



## INFORME DEL SERVICIO DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA

### N- 03030 SACYR-VALLEHERMOSO / ENA

Con fecha 20 de junio de 2003 ha tenido entrada en este Servicio de Defensa de la Competencia notificación relativa a la adquisición por el Grupo SACYR-VALLEHERMOSO del control exclusivo del Grupo ENA (Empresa Nacional de Autopistas).

Dicha notificación ha sido realizada por una filial de SACYR-VALLEHERMOSO, S.A. 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 **21 de julio de 2003**, inclusive. Transcurrida dicha fecha, la operación notificada se considerará tácitamente autorizada.

### I. NATURALEZA DE LA OPERACIÓN

La operación notificada consiste en la adquisición por parte de ITINERE INFRAESTRUCTURAS, S.A., filial al 100% de SACYR-VALLEHERMOSO, S.A. (Grupo SACYR-VALLEHERMOSO) del control exclusivo de EMPRESA NACIONAL DE AUTOPISTAS, S.A. y sus filiales controladas (Grupo ENA).

La Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI) inició oficialmente el 29 de noviembre de 2002 el proceso de privatización del 100% del Grupo ENA.

Al objeto de presentar a SEPI una oferta competitiva, SACYR, TORREAL, SCH, CAIXA GALICIA, CAIXANOVA y EL MONTE, suscribieron el 9 de mayo de 2003 un Acuerdo de Consorcio que debía permanecer en vigor hasta la fecha de elevación a público de la escritura de compraventa de las acciones de Grupo ENA.

La participación de las citadas empresas en el Consorcio es la siguiente: 50% SACYR; 20% SCH; 10% Caixa Galicia; 10% Caixanova; 5% TORREAL y 5% el MONTE. Conforme a dicha participación en el Consorcio se ha realizado la adquisición de cada sociedad en las acciones de ENA adquiridas a SEPI.

El 28 de mayo de 2003, SEPI hizo pública su decisión de adjudicar al consorcio liderado por el Grupo SACYR-VALLEHERMOSO la adquisición del Grupo ENA. Finalmente el contrato de compraventa se firmó el 11 de junio de 2003.

## **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**

### **1. Adquirente: "ITINERE INFRAESTRUCTURAS, S.A.U." (ITINERE)**

ITINERE, anteriormente denominada SACYR CONCESIONES, S.A., es una sociedad anónima filial al 100% de SACYR-VALLEHERMOSO, S.A., sociedad resultante de la operación de fusión por absorción del GRUPO SACYR, S.A. por VALLEHERMOSO, S.A. en mayo de 2003. ITINERE coordina toda el área de concesiones administrativas de infraestructuras del Grupo.

SACYR-VALLEHERMOSO, S.A. es la sociedad cabecera de un grupo empresarial (el Grupo SACYR-VALLEHERMOSO) que engloba las actividades realizadas con anterioridad a la fusión por los grupos de los que SACYR, S.A. y VALLEHERMOSO, S.A. eran sociedades cabecera respectivamente. Las acciones de SACYR-VALLEHERMOSO están admitidas a cotización en las Bolsas españolas.

El Grupo SACYR se dedicaba en su mayor parte a la actividad constructora, aunque durante los últimos años implantó un proceso de diversificación en las actividades entrando en nuevos ámbitos de actividad como obras y proyectos medioambientales, tratamiento de aguas, ingeniería energética y cogeneración, así como explotación de diversas concesiones administrativas. Del mismo modo, prestaba servicios de control de

calidad en obra civil y edificación y, desde el año 2000, desarrolla un negocio de B2B en Internet dentro del sector de la construcción.

Por su parte, con anterioridad a la fusión, el Grupo VALLEHERMOSO se dedicaba principalmente a actividades de negocio relacionadas con el sector inmobiliario. En particular, sus actividades comprendían la promoción inmobiliaria, la venta de inmuebles, el alquiler de inmuebles y diversos servicios auxiliares.

La facturación del Grupo SACYR-VALLEHERMOSO por área de negocio es la siguiente: construcción (48,4%), ventas de edificaciones (31,7%), ingresos por arrendamientos (6,9%), servicios (2,7%), promoción inmobiliaria (2,2%), ventas de terrenos (1,5%) e ingresos por prestaciones de servicios (0,2%).

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

VOLUMEN DE VENTAS DEL GRUPO SACYR-VALLEHERMOSO (Millones de Euros)			
	2000	2001	2002
Mundial	1.381,78	1.885,27	2.064,15
Unión Europea	1.146,15	1.594,19	1.888,19
España	1.014,37	1.435,34	1.674,89

Fuente: Estimación del notificante, basándose en los datos contenidos en el Folleto Informativo inscrito en los Registros Oficiales de la Comisión Nacional del Mercado de Valores del 29 de mayo de 2003, como consecuencia de la fusión de Grupo SACYR, S.A. y VALLEHERMOSO, S.A..

