA (Millones euros) | | | |
|---|-------|-------|-------|
| | 1999 | 2000 | 2001 |
| Mundial | 196,1 | 219,2 | 297,3 |
| Unión Europea | 196,1 | 215,5 | 244,1 |
| España | 196,1 | 215,5 | 244,1 |

Fuente: Notificación

IV. MERCADOS RELEVANTES

IV.1 Mercado de producto

La construcción, explotación y mantenimiento de autopistas de peaje constituyen las principales actividades económicas realizadas por ACESA y AUREA a través de sus participadas.

Así, el mercado de producto afectado por esta operación sería el de la construcción, mantenimiento y explotación de las autopistas de peaje, que se realiza por medio de concesión.

Las concesiones de las autopistas de peaje y sus sociedades concesionarias se regulan principalmente por la siguiente normativa:

- Ley 8/1972, de 10 de mayo de construcción, conservación y explotación de autopistas en régimen de concesión (en adelante “Ley de Autopistas”).
- Decreto 215/1973, de 25 de enero, por la que se aprueba el Pliego de Cláusulas Generales para la construcción, conservación y explotación de autopistas en régimen de concesión.
- Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras.

- Real Decreto 210/1990, de 16 de febrero, sobre el procedimiento de revisión de tarifas de autopistas de peaje.
- Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas.

La Constitución Española en su artículo 149.1.21ª y 1.24ª, atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre el régimen general de comunicaciones y sobre las obras públicas de interés general cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma. Tal es el caso que en esencia nos ocupa.

La Ley de Carreteras considera carreteras las vías de dominio y uso público proyectadas y construidas fundamentalmente para la circulación de vehículos automóviles. Por sus características, las carreteras se clasifican en autopistas, autovías, vías rápidas y carreteras convencionales.

Según la Ley de Autopistas, “la Autopista es la vía especialmente concebida, construida y señalizada como tal, para la circulación de automóviles y que se caracteriza por las siguientes circunstancias:

- a) No tienen acceso a la misma las propiedades colindantes.
- b) No cruza a nivel ninguna otra senda, vía ni línea de ferrocarril o de tranvía ni es cruzada por senda o servidumbre de paso alguno, y
- c) Consta de distintas calzadas para cada sentido de circulación, separadas entre sí, salvo en puntos singulares o con carácter temporal, por una franja de terreno no destinada a la circulación, denominada mediana, o en casos excepcionales por otros medios.

El servicio objeto de la concesión constituye una actividad propia del Estado que el concesionario gestiona, en su nombre y temporalmente, bajo la inspección y vigilancia de la Administración concedente. Una vez resuelto el concurso y adjudicada la concesión, no existe competencia entre los operadores, siendo éste un ejemplo de competencia “por el mercado” y no “en el mercado”.

Por tanto, el mercado de producto afectado por esta operación se encuadra dentro del ámbito de los denominados “servicios públicos”, y es concretamente la construcción, mantenimiento y explotación de las autopistas de peaje en régimen de concesión, en el que la competencia se produce en el momento de adjudicación del correspondiente concurso.

IV. 2 Mercado geográfico

La determinación del mercado geográfico tiene por objeto definir el área potencialmente afectada por la operación de concentración, en la que compiten entre sí las empresas que operan en los mercados de producto correspondientes. Para su delimitación se suelen tener en cuenta elementos cualitativos, como en este caso el ámbito de las autorizaciones o concesiones administrativas.

Todo mercado sujeto a concesión administrativa o contratación pública tiene unas peculiaridades específicas como es el hecho de que existe competencia por el mercado cuando la concesión sale a licitación, pero impide la competencia entre operadores en el mercado una vez la concesión ha sido adjudicada.

En principio, para la determinación del mercado geográfico es importante considerar el ámbito de actuación de la Autoridad Administrativa encargada de determinar las condiciones técnicas y económicas de las concesiones consideradas y de decidir su adjudicación.

Desde un enfoque estrictamente legal, el mercado de la contratación pública se abre en las mismas condiciones a todas las empresas comunitarias. Sin embargo, existen muy pocos supuestos de concursos públicos a los que acudan empresas establecidas en otros Estados Miembros. Las principales causas de esta situación parecen residir fundamentalmente en las responsabilidades a asumir por las empresas adjudicatarias, así como a la diferencia de condiciones de prestación de los servicios en cada país.

