

C/1052/19 ÇİMSA / ACTIVOS CEMEX

MVG/JGB

I.	ANTECEDENTES	4
II.	NATURALEZA DE LA OPERACIÓN	9
III.	RESTRICCIONES ACCESORIAS.....	9
IV.	APLICABILIDAD DE LA LEY 15/2007 DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA	16
V.	EMPRESAS PARTÍCIPES	16
	V.1 ÇİMSA ÇİMENTO SANAYI VE TİCARET A.Ş (ÇİMSA).....	16
	V.2 ACTIVOS DE CEMEX ESPAÑA OPERACIONES, S.L.U., CEMEX, S.A.B. DE C.V. Y CEMEX ESPAÑA, S.A. (ACTIVOS CEMEX)	16
VI.	MERCADOS RELEVANTES.....	17
	VI.1. Descripción de los productos, y funcionamiento del mercado	17
	VI.1.1. Características generales del mercado del cemento blanco	17
	VI.1.2. Las vías de importación de cemento blanco en España.....	21
	VI.1.3. El transporte de cemento blanco a clientes desde las instalaciones de fabricación o silos de importación.	24
	VI.1.4. Estructura de la demanda	26
	VI.2. Definición de mercados de producto	28
	VI.2.1. Cemento blanco	28
	VI.2.2. Clínter	37
	VI.3. Definición de mercados geográficos	38
	VI.3.1. Cemento blanco	38
	VI.3.2. Clínter blanco	55
	VI.4. Conclusiones	56
VII.	ANÁLISIS COMPETITIVO	56
	VII.1. Operadores de cemento blanco en España.....	57
	VII.2. Diferenciación geográfica dentro de las isócronas.....	59
	VII.3. Efectos no coordinados	62

VII.3.1. Elevadas cuotas de mercado	62
VII.3.2. Presión competitiva ejercida por ÇIMSA antes de la operación	77
VII.3.3. Capacidad limitada de los clientes de cambiar de proveedor	85
VII.3.4. Presión competitiva de competidores y exceso de capacidad	93
Sobre que los competidores presentes en España cuentan con incentivos para contrarrestar una eventual subida de precios de ÇIMSA	103
VII.3.5. Escaso poder de la demanda	111
VII.3.6. Competencia potencial y barreras de entrada	115
VII.4 Efectos verticales	121
VII.5 Efectos coordinados	121
VIII. EFICIENCIAS	128
IX. VALORACIÓN DE LA OPERACIÓN SIN COMPROMISOS	132
X. PRESENTACION DE COMPROMISOS	138
X.1 COMPROMISO PRIMERO. Compromisos relativos a la transferencia a MOLINS del derecho de uso de ÇIMSA de la Terminal de Alicante y de los activos relacionados	139
X.2 Compromiso relativo a aspectos procedimentales de la propuesta de compromisos condiciones relevantes para la adquisición del negocio objeto de desinversión por MOLINS	140
X.3 Compromisos relativos al mantenimiento de la viabilidad, comerciabilidad y competitividad del negocio objeto de desinversión durante el periodo transitorio	140
X.4 Compromisos relativos a la monitorización y supervisión de los compromisos	141
X.5 Compromisos adicionales presentados con fecha 24 de septiembre de 2020 relativos al Acuerdo de Servicios de Terminal Portuaria y de Almacén en relación al uso del silo de Motril, para resolver los problemas de competencia detectados en el sur de España	141

XI. VALORACIÓN DE LA OPERACIÓN CON COMPROMISOS.....	141
XI.1 Consideraciones previas	141
XI.2 Valoración de la Dirección de Competencia de los compromisos presentados por la notificante el 4 de agosto de 2020 relativos a la desinversión del silo de Alicante y activos relacionados en favor de MOLINS	143
XI.2.1 Sobre la idoneidad del Comprador, MOLINS	143
XI.2.2 Resultados del test de compromisos a clientes y competidores.....	145
XI.2.3 Análisis de alternativas y cuotas resultantes de la Dirección de Competencia para el escenario post operación con los compromisos presentados por la notificante el 4 de agosto de 2020 relativos a la desinversión del silo de Alicante y activos relacionados en favor de MOLINS	148
XII. PROPUESTA	158

INFORME Y PROPUESTA DE RESOLUCIÓN EN SEGUNDA FASE EXPEDIENTE C/1052/19 ÇIMSA / ACTIVOS CEMEX

I. ANTECEDENTES

- (1) Con fecha 5 de julio de 2019 tuvo entrada en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, CNMC) notificación de la concentración consistente en la adquisición por parte de Çimsa Çimento Sanayi Ve Ticaret A.S (en adelante, ÇIMSA) del negocio de cemento blanco de las sociedades Cemex España Operaciones, S.L.U., Cemex, S.A.B. de C.V. y Cemex España, S.A., excluyendo determinados activos (en adelante, **ACTIVOS CEMEX**).
- (2) Conforme al artículo 57.1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (en adelante, LDC), esta Dirección de Competencia formó expediente y elaboró el correspondiente informe de la operación junto con una propuesta de resolución. El Consejo de la CNMC dictó, en fecha 30 de julio de 2019, Resolución en primera fase, en la que acordó iniciar la segunda fase del procedimiento conforme al artículo 57.2.c) de la mencionada Ley, por considerar que la citada operación de concentración podía obstaculizar el mantenimiento de la competencia efectiva en todos o alguno de los mercados analizados.
- (3) Con fecha 19 de agosto de 2019, conforme a lo dispuesto en el artículo 58.1 de la LDC, la Dirección de Competencia remitió una nota sucinta sobre la concentración a aquellos que pudieran verse afectados por el expediente de referencia. El 20 de agosto de 2019 se publicó en la página web de la CNMC la referida nota sucinta.
- (4) Con fecha 3 de septiembre de 2019, el Consejo de la CNMC acordó aceptar la condición de interesado en el procedimiento de Cemex España, S.A. (en adelante, **CEMEX**).
- (5) Con fecha 6 de febrero de 2020 esta Dirección de Competencia elaboró un Pliego de Concreción de Hechos (en adelante, PCH), en aplicación del artículo 58.2 de la LDC, donde se recogían los posibles obstáculos para la competencia derivados de la concentración y que fue notificado en esa fecha a los interesados para que en el plazo de 10 días formularan alegaciones.
- (6) Con fecha 27 de febrero de 2020 tuvieron entrada sendos escritos de alegaciones al anterior PCH de ÇIMSA y CEMEX (en adelante, conjuntamente, las “Partes”).
- (7) El pasado 2 de marzo de 2020, ÇIMSA aportó escrito de propuesta de compromisos, presentando con posterioridad una segunda versión de los compromisos¹ en fecha 10 de marzo de 2020, al amparo del artículo 59 de

¹ Folios no confidenciales 17475 a 17490

la LDC y del artículo 69 del Reglamento de Defensa de la Competencia (RDC en adelante), la presentación de los mismos amplía en 15 días el plazo máximo para resolver en segunda fase del procedimiento. Dichos compromisos consistían básicamente en: (i) la cesión de su derecho de uso de la terminal ubicada en el Puerto de Alicante a largo plazo y (ii) la desinversión de su fondo de comercio y de los empleados asociados a dicha terminal a favor de dos posibles compradores potenciales: Cementos Molins, S.A. (en adelante, MOLINS) o de [...]

- (8) El mismo día 10 de marzo de 2020, la Dirección de Competencia remitió un requerimiento de información a MOLINS por ser esta empresa, en aquellos momentos, la más probable compradora de los activos que ÇIMSA ofrece desinvertir como parte nuclear de los compromisos propuestos a la CNMC. Este requerimiento tenía como objetivo conocer el estado de las negociaciones con ÇIMSA, así como el perfil de la planta de MOLINS en Túnez, la solidez económica y financiera de MOLINS, así como su estrategia comercial y plan de negocios y documentación interna respecto de la operación. Se acordó que este requerimiento suspendiera el transcurso de los plazos máximos para resolver. La respuesta a este requerimiento tuvo lugar el 20 de abril de 2020².
- (9) Con fecha 14 de marzo de 2020 se publicó el *Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19*, en cuya disposición adicional tercera se recoge con carácter general y salvo en determinados supuestos, la suspensión de plazos administrativos, con efectos el mismo día 14 de marzo de 2020.
- (10) Mediante escrito de 17 de marzo de 2020 se comunicó a las partes la suspensión del plazo máximo para resolver el procedimiento y la suspensión del plazo de cualquier trámite o emplazamiento que, en el seno de este procedimiento, estuviera iniciado y no concluido el 14 de marzo de 2020, hasta la vigencia del anteriormente mencionado Real Decreto o de cualquiera de sus prórrogas. Esta suspensión se acumulaba a la acordada con fecha 10 de marzo de 2020.
- (11) El 25 de marzo de 2020, ÇIMSA presentó escrito con información adicional sobre el estado de los acuerdos relativos a las restricciones accesorias a la presente operación.
- (12) Con fecha 23 de mayo de 2020 se publicó el *Real Decreto 537/2020, de 22 de mayo por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19* que señalaba que “Con efectos desde el 1 de junio de 2020, el cómputo de los plazos administrativos que hubieran sido suspendidos se reanudará, o se reiniciará, si así se hubiera previsto en una norma con rango de ley aprobada durante la vigencia del estado de alarma y sus prórrogas”.

² Folios no confidenciales 17544-17556

- (13) Por su parte, la disposición derogatoria única del citado Real Decreto derogaba con efectos desde el 1 de junio la disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo.
- (14) En virtud de lo anterior, mediante escrito de 29 de mayo de 2020, se comunicó a las Partes que con fecha 1 de junio de 2020 se reanudaría el cómputo del plazo máximo de resolución de este procedimiento y de todos los trámites administrativos que, en el seno de éste, estuvieran iniciados y no concluidos el 14 de marzo de 2020.
- (15) En fecha 8 de mayo de 2020, representantes de esta Dirección de Competencia celebraron una reunión de seguimiento con representantes de MOLINS, de la cual se levantó acta³, sobre el estado de las negociaciones para la cesión a su favor de la terminal portuaria de ÇIMSA ubicada en el puerto de Alicante y todas las previsiones realizadas.
- (16) Con fecha 1 de junio de 2020, la Dirección de Competencia remitió escrito a la notificante en virtud de lo dispuesto en los artículos 39.1 y 55.5 de la LDC a fin de valorar los efectos de la concentración, requiriéndole información acerca de los clientes objeto de desinversión de los activos que ÇIMSA tiene en el puerto de Alicante y acerca de los planes de esta Sociedad en un futuro cercano sobre el mantenimiento de las importaciones provenientes de Turquía.
- (17) La respuesta a este requerimiento tuvo lugar el 22 de junio de 2020. En su escrito de respuesta, ÇIMSA explicaba que su plan actual es no continuar operando la terminal de Sevilla tras el cierre de esta operación de concentración y abandonarla tras la expiración de la autorización actual ([...]) una vez autorizada, en su caso, por la CNMC, la presente operación⁴ sea con o sin compromisos.
- (18) El 22 de junio de 2020, en virtud de lo dispuesto en los artículos 39.1 y 55.6 de la LDC, se remitió requerimiento de información a la cementera portuguesa Cementos Secil S.L.U. (en adelante SECIL) a fin de valorar su posición como potencial competidor en el mercado de cemento blanco, acordándose que dicho requerimiento suspendiera el transcurso de los plazos máximos para resolver, acumulándose a la suspensión originada por el requerimiento de 1 de junio a la notificante. Su respuesta tuvo entrada el 2 de julio de 2020.
- (19) El mismo 22 de junio de 2020, se celebró una segunda reunión de seguimiento y verificación del contenido de los compromisos presentados por ÇIMSA entre representantes de esta Dirección de Competencia y de MOLINS de la que se levantó acta⁵.
- (20) Con fecha 2 de julio de 2020, la Dirección de Competencia remitió escrito a la notificante en virtud de lo dispuesto en los artículos 39.1 y 55.5 de la LDC

³ Folios no confidenciales 17662 a 17668.

⁴ Folios no confidenciales 17754 a 17757.

⁵ Folios no confidenciales 17772 a 17775.

a fin de valorar los efectos de la concentración, requiriéndole acreditación y valoración de las eficiencias que la presente operación, según ÇİMSA, va a traer consigo. Se acordó que este requerimiento suspendiera el transcurso de los plazos máximos para resolver, acumulándose a la suspensión originada por los requerimientos de 1 y 22 de junio. La respuesta a este requerimiento tuvo entrada el 23 de julio de 2020.

- (21) Con fecha 20 de julio de 2020, ÇİMSA presentó escrito para informar de que la estructura de adquisición del ACTIVOS CEMEX por ÇİMSA podría diferir ligeramente respecto de la descrita en el formulario de notificación.
- (22) El 24 de julio de 2020 esta Dirección de Competencia remitió sendos requerimientos de información a MOLINS y a ÇİMSA con objeto de evaluar diferentes cuestiones relacionadas con propuesta de compromisos presentada por la notificante, entre otras, cuestiones relativas al coste diferencial para ÇİMSA de pasar de importar cemento desde Turquía a producirlo en España, y a la estrategia comercial y de traspaso de clientes de MOLINS. Se acordó que estos requerimientos suspendieran el transcurso de los plazos máximos para resolver. Las respuestas a dichos requerimientos tuvieron entrada el 3 y 7 de agosto respectivamente.
- (23) El día 27 de julio de 2020, ÇİMSA aportó una nueva versión de propuesta de compromisos en la que ya incluía a MOLINS como único comprador candidato. Además, adjuntaba a este escrito un análisis económico de los compromisos y la oferta vinculante y un borrador del acuerdo de compraventa entre MOLINS y ÇİMSA. Las versiones no confidenciales de estos escritos fueron remitidas por ÇİMSA el 28 de julio de 2020⁶.
- (24) Asimismo, con fecha 28 de julio de 2020, en virtud de lo dispuesto en los artículos 39.1 y 55.6 de la LDC y a fin de valorar los efectos de la citada operación de concentración, se realizó un testeo de los compromisos presentados dirigido a competidores de la notificante y clientes actuales de ÇİMSA: (i) clientes de su terminal de Alicante; (ii) clientes de su terminal de Sevilla y (iii) clientes comunes de ambas terminales portuarias de ÇİMSA, suspendiendo los mismos el plazo máximo para resolver, en la medida en que las respuestas a las mismas contendrían información necesaria para la valoración de la operación de concentración notificada. Esta suspensión se acumuló a la originada con fecha 1 de junio de 2020 y ya acumulada a las solicitudes de información de fechas 22 de junio, 2 y 24 de julio de 2020.
- (25) Las respuestas relativas al testeo de los compromisos presentados han tenido entrada en la CNMC entre el 3 de agosto y el 8 de septiembre de 2020.
- (26) Con fecha 4 de agosto de 2020, ÇİMSA presentó una nueva versión de compromisos⁷ adjuntando el acuerdo definitivo de compraventa de la terminal portuaria de Alicante de ÇİMSA.

⁶ Folios 18187 a 18226.

⁷ Folios no confidenciales 18387 a 18404.

- (27) Con fecha 28 de agosto de 2020, en virtud de lo dispuesto en los artículos 39.1 y 55.6 de la LDC, se solicitó información adicional a HORMICEM, necesaria para valorar los efectos de la operación. Se acordó que la misma suspendiera el transcurso de los plazos máximos para resolver, acumulándose a la suspensión originada con fecha 28 de julio de 2020. La respuesta al citado requerimiento tuvo entrada el 21 de septiembre de 2020.
- (28) Con fecha 31 de agosto de 2020 ÇIMSA presentó un nuevo escrito de alegaciones relativo a la idoneidad y suficiencia de los compromisos presentados y a las respuestas al test de compromisos.
- (29) Con fecha 2 de septiembre de 2020, en virtud de los artículos 39.1 y 55.6 de la LDC, esta Dirección de Competencia solicitó información necesaria para la adecuada valoración de los compromisos a MOLINS. Se acordó que la misma suspendiera el transcurso de los plazos máximos para resolver, acumulándose a la suspensión originada con fecha 28 de agosto y ya acumulada a la originada con fecha 28 de julio de 2020. La respuesta al citado requerimiento tuvo entrada con fecha 14 de septiembre de 2020.
- (30) Con fecha 7 de septiembre de 2020, ÇIMSA presento información complementaria relativa al estado de algunos acuerdos accesorios a la operación.
- (31) Con fecha 14 de septiembre de 2020, la Dirección de Competencia remitió escrito a la notificante en virtud de lo dispuesto en los artículos 39.1 y 55.5 de la LDC con objeto de aclarar ciertas cuestiones sobre el contenido de algunos acuerdos accesorios a la operación. Se acordó que este requerimiento suspendiera el transcurso de los plazos máximos para resolver, acumulándose a la suspensión originada por los requerimientos de fecha 28 de agosto y 2 de septiembre de 2020, ya acumulada a la originada con fecha 28 de julio de 2020. La respuesta al citado requerimiento tuvo entrada con fecha 16 de septiembre de 2020.
- (32) Con fecha 15 de septiembre de 2020 tuvo entrada documentación aportada por ÇIMSA.
- (33) Con fecha 21 de septiembre de 2020, ÇIMSA aportó unas garantías adicionales en relación con los clientes del Sur de España de las Partes.
- (34) Con fecha 22 de septiembre de 2020, se acordó el levantamiento de la suspensión del plazo máximo para resolver el presente procedimiento de control de concentraciones, notificándose a en dicha misma fecha.
- (35) Con fecha 2 de septiembre de 2020, ÇIMSA presentó nueva versión de compromisos⁸ en la que adicionalmente se comprometía en virtud del Acuerdo de Servicios de Terminal Portuaria y de Almacén suscrito con CEMEX , a servir hasta la fecha de expiración de la actual concesión de Cemex⁹, el [...], desde el silo de Motril: (i) a la totalidad de los clientes de cemento blanco de ÇIMSA actualmente servidos por ÇIMSA desde el silo

⁸ Folios confidenciales 19036 a 19038.

⁹ El 18 de octubre de 2022.

situado en Sevilla; y (ii) a la totalidad los clientes de cemento blanco del Negocio Objetivo actualmente servidos por CEMEX desde Motril, con el objetivo de continuar sirviendo a sus clientes y a los clientes del Negocio Objetivo del sur de España de forma competitiva tras la Operación Propuesta.

- (36) Con fecha 29 de septiembre de 2020 la notificante ha aportado versión firmada del Acuerdo de Servicios de Terminal Portuaria y de Almacén, en virtud del compromiso adquirido¹⁰.
- (37) Según todo lo anterior, la fecha límite para resolver en segunda fase es el **2 de noviembre de 2020**, inclusive. Transcurrida dicha fecha, la operación notificada se considerará tácitamente autorizada.

II. NATURALEZA DE LA OPERACIÓN

- (38) La operación de concentración consiste en la adquisición por parte de ÇIMSA del negocio de cemento blanco de las sociedades Cemex España Operaciones, S.L.U., Cemex, S.A.B. de C.V. y Cemex España, S.A., excluyendo determinados activos.
- (39) Este Negocio Objetivo incluye entre otros (i) la Planta de Buñol, (ii) las canteras para el suministro de caliza requerida para la producción de cemento blanco, (iii) los activos fijos y *know-how* relacionados, (iv) el listado de clientes incluyendo los clientes relativos a las exportaciones desde las fábricas de cemento blanco de Cemex en México (excluyendo todos los clientes ubicados en los Estados Unidos) y (v) cualesquiera otros elementos requeridos para operar la Planta de Buñol y las canteras como una compañía en funcionamiento.
- (40) La operación se articula mediante un Acuerdo de Compraventa de Activos (en adelante, ACA) firmado el pasado [...] entre ÇIMSA y los VENDEDORES y que ha sufrido dos adendas menores firmadas con fechas [...] que no afectan al objeto y estructura de la operación.

III. RESTRICCIONES ACCESORIAS

- (41) El Acuerdo de Compraventa de Activos (ACA) por el que ÇIMSA adquiere el control sobre los activos de CEMEX, y que ha dado lugar a la presente concentración, contiene en su [...] sendos acuerdos de no competencia y de no captación.

Acuerdo de no competencia

- (42) La cláusula [...] del ACA contiene una cláusula de no competencia por un periodo de [>2] años, tras la fecha de cierre, por medio de la cual CEMEX y cualquiera de sus filiales se comprometen a no adquirir, establecer o participar en ningún negocio de cemento blanco o cualquier otro negocio o

¹⁰ Folios 19043 a 19067.

servicio que, de cualquier manera, individual o colectiva, compita con el negocio de cemento blanco en España y en otras áreas geográficas en las que ACTIVOS CEMEX lleve a cabo su actividad en la fecha de cierre, ya sea de forma directa o indirecta (incluido como subcontratista, agente o intermediando en favor de un tercero), en solitario o conjuntamente con otras Partes.

Acuerdo de no captación

- (43) La cláusula [...] del ACA incluye una cláusula de no captación por un periodo de [≤2] años desde el día de la fecha de cierre, por medio de la cual CEMEX se compromete a no promover ofertas de empleo o provisión de servicios, emplear o retener en modo alguno a los empleados de ACTIVOS CEMEX sin el consentimiento por escrito de ÇIMSA. En todo caso, CEMEX no está imposibilitado para emplear en las siguientes situaciones: [...].
- (44) Además, la cláusula [...] del ACA recoge una serie de contratos y acuerdos que podrían contener restricciones accesorias, concretamente:
1. Acuerdo de Agencia, actualmente en negociación por el que ÇIMSA nombraría a Cemex México como agente en [Fuera de España].
 2. Contrato de Prestación de Servicios de Transición (firmado), el cual prevé la prestación por parte de CEMEX a ÇIMSA de servicios informáticos, financieros y contables necesarios para que ÇIMSA continúe operando los activos adquiridos con normalidad. Se prevé su ejecución en tres fases[...]. La duración de la prestación de dichos servicios se prevé [<5] años.
 3. Contrato de Prestación de Servicios de Terminal Portuaria y Almacén (versión acordada y firmada). El mismo prevé la prestación por parte de CEMEX a ÇIMSA de servicios logísticos (recepción, almacenamiento, manipulación, embalaje, carga y descarga, etc.) en la terminal y el almacén de CEMEX situados en Motril y Rubí, respectivamente, durante [...] [<5años] y posteriormente prorrogable por periodos de [...], si existe acuerdo entre ambas partes. Tal acuerdo, tiene como objetivo interrupciones en el suministro a los clientes del fondo de comercio adquirido de CEMEX actualmente servidos desde Motril. Con fecha 21 de septiembre de 2020, ÇIMSA presentó garantías adicionales para solventar los problemas detectados relativos a clientes de las Partes en la zona sur de España, que incluyen la ampliación de la utilización del silo de Motril, para servir además a clientes de ÇIMSA actualmente servidos desde el silo de Sevilla. Adicionalmente, con fecha 25 de septiembre de 2020, ÇIMSA presentó como parte de su propuesta el compromiso de servir a determinados clientes desde este silo de Motril hasta la fecha de expiración de la actual concesión de Cemex, el [...], para lo cual firmará el Acuerdo de Servicios de Terminal Portuaria y de Almacén con anterioridad a la decisión de autorización de la CNMC, sujeto a una condición suspensiva en relación con el cierre de la Operación Propuesta.

4. Contrato suscrito entre CEMEX y un cliente determinado (versión acordada no firmada) por el que, con motivo de una serie de acuerdos comerciales alcanzados entre CEMEX y dicho cliente en [...], entre ellos, un acuerdo de suministro de cemento (blanco y gris) que vence el [<5 años], ÇIMSA se compromete a suministrar cemento blanco a CEMEX en la medida que sea necesario para cumplir con las obligaciones del citado acuerdo.
 5. Acuerdo de la cantera de Toledo (versión acordada y no firmada) por el que CEMEX se compromete a suministrar a ÇIMSA, durante un periodo de al menos [>5]años, en base a órdenes de compra, ciertas cantidades de caolín, sin que se prevea ningún tipo de exclusividad para ninguna de las partes ni obligación de cantidades mínimas de compra por parte de ÇIMSA.
- (45) Por otra parte, se prevén por las Partes otros acuerdos adicionales no contemplados en el ACA y relacionados con España¹¹, que podrían contener restricciones accesorias: (i) Acuerdo de almacén de materiales de construcción (versión en negociación¹²). Por este acuerdo, ÇIMSA prestaría servicios logísticos a CEMEX en relación con las instalaciones de Buñol [...] y (ii) acuerdo para la prestación de servicios logísticos para el almacenamiento, custodia y envío de cemento blanco ensacado (en negociación), por el que CEMEX prestaría a ÇIMSA ciertos servicios en sus centros de distribución [...]
- (46) Por último, las Partes están negociando un posible acuerdo suplementario al ACA que modificaría los siguientes aspectos de la operación: (i) ciertos aspectos que afectan residualmente al perímetro de la operación¹³ (versión acordada no firmada), (ii) inclusión en el mismo de los restantes acuerdos en negociación, anteriormente mencionados (logísticos y de agencia) (iii) manifestaciones y garantías.
- (47) Concretamente dentro de aquellos aspectos que afectarían al perímetro de la operación incluidos en el citado Acuerdo Suplementario al ACA, se encuentran posibles restricciones accesorias, concretamente, un acuerdo relativo al uso compartido de los componentes del motor (equipamiento específico para el tratamiento del cemento blanco y gris ubicado en instalaciones de CEMEX distintas de la planta de Buñol) durante [<5 años].

Valoración

¹¹ También se prevén otros acuerdos, aun en negociación relacionados con terceros países que persiguen el objetivo, según ÇIMSA de continuar sirviendo inmediatamente después del cierre a los clientes que confirman el Negocio Objetivo en países donde ÇIMSA actualmente no tiene operaciones y por un periodo transitorio necesario para establecer las mismas [...].

¹² Con fecha 7 de septiembre ÇIMSA aportó información adicional en relación al estado de restricciones accesorias, entre otras se aportó una versión acordada del citado Acuerdo de almacén de materiales de construcción (folios 18887 a 18903) cuyo contenido tenía aun cuestiones pendientes de completar, como entre otras la duración del citado acuerdo. En este sentido, con fecha 23 de septiembre de 2020, ÇIMSA aportó información adicional al respecto, indicando que la duración de dicho acuerdo está aún pendiente de negociación, si bien las partes prevén que la duración se sitúe [<5] años.

¹³ Concretamente, dentro de aquellos aspectos que afectaría al perímetro de la operación incluidos en el citado Acuerdo suplementario al ACA se incluye [...]

- (48) El artículo 10.3 de la LDC, establece que *“en su caso, en la valoración de una concentración económica podrán entenderse comprendidas determinadas restricciones a la competencia accesorias, directamente vinculadas a la operación y necesarias para su realización”*.
- (49) La Comunicación de la Comisión Europea sobre las restricciones directamente vinculadas a la realización de una concentración y necesarias a tal fin (2005/C 56/03) (“la Comunicación”) considera que, *“para obtener el valor íntegro de los activos transferidos, el comprador debe gozar de algún tipo de protección frente a la competencia del vendedor que le permita fidelizar la clientela y asimilar y explotar los conocimientos técnicos. En particular, la citada Comunicación señala que “las cláusulas inhibitorias de la competencia están justificadas por un periodo máximo de tres años cuando la cesión incluye la transferencia de la clientela fidelizada como fondo de comercio y conocimientos técnicos, mientras que cuando solo incluye el fondo de comercio estaría justificada por un periodo de dos años”*.
- (50) Asimismo, respecto del ámbito geográfico de aplicación, la Comunicación especifica que el mismo debe limitarse a la zona en la que el vendedor ofrecía los productos o servicios de referencia antes del traspaso, toda vez que no es necesario proteger al comprador de la competencia del vendedor en territorios en los que éste no estaba presente, pudiéndose ampliar a los territorios en que el vendedor tuviese planeado introducirse en el momento de efectuar la transacción, siempre que ya hubiese efectuado inversiones con tal fin.
- (51) Además, la Comunicación indica que las cláusulas que limiten el derecho del vendedor a adquirir o tener acciones en una empresa que compita con la empresa cedida se considerarán directamente vinculadas a la realización de la concentración y necesarias a tal fin en las mismas condiciones que las cláusulas inhibitorias de la competencia, salvo que impidan que el vendedor adquiera o tenga acciones para fines exclusivamente de inversión financiera que no le confieran directa o indirectamente funciones de dirección o una influencia sustancial en la empresa.
- (52) Por otro lado, la Comunicación establece que *“las cláusulas de no captación y de confidencialidad tienen un efecto comparable al de las cláusulas inhibitorias de la competencia, por lo que se evalúan de forma similar”*.
- (53) Respecto de las obligaciones de compra y suministro, la Comunicación establece que pueden considerarse directamente vinculadas a la realización de la concentración y necesarias a tal fin, cuando la finalidad de las mismas es garantizar a cualquiera de las partes la continuidad del suministro de productos que necesite para realizar sus actividades, y su duración se limite al tiempo necesario para sustituir la relación de dependencia por una situación de autonomía en el mercado. En este sentido la Comunicación considera que las obligaciones de compra o suministro relativas a cantidades fijas, posiblemente con una cláusula evolutiva, que garanticen las cantidades anteriormente suministradas pueden estar justificadas durante un período transitorio de cinco años como máximo. Por el contrario, las obligaciones

relativas al suministro de cantidades ilimitadas, que establezcan la exclusividad o confieran la condición de proveedor o comprador preferente no son necesarias para la realización de la concentración.

- (54) Los acuerdos de servicio y distribución pueden tener un efecto equivalente a los de suministro, por lo que se evalúan de forma similar.
- (55) En consecuencia, teniendo en cuenta la Comunicación, esta Dirección de Competencia considera que, respecto a la cláusula de no competencia, su contenido, en la medida en que incluya una restricción que impida la tenencia o adquisición de acciones para fines exclusivamente de inversión financiera que no le confieran directa o indirectamente funciones de dirección o una influencia sustancial en la empresa competidora, iría más allá de lo razonable para la consecución de la operación y no se consideraría ni necesaria ni accesoria, y quedaría por tanto sujeto a la normativa sobre acuerdos entre empresas. Asimismo, teniendo en cuenta que la adquirente se encuentra activa en los mismos sectores que ACTIVOS CEMEX, no se considera que la concentración genere una transferencia de conocimientos técnicos que justifiquen que la duración exceda de los dos años contemplados en la Comunicación, por lo que todo lo que exceda de ese tiempo no se considera ni necesario ni accesorio, quedando sujeto a la normativa sobre acuerdos entre empresas.
- (56) Por lo que respecta a la cláusula de no captación, en el presente caso, se considera que su contenido y duración no van más allá de lo que la citada Comunicación considera razonables para hacer posible la operación de concentración, de forma que puede considerarse como restricción accesoria a la misma.
- (57) Por otro lado, en relación al resto de contratos y acuerdos que afectan al mercado español se considera:
1. En relación al contrato CSA y el Contrato de Prestación de Servicios de Transición se considera que tanto su contenido como su duración, no van más allá de lo que la citada Comunicación considera razonable para hacer posible la operación de concentración, por lo que se pueden considerar necesarios y accesorios a la presente operación.
 2. En relación al Contrato de prestación de Servicios de Terminal Portuaria y Almacén, esta Dirección de Competencia considera que si bien su contenido no va más allá de lo que la citada Comunicación considera razonable para hacer posible la operación de concentración, por lo que puede considerarse como restricción accesoria a la misma, su duración en todo lo que exceda de los 5 años establecidos en la citada Comunicación, no se considera ni necesario ni accesorio, quedando sujeto a la normativa sobre acuerdos entre empresas.
 3. En relación al acuerdo de la cantera de Toledo, si bien su contenido no va más allá de lo razonable, su duración en todo lo que supera los 5 años establecidos por la citada Comunicación, no se considera ni

necesario ni accesorio, quedando sujeto a la normativa sobre acuerdos entre empresas.

4. En relación a los acuerdos logísticos en cemento ensacado: por lo que respecta al Acuerdo de almacenaje de materiales de construcción en Buñol, la versión acordada aportada por las partes no está completa, estando información relevante como su duración, necesaria para valorar su carácter accesorio, aún en negociación. Respecto del Acuerdo de prestación de servicios logísticos en los puntos de distribución, no se dispone de versión alguna del mismo, si bien la notificante ha señalado que se trata de un acuerdo espejo del primero¹⁴. En este sentido, esta Dirección de Competencia considera respecto a los mismos, que todo lo que exceda en contenido y duración de lo establecido en la citada Comunicación para la prestación de servicios, no se considerará ni necesario ni accesorio, quedando sujeto a la normativa sobre acuerdos entre empresas. En segundo lugar, la inclusión de la cláusula [...] en relación a la información de carácter personal intercambiada en el marco de los citados acuerdos y su incorporación a los ficheros de datos para la gestión de clientes y proveedores propiedad de cada una de las partes, no puede considerarse ni necesario ni accesorio, quedando sujeto a la normativa sobre acuerdos entre empresas.
 5. Respecto a los acuerdos incluidos en el acuerdo complementario al ACA¹⁵, se considera, en lo que respecta al acuerdo para el uso compartido del motor, que tanto en su contenido como en su duración no va más allá de lo que la citada Comunicación considera razonable para hacer posible la operación de concentración, por lo que puede considerarse como restricción accesorio a la misma.
- (58) En relación a los acuerdos contemplados en los puntos 3, 4 y 5 anteriores, no firmados, esta Dirección ha evaluado los mismos sobre la base de que, según asegura la notificante, los mismos no sufrirán modificación alguna en su contenido respecto de la versión que será finalmente firmada por las Partes, quedando por tanto la valoración sobre la necesidad y el carácter accesorio de los mismos supeditada al cumplimiento de dicho hecho.

Alegación de ÇIMSA sobre el tratamiento de las restricciones accesorias en el PCH

- (59) *ÇIMSA considera, en sus alegaciones, no justificadas las dudas expresadas en el PCH¹⁶, pues considera que la Dirección de Competencia contaba ya con toda la información relativa a los acuerdos que actualmente están*

¹⁴ Folio 18886.

¹⁵En relación a los acuerdos relativos a la subrogación de ÇIMSA en los arrendamientos de [...], se trata de acuerdos relativos al perímetro de la operación, que suponen una mera transmisión de derechos sin que puedan considerarse una restricción a la competencia y, por tanto, no valorables desde la perspectiva de restricciones accesorias.

¹⁶ En este sentido, el párrafo 9 del PCH señalaba que «ante la falta de información acerca de los contratos y acuerdos mencionados [en el párrafo anterior] esta Dirección de Competencia carece en estos momentos de información suficiente para valorar el carácter accesorio de los mismos.».

firmados o en versión acordada y debería haber planteado las dudas concretas para que las Partes pudieran rebatirlas. Asimismo, en la propia alegación, ÇIMSA informa de otro acuerdo firmado entre las Partes referente a la compra de energía y de otros dos posibles acuerdos transitorios de servicios logísticos.

Respuesta a la alegación

- (60) La Dirección de Competencia quiere aclarar que las conclusiones del PCH no se asientan sobre la existencia de acuerdos no firmados, sino que señalan que dicho hecho agregaba un punto de incertidumbre adicional en relación al futuro de las terminales de ÇIMSA y, en consecuencia, sobre la magnitud y perímetro de la operación, pues algunos de estos acuerdos incluían la posible disponibilidad de infraestructuras logísticas de CEMEX y, por lo tanto, podían afectar a las condiciones de servicio que pueda ofrecer ÇIMSA a los clientes de Buñol tras la operación.
- (61) En este sentido, cabe señalar, en contra de la opinión de ÇIMSA que en el momento en el que se notificó el PCH, la existencia de varios acuerdos y contratos en negociación¹⁷, alguno de los cuales, como evidencia la propia alegación ni si quieren habían sido puestos en conocimiento de la Dirección de Competencia.
- (62) De hecho, las partes han aportado información complementaria en relación al estado y contenido de los citados acuerdos el 25 de marzo¹⁸ y el 7 de septiembre de 2020¹⁹ tras requerimiento informal de la Dirección de Competencia sobre novedades respecto del estado de los citados acuerdos, pudiéndose observar cómo varios de los inicialmente aportados como versiones acordadas y no firmadas²⁰ han sufrido modificaciones en su contenido definitivo respecto de la versión acordada e inicialmente aportada, y han surgido acuerdos nuevos²¹, con posterioridad a la notificación del PCH, susceptibles de afectar a las condiciones del servicio que pueden ofrecer las Partes a sus respectivos clientes o incluso al perímetro de la operación²².
- (63) A la vista de lo anterior, no cabe sino rechazar la alegación de ÇIMSA.

¹⁷ En este sentido, tal y como se indicaba en el párrafo 8 del PCH no se había negociado ni formalizado los siguientes contratos: (i) Contrato de Distribución / Prestación de Servicios Comerciales (CDPSC), (ii) Contrato de Prestación de Servicios de Transición (CPST); (iii) Contrato de Prestación de Servicios de Terminal Portuaria (CPSTP); (iv) Contrato de Prestación de Servicios de Almacenamiento (CPSA) y (v) Acuerdo de Suministro de Cemento (ASC). Además, en las alegaciones al PCH se informó a esta DC del [...]. Asimismo, con posterioridad al PCH se informó a esta DC de acuerdos logísticos no previstos en el APA, así como de un acuerdo suplementario al APA y de una serie de acuerdos con terceros países.

¹⁸ Folios 17455 a 17469.

¹⁹ Folios 18883 a 18886.

²⁰ Tras la firma del Acuerdo TSA, las Partes acordaron incluir los servicios de [...] en el ámbito del mismo, por medio de una carta. Esta información fue facilitada a la DC el 25 de marzo de 2020, encontrándose en aquel momento dicha carta aun en negociación. (Folio 17460).

²¹ Una serie de acuerdos logísticos no previstos en el APA, un acuerdo suplementario al APA que modificaría el perímetro de la operación propuesta y una serie de acuerdos con terceros países (folios 17455 a 17469).

²² También han desaparecido otros como el Acuerdo de distribución, que se sustituye por un posible acuerdo de agencia, si bien estos no afectan al mercado español.

IV. APLICABILIDAD DE LA LEY 15/2007 DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA

- (64) La operación es una concentración económica conforme a lo dispuesto en el artículo 7.1.b) de la LDC.
- (65) De acuerdo con la notificante, la operación no entra en el ámbito de aplicación del Reglamento (CE) nº 139/2004 del Consejo, de 20 de enero, sobre el control de las concentraciones entre empresas, al ser el volumen de negocios de **ACTIVOS CEMEX** no superior a 100 millones de euros en la UE en 2018.
- (66) La operación notificada cumple, sin embargo, los requisitos previstos por la LDC para su notificación, al superarse el umbral establecido en el artículo 8.1.a) de la misma.
- (67) La operación ha sido notificada y autorizada en Chipre, Israel, Marruecos y la República Turca del Norte de Chipre.

EMPRESAS PARTÍCIPES

V.1 ÇIMSA ÇIMENTO SANAYI VE TICARET A.Ş (ÇIMSA)

- (68) ÇIMSA forma parte del Grupo Sabancı (SABANCI), un conglomerado turco dedicado, entre otras actividades (bancarias, seguros, energía, retail e industriales), al mercado del cemento. SABANCI no tiene ninguna planta de producción de cemento en España. Su volumen de negocio se genera en España a partir de ventas directas principalmente en negocios automovilísticos (autobuses), neumáticos (Brisa), tecnologías de composite (Kordsa), textil (Yünsa), además del sector del cemento (ÇIMSA).
- (69) ÇIMSA es un productor de cemento internacional que cuenta con terminales²³ en Alemania, Italia, España, el Norte de Chipre, Rumanía y Rusia. Sus dos terminales españolas se ubican en Alicante y en Sevilla. El cemento se envía desde Çimsa Turquía y se almacena en los silos situados en estas terminales y las ventas se realizan directamente por dichas terminales a los consumidores finales.
- (70) La facturación de SABANCI en 2018, conforme al artículo 5 del RDC fue, según la notificante, la siguiente:

VOLUMEN DE NEGOCIOS DE GRUPO SABANCI (en euros)		
MUNDIAL	UE	ESPAÑA
[>5.000] millones	[<250] millones	[<60] millones

Fuente: Notificante

V.2 ACTIVOS DE CEMEX ESPAÑA OPERACIONES, S.L.U., CEMEX, S.A.B. DE C.V. Y CEMEX ESPAÑA, S.A. (ACTIVOS CEMEX)

- (71) **ACTIVOS CEMEX** comprende los activos, cargas y otros elementos que constituyen un negocio relativo a la producción de cemento blanco de Cemex

²³ Terminal se refiere a local donde se recibe y almacena el cemento.

a través de la Planta de Buñol (incluyendo todo el listado de clientes a excepción de los clientes de Estados Unidos²⁴) y el listado de clientes correspondiente a las exportaciones de las fábricas de cemento blanco de Cemex en México excluyendo también los de Estados Unidos, que mantiene CEMEX)²⁵.

- (72) En concreto, en España, comprende el negocio de cemento blanco incluyendo la Planta de Buñol, las canteras de caliza, otros activos fijos relacionados y el know-how y otros elementos necesarios para operar la Planta de Buñol y las canteras como una compañía en funcionamiento.
- (73) Además de los activos de cemento blanco en España, ACTIVOS CEMEX comprende la lista de clientes internacionales actualmente propiedad de Cemex S.A.B de C.V. y Cemex España Operaciones, S.L.U. La Operación Propuesta no incluye la venta de las fábricas de cemento blanco de Cemex en México ni su participación minoritaria en la sociedad estadounidense [...].
- (74) La facturación de ACTIVOS CEMEX en 2018, conforme al artículo 5 del RDC fue, según la notificante, la siguiente:

VOLUMEN DE NEGOCIOS DE ACTIVOS CEMEX (en euros)		
MUNDIAL	UE	ESPAÑA
[<2.500] millones	[<100] millones	[<60] millones

Fuente: Notificante

V. MERCADOS RELEVANTES

- (75) El sector económico afectado por la operación es el de la fabricación y distribución de cemento (código NACE C.23.51), concretamente se ve afectado el mercado del cemento blanco, en el que se encuentran activas tanto la adquirida como la adquiriente. Además, verticalmente relacionado, se encuentra, aguas arriba del mercado de cemento blanco, el mercado del clínker.

VI.1. Descripción de los productos, y funcionamiento del mercado

VI.1.1. Características generales del mercado del cemento blanco

- (76) El cemento es uno de los productos más importantes en el sector de la construcción. Se produce a través de la molienda del clínker y de materiales cementeros alternativos. El clínker se obtiene calcinando, en hornos de gran potencia, los minerales básicos (tales como caliza y arcilla). Éste se muele posteriormente para obtener el cemento.
- (77) Existen dos tipos de cemento: cemento blanco y cemento gris. El cemento blanco es un aglutinante hidráulico, similar al cemento gris, excepto por su

²⁴ Según la notificante, la planta de Buñol únicamente tiene un cliente en los EEUU, que además está participado minoritariamente por CEMEX: [...]. Éste y todos los demás clientes de CEMEX México en los EEUU, después de la operación, seguirán siendo abastecidos por CEMEX.

²⁵ Según la notificante, ÇİMSA tiene la intención de servir a estos clientes actuales de exportación de las fábricas de CEMEX México desde su planta de producción de cemento blanco de Mersin en Turquía y, en caso de necesidad, desde la misma planta de Buñol y/o desde otras de sus fábricas.

elevada blancura. El cemento blanco tiene características equivalentes al cemento gris en cuanto a su fuerza, durabilidad, y funcionamiento. La principal diferencia entre ambos tipos de cemento radica en las características particulares de la caliza utilizada para la producción del clínker, que en el caso del cemento blanco se trata de caliza de color blanco. Además, el cemento blanco tiene usos adicionales a aquéllos del cemento gris, en particular, usos estéticos u ópticos. El cemento blanco se produce en cantidades considerablemente más limitadas que el cemento gris a nivel global y su precio es sensiblemente superior al del gris.

- (78) El cemento blanco se produce en España en las plantas y molindas en las que también se elabora el cemento gris, utilizando diferentes unidades o líneas productivas con el fin de evitar contaminaciones entre el cemento gris y el blanco. Sin embargo, lo habitual es utilizar la misma unidad de producción para la elaboración de los distintos tipos de cemento blanco.
- (79) El mercado del cemento blanco es un mercado maduro en Europa, en el que los flujos comerciales son significativos. En lo que se refiere a las exportaciones, según la información aportada por la notificante, ambas Partes de la presente operación tienen una importante actividad exportadora, exportando cemento blanco a un gran número de países tanto dentro como fuera de la EEE. La importancia de las exportaciones de cemento blanco en España queda reflejada en el hecho de que el [40-50]%²⁶ de la producción nacional se destina a la exportación.
- (80) Por otro lado, según datos aportados por la notificante, las importaciones de cemento blanco en países del EEE como Francia, Italia o Alemania son significativas, representando las mismas el [30-40]%, [40-50]% y [90-100]%, respectivamente, mientras que, en otros países como Polonia o Grecia, las importaciones anuales superan incluso el consumo interno de cemento blanco²⁷. En el caso de España, sin embargo, la importancia de las importaciones es significativamente inferior. En este sentido, según datos recabados en el marco del presente expediente²⁸, las ventas de cemento blanco supusieron en 2017 476.200 toneladas, de las cuales tan solo un 11,9% provinieron de importaciones del exterior.
- (81) En relación a esta menor importancia relativa de las importaciones de cemento blanco, es importante señalar que España presenta la peculiaridad de ser el país del EEE con el mayor número de fabricantes locales integrados de cemento blanco, todos ellos con un importante exceso de capacidad instalada media de [50-60]% y con los precios finales medios más reducidos del EEE y de otros países mediterráneos vecinos, lo que reduce el atractivo de España como país destino de importaciones de cemento blanco.

²⁶ Según datos recabados a los diferentes operadores activos en España

²⁷ Folio 15782

²⁸ De acuerdo con los datos de Eurostat y OFICEMEN (Agrupación de Fabricantes de Cemento de España).

(82) En el siguiente mapa, puede observarse la localización de los fabricantes integrados de cemento blanco en Europa, pudiéndose corroborar el elevado número de operadores presentes en España frente a otros países europeos:



Fuente: Folio 3377 a partir del precedente M.7744 - HEIDELBERGCEMENT / ITALCEMENTI (p. 187), información pública e inteligencia de mercado de las Partes.

(83) Asimismo, en la siguiente tabla aportada por la notificante²⁹, se recoge el número de operadores locales en países europeos y de la zona del Mediterráneo, así como los precios finales medios del cemento blanco en los mismos:

²⁹ Folio 3702.

Nº de productores locales	País	2014	2015	2016	2017	2018
1	Alemania	130 – 140 €/t	130 – 140 €/t	130 – 140 €/t	130 – 140 €/t	130 – 140 €/t
Ninguno	Holanda	130 – 140 €/t	130 – 140 €/t	130 – 140 €/t	130 – 140 €/t	130 – 140 €/t
Ninguno	Bélgica	140 – 150 €/t	140 – 150 €/t	140 – 150 €/t	140 – 150 €/t	140 – 150 €/t
Ninguno	Austria	145 – 155 €/t	145 – 155 €/t	145 – 155 €/t	145 – 155 €/t	145 – 155 €/t
Ninguno	Polonia	115 – 125 €/t	115 – 125 €/t	115 – 125 €/t	115 – 125 €/t	115 – 125 €/t
Ninguno	Noruega	230 – 250 €/t	230 – 250 €/t	230 – 250 €/t	230 – 250 €/t	230 – 250 €/t
1	Dinamarca	150 – 160 €/t	150 – 160 €/t	150 – 160 €/t	150 – 160 €/t	150 – 160 €/t
1	Portugal	110 – 130 €/t	110 – 130 €/t	110 – 130 €/t	112 – 135 €/t	112 – 135 €/t
5	España	105-115 €/t	105-115 €/t	105-115 €/t	108-118 €/t	108-118 €/t
2	Italia	110-120 €/t	113-123 €/t	118-128 €/t	118-128 €/t	118-128 €/t
2	Francia	150-160 €/t	150-160 €/t	150-160 €/t	150-160 €/t	150-160 €/t
Ninguno	Israel	140-160 €/t	140-160 €/t	140-160 €/t	140-160 €/t	140-160 €/t
2	Turquía	85-100 €/T	85-100 €/T	85-100 €/T	80-95 €/T	60-80 €/T
Ninguno	Marruecos	170-190 €/T	170-190 €/T	170-190 €/T	170-190 €/T	170-190 €/T

Fuente: inteligencia de mercado de Cimsa

- (84) En relación a la producción de cemento blanco, pueden distinguirse tres tipos de productores/operadores de cemento blanco: i) los fabricantes con plantas integradas de cemento blanco, ii) las molineras de cemento blanco y iii) los traders internacionales³⁰.
- (85) Una planta de cemento integrada es una instalación de fabricación que cubre todo el proceso de producción del cemento, desde la extracción de las materias primas en cantera hasta el despacho del cemento. El proceso de producción incluye los siguientes pasos: (i) extracción y preparación de la materia prima (calizas, pizarras, arcillas y margas), (ii) trituración (iii) prehomogeneización y molienda en crudo (iv) fabricación del clínker en horno hasta alcanzar los 1500º grados centígrados y su posterior enfriamiento (v) fabricación del cemento mediante la molienda del clínker: se mezcla con yeso y adiciones (vi) almacenamiento del cemento y (vii) envasado o expedición a granel.
- (86) Una molinera independiente compra el clínker a un tercero, normalmente una planta integrada y fabrica cemento adicionando al clínker yeso y otros

³⁰ Folio 2058.

aditivos. Al no estar verticalmente integrada, depende del suministro de clínker de terceros operadores.

- (87) Las Partes de la operación han señalado también la existencia de traders internacionales, que compran cemento blanco de fábricas y exportan a terceros países y venden cemento a escala global.
- (88) Tal y como se ha mencionado anteriormente, España presenta cierta peculiaridad en cuanto a la estructura de oferta de cemento blanco, respecto de otros países del EEE. Concretamente, existen actualmente tres tipos de proveedores de cemento blanco: i) cuatro proveedores nacionales con plantas integradas de cemento blanco: Cemex España, S.A. (en adelante, CEMEX), Cementos Tudela Veguin, S.A. (en adelante, TUDELA), Cementos Portland Valderrivas, S.A. (en adelante, PORTLAND) y LafargeHolcim España, S.A. (Sociedad Unipersonal) (en adelante, LAFARGE), ii) una molinera dedicada a moler cemento blanco a partir del clínker blanco obtenido de terceros: Hormigones y Cementos Andaluces S.L (en adelante, HORMICEM) y iii) operadores con plantas de producción integradas situadas fuera de España, que importan cemento blanco a España, principalmente ÇIMSA que importa a través de sus dos terminales portuarias situadas en Alicante y Sevilla. Existe asimismo un segundo operador/importador de carácter residual, con fábrica integrada en Cibra Pataias (Portugal), Cementos Secil, S.L.U. (en adelante, SECIL), que suministra únicamente a un único cliente³¹ en España en un área geográfica muy localizada y con volúmenes de venta de cemento blanco poco relevantes en el conjunto de sus ventas³².
- (89) No existe en España, según la información recabada en el presente expediente, actividad de traders internacionales, ni de más operadores que importen cemento blanco a España.