## 2. **Adquiridas: “EMPRESA NACIONAL DE AUTOPISTAS, S.A. (ENAUUSA) y Concesionarias controladas (GRUPO ENA)**

ENAUUSA se constituyó como sociedad anónima en 1984. Por acuerdo del Consejo de Ministros de 25 de mayo de 2001 se incorporaron a la SEPI los títulos representativos del capital social de la sociedad, que hasta esa fecha pertenecían a la Dirección General de Patrimonio del Estado.

Su objeto social lo constituye la construcción, conservación, mantenimiento de autopistas, autovías, carreteras y sus respectivas instalaciones y elementos accesorios. Igualmente el asesoramiento a terceros en dichas actividades.

Las Concesionarias controladas por ENAUUSA son:

- AUTOPISTA CONCESIONARIA ASTUR-LEONESA, S.A. (AUCALSA): Concesionaria de la autopista de peaje A-66. La concesión fue adjudicada en agosto de 1975, constituyéndose AUCALSA en noviembre de ese mismo año. La concesión se otorgó inicialmente por un periodo de 46 años, si bien recientemente han sido ampliados a un total de 75 años.
- AUTOPISTA DEL ATLÁNTICO, C.E.S.A. (AUDASA): Concesionaria de la autopista de peaje A-9, que discurre desde Ferrol hasta la frontera portuguesa en Tuy. La

concesión fue adjudicada en 1973, constituyéndose AUDASA a continuación. Inicialmente la duración establecida de la concesión era de 39 años, habiendo sido ampliada posteriormente a un total de 75 años.

- **AUTOPISTA DE NAVARRA, S.A. (AUDENASA):** Concesionaria de la autopista de peaje A-15 que discurre íntegramente por el territorio de Navarra. La concesión fue adjudicada en junio de 1973 con un periodo de duración de 41 años que han sido recientemente ampliados a un total de 55 años.
- **AUTOESTRADAS DE GALICIA:** Concesionaria de las autopistas de peaje A Coruña-Carballo (A-55) y Puxeiros-Val Miñor. La concesión fue adjudicada en 1995, con una duración establecida de 50 años.

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

VOLUMEN DE VENTAS DEL GRUPO ENA (Millones de Euros)			
	2000	2001	2002
Mundial	129,76	143,17	154,54
Unión Europea	129,76	143,17	154,54
España	129,76	143,17	154,54

Fuente: Notificación

#### IV. MERCADOS RELEVANTES

##### 1. Mercado de producto

Si bien el Grupo SACYR-VALLEHERMOSO está presente en varios sectores, la actividad de la adquirida se centra en la construcción, explotación y mantenimiento de autopistas de peaje.

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 149.1.21<sup>a</sup> y 1.24<sup>a</sup>, 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”.

Así lo ha venido considerando este Servicio de Defensa de la Competencia en operaciones similares<sup>1</sup> en las que, al igual que en la presente, las actividades económicas que realizaban las empresas que se concentraban se centraban principalmente en este 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.

---

<sup>1</sup> N-232 AUREA/IBERPISTAS, N-231 ACESA/IBERPISTAS y N-03004 ACESA/AUREA.

## 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 acuden 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.

Por estos motivos, en la actualidad, tanto las incursiones de empresas españolas en mercados extranjeros como la entrada de operadores foráneos en España es reducida, aun cuando se va progresivamente consolidando el proceso de internacionalización del sector tanto por la entrada de grupos extranjeros en España como por la internacionalización de los grupos españoles.

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.<sup>2</sup>

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.

---

<sup>2</sup> 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.

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.

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**

### **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.

Durante el ejercicio 2002 se han producido diversos movimientos de concentración sectorial que suponen un cambio de tendencia en un sector tradicionalmente poco concentrado. A título enunciativo, señalar las diversas OPAS lanzadas sobre

IBERPISTAS (ACESA/IBERPISTAS y AUREA/IBERPISTAS) y la fusión de AUREA y ACESA, creándose el grupo ABERTIS.

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.