En el mercado concreto que nos ocupa, los servicios de construcción, mantenimiento y explotación de las autopistas de peaje en régimen de concesión se encuentran sujetos a reglamentaciones nacionales y tienen un carácter marcadamente territorial.

La Comisión ha establecido en varias decisiones que otros mercados de la contratación pública (servicios de gestión del agua, de residuos, mantenimiento de la infraestructura ferroviaria) tienen todavía un ámbito nacional.¹

En el caso español, los pliegos de bases que presenta el Ministerio de Fomento en cada concurso público se elaboran a escala nacional y delimitan un marco común de competencia para los licitantes.

No obstante la actual dimensión nacional de este mercado, desde hace unos años se observa en el sector una creciente tendencia a la diversificación e internacionalización de las actividades. Prueba de ello son las incursiones de ACESA en Italia y Argentina, las de IBERPISTAS en Chile y las de AUREA en Colombia, Puerto Rico, Argentina y Reino Unido. Al mismo tiempo el mercado español también suscita el interés de operadores foráneos, pero que generalmente acceden al mercado mediante participaciones en el capital de empresas españolas.

Respecto a una posible consideración más estrecha del mercado geográfico, la Administración central posee la competencia exclusiva sobre la denominada red de carreteras del Estado que son en general las vías cuyo trazado discurre por más de una Comunidad Autónoma, siendo las distintas administraciones autonómicas y locales responsables del resto de la red viaria de sus respectivos territorios. Así, tanto la Administración central como las autonómicas y locales son competentes para adjudicar concesiones de autopistas de peaje. Sin embargo, el Estado es la primera Administración concesionaria de autopistas de peaje, siendo las cuotas de las administraciones autonómicas y locales sensiblemente inferiores.

¹ Decisión FCC/VIVENDI IV/M.1365 de 4 de marzo de 1999. Decisión AMEC/FINACIERE SPIE BATIGNOLLES IV/M.874 de 6 de febrero de 1997. Decisión GRANT RAIL LIMITED IV/M.797 de 22 de agosto de 1996.

Adicionalmente, el marco normativo de las concesiones de ámbito autonómico o local es básicamente el mismo que el de las nacionales y la oferta está formada por operadores similares, aunque pueda darse una mayor participación de empresas, entidades públicas o instituciones financieras locales.

Por todo lo anteriormente expuesto, cabe considerar que el mercado relevante, al menos por ahora, tiene carácter nacional.

V. ANÁLISIS DEL MERCADO

V.1. Estructura de la oferta

La oferta estaría formada por las sociedades que concurren a los concursos públicos de adjudicación. En estos concursos, las ofertas son presentadas por promotores, entidades de crédito y constructoras que, para el caso de resultar adjudicatarias, constituyen una sociedad a la que es atribuida la concesión de construcción, mantenimiento y explotación de la autopista en cuestión. La adjudicación depende del precio y de las características técnicas de las ofertas.

En el caso de las autopistas de ámbito supraautonómico, corresponde al Ministerio de Fomento convocar los concursos para la adjudicación de las concesiones administrativas de construcción, conservación y explotación de autopistas, con arreglo a las disposiciones que se establezcan en el pliego de bases. Presentadas las ofertas por los licitadores, la concesión se otorga por Decreto acordado en Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Fomento. La concesión se otorga por un número de años determinado que nunca podrá sobrepasar, prórrogas incluidas, los 75 años.

Resuelto el concurso, la sociedad concesionaria contrata la construcción de los distintos tramos de autopistas a sociedades constructoras. Finalizada la obra y aprobada por la administración la puesta en funcionamiento de la autopista, es la empresa concesionaria la que lleva a cabo la explotación de la misma, pudiendo contratar con terceros el mantenimiento de sus diferentes tramos así como la gestión de sus servicios complementarios.

Entre los oferentes de este mercado figura AUDASA, que construye y explota la autopista del Atlántico, y ha experimentado un aumento notable en sus beneficios en los dos últimos años gracias al fuerte ritmo de aumento del tráfico captado por la autopista, con los tramos norte y sur unidos en un itinerario único.