VI.1.2. Las vías de importación de cemento blanco en España.

- (90) La importación de cemento blanco en España, con la salvedad del citado fabricante portugués, se realiza por vía marítima.
- (91) El transporte marítimo³³ de cemento blanco se realiza con buques de carga a granel para el cemento blanco a granel y con buques contenedores estándar para el caso de cemento blanco ensacado³⁴ o cemento blanco en “*big-bags*”³⁵. Según la notificante, el cemento a granel también puede transportarse en contenedores mediante la utilización de bolsas que recubren su interior denominadas “*liner bags*”. El coste de transporte vía marítima para la importación del cemento blanco, según indica la notificante, supone un sobrecoste con respecto a los operadores locales.

³¹ Folio 1105.

³² Folio 1106. El volumen suministrado de cemento blanco por parte de dicho operador a su cliente se realiza dada su localización y distancia al cliente, por transporte de carretera.

³³ Folio 1251, 2060.

³⁴ Sacos de 25-50kg.

³⁵ Sacos de una tonelada (Tm).

- (92) En efecto, tal y como reconoce la notificante, y han corroborado competidores³⁶, la capacidad de un importador de competir de manera exitosa y sostenida en el tiempo con operadores locales en condiciones análogas de precio y márgenes, radica en disponer de menores costes de producción en origen. En este sentido, productores situados en países fuera de la UE (ej. Turquía, Túnez, Argelia, etc.) no están sujetos al régimen de comercio de derechos de emisión de la UE, a diferencia de los productores locales. La exención de este régimen, según indica la notificante y otros operadores requeridos, supone un ahorro en costes que compensa el coste de transporte de importación hasta España (u otros países de la UE)³⁷.
- (93) Según las Partes³⁸, una vez en puerto destino, el cemento a granel se descarga bien directamente en una terminal ubicada en el puerto a través de una tubería de aspiración o "*bleed pipe*", bien a un camión cisterna que luego descargará a un almacén o silo del importador o del cliente dentro o fuera del puerto.
- (94) Una terminal es una instalación de depósito y almacenaje accesible por agua navegable, ferrocarril o por carretera. Consta de silo o almacén y de una plataforma de descarga. Se trata de un activo estratégico que permite a un fabricante de cemento suministrar a un territorio donde no tiene una planta de producción.
- (95) En este sentido, las Partes han señalado repetidas veces que no es necesario disponer de terminales para importar cemento blanco a cualquier país destino. Concretamente, la notificante considera que cualquiera de las siguientes opciones es factible para competir en condiciones análogas a productores locales en el mercado del cemento blanco³⁹:

“1. Sin infraestructura específica: (..), los operadores pueden importar cemento blanco en sacos, big bags o liner bags a través de buques contenedores y luego distribuir directamente el cemento blanco a los clientes en camiones convencionales.

2. Almacén: los importadores pueden decidir alquilar un almacén para almacenar cemento blanco en sacos, big bags o liner bags y abastecer a sus clientes desde éstos. Los importadores también pueden optar por comprar un convertidor de big bags⁴⁰ [...]. Hay muchos almacenes en España y el

³⁶ Folios 2094 y 2105.

³⁷ Los costes energéticos tienen un importante peso en el coste total de fabricación del cemento blanco, de entorno al 30% del coste de producción, según lo establecido en la Guía de Mejores Técnicas disponibles en España de fabricación de cemento del Ministerio de Medio Ambiente. El importante consumo energético, unido a la emisión a la atmósfera de diferentes sustancias contaminantes (partículas y diferentes gases de combustión (óxidos de nitrógeno y de azufre), convierten al sector de cemento en uno de los sectores cuyos procesos de fabricación están sujetos al cumplimiento de ciertos requisitos medioambientales regulados en la Directiva IPPC, a la que están sujeta todo fabricante situado en Europa.

³⁸ Folios 1216 y 2060.

³⁹ CEMEX Folios 1555-1556; ÇİMSA Folio 1254.

⁴⁰ Uno de los clientes consultados expone en referencia a este asunto: «*Si quieres importar cemento blanco, tiene que ser en big bag y luego convertir los big bag a granel (cisterna) por tanto ya tienes otro coste que se llama rebulking. Este coste se tiene que añadir al precio ex Works y luego ver el incoterm utilizado, pagar gastos de aduana, aranceles, ...*» (folio 3191).

coste de un alquiler a largo plazo de un almacén es muy limitado, oscilando entre [CONF] euros al año [CONF]

3.Silo (terminal): el cemento blanco a granel puede almacenarse en un silo. (...)”.

- (96) Además, las Partes de la operación señalan que exportan cemento blanco a varios países en los que no disponen ni de terminales, ni de oficinas⁴¹.
- (97) Concretamente ÇIMSA señala que de las [0-10] toneladas de cemento blanco que vende a nivel mundial, sólo el [30-40%] pasan por sus propias terminales. Y añade que solo cuenta con terminales en 6 países (Holanda, Italia, Rumanía, Rusia e Israel) y señala que [...]⁴².
- (98) Sin embargo, si bien esto puede ser factible en otros países, bien por la propia estructura de mercado en la que la ausencia o escasez de operadores locales ha dado lugar al desarrollo de capacidad logística y/o de almacenaje de este producto por los clientes o debido a la existencia de distribuidores especializados en el país destino con capacidad logística y de almacenaje para suplir la ausencia de terminales de importador. En el caso de España, un país con elevada demanda de cemento blanco y en el que se localizan múltiples clientes de gran envergadura que demandan elevados volúmenes⁴³ anualmente y que requieren de una continuidad de suministro muy elevada y en el que existe una fuerte presencia de fabricantes locales verticalmente integrados, no se han desarrollado otro tipo de operadores, como distribuidores especializados, o traders internacionales como puede ser el caso de otros países con menor o nula presencia de fabricantes locales verticalmente integrados. En este sentido, tanto los competidores⁴⁴ de las Partes como la mayoría de clientes requeridos⁴⁵ demandantes de cemento a granel en grandes volúmenes, manifiestan que la provisión de cemento de importación a granel en España solo es posible si el importador cuenta con algún tipo de terminal o silo que permita una logística de almacenamiento⁴⁶. Únicamente un cliente de todos los requeridos⁴⁷, ha considerado factible proveerse de un proveedor extranjero que no cuente con almacenes en España, recalcando no obstante que éste debería de contar con una muy buena logística para no fallar en entregas.
- (99) En cuanto a la necesidad o no de tener acceso a silos localizados específicamente en instalaciones portuarias, CEMEX señala que el acceso a silos portuarios solo es necesario para la importación de cemento blanco a granel, pero no en “big bags” para lo que no es necesario contar con una

⁴¹ ÇIMSA folio 2053, CEMEX folio 3119.

⁴² Folio 2370.

⁴³ [...].

⁴⁴ Folios 2215, 2122, 1105, 1435.

⁴⁵ Folios 1932, 1443,1617,1734,1768, 2392, 2473, 2636, 2659 y 3191.

⁴⁶ Algún cliente considera fundamental que el importador cuente con suficiente infraestructura y capacidad en España para garantizar la continuidad del suministro, ya que el transporte marítimo está sometido a dinámicas que en ocasiones pueden dificultar notablemente la eficacia de la operativa logística (folio 1979).

⁴⁷ Folio 2136.

infraestructura logística específica de importación en los puertos. No obstante, es importante señalar que la importación en big bags para su posterior conversión a granel, si bien requiere de menores requisitos de transporte (tipo de buque) y almacenaje (tipo de silo o almacén), tiene otra serie de limitaciones. Por un lado, el volumen máximo de importación en formato big bags es más reducido que en el caso de granel, pues la apilación de sacos (big bags) en hileras está limitada para evitar posibles roturas en los sacos de las primeras hileras⁴⁸, lo cual limita las cantidades máximas transportables en un mismo buque frente al transporte a granel. Por otro lado, según indica un cliente, el proceso de conversión de big bags a granel, lleva asociado un coste adicional denominado *rebulking*⁴⁹, si bien el mismo no supone una barrera significativa⁵⁰, según las Partes.

- (100) Por tanto, a la vista de todo lo anterior, esta Dirección de Competencia considera que, si bien la importación de cemento ensacado no requiere de infraestructura logística específica de almacenamiento en destino, la importación de cemento blanco a granel requiere contar con un silo para el almacenamiento del producto en destino y posterior distribución a clientes, ya sea dentro o fuera del puerto, siendo necesario contar con un silo diferente para el almacenamiento de cada tipo de cemento para evitar contaminaciones, ya sea entre cemento blanco y gris⁵¹, como entre los distintos tipos de cemento blanco existentes⁵².

VI.1.3. El transporte de cemento blanco a clientes desde las instalaciones de fabricación o silos de importación.

- (101) En relación al transporte de cemento blanco a clientes, tanto desde las fábricas de los proveedores nacionales de cemento blanco⁵³, como desde los silos en las terminales portuarias propiedad de la notificante, se realiza en España vía transporte terrestre por carretera. El transporte ferroviario, utilizado en otros países, tiene un coste fijo importante que lo hace económicamente viable únicamente para volúmenes considerados y distancias superiores a 300Km⁵⁴. En España, sin embargo, no se utiliza este medio de transporte más que de forma muy excepcional para el cemento blanco.
- (102) Para el transporte por carretera se utilizan camiones, que son diferentes dependiendo de si se trata de cemento ensacado o cemento a granel. Para el primero de ellos basta con la utilización de un camión estándar para su carga y transporte. Para el cemento a granel se hace necesaria la utilización

⁴⁸ Análisis de la importación de cemento por vía marítima en España desde finales del siglo XX hasta la actualidad. Tesis Doctoral presentada en el Departamento de Ciencia e Ingeniería Náuticas UNIVERSIDAD POLITÉCNICA DE CATALUÑA, Barcelona, Julio 2015. https://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/323375/TDIRECCIÓN_DE_COMPETENCIAC1de1.pdf?sequence=1&isAllowed=y

⁴⁹ Folio 3191.

⁵⁰ Según la notificante el convertidor a granel cuesta entre 20.000-30.000 euros.

⁵¹ Folio 1916, 1940, 1286.

⁵² Folios 3470.

⁵³ Y del fabricante portugués SECIL.

⁵⁴ Folios 2091-2092.

de camiones cisterna dado que aseguran las condiciones de carga y transporte suficientes. Para su carga se utiliza una manguera directa al tanque, al igual que para su descarga del tanque a las instalaciones del cliente, quien debe disponer de un silo para su conexión a la manguera y para cumplir con las condiciones de almacenaje del cemento a granel, es decir, suficiente capacidad de aislamiento frente a las condiciones atmosféricas, especialmente la humedad ambiental y, sobre todo, la lluvia y el viento. En el caso de la compra de diferentes tipos de cemento blanco, el cliente debe disponer de diferentes silos con el fin de evitar mezclas y contaminaciones que pueden afectar a la blancura, resistencia y características mecánicas del cemento blanco.

- (103) El transporte de cemento a granel es más costoso económicamente que el transporte del cemento que se presenta en sacos, normalmente, de 25 kg. Dos son los factores que determinan que el transporte por carretera del cemento a granel sea sustancialmente más caro: (i) el alquiler del camión cisterna, por sus propias características, es más cara que el camión de transporte normal y (ii) el camión cisterna retorna a su origen, después de la entrega de esta materia prima a cliente, vacío, mientras que en lo que se refiere al tipo de camión estándar, es habitual que se utilice para otro porte en su camino de regreso a origen.
- (104) Respecto a quién asume el transporte del cemento blanco hasta los clientes, en el caso del transporte de cemento blanco a granel, normalmente son los propios productores quienes, mediante un servicio externalizado de transporte por carretera, hacen llegar el cemento blanco hasta las instalaciones del cliente.
- (105) En este sentido, según la información aportada por las Partes y competidores, aproximadamente un 76% de los pedidos de cemento blanco a granel en el último año se entregaron directamente en las instalaciones del cliente. Este dato varía considerablemente según si se considera a productores nacionales o a ÇIMSA. En este sentido, si bien dicho porcentaje en el caso de fabricantes nacionales se encuentra entre el [75-85]% con excepción de uno de ellos cuyo porcentaje supera el 90%, en el caso de la notificante, el porcentaje de pedidos entregados a las instalaciones del cliente apenas alcanza el 35%.
- (106) A este respecto, resulta relevante señalar que únicamente CEMEX utiliza una red de almacenes y silos en diferentes puntos de la geografía nacional a donde transporta y en donde almacena cemento blanco a granel para la distribución desde dichos puntos al cliente final o la recogida del mismo en dichos puntos por sus clientes⁵⁵. Cabe destacar, en este sentido, que dichas

⁵⁵ Además de CEMEX, de los datos recabados, se ha constatado que otro competidor ha utilizado instalaciones intermedias diferente de la planta de producción, si bien de forma muy residual, concretamente, para un pedido de escaso volumen [0-100 Tm], que es recogido por un cliente en un almacén diferente de la planta de producción; así como para dos pedidos entregados por dicho operador a las instalaciones de clientes desde una instalación intermedia.

instalaciones intermedias de CEMEX no son objeto de transferencia en la presente operación de concentración.

- (107) Para el cemento ensacado, sin embargo, es mucho menos frecuente la entrega en las instalaciones del cliente. Según los datos de ventas aportados por los diferentes operadores, todos los fabricantes de cemento blanco en España utilizan otras instalaciones diferentes a sus plantas de producción de cemento blanco, repartidas por la geografía española para el almacenamiento de cemento blanco ensacado para ser recogido por clientes. Estas instalaciones pueden ser silos, almacenes e incluso otras plantas de cemento gris, ya que el cemento ensacado en sacos de papel de 25 kg no requiere de unas condiciones de almacenamiento exigentes que sí requiere en cambio el cemento almacenado a granel.
- (108) De esta forma, el cemento en sacos es transportado a estas otras instalaciones con el fin de acercar lo más posible el cemento blanco a las instalaciones del cliente en el caso de que éstas se encuentren considerablemente alejadas de la planta de producción. El cliente mediante sus propios camiones o alquilados para tal fin, se acerca al punto distribuidor y recoge el producto llevándolo hasta su propia planta, instalación u obra en la que esté empleado. Especialmente relevante es la red de almacenes y silos propiedad de CEMEX utilizados para este fin a lo largo de todo el territorio nacional, que tampoco son objeto de transmisión en la presente operación de concentración.
- (109) También se puede dar el caso de que los propios clientes de cemento blanco se conviertan en distribuidores del cemento blanco ensacado de sus proveedores, utilizando sus propias instalaciones extendidas por el territorio nacional como red de distribución de diversos fabricantes de cemento blanco.

VI.1.4. Estructura de la demanda

- (110) Desde el punto de vista de la demanda, los clientes de los diferentes tipos de cementos blancos son⁵⁶:
1. Los fabricantes de morteros y cementos cola. Estos clientes son los que mayor volumen de cemento blanco a granel demandan.
 2. Los fabricantes de prefabricados de hormigón y de terrazos.
 3. Cadenas de materiales de construcción (retail).
 4. Pequeños fabricantes de prefabricados.
- (111) En España, la presencia de una cantidad muy significativa de potentes fabricantes de morteros hace que esta industria tenga una importancia señalada en el sector de la construcción. Los morteros fabricados encuentran su utilidad en la obra civil y residencial para la elaboración tanto de elementos decorativos y ornamentales como, en menor medida, de elementos estructurales.

⁵⁶ Folio 3139, respuesta de CEMEX.

- (112) Estos morteros también son distribuidos a través de cadenas y tiendas de construcción y bricolaje para que el consumidor final pueda utilizarlos en pequeñas obras o reparaciones.
- (113) Este tipo de clientes demandantes de cemento blanco a granel otorgan una especial importancia a la distancia con los proveedores y a los costes de transporte del cemento blanco debido al flujo continuo de camiones que requieren sus instalaciones para hacer frente a su producción. Según se desprende de los requerimientos realizados a este tipo de clientes, a la hora de elegir un proveedor, la seguridad del suministro, suficiente para cubrir la demanda, la calidad del cemento, así como el coste de transporte y la distancia al proveedor juegan un papel reseñable⁵⁷.
- (114) Por su parte, los fabricantes de prefabricados de hormigón utilizan el cemento blanco para la elaboración de elementos arquitectónicos, fundamentalmente vigas, mientras que los fabricantes de terrazos centran su actividad en solados y pavimentos y utilizan el cemento blanco para dar un acabado claro con diferentes tonalidades a sus baldosas y cubrimientos en arquitectura urbana.
- (115) Las cadenas distribuidoras de materiales de construcción y bricolaje compran el cemento blanco ensacado a sus fabricantes y los ponen a disposición de profesionales y particulares para pequeñas obras, reformas y actuaciones puntuales de reparación.
- (116) También existen pequeños fabricantes locales de prefabricados que habitualmente se especializan en elementos de muy sencilla elaboración, como vasos de piscina, chimeneas y ornamentos elementales.
- (117) Según la información recabada, la negociación del precio se realiza anualmente de manera individual entre proveedor y cliente y, en general, no existen contratos de larga duración ni cláusulas de exclusividad.
- (118) Pero, por otro lado, debido a los elevados costes asociados al cambio de formulaciones de los productos (morteros, cementos cola, terrazos, etc.) para adecuarse al nuevo cemento blanco cuando se elige nuevo proveedor, las relaciones comerciales suelen ser muy duraderas.

⁵⁷ Folios 2392, 3189, 1615, 1733, 1767, 2135, 2657, 2635, 2472.

VI.2. Definición de mercados de producto

VI.2.1. Cemento blanco

VI.2.1.1. Precedentes nacionales y comunitarios

- (119) Los precedentes relevantes, nacionales y comunitarios, han concluido que el cemento blanco constituye un mercado separado del cemento gris⁵⁸. Por otra parte, la Comisión Europea ha analizado recientemente el mercado de cemento blanco como un todo, sin segmentación posterior alguna, aunque la posibilidad de su segmentación dependiendo de los tipos de cementos blancos existentes y de su presentación, sea ensacado o a granel, se ha contemplado, dejándose finalmente abierta la definición debido a que, independientemente de su definición, la operación impedía competencia efectiva en el mercado⁵⁹.

VI.2.1.2. Definición del mercado según la notificante

- (120) Según la notificante, en línea con los precedentes, el mercado del cemento blanco, diferente del mercado del cemento gris, no debe ser segmentado ni conforme a los tipos de cementos ni a su blancura ni en base a su presentación sea envasado sea a granel, debido a que todos los operadores pueden y de hecho lo hacen, producir todos los tipos de cemento y los comercializan tanto en sacos como a granel.
- (121) Desde el punto de vista de la oferta, según las respuestas de las Partes, existiría sustituibilidad⁶⁰ debido a los bajos costes y facilidad técnica a la hora de la fabricación de todos ellos. En este sentido, los cuatro fabricantes en España, LAFARGE, TUDELA, PORTLAND y CEMEX tendrían capacidad de fabricar todos los tipos de cementos blanco.
- (122) La posición de las Partes en referencia a la sustituibilidad de los diversos tipos de cemento desde el punto de vista de la demanda es que los mismos son plenamente sustituibles dado que la mayoría de los clientes emplearían las distintas tipologías de cemento blanco indistintamente⁶¹ y tendrían una amplia variedad de cementos ofrecidos en el mercado, para cualesquiera usos, lo que les permitiría sustituir el cemento consumido por otro sin otros costes que los de ensayo y formulación⁶².
- (123) Respecto al grado de blancura del cemento, la posición de las Partes es que la blancura depende del proceso de horneado y de molienda además de los aditivos utilizados, pudiendo cualquier operador configurar su proceso de producción con facilidad a fin de obtener las prestaciones físicas deseadas⁶³.

⁵⁸ M.7252 Holcim/Lafarge; M.7744 Heidelberg Cement/Italcementi; M.1874 Lafarge/Bluecircle; N-04077 CORPORACIÓN NOROESTE/MATERIALES DEL ATLÁNTICO; N-05070 CEMENTOS PORTLAND/CEMINTER MADRID; N-05101 – LAFARGE ASLAND/READYMIX ASLAND; N-05102 CEMEX/READYMIX ASLAND y N-05106 CEMENTOS PORTLAND/CEMENTOS LEMONA.

⁵⁹ M.7878 HEIDELBERGCEMENT / SCHWENK / CEMEX HUNGARY /CEMEX CROATIA.

⁶⁰ Folios 2381 y 3140.

⁶¹ Folio 2382, respuesta de ÇIMSA.

⁶² Folio 3141 respuesta de CEMEX.

⁶³ Folio 3140.

VI.2.1.3. Análisis de la Dirección de Competencia

- (124) De la información recabada en el test de mercado procedente tanto de competidores de las Partes como de clientes, esta Dirección de Competencia ha analizado la posibilidad de segmentar el mercado del cemento blanco (i) según la tipología del cemento blanco, (ii) según su blancura y (iii) según su presentación (a granel y ensacado).

VI.2.1.3.1. Tipología del cemento blanco

- (125) Los cementos blancos se diferencian esencialmente en base a su contenido y a su resistencia y existen distintos tipos regulados en el Real Decreto 256/2016, de 10 de junio, por el que se aprueba la Instrucción para la recepción de cementos (RC-16)⁶⁴.
- (126) Cada tipo de cemento blanco normalizado se designa con las siglas *BL* seguidas de *I* o *II* (dependiendo del contenido del cemento) y de las cifras que definen su resistencia. Por ejemplo, un cemento *BL I 52,5 R* corresponde a un cemento tipo blanco (*BL*) compuesto con al menos un 95% de clínker blanco (*I*) y una resistencia de 52,5 mega pascales (*52,5 R*).
- (127) Con respecto a su contenido, los cementos blancos se diferencian en los tipos *I* y *II*. El tipo *I* es más puro que el *II* puesto que el primero lleva en su composición un porcentaje mínimo de 95% de clínker blanco, mientras que en el tipo *II*, la presencia de clínker blanco es del 80%-94% como máximo. En este sentido, se puede decir que el cemento tipo *I* es más puro que el *II* ya que el primero está compuesto por menos aditivos que el segundo.
- (128) La resistencia se mide en relación a la presión que puede soportar el cemento. Para definir los cementos blancos se usan los mega pascales (MPa). Así, por ejemplo, un cemento 52,5 es aquel que puede resistir al menos una presión de 52,5 MPa.
- (129) Desde el punto de vista de la oferta, todos los productores locales tienen la capacidad suficiente para producir todos los tipos de cementos demandados y la sencillez de su producción hace que sea muy fácil pasar de producir un tipo de cemento a otro simplemente con la utilización de un tipo de clínker blanco más o menos puro y con la adición controlada de diferentes elementos.
- (130) En la siguiente tabla, se incluye un resumen de las respuestas de los productores nacionales y ÇIMSA en el test de mercado, donde se puede observar la producción dedicada por tipo de cemento de todos estos fabricantes:

⁶⁴ BOE núm 153, de 25 de junio de 2016.

Cementos blancos fabricados e importados en España actualmente						
Tipo de cemento	CEMEX	LAFARGE	PORTLAND	TUDELA	HORMICEM (solo ensacado)	ÇIMSA (importado desde Turquía)
BL I 52,5	X	X	X	X	X	X
BL II 52,5	X			X		
BL II 42,5	X	X	X	X		
BL II 22,5	X				X	

Fuente: elaboración propia

- (131) De las respuestas de los fabricantes de cemento blanco⁶⁵, se puede deducir qué tipo de cemento blanco es habitualmente demandado por los diferentes tipos clientes y se podrían agrupar de la siguiente forma:
1. Los fabricantes de morteros normalmente demandan el tipo más puro y más resistente BL I 52,5. Estos clientes son los que más cantidades de cemento blanco a granel demandan en España.
 2. Los fabricantes de prefabricados de hormigón y de terrazos demandan igualmente el más puro y resistente BL I 52,5 pero también el BL II 52,5 y el BL II 42,5.
 3. Las cadenas y tiendas de materiales de construcción (retail) y pequeños fabricantes de prefabricados, con una menor exigencia en la pureza y resistencia del cemento, los cuales demandan cementos tipo II y de resistencias 42,5, 32,5 y 22,5.
- (132) La mayoría de los clientes consultados prefieren utilizar el cemento blanco tipo I 52,5 debido a su mayor grado de pureza y menor cantidad de aditivos presentes en su formulación. Este tipo de cemento les permite añadir ellos mismos los aditivos según sus necesidades y las diferentes formulaciones de sus productos frente a un cemento blanco tipo II 52,5, que ya viene con mayor proporción de aditivos de fabricación.
- (133) Sin embargo, los costes de formulación⁶⁶ en un supuesto paso de un tipo de cemento I a un tipo de cemento II, aun siendo considerables, especialmente para aquellos clientes cuyo portfolio incluye una cantidad extensa de productos, no se pueden considerar una barrera infranqueable para el cambio del tipo de cemento utilizado en la manufactura de morteros, de solados y de prefabricados. Además, en principio, por sus características y conforme a la normativa vigente, el cemento BL I 52,5⁶⁷ sería un producto que cubriría todas las necesidades de todos los tipos de clientes.

⁶⁵ Folios 2378-2381, 3134, 3469, 9542 y 15820.

⁶⁶ Estos costes de formulación han sido calculados por CEMEX en [20.000-30.000] euros (folio 3106) para la reformulación de todo un catálogo de productos. Sin embargo, los cálculos realizados por los clientes, que son quienes de verdad conocen y sufren estas reformulaciones, elevan esta cifra hasta los [160.000-170.000] euros en el caso de uno de los clientes nacionales más importantes (folio 3289).

⁶⁷ Tipo de cemento suministrado por ÇIMSA, tanto a granel como en ensacado.

- (134) En conclusión, si bien la sustituibilidad entre los diferentes tipos de cemento blanco es limitada, especialmente en el caso de los cementos de menor pureza y resistencia, que tienen unos usos más limitados, la posible consideración de mercados diferenciados por tipología de cemento, puede dejarse abierta a los efectos de la presente operación.

VI.2.1.3.2. Índice de blancura

- (135) Además de las características de pureza y de resistencia del cemento blanco, la blancura representa una característica muy importante del cemento blanco, según han manifestado la mayoría de clientes consultados⁶⁸, siendo este factor uno de los principales, junto con la calidad, el precio, y la seguridad del suministro, a la hora de elegir proveedor.
- (136) El índice de blancura depende básicamente de la caliza utilizada en la elaboración del clínker y no tanto del propio proceso de elaboración ni de los aditivos empleados con posterioridad. Cuanto mayor sea el índice de blancura del clínker mayor será la blancura del cemento.
- (137) Tal y como se ha puesto de manifiesto en el apartado VI.1. del presente Informe, la mayor parte de operadores en España están verticalmente integrados, disponiendo cada uno de ellos de sus propias canteras de caliza para la fabricación de clínker blanco, cuyas características y blancura no son idénticas. En este sentido, según ha manifestado el fabricante de morteros más importante de España⁶⁹, las Partes tienen el cemento blanco de mayor índice de blancura del mercado en España.
- (138) Hay que tener en cuenta que el cemento blanco tiene un uso indudablemente más estético que el cemento gris y la importancia del índice de blancura final del cemento blanco puede jugar un papel especialmente relevante para ciertos clientes, como los productores de morteros⁷⁰.
- (139) Sin embargo, para otro tipo de clientes, como los fabricantes de pavimentos, losetas y vigas, este factor, si bien es importante, no resulta tan esencial para la elección de proveedor, siendo la calidad y precio del cemento factores más determinantes⁷¹.
- (140) Por tanto, desde el punto de vista de la demanda, el índice de blancura es un factor diferencial parcialmente sustituible en base a la utilización final del cemento blanco. Así, este factor es muy relativo en cementos blancos que se utilizan en estructuras o acabados que no buscan un efecto puramente estético, siendo muy importante en aquellos acabados y estructuras visibles con una finalidad estética, especialmente en la fabricación de productos coloreados, ya sean morteros ya sean solados.
- (141) La necesidad de reformulación de los productos fabricados por los clientes en base a cambios de blancura depende mucho de la vigencia del producto.

⁶⁸ Folios 2392, 3189, 3191, 1615, 1768, 2135, 2657, 2658, 2635, 2636, 2472.

⁶⁹ Folio 2392.

⁷⁰ Ver folios 3191, 2636.

⁷¹ Ver folios 2392, 2135.

En los morteros con fórmulas cerradas esta vigencia será extensa en el tiempo, pero no así en aquellos productos, como solados o prefabricados, que se utilizan para obras determinadas. El mantenimiento del índice de blancura dependerá de la duración de las obras y, por tanto, en cuanto se termine esa obra, no será necesaria reformulación alguna al no tener que mantener el suministro de los productos específicos demandados para tal fin.

- (142) A la vista de lo anterior, y a pesar de que la blancura juega un papel importante para cierto tipo de clientes, que han manifestado su preocupación por la concentración de los dos operadores de mayor índice de blancura en España, existe la posibilidad de reformulación y adaptación de las fórmulas a otro índice de blancura. Si bien, en algunos casos, según el número de referencias, este coste puede resultar elevado tal y como han manifestado muchos de los clientes requeridos⁷², lo que puede limitar el cambio frecuente de proveedor, existe cierta sustituibilidad. Además, no se observan diferencias ni en la forma de fabricación ni en los costes de producción, ni en los precios finales de los diferentes tipos de cemento blanco según su blancura. Por todo lo anterior, no se considera justificada la consideración de un mercado de producto separado según los índices de blancura del cemento blanco.

VI.2.1.3.3. Cemento ensacado - cemento a granel

- (143) El cemento blanco puede presentarse en formato ensacado o a granel. En España, actualmente un 85% del cemento blanco se vende a granel y el 15% restante en sacos de 25 kilogramos.
- (144) El transporte y almacenamiento del cemento a granel requiere, como se ha explicado anteriormente en el apartado VI.1 del presente Informe propuesta, de medios de transporte e instalaciones más específicas para evitar contaminaciones con otro tipo de cementos/cuestiones medioambientales, etc. Concretamente, tanto para los fabricantes como para los clientes de cemento blanco, es normal utilizar diferentes silos de almacenaje para cada uno de los tipos de cemento blanco fabricados o utilizados en la planta concreta, lo cual puede limitar el número de barcos, camiones, almacenes/silos disponibles para este uso específico e incrementa su coste. Por el contrario, el transporte y almacenamiento del cemento ensacado no requiere ni transporte de características especiales ni instalaciones especiales para su almacenaje. Concretamente, se utilizan diferentes fardos de sacos sobre pallets plastificados que se apilan en naves cubiertas⁷³.
- (145) Según las Partes, la segmentación del mercado entre granel y ensacado no es necesaria, ya que defienden que el producto en sí mismo es el mismo, variando únicamente la presentación. Asimismo, señalan que el cemento a granel puede envasarse fácilmente sin costes o inversiones significativas, y el cemento ensacado puede transformarse fácilmente a formato a granel.

⁷² Folios 3251, 3259, 3268, 3269,3287, 3454, 3463 y 15757.

⁷³ Ver respuestas de CEMEX y competidores en folios 3470, 3509, 9543 y 15716.

Además, el formato del cemento en “*big bags*”⁷⁴ (sacos de una tonelada) permite transportar y almacenar cemento blanco en grandes cantidades para su venta a granel en buques y contenedores estándar, sin necesidad de contar con infraestructura específica de almacenamiento o importación.

- (146) Sin embargo, según la información analizada durante la instrucción y proveniente de las respuestas de clientes y competidores, esta Dirección de Competencia considera que existen diversas razones que apuntan a la necesidad de segmentar el mercado de cemento blanco diferenciando entre el comercializado a granel del comercializado en sacos (de 25kgs).
- (147) En primer lugar, los cementos blancos tipos I y II 52,5, es decir, los cementos blancos de mayor pureza y resistencia y con diferencia los más demandados por los clientes, se sirven habitualmente a granel, mientras que los tipos de cemento blanco de menor resistencia se presentan y comercializan ensacados. En efecto, tal y como se ha analizado en el apartado VI.2.1.3.1, los fabricantes de morteros, que son con mucho los mayores demandantes de cemento blanco, se suministran de cemento blanco en formato granel pues es la única forma que asegura un **volumen suficiente y seguro** de producto. Este volumen de materia prima no podría ser alcanzado en ningún caso con cementos ensacados, debido a su mayor precio, en parte por el coste del proceso de ensacado y también debido al propio proceso de producción de los morteros. Por su parte, el cemento ensacado cubre las necesidades de pequeños clientes dedicados a pequeñas obras y trabajos muy puntuales y de bricolaje.
- (148) En segundo lugar, los costes de producción del cemento ensacado son sensiblemente superiores a los costes de producción del cemento a granel debido básicamente a los costes adicionales del ensacado⁷⁵. Esta diferencia de costes se puede ratificar en la siguiente tabla elaborada por esta Dirección de Competencia en base a los datos aportados por los productores nacionales de cemento blanco:

Costes medios de producción 2018 €/Tm	
Granel	Ensamado
[70-80]	[80-90]

Fuente: *Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por los operadores del mercado*

- (149) En tercer lugar, el **precio de transporte** por carretera del cemento a granel es sensiblemente superior al del transporte del cemento en sacos por la necesidad de utilizar camiones cisternas específicos más costosos para el primero que regresan vacíos a destino. Para el transporte del cemento blanco ensacado basta con utilizar camiones estándar que pueden utilizarse

⁷⁴ El concepto “big bag” entra dentro del mercado a granel.

⁷⁵ Folios 1733 y 1734.

- para otro servicio⁷⁶ desde el punto destino por la compañía de transportes, de manera que sólo se repercute al fabricante o cliente un viaje.
- (150) En cuarto lugar, esta particularidad del transporte del cemento a granel genera que una gran mayoría de clientes de cemento a granel dejen el **transporte del producto hasta sus instalaciones** a cargo del fabricante, con objeto de evitar tener que asumir posibles riesgos de contaminación del mismo con otro tipo de cementos durante su transporte, haciéndose cargo el primero de la contratación de las cisternas. Por su parte, el cemento ensacado es normalmente retirado por el cliente de las instalaciones de fabricación o de distribución del fabricante⁷⁷.
- (151) En quinto lugar, las **condiciones de almacenamiento** difieren según se trate de cemento en sacos que necesitan condiciones menos exigentes de conservación y aislamiento, o se trate de cemento a granel que requiere necesariamente contar por parte del cliente de almacenes o silos cerrados para su correcta conservación.
- (152) En sexto lugar, las **distancias a clientes** según sean consumidores a granel o consumidores en saco varían sustancialmente ya que la distribución del cemento ensacado permite servirlo a mayor distancia que el servido a granel, debido a la mayor presencia de puntos de distribución tanto de los propios fabricantes como de los distribuidores y a las posibilidades tan variadas de almacenaje.
- (153) Por último, el **precio del cemento** en sacos es significativamente superior al servido a granel, en torno al 15-20%. La forma de facturar el coste del transporte al cliente es normalmente diferente: en el caso del cemento blanco a granel los fabricantes lo incluyen en el precio final del cemento blanco pactado con el cliente, no desglosándolo en factura. Mientras que, en el caso del cemento blanco ensacado, se suele facturar aparte, como concepto independiente del precio final del cemento⁷⁸.
- (154) A la vista de las anteriores razones, se considera conveniente realizar la subsegmentación del **mercado del cemento blanco diferenciando dos mercados separados: (i) cemento blanco a granel y (ii) cemento blanco ensacado**.

Alegaciones de las Partes

- (155) *CEMEX y ÇİMSA consideran, en primer lugar, que la definición de mercado realizada por la Dirección de Competencia es errónea y contraria a los precedentes nacionales y comunitarios⁷⁹ que consideran un único mercado*

⁷⁶ Ver folio 1767.

⁷⁷ Tal y como se analizó en el apartado VI.1, concretamente un 76% de los pedidos de cemento blanco a granel en el último año se entregaron directamente en las instalaciones del cliente, frente a un 27% de media en el caso de cemento blanco ensacado.

⁷⁸ En este sentido, es importante recordar que, en el caso del cemento ensacado, los clientes asumen la contratación/realización del transporte, de todo o parte del tramo que dista desde sus instalaciones a la del proveedor.

⁷⁹ Las partes citan en sus alegaciones el precedente comunitario M.7744 Heidelberg/Italcementi,

de cemento blanco, sin segmentaciones adicionales, en función del tipo de presentación.

- (156) *Así, alegan que (i) el producto es el mismo independientemente del formato en el que se comercializa, (ii) desde el punto de vista de la oferta, todos los productores de cemento blanco fabrican ambos tipos de cemento blanco, (iii) la regularidad de suministro puede asegurarse respecto del cemento blanco ensacado, al igual que se garantiza con cualquier otro tipo de bienes transportados mediante camiones convencionales; (iv) las características técnicas de ambos tipos de presentación son muy similares y (v) el análisis realizado por la Dirección de Competencia demuestra que las distancias a los clientes son muy parecidas, independientemente del formato considerado.*

Respuesta de la Dirección de Competencia

- (157) A este respecto es necesario señalar, en primer lugar, que el precedente citado⁸⁰ analizaba cinco mercados relevantes, dedicando una atención residual a la definición del mercado de cemento blanco por ausencia de problemas de competencia como consecuencia de la operación en él analizada y centrándose en el análisis del mercado de otros mercados como el cemento gris, de mayor volumen y uso más generalizado, que concentraban mayores problemas de competencia. De hecho, dicho precedente se remite a la práctica decisonal anterior basada en un precedente⁸¹, que procede de forma análoga, centrando el análisis en mayor profundidad en el mercado del cemento gris y realizando un análisis de mercado del cemento blanco residual por ausencia de problemas de competencia en el mismo. Partiendo de dicha base, es importante señalar igualmente que el precedente citado por las partes afirma, literalmente, que la decisión de analizar el mercado del cemento blanco como un todo es específica para dicha transacción en concreto⁸², no cerrando la puerta a dicha posibilidad si resulta relevante para el análisis de la operación, como lo es en el presente caso.
- (158) En efecto, el mercado del cemento blanco no ha sido analizado en profundidad en precedentes anteriores, donde la atención se centraba fundamentalmente en el análisis del cemento gris, -de mayor volumen y uso más generalizado que el cemento blanco-, y otros derivados del mismo. No obstante, dichos precedentes señalan de manera clara las diferencias entre ambos cementos en cuanto a su uso y producción en cantidades más limitadas que justifican la consideración como mercados separados, pero también las importantes similitudes en el resto de aspectos⁸³ que, permiten

⁸⁰ M.7744 - HEIDELBERGCEMENT / ITALCEMENTI.

⁸¹ M.7252, HOLCIM/LAFARGE.

⁸² M.7744 HEIDELBERGCEMENT/ ITALCEMENTI párrafo 43.

⁸³ M.7252 HOLCIM LAFARGE párrafo 441: "White cement is a hydraulic binder, similar to grey cement in most respects, but for its high degree of whiteness. White cement has equivalent characteristics of strength, durability, and workability compared to grey cement. The main difference between white and grey cement lies in the particular quality of limestone used for the production of white cement after eliminating mineral materials, which causes its high degree of whiteness. White cement is used for different purposes than grey cement (in particular reflecting

plantear segmentaciones análogas a las planteadas en precedentes del mercado del cemento gris, según i) tipologías en función de la resistencia del cemento, o ii) según su presentación, entre ensacado o granel.

- (159) En este sentido, si bien la CE ha dejado abierta la posibilidad de dichas subsegmentaciones por no afectar al análisis y conclusiones de las respectivas transacciones, las conclusiones de las investigaciones de mercado realizados en dichos precedentes, llevan a considerar apropiada la citada segmentación. Concretamente el precedente M.7878 HEIDELBERGCEMENT / SCHWENK / CEMEX HUNGARY / CEMEX CROATIA⁸⁴, desgrana argumentos en base a los que la segmentación del mercado de cemento gris por tipo de presentación sería apropiada, siendo estos completamente aplicables al caso del mercado del cemento blanco como ya se puso de manifiesto en el Pliego de Concreción de Hechos (PCH) y ha corroborado la investigación de mercado realizada por la Dirección de Competencia, concretamente: (i) el precio del cemento ensacado es significativamente superior, entre otras cosas por los costes de empaquetamiento; (ii) los costes de transportar cemento a granel son mayores; (iii) las respuestas de los clientes ponen de manifiesto la incapacidad para cambiar de una tipología a otra de cemento en numerosos casos; (iv) las cuotas de mercado de los competidores son diferentes en un tipo y otro de cemento, entre otras.
- (160) Además, es necesario recalcar que las conclusiones de la Dirección de Competencia se asientan sobre la base de la investigación de mercado realizada y los datos recabados para el presente mercado en España, no pudiendo pretender las partes que la Dirección de Competencia obvie las conclusiones de la misma, para amoldarse a conclusiones de precedentes de otras jurisdicciones que no ahondaban en la definición del mercado por no detectarse problemas de competencia.
- (161) En lo que se refiere a los argumentos esgrimidos referentes a la existencia de sustituibilidad de oferta, al igual que sucede en el mercado de cemento gris⁸⁵, si bien los oferentes de cemento blanco venden tanto a granel como ensacado, es necesario incurrir en inversiones adicionales para cambiar producción de cemento a granel a cemento ensacado, para adquirir la maquinaria de ensacado y palatización necesaria para la presentación en sacos, y los costes de producción son notablemente superiores, precisamente por la actividad de ensacado, tal y como ha confirmado la investigación de mercado⁸⁶.
- (162) Por otra parte, las partes parecen obviar en sus alegaciones que, desde la perspectiva de la demanda, el análisis de mercado realizado por la Dirección de Competencia ha confirmado que hay importantes diferencias en términos

esthetical/optical aspects), is produced in limited quantities compared to grey cement and is more expensive than grey cement".

⁸⁴ Decisión de la CE de 5 de abril de 2017 en el asunto M.7878 HEIDELBERGCEMENT / SCHWENK / CEMEX HUNGARY / CEMEX CROATIA (párrafos 140 y ss).

⁸⁵ M.7744 HEIDELBERG/ITALCEMENTI (párrafo 26); M.7252 HOLCIM/LAFARGE (párrafo 54).

⁸⁶ Párrafo 94 del PCH.

de tipo de clientes⁸⁷, precios finales⁸⁸, transporte y condiciones de almacenamiento, todas ellas recogidas en el PCH⁸⁹, siendo en este sentido relevante recordar que, desde una perspectiva económica, la sustituibilidad de la demanda cobra mayor relevancia a la hora de definir el mercado relevante⁹⁰.

- (163) Por todo ello, no cabe sino rechazar las alegaciones de las partes respecto a la ausencia de fundamentos para segmentar el mercado de cemento blanco entre granel y ensacado.

VI.2.2. Clínker

VI.2.2.1. Precedentes nacionales y comunitarios

- (164) Tanto la Comisión Europea como la extinta CNC⁹¹ han definido el mercado del clínker como un mercado de producto separado ya que no se puede sustituir por ningún otro producto para la producción de cemento.
- (165) Los precedentes existentes no han distinguido de forma clara mercados separados de clínker en función de si se trata de clínker gris o blanco utilizados en la producción de cemento gris y blanco, respectivamente. Sin embargo, distintos precedentes nacionales y europeos⁹² han considerado la posibilidad de que el mercado de clínker blanco sea diferente del mercado del clínker gris.

VI.2.2.2. Posición de las Partes

- (166) Según la notificante, el clínker no debería ser tratado como un mercado de producto separado del cemento dado que la mayoría de las plantas de cemento están integradas y el clínker únicamente se vende a terceros de forma residual. En todo caso, el clínker gris y el clínker blanco deberían ser considerados como productos separados.
- (167) Por otra parte, a los efectos de la presente operación, no se consideraría el mercado de clínker como un mercado relevante, pues, según los datos aportados por la notificante, la presencia de las Partes de la operación en

⁸⁷ De hecho, la propia ÇIMSA ha reconocido que *“hay distintos tipos de clientes de cemento blanco: distribuidores y clientes finales, pudiendo distinguirse, dentro de estos últimos entre (i) fabricantes de mortero; (ii) fabricantes de prefabricados; y (iii) minoristas. La demanda de cemento en sacos, en big bags o a granel dependerá del modelo de negocio del cliente final.”*

⁸⁸ Según la información de precios recabada de los operadores del mercado, incluidas las partes, el cemento blanco ensacado tiene precios del orden del 15 o 20% superiores a los de cemento blanco a granel.

⁸⁹ Véanse los párrafos 93 a 99 del PCH.

⁹⁰ De acuerdo con la Comunicación de la Comisión relativa a la definición de mercado de referencia a efectos de la normativa comunitaria en materia de competencia *“(…) la sustituibilidad de la demanda es el medio más inmediato y eficaz de restringir el comportamiento de los suministradores de un determinado producto, especialmente por lo que se refiere a sus decisiones en materia de fijación de precios. Una empresa o un grupo de empresas no puede influir de manera significativa en las condiciones de venta reinantes, especialmente en el nivel de precios, si sus clientes pueden adquirir fácilmente productos sustitutivos o recurrir a suministradores situados en otro lugar. Básicamente, para definir un mercado se han de identificar las fuentes alternativas reales de suministro a las que pueden recurrir los clientes de las empresas de que se trate, tanto por lo que se refiere a productos o servicios como a la situación geográfica de los suministradores.”* (Folios 2372 y 2373).

⁹¹ [M.7744 Heidelberg/Italcementi](#), [M.7054 Cemex/Holcim assets](#), [M.7252 Holcim/Lafarge](#) y la CNC [C-0054/08, CEMENTIA-BMM](#).

⁹² [N-296 NOROESTE/LAFARGE-ASLAND \(Activos\)](#); [N-04077 CORPORACIÓN NOROESTE/MATERIALES DEL ATLÁNTICO](#); [N-03013 HOLDERFIN/CEMENTOS HISPANIA](#) y [M.7744 Heidelberg Cement/ Italcementi](#).

este mercado es residual ya que la mayor parte del clínker blanco que producen se consume internamente, destinando los **ACTIVOS CEMEX** únicamente a ventas a terceros menos de un [0-10]% de su producción anual de clínker blanco en España y menos del [0-10]% tanto en el Espacio Económico Europeo como a nivel mundial.

- (168) Por último, ÇİMSA no vende clínker blanco a terceros en España, y en EEE y a nivel mundial dichos porcentajes son inferiores al [0-10]% y [0-10]%, respectivamente.

VI.2.2.3. Análisis de la Dirección de Competencia

- (169) De las respuestas obtenidas en el test de mercado, se puede concluir que clínker gris y clínker blanco se obtienen de diferentes formas y se utilizan para la obtención de diferentes productos.
- (170) Desde el punto de vista de la oferta no es viable la sustitución del clínker blanco por clínker gris por su propio origen y naturaleza. Como ya se ha explicado, el clínker blanco se obtiene calcinando, en hornos de gran potencia, los minerales básicos. El mineral que confiere al clínker su blancura es la caliza de color blanco que se extrae de una cantera o secciones dentro de la cantera distinta de las calizas utilizadas para la producción del clínker gris. De hecho, el aspecto final en cuanto a blancura del cemento blanco depende esencialmente del tipo de caliza utilizada en la obtención del clínker blanco. Por tanto, si el productor no posee una cantera dónde sea factible extraer caliza blanca, no podrá sustituir la producción de clínker gris por la de clínker blanco.
- (171) Varios de los competidores consultados dan por hecho en sus respuestas que existe un mercado separado de clínker blanco diferente del clínker gris⁹³. TUDELA y CEMEX comercializan clínker blanco como producto diferenciado del clínker gris en España y fuera de España.
- (172) Desde el punto de vista de la demanda, no es posible sustituir un tipo de clínker por otro si se desea fabricar un cemento blanco o gris, aunque subiese el precio de uno de ellos. En este sentido, una de las molineras consultadas asegura ser imposible fabricar cemento blanco a partir de clínker gris⁹⁴.
- (173) A la vista de las anteriores razones, se considera que el mercado de clínker blanco constituye un mercado de producto separado del mercado de clínker gris.

VI.3. Definición de mercados geográficos

VI.3.1. Cemento blanco

VI.3.1.1. Precedentes nacionales y comunitarios

- (174) La Comisión Europea ha considerado que la definición del mercado geográfico del cemento blanco sería, como mínimo, el Espacio Económico

⁹³ Folios 2116 y 2117; 2123; 2106; 2096; 1107.

⁹⁴ Folio 1855.

Europeo (EEE), dado que el cemento blanco se produce en un número limitado de Estados del EEE, desde los que se exporta al resto del EEE y a terceros países, aunque últimamente ha dejado la posibilidad de considerar mercados más estrechos incluso nacionales⁹⁵.

- (175) Concretamente, en el precedente M.7744 Heidelberg/Italcementi, se realizó un test de mercado en el que se indicaba que, si bien, a diferencia del cemento gris, el mayor coste de fabricación por tonelada del cemento blanco hacía que los clientes estuviesen dispuestos a suministrarse de proveedores dentro del EEE e incluso de fuera, muchas contestaciones indicaron que el suministro de cemento blanco debía provenir de plantas localizadas a un máximo de 600 km de sus propias instalaciones productivas.

VI.3.1.2. Posición de las Partes

- (176) Según la notificante, las actividades mismas de ÇİMSA y de ACTIVOS CEMEX confirmarían que el mercado geográfico de cemento blanco, sin distinguir entre granel o ensacado, es de dimensión mundial o subsidiariamente, que abarca al menos todo el Espacio Económico Europeo (EEE) basándose en:
- a) El cemento blanco es un producto homogéneo con unas mismas características físicas y técnicas y sujeto a estándares técnicos internacionales (fundamentalmente europeos y de EEUU) esencialmente equivalentes, que se fabrica en plantas repartidas por el mundo y se transporta y consume a escala global⁹⁶.
 - b) Los costes de transporte parecen menos críticos que en el mercado del cemento gris, al ser los precios finales más elevados⁹⁷.
 - c) Un elevado porcentaje de la producción de las Partes se destina a la exportación. Concretamente, el [80%-90%] de la producción de ÇİMSA en Turquía se destinaría a la exportación y ACTIVOS CEMEX destinaría un [50-60%] de su producción a la exportación⁹⁸.
 - d) Los flujos comerciales son significativos⁹⁹, siendo las importaciones de cemento blanco tanto a España como a otros países del EEE significativas, tal y como se recogía en el apartado VI.1 del presente Informe Propuesta.
- (177) Las Partes han señalado que, en caso de que no se tomara en consideración el área de las ventas efectivas de cemento blanco de las plantas de las Partes, podría acudirse alternativamente a la metodología empleada por la Comisión Europea, mencionada anteriormente, considerando radios no inferiores a 600km desde cada planta o punto de suministro, lo que, en términos prácticos, comprendería la totalidad de la península ibérica.