<b>MERCADO TOTAL DE AUTOPISTAS DE PEAJE EN RÉGIMEN DE CONCESIÓN EN 2002</b>		
<b>Cuotas en Kms.</b>		
<b>Sociedad concesionaria</b>	<b>Longitud (Kms.)</b>	<b>%</b>
ACESA	541,5	22,1
AUMAR (AUREA)	467,60	19,1
IBERPISTAS	69,60	2,8
AUCAT	56,30	2,3
GRUPO ABERTIS	1.135	46,3
<b>AUDASA</b>	<b>193</b>	<b>7,9</b>
<b>AUCALSA</b>	<b>86,80</b>	<b>3,5</b>
<b>AUDENASA</b>	<b>112,60</b>	<b>4,6</b>
<b>AUTOESTRADAS</b>	<b>61,10</b>	<b>2,5</b>
<b>GRUPO ENA</b>	<b>453,50</b>	<b>18,5</b>
<b>GRUPO SACYR-VALLEHERMOSO AVASA<sup>1</sup></b>	<b>294,42</b>	<b>12</b>
<b>TOTAL SACYR-VALLEHERMOSO-ENA</b>	<b>747,92</b>	<b>30,5</b>
EUROPISTAS	189,90	7,8
AUSOL	105,66	4,3
AUTEMA	43,10	1,8
TUNEL DEL CADÍ	29,70	1,2
TABASA	16,70	0,7
TUNEL DE SOLLER	3,03	0,1
AUSUR	76,60	3,1
TÚNELES DE ARTXANDA	4,89	0,2
ACEGA	33,50	1,4
AULESA	38,52	1,6
CASTELLANA DE AUTOPISTAS	24,34	1
<b>TOTAL</b>	<b>2.448,86</b>	<b>100</b>
<sup>1</sup> Controlada conjuntamente por ABERTIS y SACYR-VALLEHERMOSO. La única cuota del grupo en este ámbito es la derivada de esta participación.		

Fuente: Elaboración del notificante a partir de datos suministrados por ASETA y el Ministerio de Fomento.

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 2002		
Cuotas en ingresos por peaje		
Sociedad concesionaria	Ingresos peaje (M.Euros)	%
ACESA	431,4	30,6
AUMAR (AUREA)	268,5	19,1
IBERPISTAS	81,4	5,8
AUCAT	62,8	4,5
GRUPO ABERTIS	844,1	60
<b>AUDASA</b>	<b>92,4</b>	<b>6,6</b>
<b>AUCALSA</b>	<b>25,9</b>	<b>1,8</b>
<b>AUDENASA</b>	<b>27,7</b>	<b>2</b>
<b>AUTOESTRADAS</b>	<b>8,4</b>	<b>0,6</b>
<b>GRUPO ENA</b>	<b>154,40</b>	<b>11</b>
<b>GRUPO SACYR-VALLEHERMOSO AVASA<sup>1</sup></b>	<b>107,9</b>	<b>7,7</b>
<b>TOTAL SACYR-VALLEHERMOSO+ENA</b>	<b>262,30</b>	<b>18,7</b>
EUROPISTAS	186,6	13,3
AUSOL	34	2,4
AUTEMA	26,5	1,9
TUNEL DEL CADÍ	14,7	1
TABASA	23,7	1,7
TUNEL DE SOLLER	5,2	0,4
AUSUR	8,2	0,6
TÚNELES DE ARTXANDA	1,8	0,1
ACEGA	0,1	0,0
AULESA	0,1	0,0
CASTELLANA DE AUTOPISTAS	0,3	0,0
<b>TOTAL</b>	<b>1.407,60</b>	<b>100</b>

<sup>1</sup> Controlada conjuntamente por ABERTIS y SACYR-VALLEHERMOSO. La única cuota del grupo en este ámbito es la derivada de esta participación.

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

## 2. Estructura de la demanda

Los usuarios de las autopistas abonan 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%.

### **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.

### **4. Competencia potencial - Barreras a la entrada**

Al margen de la duración de las concesiones, 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.

Como puede observarse en los cuadros siguientes, los diferentes grupos licitadores suelen contar con empresas dedicadas a actividades distintas (como por ejemplo constructoras y entidades de crédito). Además las empresas agrupadas varían en función de la concesión correspondiente, es decir, surgen en el momento en que salen a concurso las concesiones, de tal manera que los consorcios adjudicatarios son diferentes en casi todas las adjudicaciones de los últimos años.

(Pasar a siguiente página)