También operan en el mercado EUROPISTAS, concesionaria de la autopista Bilbao-Behobia y la Autopista Burgos-Armiñón (A-1), AUDENASA, concesionaria de la autopista A-15 entre Tudela y Ururzun (Navarra), cuyos accionistas son la Diputación Foral de Navarra y la SEPI, AUCALSA, concesionaria de la autopista A-66 entre León y Campomanes, cuyo accionista único es el Patrimonio del Estado, y AUSOL, concesionaria de la autopista A-7 entre Málaga y Estepona, cuyos principales accionistas son CINTRA, EUROPISTAS y UNICAJA.

Los criterios empleados en las Memorias anuales del Ministerio de Fomento para medir la posición actual de las empresas concesionarias de autopistas son los kilómetros de autopista

que tienen concedidos y los ingresos por peaje obtenidos. Como puede observarse en las siguientes tablas, en general existe una lógica relación en el número de kilómetros de autopista que explota cada empresa y los ingresos que obtiene por peaje.

| Mercado total de autopistas de peaje en régimen de concesión en 2000 | | |
|--|-----------------|-------------|
| Cuotas en Kms. | | |
| Sociedad concesionaria | Longitud (Kms.) | % |
| ACESA | 541,5 | 24,2 |
| AUMAR (AUREA) | 467,6 | 20,9 |
| AVASA | 294,4 | 13,1 |
| AUDASA | 193 | 8,6 |
| EUROPISTAS | 189,9 | 8,5 |
| AUDENASA | 112,6 | 5,0 |
| AUCALSA | 86,8 | 3,9 |
| AUSOL | 80 | 3,6 |
| IBERPISTAS | 69,6 | 3,1 |
| AUTOESTRADAS | 57,8 | 2,6 |
| AUCAT | 56,3 | 2,5 |
| AUTEMA | 43,1 | 1,9 |
| TUNEL DEL CADÍ | 29,7 | 1,3 |
| TABASA | 16,7 | 0,7 |
| TUNEL DE SOLLER | 3 | 0,1 |
| TOTAL | 2.242 | 100 |
| ACESA + IBERPISTAS + AUCAT¹ | 814,6 | 29,8 |
| GRUPO ACESA + AUREA | 1.282,2 | 50,7 |

¹ Incluye el 100% de AUCAT e IBERPISTAS, empresas controladas en exclusiva por ACESA

Fuente: Informe 2000 sobre el sector de autopistas de peaje en España. Delegación del Gobierno en las Sociedades Concesionarias de Autopistas Nacionales de Peaje.

Si se considera también la cuota de AVASA, controlada conjuntamente por IBERPISTAS y SACYR, la cuota conjunta del Grupo ACESA/AUREA ascendería al 63,8%.

Por otra parte, atendiendo al segundo de los criterios a los que se hacía referencia, en la siguiente tabla se detallan los ingresos por peaje de cada concesionaria y el porcentaje que representa sobre el total del sector en el año 2000:

| Mercado total de autopistas de peaje en régimen de concesión en 2000 | | |
|--|--------------------------|-------------|
| Cuotas en ingresos por peaje | | |
| Sociedad concesionaria | Ingresos peaje (M.Euros) | % |
| ACESA | 395,4 | 33,3 |
| AUMAR (AUREA) | 215,5 | 18,2 |
| EUROPISTAS | 159,5 | 13,5 |
| AVASA | 90,4 | 7,6 |
| IBERPISTAS | 68,3 | 5,8 |
| AUDASA | 77,4 | 6,5 |
| AUCALSA | 21,6 | 1,8 |
| AUSOL | 21,7 | 1,8 |
| AUDENASA | 23,6 | 2,0 |
| TÚNEL DEL CADÍ | 13,5 | 1,1 |
| AUTEMA | 17 | 1,4 |

| Mercado total de autopistas de peaje en régimen de concesión en 2000 | | |
|---|---------------------------------|-------------|
| Cuotas en ingresos por peaje | | |
| Sociedad concesionaria | Ingresos peaje (M.Euros) | % |
| TABASA | 21,2 | 1,8 |
| AUCAT | 49,1 | 4,1 |
| TÚNEL DE SÓLLER | 4 | 0,3 |
| AUTOESTRADAS DE GALICIA | 7 | 0,6 |
| TOTAL | 1185,9 | 100 |
| ACESA + IBERPISTAS + AUCAT¹ | 558 | 43,2 |
| GRUPO ACESA + AUREA | 773,5 | 61,4 |

¹ Incluye el 100% de AUCAT e IBERPISTAS, empresas controladas en exclusiva por ACESA

Fuente: Informe 2000 sobre el sector de autopistas de peaje en España. Delegación del Gobierno en las Sociedades Concesionarias de Autopistas Nacionales de Peaje.