⁹⁵ M.7252 Holcim/Lafarge y M.7744 Heidelberg Cement / Italcementi.

⁹⁶ Folio 3098.

⁹⁷ Folio 2582.

⁹⁸ Folio 2053.

⁹⁹ Notificación y Folio 2053.

VI.3.1.3. Análisis de la Dirección de Competencia

- (178) Tal y como se procederá a explicar a continuación, esta Dirección de Competencia considera que en el caso del cemento blanco a granel el mercado geográfico relevante se define por radios de 400 km alrededor de las plantas de fabricación o, en su caso, terminales de importación.
- (179) En el caso del mercado del cemento blanco ensacado, sin embargo, dado las menores restricciones en cuanto a los requisitos de transporte y almacenamiento y el menor coste, puede viajar mayores distancias que el cemento a granel, pudiéndose considerar radios más amplios o en su caso, un mercado de ámbito nacional. No obstante, a los efectos de la presente operación, la definición exacta del mercado de cemento blanco ensacado puede dejarse abierta, por cuanto los efectos sobre la competencia de la operación se ven inalterados, independientemente de la definición de mercado geográfica escogida.

VI.3.1.3.1. *El mercado del cemento blanco no es de dimensión superior a nacional.*

- (180) En contra de lo que afirman las Partes, el mercado del cemento blanco, al menos en España, no es de dimensión supranacional ni siquiera de dimensión ibérica (incluyendo a Portugal) por las siguientes razones:
1. España destaca, frente a otros países europeos, por la presencia más numerosa de fabricantes locales de cemento blanco. Tal y como se señalaba en el apartado VI.1 del presente Informe, España cuenta con la presencia de 5 operadores locales, 4 de ellos, fabricantes verticalmente integrados¹⁰⁰ y 2 de éstos pertenecientes a grupos cementeros importantes con fuerte presencia internacional¹⁰¹. En el resto del territorio europeo, la presencia de operadores locales que se dedican a la fabricación de cemento blanco es sensiblemente inferior, siendo Italia y Francia los países que siguen a España en número de productores, con un total de dos en cada uno de ellos, presentando el resto de países 1 único productor local¹⁰² o ninguno¹⁰³.
 2. Por otra parte, todos los fabricantes locales en España cuentan con exceso de capacidad instalada, situándose el exceso de capacidad medio en el mercado de cemento blanco en España en torno al [40-50]%, a lo que se une que los precios finales medios en España son los más bajos de toda Europa y países mediterráneos vecinos, como Marruecos¹⁰⁴. Todo ello da lugar a que los flujos comerciales de importación en España cobren menos importancia que en otros países europeos. La presencia de un importador como ÇIMSA en España es un hecho muy puntual y extraordinario derivado en buena medida de la

¹⁰⁰ CEMEX, LAFARGE, PORTLAND, y TUDELA.

¹⁰¹ CEMEX y LAFARGE.

¹⁰² Portugal, Dinamarca, Alemania.

¹⁰³ Holanda, Bélgica, Austria, Polonia, Noruega.

¹⁰⁴ Marruecos tampoco tiene fabricante local.

fortaleza y dimensiones de ÇİMSA y sus bajos costes de producción que le permitieron establecerse como un “maverick”¹⁰⁵ en el mercado español. En este sentido uno de los clientes requeridos ha señalado al respecto¹⁰⁶:

“ÇİMSA llegó a España en los primeros años 2000 y entró en competencia directa con Portland Valderrivas, Valenciana de Cementos (actual CEMEX) y Lafarge (actual Lafarge Holcim) ya que su mercado prioritario siempre fue el sur y el Levante desde sus silos en Sevilla y Alicante. Su irrupción en el mercado hizo pasar el precio de la tn de 150 a 110 euros. En los últimos años su política comercial ya no era tan agresiva estabilizándose los precios de 120 a 130 €/ tn.”

Este hito sin embargo sería difícilmente replicable por operadores de la UE, sujetos a mayores costes de producción¹⁰⁷, y en un contexto de precios finales medios en España inferiores a los del resto de países del entorno europeo y mediterráneo, como se ha visto anteriormente, que reducen el atractivo del mercado español como destino importador.

3. En el resto de países de Europa, sin embargo, la mayor importancia relativa de las importaciones se justifica ante la escasez de presencia de productores locales.
4. De los requerimientos realizados a potenciales competidores que, según las Partes, podrían fácilmente entrar como importadores en el mercado español de cemento blanco, la totalidad de los requeridos ha manifestado no estar interesados en entrar en el mercado español, confirmándose las razones anteriormente esgrimidas (presencia de gran número de operadores¹⁰⁸ con exceso de capacidad instalada, dificultades de carácter logístico y costes de producción¹⁰⁹ y precios finales inferiores a los del entorno) como razones de falta de interés.
5. Análogamente, la posible consideración de mercado geográfico como mercado de dimensión ibérica, queda descartada, dada la práctica inexistencia de flujos comerciales entre España y Portugal. De hecho, el único productor de cemento blanco portugués y que se ha incluido en el test de mercado, ha confirmado que sólo tiene un cliente de cemento blanco en España desde el año 2017¹¹⁰.

¹⁰⁵ Competidor agresivo e independiente que ejerce una fuerte presión a la baja en precios.

¹⁰⁶ Folio 2659.

¹⁰⁷ Varios competidores en el test de mercado han apuntado a los productores de Turquía, Egipto o Túnez no están sujetos al régimen de comercio de derechos de emisión de la UE, en el marco del protocolo de Kioto, lo que les otorga una ventaja competitiva significativa al abaratar de modo sensible sus costes de producción. Estos menores costes de producción habrían permitido a ÇİMSA más que compensar los costes de transporte marítimo derivados de la importación y de tenencia de dos terminales portuarias en España (Folios 2094 y 2105).

¹⁰⁸ Folio 1813.

¹⁰⁹ Folio 1938.

¹¹⁰ Folio 1106.

VI.3.1.3.2. Principios generales del análisis geográfico

- (181) El cemento blanco es un producto de mayor valor y precio que el cemento gris y, por tanto, los costes de transporte en este tipo de cemento son menos determinantes y los incrementos de distancias de entrega afectan menos a su precio que en el caso del cemento gris. Por tanto, las distancias de entrega del cemento blanco tienden a ser superiores a igualdad de condiciones comerciales. Sin embargo, estos factores también marcan una distancia límite por encima de la cual el cemento blanco deja de ser económicamente rentable.
- (182) En efecto, tal y como se señaló en el apartado VI.1 del presente Informe de Concreción de Hechos, el coste de transporte por carretera desde las fábricas a clientes del cemento blanco puede ser un factor importante para delimitar la distancia máxima a la que un cliente está dispuesto a proveerse de cemento blanco, siendo este factor especialmente determinante en el caso del cemento a granel, cuyo transporte resulta más costoso que el ensacado y en el que la seguridad de suministro cobra especial relevancia, debido a la elevada cadencia de camiones cisternas necesaria para satisfacer el volumen de cemento blanco a granel demandado por cada cliente.
- (183) Cuatro de los clientes requeridos han manifestado que la distancia máxima de todas sus plantas a sus actuales proveedores es inferior a 400 km¹¹¹. Seis clientes han puntualizado que, para algunas de sus plantas, aun estando la mayoría por debajo de 400 km, la distancia es superior¹¹² y solo uno de todos ellos ha manifestado que la distancia máxima no es una condición limitante¹¹³.
- (184) El test de mercado ha corroborado la importancia de la distancia y de los costes de transporte. En este sentido, varios clientes requeridos han manifestado al respecto que: *“el transporte incide de una manera brutal sobre el precio final”*¹¹⁴, *“La cercanía determina el precio final del producto en nuestras instalaciones”*¹¹⁵ y *“El transporte podría ser un factor determinante en función de dónde se ubique cada una de las fábricas, sobre todo si ese hecho supusiera un aumento importante del precio”*¹¹⁶.
- (185) Uno de los clientes consultados ha descartado la posibilidad de suministrarse con productores alejados de sus fábricas al considerarlos no rentables¹¹⁷ por la pérdida de competitividad que sufrirían sus productos: *“En el caso de [PROVEEDOR 5] los precios DAP¹¹⁸ serán elevadísimos debido a la distancia [...] por tanto esta fuente de suministro no es viable. (...). [...]*

¹¹¹ Folios, 3187, 1767, 2633 y 2471.

¹¹² Folios 2656, 2134, 1932, 1732, 1613, 2392.

¹¹³ Folio 1932.

¹¹⁴ Folio 3189.

¹¹⁵ Folio 1615.

¹¹⁶ Folio 2658.

¹¹⁷ Folios 3188 y 3190.

¹¹⁸ Delivery at Point.

por tanto solo nos queda la alternativa de [PROVEEDOR 4] que se encuentra a [350-450] km. Para que esta nueva fuente de suministro fuera viable el precio ex Works¹¹⁹ debería ser muy inferior a los precios de compra actuales [...] para [...] paliar el diferencial [...] en el transporte, [...]”

- (186) Varios clientes de cemento blanco a granel de grandes volúmenes han manifestado en el test de mercado que pueden necesitar un suministro continuo del orden de 20-30 camiones semanales de media, según el volumen demandado por cada cliente¹²⁰, poniendo de manifiesto la importancia de la distancia desde sus instalaciones a las diferentes fábricas, y la limitación que ésta y por ende los costes de transporte a ella asociada, pueden establecer en cuanto a las alternativas de suministro consideradas rentables/viables para cada cliente.
- (187) En concreto, uno de los clientes requeridos, cuya distancia a su actual proveedor no supera los 300 km, ha señalado a este respecto: *“cualquier cambio de proveedor [...] conllevará un incremento en el coste de transporte estimado por tonelada de cemento blanco en comparación con el actual de entre un [80-90]% como mínimo y un [380-390]% como máximo.”*¹²¹
- (188) Asimismo, uno de los principales competidores de las Partes también ha manifestado que¹²²: *“Hasta donde alcanza nuestro conocimiento, fruto de la experiencia adquirida en nuestras operaciones, en los casos de ventas en condiciones Exworks, es decir, aquellas en las que el transporte corre por cuenta del cliente, la distancia máxima a la que los clientes finales suelen estar dispuestos a transportar el cemento blanco a sus instalaciones se sitúa en torno a [100-200] km.”*
- (189) Por tanto, a la vista de todo lo anterior, parece lógico asumir que las condiciones comerciales no son uniformes a lo largo de todo el territorio nacional, sino que las mismas cambian gradualmente para los clientes localizados en diferentes puntos, en función de la distancia de cada cliente a los diferentes puntos de suministro.
- (190) Así, con cualquier movimiento en el mapa, las restricciones competitivas impuestas por los proveedores de cemento circundantes cambiarán, al cambiar la distancia (y, por lo tanto, también, los costes de transporte y seguridad de suministro) desde cada proveedor hasta el cliente. Por otra parte, es necesario tomar en consideración que los precios del cemento blanco, tal y como se desprende de las respuestas de todos los clientes¹²³, se negocian de manera individual, lo que permite a los fabricantes una segmentación de precios por clientes según diferentes consideraciones¹²⁴.

¹¹⁹ Por cuenta y riesgo del comprador.

¹²⁰ Folios 3266 y 3267; 3284 y 3285 y 3248.

¹²¹ Folio 2634.

¹²² Folio 2093.

¹²³ Folios 904,810,2471, 2656, 2134,1767,1732,1613,3187, 2391.

¹²⁴ Según se puede observar de los datos recabados, más allá del efecto de los costes de transporte repercutidos al cliente sobre el precio final, los descuentos aplicados a cada cliente y por tanto el precio finalmente cargado, difieren de un cliente a otro según múltiples factores tales como volumen del pedido, relación histórica entre las

- (191) Esto implica que, dado en una determinada zona de influencia, las condiciones comerciales serán suficientemente homogéneas y diferentes de las de otras zonas de influencia vecinas, las condiciones competitivas serán normalmente más homogéneas entre clientes cercanos que entre clientes más alejados geográficamente.
- (192) Con el fin de reflejar estas diferencias, y siguiendo el esquema metodológico de diversos expedientes¹²⁵ en los que la Comisión Europea ha analizado la dimensión geográfica de los mercados del cemento gris y del cemento blanco con anterioridad, se ha considerado apropiada la delimitación de las áreas de influencia o isócronas alrededor de las plantas de producción o terminales de importación de las Partes e identificación del área de solapamiento entre las mismas.

VI.3.1.3.3. *Determinación del radio apropiado de las isócronas.*

VI.3.1.3.3.1 Cemento blanco a granel.

- (193) Tal y como se argumenta a continuación, esta Dirección de Competencia concluye que el radio apropiado para las isócronas desde la planta y terminales de las Partes en el caso de cemento blanco a granel debe ser de 400km.
- (194) En primer lugar, esta Dirección de Competencia se ha basado en los datos de las Partes y el resto de operadores competidores, en relación a las distancias por carretera desde sus plantas a sus clientes.
- (195) En segundo lugar, tal y como se recoge en la tabla a continuación, se ha estudiado la distancia geodésica media desde las plantas de fabricación o terminales de importación de las Partes y competidores en las que venden el 70%, el 80% y el 90% de sus ventas totales de cemento blanco a granel, obteniéndose los siguientes resultados:

Rango, mediana y media de las distancias de suministro de cemento blanco a granel en España			
	Distancia 70% de las ventas	Distancia 80% de las ventas	Distancia 90% de las ventas
Rango	121,6 - 364,1 km	136,4 – 399,6 km	225,4 – 485 km
Mediana	290,3	327,1	360,5
Media	265,9	289	378,9

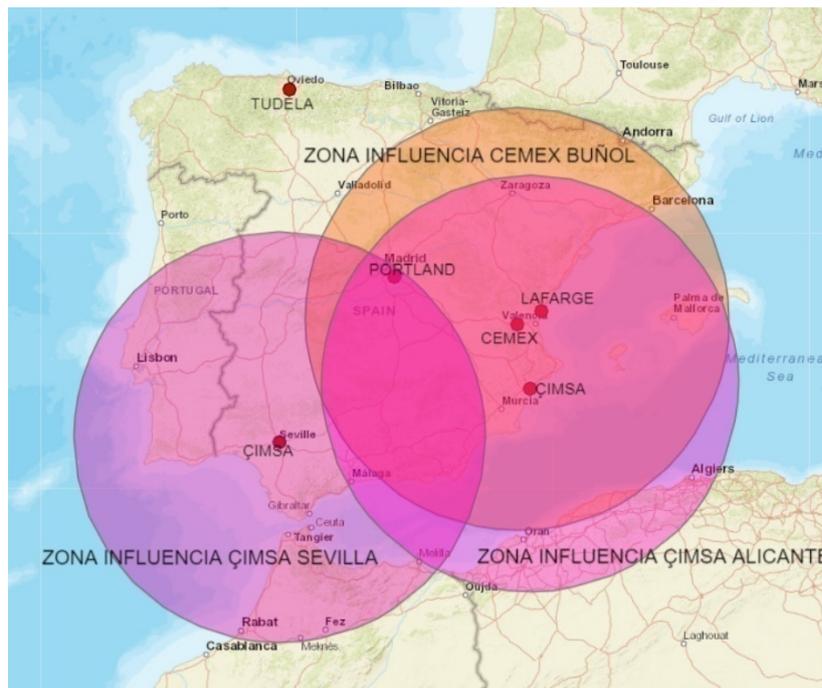
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de clientes de los operadores¹²⁶.

Partes, peso o importancia del cliente a nivel nacional como demandante de cemento blanco o de otros productos relacionados como el cemento gris.

¹²⁵ M.7009 Holcim/Cemex; M.7054 Cemex/Holcim Assets; M.7252 Holcim/Lafarge y M.7744 Heidelberg Cement / Italcementi.

¹²⁶ Se excluye a HORMICEM, por cuanto que no fabrica cemento blanco a granel, sino que revende el adquirido a otro operador. Se incluye a SECIL.

- (196) Finalmente, se ha considerado más adecuado tomar de referencia las áreas de influencia más conservadoras, en las que se realizan de media el 90% de las ventas de cada una de las plantas.
- (197) Según recoge la citada tabla, se observa cómo la media y la mediana del radio de distancia geodésica desde las plantas o terminales de importación de los diferentes operadores en España, confirma que el 90% de las ventas de cemento blanco a granel se realizan dentro de una isócrona de radio de 400 km desde las plantas o terminales¹²⁷.



Alegaciones de las partes

Sobre el ámbito geográfico del mercado y precedentes

- (198) *En primer lugar en cuanto a las conclusiones del PCH en relación al mercado geográfico, ÇİMSA insiste en que el ámbito geográfico de los mercados de cemento blanco es más amplio que el nacional, siendo realmente mundial o subsidiariamente abarca al menos el EEE reiterando los argumentos expuestos tanto en la notificación como en las alegaciones preliminares sobre homogeneidad del producto, importancia de flujos comerciales internacionales, la ausencia de barreras de entrada a la importación y que, en el caso de las partes, la planta de Buñol vende más de la mitad de su producción fuera de España y en el caso de ÇİMSA el 80-90% de las ventas son exportaciones. Además, señala la notificante que los precedentes*

¹²⁷ De los datos recabados, se observa que la distancia máxima a la que ÇİMSA realiza el 90% de sus ventas de cemento blanco a granel desde sus silos, es inferior a esa misma distancia para fabricantes locales. Excluyendo de los cálculos a las terminales de ÇİMSA, y considerando al resto de operadores, que transportan el cemento directamente desde sus fábricas, la media y la mediana de la distancia a la que realizan el 90% de sus ventas salen 400 y 394km respectivamente. Por su parte la media y mediana de la distancia a la que ÇİMSA realiza el 90% de ventas de cemento blanco a granel desde sus silos de 283 km.

européos han considerado que el mercado de cemento blanco es de dimensión mundial o, al menos, de dimensión del EEE.

- (199) *Asimismo, tanto ÇİMSA como CEMEX alegan que la definición geográfica del PCH se aleja de los precedentes europeos. En Heidelbergcement//Italcementi la CE consideró que la dimensión geográfica correcta era un área de 600km alrededor de las plantas de producción, lo que en este caso equivaldría a efectos prácticos al mercado peninsular.*

Respuesta de la Dirección de Competencia

- (200) En primer lugar, el supuesto carácter mundial del mercado ya fue rebatido y descartado en el PCH. Así, frente a lo argumentado por ÇİMSA, los precedentes comunitarios son claros y descartan la dimensión mundial del mercado¹²⁸. En este sentido, la Dirección de Competencia no niega que el cemento blanco viaje mayores distancias que el cemento gris. De hecho, tal y como muestran múltiples fuentes¹²⁹ y como se ha verificado en el PCH, la producción a nivel global está mucho más concentrada que en el caso del cemento gris, siendo el número de fabricantes de cemento blanco extremadamente reducido e incluso inexistente en algunos países¹³⁰, lo que consecuentemente da lugar a una mayor importancia de flujos comerciales entre países que en el caso del cemento gris. Concretamente en el EEE, la producción está concentrada en la Región del Mediterráneo y especialmente en España, que aglutina el mayor número de fabricantes locales de cemento blanco, con fuerte capacidad y excedente de producción¹³¹, a la vez que es el país europeo que concentra mayor demanda de dicho producto¹³².
- (201) Esta singularidad, reconocida por ÇİMSA y CEMEX en sus alegaciones¹³³ es compatible con los fuertes flujos comerciales a nivel internacional y alto nivel de exportaciones desde España, pero a la vez hace que el mercado español, sea poco propicio a flujos importadores, tal y como ha demostrado la historia reciente, donde solo ÇİMSA, mediante una estrategia comercial de precios bajos ha sido capaz de introducirse en el mercado de manera estable¹³⁴.

¹²⁸ Véase M.7744 Heidelberg/Italcementi entre otros.

¹²⁹ Entre otras, <https://www.globalcement.com/magazine/articles/890-white-cement-review>; <https://www.cemnet.com/global-cement-report>. Véase también el acta de la videollamada realizada con MOLINS (folio 17666).

¹³⁰ Concretamente la producción en el EEE está concentrada en la zona del Mediterráneo. Véase el párrafo 29 del PCH.

¹³¹ Véase el párrafo 29 del PCH.

¹³² Según el Global white cement report) los países que demandan más cemento blanco del mundo son China, Estados Unidos, India y particularmente, dentro de Europa España.

¹³³ CEMEX titula el apartado 3.2.1 de las alegaciones “España es el país con el mercado de cemento blanco más competitivo de Europa y los países de la cuenca Mediterránea” (folio 16647 y siguientes) y reconoce que “España es el país más competitivo de nuestro entorno, al tener los precios más bajos y el mayor número de competidores.” (folio 16626). ÇİMSA, por su parte, señala exactamente lo mismo en sus alegaciones, reproduciendo en varias ocasiones lo expuesto en el PCH (folio 16501).

¹³⁴ En este sentido, tal y como han manifestado operadores y clientes (véase párrafo 44 del PCH), y corroborado posteriormente MOLINS (folio 17663), para la entrada en este mercado en España, contar con estructura en un puerto, es fundamental para que el transporte sea relativamente barato. De lo contrario, es muy complicado operar en otros mercados de manera directa, siendo necesario recurrir a intermediarios que dispongan de tales instalaciones en país destino, perdiendo en tal caso el fabricante control sobre las condiciones comerciales de

- (202) Por otra parte, resulta confuso que ÇIMSA defienda en la misma alegación, que el mercado es de dimensión mundial, afirmación contraria a los precedentes existentes, y que, paralelamente, señale que la Dirección de Competencia se aleja de lo establecido en precedentes, citando el asunto M.7744 Heidelberg/Italcementi en el que se consideró como apropiadas áreas de influencia de 600km, lo que, según ÇIMSA, supondría la consideración del mercado nacional. Aparte de la clara contradicción en la que incurren las partes en su alegación, resulta importante recalcar que tal referencia de las partes al citado precedente resulta parcial y sesgada puesto que omiten señalar que, si bien no se cerró la definición exacta de mercado geográfico, la mayoría de los clientes requeridos en la investigación de mercado realizada en dicho precedente, contestaron que se proveían de cemento blanco situado a menos de 600km, procediendo a analizar la CE áreas de influencia no solo de 600km sino también de 300km.
- (203) En este sentido, la Dirección de Competencia ha seguido la metodología seguida por la CE en precedentes tanto de cemento blanco y gris, y ha basado sus conclusiones de mercado geográfico en los resultados del análisis de datos de ventas de los operadores presentes en el mercado español, corroborando los datos que más del 90% de las ventas de cemento blanco a granel de los operadores activos en España se sitúan por debajo del radio de los 400km de media¹³⁵.

Sobre inconsistencias del análisis para la determinación del mercado geográfico

- (204) *En segundo lugar, las partes alegan ciertas inconsistencias en el análisis realizado en el PCH para la determinación del mercado geográfico del cemento blanco a granel. En este sentido alegan:*
- (205) *Primero, que el análisis de rango, mediana y media no tiene en cuenta las particularidades de cada productor y señalan:*
- a. *que ÇIMSA tenga dos terminales en Alicante y Sevilla, hace que su radio de acción sea limitado al solaparse ambas áreas que se sitúan a una distancia inferior a 40 km;*
 - b. *el Análisis Económico (AE) reconoce que el 20% de las ventas en España se producen más allá del radio de 400 km. Concretamente, señalan que según los datos el 90% de las ventas de CEMEX llegaría a 428 km y el 80% de las ventas de LAFARGE llegaría a 460,4 km. Asimismo, señalan que CEMEX, LAFARGE y PORTLAND tendrían ventas en todas las áreas geográficas de España y TUDELA las tiene o las habría tenido también.*
 - c. *Por último, alegan que el análisis de isócronas para TUDELA no es objetivo al no contar con todos sus datos.*

venta del producto en destino, o bien a clientes específicos que cuenten con sus propias instalaciones de descarga y logística en país destino, opciones, ambas, inexistentes en España.

¹³⁵ Véase la página 7 del Análisis Económico elaborado por la Asesoría Económica de la CNMC (folio 15947)

- (206) *Segundo, según las partes, las respuestas del test de mercado de fabricantes y clientes apoyarían la existencia de un mercado geográfico superior a 400 km, pues todos los fabricantes del test corroboran que venden el cemento blanco más allá de los 400 km¹³⁶, indicando además que LAFARGE señala que la distancia es irrelevante para el cliente para ventas DDP¹³⁷ y pronunciándose en la misma línea SECIL¹³⁸ y HORMICEM, que señala que el 50% de sus ventas está situado entre 500 y 600km¹³⁹. Respecto a los clientes, la mayoría apoya la existencia de un mercado geográfico superior a 400 km. Según ÇIMSA, la Dirección de Competencia estaría recogiendo citas de clientes de modo sesgado, pues el propio PCH reconoce que sólo 4 de 11 clientes señalan que la distancia máxima de las plantas de los clientes a los proveedores es de 400 km o menos (párrafo 120)¹⁴⁰. Asimismo, las citas de los párrafos 122, 124 y 125 del PCH relativas a afirmaciones de clientes deben ser descartadas por ser imprecisas, inexactas o inverosímiles.*
- (207) *Tercero, que el análisis competitivo del PCH es inconsistente con su definición del mercado relevante. Según ÇIMSA, la Dirección de Competencia analiza diferentes parámetros de competencia a nivel nacional, a nivel autonómico, a nivel de áreas geográficas alternativas y a nivel provincial, confirmando este hecho que carece de evidencias sólidas para defender su definición del mercado geográfico relevante.*

Respuesta de la Dirección de Competencia

- (208) La Dirección de Competencia no puede sino rechazar la alegación sobre la supuesta inconsistencia del análisis realizado en el PCH para determinar el mercado geográfico del cemento blanco a granel, insistiendo en que el mismo se ha realizado a partir de los datos reales de los clientes de todos los operadores que venden cemento blanco en España, incluido TUDELA¹⁴¹, en contra de lo que erróneamente afirman las partes. Las conclusiones sobre el mercado geográfico relevante del cemento blanco, están, por tanto, basadas en datos objetivos del 100% del mercado y no en meras suposiciones o interpretaciones de las contestaciones al test de mercado de algunos clientes o fabricantes.
- (209) Partiendo de esta base de datos, se ha determinado el mercado geográfico del cemento blanco a granel, siguiendo la metodología empleada por la CE en múltiples precedentes¹⁴², mediante el análisis del rango, mediana y media

¹³⁶ (TUDELA (folios 2114 y 2115 y folio 9543); PORTLAND (folios 2122 y 3470); HORMICEM (folio 15719); SECIL (folio 1105) y LAFARGE (folio 1434).

¹³⁷ Folio 1434.

¹³⁸ Folio 1105.

¹³⁹ Folio 15719.

¹⁴⁰ ÇIMSA cita los siguientes folios referidos a las respuestas de los clientes para apoyar esta alegación: Weber (folio 1932); DANOSA (folio 2656); MAPEI (folio 2134); PROPAMSA (folio 1613); PUMA (folio 2392); KERAKOLL (folio 811); SERRA (folio 1767); PAREX (folios 1732 y 1734).

¹⁴¹ La totalidad de la información sobre el 100% de su base de clientes se aportó en la contestación del 17 de diciembre de 2019 (folios), habiendo estado accesibles en todo momento en el *data room*.

¹⁴² Véase M.7744 Heildelberg/Italcementi (párrafo 59 y siguientes); M.7878 HEIDELBERGCEMENT / SCHWENK / CEMEX HUNGARY / CEMEX CROATIA, entre otros.

a las que los operadores realizan el 70%, 80% y 90% de sus ventas. En efecto, y dado que es imposible suponer que todos los operadores realizarán el mismo volumen de ventas a las mismas distancias, la utilización del rango, mediana y media, permiten representar de manera objetiva el funcionamiento general del mercado.

- (210) A partir de dichos cálculos, la distancia media de distancia a la que los operadores realizan el 90% de sus ventas resulta en 378 km tal y como se recoge en el PCH y análisis económico adjunto al mismo¹⁴³, si bien finalmente la Dirección de Competencia adopta una postura conservadora tomando 400km para el cálculo de la isócrona, distancia ésta que recoge exactamente la distancia media del 90% de las ventas de los operadores verticalmente integrados¹⁴⁴, que como señalan las partes, muestran un mayor radio de acción o ventas que la notificante desde cada uno de sus silos, si bien en términos conjuntos, el hecho de que ÇIMSA tenga dos terminales situadas en diferentes puntos geográficos, permite a ÇIMSA alcanzar un área geográfica mayor que el resto de operadores, como se refleja en los mapas de isócronas recogidos en el PCH¹⁴⁵.
- (211) La Dirección de Competencia no niega, por obvio, que haya operadores que realicen el 90% de su volumen de ventas a una distancia superior a los 400km. El rango superior recogido en la tabla 4 del Análisis Económico de la Asesoría Económica de la CNMC y del PCH¹⁴⁶ ya refleja este hecho. Sin embargo, el rango superior lejos de reflejar la generalidad del mercado como pretenden las partes en su alegación, solo recoge el hecho de que algunos operadores, completan el 90% de su volumen de ventas a una distancia ligeramente superior a los 400km, de la misma forma que el rango inferior indica que algunos operadores lo completan a una distancia inferior. Concretamente, en la tabla 4 del Análisis de la Asesoría Económica de la CNMC se comprueba que solo CEMEX y LAFARGE realizan el 90% de sus ventas por encima de dicha distancia, concretamente CEMEX [0-100]km más allá, en los que ejecuta el [5-10]% de ventas restantes hasta completar el 90% de su volumen de ventas, y, en el caso de LAFARGE, [0-100] km más allá, en los que ejecuta el [0-5]% de ventas restantes hasta completar el 90% de su volumen de ventas. El resto de operadores, ejecutan más del 90% de su volumen de ventas por debajo de 400km de distancia desde sus plantas o silos en caso de la notificante¹⁴⁷.
- (212) La definición de isócronas de 400km de radio permite recoger, por tanto, de manera amplia y sobrada, en media, más del 90% de volumen de ventas de

¹⁴³ Véase la página 7 del Análisis Económico elaborado por la Asesoría Económica de la CNMC (folio 15947).

¹⁴⁴ El análisis de rango mediana y media de las distancias de suministro de 90% del volumen de cemento blanco a granel de productores verticalmente integrados en España, arroja un rango de 350,5-460,4km, una mediana de 394km y una media de 400,1 km (excluye a ÇIMSA y HORMICEMEN).

¹⁴⁵ Folio 16021 del PCH.

¹⁴⁶ Véase la página 7 del Análisis Económico elaborado por la Asesoría Económica de la CNMC (folio 15947)

¹⁴⁷ Concretamente, en el radio de 400km, ÇIMSA Sevilla ejecuta el [90-100]% de sus ventas, ÇIMSA Alicante el [90-100]%, Portland el [90-100]% y Tudela el [90-100]%.

cemento a granel de los operadores en España, concretamente el 93,9%, tal y como puede extraerse de la anteriormente citada tabla.

- (213) Por todo ello, esta Dirección de Competencia debe rechazar por erróneas las alegaciones de las partes relativas a que el análisis de isócronas no tiene en cuenta las particularidades de cada productor y particularmente de ÇIMSA y de su menor radio de acción desde cada uno de sus silos, así como que el Análisis de la Asesoría Económica establezca que el 20% de las ventas en España se producen más allá del radio de 400 km.
- (214) Por otra parte, en relación con el supuesto análisis incompleto y/o sesgado de las respuestas del test de mercado, tanto de proveedores como de clientes, la Dirección de Competencia reitera lo señalado anteriormente, e insiste en que las conclusiones sobre el radio de 400km de las isócronas está asentado sobre un análisis completo y objetivo de los datos del 100% de las ventas de cada uno de los operadores del mercado, que sigue la metodología aplicada por la CE en casos similares y recoge la realidad del 100% de clientes de cemento blanco a granel en España, y no solo de una muestra incompleta de los mismos. No procede, por tanto, aceptar la presente alegación de las partes.
- (215) Dicho esto, en el PCH se recogen adicionalmente respuestas de clientes y operadores sobre diferentes cuestiones requeridas en la investigación de mercado que complementan y contextualizan el análisis cuantitativo anteriormente citado. Así el párrafo 120 del PCH, de forma adicional al análisis anteriormente mencionado, recoge las respuestas de todos los clientes que respondieron al test de mercado sobre la distancia a la que se encuentran sus proveedores, sin omitir ni ocultar las de aquellos que manifestaron tener algún proveedor por encima de los 400km o la del único cliente que manifestó que la distancia máxima no era una condición limitante.
- (216) Asimismo, los párrafos 121 a 125 del PCH recogen las manifestaciones del operador y de cinco clientes de los seis clientes¹⁴⁸ que se manifestaron específicamente en relación a la importancia de los costes de transporte y, por ende, de las distancias al proveedor, que las partes de manera interesada tachan de imprecisas, inexactas o inverosímiles por ser contrarias a sus intereses. En este sentido, resulta cuanto menos sorprendente que las partes tachan de sesgada la forma en que se recogen las contestaciones de terceros en el PCH, y que, en la misma alegación, validen ciertas afirmaciones de clientes y del citado competidor a la vez que tachan de inverosímiles, imprecisas o inexactas otras (de los mismos clientes y competidor), que resultan contrarias a sus intereses.
- (217) En relación a la afirmación del citado competidor, LAFARGE, sobre que en *el caso de las ventas en condiciones DDP, es decir aquellas en las que el transporte corre por cuenta del proveedor, la distancia resulta ser un factor*

¹⁴⁸ De los 11 clientes que contestaron los requerimientos, solo seis de ellos se manifestaron explícitamente sobre la importancia de la distancia y de los costes de transporte, y solo uno de estos manifestó explícitamente que la distancia no era un factor limitante, tal y como se recoge en el párrafo 120 del PCH.

*indiferente para el cliente*¹⁴⁹, similar a la manifestada por SECIL, que las partes señalan como contrarias a las conclusiones del PCH, las mismas no determinan que las distancias sean un factor irrelevante, sino que en tales casos son relevantes para aquel que corre con los costes de transporte, el proveedor. Por el contrario, en el caso de las ventas *Ex Works*, donde el transporte corre por cuenta del cliente, tal y como reconoce LAFARGE, el cliente no suele asumir distancias superiores a 200km. Este hecho viene corroborado una vez más por los datos aportados por todos los fabricantes, según los cuales, si se tienen en cuenta sólo ventas DDP¹⁵⁰ (pedidos entregados en destino), la distancia media a la que los proveedores realizan el 90% de su volumen de ventas DDP, se reduce a 366,5 km, siendo LAFARGE el único que completa tal volumen de ventas por encima de los 400 km.

- (218) Esto ha sido confirmado posteriormente también por MOLINS¹⁵¹, así como los documentos de venta entregados por ÇIMSA, en los que puede confirmarse cómo los costes de transporte y la distancia juegan un papel relevante en la localización de las ventas
- (219) A este respecto, solo queda por aclarar que ÇIMSA yerra al citar a HORMICEM como ejemplo de proveedor de cemento blanco a granel a más de 400km de distancia, dado que la afirmación del folio 15.719 citada en la alegación que reza “*clientes en radios de 500 y 600km (Málaga está a 620km) pueden ser el otro 50% de nuestras ventas*”¹⁵², hace referencia a la distancia de los clientes de HORMICEM a la planta de CEMEX y no de la suya, de la que no superan los 200km tal y como ha señalado la propia HORMICEM: “*nuestras ventas están localizadas en las provincias de Málaga, Granada, Córdoba y parte de Jaén, resto de provincias de Andalucía no llegamos por costes de transportes y por cercanía de la central ÇIMSA en Sevilla*”¹⁵³.
- (220) Por todo lo anterior, esta Dirección de Competencia se reafirma en las conclusiones respecto a la definición de mercado geográfico para el cemento blanco a granel, como isócronas del 400km de radio alrededor de cada fábrica o silo de importación.
- (221) Sobre la base de lo anterior, la alegación sobre la supuesta inconsistencia del análisis competitivo con la definición del mercado relevante, no puede ser aceptada, pues los citados análisis de precios y márgenes, así como de alternativas, a diferentes niveles de desagregación geográfica (comunidades autónomas, zonas, o provincias) no son incompatibles con la definición del mercado geográfico relevante de isócronas, pues, tal y como se recoge tanto

¹⁴⁹ Folios 1434 y 2093.

¹⁵⁰ Incoterm Delivery Duty Paid.

¹⁵¹ Folio 17666.

¹⁵² En la propia respuesta al requerimiento de información HORMICEMEN indica que están respondiendo a la siguiente cuestión: “*Aporten número de clientes de cemento blanco, así como el volumen suministrado a cada uno de ellos, que estén situados en un radio de 400km y de 600km desde la planta de Cemex ...*” (folio 15719)

¹⁵³ Folio 15715.

en el PCH como en el precedente europeo en él citado¹⁵⁴, y que ÇİMSA ignora, las condiciones competitivas dentro de las isócronas no son completamente homogéneas, variando las mismas en función de múltiples condicionantes competitivos (como la distancia a la planta de suministro, la distancia relativa de fábricas de otros competidores, condiciones comerciales aplicadas por otros operadores cercanos, etc.) las cuales pueden determinar diferencias en los precios finales o márgenes, dentro de una misma isócrona. Esta multiplicidad de análisis complementarios realizados también en otros precedentes europeos, trata de captar las diferentes condiciones competitivas a las que se enfrentan los distintos clientes según su situación relativa respecto de las diferentes plantas de suministro y, por tanto, según las alternativas reales de suministro que tienen a su alcance (en cuantas isócronas de qué operadores están situados), quedando demostrado que los operadores se posicionan de manera diferente para competir según el área geográfica considerada (y alternativas de suministro disponibles a los consumidores en cada área), existiendo una clara discriminación de precios y, márgenes entre áreas, tal y como corrobora el último informe económico realizado por Compass Lexecon (en adelante CL), que señala que *“la (des)ventaja competitiva de Cemex difiere entre regiones, y también entre los clientes dentro de ellas, dependiendo de su localización y de la localización de los rivales”*.

Sobre la consideración de la fuerza competitiva fuera de las isócronas

- (222) *Por último, CEMEX alega que la CNMC yerra al no tener en cuenta la fuerza competitiva fuera de las isócronas de 400 km pues además existe capacidad adicional y fuentes de aprovisionamiento alternativas. Igualmente ÇİMSA considera que incluso si la definición de mercado adoptada por el PCH fuera correcta, la competencia ejercida desde mercados vecinos por los operadores situados más allá de las áreas de influencia de 400 km, debería ser tomada en consideración en el análisis competitivo teniendo en cuenta que la evidencia obrante en el expediente demuestra que dichos operadores ya están compitiendo en las referidas áreas (véase M.7375 UTC/CIAT (párrafo 38) y los folios 16341 a 16358 del expediente).*

Respuesta de la Dirección de Competencia

- (223) En primer lugar, tal y como ya ha señalado anteriormente esta Dirección de Competencia, el porcentaje de ventas de cada fabricante no recogido en la isócrona de 400km desde su planta es mínimo, e incluso nulo en algunos casos, lo que corrobora, en contra de la opinión de las partes, que fuera de las respectivas isócronas el incentivo a competir es muy inferior y por tanto la presión competitiva ejercida por otros fabricantes también.
- (224) Dicho esto, la Dirección de Competencia no ignora la existencia de ventas fuera de la isócrona o competencia ejercida desde mercados vecinos, en contra de lo que parecen señalar las partes, sino que la misma está

¹⁵⁴ Decisión de la CE de 5 de abril de 2017 en el asunto M.7878 HEIDELBERGCEMENT / SCHWENK / CEMEX HUNGARY / CEMEX CROATIA y página 38 del PCH

considerada y recogida en la multiplicidad de análisis complementarios realizados, que, como se ha visto anteriormente, lejos de responder a inconsistencias entre el análisis realizado y la definición del mercado geográfico, captan la variación de condiciones y presión competitiva entre fabricantes en las distintas áreas geográficas en las que suministran (tomándose en consideración para el mismo el 100% de sus clientes independientemente de si están dentro o fuera de su isócrona).

VI.3.1.3.3.2 Cemento blanco ensacado

- (225) El cemento blanco ensacado está sujeto a menores restricciones y costes de transporte y almacenamiento que el cemento blanco a granel, lo que facilita que pueda viajar mayores distancias que el cemento a granel.
- (226) En este sentido, tal y como se señalaba en el apartado VI.1.3, a diferencia del cemento a granel, el porcentaje de cemento recogido por los clientes, ya sea en instalaciones intermedias ya sea en la propia planta de fabricación, es significativamente superior en los casos de cemento blanco ensacado que en los casos de cemento blanco a granel.
- (227) Igualmente, el uso de almacenes intermedios por parte de los operadores, como puntos de recogida de los clientes de cemento blanco ensacado es habitual y frecuente, pudiendo ser estos silos, almacenes e incluso otras plantas de cemento gris.
- (228) Además, el precio del cemento blanco ensacado es superior al del cemento blanco a granel, lo que le permitiría soportar mayores costes de transporte. En este sentido, uno de los clientes requeridos ha manifestado a este respecto: *“El precio del saco es mayor que el granel en el entorno del 15/20% y ello hace que el formato sacos, evidentemente, soporte mejor el coste de transporte”*¹⁵⁵.
- (229) Al igual que en el caso del mercado de cemento blanco a granel, la Dirección de Competencia ha realizado un análisis del rango de distancias, así como distancias mediana y media a la que los operadores realizan el 70%, 80% y 90% de sus ventas:

Rango, mediana y media de las distancias de suministro de cemento blanco a ensacado en España			
	Distancia 70% de las ventas	Distancia 80% de las ventas	Distancia 90% de las ventas
Rango	190,5 - 347,2	248,5 – 382,5	300,9 – 485,5
Mediana	290,8	346,7	404,5
Media	278,6	338,6	400,8

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de clientes de los operadores¹⁵⁶

¹⁵⁵ Folio 2391.

¹⁵⁶ Se excluye a HORMICEM pues no ha aportado datos de entrega de cemento ensacado.

- (230) A partir de la tabla se observan que la distancia mediana y media a la que los operadores venden cemento ensacado a sus clientes directos es algo mayor que en el caso de granel, si bien la distancia media y mediana a la que se realizan el 90% de las ventas a clientes directos se sitúa igualmente en el radio de 400km de distancia para el 90% de las ventas.
- (231) No obstante, existen ciertos factores que hacen pensar que el cemento blanco ensacado puede viajar mayores distancias hasta llegar al cliente final. En este sentido, es importante destacar, que tal y como se veía en el apartado VI.1.4 algunos de los clientes inmediatos de los fabricantes de cemento blanco, no son los clientes finales, a diferencia de lo que ocurre con cemento a granel, sino cadenas distribuidoras de materiales de construcción, que adquieren el cemento de los fabricantes y los ponen a disposición de profesionales y particulares para pequeñas obras, reformas y actuaciones puntuales de reparación a través de su propia red logística. Entre éstos, estaría por ejemplo [...], con presencia en todo el territorio nacional.
- (232) Por tanto, la tabla anterior, capta únicamente una parte de las distancias de transporte del cemento blanco ensacado hasta el cliente inmediato de los operadores de cemento blanco ensacado, pero no el transporte desde algunos de estos, que actúan de intermediarios, hasta el cliente final.
- (233) Por tanto, a los efectos de la presente operación, se considera que el mercado geográfico de cemento blanco ensacado podría ser superior al del cemento blanco a granel, pudiendo incluso considerarse de ámbito nacional.

Alegaciones de las Partes

- (234) *Las Partes, alegan que alegan que el análisis del PCH no se asienta sobre una definición de mercados robusta la cual se ajustaría aleatoriamente a diferentes áreas según se busque uno u otro argumento probatorio. Sostienen las partes que, no habiéndose constatado ninguna diferencia sustancial en las respuestas de clientes ni en la distancia geodésica, media, mediana o rango la a que se vende el 90% del cemento blanco, la Dirección de Competencia concluye correctamente que el mercado es nacional para el cemento blanco ensacado y, sin embargo, yerra al definir el alcance geográfico del cemento blanco a granel como áreas geográficas de 400 km de radio.*

Respuesta de la Dirección de Competencia

- (235) Tal y como queda sobradamente recogido en el PCH, el análisis del mercado geográfico de la Dirección de Competencia, así como las diferencias en el mismo según la presentación considerada, no se basan en interpretaciones subjetivas o en el hecho constatado de que el granel esté sujeto a mayores restricciones y costes de almacenamiento, sino en la distancia real que efectivamente viaja el cemento hasta el cliente final según la presentación considerada, para cuyo cálculo la Dirección de Competencia ha utilizado los datos reales aportados por los diferentes operadores, correspondientes al 100% de sus clientes.

(236) Partiendo de esta base, la única diferencia entre las conclusiones de la dimensión del mercado a granel y ensacado se debe, como bien se recoge en el PCH pero que las partes obvian de manera interesada, al tipo de cliente, final o intermedio, a quien va dirigida una y otra presentación. En efecto, a diferencia del mercado de cemento blanco a granel en el que el cliente del fabricante coincide con el cliente final que consume el cemento, en el mercado de ensacado, se constata que los fabricantes utilizan diferentes puntos de recogida propios para acercar su producto a clientes especialmente alejados de sus plantas y, además, un porcentaje de los clientes de los fabricantes son clientes intermedios, dedicados a la distribución del producto, lo que determina que el mismo recorra mayores distancias a las recogidas en los datos de los fabricantes recabados por la Dirección de Competencia. Partiendo de este hecho, la Dirección de Competencia se limita a considerar que, por este motivo, la dimensión geográfica del mercado de ensacado podría ser superior a la del mercado de cemento blanco a granel, dejando la definición exacta del mercado geográfico abierta, puesto que las conclusiones del análisis para el mercado de ensacado no se ven alteradas por la definición de mercado geográfico considerada.

VI.3.2. Clínker blanco

VI.3.2.1. Precedentes nacionales y comunitarios

- (237) En España, se estudió el mercado del clínker en el contexto de una operación que afectaba al cemento gris¹⁵⁷ y se analizó a nivel nacional y regional en coherencia con el propio estudio del cemento gris, cuyas dimensiones eran esas mismas.
- (238) Desde el punto de vista geográfico, la Comisión Europea ha señalado que el mercado del clínker tiene una dimensión como mínimo que alcanza el EEE y lo ha analizado tanto a nivel EEE como a nivel nacional¹⁵⁸.

VI.3.2.2. Posición de las Partes

- (239) Las Partes sostienen que el mercado del clínker es como mínimo del ámbito del EEE.

VI.3.2.3. Análisis de la Dirección de Competencia

- (240) El estudio de mercado ha confirmado que dos de los competidores consultados venden clínker blanco a terceros situados fuera y dentro de España y cantidades realmente exiguas, por lo que los flujos comerciales apuntan a ser de carácter tanto europeo como nacional. De estas ventas, la mayoría por volumen se realizan fuera de España¹⁵⁹.
- (241) Sin embargo, no se considera necesario delimitar geográficamente el mercado del clínker, ya que independientemente de la dimensión geográfica

¹⁵⁷ C-0054/08 CEMENTIA-BMM.

¹⁵⁸ M.7744 Heidelberg/Italcementi; M.7054 Cemex/Holcim Assets; M.7252 Holcim/Lafarge.

¹⁵⁹ Folio 2133.

definida, las conclusiones del análisis de la operación sobre la competencia en este mercado permanecen inalteradas.

VI.4. Conclusiones

- (242) A la vista de todo lo anterior, a los efectos de la presente operación se considerarán lo siguientes mercados relevantes:
- i. **el mercado de fabricación y comercialización de cemento blanco a granel en un isócrona de 400 kilómetros** alrededor de la planta de Buñol y área de solapamiento con las isócronas de 400km desde las terminales de importación de ÇIMSA y
 - ii. **el mercado de fabricación y comercialización de cemento blanco ensacado a nivel nacional**, si bien se analizarán cuotas de mercado **también en un área circular de 400 kilómetros** alrededor de la planta de Buñol.
- (243) En lo que se refiere al clinker blanco, si bien es un mercado relevante, no se considera un mercado afectado en cuanto que se trata de un mercado residual en el que la mayoría de la producción se destina al autoconsumo. En este sentido, las ventas de clinker de la planta de Buñol en 2018 solo representaron el [0-10]% de su capacidad de producción total. La cuota de esta planta a nivel mundial en términos de capacidad sería inferior al [0-5]%¹⁶⁰. Por otro lado, ÇIMSA no tiene capacidad instalada en el EEE y únicamente realizó ventas de clinker blanco en 2018 en Italia y Croacia.

VI. ANÁLISIS COMPETITIVO

- (244) En este apartado se desarrollan los posibles obstáculos para la competencia efectiva que han sido detectados por esta Dirección de Competencia derivados de la adquisición por parte de ÇIMSA del negocio de cemento blanco en España de CEMEX, prestando especial atención al mercado de cemento blanco a granel, por constituir una parte sustancial de las ventas de cemento blanco en España, y ser un mercado en el que se concentran los clientes demandantes de mayores volúmenes, especialmente vulnerables a la seguridad de suministro, a los costes de transporte y distancias al suministrador, y a posibles cambios en las características técnicas (incluida blancura) del cemento blanco.
- (245) En este sentido, tal y como se analizará con detenimiento en el apartado VII.3.1, esta Dirección de Competencia considera que en lo que respecta al **mercado de cemento blanco a granel**, tras la operación las Partes de la operación alcanzarán elevadas cuotas conjuntas, reforzando la posición de liderazgo que ya ostentaba CEMEX en las isócronas de 400km alrededor de la planta de Buñol y silos de ÇIMSA, así como en el área de solapamiento entre ambas, alcanzando en todas ellas cuotas superiores al 50% y situándose el segundo operador del mercado, PORTLAND, a considerable

¹⁶⁰ Formulario de notificación.

distancia de la entidad resultante. Especialmente relevante resulta el efecto de la concentración en determinadas zonas geográficas dentro de dichas isócronas, como zonas de Levante y sur de España, donde se concentra gran parte del consumo de cemento blanco tanto a granel.