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	1. Grupo formado por: Ploder, Sánchez Y Iago, Grupo Fuertes, Autopista del Sureste, Alsa, Iniciativas de Infraestructuras y Banco Cooperativo Español 2. 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	2003	1. Grupo formado por: DRAGADOS, ACCIONA, AUMAR, CINTRA, NECSO ENTRECANALES, Autopista Vasco-Aragonesa 2. Grupo formado por: INVINSA, FCC, OHL, SACYR, CAJA MADRID, ACESA y ENA
Autopistas de León, S.A. (Concursante nº 1)	León-Astorga	60	2003	1. Grupo formado por: DRAGADOS, AUMAR y Caja de Ahorros de Salamanca y Soria 2. Grupo formado por: CINTRA y Caja de Ahorros y Monte de Piedad del Círculo Católico de Obreros de Burgos 3. Grupo formado por: SACYR y ARGENTARIA 4. 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 5. Grupo formado por: ACCIONA y NECSO ENTRECANALES
Castellana de Autopistas, S.A. (Concursante nº 1)	Conexiones A-6 Segovia y Ávila	50	2002	1. IBERPISTAS 2. Grupo formado por: DRAGADOS, AUMAR, Caja de Ahorros de Salamanca y Soria 3. 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	1. Grupo formado por: Ploder, Sánchez y Lago, Sanjumar, Alsa, Iniciativas de Infraestructuras y Servicios, Banco Cooperativo Español. 2. Grupo formado por: FCC, ACS, ENA, IBERPISTAS, ACESA y Caja Madrid. 3. 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. 4. Grupo formado por: SACYR, OBRASCON, LAIN 5. 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	2003	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Grupo formado por: DRAGADOS, NECSO ENTRECANALES, ACCIONA, Autopista Vasco-Aragonesa y AUMAR</li> <li>2. Grupo formado por: ACESA e IBERPISTAS</li> <li>3. Grupo formado por: CINTRA, EUROPISTAS, ENA, Caja de Ahorros Castilla-La Mancha y Unicaja</li> <li>4. Grupo formado por: Caja Madrid, FCC, Inversora de Infraestructuras, OHL y SACYR</li> </ol>
Autopistas del Sol, S.A. (Concursante nº 1)	Estepona-Guadiaro	22	2003	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Autopistas del Sol</li> <li>2. Grupo formado por DRAGADOS, AUMAR, NECSO ENTRECANALES, ACCIONA</li> <li>3. Grupo formado por: ACS, FCC, SACYR, OHL, IBERPISTAS, ACESA, ENA.</li> </ol>
Autopista del Henares, S.A. (Concursante nº 2)	Radial 2	51	2003	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Grupo formado por: ACESA y IBERPISTAS</li> <li>2. Grupo formado por ACCIONA, AUMAR, Autopista Vasco-Aragonesa, Caja Madrid, DRAGADOS y NECSO ENTRECANALES</li> <li>3. Grupo formado por: CINTRA, Caja de Ahorros de la Inmaculada, Caja de Ahorros de Guadalajara, ENA y EUROPISTAS</li> <li>4. Grupo formado por: Inversora de Infraestructuras, FCC, OHL, SACYR y BBV</li> </ol>
Autopistas Eje Aeropuerto, S.A. (Concursante nº 6)	Acceso al aeropuerto Madrid-Barajas	26	2004	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. CORSAN-CORVIAM/COMSA/TYPSA/CAJA GENERAL DE AHORROS DE GRANADA.</li> <li>2. CONSTRUCTORA HISPÁNICA/COPASA/COPIA/ELSAMEX</li> <li>3. DRAGADOS /ACCIONA/AUREA/IBÉRPISTAS/SACYR/CAJA MADRID</li> <li>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.</li> <li>5. CINTRA/EUROPISTAS</li> <li>6. ENA/OHL</li> <li>7. FCC CONSTRUCCIÓN</li> <li>8. ACS/INVISIA</li> </ol>

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 el Grupo SACYR-VALLEHERMOSO adquiere una posición importante en el mercado, situándose en segundo lugar con una cuota del 30,5% en Kms. sólo superado por el Grupo ABERTIS, con una cuota del 58% en términos de longitud de Kms.

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. La competencia depende, pues, de la existencia de suficientes licitadores en los concursos y de las posibles barreras a la entrada específicas en este ámbito.

Desde esta perspectiva, el efecto principal de la operación de concentración es la desaparición del Grupo ENA como competidor ya presente en el mercado y, con ello, la creación de un segundo operador privado, con una presencia apreciable pero todavía a gran distancia del líder, el grupo ABERTIS.

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.

Una segunda barrera es la derivada de la duración de las concesiones, que, en el caso de la adquirida, vencen entre 2028 y 2050. No obstante, es importante señalar que, además de la posible reversión de concesiones ya agotadas (como ya ha sucedido con Bilbao-Behovia), de acuerdo con el plan de infraestructuras elaborado por el Ministerio de Fomento, se prevé en los próximos años la construcción de aproximadamente 700 Kms.

de nuevos tramos de autopistas, complementarios de la red desarrollada desde finales de los años 60. Se trata, por tanto, de un mercado que presenta importantes perspectivas de crecimiento tanto en el plano nacional como, cada vez más, en el ámbito internacional.

Finalmente, es importante señalar que en los mercados de los servicios públicos la competencia juega esencialmente en el marco de las licitaciones, 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.

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.

## **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.