Considerando además la cuota de AVASA, controlada conjuntamente por IBERPISTAS y SACYR, la cuota conjunta del Grupo ABERTIS ascendería al 69%.

V.2. Estructura de la demanda

Los usuarios de las autopistas abonar un peaje por su utilización según las tarifas aprobadas por la Administración, pudiendo desde esta perspectiva parecer la demanda de los servicios de construcción, explotación y mantenimiento de las autopistas. Sin embargo, a los efectos del análisis de las consecuencias que para la competencia en este sector se derivan de la operación, el mercado debe examinarse considerando a la Administración como demanda y a las empresas que se presentan a los concursos de adjudicación de concesiones como oferta.

Como ya se ha indicado, el Estado es el principal demandante. En la Memoria de 2000 de la Delegación del Gobierno en las Sociedades Concesionarias de Autopistas Nacionales de Peaje, se destacan las siguientes cuotas en función de los kilómetros de autopistas de peaje concedidas por cada Administración: Estado 82,3%, Diputación foral de Navarra 4,05%, Generalitat Cataluña 7,52%, Xunta de Galicia 2,08%, Comunidad Balear 0,1% y Comunidad Autónoma Vasca 3,91%.

V.3. Fijación de precios y otras condiciones comerciales

La sociedad concesionaria percibe de los usuarios de la autopista el peaje que corresponda por la utilización de las mismas. La cantidad a abonar en concepto de peaje depende de las tarifas establecidas para cada tipo de vehículos, siendo el peaje más caro cuanto mayor peso tiene el vehículo.

Las tarifas de los peajes se encuentran sometidas a la aprobación de la Administración según establece el artículo 14 de la Ley de Autopistas. La Administración las fija en el momento de la adjudicación del concurso y se revisan conforme a lo previsto en la mencionada Ley, con base en la evolución del IPC. Además, el Gobierno a propuesta del Ministro de Fomento podrá modificar por razones de interés público las características de los servicios contratados y las tarifas que han de ser abonadas por los usuarios, con informe previo del Ministerio de Hacienda si las modificaciones afectan al régimen económico-financiero de la concesión. En este caso la Administración debe compensar al concesionario de forma que se mantenga su equilibrio

económico-financiero. Tal compensación normalmente consiste en la prórroga de la concesión por una serie de años más.

Las tarifas más caras son las del túnel de Soller y Cadí debido a que el coste medio de la inversión por kilómetro también es más elevado. En todo caso, estas tarifas no indican el poder relativo de negociación de las partes sino que son reflejo del mayor coste de construcción en relación con el mayor o menor plazo de concesión.

V.4. Competencia potencial - Barreras a la entrada

Las limitaciones de acceso al sector de las sociedades concesionarias de autopistas de peaje son principalmente de carácter legal y financiero. Como se ha indicado anteriormente, la Ley de Autopistas así como la normativa autonómica equivalente establecen un detallado marco regulatorio aplicable a los concursos de adjudicación de las concesiones a las propias sociedades concesionarias, dado que este servicio es una actividad propia del sector público que el concesionario gestiona en su nombre y temporalmente, bajo la inspección y la vigilancia de la administración competente.

Según la mencionada Ley, cualquier operador puede ser adjudicatario del concurso, ya sea persona física o jurídica, nacional o extranjero, siempre que tenga plena capacidad de obrar, que no se halle comprendida en las circunstancias invalidantes previstas en la legislación de contratación pública, y que cumpla unos requisitos mínimos de solvencia financiera en relación con el volumen de inversión a efectuar.

Respecto a estas condiciones de capacidad financiera, la Ley establece unos mínimos que luego son desarrollados en los Pliegos de Cláusulas de cada concurso. Por un lado, el capital social de la concesionaria no puede ser inferior al 10% de la inversión total prevista para la construcción de la autopista. Además, el concesionario deberá constituir una fianza correspondiente a la fase de construcción en la forma en que los Pliegos de Cláusulas establezcan y en cuantía no inferior al 4% de la inversión prevista para cada tramo de explotación independiente. Asimismo, hasta que se finalice la construcción de la autopista el concesionario no obtendrá ingresos por peaje y, mientras, las obras se efectuarán a su riesgo, incumbiéndole hacer frente a cuantos desembolsos fuesen precisos hasta su total terminación, ya procedan de caso fortuito o de cualquier otra causa, excepto fuerza mayor. Antes de la entrada en servicio de cualquiera de los tramos que componen la autopista, el concesionario deberá constituir la fianza de explotación según el Pliego de Concesión y en cuantía no inferior al 2% de la inversión total de cada tramo de servicio.