- (246) De forma similar sucede en el **mercado de cemento blanco ensacado**, tanto si se considera un mercado de ámbito nacional o definido por isócronas de 400km alrededor de la planta de Buñol y silos de ÇİMSA, dando la operación lugar al reforzamiento de la entidad resultante como líder del mercado seguido a considerable distancia por el segundo operador.
- (247) Por otra parte, en relación al futuro de la actividad importadora de ÇİMSA, desconocido por la Dirección de Competencia en el momento de notificación a las partes del PCH en el que se consideraron, en consecuencia, dos escenarios alternativos en el análisis, según si ÇİMSA mantenía o abandonaba su actividad importadora desde los silos de importación de Alicante y Sevilla, con fecha 22 de junio de 2020¹⁶¹ ÇİMSA ha confirmado que su plan actual es no continuar operando la terminal de Sevilla tras el cierre de esta operación de concentración y abandonarla tras la expiración de la autorización actual ([...]). Por tanto, el objetivo de la notificante es continuar sirviendo a sus clientes actualmente suministrados desde Sevilla por medio de la planta de Buñol y abandonar totalmente su actividad importadora una vez autorizada, en su caso, por la CNMC, la presente operación.
- (248) A la vista de lo anterior, en contra de lo alegado por las Partes¹⁶², el escenario considerado en el PCH en el que ÇİMSA abandonaría la actividad importadora desde los citados silos, lejos de ser “puramente hipotético” es la realidad sobre la que finalmente se confirma se asentará la presente operación y sobre la que se analizará la misma a lo largo del presente IP, constatándose la pertinencia de la consideración del mismo en el análisis recogido en el PCH.
- (249) Por lo que respecta al mercado de clínker, no se considera que la operación vaya a dar lugar a solapamientos horizontales ni verticales significativos.

VII.1. Operadores de cemento blanco en España.

- (250) Las Partes de la operación son fabricantes y comercializadoras de cemento blanco y clínker blanco en España. Tal y como ya se ha mencionado con anterioridad, en España existen actualmente tres tipos de proveedores de cemento blanco: i) proveedores con plantas integradas de cemento blanco¹⁶³, entre los que se encuentra CEMEX, ii) molineras dedicadas a moler y elaborar cemento blanco, y iii) operadores con plantas de producción de cemento blanco integradas situadas fuera de España, principalmente ÇİMSA.

¹⁶¹ Folios no confidenciales 17754 a 17757.

¹⁶² Véase las alegaciones de ÇİMSA al PCH (folio 16521 y siguientes) y las alegaciones de CEMEX al PCH (folio 16641 y siguientes).

¹⁶³ Dichas plantas tienen horno de clínker blanco y molinera integrados.

- (251) Actualmente CEMEX es el primer operador de cemento blanco en España desde su planta integrada de cemento blanco en Buñol, objeto de adquisición, con un volumen suministrado en 2018 de [200-300] kilo toneladas (kt) en todo el territorio nacional. Según la información aportada, la planta de Buñol, tiene una capacidad de producción instalada de [800-900]kt /año¹⁶⁴, siendo el porcentaje de utilización de la misma del [50-60]%¹⁶⁵. Además, CEMEX cuenta con dos instalaciones desde donde expide cemento blanco a granel¹⁶⁶, que no son objeto de transmisión en la presente operación¹⁶⁷: un silo en Motril (Granada) y un pequeño silo en Rubí (Barcelona).
- (252) La adquirente y notificante, por su parte, está presente en España en el suministro de cemento blanco a través de la importación desde su planta integrada en Mersin¹⁶⁸, Turquía, que transporta vía marítima hasta sus dos silos situados en los puertos de Alicante y Sevilla, con un volumen total suministrado de [0-100]kt¹⁶⁹ en 2017, lo que le convierte en el cuarto operador en el mercado de cemento blanco en España¹⁷⁰.
- (253) El resto de la oferta del mercado estaría compuesta por:
1. PORTLAND, segundo operador en el mercado de cemento blanco en España, con una planta integrada de cemento blanco en Morata de Tajuña (Madrid) con una capacidad instalada de [300-400]kt/año y un porcentaje de uso de la misma del [30-40]%¹⁷¹.
 2. TUDELA, tercer operador en el mercado de cemento blanco en España, con una planta integrada de cemento blanco situada en Tudela (Asturias), con una capacidad instalada de [125-155] kt y un porcentaje de uso de la misma del [70-80]%¹⁷².
 3. LAFARGE, quinto operador en el mercado español de cemento blanco en España, con una planta integrada de cemento blanco en Sagunto (Valencia), que tiene una capacidad de producción instalada de [200-300]kt y un porcentaje de uso de la misma del [30-40]%¹⁷³.
 4. HORMICEM, sexto operador del mercado de cemento blanco en España. Se trata de un operador no integrado que cuenta con una molienda parcialmente dedicada a moler cemento blanco situada en Málaga, a partir de clínker comprado a terceros. Su molienda cuenta con

¹⁶⁴ Folio 2624.

¹⁶⁵ Folio 3371.

¹⁶⁶ Folio 3132.

¹⁶⁷ Folio 3511.

¹⁶⁸ ÇİMSA produce cemento blanco desde dos plantas en Turquía, la planta de Mersin, con una capacidad instalada de [1000k-1500kt] al año y la planta de Eskisehir de [0-500kt] al año, siendo el exceso de capacidad instalada de ambas del [0-10]% y [80-90]% respectivamente (folios 3715 y 3716).

¹⁶⁹ Folio 2628 (fuente Eurostat). Se asume que las importaciones totales equivalen a las importaciones y ventas de ÇİMSA en España, dado que las ventas de SECIL, según ha manifestado la propia empresa, son poco relevantes.

¹⁷⁰ Folio 3359.

¹⁷¹ Folio 3470.

¹⁷² Folio 9543.

¹⁷³ Folio 9823.

una capacidad de producción instalada de [100-200]kt¹⁷⁴. No obstante, en base a la información aportada por el propio operador, su presencia en el mercado, tanto en términos de volumen de ventas como en número de clientes¹⁷⁵, y fortaleza como operador, tanto en términos de producción como a nivel logístico, no son comparables a las del resto de operadores verticalmente integrados, no constituyendo el mismo una alternativa real/viable para grandes clientes de cemento blanco. En este sentido, según la información aportada por el citado operador¹⁷⁶: *“El porcentaje anual de utilización de esta capacidad es muy bajito, ya que actualmente el cemento a granel no lo fabricamos nosotros, sino que lo compramos a la sociedad [...] y actuamos como meros intermediarios, solo fabricamos el cemento que ensacamos, es decir un [0-10]% de nuestras ventas”*.

- (254) Las Partes señalan asimismo como operador de cemento blanco en España a SECIL, operador con una planta integrada en Cibra Pataias (Portugal), con una capacidad de producción estimada de cemento blanco de [100-200]kt. Si bien, tal y como se señalaba en el apartado VI del presente Informe, su presencia en el mercado español es reciente, suministrando cemento blanco a granel únicamente a un cliente en España en un área geográfica muy localizada, que no forma parte de los mercados geográficos relevantes para el suministro de cemento blanco a granel y siendo el volumen suministrado por dicho operador en España poco relevante tanto en el conjunto de sus ventas como en el conjunto del total de ventas en España¹⁷⁷.
- (255) Se trata por tanto de un mercado que cuenta con un importante exceso de capacidad instalada de entorno al [50-60]%, que se ha mantenido estable a lo largo del tiempo.

VII.2. Diferenciación geográfica dentro de las isócronas.

- (256) Tal y como se avanzaba en el apartado VI.3.1.3.2., si bien las isócronas definidas constituyen áreas en las que las condiciones competitivas son suficientemente homogéneas, que pueden distinguirse de otras áreas/isócronas vecinas, existen variaciones en las condiciones competitivas dentro de cada isócrona que deben ser tomadas en consideración en el análisis competitivo.
- (257) En efecto, los clientes situados dentro de una misma isócrona pueden enfrentarse a situaciones competitivas diferentes según la distancia a la que se encuentren de las plantas de diferentes proveedores, número de alternativas de suministro disponibles a una distancia razonable, etc. Estos cambios en las condiciones competitivas se ven reflejados en diferencias en cuanto a precios, márgenes, costes logísticos, etc. Especialmente relevantes son áreas geográficas con particularidades en cuanto a transporte o logística

¹⁷⁴ Folio 2055.

¹⁷⁵ En este mismo sentido, tal y como se señaló en el apartado de mercado geográfico, se trata de un operador con un radio de ventas muy inferior al resto de competidores, de carácter marcadamente local.

¹⁷⁶ Folio 15717.

¹⁷⁷ Folio 1106.

como las Islas Baleares, o ciertas áreas geográficas en las que el número de alternativas disponibles para clientes son más reducidas.

- (258) En este sentido, de los datos recabados a las Partes y a diferentes competidores, puede verificarse cómo los operadores se posicionan de manera diferente para competir según el área geográfica considerada, existiendo una clara discriminación de precios (y márgenes) entre áreas geográficas¹⁷⁸:

Precios y márgenes medios ponderados por CCAA en 2018. Cemento a granel		
CCAA	(€/tonelada)	Margen %
Andalucía	[110-120]	[0-10]
Aragón	[120-130]	[40-50]
Asturias	[120-130]	[10-20]
Cantabria	[130-140]	[30-40]
Castilla - La Mancha	[110-120]	[30-40]
Castilla y León	[130-140]	[20-30]
Cataluña	[130-140]	[30-40]
Comunidad Valenciana	[110-120]	[20-30]
Extremadura	[120-130]	[20-30]
Galicia	[120-130]	[20-30]
Islas Baleares	[150-160]	[20-30]
La Rioja	[90-100]	[10-20]
Madrid	[100-110]	[10-20]
Murcia	[110-120]	[20-30]
Navarra	[120-130]	[30-40]
País Vasco	[130-140]	[20-30]

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de los operadores del mercado

¹⁷⁸ En el análisis realizado consideran precios y márgenes medios ponderados por el volumen del pedido, al haberse constatado que existen diferencias significativas entre los niveles de precios según el volumen del pedido, encontrándose que los fabricantes aplican precios finales menores pedidos de mayor volumen, lo que puede explicarse por la aplicación de descuentos por volumen de los pedidos. En base a esto, se considera que el uso de precios medios ponderados refleja más fielmente la realidad del mercado, si bien las conclusiones en cuanto a dispersión de márgenes y precios por CCAA no se alteraría en el caso de considerar precios y márgenes medios sin ponderar por volumen de pedido.

Precios y márgenes medios ponderados por CCAA en 2018. Cemento ensacado		
CCAA	Precio (€/tonelada)	Margen %
Andalucía	[120-130]	[10-20]
Aragón	[130-140]	[30-40]
Asturias	[140-150]	[20-30]
Cantabria	[140-150]	[30-40]
Castilla - La Mancha	[120-130]	[20-30]
Castilla y León	[130-140]	[20-30]
Cataluña	[150-160]	[30-40]
Ceuta	[160-170]	[20-30]
Comunidad Valenciana	[130-140]	[30-40]
Extremadura	[100-110]	[10-20]
Galicia	[130-140]	[0-10]
Islas Baleares	[180-190]	[30-40]
La Rioja	[130-140]	[20-30]
Madrid	[110-120]	[20-30]
Melilla	[160-170]	[30-40]
Murcia	[120-130]	[20-30]
Navarra	[160-170]	[40-50]
País Vasco	[130-140]	[20-30]

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de los operadores del mercado

- (259) En este sentido, la Comisión Europea ya ha reconocido en varios precedentes de cemento gris¹⁷⁹, que *“la definición de isócronas de un radio determinado, no puede ser aplicada de forma estática a lo largo de todos los mercados. La definición de mercados geográficos relevantes como círculos alrededor de plantas de fabricación de cemento gris puede llevar a la inclusión, dentro de un mismo mercado geográfico, de clientes que se enfrentan a diferentes condiciones de suministro, en particular un número diferente de alternativas de suministro cercanas. [...] Por ello, además de tomar los solapamientos de isócronas sobre el mapa como el principal foco de su análisis, la Comisión también tendrá en cuenta los patrones de suministro efectivos y el número efectivo y fuerza de operadores disponibles para consumidores en diferentes localizaciones dentro de una isócrona”*¹⁸⁰.
- (260) En línea con lo anterior, esta Dirección de Competencia, analizará, además de los efectos sobre el grado de concentración del mercado, el grado de

¹⁷⁹ M.7744 – HeidelbergCement/Italcementi (párrafo 40); M.7252 – Holcim/Lafarge, (párrafos 61-63); M.7550 – CRH/Holcim Lafarge divestment business (párrafo 48); M.7054 – Cemex/Holcim Assets (párrafos 57-58); M.7009 – Holcim/Cemex West (párrafos 69-70).

¹⁸⁰ Traducción propia del párrafo 237 del precedente M.7878 HEIDELBERGCEMENT/SCHWENK/CEMEX HUNGARY/CEMEX CROATIA: [...] the definition of 150km and 250km catchment areas «cannot be applied statically across all markets. Defining the relevant geographic markets as circles around a grey cement supplier's plant may lead to the inclusion in the same geographic market of customers facing differing supply conditions, in particular a differing number of close-by supply alternatives. [...] Therefore, while taking the overlaps of catchment areas drawn on maps as the main focus of its assessment, the Commission will also take into account the actual supply patterns and the actual number and strength of suppliers available to cement customers in different locations within the catchment areas.”

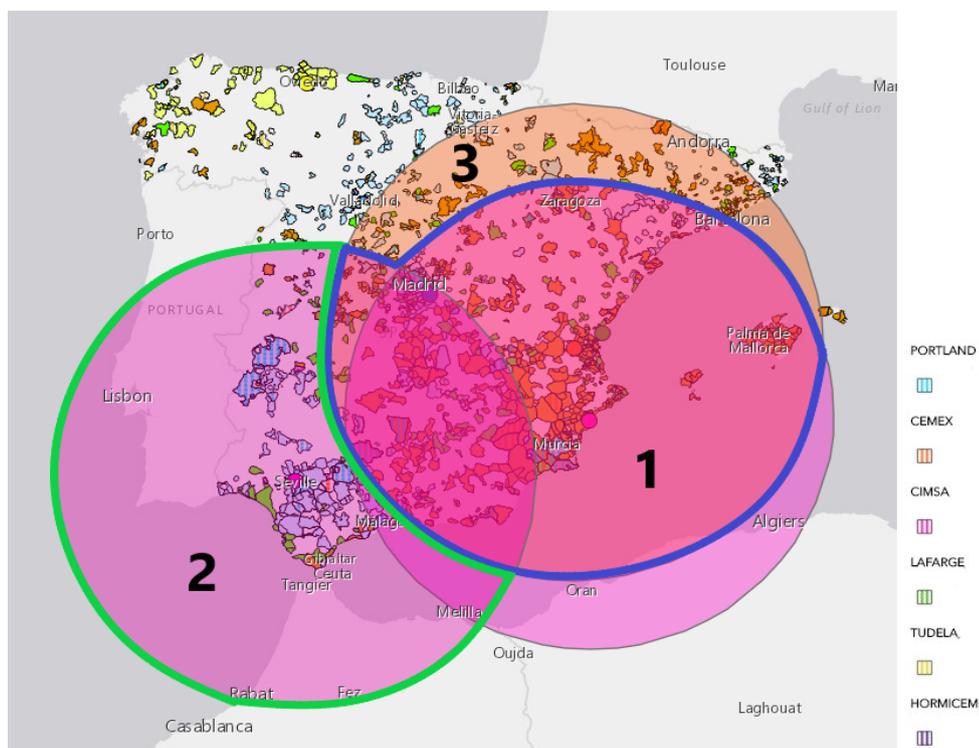
rivalidad entre las Partes y otros competidores, concluyendo que la presente operación elimina la competencia entre dos competidores cercanos, y limita el número de alternativas a un número elevado de consumidores, tal y como se analizará detenidamente en el apartado VII.3.3.

VII.3. Efectos no coordinados

VII.3.1. Elevadas cuotas de mercado

VII.3.1.1 Análisis de la Dirección de Competencia

- (261) A continuación, se analizarán las cuotas de mercado en los mercados relevantes anteriormente definidos.
- (262) En el caso del cemento blanco a granel, se analizan las cuotas resultantes en las isócronas de 400km desde la planta de Buñol y en el área de solapamiento existente entre dicha isócrona y las correspondientes a las terminales de importación de la notificante, situadas en Alicante y Sevilla.



- (263) En primer lugar, es necesario señalar que la desaparición de ÇİMSA como importador tiene como efecto inmediato la desaparición de un oferente en el mercado y, por tanto, la desaparición de una alternativa de suministro para los clientes situados en las actuales isócronas de los silos de ÇİMSA, por lo que evidentemente la estructura de oferta se verá afectada. No obstante, dado que los clientes de ÇİMSA seguirán demandado cemento blanco, se parte de la base de que el tamaño total del mercado en las isócronas consideradas seguirá inalterado, pues los volúmenes que dejará de suministrar ÇİMSA desde sus silos, pasarán a ser suministrados por otros operadores del mercado. Asimismo, y dado que ÇİMSA ha señalado su intención de seguir suministrando a sus clientes desde la fábrica de Buñol

tras la operación¹⁸¹, puede asumirse que los clientes de ÇİMSA, situados dentro de la isócrona de Buñol, seguirán siendo suministrados por ÇİMSA desde dicha planta.

- (264) En base a esto, la presente operación de concentración dará lugar a cambios de la estructura de mercado en el área de solapamiento (1), y en el área no solapada de la isócrona de Buñol, (3), donde se produce un cambio de titularidad de la cuota de CEMEX que pasa a ÇİMSA.
- (265) En este contexto, las cuotas resultantes tras la operación en la isócrona de Buñol y en el área de solapamiento de la misma con las isócronas de los silos de la notificante quedan reflejadas en el siguiente cuadro:

Cuotas de mercado tras la operación. Cemento blanco a granel 2018. Isócronas 400km		
Fabricante	isócrona Buñol	Solapamiento
CEMEX	[40-50]%	[40-50]%
ÇİMSA	[10-20]%	[10-20]%
ÇİMSA+CEMEX	[50-60]%	[50-60]%
LAFARGE	[10-20]%	[10-20]%
PORTLAND	[20-30]%	[20-30]%
TUDELA VEGUIN	[10-20]%	[0-10]%
Total	100%	100,00%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de ventas y clientes de los operadores del mercado.

- (266) Tal y como puede observarse, la operación dará lugar a la adquisición del primer operador del mercado del cemento blanco en España por el cuarto operador por volumen de ventas, lo que redundará en elevadas cuotas de mercado conjuntas en las diferentes isócronas consideradas y, consiguientemente, en un reforzamiento de la entidad resultante en relación al resto de operadores alternativos en dichas áreas consideradas. Así, el segundo operador en importancia tras la operación será PORTLAND con una cuota de mercado en torno a 30 puntos porcentuales inferior a la de la entidad resultante.
- (267) Así pues, en contra de lo alegado por las Partes¹⁸², el abandono de la actividad importadora de ÇİMSA, no produce meramente una adquisición de la cuota de CEMEX por parte de ÇİMSA, sino que se produzca adición, sino que, en línea con lo manifestado por la propia notificante, y reconocido también por CEMEX en su alegación¹⁸³, el abandono de la actividad

¹⁸¹ Folio 17756.

¹⁸² Escrito de alegaciones de CEMEX al PCH de 27 de febrero de 2020 (folio 16647) y de alegaciones de ÇİMSA (folio 16522).

¹⁸³ Escrito de alegaciones de CEMEX al PCH de 27 de febrero de 2020 (folio 16643).

importadora de ÇIMSA no se refiere al suministro de sus clientes, sino a la fuente desde la que los sirve.

- (268) Asimismo, las Directrices sobre la evaluación de las concentraciones horizontales con arreglo al Reglamento del Consejo sobre el control de las concentraciones entre empresas¹⁸⁴, (en adelante, las “Directrices”) consideran útil el análisis del grado de concentración global de un mercado a través del IHH¹⁸⁵. En este sentido, el IHH pre-concentración del mercado de cemento blanco a granel en la isócrona de Buñol era ya de 2851,75, ascendiendo el mismo tras la misma a 4017,52, con un Delta de 1163,58, confirmando que la operación dará lugar a un importante incremento del grado de concentración de dicho mercado¹⁸⁶, el cual ya era de por sí elevado con carácter previo a la misma.
- (269) Sin embargo, en el área de las isócronas de ÇIMSA no solapadas con la isócrona de Buñol, resulta incierto que ÇIMSA vaya a poder mantener el suministro desde dicha planta, tanto más cuanto más alejados estén los clientes de la misma en relación a otras más cercanas (situadas en un radio de 400km), no siendo posible determinar con suficiente certeza las cuotas resultantes en esta área concretas, pues se desconoce el suministrador concreto por el que optarían cada uno de los clientes de ÇIMSA situados en esta área¹⁸⁷.
- (270) En este sentido, en contra de las alegaciones de las Partes¹⁸⁸, si bien la Dirección de Competencia no duda de la voluntad e interés de ÇIMSA en mantener el suministro a todos sus clientes, en base a la información y datos recabados durante la investigación de mercado, ha quedado patente que los costes de transporte se incrementan con la distancia al cliente, lo que determina mercados geográficos definidos por isócronas de 400km. En este contexto, según quién asuma los costes de transporte, y en definitiva el grado en el que los mismos se repercutan en el precio final cargado al cliente, es posible que, a clientes anteriormente suministrados por ÇIMSA desde alguno de sus silos, que se encuentren fuera de la isócrona de Buñol, pueda no interesarles suministrarse desde dicha planta, siendo esto tanto más probable cuanto más alejados estén de la misma, en relación a otras más cercanas. Si bien es cierto que ÇIMSA podría también sacrificar parte de su margen para asumir los mayores costes de transporte y mantener inalterado el precio de suministro a clientes con objeto de mantenerlos, esta estrategia

¹⁸⁴ Directrices sobre la evaluación de las concentraciones horizontales con arreglo al Reglamento del Consejo sobre el control de las concentraciones entre empresas, párrafos 17 y siguientes.

¹⁸⁵ Índice Herfindahl-Hirschman.

¹⁸⁶ En este sentido, las Directrices (párrafos 19 y siguientes) señalan que es improbable que se den problemas de competencia horizontal en una concentración que dé lugar a un IHH de entre 1 000 y 2 000 y a un delta inferior a 250, o en una concentración que arroje un IHH superior a 2 000 y un delta inferior a 150, salvo que se den circunstancias especiales.

¹⁸⁷ En este sentido, según la información de clientes aportada por ÇIMSA, se verifica que un total de 16 puntos de entrega, que representan un 61,5% del total de puntos de entrega y el [70-80]% del volumen total suministrado por ÇIMSA desde el silo de Sevilla, están localizados fuera de la isócrona de Buñol, presentando todos ellos como alternativa más cercana a un tercer competidor.

¹⁸⁸ Véase el escrito de alegaciones de CEMEX al PCH de 27 de febrero de 2020 (folio 16647) y el escrito de alegaciones de ÇIMSA al PCH (folio 16522).

comercial parece poco probable que vaya a mantenerse en el tiempo en un contexto de mercado oligopolístico y de reducción del poder negociador de clientes como consecuencia de la reducción de alternativas, especialmente en aquellas áreas más alejadas de Buñol, que tengan otras alternativas de suministro más cercanas.

- (271) En lo que se refiere al mercado del cemento ensacado, las cuotas resultantes de la operación considerando isócronas de un radio de 400km y suponiendo el mantenimiento de la actividad importadora de ÇIMSA, darán lugar a la adquisición del primer operador del mercado del cemento blanco en España por el cuarto operador por volumen de ventas. Sin perjuicio de que no resulten cuotas tan elevadas como en el mercado del cemento a granel, la operación también generará elevadas cuotas de mercado conjuntas en el mercado del cemento blanco ensacado, particularmente en la isócrona de Buñol, con el consiguiente reforzamiento de la entidad resultante en relación al resto de operadores alternativos en la mencionada área. Así, el segundo operador en importancia tras la operación será LAFARGE con una cuota de mercado en torno a 20 puntos porcentuales inferior a la de la entidad resultante:

Cuotas de mercado de cemento blanco ensacado 2018. Isócronas 400 km		
Fabricante	Isócrona Buñol	Solapamiento
CEMEX	[40-50]%	[20-30]%
ÇIMSA	[0-10]%	[0-10]%
ÇIMSA+CEMEX	[40-50]%	[30-40]%
LAFARGE	[20-30]%	[30-40]%
PORTLAND	[20-30]%	[30-40]%
TUDELA VEGUIN	[0-10]%	[0-10]%
Total	100,00%	100,00%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de ventas y clientes de los operadores del mercado.

- (272) En lo que se refiere al IHH del cemento blanco ensacado en la isócrona de Buñol, el IHH pre-concentración era de 3148,99 y el IHH post-concentración sería de 3698,1, siendo el Delta 549,11, confirmándose en este caso también un importante incremento del grado de concentración de este mercado
- (273) Considerando una definición del mercado más amplia para el cemento blanco ensacado, esto es, un mercado de dimensión nacional, la operación dará lugar a unas cuotas muy similares al supuesto anterior, por lo que las conclusiones extraídas en el supuesto de las isócronas no varían:

Cuotas de mercado de cemento blanco ensacado 2018. Mercado Nacional						
	CEMEX	ÇIMSA	CEMEX+ ÇIMSA	PORTLAND	LAFARGE	TUDELA
2016	[30-40]%	[0-10]%	[40-50]%	[20-30]%	[10-20]%	[10-20]%
2017	[30-40]%	[0-10]%	[40-50]%	[20-30]%	[20-30]%	[0-10]%
2018	[30-40]%	[0-10]%	[30-40]%	[20-30]%	[20-30]%	[0-10]%

Fuente: *Elaboración propia a partir de datos de ventas y clientes de los operadores del mercado.*

- (274) En lo que se refiere al IHH del cemento blanco ensacado a nivel nacional, el IHH pre-concentración era de 2609,16 y el IHH post-concentración sería de 2993,32, siendo el Delta 384,16.
- (275) En este sentido se observa que, si bien el grado de concentración de este mercado a nivel nacional es inferior al que se observa al considerar la isócrona de 400km, el IHH y el delta a nivel nacional corroboran igualmente un incremento muy significativo del grado de concentración en este mercado a nivel nacional.
- (276) Por otra parte, a raíz de la diferenciación geográfica dentro de las isócronas, las cuotas de mercado de la entidad concentrada difieren según el área específica considerada. En este sentido, la entidad resultante se consolidará como el operador líder en Levante, con cuotas de [70-80]% tanto en envasado como a granel; en el sur español con una cuota conjunta de [80-90]% a granel y de [50-60]% en envasado; y en la zona Noroeste en cemento a granel¹⁸⁹ con una cuota del [70-80]% y en Baleares con cuotas del [90-100]% en envasado¹⁹⁰. Las zonas centro y norte, permanecen lideradas por PORTLAND y TUDELA respectivamente, con cuotas del [50-60]% y [80-90]%, respectivamente:

¹⁸⁹ En la zona noroeste en cemento envasado, la operación solo supone la adquisición de ÇIMSA de la cuota de CEMEX.

¹⁹⁰ Corrección respecto de lo consignado en el párrafo 176 del PCH: ÇIMSA o estaba presente en Baleares en cemento a granel con carácter previo a la operación, por lo no se produce consolidación de la posición de liderazgo, sino adquisición de la de liderazgo que ya ostentaba CEMEX con cuota del [90-100]%.

Cuotas de mercado de cemento blanco granel y big bag por zonas 2016-2018							
		CEMEX	ÇİMSA	CEMEX + ÇİMSA	LAFARGE	PORTLAND	TUDELA
Baleares	2018	[90-100]		[90-100]	[0-10]		
	2017	[90-100]		[90-100]	[0-10]		
	2016	[90-100]		[90-100]			
Centro	2018	[0-10]	[0-10]	[10-20]	[10-20]	[50-60]	[10-20]
	2017	[0-10]	[0-10]	[10-20]	[10-20]	[60-70]	
	2016	[10-20]	[10-20]	[20-30]	[10-20]	[60-70]	[0-10]
Levante	2018	[50-60]	[20-30]	[70-80]	[10-20]	[10-20]	
	2017	[60-70]	[10-20]	[70-80]	[10-20]	[10-20]	
	2016	[40-50]	[10-20]	[60-70]	[0-10]	[10-20]	[10-20]
Noreste	2018	[60-70]	[0-10]	[70-80]	[10-20]	[0-10]	[0-10]
	2017	[60-70]	[0-10]	[70-80]	[10-20]	[0-10]	
	2016	[60-70]	[0-10]	[60-70]	[10-20]	[0-10]	[0-10]
Norte	2018	[0-10]		[0-10]	[0-10]	[10-20]	[80-90]
	2017	[10-20]		[10-20]	[0-10]	[10-20]	[60-70]
	2016	[20-30]		[20-30]	[0-10]	[30-40]	[40-50]
Sur	2018	[60-70]	[10-20]	[80-90]	[0-10]	[0-10]	[0-10]
	2017	[60-70]	[10-20]	[80-90]	[0-10]	[0-10]	
	2016	[40-50]	[20-30]	[80-90]	[0-10]	[0-10]	[10-20]

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de ventas y clientes de los operadores del mercado.

		Cuotas de mercado de cemento blanco ensacado por zonas. 2016-2018					
		CEMEX	ÇİMSA	CEMEX + ÇİMSA	LAFARGE	PORTLAND	TUDELA
Baleares	2018	[70-80]	[10-20]	[90-100]	[0-10]	[0-10]	N/A
	2017	[70-80]	[10-20]	[90-100]	[0-10]	N/A	N/A
	2016	[70-80]	[10-20]	[90-100]	[0-10]	[0-10]	N/A
Centro	2018	[10-20]	[0-10]	[20-30]	[30-40]	[40-50]	[0-10]
	2017	[20-30]	[0-10]	[20-30]	[30-40]	[40-50]	[0-10]
	2016	[20-30]	[0-10]	[20-30]	[20-30]	[40-50]	[0-10]
Levante	2018	[50-60]	[10-20]	[60-70]	[20-30]	[10-20]	N/A
	2017	[50-60]	[10-20]	[60-70]	[10-20]	[10-20]	N/A
	2016	[50-60]	[0-10]	[60-70]	[10-20]	[10-20]	N/A
Noreste	2018	[40-50]	N/A	[40-50]	[20-30]	[20-30]	N/A
	2017	[50-60]	N/A	[50-60]	[20-30]	[20-30]	N/A
	2016	[50-60]	N/A	[50-60]	[20-30]	[20-30]	N/A
Norte	2018	[0-10]	[0-10]	[0-10]	[0-10]	[20-30]	[60-70]
	2017	[0-10]	[0-10]	[0-10]	[0-10]	[20-30]	[60-70]
	2016	[0-10]	[0-10]	[0-10]	[0-10]	[20-30]	[60-70]
Sur	2018	[40-50]	[0-10]	[50-60]	[10-20]	[20-30]	N/A
	2017	[40-50]	[10-20]	[50-60]	[20-30]	[10-20]	N/A
	2016	[40-50]	[10-20]	[50-60]	[20-30]	[10-20]	[0-10]

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de ventas y clientes de los operadores del mercado

- (277) Es preciso señalar que el Levante español es la región en la que se vende un mayor número de toneladas de cemento blanco, seguido por las regiones centro y sur, siendo por tanto zonas especialmente sensibles a la hora de valorar la operación, dado que en ellas se concentra el mayor número de clientes. En este mismo sentido se ha pronunciado el competidor LAFARGE: *“hay que tomar en consideración que la empresa turca ÇİMSA Çimento Sanayi Ve Ticaret A.S. dispone de silos de recepción de cemento de importación en Alicante y en Sevilla y de autorizarse la Operación de Concentración los tendría también en Buñol, lo que entendemos reduciría la*

*competencia en mercados de mayor consumo como es el Levante y sur Español*¹⁹¹.

- (278) Las Directrices¹⁹², así como la jurisprudencia comunitaria consideran extraordinariamente elevadas las cuotas superiores al 50%. Estas cuotas pueden probar por sí mismas la existencia de una posición dominante. También señalan que *“sin embargo, otros competidores más pequeños pueden ejercer una presión competitiva suficiente si, por ejemplo, tienen la capacidad y el incentivo de aumentar sus suministros”*. No obstante, lo anterior no sucede en el contexto de la presente operación donde, de acuerdo con los datos recabados, CEMEX, principal operador del mercado español, tiene los precios medios más elevados en la mayor parte del territorio nacional, con la salvedad de Andalucía. Además, y pese a existir exceso de capacidad en el mercado, se ha venido observando una estabilidad tanto en precios como en cuotas de los diferentes operadores, en las distintas áreas consideradas en los últimos 3 años.
- (279) A la vista de lo anterior, esta Dirección de Competencia considera que, tras la operación, las Partes de la operación alcanzarán elevadas cuotas conjuntas en el mercado de cemento blanco a granel, reforzando la posición de liderazgo que ya ostentaba CEMEX en las isócronas de 400km alrededor de la planta de Buñol ([50-60]% (adición de [40-50]%) y de los silos de ÇIMSA ([60-70]% (adición de [40-50]%)); en el área de solapamiento entre ambas ([50-60]% (adición de 40-50]%)); así como dentro de dichas isócronas, especialmente en las zonas de Levante ([70-80] (adición de [50-60]) y sur de España ([80-90]% (adición de [60-70]%), donde se concentra gran parte del consumo de cemento blanco a granel.
- (280) Asimismo, los IHH y deltas calculados confirman que la operación dará lugar a un importante aumento del grado de concentración en todos los mercados y ámbitos geográficos analizados, con índices post-concentración superiores a 2.500 y deltas superiores a 300 en todos los casos. En línea con la conclusión anterior, resulta especialmente relevante el incremento del grado de concentración que se producirá en el mercado de cemento blanco a granel, con un IHH post-concentración de 4017,52 y un delta de 1163,58, tomando en consideración además que el grado de concentración pre-concentración en este mercado era ya de por sí elevado.

Alegaciones de las Partes

Sobre que las cuotas combinadas resultantes no son suficientes para presumir una reducción significativa de la competencia en el mercado.

- (281) *Las partes alegan que las afirmaciones del PCH sobre que las cuotas combinadas de las Partes son “elevadas” o incluso “extraordinariamente elevadas” por resultar superiores al 50%, resultan cuando menos sesgadas, pues en el mercado geográfico relevante definido por la Dirección de*

¹⁹¹ Folios 9818-9826.

¹⁹² Directrices sobre la evaluación de las concentraciones horizontales con arreglo al Reglamento del Consejo sobre el control de las concentraciones entre empresas, párrafos 17 y siguientes.

Competencia (la isócrona de Buñol) para 2018, estas cuotas son solo ligeramente superiores al 50% en granel y e incluso por debajo del 50% en ensacado. ÇIMSA añade, además, que la DC obvia mencionar la presencia de competidores en la isócrona de Buñol con cuotas significativas superiores al 10%¹⁹³ y que las cuotas de mercado no evidencian por sí mismas efectos anticompetitivos. Igualmente se pronuncian las partes, respecto de las cuotas “especialmente relevantes” en Levante, sur y Baleares, debiendo rechazar también tal conclusión del PCH, por cuanto que no son los mercados geográficos definidos por el propio PCH.

- (282) *Las partes alegan que la relevancia de esta cuota de mercado combinada se diluye a la vista del resto de fabricantes. La CE en M7744 HeidelbergCement/Italcementi descartó la existencia de efectos unilaterales en una situación con una cuota de mercado combinada de entre el 40 y el 50% y al menos dos competidores principales en cada mercado con cuotas de mercado superiores al 10%. En nuestro caso se sitúan tres competidores y no dos con cuotas de mercado superiores al 10%*
- (283) *Además, las Partes defienden que la propia práctica de la CNMC muestra varios ejemplos en que una cuota combinada ligeramente superior al 50% y al menos tres competidores con cuotas superiores al 10% no ha impedido la autorización: C/0924/18 Rana /Nestlé; C/0809/16 Datamars/Felixcan; C/0747/15 Glinnt/Activos Aliance; C/0828/17 García Carrión / Dafsa; C/0384/11 ABB/Transfor. Por tanto, el PCH no puede extraer una conclusión basándose sólo en las cuotas.*

Respuesta de la Direccion de Competencia

- (284) En primer lugar, respecto de la alegación sobre lo erróneo del calificativo de las cuotas conjuntas de las partes como elevadas en el PCH, esta Dirección no puede sino apuntar a la evidencia señalada por los datos de cuotas mostrados en el PCH y el hecho irrefutable de que las mismas son superiores al 50% en granel, mercado en el que se centran los problemas detectados. En este sentido, cabe señalar que es la propia CE en el párrafo 17 de las Directrices, la que emplea el calificativo de “*extraordinariamente elevadas*” para cuotas superiores al 50%, por lo que entiende esta Dirección de Competencia que no yerra al calificar de elevadas las cuotas conjuntas de las partes en la presente operación, tanto si se refieren a las isócronas de 400km alrededor de Buñol, a partir de las que se extraen las conclusiones sobre solapamientos horizontales del PCH como a otras zonas geográficas que, aun no constituyendo el mercado geográfico relevante definido, complementan el análisis competitivo de las isócronas, tal y como realiza también la Comisión en otros precedentes.
- (285) Dicho esto, es necesario recalcar que las conclusiones preliminares del PCH no se basan únicamente en las elevadas cuotas conjuntas resultantes, sino en una evaluación conjunta de éste y otros aspectos relevantes como la existencia (y número) de alternativas viables de suministro, la capacidad y el

¹⁹³ Cita:” (LAFARGE 10-20%, PORTLAND 20-30% y TUDELA 10-20%)

incentivo de competidores para compensar un posible incremento de precios de la entidad resultante tras la operación, la ausencia de competencia potencial con suficiente probabilidad de entrada, etc., analizados todos ellos de forma exhaustiva a partir de los datos y la información recabada durante la investigación.

- (286) Por otra parte, respecto a las alegaciones de las partes en las que se refieren al asunto Heildeberg/Italcementi¹⁹⁴, cabe señalar una vez más, que las mismas exponen de manera sesgada las conclusiones del citado precedente, extrayendo las conclusiones sobre cuotas resultantes de manera aislada de otros aspectos competitivos considerados en el mismo.
- (287) A este respecto cabe comenzar señalando que las cuotas resultantes en dicho precedente eran inferiores a las de la presente operación, no superando las mismas en dicho precedente el 50% en ninguno de los ámbitos geográficos considerados¹⁹⁵.
- (288) En segundo lugar, las partes omiten citar otros aspectos relevantes que llevarán a concluir la ausencia de efectos unilaterales en dicho precedente, y que no son compartidos por la presente operación, como i) el hecho de que las partes no eran competidores cercanos por estar localizados en zonas geográficas diferentes, lo que se reflejaba en adiciones de cuotas no superiores al 5% en ninguna de las isócronas consideradas, manteniéndose la posición relativa de la adquirente inalterada; ii) la existencia de varios competidores relevantes y viables con capacidad de ejercer presión competitiva suficiente, y iii) una mayoría de contestaciones de la investigación de mercado, señalando la ausencia de impacto relevante en el mercado de cemento blanco. Aspectos, todos ellos, no compartidos por la presente operación, como ha quedado sobradamente recogido en el PCH.
- (289) Por último, la Dirección de Competencia no puede sino rechazar la alegación de las partes referentes a los ejemplos de otros precedentes en los que la CNMC resolvió aprobar las operaciones con cuotas superiores al 50%, pues los mismos resultan completamente irrelevantes, toda vez que afectaban a mercados que nada tienen que ver con el de la presente operación, con funcionamientos, estructuras y condicionantes dispares y no aplicables a la presente operación. Siguiendo una lógica de reducción al absurdo, la Dirección de Competencia podría señalar precedentes nacionales y comunitarios en los que se han prohibido operaciones en las que se pasaba de 4 a 3 operadores¹⁹⁶ o en los que ha sido necesario vincular la aprobación de la Operación a compromisos que solventaran los riesgos detectados, siendo dicho razonamiento igualmente inválido al alegado por las partes, por obviar los hechos y circunstancias específicas de cada mercado y demás condicionantes competitivos y factores compensatorios que pueden matizar,

¹⁹⁴ Asunto M.7744 - HEIDELBERGCEMENT / ITALCEMENTI

¹⁹⁵ Se analiza a nivel nacional, con cuotas conjuntas de [30-40]%, así como isócronas de 600km y 300km. Únicamente en una de las isócronas de 300km (alrededor de Rezzato) se alcanza una cuota significativamente superior del [70-80] (con adición del [0-5%]).

¹⁹⁶ Véanse, entre otros, el caso C66/01 IBERDROLA / BERRUEZA Y OTRAS.

según el caso, el impacto final de cada concentración sobre el mercado o los mercados relevantes.

Sobre Inconsistencias en el análisis de cuotas de mercado del PCH

- (290) *ÇIMSA entiende que el análisis de cuotas del PCH es incongruente al referirse como mercado relevante al área de influencia de 400Km desde la planta de Buñol y analizar posteriormente el área de influencia de ÇIMSA considerando el área conjunta de las dos terminales, que forman un área superior a 400km, contradiciendo así el mercado relevante definido por el PCH, y no siendo por tanto las cuotas de mercado en esta zona conjunta para las dos terminales irrelevantes para el análisis.*
- (291) *Para ÇIMSA no es razonable que el PCH deje abierta la definición geográfica del cemento blanco ensacado y seguidamente concluya que hay problemas en este mercado con independencia de cómo se defina, cuando las cuotas de mercado a nivel nacional ni siquiera son indicativas de posibles problemas de competencia, por situarse por debajo del 40%. Tampoco considera aceptable que se concluya que las cuotas en el radio de 400 km (40-50%) son iguales a las cuotas a nivel nacional (30-40%), más aún cuando están por debajo del umbral que puede considerarse de posición dominante en el sentido del párrafo 17 de las Directrices.*
- (292) *ÇIMSA también alega que el PCH realiza un análisis de cuotas en otras áreas geográficas “alternativas” (Levante, sur y Baleares) inconsistentes con el mercado relevante definido, desconociéndose los criterios seguidos por la Dirección de Competencia para la delimitación de las mismas, lo que impide a ÇIMSA ejercer adecuadamente su derecho de defensa. En este sentido, señala ÇIMSA que el precedente citado en el PCH (párrafo 165) se refiere a la posibilidad de analizar áreas de rango inferior dentro de las áreas que componen el mercado geográfico relevante, mientras que las áreas identificadas en el PCH no son ajenas al mismo y más amplias.*
- (293) *Respecto a los criterios para circunscribir las áreas geográficas alternativas, señala ÇIMSA que, si bien parece deducirse que la Dirección de Competencia se habría basado en un análisis de precios y márgenes, de la información de precios y márgenes no se desprende correlación entre estos y las áreas alternativas definidas, destacando inconsistencias respecto de la supuesta correlación particularmente en el mercado de cemento blanco a granel¹⁹⁷. Concluye ÇIMSA indicando que la citada agrupación geográfica no está justificada, ni tiene base alguna en los datos económicos recogidos en el PCH, ni se realiza dentro de isócrona alguna, sino que responde a una delimitación arbitraria e injustificada¹⁹⁸ o a delimitaciones histórico jurídicas ajenas a la estructura competitiva del mercado, en el caso del análisis por*

¹⁹⁷ Señala ÇIMSA concretamente que (i) los precios de Andalucía son iguales a los de Levante y distintos a los de Extremadura, si bien el área sur decide incluir a Badajoz; (ii) los márgenes de las Islas Baleares serían iguales a los de la Comunidad Valenciana, Extremadura y Galicia.

¹⁹⁸ Señala ÇIMSA el área sur como especialmente llamativa, al incluir Andalucía y la provincia de Badajoz, sin que como señalan anteriormente coincidan los precios de Andalucía y Extremadura.

Comunidades Autónomas, y siendo, por tanto, las cuotas de mercado referidas a dichas áreas irrelevantes para el análisis.

(294) *Por último, ÇIMSA alega que, sin perjuicio de que las cuotas anteriormente referidas sean irrelevantes, el análisis competitivo de la Dirección de Competencia es inconsistente e ignora la dinámica competitiva de dichas zonas geográficas. Concretamente:*

- a. *En la zona sur, señala ÇIMSA que no se generarán efectos anticompetitivos porque (i) todos los operadores tienen ventas en esta área; (ii) los márgenes de ventas son los más bajos de España, lo que evidenciaría que es una zona muy competitiva. Señala además que el comentario de LAFARGE recogido en el párrafo 177 del PCH¹⁹⁹ no muestra la situación real de que todos los operadores están presentes en el sur, y la propia LAFARGE señala que “en el caso de las ventas en condiciones DDP, es decir aquellas en las que el transporte corre por cuenta del proveedor, la distancia resulta ser un factor irrelevante para el cliente” (folio 2093).*
- b. *En Baleares, ÇIMSA alega que el impacto de la presente operación es inexistente pues: (i) no existe presencia de ÇIMSA en el mercado de granel y big bags y por tanto no hay solapamiento; (ii) en el mercado de cemento blanco ensacado, el solapamiento entre las partes es mínimo²⁰⁰, y además, al ser este mercado, según la propia Dirección de Competencia reconoce, de ámbito nacional, permitiría descartar cualquier problema específico para Baleares ya que las cuotas de ÇIMSA post-Operación a nivel nacional serían del 30-40%; y (iv) ÇIMSA no cuenta con silo alguno ni contará con él tras la Operación de la misma forma que ningún otro operador cuenta con silos en Baleares, por lo que todos se encuentran en igualdad de condiciones.*
- c. *En la zona de Levante, ÇIMSA señala que (i) en los tres últimos años, cinco operadores han tenido cuotas de más del 10%; (ii) la cuota de LAFARGE ha pasado del 0-10% en 2016 al 10-20% en 2017 y 2018, demostrando la existencia de competencia efectiva y (iii) TUDELA tuvo ventas en 2016, lo que demuestra que ejerce competencia, al menos potencial, en esa área.*

Respuesta de la Dirección de Competencia

(295) En primer, lugar en lo relativo a la crítica por el análisis conjunto de las áreas de influencia de las dos terminales de ÇIMSA, a juicio de la DC este argumento carece de la más mínima lógica, además de ser erróneo. El

¹⁹⁹ LAFARGE asegura (folio 9825) “Además, hay que tomar en consideración que la empresa turca ÇIMSA Çimento Sanayi Ve Ticaret A.S. dispone de silos de recepción de cemento de importación en Alicante y en Sevilla y de autorizarse la Operación de Concentración los tendría también en Buñol, lo que entendemos reduciría la competencia en mercados de mayor consumo como es el Levante y sur Español”.

²⁰⁰ Según ÇIMSA, sus ventas de cemento blanco ensacado en Baleares se limitan a [0-1000] tn a través de su cliente/distribuidor (folio 9789).

mercado geográfico del cemento blanco a granel se ha definido como el área de 400km desde cada planta o silo, siendo en este caso el mercado geográfico relevante a efectos del análisis de cuotas post-operación sobre las que se basan las conclusiones del PCH²⁰¹, la isócrona de la planta adquirida, la planta de Buñol. A partir de ahí las cuotas en dicha área se han determinado calculándose las cuotas a partir de las ventas que cada operador realiza en dicha área, independientemente del número de plantas desde las que cada operador realice dichas ventas. Por tanto, y dado que las terminales de Sevilla y Alicante son del mismo operador, ÇIMSA, se atribuirán a dicho operador todas las ventas realizadas desde los citados silos dentro de la citada isócrona independientemente del silo de origen.

- (296) Aclarado este punto, esta Dirección de Competencia entiende que la alegación de ÇIMSA va referida a las cuotas consignadas en la segunda columna de las tablas recogidas en el párrafo 169 del PCH en las que se realiza el ejercicio de recoger las cuotas de operadores en el área de influencia de cada una de las partes de la presente operación, así como en el área de solapamiento entre ellas, y donde, en efecto, el área de influencia de ÇIMSA desde sus silos se considera de manera conjunta. En este sentido, es importante recalcar que cuotas en el área de influencia de ÇIMSA, ya sean consideradas conjuntamente o individualmente, son irrelevantes a efectos del análisis de la presente operación, no habiéndose utilizado en ningún momento para la extracción de ninguna conclusión recogida en el PCH, por lo que en ningún caso invalida las mismas.
- (297) Sin perjuicio de lo anterior, y en aras de mayor claridad, dada la irrelevancia de dichas cuotas para el análisis de la presente operación, se ha procedido a eliminar dicha columna de la tabla de cuotas de cemento blanco a granel²⁰² en consistencia también con la información recogida en la tabla correspondiente para cemento blanco envasado²⁰³.
- (298) En segundo lugar, por lo que respecta a la alegación sobre las cuotas de mercado del cemento blanco ensacado, ÇIMSA yerra en su interpretación de las conclusiones del PCH por cuanto que en el PCH solo se señala que la operación, tanto en la isócrona de 400 km desde Buñol como a nivel nacional reforzará la posición de líder de la entidad resultante, tanto a granel como en ensacado, hecho objetivo reflejado en los datos de las tablas y en las correspondientes conclusiones recogidas en los párrafos 153 y 174 y 175 del PCH sin que se extraiga ninguna conclusión de carácter valorativo respecto de la existencia de riesgos de efectos unilaterales en dicho mercado, como interpreta la notificante. En este sentido, advertido que el párrafo 292 del citado PCH podría dar lugar a interpretaciones en sentido contrario a lo anteriormente indicado, se procede a reformular la conclusión en el presente IP respecto de la recogida en dicho párrafo 292 del PCH, en el sentido anteriormente indicado.

²⁰¹ Párrafos 179 y 292 del PCH.

²⁰² Tabla del párrafo 234 del presente IP.

²⁰³ Tabla del párrafo 239 del presente IP y del párrafo 174 del PCH.

- (299) Tampoco señala la Dirección de Competencia que las cuotas en dicho mercado sean idénticas en ambos ámbitos geográficos, sino que, siendo similares, el hecho anteriormente señalado de reforzamiento de la posición de liderazgo, es común en ambos ámbitos geográficos. En este sentido, se comprueba que la conclusión respecto del análisis de cuotas en la que se señala la existencia de posibles problemas de competencia derivados de solapamiento horizontal, recogida en el párrafo 179 del PCH, se refiere específicamente al mercado de cemento blanco a granel.
- (300) En tercer lugar, en referencia a las apreciaciones que hace ÇIMSA sobre las zonas alternativas, esta Dirección de Competencia debe reiterar lo ya señalado en el PCH de que los análisis de zonas alternativas realizados no responden al objetivo de definir mercados relevantes nuevos o alternativos sino al de reflejar la variación de las condiciones competitivas dentro de las isócronas. Dicho análisis, llevado a cabo a partir del 100% de los datos recabados, ha permitido a esta Dirección de Competencia extraer conclusiones sólidas sobre el funcionamiento del mercado del cemento blanco, y confirmar, mediante el estudio de una base amplia de datos aspectos importantes del mismo, como el impacto de la localización de los clientes y su distancia relativa a cada productor en el precio final del producto.
- (301) Dicho esto, conviene remarcar que a efectos del análisis de cuotas, una vez más, si bien en la tabla contenida en el párrafo 176 del PCH se presentan las cuotas de las diferentes áreas geográficas en las que se ha dividido el territorio nacional, a efectos de la presente operación, se valora el impacto de la misma en aquellas zonas geográficas comprendidas dentro de las isócronas de 400km de las partes²⁰⁴: Levante, Baleares y sur y parcialmente en: Noreste, Centro y Norte. Sin embargo, es en las zonas de Levante y sur donde se dan las cuotas combinadas más elevadas y donde se concentra el mayor volumen de ventas de cemento blanco, tal y como se recoge en los párrafos 177 y 179 del PCH.
- (302) Dicho esto, en relación a la alegación de que la delimitación de las citadas áreas se haya realizado de manera aleatoria, inconsistente, vulnerando con ello los derechos de defensa de la notificante, esta Dirección de Competencia no puede sino rechazar tal alegación por cuanto que los criterios para delimitar las citadas áreas han sido transparentes y debidamente especificados en el Análisis Económico²⁰⁵ adjunto al PCH, así como su delimitación y las provincias recogidas en cada una de ellas. Así pues, si bien Dirección de Competencia puede aceptar que la notificante pueda estar en desacuerdo con la delimitación de las mismas realizada en el PCH, rechaza por incierto que los criterios para la misma sean desconocidos o no claros para ÇIMSA no sean claros, impidiéndole ejercer su derecho de defensa.

²⁰⁴ Mercados geográficos afectados según los dos escenarios considerados.

²⁰⁵ Páginas 12 y 13, folios 15952-15953.

- (303) Ignora además deliberadamente ÇİMSA que la utilización de dicha delimitación por zonas se utiliza en el sector, tal y como se recoge, en varias de las respuestas de los clientes y competidores a los requerimientos del test de mercado, en los que estos se refieren a estas zonas geográficas a la hora de definir la dinámica competitiva del mercado del cemento blanco. Especialmente, *sur, Levante, Centro, Norte*, son denominaciones utilizados por operadores y clientes a la hora de expresar y delimitar su realidad comercial.
- (304) A este respecto, sorprende a esta Dirección de Competencia, que la notificante critique a la vez la delimitación de las zonas geográficas por selectiva y arbitraria y basada en criterios opacos, y la de Comunidades Autónomas, que si bien, en efecto, como señala ÇİMSA, se trata de una delimitación histórico jurídica, también es un criterio objetivo y claro, habitualmente utilizado, que no perjudica a las partes. De hecho, el precedente europeo²⁰⁶ citado en el PCH al que hace referencia ÇİMSA en su alegación utiliza un criterio análogo para analizar las variaciones de las condiciones competitivas dentro de las isócronas definidas²⁰⁷.
- (305) Por otro lado, aun siendo cierto, como señala la notificante, que todos los operadores tienen ventas en la zona sur y que los márgenes de las ventas en Andalucía son los más bajos de toda España, lo cierto es que de CEMEX y ÇİMSA son el primer y segundo operador de la zona, con cuotas del [60-70]% y del [10-20]% respectivamente, y siendo ÇİMSA el único operador que tiene un silo en esta zona. Por tanto, si bien los precios y los márgenes indican que se trata de una zona más competitiva que otras, la concentración dará lugar a la adquisición del líder por el segundo operador, dando lugar a una cuota conjunta del 80-90% y a la desaparición de uno de los dos principales competidores en la zona. Además, en el caso de que ÇİMSA dejara de importar a través de los silos de Sevilla y Alicante, implicaría que en la mitad de esta área los clientes pasarían a tener una o incluso ninguna alternativa a menos de 400 kilómetros. Por tanto, es muy probable que el cambio en las condiciones competitivas diera lugar a un incremento de los precios y los márgenes en la zona sur, en línea con el comentario de LAFARGE²⁰⁸ que ÇİMSA descarta de forma interesada en su alegación.
- (306) Por lo que respecta al área geográfica de Levante, en efecto se trata de un área abarcada por isócrona de tres competidores, y parcialmente por un cuarto (PORTLAND), lo que a priori indicaría la capacidad de dichos competidores de competir efectivamente por la demanda situada en esta zona. En este sentido tal y como se recoge en el PCH, llama la atención que existiendo márgenes del 30% de media en la zona, LAFARGE y ÇİMSA no hayan competido más activamente con CEMEX en precios, habiéndose

²⁰⁶ M.7878 HEIDELBERGCEMENT/SCHWENK/CEMEX HUNGARY/CEMEX CROATIA:

²⁰⁷ El citado precedente analiza regiones relevantes dentro de la isócrona,

²⁰⁸ “[...]Hay que tomar en consideración que la empresa turca ÇİMSA Çimento Sanayi Ve Ticaret A.S. dispone de silos de recepción de cemento de importación en Alicante y en Sevilla y de autorizarse la Operación de Concentración los tendría también en Buñol, lo que entendemos reduciría la competencia en mercados de mayor consumo como es el Levante y sur Español” (folios 9818-9826).

mantenido, por el contrario, la posición relativa de los competidores bastante estable a pesar del importante margen para competir todavía existente. Este contexto, de aparente acomodamiento, que se une al reforzamiento de la posición de ÇIMSA como consecuencia de la operación, que se consolida como líder indiscutible con una cuota del 70-80% tras adquirir a su principal e inmediato competidor en dicha zona una cuota del 50-60%, la Dirección de Competencia no puede sino reafirmarse en la conclusión de que es probable que la operación dé lugar a efectos anticompetitivos, tal y como quedó recogido en el PCH.

- (307) A este respecto, la alusión de ÇIMSA sobre TUDELA, y su supuesta capacidad para ejercer competencia potencial en dicho área de Levante, carece, en opinión de esta Dirección de Competencia, de respaldo empírico, y considera que su presencia residual y puntual fuera de su respectiva isócrona no prueba en absoluto que dicho operador esté en posición de competir de manera activa y en igualdad de condiciones por la demanda situada en dicha zona geográfica con los operadores más cercanos a la misma y cuya isócrona sí la abarca. Este hecho es corroborado por los datos existentes que muestran que las ventas de TUDELA en dicha área no se han vuelto a repetir desde 2016.
- (308) Por último, en lo referido a Baleares, esta Dirección de Competencia niega ninguna de las apreciaciones realizadas por ÇIMSA en su alegación, no habiéndose encontrado que la operación diera lugar a efectos anticompetitivos en dicha área geográfica. En este sentido, la Dirección de Competencia debe matizar que las menciones relativas la citada área geográfica en los párrafos 163, y 233 del PCH son meramente descriptivos, sobre el efecto de sus particularidades logísticas sobre el número de alternativas de suministro y por ende sobre precios y márgenes. Respecto a la mención en el párrafo 176 del PCH sobre el nivel de cuotas atribuible a la entidad resultante en Baleares, si bien no se deduce de las mismas ningún efecto anticompetitivo de las citadas cuotas, como se pone de manifiesto posteriormente en el párrafo 179, se procede a aclarar que en cemento a granel en Baleares se produce adquisición y consolidación de la posición de liderazgo. Sin embargo, las alusiones recogidas en los párrafos 220 y 271 del PCH respecto de la reducción de las alternativas de suministro y del párrafo 292 del PCH respecto de la existencia de riesgos anticompetitivos derivados de las elevadas cuotas resultantes en Baleares son erróneas, procediéndose a su corrección en el presente informe propuesta.

VII.3.2. Presión competitiva ejercida por ÇIMSA antes de la operación

VII.3.2.1 Posición de las Partes

- (309) *De acuerdo con las Partes, la operación no elimina una fuerza competitiva importante en la medida en que ÇIMSA no es un nuevo entrante, ni un operador especialmente agresivo o “maverick”, tal y como se evidencia del hecho de que su cuota de mercado se haya mantenido estable en los últimos años.*

- (310) *Por otra parte, las Partes argumentan que CEMEX y ÇİMSA no son competidores inmediatos por lo que el impacto competitivo de la operación sería menor. Señala CEMEX que los catálogos de las Partes son diferentes ya que ÇİMSA no comercializa cemento blanco clase 42,5, producto que sí comercializa el resto de fabricantes con plantas integradas en España. Asimismo, indica que los fabricantes con plantas integradas en España tienen un perfil más cercano a CEMEX tanto en catálogo como en estructura de costes, frente a ÇİMSA que sería un mero importador²⁰⁹. En el mismo sentido se pronuncia la notificante, señalando que ÇİMSA carece de instalaciones de producción en la UE, lo que supone menores costes de producción en términos de derechos de emisión y de costes laborales²¹⁰.*

VII.3.2.2 Análisis de la Dirección de Competencia

- (311) Actualmente el mercado de cemento blanco en general muestra una elevada estabilidad en términos de cuotas en los últimos 3 años analizados, como se ha visto anteriormente, reflejando la situación de un mercado oligopolista, con pocos operadores y elevados márgenes medios con carácter previo a la operación, mostrando un escaso incentivo a competir más agresivamente entre los operadores para incrementar ventas y ganar cuota de mercado al resto de competidores.
- (312) En este sentido, según ha manifestado uno de los clientes requeridos, el único efecto distorsionador claro de la estabilidad en cuotas y precios del mercado fue la entrada de ÇİMSA en el mercado a principios de los años 2000, habiéndose estabilizado desde entonces de nuevo la situación²¹¹: *“Su irrupción [de ÇİMSA] en el mercado hizo pasar el precio de la tn de 150 a 110 euros. En los últimos años su política comercial ya no era tan agresiva estabilizándose los precios de 120 a 130 €/ tn.”*
- (313) Por lo que respecta a la consideración de ÇİMSA y CEMEX como competidores cercanos, esta Dirección de Competencia entiende, en contra de la opinión de las Partes, que ÇİMSA sí es un competidor cercano de CEMEX, tal y como lo ponen de manifiesto una serie de hechos:
- (314) En primer lugar, la ligera variación de los catálogos, limitada a un único tipo de cemento usado en elementos menores, entre ÇİMSA y CEMEX (ÇİMSA no comercializa cemento blanco clase 42,5) no determina, en sí mismo, que las Partes no sean competidores inmediatos.
- (315) En este sentido, el tipo de cemento blanco clase 42,5 es un cemento que, tal y como han manifestado clientes y competidores, solo se suministra ensacado, que como se ha visto anteriormente, constituye un mercado de producto separado del cemento blanco a granel, el cual supone un 85% del total de ventas de cemento blanco en España.

²⁰⁹ Véase la respuesta al requerimiento de información de 17 de septiembre de 2019 (folios 3097-3148).

²¹⁰ Véanse las alegaciones preliminares presentadas por la notificante de 11 de octubre de 2019 (folios 3352 a 3377).

²¹¹ Folio 2659.

- (316) En el caso del cemento a granel, el cemento suministrado por ÇIMSA, BL I 52.5, también fabricado y suministrado por CEMEX, es apto, tal y como se ha indicado en el apartado VI.2.1.3, por sus características y conforme a la normativa vigente, para cubrir las necesidades de todo tipo de clientes, siendo, además y de acuerdo con la información recabada, el que más se fabrica en la península ibérica²¹².
- (317) En segundo lugar, junto con la tipología del cemento, como se ha mencionado en el apartado VI.2.1., el nivel de blancura del cemento es una característica de suma importancia. En este sentido, uno de los clientes requeridos señala que los cementos blancos de “*Cemex y ÇIMSA son los que ofrecen mayor calidad por su blancura y resistencia*”²¹³, evidenciando la similitud de los productos ofrecidos por las Partes.
- (318) En tercer lugar, en lo que respecta al perfil importador de ÇIMSA frente a la estructura de fabricante verticalmente integrado de CEMEX, si bien es cierto que algunos clientes para los que la seguridad de suministro es un factor importante a la hora de elegir suministrador, pueden mostrar cierta preferencia por productores locales frente a importadores, lo cierto es que ÇIMSA, tal y como se explicaba en el apartado VI.1, gracias su fortaleza y dimensiones en origen, a sus bajos costes de producción respecto a los operadores locales (y europeos en general), la calidad y blancura de su producto, así como al hecho fundamental de disponer de dos terminales en España dedicados exclusivamente al cemento blanco²¹⁴, ha logrado establecerse con éxito en España y competir con el resto de operadores locales en condiciones competitivas análogas.
- (319) En cuarto lugar, además de todo lo anterior, la localización de las terminales de ÇIMSA en Alicante y Sevilla determinan que ambas Partes compitan en zonas geográficas similares, como se deriva de las conclusiones alcanzadas sobre el mercado geográfico relevante, constituyéndose ÇIMSA como un competidor más inmediato de CEMEX que otros operadores verticalmente integrados más alejados, como TUDELA o incluso PORTLAND, según el área geográfica considerada.
- (320) De hecho, la localización de los clientes más importantes de las Partes (por volumen de ventas) coincide de forma significativa en el Levante y en el sur español. En este sentido, un cliente ha manifestado que “*su mercado prioritario [el de ÇIMSA] siempre fue el sur y el Levante desde sus silos en*

²¹² Según datos aportados por competidores del mercado, Folios 9542, 15716.

En el caso de CEMEX habla en general de cemento 52,5, sin diferenciar entre tipo I y II considerándolos válidos para todos los usos. A este respecto, el BL II 52,5 se diferencia respecto al BL I 52,5, en que tiene mayor porcentaje de aditivos, estando la fábrica de Buñol capacitada para fabricar ambos tipos de cemento blanco 52,5 en la proporción que considere, según su demanda. En este sentido, si bien los clientes requeridos, principalmente morteros, han manifestado preferencia por el tipo BL I 52,5, pues les permite añadir ellos mismos los aditivos según sus necesidades, lo único que cambia entre usar un BL I y un BL II es la necesidad de adaptar las formulaciones, Esto afecta en caso de cambio de un tipo de cemento a otro, por la necesidad de adaptar las formulaciones a la nueva composición del cemento, pero de la misma manera que afectaría el cambio a un BL I 52,5 de otro proveedor, pues la blancura y las características técnicas del cemento no son idénticas entre sí entre proveedores.

²¹³ Folios 2391 y 2392.

²¹⁴ Folio 905.

*Sevilla y Alicante*²¹⁵. Asimismo, la rivalidad o competencia inmediata entre las Partes se pone también de manifiesto al analizar los principales clientes de cada una, existiendo numerosos clientes a los que ambas Partes suministran. Concretamente, alrededor del 25% de los 20 clientes más importantes de las Partes, según la información aportada por las Partes²¹⁶ coinciden y un 30% del total de clientes de cemento a granel de ÇIMSA, todos ellos fabricantes de morteros, lo son también de CEMEX.

- (321) En relación a la competencia directa entre las Partes de la operación en el sur y Levante peninsular, se han manifestado explícitamente varios de los operadores requeridos:
- a. [CLIENTE]: [la operación] *“afectará principalmente a los mercados donde [las Partes] eran competencia directa como es el sur y el este de la península”*²¹⁷.
 - b. [COMPETIDOR]: *“la empresa turca ÇIMSA Çimento Sanayi Ve Ticaret A.S. dispone de silos de recepción de cemento de importación en Alicante y en Sevilla y de autorizarse la Operación de Concentración los tendría también en Buñol, lo que entendemos reduciría la competencia en mercados de mayor consumo como es el Levante y sur español”*²¹⁸.
- (322) Por último, cabe resaltar que las propias Partes se han considerado a sí mismas como competidores inmediatos junto con el resto de operadores, en la medida en que consideran a todos como alternativas de suministro para los diferentes clientes, independientemente de la localización de los clientes y de su capacidad productiva²¹⁹.
- (323) A la vista de lo anterior, se considera que, en relación al cemento blanco a granel, las Partes son competidores inmediatos, tanto en términos de características técnicas, como en blancura, como por su localización geográfica y la de sus clientes.
- (324) En cuanto al cemento blanco ensacado, el tipo de cemento blanco ensacado de ÇIMSA (BLI 52,5) suele usarse más para granel que para ensacado, siendo más habitual en esta presentación la presencia de cementos tipo II, de resistencias 52,5,42,5 o 22,5, según la aplicación concreta a la que vaya destinado. CEMEX (al igual que el resto de operadores) también vende cemento BL I-52,5 ensacado. Además, como ya se ha mencionado anteriormente, el cemento BL I 52,5 es el más puro y resistente, pudiendo

²¹⁵ Folios 2655-2660.

²¹⁶ Dato extraído a partir de los listados de clientes confidenciales aportados por las Partes en su respuesta al requerimiento de información de 31 de julio de 2019.

²¹⁷ Folio 2659.

²¹⁸ Folio 15826.

²¹⁹ En el análisis de alternativas de suministro realizado por COMPASS LEXECON y aportado por las Partes (folios 2579 a 2627) se incluye a HORMICEM, aunque su presencia en el mercado, tal y como ha manifestado la propia HORMICEM sea residual, y, de hecho, no produzca cemento blanco a granel (que revende del adquirido a otro operador) y solo produzca cemento blanco ensacado, el cual constituye solo un [0-10]% de sus ventas y a SECIL, cuya actividad en España está limitada a un único cliente.

cubrir según la normativa vigente las necesidades de todos los tipos de clientes.

- (325) Por tanto, en el caso de cemento ensacado para clientes que demanden cemento envasado de mayor resistencia, tipo 52,5, los productos de ambas Partes sí se consideran competidores cercanos, al igual que en cemento a granel. Únicamente para cierto tipo de clientes, como cadenas y tiendas de materiales de construcción (retail) y/o pequeños fabricantes de prefabricados, a quienes pureza y resistencia menores les son suficientes, podría considerarse que las Partes no son competidores inmediatos.
- (326) En este sentido, un cliente relevante ha manifestado respecto a la posibilidad de utilizar el cemento BL I 52,5, para usos que requieren menor resistencia siempre y cuando el precio fuera suficientemente competitivo²²⁰:
- “(...) la respuesta a esta cuestión es afirmativa desde el punto de vista técnico, pero negativa desde el punto de vista económico o de negocio en abstracto. Cuán “suficientemente competitivo”, o sea, cuán reducido habría de ser el precio del cemento blanco tipo BL I 52,5R para utilizarlo en aplicaciones que no requieran de tanta resistencia y/o calidad es difícil de determinar con exactitud”.*
- (327) A la vista de lo anterior, en el caso de cemento ensacado, para clientes que demandan cementos de menores resistencias, el cemento blanco de CIMSA no sería competidor inmediato de los cementos blancos fabricados por CEMEX.
- (328) No obstante, hay que recordar que el cemento ensacado constituye solo un 15% del total de ventas de cemento blanco en España, por lo que, el argumento de las Partes de que no son competidores inmediatos solo sería aplicable a un porcentaje ínfimo del total de ventas de cemento blanco en España que represente este tipo de clientes.

Alegaciones de las Partes

Las Partes alegan que las Directrices y la práctica de la CE requieren que las Partes sean los competidores más cercanos. De hecho, las concentraciones susceptibles de generar efectos unilaterales son aquellas en las que las Partes son los competidores más cercanos sin ser suficiente que sean competidores inmediatos o cercanos, y citan precedentes como M.8880 Oetker/Henkell / Freixenet. M.9538 Broadcon/Symantec Enterprise Security Business, M.8414 DNB/Nordea/Luminor Group, M.8399 CWS-Boco/ Rentokil Initial Target Businesses, que mostrarían cómo no existen problemas de competencia cuando las Partes no son los competidores más cercanos entre sí.

- (329) *En este sentido, CEMEX afirma que las Directrices indican que para que una competencia entre las Partes sea intensa, muchos clientes deberían considerarlos como su primera y segunda opción, limitándose el PCH a identificar que el 25% de los 20 clientes más importantes de las Partes, esto*

²²⁰ Folio 3090

es 5, son suministrados por ÇIMSA y CEMEX y que el 30% del total de clientes de cemento a granel de ÇIMSA lo son también de CEMEX

- (330) Además, añade CEMEX que el análisis del PCH se realiza solo sobre la base de los clientes más grandes que, por su tamaño, es habitual que realicen compras a más de un proveedor, por lo que con este sistema siempre será habitual que haya coincidencias entre CEMEX y ÇIMSA, sin que ello signifique necesariamente que estos sean su primera y/o segunda opción. Además, dichos clientes comunes, distarían mucho de ser numerosos como señala el PCH, indicando los porcentajes señalados que el porcentaje de clientes no comunes entre las partes es muy superior. En este mismo sentido, ÇIMSA esgrime que la DC no ha demostrado que la existencia de clientes comunes entre CEMEX y ÇIMSA sea superior al porcentaje de clientes comunes entre CEMEX y PORTLAND o entre CEMEX y LAFARGE
- (331) Las partes concluyen que ÇIMSA y CEMEX no son los competidores inmediatos o los más cercanos, identificando a LAFARGE, y a PORTLAND como los más cercanos a CEMEX. Entre los motivos esgrimidos señalan mayor cercanía geográfica con entre CEMEX y LAFARGE, ausencia de similitud del modelo de negocio y de estructura de costes entre las partes e inexistencia de similitud del catálogo de productos.
- (332) Respecto al diferente modelo de negocio y estructura de costes, ambos señalan que ÇIMSA tiene un perfil puramente importador, no disponiendo de capacidad de producción en España, por lo que para clientes que dan importancia a la regularidad de suministro, no pueden ser competidores cercanos, y en segundo lugar que las estructuras de coste de ÇIMSA son diferentes a las del resto de operadores locales verticalmente integrados, por no estar sujeta al régimen de comercio de derechos de emisión de la UE mercado y tener que hacer frente al pago de fletes por el transporte marítimo además del coste del transporte por carretera, además de los costes de transporte terrestre comunes a todos los operadores.
- (333) Respecto al catálogo de productos, CEMEX afirma que los catálogos de las partes son diferentes, o comercializando ÇIMSA cemento blanco de tipo II 52.5 ni 42.5, a diferencia del resto de operadores, pareciéndose por tanto más su catálogo al de LAFARGE o PORTLAND, cuestión importante teniendo en cuenta que, según indica CEMEX, el PCH ha acreditado que los clientes toman en consideración la tipología de cemento como una de las razones que determinan la elección de un proveedor. ÇIMSA, sin embargo, considera que la tipología no es determinante y que el propio test de mercado demuestra que el cemento blanco de todos los productores es perfectamente sustituible y que dado que todos los operadores venden BLI52.5, este hecho no es un factor determinante en el análisis. En este sentido, alude al párrafo 28 de las Directrices que señala que es menos probable que una concentración obstaculice de forma significativa la competencia cuando hay un alto grado de sustituibilidad entre los productos de las empresas que se van a fusionar y los de sus competidores.

- (334) ÇIMSA mantiene que la afirmación hecha en el párrafo 193 del PCH indicando que las Partes se han considerado a sí mismas como competidores inmediatos junto con el resto de operadores, es ilógica e incongruente, ya que esta afirmación no significa que todos compitan con el mismo grado de intensidad.
- (335) ÇIMSA rechaza también la afirmación del párrafo 183 sobre que es un maverick PCH ya que, en la actualidad, al contrario que al inicio de sus actividades en España, no ejerce una presión competitiva sobre CEMEX superior a la que ejercen el resto de operadores.
- (336) CEMEX finaliza diciendo que, si las Partes no son los competidores más cercanos entre sí, entonces la DC tendría que haber presentado pruebas adicionales y convincentes para demostrar que podrían existir efectos unilaterales derivados.

Respuesta de la Dirección de Competencia

- (337) En primer lugar, debe remarcarse que las conclusiones del PCH no se basan en consideraciones aisladas de factores que prueben de manera independiente la consideración de un competidor como más o menos cercano, sino en la consideración conjunta de los mismos, pues considera que la tenencia de productos o portfolios idénticos con un competidor, sin la consiguiente cercanía geográfica en un mercado definido geográficamente por isócronas, no puede otorgar a tal competidor la consideración de competidor cercano, como ya evidenció el precedente europeo Heidelberg/Italcementi²²¹, de la misma manera que la cercanía geográfica *per se* tampoco determina de manera inmediata la consideración de tal competidor como competidor inmediato.
- (338) Aclarado este punto, es importante recordar también que la conclusión del PCH a este respecto se refiere únicamente al cemento blanco a granel, por lo que la alegación relativa a que ÇIMSA no produzca la variedad BL II 42.5 carece de relevancia. Respecto al cemento BL II 52, 5 tal y como se ha recogido en PCH solo se diferencia del tipo I de la misma resistencia en la pureza del mismo, siendo ambos aptos para los mismos usos, tal y como manifiesta ÇIMSA en su alegación.
- (339) Partiendo de esta base, la alegación de las partes descarta las consideraciones señaladas en el PCH por un cliente en cuanto a la importante similitud del cemento de ambas partes en cuanto a resistencia y blancura²²² frente al resto de operadores, así como la cercanía geográfica, que descartan por estar LAFARGE situado geográficamente ligeramente más cerca de Buñol que el silo de Alicante, y basan su alegación en la consideración de que si ÇIMSA y CEMEX no son los competidores *más cercanos*, no pueden derivarse problemas de competencia de una operación, algo que según las partes no se ha probado. A este respecto, la

²²¹ M.7744 – HeidelbergCement / Italcementi. Párrafo 195.

²²² Párrafo 188. Referencia a folios 2391 y 2392.

Dirección de Competencia reitera lo ya señalado en el PCH²²³ respecto de la blancura y resistencia del cemento de las Partes, algo que ha sido señalado no por uno sino por varios clientes²²⁴. Además, cabe señalar que, con independencia de que sean o no los competidores más cercanos, no cabe duda de que ÇIMSA y CEMEX son competidores cercanos ni de que la Dirección de Competencia ha probado sobradamente en el PCH los importantes riesgos a la competencia que genera la operación. Resulta evidente que tales riesgos, ampliamente descritos en el análisis competitivo realizado en el PCH, no se asientan únicamente en este concepto de competidores cercanos, ni conllevan la necesidad de que ÇIMSA y CEMEX sean los competidores más cercanos para que se produzcan, por lo que no puede aceptarse la afirmación realizada por las Partes.

- (340) Por otra parte la alegación de CEMEX sobre que el análisis de la Dirección de Competencia relativo a clientes comunes entre las partes solo se basa en clientes grandes, resulta cuando menos sorprendente, puesto que como bien reconoce CEMEX en su alegación, son únicamente este tipo de clientes los que suelen recurrir a más de una fuente de suministro, y por tanto el único segmento de clientes del que se puede extraer las conclusiones demandadas por CEMEX en cuanto al porcentaje de clientes comunes respecto de CEMEX y otros competidores. A este respecto, del análisis de los datos de los clientes a granel más importantes de los fabricantes, a los que las Partes tuvieron acceso, se extrae que CEMEX y ÇIMSA comparten [1-5]clientes a los que venden más de 1000tn /año, frente a CEMEX y Portland que comparten [1-5], y CEMEX y Lafarge que comparten únicamente[1-5]clientes por lo que no puede aceptarse tampoco en este sentido la alegación de ÇIMSA al respecto.
- (341) En relación con la afirmación de que ÇIMSA no es un *maverick*, sólo cabe recordar que en el PCH la Dirección de Competencia se ha limitado a reproducir en el párrafo 183 citado, una de las respuestas recabadas durante el test de mercado, que pone de manifiesto que, en un mercado oligopolístico estable, la entrada de ÇIMSA en el mercado causó un efecto distorsionador sobre los precios inicialmente, que posteriormente se ha estabilizado con el tiempo, resultando de dicha afirmación evidente, por un lado la capacidad de ÇIMSA de ejercer una fuerte presión competitiva, como ya lo hizo en el pasado, así como el relativo acomodamiento en términos competitivos existente en este mercado oligopolístico, que es de esperar que empeore con la desaparición de un competidor cercano. En la misma línea, se ha pronunciado también otro cliente que ha señalado que “ÇIMSA representó en 2008-2010 un revulsivo en el muy establecido sector de cemento blanco en España en aquel momento. Ahora, la desaparición de uno de los pocos fabricantes de cemento blanco que comercializan en España podría debilitar

²²³ Párrafo 188 y siguientes del PCH.

²²⁴ Véase entre otros, el folio 18999.

la posición de los consumidores”²²⁵, confirmando la conclusión recogida del PCH.

VII.3.3. Capacidad limitada de los clientes de cambiar de proveedor

- (342) En relación con la capacidad de cambiar de proveedor, de acuerdo con las Directrices, puede suceder que los clientes de las Partes que van a fusionarse tengan dificultades para cambiar de proveedor debido a la escasez de proveedores alternativos o porque el cambio implique unos costes considerables. Este tipo de cliente es particularmente vulnerable a los aumentos de precios.

VII.3.3.1 Posición de las Partes

- (343) *Las Partes consideran que no existe ningún coste ni obstáculo significativos para cambiar de proveedor ya que después de la operación existirán 6 alternativas de suministro de cemento blanco en España. Señalan además que el test de mercado confirma la ausencia de compromisos de exclusividad en el sector, y que el único coste potencialmente relevante sería el derivado de los denominados “costes de formulación”, que no serían significativos, ni un obstáculo efectivo para cambiar de proveedor. Según CEMEX, los costes por el cambio en los que incurrirían los fabricantes de morteros rondarían los [20.000-30.000] €, coste que resulta asumible para los mismos teniendo en cuenta los niveles de facturación anual de los fabricantes de morteros²²⁶. Asimismo, las Partes indican que el test de mercado demuestra que han existido cambios de proveedores sin mayores dificultades en los últimos tiempos. Señalan por último que la práctica de multi-sourcing realizada por los clientes de cemento blanco demuestra que el cambio de proveedores es sencillo de realizar.*

VII.3.3.2 Análisis de la Dirección de Competencia

- (344) Esta Dirección de Competencia considera, a diferencia de las Partes, que la capacidad para cambiar de proveedor en el mercado de cemento blanco a granel una vez ejecutada la operación no resultará tan sencilla para un número importante de clientes.
- (345) Es importante matizar que las consideraciones en cuanto al número de alternativas de suministro difieren considerablemente según se considere el mercado de cemento blanco a granel o ensacado, dadas las diferentes consideraciones en relación al mercado geográfico relevante y tipología de clientes²²⁷ en uno y otro caso.
- (346) En este sentido, los argumentos señalados por las Partes en cuanto al número de alternativas de suministro tras la operación, podría ser aplicable al mercado de cemento blanco ensacado, cuyo mercado geográfico relevante es superior al del cemento blanco a granel, pudiéndose considerar incluso de ámbito nacional. No obstante, incluso, en el caso del cemento

²²⁵ Folios 18956 a 18960.

²²⁶ Véase la respuesta al requerimiento de información de 17 de septiembre de 2019 (folio 3106).

²²⁷ Véase apartado de definición de mercado de producto.

blanco ensacado, la consideración de 6 alternativas de suministro tras la operación, como señalan las Partes, resulta poco fiel a la realidad, por cuanto estarían incluyendo a SECIL, cuya actividad en España es reducida y limitada en exclusiva al suministro a un cliente y a HORMICEM, cuya actividad en cemento blanco es residual, no produciendo cemento blanco a granel (revende el adquirido a otro operador) y solo produce cemento blanco ensacado, el cual constituye, según la propia HORMICEM, solo un [0-10]% de sus ventas totales²²⁸.

- (347) Por tanto, incluso considerando el mercado de cemento blanco ensacado de dimensión nacional, el número de alternativas reales disponibles con capacidad de producción y logística para llegar a la gran mayoría de clientes a nivel nacional, pasarían de 5 a 4 tras la ejecución de la presente operación.
- (348) Por lo que respecta al mercado de cemento blanco a granel, prácticamente la totalidad de clientes requeridos han manifestado que el cambio de proveedor resulta complicado y costoso.
- (349) En este sentido uno de los clientes requerido, indica que cambiar de proveedor *“resulta extremadamente complicado y con gran cantidad de costes ocultos. En el mercado cementero español existen muy pocos productores de cemento blanco (mercado oligopolista) y por ende el coste de cambio de proveedor es muy elevado en términos económicos y de desarrollo de productos (horas técnico laboratorio)”*²²⁹.
- (350) Otro cliente señala que la operación *“provocará una reducción notable de opciones competitivas y dificultaría la búsqueda de productos alternativos, extremo que ya viene siendo difícil por la concentración natural del mercado”*. En concreto, señala que, si bien *“la concentración ejecutada no imposibilitaría el cambio de suministrador, no obstante pasaríamos a tener dos proveedores alternativos con calidad suficiente en el mercado”*²³⁰.
- (351) Otro cliente señala que el cambio de proveedor *“no es sencillo debido a que afecta a múltiples formulaciones, que deben ser revisadas y muestreadas en caso de homologar un nuevo proveedor. Los costes principales del cambio están asociados a los ensayos necesarios realizados por el departamento de I+D”*. De forma similar se han pronunciado varios clientes²³¹.
- (352) Igualmente, otro cliente ha manifestado su preocupación ante la posibilidad de que se lleve a cabo la operación, dado que *“deja el mercado español en solo 3 fabricantes de Cemento Blanco que puedan suministrar cantidades importantes”*²³².
- (353) En relación con los costes que implica un cambio de proveedor, y tal y como han manifestado las Partes y ponen de manifiesto las respuestas de los distintos clientes, los costes de formulación suponen el principal coste

²²⁸ Folio 15717.

²²⁹ Folios 810-812.

²³⁰ Folios 904-905.

²³¹ Folios 1612 a 1618.

²³² Folios 2134-2136.

económico que tienen que asumir los clientes ante eventuales cambios de proveedores. Esta Dirección de Competencia coincide con la notificante en que tales costes, en principio, aun siendo relevantes, especialmente para grandes clientes con un número elevado de referencias, podrían llegar a ser asumidos por las empresas por lo que, si bien limitan el cambio de proveedor, dando lugar a relaciones más estables y duraderas en el tiempo, no pueden considerarse una barrera insuperable.

- (354) No obstante, no puede coincidir esta Dirección de Competencia con la afirmación de las Partes acerca de que en la práctica ya se producen cambios de proveedores sin mayor dificultad. Así se pone de manifiesto, por ejemplo, en el caso de un cliente que desde 2012 ha tratado de cambiar de proveedor en dos ocasiones sin éxito²³³, o en el caso de otro cliente que de los dos cambios de proveedor que ha intentado realizar en los últimos 10 años, únicamente pudo llevar uno a cabo²³⁴. Igualmente, no se considera determinante para descartar la existencia de obstáculos significativos al cambio de proveedor el hecho de que los contratos carezcan con carácter general de cláusulas de exclusividad.
- (355) En este sentido, el test de mercado revela la estabilidad en las relaciones comerciales de los proveedores de cemento blanco en España con sus clientes, con independencia de que no existan cláusulas de exclusividad. Así, numerosos clientes han señalado que sus relaciones con las Partes se remontan a hace 20-25 años (en el caso de CEMEX) y 10-20 años en el caso de ÇIMSA²³⁵, siendo indiferente que no haya habido cláusulas de exclusividad o de que se hayan formalizado distintos contratos con los mismos proveedores. Así, un cliente indica que la relación “*se remonta [con CEMEX] a finales del año 2000 [...] con ÇIMSA empezó en el año 2011, una vez ÇIMSA finalizó la construcción de su terminal*”. Otro cliente señala “*somos clientes de ÇIMSA desde hace 20 años y de ACTIVOS CEMEX desde hace 25 años*”. Del mismo modo, el que alguno de los clientes haya indicado que se han realizado cambios de proveedor en el pasado, no implica que dicho cambio carezca de complicaciones, sino que simplemente el mismo, aunque costoso, no es imposible de realizar.
- (356) Tampoco comparte esta Dirección de Competencia, en el caso del cemento blanco a granel, la conclusión de que existan 6 alternativas de suministro de cemento blanco, ni que aun en el supuesto de que efectivamente existiesen 6 alternativas, todas ellas puedan ofrecer el producto en condiciones competitivas análogas en las isócronas definidas como mercados geográficos relevantes, ni incluso, dentro de una misma isócrona, tal y como se analizaba en el apartado anterior. En este sentido, el número de proveedores existentes a nivel nacional no refleja necesariamente de forma adecuada las alternativas reales para clientes en diferentes isócronas, e incluso para clientes situados en diferentes puntos recogidos dentro de una

²³³ Folio 15759.

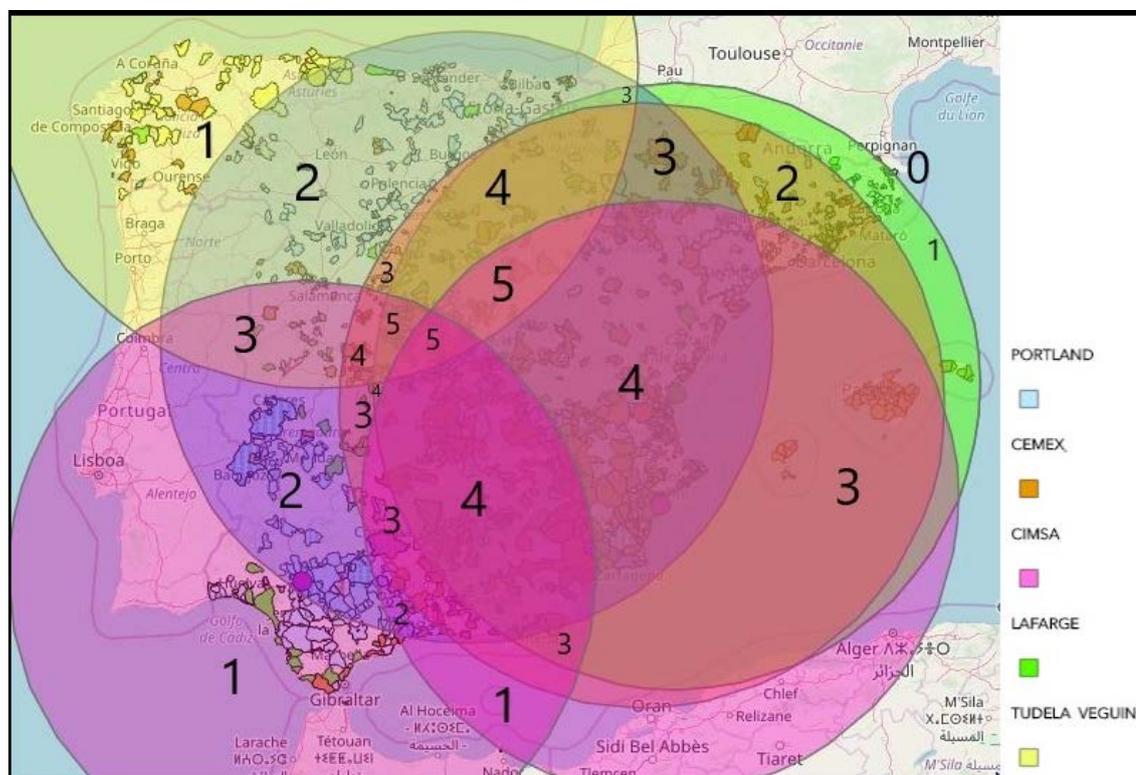
²³⁴ Folios 3266 a 3270.

²³⁵ Véanse, entre otras, las respuestas de diversos clientes principales (folios 810-812, 904-905 y 1612-1618).

misma isócrona, como ya se exponía en el apartado VII.2, enfrentándose los mismos a situaciones competitivas diferentes según la distancia a la que se encuentren de las plantas de diferentes proveedores, la presencia, fortaleza y capacidad productiva de los proveedores alternativos viables por distancia, el precio, etc.

- (357) Este hecho queda reflejado, entre otros, en la variabilidad de las cuotas de mercado según zona geográfica, analizadas en el apartado anterior.
- (358) A la vista de lo anterior, y atendiendo a la definición de los mercados geográficos relevantes del cemento blanco a granel definidos por isócronas de 400km alrededor de las plantas de producción, esta Dirección de Competencia ha realizado un estudio de alternativas de suministro disponibles para clientes según la localización geográfica de los mismos. Para ello, se han tomado los datos de clientes aportados por las Partes y sus competidores. En dicho análisis, y por las razones esgrimidas anteriormente, no se han considerado como alternativas a HORMICEM ni a SECIL.
- (359) En el siguiente mapa puede verse la distribución geográfica de clientes de cemento blanco a granel en territorio nacional y el número de alternativas de suministro disponibles en cada zona del territorio español con anterioridad a la presente operación:

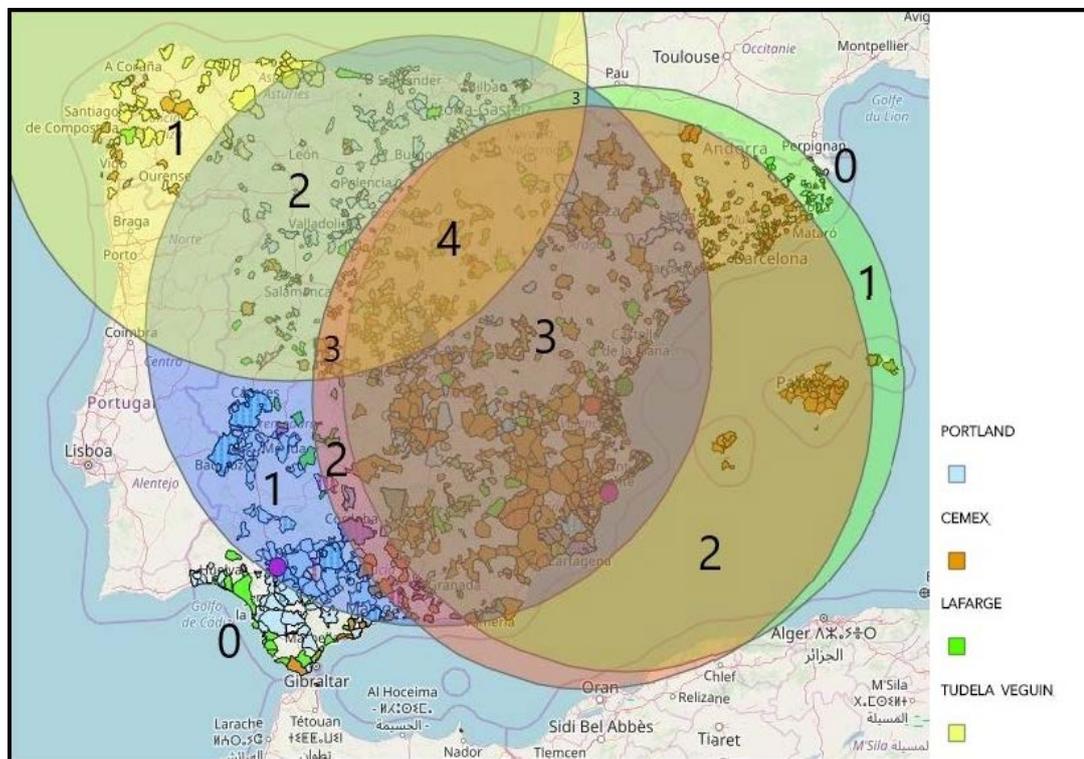
Mapa de alternativas de suministro pre-transacción.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de clientes de los operadores del mercado de cemento blanco a granel.

(360) A continuación, se muestra el mismo mapa de alternativas post-transacción:

Mapa de alternativas de suministro post-transacción. ÇIMSA abandona importación desde sus terminales de importación.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de clientes de los operadores del mercado de cemento blanco a granel.

(361) Como puede observarse, la operación dará lugar a una reducción del número de alternativas de suministro, no solo en el área de solapamiento entre la isócrona de Buñol y los silos de ÇIMSA, sino también en el área no solapada de dichas isócronas, al abandonar ÇIMSA la actividad importadora desde los mismos tras la presente operación.

(362) Los resultados reflejados en dichos mapas, en términos del cambio de número de alternativas para cada uno de los clientes de cemento blanco a granel a nivel nacional, se recogen en las siguientes tablas:

Cambio en el número de alternativas de suministro.				
Número de alternativas	Puntos de entrega	% Puntos de entrega	Volumen (toneladas)	% Volumen
1 a 0	9	1,9%	[...]	[0-10]%
2 a 1	54	11,7%	[...]	[10-20]%
3 a 2	50	10,8%	[...]	[0-10]%
4 a 3	162	35,1%	[...]	[40-50]%
5 a 4	52	11,3%	[...]	[10-20]%
Sin cambios	135	29,2%	[...]	[10-20]%
Total	462	100,0%	[...]	100,0%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de clientes de los operadores del mercado de cemento blanco a granel.

- (363) Como se observa en la tabla, un [60-70]% del volumen total de cemento blanco a granel tendrá 3 o menos alternativas, lo que afectará al 59,5% de los puntos de entrega. Resulta especialmente relevante el número de clientes que pasan a tener 1 alternativa o ninguna después de la operación, los cuales equivalen a un [10-20]% del volumen total de cemento blanco a granel suministrado en España.
- (364) En la siguiente tabla, se recogen las provincias cuyas alternativas se verían reducidas de 2 a 1 o de 1 a 0:

Provincias más afectadas en número de alternativas.				
Provincia del cliente	Variación alternativas	Volumen	Volumen ventas provincia	% volumen ventas afectado
CADIZ	1 a 0	[...]	[...]	[90-100]%
HUELVA	1 a 0	[...]	[...]	[90-100]%
MALAGA	1 a 0	[...]	[...]	[0-10]%
SEVILLA	1 a 0	[...]	[...]	[0-10]%
ALMERIA	2 a 1	[...]	[...]	[30-40]%
BADAJOS	2 a 1	[...]	[...]	[90-100]%
CACERES	2 a 1	[...]	[...]	[50-60]%
CORDOBA	2 a 1	[...]	[...]	[70-80]%
GRANADA	2 a 1	[...]	[...]	[10-20]%
MALAGA	2 a 1	[...]	[...]	[40-50]%
SEVILLA	2 a 1	[...]	[...]	[90-100] %

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de ventas a clientes aportados por los operadores

- (365) Tal y como se observa, las provincias más afectadas en número de alternativas disponibles tras la operación se sitúan todas en el sur de España, como consecuencia de la desaparición del silo de Sevilla como alternativa de suministro tras la operación.
- (366) Por todo lo anterior, y de acuerdo con el análisis realizado por la Dirección de Competencia, la operación dificultará todavía más el cambio de proveedor, reduciendo significativamente el número de alternativas para muchos clientes de cemento blanco a granel.

Alegaciones de las partes

- (367) *CEMEX y ÇIMSA entienden que de las respuestas de los clientes no se puede extraer la conclusión sobre que los cambios de proveedor resultan complicados y costosos, por cuanto que, las respuestas recibidas al respecto representan según ellos una minoría y que varios clientes, incluidos algunos de los que manifiestan la supuesta dificultad para el cambio reconocen haber cambiado de suministrador en algún momento.*
- (368) *Según ÇIMSA y CEMEX los costes de cambio son marginales y en ningún caso inasumibles por los clientes, habida cuenta de los volúmenes de facturación que manejan los fabricantes de morteros, según CEMEX, la rama de negocio relevante, no superando estos nunca el 1% de la facturación de dichos clientes. Estos costes se limitarían a los costes de reformulación, sin que existan otras limitaciones como contratos exclusivos, como señala ÇIMSA, y según CEMEX los mismos, serían económicamente más asimilables a una inversión de cuantía mínima y no a un gasto, al realizarse solo en el momento del cambio y no de forma recurrente año a año.*
- (369) *En relación a la cuantía de dichos costes, CEMEX rechaza la cifra máxima estimada por CAPA al considerarla poco ajustada e hipotética al no haber intentado cambiar de proveedor en la última década, si bien indica que incluso con dicha cifra los costes de cambio no superan nunca el 1% de la facturación de los fabricantes de mortero, y señala que dicho porcentaje sería menor si se toma una cifra de costes más ajustada como la ofrecida por CEMEX. Asimismo, ÇIMSA alega que no se puede concluir, como lo hace el PCH, que el test de mercado muestra que existe estabilidad en las relaciones comerciales de los proveedores de cemento blanco con sus clientes. Se trata de una conclusión completamente sesgada ya que ni el PCH ni el AE han analizado las subidas o bajadas en los volúmenes contratados por cada cliente a los distintos proveedores, pese a ser un análisis que sí ha hecho la CE en precedentes anteriores (M.5907 Votorantim/Fischer/JV).*
- (370) *Por último, CEMEX, y ÇIMSA afirman que el multi-sourcing es habitual en el mercado y que, como se desprende de las respuestas de clientes, existe una amplia práctica de multi-sourcing, lo cual, les permite: (i) comparar y enfrentar ofertas de cada proveedor, generando una presión a la baja en precios y (ii) cambiar instantáneamente entre operadores en el caso de que uno de ellos subiera precios. La existencia de este multi-sourcing confirma que el cambio de proveedores es sencillo.*

Respuesta de la Dirección de Competencia

- (371) En relación a estas alegaciones, no cabe sino reiterar que esta Dirección de Competencia no ha señalado en ningún caso que el cambio de suministrador sea imposible, ni que el coste asociado al mismo sea inasumible por los clientes. Como bien se recoge en párrafos anteriores de este IP, y reconocen las partes al inicio de sus alegaciones, por lo que las alegaciones relativas al hecho de que clientes hayan cambiado de proveedor resultan irrelevantes. Obviamente, un cliente optará por cambiar de suministrador si el precio final cargado es demasiado elevado en relación a otras alternativas que ofrezcan menores precios y similares calidad y tipología de producto y seguridad de suministro, siempre y cuando el coste de cambio de productor se vea compensado por la obtención del producto a precios más reducidos a medio y largo plazo. Sin embargo, un cliente del test que reconoce que, con objeto de mantener la competitividad en materia de precios, cada año valora, la posibilidad de cambiar de proveedores, señala posteriormente que *“generalmente se desestiman porque la reducción del coste no justifica los costes que dichos cambios implican”*²³⁶.
- (372) En efecto, lo que se señala en el PCH es que el cambio supone un coste en términos de reformulación, que limita el cambio con independencia de que no existan contratos de exclusividad, como pone de manifiesto la elevada estabilidad y duración de las relaciones comerciales entre clientes y proveedores recogidas durante la investigación de mercado. Por ejemplo, las relaciones del cliente PUMA con sus diversos proveedores van desde la más larga de 25 años hasta la más corta de 15 años²³⁷. O de WEBER cuyas relaciones comerciales con cada uno de sus seis proveedores superan en todos los casos los 25 años²³⁸. O los dos proveedores actuales de MAPEI los cuales mantiene una relación de 19 y 13 años²³⁹.
- (373) En este mismo sentido, se pronuncia MOLINS²⁴⁰, e incluso la propia CEMEX al calificar el coste de cambio suministro como un one-off, más asimilable a una inversión que a un gasto (recurrente año a año), reconociendo implícitamente que el cambio, aunque posible, no es frecuente.
- (374) Una vez aclarado este punto, la Dirección de Competencia no puede sino rechazar las afirmaciones de CEMEX sobre las estimaciones de CAPA, por cuanto que no está CEMEX en posición de conocer mejor que el cliente lo que a su negocio supone el cambio de formulación cuya cuantía final dependerá del número de referencias cuya formulación haya que adaptar.
- (375) Por lo que respecta al *multi-sourcing* como prueba de la facilidad del cambio de proveedor, la Dirección de Competencia debe rechazar la misma por errónea. En este sentido debe remarcarse que aquellos clientes que recurren a esta figura, no lo hacen con objeto de alternar suministradores de manera

²³⁶ Folio 3261.