A modo indicativo de la capacidad financiera necesaria para las sociedades concesionarias de autopista se puede señalar que la autopista Santiago de Compostela-Alto de Santo Domingo, de 57 Kilómetros, ha requerido una inversión inicial de 264,44 M. Euros.

Por ello, el accionariado de las sociedades concesionarias está integrado por cajas de ahorros, bancos, administraciones públicas, empresas constructoras, entidades financieras y otras empresas. Según datos del Informe 2000 sobre el sector de autopistas de peaje del Ministerio de Fomento, las administraciones públicas ocupan el primer lugar con un 25,2%. En segundo lugar se encuentran las cajas de ahorro con un 20,4%, habiendo disminuido su participación en un 4,9% respecto al año anterior. Las empresas constructoras ocupan el tercer

lugar con el 20%. Se trata, por tanto, de sociedades con capacidad financiera suficiente para acometer tales inversiones.

Durante los tres últimos años han resultado concesionarias de autopistas de peaje las siguientes sociedades:

| Concesiones de autopistas de peaje otorgadas en los últimos tres años | | | | |
|---|---|------------|--------------------------|---|
| Concesionaria | Tramo de autopista | Kms. | Puesta en funcionamiento | Empresas concursantes |
| Autopista Central Gallega, S.A. (Concursante nº 2) | Santiago de Compostela-Alto de Santo Domingo | 57 | 2002 | <ol style="list-style-type: none"> Grupo formado por: Ploder, Sánchez Y Iago, Grupo Fuertes, Autopista del Sureste, Alsa, Iniciativas de Infraestructuras y Banco Cooperativo Español Grupo formado por: ACS, FCC, SACYR, OHL, IBERPISTAS, ACESA, ENA, Caja Madrid, Caja de Ahorros de Vigo, Caja de Ahorros de Orense y Caja de Ahorros de Galicia |
| Accesos de Madrid, S.A. (Concursante nº 2) | Radial III (M40-Arganda del Rey) Radial V (M40-Navalcarnero) y M50 | 93,5 | 2002 | <ol style="list-style-type: none"> Grupo formado por: DRAGADOS, ACCIONA, AUMAR, CINTRA, NECSO ENTRECANALES, Autopista Vasco-Aragonesa Grupo formado por: INVINSA, FCC, OHL, SACYR, CAJA MADRID, ACESA y ENA |
| Autopistas de León, S.A. (Concursante nº 1) | León-Astorga | 60 | 2003 | <ol style="list-style-type: none"> Grupo formado por: DRAGADOS, AUMAR y Caja de Ahorros de Salamanca y Soria Grupo formado por: CINTRA y Caja de Ahorros y Monte de Piedad del Círculo Católico de Obreros de Burgos Grupo formado por: SACYR y ARGENTARIA Grupo formado por: Ploder, Alsa, Sánchez y Lago, Iniciativas de Infraestructuras y Servicios, Grupo Corporativo Fuertes, Investigación Sociedad de Inversión y Gestión, Begar Construcciones y Contratas y Empresa Fernández Grupo formado por: ACCIONA y NECSO ENTRECANALES |
| Castellana de Autopistas, S.A. (Concursante nº 1) | Conexiones A-6 Segovia y Ávila | 50 | 2002 | <ol style="list-style-type: none"> IBERPISTAS Grupo formado por: DRAGADOS, AUMAR, Caja de Ahorros de Salamanca y Soria Grupo formado por: ACCIONA, CINTRA, NECSO ENTRECANALES, Autopista Vasco-Aragonesas |
| Autopista del Sureste, S.A. (Concursante nº 1) | Murcia-Caravaca Alicante-Cartagena | 62,4 75 | 2002 2001 | <ol style="list-style-type: none"> Grupo formado por: Ploder, Sánchez y Lago, Sanjumar, Alsa, Iniciativas de Infraestructuras y Servicios, Banco Cooperativo Español. Grupo formado por: FCC, ACS, ENA, IBERPISTAS, ACESA y Caja Madrid. Grupo formado por: DRAGADOS, ACCIONA, NECSO ENTRECANALES, AUMAR, Montes de Piedad y Caja de Ahorros de Ronda, Cádiz, Almería, Málaga y Antequera, Caja de Ahorros del Mediterráneo, Caja de Ahorros de Murcia, Banco de Valencia, Caja de Ahorros de Valencia, Castellón y Alicante, BCH. Grupo formado por: SACYR, OBRASCON, LAIN Grupo formado por: CINTRA, FERROVIAL Y AGROMAN |