²³⁷ Folio 2391.

²³⁸ Folio 1932.

²³⁹ Folio 2134.

²⁴⁰ Véase el acta de la videoconferencia realizada con MOLINS el 8 de mayo de 2020 (folio 17668).

inmediata y frecuente, en favor del que realice la mejor oferta en precios en cada momento, como parecen señalar las partes. Lejos de esto, dicha figura es utilizada por determinados clientes por razones de sus altos volúmenes de consumo de cemento y en razón de la variada situación geográfica de sus factorías. El cemento de cada proveedor va en estos casos dirigido habitualmente a una planta o producción concreta cuya/s formulación/es están adaptadas a dicho cemento específico. En este sentido, los datos recabados muestran que, durante un mismo año, un cliente se suministra de varios proveedores a diferentes precios, confirmando que, en contra de lo que defienden las partes, los clientes con *multi-sourcing* no cambian de manera inmediata su demanda al proveedor que ofrece menor precio, sino que cada suministrador sirve cemento blanco a un destino específico cuyo cambio lleva igualmente costes asociados.

- (376) Incluso en estos casos, ante una subida de precios o un fallo de suministro de cualquiera de sus proveedores, el cliente se ve obligado a realizar nuevas formulaciones, que, además de coste económico tiene un coste en tiempo lo suficientemente importante para que el cambio no sea ni mucho menos instantáneo ni deseado por el cliente quien sufre retrasos en la producción con posibles repercusiones en la venta de sus diversos productos a los consumidores finales.
- (377) Este escenario se complica más para aquellos clientes más pequeños que tienen un único proveedor de cemento blanco, al hacer más costoso en tiempo el trámite de la formulación al desconocer por completo las características de los cementos del resto de proveedores nacionales.
- (378) A la vista de todo lo anterior, esta Dirección de Competencia debe rechazar las alegaciones de las partes en lo relativo a la facilidad de cambio del proveedor.

VII.3.4. Presión competitiva de competidores y exceso de capacidad

VII.3.4.1. Posición de las Partes

- (379) *Las Partes consideran que, en el caso de que tras la operación ÇIMSA aumentase los precios o redujera la oferta, el resto de empresas competidoras tienen la capacidad e incentivos para aumentar la producción unilateralmente y contrarrestar dichos efectos, fundamentalmente porque: (i) las empresas competidoras tienen capacidad excedente de producción suficiente como demuestra el test de mercado, y (ii) el aumento de las ventas sería rentable para las empresas competidoras ya que las ventas marginales disminuyen los costes fijos de inversión en las plantas de producción.*
- (380) *Asimismo, la notificante ha aportado un análisis de pivotalidad, basado en datos de capacidad estimados por CEMEX y datos extraídos de las memorias anuales de OFICEMEN²⁴¹, según el cual la planta de Buñol no sería pivotal ni antes ni después de la operación.*

²⁴¹ Agrupación de Fabricantes de Cemento de España.

VII.3.4.2. Análisis de la Dirección de Competencia

- (381) En primer lugar, resulta necesario matizar que al igual que sucede en el análisis de alternativas, si bien en el caso de cemento blanco envasado podría considerarse a todos los operadores de cemento blanco en España como competidores factibles, tal y como se deriva del análisis del mercado geográfico y queda reflejado en los mapas de isócronas del análisis de alternativas de suministro, en el mercado de cemento blanco a granel las áreas de influencia de cada operador están limitadas geográficamente por sus respectivas isócronas de 400 km. Esto limita los competidores que de manera efectiva tendrían la capacidad de reaccionar ante un potencial incremento de precios de la entidad resultante en el mercado geográfico relevante. En este sentido, y tal y como se puede observar en el mapa de isócronas del análisis de alternativas de suministro, TUDELA está principalmente activo en la zona norte y centro de la península, siendo un competidor alternativo factible para una única área residual de las isócronas relevantes a los efectos de la presente operación. Por ello, la Dirección de Competencia no considera que TUDELA pueda ejercer suficiente presión competitiva sobre la entidad resultante.
- (382) En el caso de LAFARGE y PORTLAND, sí podrían considerarse proveedores alternativos para una gran mayoría de los clientes situados en los mercados geográficos relevantes a efectos de la presente operación.
- (383) Partiendo de lo anterior, en relación al exceso de capacidad de los competidores de las Partes en el mercado geográfico relevante, es cierto que dicha capacidad podría ser suficiente para contrarrestar posibles incrementos de precios o reducción de la oferta de la entidad resultante de la presente operación de concentración. Sin embargo, esta Dirección de Competencia discrepa sobre la existencia de suficientes incentivos para que los citados competidores hagan uso de este exceso de capacidad con objeto de expandir su producción y ventas en los mercados relevantes lo suficiente como para eliminar el riesgo de incrementos de precios tras la ejecución de la operación. Todo ello, en el contexto de un mercado oligopolista, como se expone a continuación.
- (384) Con anterioridad a la presente operación, la estructura de mercado y peso de los diferentes operadores se ha mantenido bastante estable en el tiempo, tal y como se veía reflejado en las cuotas de mercados por zonas geográficas. Esta estabilidad se da en un contexto de mercado de carácter oligopolista en el que los diferentes operadores, entre ellos las Partes, obtienen márgenes de beneficios lo suficientemente amplios y significativos como para soportar de forma rentable una mayor competencia en precios entre competidores.
- (385) En este sentido, ya con carácter previo a la operación, en el mercado de cemento blanco a granel se observan en 2018 márgenes medios²⁴² de

²⁴² Tal y como se ha indicado anteriormente, en el análisis realizado consideran precios y márgenes medios ponderados por el volumen del pedido, al considerar que el uso de precios medios ponderados refleja más fielmente la realidad del mercado, al haberse constatado que existen diferencias significativas entre los niveles de precios

entorno al [20-30]% en la región de Levante, Islas Baleares y zona centro, e incluso algo mayores en el Noreste peninsular [30-40]%, todas ellas zonas afectadas por el área geográfica de influencia de la Planta de Buñol. Sin embargo, no parece que los competidores presentes en estas zonas hayan reaccionado ante este hecho, rebajando precios y ajustando márgenes, para ganar cuota de mercado, pues esta situación de márgenes elevados se ha mantenido en general estable en los últimos años:

Precios y márgenes medios ponderados por zona geográfica. Cemento blanco a granel						
Zona	2016		2017		2018	
	Precio (€/tonelada)	Margen (%)	Precio (€/tonelada)	Margen (%)	Precio (€/tonelada)	Margen (%)
Baleares	[160-170]	[30-40]	[160-170]	[20-30]	[150-160]	[20-30]
Centro	[110-120]	[30-40]	[110-120]	[30-40]	[110-120]	[20-30]
Levante	[110-120]	[10-20]	[110-120]	[30-40]	[110-120]	[20-30]
Noreste	[130-140]	[30-40]	[130-140]	[30-40]	[130-140]	[30-40]
Norte	[130-140]	[30-40]	[110-120]	[20-30]	[120-130]	[20-30]
Sur	[100-110]	[0-10]	[100-110]	[0-10]	[100-110]	[0-10]

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de ventas y clientes de los operadores del mercado

- (386) En el caso del mercado de cemento blanco ensacado, en las zonas geográficas afectadas por el área de influencia de la Planta de Buñol se observan también elevados márgenes medios, incluso superiores a los del mercado de cemento blanco a granel, en las zonas de Baleares, Levante y Noreste peninsular ([30-40%]), y similares al del cemento blanco a granel en la zona centro ([20-30]):

Precios y márgenes medios por zona geográfica. Cemento blanco ensacado						
Zona	2016		2017		2018	
	Precio (€/tonelada)	Margen (%)	Precio (€/tonelada)	Margen (%)	Precio (€/tonelada)	Margen (%)
Baleares	[180-190]	[30-40]	[180-190]	[30-40]	[180-190]	[30-40]
Centro	[110-120]	[20-30]	[110-120]	[20-30]	[110-120]	[20-30]
Ceuta y Melilla	[160-170]	[30-40]	[160-170]	[30-40]	[160-170]	[30-40]
Levante	[130-140]	[30-40]	[130-140]	[30-40]	[130-140]	[30-40]
Noreste	[150-160]	[40-50]	[150-160]	[30-40]	[150-160]	[30-40]
Norte	[140-150]	[20-30]	[130-140]	[10-20]	[130-140]	[10-20]
Sur	[120-130]	[10-20]	[120-130]	[10-20]	[120-130]	[10-20]

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de ventas y clientes de los operadores del mercado.

según el volumen del pedido, encontrándose que los fabricantes aplican precios finales menores a pedidos de mayor volumen, lo que puede explicarse por la aplicación de descuentos por volumen de los pedidos. En cualquier caso, las conclusiones no varían sustancialmente si se considera precios y márgenes medios sin ponderar.

- (387) En este sentido, el principal competidor de CEMEX en términos de capacidad instalada, PORTLAND, mantiene, según la información recabada, exceso de capacidad, lo que, en un contexto de márgenes elevados, le habrían permitido rentabilizar un incremento de la producción a menores precios para ganar cuota de mercado, algo que sin embargo no parece que haya sucedido en el pasado reciente. Todo ello pone en duda el incentivo real de este competidor a reaccionar ante un posible incremento de precios de la entidad resultante de la presente operación.
- (388) En el caso de LAFARGE, éste es el quinto operador del mercado del cemento blanco a granel a nivel nacional y tercer operador local en términos de capacidad instalada situándose a considerable distancia de PORTLAND y especialmente de CEMEX²⁴³. Al igual que sucede con PORTLAND, se observa que, según la información recabada, presenta exceso de capacidad instalada en un contexto de márgenes elevados, que le habrían permitido reducir precios para ganar cuota de mercado a sus directos competidores. Por todo ello, esta Dirección de Competencia pone en duda también el incentivo de LAFARGE para ejercer una presión competitiva suficiente sobre la entidad resultante.
- (389) Por todo lo anterior, esta Dirección de Competencia considera que el argumento de la notificante relativo a que los competidores tendrían incentivos suficientes para reaccionar ante un posible incremento de precios o reducción de oferta de la entidad resultante, resulta improbable, por cuanto que dicha hipótesis también resultaría aplicable en el contexto de mercado actual, a la vista de los precios y márgenes medios, y sin embargo, ninguna de las empresas competidoras ha aumentado su producción de forma relevante en los últimos años²⁴⁴. Al contrario, parece más probable que los competidores optasen por alinearse con una hipotética subida, aumentando sus precios para beneficiarse de mayores márgenes de beneficio con el mismo volumen suministrado²⁴⁵.
- (390) En relación al análisis de pivotalidad recogido en los párrafos 238 a 246 del PCH y en el Análisis Económico adjunto al mismo²⁴⁶, realizados en base al análisis aportado por CL el 11 de octubre de 2019²⁴⁷, las Partes han alegado errores metodológicos en el mismo, al considerarse las exportaciones en el denominador como parte de la demanda o consumo²⁴⁸. En este sentido, las Partes alegan que esto supone implícitamente que las plantas de los competidores deberían ser capaces de satisfacer, no solo la demanda de los clientes de Buñol en España, sino también fuera de ella (demanda externa). Este planteamiento sería contrario a lo establecido en el precedente de la

²⁴³ Véase apartado VI.I.1.

²⁴⁴ De acuerdo con los datos disponibles, hasta 2017, en OFICEMEN.

²⁴⁵ Párrafo 24 de las Directrices. En este mismo sentido se pronunció la Comisión Europea en el precedente de cemento gris M.7878 – HEIDELBERGCEMENT/SCHWENK/CEMEX HUNGARY/CEMEX CROATIA (párrafos 410 y siguientes).

²⁴⁶ Véase el Análisis económico de la concentración C/1052/19 ÇİMSA / ACTIVOS CEMEX (folios 15941-15990).

²⁴⁷ Véase el análisis económico de la operación aportado por CL (Folios 2579-2627).

²⁴⁸ Véase las alegaciones al PCH presentadas por ÇİMSA el 27 de febrero de 2020 (folio 16534 y siguientes) y las alegaciones al PCH presentadas por CEMEX (folio 16670 y siguientes).

CE M.7054 Cemex / Holcim, en el que se consideró para el análisis únicamente el consumo de cemento dentro del clúster correspondiente (equivalente según ÇİMSA, al mercado nacional). Finaliza ÇİMSA señalando que, según lo establecido en la Sentencia Schneider²⁴⁹, únicamente puede considerarse pivotal a una planta/empresa en un mercado definido claramente.

- (391) *En base a todo lo anterior, CL elabora un análisis de pivotalidad de la planta de Buñol alternativo al del PCH, en el que considera las exportaciones como menor capacidad instalada disponible para atender las ventas o demanda nacionales, tal y como recoge la siguiente fórmula revisada y considera distintos escenarios en cuanto a capacidad, bajo ninguno de los cuales, la planta de Buñol resulta pivotal*²⁵⁰.

$$\text{IOR} = \frac{(\text{Cap. instalada Total . c. blanco} - \text{Total Exportaciones}) - (\text{Cap. instalada Buñol} - \text{Exportaciones})}{\text{Demanda total cemento blanco España}}$$

- (392) En este sentido, cabe puntualizar en primer lugar que según se recoge en el PCH, el análisis de pivotalidad se presentaba como una réplica al planteado por CL en el primer informe en el que se incluían las exportaciones como parte de la demanda de cemento blanco, utilizando datos reales de las capacidades instaladas aportados por cada operador, reconociendo la Dirección de Competencia las limitaciones del análisis realizado por no considerar sólo el mercado relevante (párrafo 237 del PCH) y planteando por ello el mismo como análisis complementario al análisis de capacidad e incentivos recogido en el apartado VI. 3.4.2 del PCH, cuyas conclusiones recogidas en los párrafos 220, 234 y 235, reflejan claramente la consideración en el análisis y en sus conclusiones de la definición del mercado relevante, tanto de producto como geográfico, analizando la capacidad e incentivos a competir de competidores activos en la isócrona, sin negar en ningún momento el exceso de capacidad disponible de cada uno de ellos.
- (393) Dicho esto, en relación a la alegación de las partes, a pesar del cambio de criterio de ÇİMSA con respecto al análisis de pivotalidad recogido en su primer informe económico presentado, analizados los argumentos esgrimidos por las Partes en relación a metodología utilizada para introducir las exportaciones en el análisis (como parte de la demanda), así como el citado precedente, esta Dirección de Competencia debe aceptar la alegación de las partes a este respecto, procediéndose a eliminar del presente IP las conclusiones del análisis de pivotalidad recogidas en el PCH.
- (394) No obstante, esta Dirección de competencia debe señalar que la metodología finalmente empleada por CL en su análisis alternativo²⁵¹

²⁴⁹ Sentencia T-310/01 Schneider Electric c. Comisión.

²⁵⁰ Informe de CL, párrafos 2.14 -2.30.

²⁵¹ Véase el Análisis económico del Pliego de Concreción de Hechos de CL aportado el 27 de febrero de 2020 (folios 16476 a 16491).

tampoco es aceptable, por cuanto que tampoco es consistente con la definición del mercado relevante ni por tanto con sus propias alegaciones al respecto según lo establecido en la Sentencia Schneider, ni con la metodología utilizada en el citado precedente para realizar en análisis referido, pues en contra de lo señalado por ÇIMSA, el “clúster” cuyo consumo de cemento blanco debe ser considerado, no es equivalente al mercado nacional, sino al mercado geográfico relevante, esto es la isócrona de Buñol al menos en el caso del cemento blanco a granel²⁵², donde se identifican mayores problemas de competencia.

- (395) No obstante, con independencia de que la planta de Buñol no es pivotal en el mercado geográfico relevante bajo la metodología de análisis del citado precedente, es necesario recordar que tal y como señalan los párrafos 33 y 34 de las Directrices, alegados por las partes, para descartar la posibilidad de que la concentración pueda afectar negativamente a la competencia, no solo depende de la existencia o nivel del exceso de capacidad instalada, sino también de que los competidores tengan incentivos a utilizarla para reaccionar agresivamente a un posible incremento de precios post-concentración, lo cual tal y como recoge en los párrafos 426 a 433 del presente IP²⁵³, no se considera probable.
- (396) En conclusión, esta Dirección de Competencia considera que la entidad resultante no estará sujeta a una presión competitiva suficiente por parte de sus competidores en el mercado, los cuales, aun teniendo capacidad suficiente, no tendrán el incentivo suficiente para contrarrestar cualquier intento de subida de precios de la entidad resultante.

Alegaciones de las partes

Sobre la existencia de suficientes alternativas de suministro con posterioridad a la Operación

- (397) *Para CEMEX y ÇIMSA, el análisis de alternativas de la CNMC es defectuoso e incurre en graves sesgos metodológicos e inconsistencias que lo invalidan: (i) ignora como alternativa de suministro al operador del cliente cuando este se encuentra a más de 400 km de sus instalaciones; (ii) no considera como alternativas de suministro a SECIL y a HORMICEM al concluir erróneamente que no ejercen una presión competitiva suficiente; (iii) no considera que los productores de cemento están presentes en provincias más allá de 400 km y por lo tanto, son alternativas de suministro en dichas provincias: si CEMEX es alternativa del resto de productores en las provincias que les queden más allá de los 400 km (folios 16324-16331 AE); (iv) contiene errores: el AE señala que Almería pasará de tener 2 a 1 alternativa de suministro. Sin*

²⁵² De hecho, siguiendo la metodología empleada en dicho precedente para el cálculo de la capacidad productiva efectiva atribuible a la isócrona, estimada como la diferencia entre la capacidad total de la planta y el volumen total que la planta vende fuera de la misma, considerando que dichas ventas representan una parte de la capacidad que ya está tomada por los clientes fuera de la isócrona, cabría haber esperado que las partes hubieran realizado el análisis no solo para el mercado geográfico relevante sino para el mercado relevante sobre el que versan los principales problemas de competencia detectados, el mercado de cemento blanco a granel en la citada isócrona, considerando las ventas de cemento blanco ensacado como parte de la capacidad ya comprometida.

²⁵³ Véase también los párrafos 230 y siguientes del PCH.

embargo, el radio geodésico de 400 km desde la planta de LAFARGE llega hasta Almería, con lo que no es posible que haya una única alternativa en esta provincia y (v) tiene en cuenta un escenario de no importación por parte de ÇIMSA: este escenario es irrelevante al gravitar sobre una mera hipótesis. En todo caso, la intención de ÇIMSA es la de continuar sirviendo a sus clientes y no perder ninguno de ellos tras la Operación, por lo que continuará siendo una alternativa de suministro válida también fuera del área de influencia de Buñol continúe o no con sus importaciones desde Turquía.

- (398) *ÇIMSA y CEMEX también alegan que la Dirección de Competencia no ha demostrado que el cambio en el número de alternativas de suministro generado por la Operación dé lugar a efectos anticompetitivos. En este sentido, tanto en del PCH como del AE, se desprende que el 99,1% de la demanda de cemento blanco en España, prácticamente toda la demanda en España, tendrá a su disposición en una distancia inferior a 400 km al menos dos proveedores competidores (únicamente 4 clientes de toda España (3.920 tn) quedarán con una única fuente de suministro de cemento blanco), más que en la mayor parte de los demás países europeos, según ÇIMSA. Además, ni la Dirección de Competencia ni el AE realizan mayor análisis que acredite que los cambios en las alternativas existentes es problemático y generarán un riesgo de incrementos de precios tras la Operación, toda vez que se ha demostrado que no hay barreras insuperables al cambio de proveedor y los competidores actuales y potenciales tienen capacidad e incentivos para contrarrestar un eventual incremento de precios.*
- (399) *En este sentido, ÇIMSA señala además que el informe de la AE permite concluir que no existe correlación entre la reducción del número de alternativas y unos precios o márgenes más elevados: (i) los datos muestran que los precios medios de Asturias donde sólo hay 1 o 2 alternativas ahora mismo se sitúan en los mismos niveles que en la Comunidad valenciana, donde habrá 4 alternativas post-concentración y (ii) los márgenes en Galicia, donde ahora mismo sólo hay 1 alternativa, están, de acuerdo con el PCH, en niveles de un 20-30%, exactamente los mismos que en la Comunidad de Valencia donde post-concentración existen como mínimo 4 alternativas de suministro. Es más, los márgenes de Asturias son inferiores a los de la Comunidad valenciana pese a tener 2 o 1 alternativas, según la zona dentro de dicha región.*

Respuesta de la Dirección de Competencia

- (400) En relación a las alegaciones relativas a los sesgos metodológicos del análisis del PCH, cabe destacar que, en primer lugar, en contra de lo que alegan las Partes, la metodología utilizada es clara y necesaria para establecer un criterio de alternativas disponibles toda vez que se ha demostrado que el mercado geográfico es inferior al nacional. En este sentido, como se ha reiterado en el PCH y alegaciones anteriores, el uso de isócronas es consistente con la metodología empleada por la CE en precedentes para delimitar el radio de acción en el que compiten activamente los operadores o mercado geográfico relevante, habiéndose establecido el

radio de 400 km siguiendo una postura conservadora que permite recoger en media más del 90% de las ventas de cemento blanco a granel de los operadores según los datos facilitados por los mismos.

- (401) Dicho porcentaje evidencia que las situaciones en las que un operador no sea considerado como alternativa en una zona limítrofe son extremadamente limitadas y excepcionales, no pudiéndose extraer de dicho hecho sesgo metodológico alguno, ni concluir que sobreestima el impacto negativo de la operación.
- (402) En segundo lugar, en relación a la alegación relativa a la validez del análisis y conclusiones sobre el escenario considerado en el PCH en el que ÇIMSA dejaría su actividad importadora, esta Dirección de Competencia considera que la misma carece de pertinencia toda vez que dicho escenario lejos de ser hipotético, se ha confirmado como una realidad post transacción. En este sentido, con independencia de la voluntad manifestada por ÇIMSA de seguir manteniendo el suministro a todos sus clientes actuales, la desaparición de los silos como puntos de suministro es un hecho objetivo innegable que supondrá la reducción de alternativas de suministro en un radio de 400km, para muchos clientes.
- (403) En tercer lugar, en relación a la alegación relativa a que el análisis contiene errores en base a la afirmación sobre Almería, no cabe sino rechazar la misma por cuanto se trata de una provincia limítrofe con varias isócronas, que queda cortada tanto por las isócronas de PORTLAND como por la de LAFARGE, variando el número de alternativas disponibles en función de la localización exacta del punto de entrega dentro de la citada provincia y habiendo puntos de entrega situados en la zona que se quedarían con una sola alternativa si ÇIMSA dejase de importar. Esa es la razón por la que se cita entre las provincias donde se localizan puntos de entrega que quedarían con una alternativa. Dicho esto, y dado que las alternativas no se analizan por provincias sino punto de entrega a punto de entrega, no puede alegarse errores en el análisis en base a la citada afirmación.
- (404) En cuarto lugar, en contra de la opinión de las partes, no cabe considerar a HORMICEM como alternativa en el cemento blanco a granel, puesto que no está presente en la fabricación de dicho producto, sino que actúa de revendedor del producto que adquiere de un productor nacional²⁵⁴. Respecto a SECIL, esta Dirección de Competencia no puede sino remitirse a lo ya señalado en el PCH sobre que su presencia en el mercado español se limita a suministrar cemento blanco a granel únicamente a un cliente en un área geográfica muy localizada, fuera, además, de los mercados geográficos relevantes. En este sentido, SECIL ha confirmado que²⁵⁵ *“no considera la opción de entrar en el corto-medio plazo en el mercado español de cemento blanco con volúmenes significativos importados y con la captación más*

²⁵⁴ Según indica la propia HORMICEM: «(...) actualmente el cemento a granel no lo fabricamos nosotros sino que lo compramos a la sociedad [...] y actuamos como meros intermediarios». Folio15717.

²⁵⁵ Respuesta de SECIL a la solicitud de información de la Dirección de Competencia de 22 de junio de 2020 (folios 17737-17740)

activa de clientes. y que “en el caso de optar por una estrategia diferente para el mercado español de cemento blanco, Cementos Secil desarrollaría su actividad en las regiones de España donde ya está activa y en las que el transporte por carretera desde Portugal le permitiese ser competitiva en el mercado, o sea, en la región de Galicia.”. Por lo tanto, no se puede considerar como una alternativa real para los clientes españoles.

- (405) Por todo lo anterior, no cabe aceptar la alegación de las partes de supuestos sesgos metodológicos o inconsistencias del análisis de alternativas realizado, al basarse en todo momento en un criterio metodológico objetivo, consistente y basado en datos objetivos.
- (406) En relación a las alegaciones de las Partes relativas a que la Dirección de Competencia no ha probado la existencia de efectos negativos derivados del cambio en el número de alternativas, esta Dirección de Competencia no puede estar más en desacuerdo, toda vez que los argumentos esgrimidos por las partes son erróneos y evitan considerar aspectos fundamentales de la realidad del mercado debidamente recogidos y acreditados en el PCH.
- (407) En este sentido, en un contexto de mercado oligopolístico, con un máximo de 4 alternativas de suministro según la zona considerada, elevados márgenes medios mantenidos a lo largo del tiempo y existencia de costes asociados al cambio de productor, que limitan el mismo²⁵⁶, es más que probable que la reducción del número de alternativas a consecuencia de la operación, haga que cualquier incremento de precio de la entidad resultante derive en un incremento paralelo del precio del resto de competidores, tal y como se recoge en el PCH²⁵⁷ y la Comisión ha recogido en precedentes²⁵⁸, pues reducirá aún más el poder compensatorio de la demanda, tal y como ha corroborado la investigación de mercado²⁵⁹, así como los incentivos de competidores a utilizar el exceso de capacidad existente alegado por CEMEX.
- (408) Por todo ello, la consideración de las partes de ausencia de efectos contrarios a la competencia sobre la base de que el 99,1% de clientes tendrán al menos 2 alternativas de suministro tras la operación, no es aceptable, pues en primer lugar parte del supuesto de que los silos de ÇIMSA seguirán siendo una alternativa de suministro tras la operación²⁶⁰ y en segundo lugar porque ignora por completo la dinámica competitiva de este mercado anteriormente señalada. En este contexto resulta igualmente significativo destacar que un 63.6% del volumen de cemento blanco a granel

²⁵⁶ Respecto a las afirmaciones concretas de ÇIMSA respecto a las posibilidades del cambio de suministro, esta Dirección de Competencia se remite a lo ya señalado en la contestación a alegaciones anteriores al respecto.

²⁵⁷ Párrafo 236 del PCH

²⁵⁸ Entre otros, el más reciente, M.7878 – HEIDELBERGCEMENT/SCHWENK/CEMEX HUNGARY/CEMEX CROATIA

²⁵⁹ De hecho, el test de mercado ha corroborado que los precios sufren una continua subida cada año (por ejemplo, folios 904 y 905) y los clientes sufren la ausencia de alternativas reales que se manifiesta en relaciones comerciales de muy larga duración (a modo de ejemplo, olíos 810-812, 904-905 y 1612-1618).

²⁶⁰ Tal y como puede comprobarse en el análisis de alternativas, una vez confirmado el abandono de la actividad importadora de ÇIMSA tras la operación y desaparición de dichos silos como alternativa de suministro, el porcentaje de clientes que mantiene al menos dos alternativas es de 87,4%.

pasará a tener 3 o menos alternativas tras la operación. Tampoco acepta esta Dirección de Competencia la alegación de ÇIMSA relativa a que en otros países europeos el número de alternativas sea inferior a las resultantes en la mayor parte del territorio nacional (al menos dos), como argumento para deducir ausencia de problemas de competencia derivadas de la reducción de alternativas, por cuanto que las condiciones y dinámica competitiva entre jurisdicciones e incluso dentro de las mismas, no tienen por qué ser coincidentes, toda vez que el mercado geográfico es inferior al nacional. Además, ÇIMSA parece ignorar el hecho de que, a diferencia de precedentes anteriores de cemento blanco, en los que el análisis realizado por la Comisión de ausencia de riesgos a la competencia fue confirmado por la mayoría de participantes en el análisis de mercado, en este caso los participantes han manifestado claras preocupaciones sobre el impacto de la presente operación, que confirman las conclusiones del análisis realizado²⁶¹.

- (409) Por último, en relación a la ausencia de correlación entre el número de alternativas y los precios o márgenes más elevados, cabe señalar que la Dirección de Competencia no ha señalado en ningún momento del PCH, que existiese una correlación perfecta y clara entre el número de alternativas y los precios y márgenes cargados a cada cliente, o zona geográfica considerada, toda vez que es consciente de que existen múltiples variables además del número de alternativas disponibles, que influyen en los precios finales que pagan los clientes, y más aún en la determinación de los márgenes de los fabricantes. En efecto, de forma simplificada²⁶², tal y como señalan las partes y el informe de CL, tanto la distancia al cliente (costes de transporte), como el tamaño del mismo (descuentos por volumen de pedido), son variables que influyen en el margen del fabricante. Esto sin embargo no significa ni que el número de alternativas sea irrelevante, ni mucho menos. Tal y como reconoce el propio informe de CL²⁶³ al analizar los datos de clientes de CEMEX, la distancia de otros fabricantes al cliente, juega también un papel relevante en la determinación de los márgenes. CL mide la supuesta (des)ventaja competitiva de Buñol respecto a sus rivales como la distancia adicional que supondría para los clientes de CEMEX comprar el cemento en Buñol respecto al competidor más cercano. Cuanto mayor es esa distancia adicional, mayor sería la ventaja competitiva del rival para suministrar a ese cliente respecto a Buñol, siendo la (des)ventaja competitiva de CEMEX mayor en la zona sur y en el Centro, y menor en Levante. Además, observan que los clientes son pequeños y fragmentados en el Centro, de mayor tamaño y más concentrado en el sur, y en Levante coexistirían clientes de gran volumen con otros de menor tamaño, lo que afectaría en todos los casos a sus márgenes. Los márgenes de CEMEX son menores, señalan, cuanto más cercana es la alternativa de la que disponen los clientes y cuantos mayores son los clientes.

²⁶¹ Ver folios 810, 811. 905,2136, 2639, 15718 y 15825.

²⁶² Por otro lado, los costes de transporte y de producción que afrontan los fabricantes son distintos, lo que también influye de manera indirecta en los precios y de manera directa en los márgenes.

²⁶³ Véase el Análisis económico del Pliego de Concreción de Hechos de CL (párrafo 3.13 folio 17799).

- (410) A la vista de lo anterior, resulta evidente, que, si bien no se puede pretender la extracción de una correlación clara y directa entre precios y márgenes y número de alternativas, por las propias características del mercado, la distancia relativa del operador y de otros competidores al cliente juega un papel relevante en la determinación de los márgenes de los operadores. Sobre esta base, y en contra de la opinión de las partes, en un contexto de mercado oligopolístico, con un ya de por sí reducido número de alternativas, más aún en ciertas áreas geográficas, en las que las cuotas y márgenes se han mantenido generalmente estables –a pesar del exceso de capacidad de los operadores-, el análisis de alternativas de la Dirección de Competencia permite concluir que la reducción del número de alternativas a que dará lugar la operación i) reducirá el poder de negociación de muchos clientes, al limitar aún más las posibilidades de cambio de proveedor, y ii) reducirá *ceteris paribus* el incentivo a competir agresivamente especialmente en aquellas zonas con menor número de alternativas y clientes de menor tamaño, con el consiguiente riesgo de elevación de los precios.
- (411) Dicho esto, cabe señalar que además ÇIMSA se equivoca en su afirmación relativa a que los precios medios en Asturias se colocan en los mismos niveles que en la Comunidad Valenciana ya que en realidad éstos son menores que en Asturias, por lo que, sin perjuicio de lo señalado anteriormente, los datos muestran justo lo contrario a lo señalado por ÇIMSA en su alegación.
- (412) En conclusión, a la luz de las características y funcionamiento del mercado, la preocupación manifestada por varios clientes en el test de mercado, la futura reducción del número de alternativas ya de por sí reducidas en ciertas áreas, esta Dirección de Competencia no puede ignorar, aunque las partes así lo pretendan, que tener al menos dos alternativas de suministro no puede considerarse ni mucho menos suficiente para garantizar la competencia efectiva entre operadores en un mercado como el descrito, pues no elimina en absoluto, sino que incrementa, el riesgo de precios más altos en dichas áreas derivados de la operación.
- (413) Es más, en un contexto de mercado como el que traería la operación: (i) elevadas cuotas conjuntas de la entidad resultante, (ii) el alto grado de incertidumbre resultante del posible abandono de la actividad importadora, (iii) la falta de presión competitiva suficiente, (iv) la reducción del poder de negociación de la demanda, (v) lo improbable de nuevas entradas de potenciales competidores y (vi) los probables efectos coordinados, ni tan siquiera 3 alternativas podría considerarse necesariamente aceptable desde el punto de vista de la competencia.

Sobre que los competidores presentes en España cuentan con incentivos para contrarrestar una eventual subida de precios de ÇIMSA

- (414) *Tanto ÇIMSA como CEMEX rechazan la conclusión del PCH sobre la ausencia de incentivos de los competidores a usar su exceso de capacidad para contrarrestar una eventual subida de precios de la entidad resultante, y que por el contrario tendrán incentivo a alinearse con la misma, pues*

consideran que dicho razonamiento es ilógico y puramente hipotético, que se basa en la presunción infundada, no acreditada y desvirtuada de que los operadores no ejercen presión competitiva en la actualidad en base a la existencia de supuestos márgenes elevados en el mercado pre concentración (párrafos 236 y 237 del PCH) y estabilidad de cuotas.

- (415) *En este sentido, ÇIMSA añade, en base al análisis de CL, que el análisis de incentivos de la Dirección de Competencia es inconsistente con su propio análisis de efectos anticompetitivos, pues su razonamiento de ausencia de incentivos de competidores anteriormente citados, “llevaría a concluir que ÇIMSA no tendría tampoco incentivos para incrementar los precios tras la operación, pues esto evidenciaría que actualmente las partes no ejercen presión competitiva entre ellas” y enumera varios argumentos al respecto, recogidos en el 3.2.7 b) (iv) de su escrito de alegaciones²⁶⁴.*
- (416) *Por otra parte, CEMEX y ÇIMSA, alegan que el cálculo de márgenes realizado por la Dirección de Competencia es parcial y defectuoso, al no incluir costes importantes como costes logísticos, de ventas o amortizaciones, cuya consideración dará lugar a márgenes mucho más ajustados, según estima la propia CEMEX. Tampoco considera CEMEX que la metodología y tipología de los datos aportados por cada operador sea comparable entre sí, al no haber dado la Dirección de Competencia instrucciones claras a cada operador sobre como contabilizar cada partida, ni indicado que estos se iban a utilizar para un análisis de márgenes, ni haber sido auditados.*
- (417) *Por último, CEMEX considera que el test jurídico apropiado para analizar los incentivos de los competidores para reaccionar ante un incremento de precios post-concentración es su comportamiento efectivo pre-concentración, y señala, al igual que ÇIMSA que existen evidencias de que el mercado español de cemento blanco es extremadamente competitivo. En este sentido:*
- a. *ÇIMSA señala que la evidencia sobre los márgenes medios en cada región recogida en el PCH no permite concluir que no exista presión competitiva por parte de otros operadores. En este sentido señala que la supuesta existencia de márgenes elevados y estables señalada por el PCH es errónea al poderse comprobar que ha habido reducciones de márgenes en como mínimo 4 de las 6 zonas geográficas en cemento blanco en los últimos 3 años. Asimismo, señala en el informe aportado que el supuesto nivel elevado de márgenes puede deberse a otros factores como: i) la localización, que puede otorgar ventaja competitiva a algún operador y permitirle fijar precios en un nivel que no resulte rentable para el resto y obtener beneficio de ello y/ o ii) tipología de clientes pues en un contextos de mercado con costes fijos altos los operadores tienen incentivos a ofrecer mayores descuentos en*

²⁶⁴ Folios 16542 a 16544.

pedidos de mayor volumen como consecuencia de economías de escala.

- b. Tanto ÇIMSA como CEMEX consideran que tal y como reconoce el PCH el mercado de cemento blanco en España se caracteriza por tener el mayor número de fabricantes integrados en Europa-, que además se habría incrementado con la reciente entrada de SECIL y HORMICEM-, todos con un exceso de capacidad instalada media y con los precios medios más reducidos del EEE, todo lo cual evidencia que los fabricantes se han comportado en el pasado de forma competitiva, y que seguirán comportándose igual tras la operación.*
- c. CEMEX añade además que la Dirección de competencia no ha analizado la evolución histórica de precios y como han reaccionado los competidores ante subidas de precios de las Partes en el pasado, que le permita concluir que los mismos alinearán precios con ÇIMSA tras la concentración.*
- d. Tanto ÇIMSA como CEMEX señalan que, en un contexto de costes fijos elevados y exceso de capacidad, el aumento de producción y ventas resultaría rentable para competidores, lo que según los párrafos 33 y 34 de las Directrices, hace poco probable que la concentración obstaculizase significativamente la competencia efectiva por cualquier otro medio.*
- e. Asimismo, CEMEX alega la ausencia de vínculos estructurales o comerciales que dificulten la expansión de la producción por parte de competidores (párrafo 36 Directrices).*
- f. ÇIMSA alega que el informe de CL concluye que tampoco hay estabilidad en las cuotas de mercado, como se desprende de los datos de la tabla relativa a las cuotas de mercado de cemento blanco granel y big bag por zonas 2016-2018 (Párrafo 176 del PCH).*
- g. ÇIMSA alega asimismo que los cambios de suministrador manifestados por varios clientes durante la investigación de mercado es otra prueba de la existencia de presión competitiva.*

Respuesta de la Dirección de Competencia

- (418) En primer lugar, en contra de lo que presume CEMEX en su alegación, la Dirección de Competencia se basa en el comportamiento y contexto competitivo del mercado pre-concentración para determinar sus conclusiones en relación a los riesgos a la competencia a que dará lugar la operación y no a hipótesis infundadas. De hecho, las propias partes reconocen este hecho en sus alegaciones²⁶⁵. Cuestión diferente es que las partes no compartan la valoración sobre la presión competitiva existente pre

²⁶⁵ Párrafo 116 de alegaciones al PCH de CEMEX y apartado 3.2.7 de alegaciones al PCH de ÇIMSA (último párrafo pág. 36).

concentración y la adecuada acreditación de la misma, sobre la que se basa la conclusión del PCH en relación a la existencia (o no) de incentivos suficientes por partes de los competidores a contrarrestar un posible incremento de precios de la entidad resultante post concentración.

- (419) A este respecto, es preciso señalar que las partes parecen basar muchas de sus afirmaciones en el hecho incierto de que la Dirección de Competencia supone la ausencia absoluta de presión competitiva por parte de los competidores de las partes pre concentración, algo que no se ha señalado en ningún momento en el PCH. La Dirección de Competencia se limita a constatar que el mercado de cemento blanco es un mercado oligopolístico con un número reducido de operadores con capacidad de competir limitada a una distancia geográfica determinada desde su planta, siendo los mercados geográficos accesibles desde cada planta no totalmente coincidentes en el que además existen costes asociados al cambio de proveedor. Estos hechos probados, existentes con carácter previo a la operación, limitan en algunos casos la capacidad²⁶⁶ (por excesiva lejanía del competidor) y en muchos casos el incentivo de los competidores a competir de manera agresiva en precios²⁶⁷, frente a un contexto de mercado competitivo no sujeto a dichas limitaciones y en el que los operadores tendrían incentivos a competir más agresivamente en precios, contexto, este último, en el que parecen basarse las partes para extraer las conclusiones recogidas en sus alegaciones.
- (420) Partiendo de esta aclaración, esta Dirección de Competencia no puede sino rechazar la alegación de ÇİMSA basada en el análisis CL en relación a la supuesta inconsistencia del análisis de incentivos y de efectos anticompetitivos²⁶⁸. En primer lugar, por basarse en la consideración errónea de que el PCH supone la inexistencia absoluta de presión competitiva entre los competidores, pero sí entre las propias partes de la operación²⁶⁹; y, en segundo lugar por deducir también erróneamente que *“el PCH considera que la operación conducirá a una reducción de la competencia efectiva, porque*

²⁶⁶ Nótese que por capacidad no se está considerando la capacidad instalada o exceso de la misma para poder expandir producción, cuestión que se analiza posteriormente mediante el análisis de pivotalidad, sino al hecho probado de que los costes de transporte limitan la capacidad de competir de manera efectiva por clientes situados fuera de su isócrona, al otorgar una ventaja competitiva a fabricantes situados más cerca de los mismos, tal y como confirma CL en su informe (párrafo 3.11).

²⁶⁷ Esta afirmación de la Dirección de Competencia no excluye la consideración de que, para ciertos clientes de gran tamaño y volúmenes demandados, el incentivo de las partes a competir será mayor, en línea con lo manifestado por la propia CEMEX (que los márgenes de CEMEX son tanto menores a mayor distancia y mayor tamaño del cliente) y por el informe de CL aportado por ÇİMSA (3.11, citado en página 46 de alegaciones de ÇİMSA).

²⁶⁸ Folios 16542a 16544.

²⁶⁹ Tal y como se ha explicado en el PCH y alegaciones anteriores, la Dirección de Competencia considera suficientemente probado el hecho de que ÇİMSA y CEMEX son competidores cercanos, no invalidando este hecho que competidores que venden también cemento a granel y que compiten en áreas geográficas similares puedan ejercer, al igual que las partes sobre sí mismas, una presión competitiva limitada por las características y estructura de mercado anteriormente descrita, que genera cierto “acomodamiento entre competidores, y reduce la agresividad de la competencia en precios entre ellos.

supone que la entidad resultante tiene incentivos para incrementar precios tras la transacción”, cuando el razonamiento es obviamente el inverso²⁷⁰.

- (421) Por otra parte, en relación con la alegación sobre el cálculo de márgenes realizado por la Dirección de Competencia, es necesario señalar que hay múltiples medidas y formas de cálculo de márgenes de un negocio, no existiendo una única medida válida al respecto. Por ejemplo, el EBITDA no incluye los gastos financieros, impuestos, amortizaciones ni depreciaciones, mientras que el EBIT sí incluye estos dos últimos conceptos, y el margen bruto o *gross margin* excluye los costes indirectos, etc. Además, los márgenes pueden calcularse para todo el negocio o, como en este caso, para cada pedido. Los costes indirectos (por ejemplo, los costes administrativos o de publicidad), que no se incluyen en el margen bruto, resultan difíciles de imputar a cada uno de los pedidos, a lo que se añade que se necesitaría aplicar la misma metodología de imputación a todas las empresas para que los márgenes de los pedidos que incorporen los costes indirectos sean comparables entre sí.
- (422) Dicho esto, no es intención de esta Dirección de Competencia hacer un cálculo comparativo de márgenes entre los operadores del mercado de cemento blanco en España, o del margen de este sector con respecto a otros sectores, para lo que sí sería necesario contar con datos auditados y comparables. Los márgenes calculados por la Dirección de Competencia, a partir de los datos de precios y costes (principalmente de producción y transporte al cliente²⁷¹) por pedido/cliente facilitados por cada operador, responden en todo caso más a la intención de estimar el margen bruto por pedido que obtiene cada operador con cada cliente, y no el margen bruto a nivel agregado. El objetivo de dicho cálculo no es otro que valorar cómo varían dichos márgenes a lo largo del territorio y de la propia isócrona en función de factores que alteran las condiciones competitivas y el incentivo a competir, como la distancia del cliente/pedido a la fábrica o el tamaño del cliente/volumen demandado.
- (423) En este sentido, si bien la consideración de los costes logísticos, de ventas, financieros o amortizaciones, no incluidos en el análisis, podría ser pertinente para calcular algunos tipos de márgenes, como se ha indicado anteriormente, y aunque su inclusión puede en efecto minorar en cierta medida el margen final del negocio, no es adecuada al objetivo de nuestro análisis, antes indicado, que se centra en el margen bruto por pedido. No afectan, por tanto, a la conclusión sobre la estabilidad del margen bruto en el tiempo, ni sobre la variabilidad según zonas geográficas, según el número

²⁷⁰ Es la reducción de la presión competitiva que origina la operación, ya de por sí limitada con carácter previo a la misma, la que puede permitir que se produzca un incremento de precios de la entidad resultante ante la limitada capacidad en unos casos e incentivos en general de contrarrestar el mismo, resultando más rentable el mantenimiento de ventas existentes a mayores precios.

²⁷¹ Los costes de transporte se incluyen en el cálculo siempre que son asumidos por el operador –cuando corre a su cargo la puesta del producto a disposición del cliente en destino– y son repercutidos en mayor o menor medida en el precio final, afectando así al margen del pedido. En el caso de pedidos en los que el cliente recoge el producto en la fábrica o almacén intermedio solo se incluyen, si los hubiera, aquellos costes de transporte asumidos por el operador (hasta el almacén intermedio). En el caso de las importaciones, el coste de transporte desde el origen hasta la fábrica no está incluido como coste de transporte sino como coste de producción.

y la distancia relativa de otros competidores, y/o el tamaño de los clientes, todo lo cual permite confirmar la existencia de un margen suficiente para competir más agresivamente en precios, especialmente en algunas zonas geográficas. Sin embargo, no se ha aprovechado esta posibilidad en el pasado, lo que evidencia que el incentivo de emplear el exceso de capacidad instalada existente, tan insistentemente alegado por las partes, no es tan evidente en general, salvo en el caso de grandes cuentas/clientes ²⁷².

- (424) Es frecuente, de hecho, el uso del margen bruto para determinar la capacidad de generación de beneficios de una empresa a partir de los costes directos necesarios para la venta. A este respecto, se observa de los documentos aportados por MOLINS²⁷³, que los costes incorporados por la Dirección de Competencia para el cálculo de márgenes no difieren apenas de los realizado por MOLINS para la estimación del margen bruto del negocio, según la distancia del cliente.
- (425) Dicho esto, en relación a la estimación alternativa aportada por CEMEX²⁷⁴, los resultados se basan en datos a nivel nacional, por lo que no distinguen el cemento blanco ensacado del cemento blanco a granel, ni permiten observar la variabilidad de los mismos según la distancia al cliente y tamaño del mismo, lo que la propia CEMEX reconoce en sus alegaciones. A pesar de haber aportado el desglose del cálculo (folio 16688), que resultaría en un margen inferior al calculado por la Dirección de Competencia, en ningún momento se explica qué incluye cada una de esas partidas. Además, varios de los costes desglosados serían indirectos, por lo que además el margen resultante no se correspondería con el margen bruto. Por todo ello, esta Dirección de Competencia no puede considerar tales cálculos como válidos para su análisis.
- (426) En cuanto a las diversas alegaciones de ÇIMSA relativas al a existencia de presión competitiva, rechaza, en primer lugar, esta Dirección de Competencia la alegación de ÇIMSA relativa a la existencia de presión competitiva en base al cambio de suministrador manifestado por varios clientes durante la investigación de mercado, remitiéndose a las razones ya esgrimidas en alegaciones a este respecto. Asimismo, y en lo que respecta al nivel y estabilidad de los márgenes medios en el escenario pre concentración²⁷⁵ la Dirección de Competencia se reafirma en sus conclusiones sobre la estabilidad de los mismos tal y como se observa en la tabla recogida en párrafo 232 del PCH. No puede ÇIMSA pretender invalidar este hecho porque en momentos muy puntuales se produzcan saltos de la horquilla considerada, debiéndose puntualizar de nuevo que estabilidad no implica inmovilidad, siendo perfectamente compatible la estabilidad de los mismos con que se produzcan saltos puntuales de horquilla si los mismos se

²⁷² Y según la distancia relativa a la que se encuentren otros competidores de los mismos. Informe de CL página 11 y siguientes (folios 16487 y 16488).

²⁷³ Véase la presentación aportada por MOLINS (folio 17613).

²⁷⁴ Véanse las alegaciones de CEMEX al PCH de 27 de febrero de 2020 (folio 16650 y siguientes y anexo 3.2.2 de las alegaciones).

²⁷⁵ Véase el análisis de CL de las alegaciones al PCH (Folios 16486 y siguientes).

sitúan cerca del margen superior o inferior de la misma. Este mismo argumento es aplicable a la alegación de falta de estabilidad de cuotas, tal y como se comprueba en la tabla del párrafo 176 del PCH. De hecho, los dos únicos movimientos de mayor magnitud que se producen en los tres años considerados, y que las partes señalan en sus alegaciones son la pérdida de cuota de Tudela en Levante en 2017 en favor de CEMEX y la pérdida de cuota de CEMEX en la zona Norte en favor de TUDELA, confirmando la importancia de la distancia y costes de transporte para competir de forma viable y la consiguiente existencia de una ventaja competitiva para el/los productor/es localizado/s en cada zona.