| Concesionaria | Tramo de autopista | Kms. | Puesta en funcionamiento | Empresas concursantes |
|--|--|------|--------------------------|--|
| Concesiones de Madrid, S.A. | M45-tramo N-IV a N-V | 7,6 | 2001 | |
| Autopista Madrid Sur, S.A. (Concursante nº 3) | R4 Madrid-Ocaña, tramo M50-Ocaña; Circunvalación a Madrid M50 (subtramo desde N-IV hasta N-II) y eje Sudeste (tramo M40-M50) | 89,9 | 2002 | <ol style="list-style-type: none"> 1. Grupo formado por: DRAGADOS, NECSO ENTRECANALES, ACCIONA, Autopista Vasco-Aragonesa y AUMAR 2. Grupo formado por: ACESA e IBERPISTAS 3. Grupo formado por: CINTRA, EUROPISTAS, ENA, Caja de Ahorros Castilla-La Mancha y Unicaja 4. Grupo formado por: Caja Madrid, FCC, Inversora de Infraestructuras, OHL y SACYR |
| Autopistas del Sol, S.A. (Concursante nº 1) | Estepona-Guadiaro | 22 | 2003 | <ol style="list-style-type: none"> 1. Autopistas del Sol 2. Grupo formado por DRAGADOS, AUMAR, NECSO ENTRECANALES, ACCIONA 3. Grupo formado por: ACS, FCC, SACYR, OHL, IBERPISTAS, ACESA, ENA. |
| Autopista del Henares, S.A. (Concursante nº 2) | Radial 2 | 51 | 2002 | <ol style="list-style-type: none"> 1. Grupo formado por: ACESA y IBERPISTAS 2. Grupo formado por ACCIONA, AUMAR, Autopista Vasco-Aragonesa, Caja Madrid, DRAGADOS y NECSO ENTRECANALES 3. Grupo formado por: CINTRA, Caja de Ahorros de la Inmaculada, Caja de Ahorros de Guadalajara, ENA y EUROPISTAS 4. Grupo formado por: Inversora de Infraestructuras, FCC, OHL, SACYR y BBV |
| Autopistas Eje Aeropuerto, S.A. (Concursante nº 6) | Acceso al aeropuerto Madrid-Barajas | 26 | 2004 | <ol style="list-style-type: none"> 1. CORSAN-CORVIAM/COMSA/TYPSA/CAJA GENERAL DE AHORROS DE GRANADA. 2. CONSTRUCTORA HISPÁNICA/COPASA/COPISA/ELSAMEX 3. DRAGADOS /ACCIONA/AUREA/IBÉRPISTAS/SACYR/CAJA MADRID 4. PLODER/INICIATIVA DE INFRAESTRUCTURAS Y SERVICIOS, S.A./CAJA CASTILLA LA MANCHA CORPORACIÓN/CAJA RURAL INTERMEDITERRÁNEA/CONSTRUCCIONES SANDO/AZVI, S.A./GRUPO CORPORATIVO FUERTES, S.I. 5. CINTRA/EUROPISTAS 6. ENA/OHL 7. FCC CONSTRUCCIÓN 8. ACS/INVISA |

Fuente: Informe 2000 sobre el sector de autopistas de peaje en España del Ministerio de Fomento

VI. VALORACIÓN DE LA OPERACIÓN

Atendiendo a las concesiones de autopistas ya adjudicadas, cabría considerar que tras la operación de concentración ACESA reforzará sustancialmente su posición como primer operador en el mercado al unirse al segundo operador presente, haciéndose con una cuota de mercado superior al 60% en términos de facturación.