- (427) En efecto, los argumentos esgrimidos por CL como explicación “alternativa” a la existencia de elevados márgenes y diferentes entre regiones, lejos de desmontar los argumentos del PCH confirman la importancia de las distancias y lejos de demostrar la existencia de presión competitiva en el mercado, o invalidar las conclusiones del PCH a este respecto, confirman la importancia de la distancia relativa de otros competidores al cliente a la hora de ajustar o no sus márgenes, y por ende a competir o no de manera más agresiva. Igualmente, el informe de CL pone de manifiesto que la presión competitiva que pueden ejercer los diferentes competidores está limitada, además de por la capacidad instalada (o exceso de la misma) alegada insistentemente por las Partes, por factores como la localización de las diferentes plantas y la distancia relativa de las mismas a cada cliente, el tamaño del cliente, etc. Por tanto, es lógico suponer que en un contexto de mercado oligopolístico, con un ya de por sí reducido número de alternativas, más aun en ciertas áreas geográficas, en el que las cuotas y márgenes se han mantenido generalmente estables –a pesar del exceso de capacidad de los operadores-, la reducción del número de alternativas a que dará lugar la operación, reducirá el poder de negociación de muchos clientes, al limitar aún más las posibilidades de cambio de proveedor, y el incentivo a competir agresivamente, especialmente en aquellas zonas con menor número de alternativas y clientes de menor tamaño, con el consiguiente riesgo de elevación de los precios.
- (428) Por otra parte, el análisis de inestabilidad de márgenes realizado por CL²⁷⁶, utiliza márgenes en valor absoluto, frente al de la Dirección de Competencia que calcula los márgenes como porcentaje sobre el valor de ventas. La utilización de márgenes en valor absoluto no permite evaluar adecuadamente ni su magnitud /importancia relativa en relación al precio final o valor de las ventas, ni comparar magnitudes de un mismo fabricante según zonas geográficas donde los precios y costes de transporte aplicados varían, ni comparar con los de otros fabricantes, por idénticos motivos. Por todo ello, la utilización de magnitudes en términos absolutos, no resulta adecuada para el análisis económico, ni sirve, por tanto, para desmontar las conclusiones a las que se han llegado en el PCH.

²⁷⁶ Véase el Análisis económico del Pliego de Concreción de Hechos de CL (folios 17797 y siguientes)

- (429) En relación al argumento del hecho de que España tenga los precios más bajos de EEE y mayor número de operadores verticalmente integrados, en contra de la opinión de las partes, esta Dirección de Competencia considera que no son razones suficientes para inferir que en el mercado de cemento blanco haya presión competitiva e incentivos suficientes para contrarrestar posibles futuros incrementos de precio futuros. En primer lugar, los menores costes de transporte e importación asociados al suministro en otros países con menor número de operadores locales (o ninguno) que se repercutirán normalmente al cliente vía mayores precios, pueden explicar en buena medida menor nivel de precios del cemento blanco en España respecto de otros países de su entorno. En segundo lugar, esta comparación de precios y número de operadores locales, permite deducir igualmente que bajo las condiciones del mercado de cemento blanco en España, (mercado oligopolístico de ámbito geográfico limitado a un radio de 400km desde la planta o silo, estable²⁷⁷, con costes asociados al cambio de suministro, etc.), la desaparición de CEMEX, como principal competidor y alternativa más importante del mercado, especialmente en las zona de Levante y sur de España, y consiguiente reforzamiento de la posición de ÇIMSA en las citadas zonas, con cuotas del [60-70] en Levante y del [50-60] en el sur, donde además se da ausencia de alternativas cercanas²⁷⁸ redundará en menor intensidad de la competencia y mayor nivel de precios. Por último, un competidor de las partes en el mercado geográfico relevante ha indicado expresamente que en su plan de negocio en el corto medio plazo no se contempla la posibilidad de realizar aumentos significativos de producción o importación de cemento blanco²⁷⁹.
- (430) En este mismo sentido, tampoco considera la Dirección de Competencia que la entrada de SECIL y HORMICEM constituyan una prueba de la existencia de presión competitiva y menos a efectos de la presente operación, toda vez que se trata de dos actores marginales en el mercado de cemento blanco, donde SECIL, además de limitar su suministro a una cantidad insignificante de cemento blanco a un único cliente, opera en un mercado geográfico diferente del relevante a efectos de la presente operación, y HORMICEM reconoce no estar presente en cemento blanco a granel actuando de mero revendedor de un operador nacional.
- (431) En relación a que la existencia de elevados costes fijos determina que el aumento de producción y ventas por parte de competidores para contrarrestar un posible incremento de precio de la entidad resultante sería prima facie rentable, ignora a priori por un lado la definición del mercado geográfico por isócronas y la limitación de la rentabilidad de dicha acción que pueden ejercer los costes de transporte, según la distancia a la que se encuentren los clientes afectados por la subida de precios. Pero por otro

²⁷⁷ Folios 2659 y 18956 a 18960.

²⁷⁸ Tal y como se ha podido verificar en el análisis de alternativas, buena parte de las provincias de la zona sur pasaran tras la operación a tener una o ninguna alternativas de suministro en un radio de 400km, lo que reduce notablemente el incentivo de competidores más alejados a suministrar a clientes tan alejados, manteniendo condiciones comerciales pre- operación a los mismos.

²⁷⁹ Folio 3077

lado, para el caso de competidores más cercanos a Buñol, cabe reiterar, que dichas empresas no han hecho uso del exceso de capacidad productiva disponible y economías de escala existentes en los últimos años para arrebatarse cuota de mercado con una competencia más agresiva en precios, y que sin embargo se hayan venido manteniendo precios medios estables²⁸⁰, por lo que, a la vista de lo ya señalado en párrafos anteriores, resulta improbable que el significativo reforzamiento de la posición de ÇİMSA tras la operación, y reducción del número de operadores, especialmente relevante en el sur de España, vaya a redundar en una mayor competencia en precios, tal y como consideró DG COMP en el expediente M. 7878 HeidelbergCement/Schwenk/Cemex Hungría/Cemex Croacia²⁸¹.

- (432) En relación a la alegación de CEMEX sobre que la Dirección de Competencia habría optado por no realizar un análisis histórico de precios de los operadores del mercado para fundamentar sus conclusiones sobre la reacción futura de competidores esta Dirección discrepa con la misma pues, tal y como las Partes conocen, la Dirección de Competencia sí solicitó dichos datos, inicialmente a la notificante, en el requerimiento de información de fecha 15 de octubre de 2019²⁸², no habiéndolos aportado la notificante, tras manifestar la imposibilidad de recabar los mismos²⁸³, truncando con ello la posibilidad de tal análisis.
- (433) A la vista de lo anterior, esta Dirección de Competencia rechaza las alegaciones de las partes respecto de la existencia de incentivos suficientes por parte de competidores para responder a una eventual subida de precios de la entidad concentrada tras la operación.

VII.3.5. Escaso poder de la demanda

VII.3.5.1. Posición de las Partes

- (434) *Las Partes señalan que el mercado de cemento blanco tiene una clientela concentrada. De acuerdo con un estudio de Alimarket, 7 empresas dominan el 70% del mercado, y a su vez se abastecen de más de un proveedor lo cual ejerce una presión a la baja de los precios. Además, CEMEX señala que sus clientes en España hacen pedidos de volúmenes muy elevados. A juicio de CEMEX, el volumen de un solo cliente suyo ya sería suficiente para atraer a un nuevo entrante.*

²⁸⁰ Véase la tabla 40 del Análisis Económico (folio 15970)

²⁸¹ M.7878 HeidelbergCement/Schwenk/Cemex Hungría/Cemex Croacia (Párrafos 410 y 411): “Second, the incentives of competing suppliers of grey cement to expand are likely to be insufficient to defeat price increases after the Transaction. Instead, it is likely that competitors will respond by increasing their prices in turn to benefit from higher volumes at higher prices.408 This is for the following reasons.

(411) *In the first place, the absence of other competing suppliers of grey cement in Dalmatia despite the positive contribution margins at pre-merger prices indicates that those suppliers currently do not have the incentives to expand and supply grey cement in the relevant markets. According to the Notifying Parties' logic, the prospect of gaining positive margins should give competing suppliers of grey cement the incentive to expand their sales in the relevant markets already today. However, as indicated in Table 9 and Table 10, only LafargeHolcim and the Parties currently make significant sales in Dalmatia”*

²⁸² Folios 2661-2666.

²⁸³ Véase la respuesta al requerimiento de información de 15 de octubre de 2019 (Folios 3682-3719).

VII.3.5.2. Análisis de la Dirección de Competencia

- (435) A juicio de esta Dirección de Competencia, las respuestas de los clientes al test de mercado demuestran que la afirmación de las Partes en relación con el poder de la demanda no se corresponde con la situación actual del mercado.
- (436) En primer lugar, varios clientes han hecho referencia a las subidas de precio que se han experimentado en los últimos años en un mercado con una oferta ya concentrada, poniéndose de manifiesto que el poder de negociación de la demanda es limitado. Así lo indica uno de los clientes más importantes de las Partes *“En los últimos años el cemento blanco viene sufriendo continuas subidas de precio con un diferencial importante con respecto al cemento gris y una concentración de este tipo en la oferta provocará mayores subidas en los próximos años”*²⁸⁴. Otro cliente señala directamente que *“nos encontramos en un sector en el que la dependencia de los clientes respecto de sus proveedores de cemento blanco es muy elevada”*²⁸⁵.
- (437) Igualmente, cualquier presión que los clientes pudiesen ejercer en la actualidad, en concreto en el Levante y el sur español, debido a la posibilidad de alternar entre ÇİMSA y CEMEX, desaparece como consecuencia de la operación, quedando únicamente LAFARGE como proveedor a una distancia similar a la de las Partes.
- (438) Por tanto, esta Dirección de Competencia considera que la operación reducirá todavía más el poder de negociación de la demanda en el mercado, ya limitado con anterioridad a la operación, en particular en el Levante y sur español.

Alegaciones de las Partes

- (439) ÇİMSA y CEMEX critican el análisis de la Dirección de competencia que considera incompleto por obviar la respuesta de un cliente, (folio 3261) que señala que *“con objeto de mantener la competitividad en materia de precios, (...)cada año se valora, especialmente, al final del año, la posibilidad de cambiar de proveedores”*
- (440) Partiendo de esta base, ÇİMSA señala la importancia de la presión competitiva de clientes a la hora de contrarrestar los posibles efectos competitivos que recoge el párrafo 64 de las Directrices, y recalca, al igual que CEMEX, que el párrafo 65 continúa señalando que: *“Una manifestación del poder de la demanda sería la de un cliente que pudiese amenazar de manera verosímil con recurrir en un plazo razonable a fuentes alternativas de suministro (...) si el comprador pudiera cambiar inmediatamente de proveedor (...) o la entrada en el mercado de un competidor potencial, por ejemplo, prometiéndole pedidos importantes”*. En este sentido ÇİMSA y CEMEX señalan que la clientela de cemento blanco está más concentrada que en cemento gris, debido al menor número de fabricantes de mortero en

²⁸⁴ Folio 904 y 905.

²⁸⁵ Folios 2633 a 2639.

comparación con las empresas hormigoneras, tal y como se recoge en el informe de Alimarket sobre Morteros Especiales²⁸⁶, en el que se asegura que 7 empresas dominan el 70% del mercado. En el mismo sentido señala CEMEX que sus principales clientes adquieren grandes volúmenes de cemento, recalcando además que los pedidos de los clientes de CEMEX no representan todos sus consumos además recurren al multi-sourcing, lo que es habitual en grandes clientes.

- (441) *CEMEX y ÇIMSA indican además que los volúmenes demandados por los grandes clientes son lo suficientemente elevados, como para permitir la entrada de un nuevo entrante con pedidos de un único cliente. Para CEMEX, de hecho, los volúmenes demandados por cualquiera de sus clientes grandes ([...], etc.) alcanzan volúmenes similares a los que CEMEX suministra en un solo país de tamaño grande e incluso son equivalentes a todo el mercado de cemento blanco de países de tamaño medio.*
- (442) *Por eso, en caso de subida de precio, cualquiera de estas empresas puede negociar fácil e instantáneamente el suministro de cemento blanco con otro proveedor, resultando indiferente que el proveedor alternativo se sitúe fuera de España, dado que los volúmenes que se manejan justifican por sí mismos la entrada a la península ibérica. Así lo demuestra la propia CEMEX que sirve la demanda de esos países desde Buñol a pesar de que estos pedidos pueden ser menores que los pedidos de sus clientes españoles.*
- (443) *Señalan las partes, que la afirmación recogida en el AE (pág. 13) sobre el cliente Almud y su relación con TUDELA demuestra la existencia de poder de mercado de los clientes, así como la presión competitiva que pueden ejercer competidores de mercados vecinos*
- (444) *Por último, CEMEX recuerda que tampoco existen contratos de exclusividad y muchos de ellos se negocian anualmente, lo cual evidencia este poder de negociación de los clientes y que, en definitiva, el poder de la demanda existente sería capaz de contrarrestar cualquier subida de precio que, como consecuencia de la Operación, se produjera.*

Respuesta de la Dirección de Competencia

- (445) En primer lugar, conviene señalar que el mercado de cemento blanco en España tal y como se ha recogido en el PCH es un mercado oligopolístico con costes de transporte importantes que limitan la dimensión de mercados geográficos alrededor de las fábricas/silos de importación o distribución, y por tanto las alternativas viables para los clientes según su localización (de 4 a 2 según la zona geográfica). Esto, unido a la existencia de costes en el cambio de suministro (tanto mayores a mayor número de referencias del cliente) minimiza el poder compensatorio de los clientes para disciplinar posibles incrementos de precios de la entidad resultante, tal y como han confirmado las respuestas al test de mercado, incluida la del cliente que citan en su alegación, y cuyo contenido tergiversan al reproducirlo solo

²⁸⁶ Informe 2018 sobre Morteros Especiales en España (folios 3097-3148)

parcialmente, omitiendo de forma interesada la parte en la que concluye que *“generalmente se desestiman porque la reducción del coste no justifica los costes que dichos cambios implican”*. Si el poder compensatorio de la demanda fuese tal como defienden las partes, los fabricantes se verían obligados a ofrecer unos precios realmente competitivos, que compensasen, como mínimo, el coste de cambio de proveedor.

- (446) En efecto, en una situación en la que un cliente puede tener un máximo de 4 alternativas de suministro, la reducción de tal número, unido al elevado coste de cambio, reduce considerablemente la capacidad de disciplinar cualquier subida de precio. Especialmente teniendo en cuenta que en un contexto de mercado oligopolístico como éste, con elevados márgenes medios mantenidos a lo largo del tiempo, es más que probable que la reducción del número de oferentes a que dará lugar la operación, haga que cualquier incremento de precio de la entidad resultante derive en un incremento paralelo del precio del resto de competidores, tal y como se recoge en el PCH y la comisión ha recogido en precedentes del mercado del cemento gris²⁸⁷, lo que anularía cualquier capacidad del cliente de disciplinar tal subida.
- (447) En este contexto, la alegación de las partes de que los grandes clientes pueden amenazar a los operadores con cambio de suministrador ante un aumento de precios, resulta cuando menos poco probable.
- (448) Por último, respecto a la explicación que recoge el AE sobre la variación de la cuota de mercado de TUDELA en la zona Levante a la que las partes se refieren como evidencia de existencia de poder compensatorio de demanda y de que los grandes clientes pueden atraer operadores que estarían fuera de su área de influencia, la Dirección de Competencia no puede sino rechazar la interpretación realizada por ÇIMSA y CEMEX al respecto, pues lejos de evidenciar la existencia de poder compensatorio de la demanda o de presión competitiva de áreas limítrofes, confirma más bien, el hecho de que fuera del radio de 400 km la capacidad de competir de los operadores disminuye considerablemente por los costes de transporte, haciendo más complicado mantener clientes a tales distancias sin renunciar a la rentabilidad media del sector en general y de la zona geográfica en particular. En este sentido, cabe recordar que tal y como se refleja en las tablas de cuotas del PCH la actividad de Tudela se centra fundamentalmente en la zona Norte y en menor medida en la zona Centro donde se solapa su isócrona con la de Buñol. En el resto de áreas, su presencia es residual e irregular.
- (449) A la vista de lo anterior, no cabe sino rechazar las alegaciones de las partes en relación a la existencia de poder compensatorio de demanda.

²⁸⁷ M.7878 DUNA DRAVA CEMENT / CEMEX CROATIA / CEMEX HUNGARY

VII.3.6. Competencia potencial y barreras de entrada

VII.3.6.1. Posición de las Partes

- (450) *Según las Partes, el mercado de cemento blanco en España es un mercado en el que no existen barreras de entrada para nuevas compañías más allá de la inversión de capital para terrenos y equipamiento y las autorizaciones regulatorias relativas a las canteras. Prueba de la ausencia de barreras significativas, sería el hecho de que en los últimos tres años hayan entrado dos competidores en el mercado (SECIL y HORMICEM).*
- (451) *Asimismo, ambas Partes han señalado que existe un número de potenciales importadores creíbles con capacidad de producción excedentaria entre los que destacan MOLINS, COLACEM y HEIDELBERG a los que habría que añadir las molindas existentes de cemento gris que gozan de capacidad excedentaria y podrían adaptar sus instalaciones para producir cemento blanco con un coste relativamente pequeño y ejercer, en consecuencia, presión competitiva sobre la entidad resultante como para compensar un posible incremento de precios o reducción.*

VII.3.6.2. Análisis de la Dirección de Competencia

- (452) En relación a las barreras de entrada, la Dirección de Competencia comparte que las barreras de entrada para el establecimiento de un nuevo operador local no son especialmente significativas. Por lo que se refiere a la importación, el acceso a terminales dentro de los puertos para importación a granel está sujeto a concesión administrativa, pero tampoco se considera que ello constituya una barrera de entrada especialmente significativa.
- (453) A pesar de lo anterior, la reciente actividad de SECIL y HORMICEM en el mercado español no puede considerarse como la entrada de un competidor en los mercados relevantes, en contra de lo que señalan las Partes. Tal y como se ha señalado anteriormente, dichos competidores tienen una presencia residual en España en el mercado de cemento blanco. En el caso de HORMICEM no está presente en el mercado de cemento blanco a granel, solo residualmente en el mercado de cemento blanco ensacado. Mientras que en el caso de SECIL, su actividad se limita al suministro a un único cliente desde 2017, no habiendo manifestado la intención de entrar a competir activamente en España.
- (454) En el caso concreto de SECIL, incluso aunque tomara la decisión de entrar a competir activamente en España en el corto-medio plazo, la localización de su fábrica, a más de 800 km de la planta de Buñol, hace poco probable que pudiera ejercer una presión competitiva sobre la entidad resultante en su área de influencia delimitada por la isócrona desde Buñol, así como en su área de solapamiento con las isócronas de ÇIMSA.
- (455) En lo que respecta a la probabilidad de entrada de nuevos competidores potenciales, como los citados por las Partes, la Dirección de Competencia considera que la misma es prácticamente inexistente por las razones anteriormente esgrimidas en el apartado VI.3.1.3.1, que reducen el atractivo

de España como destino de importaciones de cemento blanco y, con ello, el incentivo a la entrada de nuevos importadores.

- (456) En este sentido, en contra de lo señalado por las Partes, la Dirección de Competencia considera que la entrada de nuevos competidores no es probable, al menos en un plazo razonable²⁸⁸, tal y como confirman las respuestas de los competidores potenciales requeridos.
- (457) Al respecto, resulta especialmente clarificadora la respuesta de COLACEM²⁸⁹: *“el mercado resulta de dimensiones muy pequeñas y sobre el territorio español están ya presentes varios productores. No tenemos proyectos de importación de cemento blanco en el corto y medio plazo [...]”*.
- (458) Por su parte Heidelberg también ha indicado específicamente que *“No contemplamos empezar a suministrar cemento blanco en España. El negocio de nuestra empresa es el cemento gris.”*²⁹⁰. Únicamente MOLINS ha manifestado la posibilidad de suministrar cemento en España en el corto-medio plazo²⁹¹. Por otro lado, un cliente perteneciente al mismo grupo que MOLINS ha señalado que éste potencialmente podría importar cemento blanco, si bien también señala que en el pasado dejó de hacerlo por no ser rentable la operación debido al elevado coste de transporte²⁹².
- (459) En relación con las molineras de cementos gris mencionados por la notificante como posibles competidores potenciales, estas también han descartado su intención de entrar en el mercado de cemento blanco en el corto o medio plazo:
- ÉLITE CEMENTOS indica que *“no hay intención de producir cemento blanco en nuestras instalaciones en el corto-medio plazo”*²⁹³.
 - En este mismo sentido se ha pronunciado INTERMONTE que señala que *“No hemos considerado la opción de empezar a producir cemento blanco en nuestras instalaciones en España a corto-medio plazo”*²⁹⁴.
 - Por su parte, CEMENTOS LA UNIÓN que indica que *“no se considera”* (empezar a producir cemento blanco)²⁹⁵.
 - CEBASA indica que *“no hemos considerado producir cemento blanco, nuestra instalación no está capacidad (sic) para su producción y consideramos que es otro mercado diferente al del cemento gris que no conocemos”*²⁹⁶.

²⁸⁸ Véanse, entre otras, las respuestas de Colacem (folios 1811 a 1813), LAFARGE (folios 3073 a 3078) y SFYM (folios 1894 a 1899).

²⁸⁹ Respuesta de Colacem (folios 1811 a 1813).

²⁹⁰ Folios 1894 a 1899.

²⁹¹ Folios 1937 a 1947.

²⁹² Folio 1614.

²⁹³ Folios 2009 a 2011.

²⁹⁴ Folios 1853 a 1856.

²⁹⁵ Folio 1780.

²⁹⁶ Folio 1794.

- (460) Por todo lo anterior esta Dirección de Competencia considera que, a pesar de la ausencia de barreras de entrada significativas, la entrada de potenciales competidores con capacidad para ejercer una presión competitiva suficiente a la entidad resultante, no es probable en el corto-medio plazo.

Alegaciones de las partes

- (461) *En primer lugar, las Partes alegan que SECIL y HORMICEM deben considerarse como competidores potenciales con capacidad de disciplinar el mercado. Ambos disponen de capacidad instalada y exceso de capacidad disponible para producir cemento blanco dirigido a clientes españoles si las condiciones económicas les proporcionan los incentivos oportunos, por lo que la probabilidad de que se produzca la entrada, en línea con que establecen las Directrices en su párrafo 78.*
- (462) *En este sentido, ÇIMSA alega que SECIL puede realizar ventas de cemento blanco sin barrera alguna a clientes situados a menos de 400 km de su planta, cubriendo la demanda en el Oeste y Suroeste de España, pertenecientes a la zona sur, en la que el PCH advertía problemas de elevados solapamientos horizontales a raíz de la operación²⁹⁷.*
- (463) *En segundo lugar, consideran que no puede utilizarse el argumento de que el mercado español sea el más barato de Europa para descartar incentivos a la a la entrada de nuevos importadores, en el caso de una subida de precios post-concentración, en un contexto de ausencia de barreras significativas a la entrada y de márgenes elevados, como reconoce el PCH. Además, señala ÇIMSA que la Dirección de Competencia olvida que su entrada en el mercado español, en el que existían cuatro operadores verticalmente integrados, demuestra lo contrario.*
- (464) *En tercer lugar, alegan que las respuestas de los potenciales entrantes, que recoge el PCH no son representativas, al corresponder a un total de 4 productores de los 7 que identificó CEMEX, y de los cuales, solo 2 han señalado su carencia de interés por la existencia de precios extremadamente reducidos, si bien no se les se preguntó si su posición sería distinta en caso de que las actuales circunstancias cambiases y el mercado español fuera en el futuro más atractivo.*
- (465) *En este sentido, las partes recuerdan que existen 7 plantas de cemento en la ribera mediterránea, todas ellas exportadoras, con exceso de capacidad, y costes de producción en general menores que los de fabricantes de la UE. Además, tanto HEIDELBERG como LAFARGE cuentan con una planta integral cada una en Francia, ambas dedicadas a la producción de cemento blanco, a una distancia de 350 km por autopista hasta la frontera y desde las que pueden suministrar cemento blanco en condiciones muy competitivas en toda Cataluña.*

²⁹⁷ Párrafo 292 ii)1. PCH

- (466) *En cuarto lugar, alega CEMEX que, desde la perspectiva de un nuevo entrante, se puede usar un cliente grande como ancla para justificar una entrada y posteriormente ampliar la presencia en España. La respuesta de Kerakoll reconoce la plausibilidad de este tipo de estrategia proactiva: “un incremento de precio por parte de un proveedor de cemento blanco, que compensaría traer el cemento desde un proveedor más lejano”.*
- (467) *ÇIMSA destaca la consideración de MOLINS como potencial entrante por circunstancias económico-comerciales²⁹⁸ y recuerda que el PCH reconoce que dicho competidor señaló la posibilidad de entrada del mismo en España a corto-medio plazo²⁹⁹, y añade que el mismo reconoce que dispone de capacidad de producción y que se han mejorado los costes de producción, disponiendo de capacidad suficiente para poder importar de forma regular cantidades significativas.*
- (468) *Finaliza ÇIMSA concluyendo que debe descartarse el argumento de la Dirección de Competencia sobre la inexistencia de competencia potencial por no aportar “ninguna prueba convincente al respecto salvo la referencia a las respuestas a los cuestionarios”, en línea con la jurisprudencia europea en el asunto Tetra Laval³⁰⁰.*

Respuesta de la Dirección de Competencia

- (469) En primer lugar, esta Dirección de Competencia no puede sino reiterar lo ya expuesto para SECIL y HORMICEM, y es que, en primer lugar, HORMICEM no está presente en el mercado de cemento blanco a granel, que adquiere de manera residual de un operador local para su reventa, en un radio no superior a 200 km³⁰¹ debido a los costes de transporte. En este sentido, la propia HORMICEM ha manifestado que los clientes de gran volumen de consumo son totalmente inaccesibles para ella, no pudiendo competir por los mismos con los operadores verticalmente integrados³⁰². Por otra parte, según confirma la propia HORMICEM, no tiene previsto iniciar la actividad de fabricación de cemento blanco a granel en el corto plazo.
- (470) En lo que se refiere a SECIL, esta Dirección de Competencia puede considerarlo un competidor “muy real” ni potencial, cuando la fábrica de Cibra Pataias lleva activa desde 1950 y la propia SECIL ha indicado que únicamente posee un cliente en una zona muy concreta, fuera de los mercados geográficos afectados por la operación, y no ha manifestado ninguna intención de entrar a competir activamente en el mercado español de cemento blanco. En este sentido, SECIL ha confirmado que no considera la opción de entrar en el corto- medio plazo en el mercado español de

²⁹⁸ Página 51 alegaciones al PCH ÇIMSA folio 16447

²⁹⁹ Párrafo 260 PCH.

³⁰⁰ Párrafo 428 (falta referencia completa a la sentencia)

³⁰¹ Folio folios 15715.

³⁰² Ver respuesta de HORMICEM de fecha 21 de septiembre de 2020. « En principio nos estamos manteniendo como fabricantes de cemento blanco solo para ensacado (cuota de mercado muy pequeña) y logramos mantener una cartera de clientes como revendedores de cemento blanco a granel [CONF]. Los clientes de verdadero volumen grande de consumo de cemento blanco son totalmente inaccesibles para nosotros, no es imposible poder llegar con un buen precio a ellos» folio 19027

cemento blanco con volúmenes significativos y en todo caso si cambiara de opinión, desarrollaría dicha actividad en regiones “donde ya está activa y en las que el transporte por carretera desde Portugal le permitiese ser competitiva en el mercado, o sea, en la región de Galicia”³⁰³. Por lo tanto, no se puede considerar como una alternativa real ni potencial para los clientes de la entidad resultante.

(471) Por otro lado, en contra de la opinión de las partes, la Dirección de Competencia considera que existen múltiples factores que indican que la entrada potencial de nuevos competidores, con prontitud, como establecen las Directrices, resulta poco probable, para el nivel de demanda dado y teniendo en cuenta el exceso de capacidad de producción de productores locales actualmente existente en el mercado. Asimismo, es importante recalcar en línea con lo mencionado anteriormente:

- a. En primer lugar, desde la entrada de ÇIMSA, hace más de veinte años, no se ha dado ninguna entrada estable en el mercado español, siendo éste el país de mayor consumo de cemento blanco de Europa, con diferencia, y habiendo existido periodos de fuerte expansión de la demanda, como el previo a la crisis económica de 2008 y 2014, en el que el consumo del cemento blanco en España alcanzó fuertes tasas de crecimiento, hasta alcanzar el pico de demanda de 1,46 Mt³⁰⁴ en 2007³⁰⁵, acompañadas de un crecimiento de la producción de los operadores locales hasta el pico de 1,45 Mt en dicho año³⁰⁶.
- b. En segundo lugar, las plantas de HEIDELBERG y LAFARGE situadas en Francia, tercer país consumidor de cemento blanco de Europa, son las únicas instalaciones productivas en dicho país, y cuentan con un exceso de capacidad más limitado. Además, incluso aunque dichos operadores consideraran la entrada al mercado español, dada su situación geográfica y el limitadísimo solapamiento de sus isócronas con la de Buñol, no podrían considerarse en ningún caso suficientes para disuadir o impedir los efectos anticompetitivos potenciales de la operación en el mercado geográfico relevante.
- c. En tercer lugar, MOLINS, realizó un intento de entrar en el mercado español en el año 2010³⁰⁷, sin disponer de un silo portuario para importación en España, que se truncó por motivos de costes de producción y logísticos, sin que haya realizado ninguna operación de

³⁰³ Respuesta de SECIL a la solicitud de información de la Dirección de Competencia de 22 de junio de 2020 (folios 17737-17740)

³⁰⁴ Mt responde a Megatón. 1 Megatón=1000 kt.

³⁰⁵ Según datos de The Global White Cement Report- Second Edition el consumo en España paso de 1,05 Mt en 2002 a 1,46Mt en 2007(pág. 64 y 68)

³⁰⁶ Según datos de The Global White Cement Report- Second Edition, la producción en España paso de 1,25 Mt en 2002 a 1,45Mt en 2007 (Página 23). Nótese que la producción en España (ventas nacionales más exportaciones) en 2017 fue de 0,76 Mt, según los datos publicados por OFICEMEN (ventas nacionales considerar a importaciones) y Eurostat (exportaciones)

³⁰⁷ Llego a importar tres barcos de cemento blanco desde Sotacib (Túnez) que supusieron un total de 8.446t (folio 1938)

importación adicional desde entonces. En este sentido, a pesar de la posible disponibilidad de terrenos susceptibles de ser otorgados para la construcción de silos de cemento blanco en puertos españoles como señala ÇIMSA³⁰⁸, el plazo para disponer de una terminal, tanto por trámites administrativos para obtener la concesión como para construir una terminal son dilatados, tal y como señala PORTLAND³⁰⁹. Asimismo, MOLINS ha manifestado que *“Para importar cemento de forma regular es necesario disponer de una terminal o infraestructura logística, que garantice el suministro a los clientes de una forma estable y segura”*.³¹⁰ Todo ello confirma que la entrada de competidores potenciales del Mediterráneo, de costes de producción más reducidos, citados por las partes no resulta tampoco tan fácil ni probable como sostienen las partes en el corto plazo, como requieren las Directrices para que puedan disciplinar un posible incremento de precios post concentración, dada la ausencia de terminales/silos disponibles actualmente en España y dados los tiempos y recursos necesarios para poder disponer de una terminal de nueva construcción que permita importar cemento de forma regular.

- d. En cuarto lugar, en contra de lo manifestado por las partes sobre la posible integración vertical de los clientes, la Dirección de Competencia requirió a 10 competidores potenciales entre molineras de cemento gris y operadores de cemento blanco localizados fuera de España, no habiendo manifestado ninguno, salvo MOLINS, voluntad alguna de entrar en el mercado del cemento blanco en España, como se recoge en el PCH³¹¹.
- e. En referencia a lo mencionado con respecto a que grandes clientes realizan pedidos por volúmenes muy elevados, que, en algunos casos, serían suficientes para permitir la entrada de un nuevo entrante con pedidos de un único cliente, resulta contundente observar cómo, en los últimos 20 años, esta posibilidad de entrada no ha sido aprovechada con éxito por ningún operador europeo ni mundial, verificándose de nuevo la importancia del acceso a instalaciones en España para poder entrar a competir activamente en el mercado de cemento blanco a granel en España. En este sentido, cabe señalar que la afirmación de KERAKOLL, que mencionan las partes como base de su alegación, está sacada de contexto, pues describe una situación de gran excepcionalidad de incremento excesivo de precios que hiciese necesaria la provisión de cemento blanco de otros operadores (más alejados) ya presentes en el mercado (no nuevos operadores como pretenden las partes).

³⁰⁸ ÇIMSA señala la respuesta dada por la Autoridad Portuaria de Sevilla en relación a la disponibilidad de terrenos para tal fin en dicho puerto.

³⁰⁹ Folio 2123

³¹⁰ Folio 1942

³¹¹ Párrafos 257- 261 del PCH

- (472) Por tanto, en contra de lo manifestado por ÇIMSA, existen suficientes evidencias que permiten a la Dirección de Competencia concluir que no es probable la entrada con prontitud de competidores potenciales, con capacidad suficiente para disuadir o impedir los efectos anticompetitivos potenciales de la concentración, además de las manifestaciones de competidores potenciales requeridos que corroboran dicha conclusión, reflejadas también el PCH.

VII.4 Efectos verticales.

- (473) En relación al mercado del **clínker blanco**, verticalmente relacionado con el del cemento blanco y en el que están presentes ambas Partes de la operación, esta Dirección de Competencia no identifica que la operación pueda dar lugar a riesgos significativos para la competencia en dicho mercado, por cuanto que el mismo se define geográficamente al menos a nivel EEE, si no superior.
- (474) En este sentido, tal y como ha señalado la notificante, existe exceso de capacidad de clínker blanco en el ámbito nacional, del EEE y a nivel mundial, pudiendo cualquier planta de cemento blanco integrada verticalmente, también las ubicadas en España, suministrar clínker blanco a terceros a nivel nacional, en el EEE o a nivel mundial.
- (475) Lo anterior viene también corroborado por la respuesta de HORMICEM que ha señalado que al inicio de su actividad compraba clínker blanco de importación procedente de Egipto y Túnez³¹². Por tanto, la respuesta de HORMICEM verifica una definición amplia del mercado de clínker, y la existencia de opciones suficientes para proveerse, tanto en España como a nivel EEE o superior.

VII.5 Efectos coordinados

VII.5.1. Posición de las Partes

- (476) *Según las Partes, la entidad resultante no tendrá capacidad para establecer los términos de una posible coordinación en el mercado. En primer lugar, porque, según las Partes, en la actualidad existen 7 operadores con instalaciones de producción o importación de cemento blanco en la península: CEMEX, PORTLAND, TUDELA, LAFARGE, SECIL, ÇIMSA y HORMICEM, por lo que la operación supone el paso de 7 a 6 operadores. Concluyen en este sentido, que la Comisión Europea ha considerado que los efectos coordinados son improbables en las operaciones que se produzcan en mercados con más de 3 o 4 operadores. En segundo lugar, porque la situación en el mercado de las empresas es asimétrica en lo que se refiere a cuotas, niveles de capacidad instalada y grado de integración vertical. También señalan que la operación va a incrementar las diferencias de cuotas de mercado entre el operador principal y el resto de proveedores de cemento blanco.*

³¹² Folio 15715.

- (477) *Además, no existirían vínculos estructurales como participaciones cruzadas o intereses comunes en empresas en participación entre las Partes y el resto de fabricantes de cemento blanco de la península. Por último, indican que no ha habido expedientes sancionadores en el mercado de cemento blanco en más de 20 años en la UE y nunca en la península ibérica.*
- (478) *También, según las Partes, el mercado del cemento blanco es opaco, ya que las ventas de cemento blanco se negocian individualmente con cada cliente de forma confidencial y generalmente por un año y que no existen estadísticas sobre ventas en fuentes públicas o privadas. Además, los contratos no contienen cláusulas de “cliente más favorecido” sin existir suministros cruzados de materias primas o de cemento blanco entre los distintos operadores. Por tanto, no existe la necesaria transparencia que facilite que las empresas que se coordinan puedan controlar debidamente al resto y sepan cuándo adoptar represalias. Además, como los acuerdos se negocian con carácter anual, se dificultaría una reacción con prontitud por parte del resto de proveedores ante una posible desviación de la coordinación por uno de ellos.*
- (479) *Por otro lado, según las Partes, no existiría tampoco estabilidad externa que favorezca la coordinación, al verse la misma amenazada por la reacción de terceros competidores (actuales y potenciales) y de los clientes.*
- (480) *Por último, señalan también las Partes que, dado que los clientes de cemento blanco suelen tener simultáneamente más de un proveedor (“multi sourcing”), pueden conocer en todo momento los precios de varios proveedores dirigiendo sus pedidos a quien ofrezca el precio más bajo y así evitando la coordinación. Indican nuevamente que no existen costes significativos de cambio de proveedor, dado que el cemento blanco es una commodity y que el único coste es el de formulación, que en todo caso es de una cuantía limitada y única.*

VII.5.2 Análisis de la Dirección de Competencia

- (481) Frente a la opinión de las Partes, y tal y como se ha reiterado a lo largo de este PCH, esta Dirección de Competencia considera que, si bien en el caso del mercado del cemento blanco envasado, el mercado geográfico relevante es de ámbito mayor al del cemento blanco a granel pudiéndose incluso llegar a considerarse nacional, en el caso de cemento blanco a granel el mercado geográfico se ha confirmado cuantitativa y cualitativamente como isócronas de radio 400km alrededor de las plantas y/o silos. En base a dicha definición, el número de alternativas posibles tras la operación, en el área de influencia de la entidad resultante, es muy inferior, situándose el número de operadores efectivos alternativos en un máximo de 4 o 3 según el escenario considerado, e incluso inferior en ciertas zonas geográficas de la península.
- (482) Bajo este escenario, la probabilidad de que las empresas se coordinen es mayor, según la práctica de la Comisión, y como reconocen las Partes³¹³.

³¹³ Así lo señala la propia ÇIMSA (folio 3371).

- (483) Además, tal y como señalan las Directrices “*la coordinación por medio de la división del mercado puede producirse de forma relativamente sencilla si resulta fácil determinar el proveedor de cada cliente y el mecanismo de coordinación consiste en el reparto de la clientela existente entre sus proveedores tradicionales*”³¹⁴. Teniendo en cuenta la estabilidad del mercado de cemento blanco a la que se ha hecho referencia en apartados anteriores, esta Dirección de Competencia considera plausible que existan mayores incentivos y capacidad para el reparto de clientes tras la operación.
- (484) Por lo que respecta a la falta de transparencia del mercado, esta Dirección de Competencia coincide parcialmente con las Partes acerca de la opacidad del mercado. Así, las respuestas de los clientes indican efectivamente que, con carácter general, los contratos se realizan de forma anual y que los precios se negocian de forma individual con cada cliente.
- (485) No obstante, y como ya se ha mencionado anteriormente, la estructura del mercado es muy estable y el test de mercado también ha demostrado que la mayoría de los clientes mantienen relaciones comerciales a largo plazo con sus proveedores con independencia de que cada año se firme un nuevo contrato. Asimismo, el cambio de proveedor supone relevantes costes a los clientes, por lo que no es habitual que se produzcan dichos cambios. Por ello, sin perjuicio de que no se trate de un mercado con gran transparencia de precios a nivel individual, parece razonable que los escasos operadores que hay en el mercado puedan detectar fácilmente desviaciones en el comportamiento de sus competidores.
- (486) Además, en relación a la posible dificultad para reaccionar con prontitud ante posibles desviaciones de la coordinación, las mismas Partes han señalado³¹⁵ que ante subidas de precio o disminuciones de producción los competidores podrían responder “*inmediatamente*” aumentando la producción y comercializando a precios competitivos. En efecto, existe capacidad excedentaria suficiente para poder llevar a cabo estrategias de represalias, en caso de existir incentivos para ello.³¹⁶ Por tanto, la Dirección de Competencia considera que hay razones para pensar que este tipo de respuestas inmediatas se pudiesen dar ante eventuales desviaciones de precio y/o producción en el marco de una supuesta coordinación.
- (487) En tercer lugar, en lo que respecta a la estabilidad externa, esta Dirección de Competencia considera que, tal y como se ha indicado en el apartado VII.6.3.6 (competencia potencial), la entrada de nuevos competidores que pudieran ejercer presión competitiva en el mercado alterando la estructura competitiva es poco probable.
- (488) Por último, respecto a la afirmación de las Partes en relación con el “*multi-sourcing*” y la capacidad de clientes de reaccionar dirigiendo sus pedidos al operador de precio más bajo dificultando así una posible coordinación, el test

³¹⁴ Párrafo 46 de las Directrices.

³¹⁵ Véase el párrafo 89 de las observaciones preliminares presentadas por CEMEX (folios 3097 a 3148).

³¹⁶ Folio 3077

de mercado muestra que, si bien es cierto que el recurso a varios proveedores alternativos es frecuente, especialmente en el caso de clientes de grandes volúmenes, no implica necesariamente que sea para utilizar a los diferentes proveedores de forma intercambiable. Por tanto, la compra simultánea a varios proveedores no supone que puedan alterar de manera inmediata y repentina las cantidades que compran a cada uno de ellos en función del precio que ofrezcan, sino que, en general, con ello se busca la seguridad y garantía de suministro.

- (489) Cabe recordar que el cambio de proveedor no es ni fácil ni inmediato ni está exento de costes, tal y como se ha señalado en el apartado VII.3.3.
- (490) En este sentido, uno de los clientes requeridos señala al respecto: *“nuestra empresa trabaja contra stock garantizando la total disponibilidad de producto (...); garantizando en todo caso una estabilidad tanto en calidad de producto como en blancura a lo largo del tiempo. Cambios en el mix de proveedores, variarán notablemente nuestros productos finales y por tanto afectarán o pueden afectar de manera muy negativa a nuestra propuesta comercial indicada anteriormente.”*³¹⁷.
- (491) Por último, esta Dirección de Competencia considera muy relevante a la hora de valorar potenciales efectos coordinados, el hecho de que haya habido numerosos expedientes sancionadores que implican a CEMEX y el resto de competidores de cemento blanco, en los mercados de cemento gris y hormigón. En este sentido, también las Directrices consideran que las pruebas de coordinación en mercados similares pueden aportar información útil³¹⁸.
- (492) Vale la pena destacar la resolución de la Sala de Competencia de la CNMC en el expediente S/0525/14 CEMENTOS³¹⁹ en el que se declaró a 24 empresas responsables de una infracción de reparto de mercado e intercambio de información comercial sensible en los mercados de hormigón y cemento gris. Entre otros, se consideró a CEMEX, LAFARGE y PORTLAND responsables de la mencionada infracción.
- (493) Junto con el precedente anterior, existe al menos otro caso en el que CEMEX ha sido sancionada por prácticas colusorias en el mercado del hormigón³²⁰. A su vez LAFARGE también fue sancionado en este expediente y, posteriormente, en otro también relacionado con el mercado del hormigón³²¹.
- (494) En todos los casos mencionados, las empresas establecieron diversos repartos de mercado (por clientes, de obras, geográfico). Además, es necesario recordar que la oferta en el mercado del cemento blanco está mucho más concentrada que en el mercado del cemento gris y del hormigón,

³¹⁷ Folios 15755 a 15759.

³¹⁸ Párrafo 43 de las Directrices.

³¹⁹ Resolución de la Sala de Competencia de la CNMC 5 de septiembre de 2016, Expte. S/DIRECCIÓN DE COMPETENCIA/0525/14 CEMENTOS.

³²⁰ Resolución del Consejo de la CNC de 12 de enero de 2012, Expte. S/0179/09 Hormigón y productos relacionados, confirmada por STS 5313/2015 de 7 de diciembre de 2015

³²¹ Resolución de la Sala de Competencia de la CNMC de 23 de febrero de 2017, Expte. Hormigones de Asturias.

lo que no ha impedido que las empresas lleguen a acuerdos anticompetitivos en esos mercados en los últimos años.

- (495) Así, teniendo en cuenta los precedentes de CEMEX, LAFARGE y PORTLAND en mercados similares y las características del mercado de cemento blanco, esta Dirección de Competencia considera plausible que la operación pueda tener efectos coordinados en el mercado.

Alegaciones de las partes

- (496) *En primer lugar, ÇIMSA critica el adjetivo “plausible” utilizado en el PCH³²² ya que no cumple con el estándar de los precedentes europeos que exigen que sea probable que los efectos anticompetitivos vayan a tener lugar.*
- (497) *Para ÇIMSA y CEMEX no hay capacidad para establecer los términos de la coordinación, ni antes ni después de la Operación. En este sentido, en referencia a lo determinado en las Directrices, ÇIMSA asegura que los principales proveedores de cemento blanco continuarán siendo asimétricos en términos de cuota de mercado, de capacidad instalada o utilizada y en cuanto a modelo de negocio y presencia global. Además, no existen participaciones cruzadas o intereses comunes entre ÇIMSA y los fabricantes de cemento blanco de la Península Ibérica.*
- (498) *CEMEX alega que no se puede invocar como indicio de una probable colusión, precedentes en el mercado del cemento gris. Además, el PCH olvida que S/Dirección de Competencia/0525/14 no es firme y está recurrida su resolución en la AN y que S/01/179/09 se refería exclusivamente al mercado del hormigón en Navarra; no puede establecerse relación alguna con el presente caso con los mercados de cemento blanco de Levante o sur de España.*
- (499) *ÇIMSA abunda en el anterior argumento indicando que no ha habido expedientes sancionadores y menos aún multas en el mercado del cemento blanco en más de 20 años en la UE y nunca en la Península Ibérica (párrafo 43 de las Directrices). Igualmente, asegura que los precedentes que cita el PCH son ajenos a ÇIMSA y, como también alega CEMEX, se refieren a mercados no afectados por la Operación y algunos están pendientes ante la Audiencia Nacional.*
- (500) *CEMEX y ÇIMSA alegan diferentes factores³²³ por los que consideran que no se da en el mercado transparencia que garantice estabilidad interna necesaria para controlar posibles desviaciones de lo acordado en la coordinación, cuestión fundamental recogida en el párrafo 49 de las Directrices, como por ejemplo, la negociación de precios individual y confidencial con cada cliente y generalmente por duración anual, la inexistencia de estadísticas oficiales de precios o ventas desglosadas, la inexistencia de cláusulas de cliente más favorecido, la inexistencia de cartas/anuncios genéricos de nuevos precios, ausencia de vínculos comerciales o*

³²² Párrafo 285 del PCH

³²³ Alegaciones de ÇIMSA al PCH (folio 16550 y siguientes); y Alegaciones CEMEX al PCH (folios 16681 y siguientes)

suministros cruzados entre operadores, etc. Asimismo, indican que el propio PCH en su párrafo 274 admite que el mercado en España es opaco.

- (501) *CEMEX y ÇIMSA alegan inexistencia de estabilidad externa que favorezca la coordinación, como señala el 68 de las Directrices, pues consideran que la reacción de terceros competidores potenciales en el área del Mediterráneo, a los que se sumarían SECIL y HORMICEM, tendrían la capacidad y el incentivo de exportar cemento blanco a España ante incrementos de precios resultado de una eventual coordinación, dada la ausencia de barreras significativas de entrada para la importación de cemento blanco.*
- (502) *ÇIMSA, alega además que los principales clientes se abastecen de varios proveedores lo que les permite conocer los precios de los distintos operadores e incrementar los pedidos al que venda más barato, ejerciendo así poder desde la perspectiva de la demanda y generando inestabilidad en la coordinación, descartando por incoherentes las conclusiones del PCH según las cuales por un lado, consideran que la compra simultánea a varios proveedores no supone que puedan alterar de manera inmediata y repentina las cantidades que se compran a cada uno de ellos³²⁴ y por otro lado, que los competidores podrían responder inmediatamente ante posibles desviaciones de coordinación³²⁵.*

Respuesta de la Dirección de Competencia

- (503) En relación al adjetivo (“plausible”) cuyo uso critica ÇIMSA en su alegación, el mismo se utiliza con el significado de “*probabilidad razonable o aceptable*”, pero no es intención de la Dirección de Competencia entrar en una discusión semántica sobre la cuantía de probabilidad que se atribuye a tal adjetivo para determinar si cumple o no con los estándares de los precedentes europeos. Aclarado esto, sí es pertinente señalar que dada (i) la estructura del mercado y su actual funcionamiento, (ii) el tipo de producto, *commodity*, con escasa o nula importancia de la innovación³²⁶ (iii) la existencia de precedentes en el mercado anexo del cemento gris que incluyen a los mismos productores y (iv) las preocupaciones manifestadas por clientes, recogido todo ello en apartado VI.5 del PCH, esta Dirección de Competencia entiende más que probable que, tras la operación, se puedan dar efectos coordinados.
- (504) En primer lugar, la simetría y transparencia, que se invocan en las alegaciones, más necesarias para facilitar una coordinación de precios, no resultan tan necesarias para otros tipos de coordinación, que, por las características de este mercado, resultan más plausibles y fáciles de aplicar y vigilar en este mercado como repartos de mercado, de clientes, etc. Tal y como señala el párrafo 46 de las Directrices, *la coordinación por medio de la “división del mercado resultara más sencilla cuando la clientela tenga unas*

³²⁴ Párrafo 278 PCH

³²⁵ Párrafo 276 PCH

³²⁶ Párrafo 45 de las Directrices: “En mercados en los que la innovación es importante, la coordinación puede ser más difícil puesto que las innovaciones, en particular trascendentes, pueden permitir que una empresa obtenga una ventaja sustancial sobre sus competidores.

características simples que permitan a las empresas un fácil reparto de clientes. Estas características pueden basarse en aspecto geográficos, en el tipo de clientela o simplemente en la existencia de clientes que habitualmente compran a una empresa específica" (subrayado añadido), factores que se dan en el presente caso.