No obstante, este análisis no refleja la posición competitiva de los operadores de cara a las nuevas licitaciones, siendo ésta la relevante dado que en el caso de las concesiones administrativas la competencia se produce en el momento del concurso y no durante la gestión de la concesión; no se produce competencia “en el mercado” sino “por el mercado”.

Por tanto, la posición de partida de los distintos operadores en las futuras licitaciones no dependerá de aquéllas que ya les hayan sido adjudicadas sino de su relativa capacidad financiera o técnica, plasmadas en su oferta en el concurso.

Este mercado no presenta límites específicos al acceso por parte de terceros, pues para cada una de las concesiones se parte de un mismo y neutro punto de partida por los distintos licitadores, que recurren a formas asociativas distintas para la presentación de sus respectivas ofertas en el concurso.

Desde esta perspectiva, el efecto principal de la operación de concentración es la desaparición de AUREA como segundo competidor ya presente en el mercado y, con ello, la creación de un gran grupo consolidado, ABERTIS, a gran distancia del resto de operadores.

No obstante, el riesgo aparente de abuso de la posición del primer operador o de establecimiento de conductas de tipo líder-seguidor en este mercado, se ve limitado por el hecho de que los operadores presentes pertenecen a importantes grupos que actúan en muchos casos en mercados conexos como el de la construcción.

Es más, los competidores actuales no reflejan la verdadera competencia potencial de las partes de la operación de cara a las futuras licitaciones, ya que cualquier empresa presente o no en el mercado podría realizar ofertas en los correspondientes concursos de cumplir los requisitos en ellos establecidos.

En efecto, como se ha mencionado anteriormente, este mercado no presenta limitaciones específicas al acceso por parte de terceros, pues para cada una de las concesiones los distintos licitadores parten de un mismo punto y por lo general, se recurre a formas asociativas para la presentación de ofertas en el concurso.

Además, la Ley española, siguiendo la normativa comunitaria, permite la entrada en este mercado de operadores extranjeros, lo que supone que los concursos en los que se adjudiquen estas concesiones puedan realizarse con un grado de competencia muy elevado.

La principal barrera de acceso a este mercado es la necesidad de contar con una capacidad financiera suficiente, según las condiciones establecidas en cada concurso, que asegure que la entidad concesionaria podrá llevar a cabo las inversiones necesarias para la construcción de la autopista, hasta que, una vez puesta en funcionamiento, aquélla pueda recuperar dichas inversiones a través de los peajes abonados por los usuarios de la autopista.

Se trata, en cualquier caso, de una limitación superable por cualquiera de las principales entidades de crédito españolas o del resto de la Unión Europea, así como por las principales empresas constructoras europeas.

Finalmente, es importante señalar que en los mercados de los servicios públicos la competencia juega esencialmente en el marco de las licitaciones públicas, en las que no se prevé la posibilidad de negociar las condiciones de prestación de los servicios, siendo la decisión de adjudicación así como el contenido de la oferta también públicos. El marco legal favorece la neutralidad de la autoridad pública y la igualdad de los licitadores y el sector público cede la gestión de este servicio temporalmente y bajo su propia vigilancia e inspección, lo que limita la posibilidad de comportamientos abusivos por parte de los licitadores.

VI.1 Conclusiones

De acuerdo con el análisis realizado, no cabe esperar que como consecuencia de la operación notificada pueda verse obstaculizado el mantenimiento de una competencia efectiva en el mercado español de las licitaciones para la construcción, mantenimiento y explotación de las autopistas de peaje en régimen de concesión, en el que la competencia se produce en el momento de adjudicación del correspondiente concurso.

Esta conclusión se corresponde con la expresada por el Ministerio de Fomento en su informe al efecto, en el que se indica que a la vista de las exigencias requeridas para que las empresas concurrentes sean admitidas a licitación, de los criterios de valoración que viene manejando el Ministerio de Fomento, y teniendo en cuenta las empresas que han venido presentándose a los distintos concursos convocados y la oferta que en cada uno de ellos se ha considerado como más ventajosa, y, por tanto ha resultado adjudicataria, la fusión planteada no tendrá efectos negativos sobre los nuevos concursos a convocar ni sobre la resolución de los mismos.

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 del apartado 1 del artículo 15 bis de la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia, por lo que la operación de concentración notificada quedaría tácitamente autorizada conforme al apartado 2 del mencionado artículo.