- (505) En segundo lugar, es necesario señalar que, si bien los competidores poseen ciertas asimetrías, algo que por otra parte la Dirección de Competencia nunca ha negado, este hecho no es óbice para descartar que, tras la Operación, los operadores del mercado no tengan la capacidad para establecer los términos de una coordinación. En este sentido, y como ya se ha señalado, nos encontramos en un entorno estable en el que se perderá un operador en el mercado tras la operación, siendo, tal y como recogen las *Directrices*³²⁷ “*más fácil que se coordinen unos pocos operadores que no un gran número de empresas*”, factores estos, también señalados como importantes en las *Directrices*.
- (506) En tercer lugar, en lo que a la falta de transparencia se refiere, esta Dirección de Competencia, considera, en línea con las *Directrices*³²⁸ que, si bien la misma facilita la vigilancia de una eventual coordinación, en el presente caso la estructura del mercado es lo suficientemente estable como para que los escasos operadores que hay en el mercado pudiesen detectar con facilidad las desviaciones en el comportamiento de sus competidores, teniendo en cuenta que los cambios de proveedor no son habituales y que, pese a la ausencia de contratos de exclusividad, las relaciones comerciales de los clientes con sus proveedores son, en general, a largo plazo.
- (507) En definitiva, la Dirección de Competencia no comparte la consideración de ÇIMSA y CEMEX de que la existencia de ciertas asimetrías y opacidad es suficiente para descartar la capacidad de establecer una coordinación entre operadores pues omite otros factores relevantes igualmente recogidos en las *Directrices*.
- (508) En cuarto lugar, en contra de la opinión de las partes, no resulta creíble tal y como se ha señalado anteriormente en anteriores alegaciones al respecto esperar que la reacción de terceros vaya a desestabilizar una eventual coordinación por cuanto que, por un lado, no se considera probable la entrada de terceros competidores potenciales, y por otro lado, multi-sourcing se realiza por motivos diferentes a los pretendidos por las alegantes, no implicando posibilidades de cambio de suministrador automática o inmediata o de alternancia entre suministradores, en favor del que oferte el precio más barato.
- (509) En quinto lugar, los precedentes sancionadores citados en el PCH, en contra de la opinión de las partes, confirman los factores de riesgo identificados por la Dirección de Competencia en su análisis. En primer lugar, en los citados

³²⁷ Párrafo 45 de las *Directrices*

³²⁸ Párrafo 47 de las *Directrices* “*Cuanto más complejo sea el mercado, mayor es la probabilidad de que resulte necesaria la transparencia o comunicación para llegar a un acuerdo sobre las condiciones de coordinación*”.

precedentes las empresas involucradas establecieron repartos de mercado de diversa índole (por clientes, de obras, geográfico) en mercados relacionados, de muy similar funcionamiento, pero menos concentrados y, con buena parte de operadores comunes. En segundo lugar, no se puede obviar que tres de los operadores activos en el mercado de cemento blanco en España, presentes también en los anteriores mercados relacionados, han sido sancionados por comportamientos colusivos en dichos precedentes³²⁹. Tampoco considera esta Dirección de Competencia que el hecho de que la resolución del expediente S/DC/525/14 CEMENTOS no sea firme, invalide la conclusión sobre existencia de riesgos a la colusión en el mercado. Por tanto, considera esta Dirección de Competencia que la existencia de precedentes de colusión en mercados tan relacionados, en los que han sido sancionados 2 de los 4 productores verticalmente integrados en España y 2/3 si se considera el mercado geográfico relevante de la presente operación, constituye un factor de riesgo de comportamientos similares en el presente mercado, todavía más concentrado en menor número de operadores que los anteriores.

- (510) Por último, cabe recordar en insistir en que el análisis de efectos coordinados en el marco de una concentración económica es también un análisis prospectivo, para determinar la existencia factores de riesgo que post transacción pueden dar lugar o facilitar tal coordinación entre operadores, por lo que no pueden pretender las partes como se deduce de la redacción de sus alegaciones, que la Dirección de Competencia aporte evidencias de dichos efectos coordinados, ya que en tal caso estaríamos ante un eventual expediente sancionador; ni aludir a la presunción de inocencia, como hace ÇIMSA, que nadie ha vulnerado, para invalidar la consideración de los citados precedentes.
- (511) A la vista de todo lo anterior, esta Dirección de Competencia considera que existen factores suficientes para considerar probable que la operación pueda facilitar una coordinación viable entre los operadores del mercado de cemento blanco.

VII. EFICIENCIAS

- (512) La notificante apunta a que la Operación permitirá a ÇIMSA incrementar sus eficiencias operacionales mediante la diversificación geográfica de su capacidad de producción de cemento blanco y de su portfolio de producto en determinadas áreas, lo que le permitirá alcanzar eficiencias y sinergias logísticas³³⁰.
- (513) Asimismo, el *know-how* adquirido como resultado de la Operación Propuesta contribuiría a la eficiencia de ÇIMSA en el mercado del cemento blanco, todo lo cual se traducirá en que ésta pase a ser más eficiente en costes ofreciendo

³²⁹ Entre otros, la autoridad colombiana de competencia impuso una sanción a CEMEX, ARGOS y HOLCIM, por un cártel en el mercado del cemento, que ha sido ratificada en 2018. Véase: <https://www.sic.gov.co/noticias/consejo-de-estado-confirmando-sancion-por-cartel-del-cemento-integrado-por-cemex-argos-y-holcim>

³³⁰ Folio 117.

un mayor número de productos más competitivos a sus clientes en el mercado del cemento blanco.

- (514) Las Directrices señalan que las posibles eficiencias invocadas deberían beneficiar a los consumidores, tener un carácter inherente a la concentración y ser verificables.
- (515) A la vista de la citada información, la Dirección de Competencia consideró en el PCH que no se podía tener en cuenta este tipo de eficiencias como compensadoras del riesgo para la competencia que supone la operación, dado que las mismas debían ser concretas y producirse con prontitud, sin que dicho extremo hubiese sido acreditado por la notificante ni corroborado por el test de mercado.
- (516) Asimismo, se señaló que el incentivo de la entidad resultante para repercutir los aumentos de eficiencia a los consumidores depende en gran parte de la existencia de una presión competitiva procedente de las demás empresas presentes en el mercado y de las entradas potenciales, cuestión no acreditada por las partes, y poco previsible a la vista de los riesgos a la competencia detectados.

Alegaciones de ÇIMSA e información adicional aportada con posterioridad al PCH.

- (517) *ÇIMSA alega que la diversificación geográfica de la capacidad de producción del cemento blanco y de su portfolio de producto, permitirá a la notificante alcanzar eficiencias y sinergias logísticas. Además, el know-how adquirido contribuirá a la eficiencia de ÇIMSA, concretamente en:*
- a. *La reducción de los costes variables de la producción de ÇIMSA mediante la optimización de sus rutas de transporte. [...]*
 - b. *La Operación Propuesta permitirá a ÇIMSA incrementar su portfolio de productos en España, pues actualmente únicamente importa cemento blanco tipo BL I 52,5, mientras que tras la concentración pasará a tener capacidad para fabricar cemento blanco de tipo BL II 52,5, BL II 42,5 y BL II 22,5, incrementando la oferta a disposición de los clientes.*
 - c. *ÇIMSA está considerando establecer un centro de I+D en España que incrementaría la calidad de los servicios prestados a sus consumidores.*
- (518) *Para ÇIMSA todas estas eficiencias revertirán en los consumidores en mejores precios y en un incremento de la oferta para los clientes.*
- (519) Por otra parte, a solicitud de esta DC³³¹, la notificante ha aportado con fecha 23 de julio de 2020 información adicional sobre las citadas eficiencias y el cumplimiento de los citados requisitos establecidos por las Directrices, así

³³¹ Véase el requerimiento de información de la DC 2 de julio de 2020 sobre acreditación y cuantificación de las eficiencias expuestas de forma genérica por ÇIMSA (folios 17725 a 17726)

como un análisis económico que incluye una estimación cuantitativa de las mismas.

- (520) En primer lugar, en lo referido al incremento de productos en el portfolio ÇIMSA señala que [...], lo cual añadirá tres tipos adicionales de cemento blanco generando eficiencias trasladables a los consumidores. Así, los clientes que consumen más de un tipo de cemento blanco tendrán la posibilidad de adquirirlos de un mismo suministrador. Asimismo, señala que el aumento en el portfolio de productos puede resultar en un ahorro de costes para ÇIMSA derivado de las economías de alcance.
- (521) En segundo lugar, en relación a la reducción de costes señalada por ÇIMSA y su cuantificación estimada en el análisis económico aportado³³², ÇIMSA parte de las siguientes premisas: [...]
- (522) Según este análisis, ÇIMSA estima que la gran mayoría de clientes se verían beneficiados por la variación, reduciéndose el coste total de suministro a clientes actuales (incluyendo coste de transporte para los clientes que solicitan entrega en sus instalaciones). Concretamente, el citado análisis estima que tal reducción derivará en una disminución del coste medio por tonelada del [...]%.
- (523) Por otro lado, en cuanto a la repercusión de los ahorros de costes a los precios finales el análisis asegura que la teoría económica predice que la variación de precios ante una reducción de costes suele situarse en algún punto intermedio entre el mantenimiento de los precios finales (la elasticidad de repercusión de los costes sobre los precios finales sería igual a 0), y una reducción tal que el margen de explotación en términos porcentuales no varíe (la elasticidad de repercusión de los costes sería igual a 1, por lo que una reducción de los costes del 1% supondría una reducción de los precios del 1%).
- (524) Por último, ÇIMSA señala que [...] que incrementaría la calidad de los servicios prestados a sus consumidores. [...]

Valoración de la Dirección de Competencia de las eficiencias alegadas

- (525) En relación a las eficiencias alegadas e información adicional sobre las mismas aportadas por ÇIMSA, esta DC no puede sino reiterar lo ya expresado en el PCH, y es que las citadas eficiencias alegadas no pueden tenerse en cuenta como compensadoras de los riesgos derivados de la Operación, pues las mismas no son verificables a partir de la información aportada, no acreditándose ni que las mismas vayan a producirse con prontitud ni que reviertan en beneficios tangibles y cuantificables a los clientes y a los consumidores finales.
- (526) En este sentido, en primer lugar, cabe señalar que, teniendo en cuenta que la operación da lugar a un cambio a la adquisición por parte de ÇIMSA de las instalaciones productivas de Buñol, ya existentes, sin que disponga de otras instalaciones productivas en España ni que vaya a importar desde

³³² Folios 17827 a 17834.

Mersin, esta DC no comparte que se generen eficiencias ni las pretendidas economías de alcance, dado que éstas serán en todo caso las mismas que ya tenía CEMEX con anterioridad a la presente operación.

- (527) En segundo lugar, esta Dirección de Competencia no comparte la alegación de ÇİMSA referente a la diversificación geográfica de la producción de cemento blanco como eficiencia de la presente operación. En este sentido, en contra de la opinión de la notificante, esta Dirección de Competencia considera que las alegadas mejoras logísticas derivadas de la supuesta mayor presencia en el territorio peninsular y cercanía a los clientes, no son reales, puesto que la presencia de ÇİMSA en el territorio peninsular quedará limitado a la fábrica de Buñol, perteneciente a CEMEX, toda vez que ha confirmado que abandonará la actividad importadora desde sus silos tras la operación. Esta Dirección considera que, a efectos del cliente, las opciones y puntos de entrega se verán reducidos tras la operación, no generándose ninguna eficiencia en este sentido trasladable a los clientes en España.
- (528) En tercer lugar, respecto de la reducción de costes por optimización de rutas de transporte *con respecto a las que tenían con anterioridad, cuando tenían que enviar la totalidad del cemento desde Turquía*, la misma hace referencia a eficiencias de ÇİMSA a nivel global, no a eficiencias con efectos en el mercado español, que como ya se ha señalado anteriormente no se verá mejorada ni incrementada ni sus puntos de suministro ni su portfolio con respecto a las opciones existentes ya con anterioridad a la operación. Por ello, no pueden considerarse dichas eficiencias, que tampoco han sido acreditadas ni cuantificadas por las partes, como compensadoras de los riesgos derivados de la operación detectados en España.
- (529) En cuarto lugar, respecto a la cuantificación de la reducción de costes recogida en el análisis económico aportado por ÇİMSA:
1. La cifra obtenida es una cifra global [...].
 2. Por otra parte, el citado análisis³³³ en su punto 2.6, indica que toma en consideración las distancia a las instalaciones del proveedor para aquellos clientes que solicitan entrega del producto en sus instalaciones, pero no se tienen en cuenta el efecto de la distancia y su correspondiente coste de transporte asociado para aquellos clientes ÇİMSA que recogen el cemento directamente en los silos. [...].
- (530) En quinto lugar, en lo referido a la traslación del ahorro de costes estimado al precio final y por tanto al cliente o consumidor final, en contra de lo señalado por el citado análisis, esta Dirección de Competencia no considera razonable ni ajustado a la realidad la estimación realizada ni los supuestos y metodología utilizados para realizarla, pues considera que ignora el funcionamiento del mercado de cemento blanco, con exceso de capacidad instalada, elevados márgenes y reducido incentivo a hacer uso del mismo para competir agresivamente en precios, especialmente relevante en ciertas

³³³ Punto 2.6

zonas geográficas. Tampoco tiene en cuenta el cambio en la estructura del mercado que generará la desaparición del silo de Sevilla de ÇIMSA y el uso del silo de Motril de CEMEX como alternativa de suministro, y efectos del mismo sobre la competencia, especialmente en la zona sur de España y por consiguiente sobre los incentivos a trasladar el ahorro de costes a precios finales.

- (531) En cuarto lugar, en contra de la opinión de ÇIMSA, [...]
- (532) A la vista de todo lo anterior, esta DC sigue considerando que las supuestas eficiencias alegadas por ÇIMSA no pueden ser tomadas en cuenta, sin perjuicio de que, dados los riesgos detectados, resulta altamente improbable que las mismas pudieran contrarrestar los potenciales efectos anticompetitivos de la operación.

VIII. VALORACIÓN DE LA OPERACIÓN SIN COMPROMISOS

- (533) Teniendo en cuenta las consideraciones expuestas en el presente Informe Propuesta, esta Dirección de Competencia considera que la operación de concentración notificada puede afectar negativamente y de forma significativa a la competencia efectiva en el mercado de cemento blanco en España.
- (534) Concretamente, el análisis de la Dirección de Competencia ha permitido concluir:
- i. En relación a la **definición de los mercados relevantes**, que el mercado de cemento blanco a granel constituye un mercado separado del cemento blanco ensacado, siendo el primero de dimensión geográfica inferior a la nacional, concretamente definido por una isócrona de 400 km alrededor de las plantas de producción/terminales de importación. Respecto al ámbito geográfico del mercado de cemento blanco ensacado, el mismo podría considerarse definido por una isócrona de 400km o incluso nacional, dejándose abierta la definición exacta del mismo.
 - ii. En relación a los **efectos de la presente operación sobre la competencia**, el análisis realizado arroja una serie de consideraciones expuestas en el presente Informe, que llevan a esta Dirección de Competencia a considerar que la operación de concentración notificada puede afectar negativamente y de forma significativa a la competencia efectiva en el mercado nacional de cemento blanco y especialmente en formato a granel en las áreas geográficas relevantes consideradas, concretamente:
 1. La operación dará lugar a elevadas cuotas conjuntas de la entidad resultante, superiores al 50% en el caso de cemento blanco a granel, reforzando la ya de por sí elevada concentración en el mercado y posición de liderazgo que venía ostentando CEMEX en el mercado de cemento blanco en la isócrona de 400km alrededor de la planta

adquirida y en el área de solapamiento de la misma con las isócronas de los silos de ÇIMSA. En el caso de cemento blanco ensacado, la operación también genera cuotas elevadas, superiores al 40% en la isócrona de Buñol, y más moderadas a nivel nacional (superiores al 30%), reforzando la operación igualmente la posición de líder de CEMEX en dichos mercados. Especialmente relevantes resultan las cuotas conjuntas en determinadas zonas geográficas dentro de dichas isócronas, como zonas de Levante y sur, tanto a granel como en ensacado.

2. Los IHH y deltas calculados confirman que la operación dará lugar a un importante aumento del grado de concentración en todos los mercados y ámbitos geográficos analizados, con índices post-concentración superiores a 2.500 y deltas superiores a 300 en todos los casos. Especialmente relevante, resulta el incremento del grado de concentración que se producirá en el mercado de cemento blanco a granel en la isócrona de Buñol, con un IHH post-concentración de 4017,52 y un delta de 1163,58, tomando en consideración además que el grado de concentración pre concentración en este mercado era ya de por si elevado (IHH pre concentración de 2853,94)
 3. La entidad resultante no estará sujeta a una presión competitiva suficiente por parte de sus competidores en el mercado, los cuales, a pesar de tener capacidad excedentaria, no tendrán el incentivo suficiente para contrarrestar un intento de subida de precios de la entidad resultante.
 4. La operación reducirá todavía más el poder de negociación de la demanda en el mercado, ya limitado con anterioridad a la operación, en particular en el levante y sur español.
 5. A pesar de la ausencia de barreras de entrada significativas, la entrada de potenciales competidores con capacidad para ejercer una presión competitiva suficiente a la entidad resultante, no es probable en el corto-medio plazo.
 6. Teniendo en cuenta la estabilidad del mercado de cemento blanco tanto a granel como ensacado, y la reducción del número de alternativas de suministro, esta Dirección de Competencia considera plausible que la operación pueda dar lugar a efectos coordinados tras la operación.
- (535) En el marco del test de mercado realizado por esta Dirección, numerosos clientes y competidores han manifestado su preocupación ante los citados riesgos y efectos que entrañaría la operación. En este sentido, un competidor señala que *“por supuesto que la aprobación de la citada operación puede dar lugar a riesgos a la competencia, al menos en Andalucía [...] si Cemex se va de Andalucía van a estar concentradas las operaciones mayoritariamente en un solo operador ÇIMSA”*³³⁴. Otro competidor señala

³³⁴ Folio 15718.

que “La Operación de Concentración notificada [...] conllevaría riesgos evidentes a la competencia efectiva al disminuir las opciones de posibles suministros a los clientes en los mercados”³³⁵. A su vez uno de los principales clientes de las Partes indica que “una concentración de este tipo en la oferta provocará mayores subidas en los próximos años.”³³⁶. Otro cliente señala que “el número de proveedores aún se reduce más [...] los clientes tendremos menos poder de negociación, lo que sin duda elevará el precio de adquisición de esta materia prima en el mercado”³³⁷. Igualmente, otro cliente indica que “esta operación de concentración limita la competencia en el mercado [...] no hay muchos fabricantes que puedan ofrecer/suministrar cantidades de cemento blanco en España”³³⁸. Por último, un cliente añade que “Çimsa podría obtener igualmente el alza de los precios si decidiera cerrar parcial o totalmente la fábrica de cemento blanco en Buñol (Valencia) que adquiere a CEMEX”³³⁹. Por tanto, las respuestas al test de mercado confirman, en gran medida, los efectos de la concentración recogidos en este Informe Propuesta.

- (536) Asimismo, esta Dirección de Competencia considera que las eficiencias alegadas por la notificante en principio no beneficiarían significativamente a los consumidores, y en cualquier caso no compensarían los efectos restrictivos sobre la competencia efectiva de la operación de concentración notificada.

Alegaciones de las Partes:

Sobre el análisis parcial de la documentación del expediente.

- (537) CEMEX entiende que la mayoría de los clientes han manifestado una opinión positiva o no han sentido necesidad de manifestar su posición: 77,30% positiva o neutral y 22,7% negativa. Así, 5 clientes expresan su opinión positiva: WEBER, SERRA CEMENTS, CONSTRUCCIONES MARIANO LÓPEZ, CEMENTOS Y MORTEROS DEL CENTRO y PROPAMSA, 7 clientes no contestan, 5 son neutrales y 5 tienen una opinión negativa. ÇIMSA reproduce las respuestas de diferentes clientes a su parecer olvidadas por el análisis selectivo que caracteriza al PCH, que son coincidentes con las cinco respuestas que más arriba alega CEMEX sumando la de DANOSA³⁴⁰.
- (538) Para ÇIMSA, además, la opinión mayoritaria de los competidores de la notificante es que la Operación tampoco afectará negativamente la competencia efectiva. Tanto PORTLAND como TUDELA consideran que la Operación no supondrá un menoscabo de la competencia (folios 3471 y

³³⁵ Folio 15825

³³⁶ Folio 905. En un sentido muy similar se pronuncia otro cliente (folio 811).

³³⁷ Folio 810.

³³⁸ Folio 2136.

³³⁹ Folio 2639.

³⁴⁰ “En la situación actual del mercado y dado el exceso de producción no estimamos que pueda afectar a la competencia” (folio 2660).

9546, respectivamente; MOLINS, incluso va un paso más allá y considera que la Operación fomentará la competencia³⁴¹.

- (539) ÇIMSA concluye que existe una “abrumadora mayoría”³⁴² de respuestas que evidencian que la Operación no impactará negativamente la competencia en el mercado y, considerando inaceptables las omisiones del PCH, recuerda que en la sentencia *Airtours*, el TPI criticó la “apreciación incompleta y errónea de los datos que se le comunicaron en el marco del procedimiento administrativo” (párrafo 127), exigiendo que el análisis de la CE sea completo, esto es, que comprenda todos los datos del expediente administrativo.

Respuesta de la Dirección de Competencia

- (540) En primer lugar, la Dirección de Competencia discrepa de la calificación de “respuesta positiva” en contraposición de “neutral” utilizada por las partes para clasificar las respuestas de los clientes, habida cuenta de que aquellos clientes cuyas opiniones “positivas” citan de manera incompleta y sesgada, se limitan a decir que no consideran que la operación vaya a afectar negativamente a su negocio/empresa o bien afirman que, si bien consideran que la operación no debería generar problemas, desconocen cómo podrá afectar al cambio de proveedor y entienden que la misma afectará directamente al sur y este de la península donde las partes eran competidores directores³⁴³. Igualmente, otra afirmación citada, corresponde a un cliente que señala que el número de fabricantes (nótese que no de operadores) tras la operación será el mismo³⁴⁴.
- (541) Por otra parte, lo que CEMEX entiende por “posición neutral” de clientes, no son sino casos en los que simplemente los clientes no se han manifestado, por lo que, en todo caso deberían figurar entre aquellos clientes que no responden. Así pues, la consideración de los mismos por parte CEMEX en el cómputo para afirmar que el 77% de opiniones recabadas han sido “positivas o neutras” es incierta y sesgada.
- (542) Además, es necesario volver a remarcar que la DC ha tenido en cuenta todas y cada una de las respuestas al test de mercado, con independencia del carácter de la opinión manifestada y que jamás se ha negado la existencia de opiniones de clientes que no ven problemas a la operación. Como bien se ha explicado a lo largo del PCH, la localización de los clientes respecto de los proveedores, el número de alternativas de suministro viables, el tamaño o importancia del cliente en sí mismo son factores determinantes en el modo en que los operadores compiten y en la percepción que cada cliente

³⁴¹ “(...) desde una visión general como operadores del sector del cemento gris, pensamos que lo hará más competitivo. Las posibles nuevas operaciones de importación de cemento blanco más las reacciones de los productores locales y la política que aplique el nuevo operador, seguro que se alterarán las condiciones competitivas del mercado” (folio 1.944).

³⁴² Véase el escrito de alegaciones al PCH presentado por ÇIMSA el 27 de febrero de 2020 (folio 16553)

³⁴³ Véase la respuesta de DANOSA (folio 2659 y siguientes).

³⁴⁴ Véase la respuesta de Serra Ciments (Folio 1768)

pueda tener de los riesgos, que, para su negocio, entraña la presente operación.

- (543) Por ello, es plenamente comprensible que clientes como WEBER, con alrededor de 30 localizaciones por toda la península y una demanda de más de 40.000 toneladas en 2018 no considere que la operación pueda constituir riesgo para la competencia desde su punto de vista. Igualmente comprensible es una respuesta como la de PROPAMSA, con plantas localizadas en Barcelona, Sevilla, Pontevedra, Vizcaya, Guadalajara, Valencia y Palma de Mallorca, con una demanda de más de 20.000 toneladas al año y que pertenece a un grupo cementero como MOLINS, que desde luego ve influenciada su opinión por estas circunstancias, así como de otros clientes de grandes volúmenes bien posicionados respecto de varias alternativas de suministro y cuyos proveedores no se ven alterados por la operación. Ello no significa, sin embargo, que no existan otros clientes que por localización y situación específica no se vean afectados negativamente por la misma o que su opinión deba obviarse.
- (544) Por lo que se refiere a las opiniones de los competidores citadas por las partes, si bien igualmente legítimas, toda vez que se trata de un mercado oligopolístico, altamente estable, con elevados márgenes y elevada estabilidad de las relaciones entre clientes y proveedores, que podría favorecer comportamientos coordinados post-concentración, no puede esperarse que la operación sea percibida igual por operadores que clientes, más vulnerables a los efectos de la misma. Por otra parte, de las tres opiniones de competidores señaladas por las partes, una de ellas corresponde a TUDELA, que opera en un mercado geográfico diferente del relevante en esta operación.
- (545) Otra de estas tres opiniones, es la de un operador como MOLINS que no se encuentra presente en el mercado de cemento blanco español y, por tanto, basa sus razones en supuestos hipotéticos y no en evidencia alguna ni están respaldados por su experiencia. El supuesto *fomento de la competencia* que mantiene MOLINS no tiene relación alguna con la operación, ya que podría haberse dado en el pasado, cuando la evidencia muestra que no ha sido así. Y en el caso de que se considerase la sustitución de las importaciones de ÇIMSA por otro importador, no ve esta DC la pro-competitividad de la operación, toda vez que, en el supuesto hipotético de que el entrante mantuviese posición comercial establecida a lo largo de los más de 20 años que ÇIMSA en el mercado español de cemento blanco a granel, el número de oferentes y por consiguiente la estructura competitiva se mantendría inalterada pero no mejoraría respecto de la situación actual.
- (546) En estas alegaciones se omiten deliberadamente dos respuestas de competidores que estiman problemas competitivos como resultado de la operación: la respuesta de LAFARGE, operador también integrado más cercano a la entidad resultante y que mayor área comparte con el mercado relevante, que ve *"riesgos evidentes a la competencia efectiva al disminuir*

*las opciones de posibles suministros a los clientes en los mercados*³⁴⁵ y la respuesta de HORMICEM *“Por supuesto que la aprobación de la citada operación puede dar lugar a riesgos a la competencia, al menos en Andalucía que es la zona que conocemos, actualmente aquí trabajamos 3 empresas, CEMEX, ÇIMSA Y HORMICEM (y nosotros que somos HORMICEM tenemos una cuota muy pequeña del mercado) Puntualmente entran algunas toneladas de Madrid (portland valderrivas y algo de Lafargeholcim (Sagunto). Si Cemex se va de Andalucía van a estar concentradas las operaciones mayoritariamente en un solo operador ÇIMSA (sic)”*³⁴⁶. Entiende esta DC que esta respuesta de HORMICEM tiene un matiz especialmente importante y diferencial al del resto de respuestas de competidores. HORMICEM es un pequeño operador en un mundo de “gigantes” que debe tratar día a día de subsistir y su visión del mercado del cemento blanco escapa de una serie de condicionantes y filtros que sí poseen el resto de opiniones.

- (547) Por último, es necesario recalcar una vez más que las conclusiones del PCH no se basan en las declaraciones de algunos clientes, sino en una valoración global de múltiples factores analizados exhaustivamente durante la investigación, y debidamente recogidos y argumentados en el PCH, y confirmadas posteriormente por muchas de las respuestas obtenidas

Sobre que el análisis y conclusiones de la Direccion de Competencia no cumple el test legal exigido por la jurisprudencia

- (548) *ÇIMSA alega que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (TJ) y del Tribunal General (TG) exige un test de probabilidad que pruebe que los efectos anticompetitivos se acrediten con toda probabilidad (sentencias T-5/02 Tetra Laval v Comisión y T-210/01 General Electric v Comisión) o como mínimo, se acredite que tiene mayores probabilidades (sentencias C 413/06 Bertelsmann and Sony v Comisión y T-79/12 Cisco Systems Inc. and Messagenet SpA v Comisión). Además, los tribunales europeos han confirmado que corresponde a la autoridad de competencia la carga de probar efectos sobre la base de pruebas sólidas, precisas, concretas, coherentes, convincentes y fiables tras un análisis riguroso, imparcial y completo de todos los documentos obrantes en el expediente.*
- (549) *ÇIMSA considera que el PCH no contiene pruebas sólidas, ciertas y basadas en un análisis riguroso que permita concluir con toda probabilidad, o con un alto grado de probabilidad, que la operación propuesta dará lugar a efectos anticompetitivos.*

Respuesta de la Direccion de Competencia

- (550) La Dirección de Competencia debe rechazar la presente alegación de ÇIMSA pues si bien su análisis es prospectivo, como sucede en toda concentración, al tratarse por definición de un análisis ex ante, tal y como ha

³⁴⁵ Folio 9824

³⁴⁶ Folio 15718

sido reconocido en la propia jurisprudencia citada por ÇIMSA³⁴⁷, el mismo se basa en datos reales aportados por los operadores del mercado, incluyendo los datos aportados por la propia ÇIMSA. Estos datos han permitido analizar de manera objetiva la situación actual del mercado y valorar, en base a los mismos, los riesgos más probables derivados de la presente operación. Las conclusiones de la Dirección de Competencia, por tanto, resultan de un *análisis riguroso, imparcial y completo de las circunstancias de hecho y de derecho* que existían en el mercado en el momento de la notificación, reforzado adicionalmente por el Análisis Económico de la Asesoría Económica de la CNMC, tal y como se ha puesto de manifiesto a lo largo del presente IP.

IX. PRESENTACION DE COMPROMISOS

- (551) A la vista de las conclusiones alcanzadas por la Dirección de Competencia en relación a los riesgos derivados de la presente operación, con fecha 2 de marzo de 2020, la notificante aportó, dentro del plazo habilitado para ello, una propuesta de compromisos al amparo del artículo 59 de la LDC³⁴⁸, al objeto de resolver los obstáculos para el mantenimiento de la competencia efectiva que se pudieran derivar de la operación de concentración notificada. En el escrito de alegaciones, la notificante señala que, a pesar de no compartir el contenido y las conclusiones del pliego de concreción de hechos, presenta los compromisos para solventar los obstáculos a la competencia detectados por esta Dirección.
- (552) Dicha propuesta inicial ha sido objeto de modificaciones en versiones posteriores presentadas con fechas 27 (versión confidencial) y 28 (versión no confidencial) de julio de 2020, presentando la notificante finalmente con fecha 4 de agosto de 2020 la propuesta de compromisos.
- (553) La notificante también acompañó al escrito de propuesta de compromisos, un informe económico elaborado por CL analizando dicha propuesta³⁴⁹ y el Acuerdo de Compraventa de la terminal portuaria de Alicante³⁵⁰ (en adelante, ACVN) de ÇIMSA por parte de MOLINS.
- (554) Ante esta nueva presentación de compromisos, la Dirección de Competencia lanzó un test de mercado a clientes y competidores de las Partes para que valorasen los compromisos presentados.
- (555) Con fecha 31 de agosto de 2020, la notificante presentó alegaciones en relación a las respuestas al test de mercado.

³⁴⁷ “[...] el análisis prospectivo necesario en materia de control de las operaciones de concentración, que consiste en examinar de qué modo podría semejante Operación modificar los factores que determinan la situación de la competencia en un mercado dado, a fin de verificar si dicha Operación supondría un obstáculo significativo para una competencia efectiva, requiere imaginar las diversas relaciones de causa a efecto posibles, para dar prioridad a aquella cuya probabilidad sea mayor.” Sentencia C-413/06 P Bertelsmann and Sony c. Comisión.

³⁴⁸ folios 16770 a 16780.

³⁴⁹ Folios no confidenciales 18387 a18404y folios confidenciales 18368-18386

³⁵⁰ Folios confidenciales 18638-18718.

- (556) Con fecha 24 de septiembre de 2020, la notificante presentó un compromiso adicional³⁵¹ a los presentados con fecha 4 de agosto de 2020, con objeto de solucionar los problemas de competencia detectados en el sur de España, según varias respuestas del test de mercado, consistentes con las conclusiones del análisis de los compromisos realizado por la Dirección de Competencia. Por tanto, la propuesta final de compromisos contempla los compromisos presentados el 4 de agosto, así como el compromiso adicional presentado el 24 de septiembre.
- (557) Los compromisos (cuya redacción original se anexa a este Informe Propuesta como Anexo I³⁵² y Anexo II³⁵³) se pueden resumir en los siguientes apartados.

X.1 COMPROMISO PRIMERO. Compromisos relativos a la transferencia a MOLINS del derecho de uso de ÇIMSA de la Terminal de Alicante y de los activos relacionados.

- (558) ÇIMSA se compromete a transferir a largo plazo a Cementos Molins, S.A. (MOLINS) su derecho de uso de una de sus dos terminales portuarias en España ubicada en el Puerto de Alicante, es decir, hasta la fecha prevista de expiración del derecho de uso que tiene ÇIMSA sobre dicha terminal (que coincide con el de la correspondiente concesión) [>20 años] y en la misma forma en que lo disfruta ÇIMSA actualmente, de conformidad con el Contrato de Derecho de Uso de ÇIMSA³⁵⁴ y siempre dentro de los límites de dicho contrato y de la correspondiente autorización del mismo y con sujeción a la Autorizaciones aplicables y a los términos que se establezcan en las mismas.
- (559) ÇIMSA también se compromete a transferir a MOLINS los correspondientes activos de negocio ubicados en la Terminal de Alicante que actualmente utiliza ÇIMSA en el desarrollo de su negocio de cemento blanco.
- (560) ÇIMSA se compromete a realizar sus mejores esfuerzos para cooperar con MOLINS para asegurar que las Autorizaciones pertinentes se obtengan lo antes posible y asistirá a MOLINS en tal sentido.
- (561) Junto con los activos objeto de desinversión anteriormente citados, ÇIMSA se compromete a desinvertir (i) el fondo de comercio relevante [...] y (ii) ciertos empleados de ÇIMSA asociados a la terminal de Alicante.
- (562) Asimismo, el ACVN anexo a la propuesta de compromisos contiene una serie de cláusulas cuyo objeto es asegurar la transferencia a MOLINS del valor íntegro del Negocio objeto de desinversión. En particular:
- [...]
- (563) El ACVN contiene además sendas cláusulas de no competencia y no captación cuyo contenido es el siguiente:

³⁵¹ Folios 19036 a 19038

³⁵² Propuesta final de compromisos presentada con fecha 4 de agosto de 2020

³⁵³ Propuesta de compromiso adicional a la propuesta final de fecha 4 de agosto de 2020 presentados con fecha 24 de septiembre de 2020.

³⁵⁴ Folios confidenciales 18446 a 18636

1. Durante un período de <3 años desde el cierre de la Operación, ÇIMSA se compromete a no ofrecer, directamente o a través de otras compañías del Grupo ÇIMSA, de forma no solicitada, a clientes incluidos en el Negocio objeto de desinversión, el suministro de cemento blanco de cualquier tipo (ensacado/a granel) y a no realizar ninguna actuación comercial activa y no solicitada dirigida específicamente o de forma principal a tales clientes. [...].
2. Durante un período de <3 años desde el cierre de la Operación, ÇIMSA se compromete a no ofrecer empleo a ninguno de los empleados incluidos en el Personal objeto de desinversión que esté, en el momento de la oferta, empleado por MOLINS, salvo que sea el resultado de un anuncio de empleo general realizado de buena fe de forma independiente a la transferencia del Negocio objeto de desinversión a MOLINS o de una búsqueda por una agencia profesional de empleo no dirigida específicamente a ninguno de esos empleados.

X.2 Compromiso relativo a aspectos procedimentales de la propuesta de compromisos condiciones relevantes para la adquisición del negocio objeto de desinversión por MOLINS.

- (564) ÇIMSA se compromete a que el cierre de la Operación Propuesta no tendrá lugar antes de que se haya cerrado la operación consistente en la transferencia a Cementos Molins del Negocio objeto de desinversión conforme al ACVN, de tal forma que el cierre de esta última operación se producirá antes o con carácter simultáneo al cierre de la Operación Propuesta.
- (565) A tal efecto, ÇIMSA se compromete a suscribir con MOLINS (y someter a aprobación por la CNMC) un acuerdo vinculante que recogerá los elementos esenciales relativos a la adquisición por Cementos Molins del Negocio objeto de desinversión (incluidos los Activos objeto de desinversión, el Fondo de comercio objeto de desinversión y el Personal objeto de desinversión)³⁵⁵.

X.3 Compromisos relativos al mantenimiento de la viabilidad, comerciabilidad y competitividad del negocio objeto de desinversión durante el periodo transitorio.

- (566) Desde la fecha de adopción de la Decisión de autorización hasta la fecha en la que sea efectiva la adquisición por el Comprador del Negocio objeto de desinversión, ÇIMSA preservará o procurará preservar la competitividad del Negocio objeto de desinversión, no adoptando ninguna medida que pudiera perjudicar la preservación de la viabilidad económica, la comerciabilidad o la competitividad del Negocio objeto de desinversión, de conformidad con buenas prácticas y en el curso ordinario de negocio.
- (567) Además, ÇIMSA desempeñará las actuaciones necesarias para asegurar una disociación exitosa del Negocio objeto de desinversión.

³⁵⁵ Véase a este respecto folios 18405-18406 8 (confidenciales) correspondientes a los citados documentos aportados como anexos a la propuesta final de compromisos de fecha 4 de agosto de 2020.

X.4 Compromisos relativos a la monitorización y supervisión de los compromisos.

- (568) ÇIMSA informará a la CNMC periódicamente sobre el cumplimiento de la Propuesta de Compromisos, mediante la remisión de informes quincenales en los que se indique el estado de la implementación de la Propuesta de Compromisos.
- (569) Además, ÇIMSA informará a la CNMC tan pronto como la Propuesta de Compromisos haya sido implementada.

X.5 Compromisos adicionales presentados con fecha 24 de septiembre de 2020 relativos al Acuerdo de Servicios de Terminal Portuaria y de Almacén en relación al uso del silo de Motril, para resolver los problemas de competencia detectados en el sur de España.

- (570) ÇIMSA se compromete a firmar el Acuerdo de Servicios de Terminal Portuaria y de Almacén con anterioridad a la decisión de autorización de la CNMC³⁵⁶ (y sujeto a una condición suspensiva en relación con el cierre de la Operación Propuesta). Este acuerdo de servicios permitirá a ÇIMSA utilizar el silo de CEMEX situado en Motril, que está siendo utilizado actualmente por Cemex para suministrar cemento blanco de Buñol a determinados clientes, incluyendo en el sur de España. La duración inicial del Acuerdo de Servicios de Terminal Portuaria y de Almacén será incrementada en lo que respecta al uso del silo de Motril, hasta la fecha de expiración de la actual concesión de Cemex, el [...].
- (571) Con el objetivo de minimizar los costes de transporte para asegurar que ÇIMSA continúa sirviendo a sus clientes de manera competitiva, ÇIMSA servirá desde el silo de Motril, durante la duración del Acuerdo de Servicios de Terminal Portuaria y de Almacén:
1. A la totalidad de los clientes de cemento blanco de ÇIMSA servidos por ÇIMSA desde el silo situado en Sevilla a fecha de cierre de la Operación Propuesta; y
 2. A la totalidad de los clientes de cemento blanco del Negocio Objetivo servidos por Cemex desde Motril a fecha de cierre de la Operación Propuesta.

X. VALORACIÓN DE LA OPERACIÓN CON COMPROMISOS

XI.1 Consideraciones previas

- (572) De acuerdo con el artículo 10 de la LDC, la CNMC valorará las concentraciones económicas atendiendo a la posible obstaculización del mantenimiento de una competencia efectiva en todo o en parte del mercado nacional.

³⁵⁶ El citado Acuerdo ha sido firmado con fecha 28 de septiembre de 2020 y aportado a la CNMC con fecha 29 de septiembre de 2020, en virtud del compromiso adicional presentado con fecha 24 de septiembre de 2020 (folios 19043 a 19067).

- (573) Ahora bien, de conformidad con el artículo 59 de la LDC, cuando de una concentración puedan derivarse obstáculos para el mantenimiento de la competencia efectiva, las partes notificantes, por propia iniciativa o a instancia de la CNMC, pueden proponer compromisos para resolverlos.
- (574) La LDC atribuye a la Dirección de Competencia la competencia para valorar estos remedios y al Consejo la competencia para resolver sobre los mismos, preservando la posibilidad de que la CNMC establezca condiciones si se considera que los compromisos presentados no son adecuados para resolver los problemas de competencia detectados.
- (575) Este modelo permite conjugar la salvaguarda de las condiciones de competencia en el mercado con el máximo respeto a los principios de proporcionalidad y mínima intervención por parte de la autoridad a la hora de condicionar las operaciones de concentración.
- (576) En relación con la proporcionalidad, es importante recordar que los posibles remedios no deberían ir más allá de los problemas ocasionados por la operación notificada, dado que su objetivo no es redefinir la estructura de las empresas o de los mercados con el fin de resolver problemas de competencia preexistentes o ajenos a la operación. Si bien ello no significa que los problemas de competencia preexistentes no puedan ser objeto de remedios en la medida que la operación de concentración agrave los mismos.
- (577) Con carácter general, resulta preferible que la CNMC opte por los compromisos ofrecidos, siempre que sean adecuados, frente a la posibilidad legal de imponer condiciones porque, al haber sido ofrecidos de manera voluntaria, se facilita la ejecución y vigilancia de los mismos.
- (578) De acuerdo con el apartado 9 de la Comunicación de la Comisión relativa a las soluciones admisibles en operaciones de concentración³⁵⁷: *“los compromisos deberán eliminar enteramente los problemas de competencia y deberán ser completos y efectivos desde todos los puntos de vista”*
- (579) En este punto y como cuestión previa, esta Dirección de Competencia considera relevante señalar que algunos operadores requeridos en el test de compromisos han solicitado la fijación de unos precios máximos o el mantenimiento de condiciones comerciales durante un periodo de tiempo. Algunos de estos operadores consideran que los problemas de competencia derivados de la escasez de alternativas post-operación, especialmente en la zona sur de España, son suficientemente relevantes como para que se imponga este tipo de condiciones a la entidad resultante.
- (580) No obstante, con respecto a la imposición de condiciones que limiten los precios, ya se ha pronunciado el Tribunal Supremo estableciendo que, en la

³⁵⁷ Comunicación de la Comisión relativa a las soluciones admisibles con arreglo al Reglamento (CE) nº139/2004 del Consejo y al Reglamento (CE) nº802/2004 de la Comisión

medida en que las condiciones para autorizar una concentración³⁵⁸: “no respondan a la finalidad que la [LDC] les asigna, o restrinjan indebidamente, más allá de lo necesario, las facultades de las empresas para decidir su política empresarial en un marco de libre competencia, dichas condiciones no serán válidas” [...]. En este sentido, el Tribunal Supremo señaló que, en el caso en cuestión, no existía habilitación normativa para que la Administración limitara la libertad de las empresas de fijar sus propios precios, y que dicha restricción iba más allá de los límites que la defensa de la competencia exige. El Tribunal Supremo recalcó que, conforme a su consolidada jurisprudencia, cuando la Administración se enfrenta a dos alternativas igualmente válidas y eficaces, “ha de optar por la menos gravosa para los derechos de los particulares”.

- (581) Por otra parte, los compromisos estructurales que implican la desinversión de activos o negocios permiten un cumplimiento más rápido y una vigilancia menos costosa que los compromisos de comportamiento por lo que las autoridades de competencia suelen recurrir a este tipo de compromisos siempre que son posibles³⁵⁹. Como indica la Comunicación de la Comisión relativa a las soluciones admisibles con arreglo al Reglamento (CE) nº 139/2004 del Consejo y al Reglamento (CE) nº 802/2004 de la Comisión (2008/C 267/01):

(15) Según la jurisprudencia del Tribunal, el objetivo básico de los compromisos es garantizar unas estructuras de mercado competitivas. Por consiguiente, los compromisos que son de naturaleza estructural, tales como el de vender una actividad empresarial, son, por regla general, preferibles desde el punto de vista del objetivo del Reglamento de concentraciones, ya que dichos compromisos previenen, de manera sostenible, los problemas de competencia que serían provocados por la concentración notificada, y, por otra parte, no requieren medidas de supervisión a medio o largo plazo.

- (582) Adicionalmente, existe una clara preferencia por los llamados compromisos *fix it first*, en los que se exige identificar al comprador (*up front buyer*) de los activos a desinvertir antes de autorizar la operación, con el fin de minimizar los tiempos y los riesgos del efectivo cumplimiento del compromiso de desinversión³⁶⁰.

XI.2 Valoración de la Dirección de Competencia de los compromisos presentados por la notificante el 4 de agosto de 2020 relativos a la desinversión del silo de Alicante y activos relacionados en favor de MOLINS

XI.2.1 Sobre la idoneidad del Comprador, MOLINS

³⁵⁸ Véase, en este sentido, Sentencia del Tribunal Supremo STS 2353/2002 del 2 de abril de 2012, por la cual se anuló una de las condiciones que impuso el Consejo de Ministros para autorizar la operación de concentración entre Prosegur y Blindados del Norte.

³⁵⁹ Ver por ejemplo las resoluciones C/0098/08 GAS NATURAL/UNIÓN FENOSA o C/0353/11 EBRO/SOS ACTIVOS, entre otras.

³⁶⁰ Ver por ejemplo la resolución C/0980/18 BP / PETROCORNER.

- (583) De acuerdo con lo establecido en la Comunicación de la Comisión relativa a las soluciones admisibles en control de concentraciones³⁶¹, en el marco de compromisos de desinversión, el comprador deberá reunir unos requisitos básicos para que se pueda concluir que la cesión de la actividad empresarial a dicho comprador eliminará probablemente los problemas de competencia detectados. En este sentido, se establecen como requisitos que la independencia y ausencia de vínculos con las partes de la operación, poseer recursos financieros y experiencia pertinente probada, y tener motivación y capacidad para mantener y desarrollar la actividad empresarial cedida como una fuerza competitiva viable y activa en competencia con las partes y otros competidores.
- (584) Asimismo, la citada Comunicación establece que la adquisición de la actividad empresarial por el comprador propuesto no deberá conllevar el riesgo de crear nuevos problemas de competencia ni de retrasar la ejecución de los compromisos. Por lo tanto, se debe esperar razonablemente que el comprador propuesto obtenga todas las aprobaciones necesarias de las autoridades reglamentarias pertinentes para la adquisición de la actividad empresarial que vaya a ser cedida.
- (585) Por ello, con objeto de valorar la idoneidad de MOLINS como comprador de los activos objeto de desinversión por parte de ÇIMSA en el marco de la propuesta de compromisos presentada, la Dirección de Competencia requirió información y documentación estratégica a MOLINS en relación a los incentivos y motivación de la entrada en el mercado español, su capacidad financiera y estrategia comercial, así como sobre el calendario previsto para obtener las autorizaciones y homologaciones necesarias para poder empezar a comercializar su producto en España.
- (586) En este sentido, de la información y documentación estratégica recabada, se han verificado los siguientes aspectos:
1. Que MOLINS tiene motivación y conocimiento del mercado español suficiente, a partir de su presencia en España en los mercados de cemento gris y aluminoso, así como en el mercado de morteros, situado aguas abajo del de fabricación y comercialización de cemento blanco a granel, a través de la filial de su grupo, PROPAMSA. En este sentido, MOLINS ha señalado que la presente transacción le permitirá consolidar mediante una única operación una cuota de mercado que, mediante un crecimiento autárquico, resultaría muy complejo de obtener, y aprovechar la capacidad excedentaria de la planta de cemento de Feriana (Túnez), de modo que pueda obtener un rendimiento de la inversión efectuada. Asimismo, la citada operación le permitirá ampliar el catálogo de productos propios que MOLINS ofrecerá a sus clientes en España y por tanto un mejor aprovechamiento de la red comercial propia³⁶².

³⁶¹ Comunicación de la Comisión relativa a las soluciones admisibles con arreglo al Reglamento (CE) nº 139/2004 del Consejo y al Reglamento (CE) nº 802/2004 de la Comisión,

³⁶² Folio 18361

2. Que MOLINS tiene intención ser un operador de largo recorrido temporal en el mercado del cemento blanco y, en este sentido, considera que dispone de todas las capacidades y experiencia contrastada en los aspectos técnicos, de gestión, financieros y comerciales para poder gestionar la Terminal de Alicante en interés del grupo³⁶³. En este sentido, en relación al intento de entrada en el mercado en el año 2010 y las diferencias existentes respecto a la situación pasada para garantizar su capacidad para mantener y desarrollar la actividad empresarial cedida como una fuerza competitiva viable a largo plazo, MOLINS señala que el acceso a un fondo de comercio unido a la posibilidad de almacenamiento y descarga en un silo del puerto, antes no disponible, permite la importación con barcos de mayor capacidad y la distribución del cemento a una mayor variedad de clientes³⁶⁴. Además, señala que se han producido mejoras en costes en su planta de Feriana y se ha dotado de la adecuada estructura para promover la exportación, en línea con la estrategia actual de ampliación y diversificación de mercados de la compañía, que se ha visto dinamizada por la gran devaluación sufrida por el dinar.
3. En relación a la estrategia comercial y su capacidad para competir en precios, se aportó a la Dirección de Competencia la presentación realizada al Consejo de MOLINS sobre la operación en la que se recogen las oportunidades y sinergias de la operación y la estrategia comercial, los escenarios financieros a medio y largo plazo con evolución de costes, precios y márgenes,³⁶⁵ señalando MOLINS que dispone de capacidad suficiente y margen para adoptar las decisiones comerciales necesarias para mantener la posición de mercado derivada del fondo de comercio adquirido³⁶⁶.
4. Por último, MOLINS ha aportado información a la Dirección de Competencia sobre el estado de la obtención de los pertinentes permisos y homologaciones³⁶⁷ para poder iniciar la actividad, habiéndose comprobado a fecha del presente informe que el cemento blanco producido en Feriana dispone de la certificación de AENOR, que le permite comercializar el cemento en Europa, desde el 4 de junio de 2020, así como del Certificado de Conformidad con los Requisitos Reglamentarios, que acredita el cumplimiento del requerimiento de blancura exigido por la normativa española, también emitido por AENOR el 4 de junio de 2020.

XI.2.2 Resultados del test de compromisos a clientes y competidores

(587) A continuación, se presentan los resultados del test de compromisos efectuado por la Dirección de Competencia. A este respecto cabe señalar que el mismo se mandó además de a empresas competidoras, a varios

³⁶³ Folio 17625 y 18362

³⁶⁴ Folio: 17552.

³⁶⁵ Folios 17608 a 17620.

³⁶⁶ Folio: 18363.

³⁶⁷ Folios 1894 a 18950.

grupos de clientes, cuya afectación por la operación podía variar según su localización o producto demandado. En este sentido, el test se dirigió a un determinado número de clientes de cada silo de ÇİMSA (Alicante y Sevilla) y a clientes comunes de las Partes, tanto de granel como de ensacado.

(588) En primer lugar, en lo referido a si MOLINS puede considerarse un comprador adecuado en el sentido de lo establecido en la Comunicación de Comisión relativa a las soluciones admisibles en control de concentraciones, se han obtenido los siguientes resultados:

1. En cuanto a la **capacidad financiera y comercial de MOLINS**, todos los competidores y la mayoría de clientes requeridos³⁶⁸ han manifestado que MOLINS tiene suficiente capacidad.
2. En cuanto a la **capacidad de MOLINS de competir en el mercado de cemento blanco en igualdad de condiciones**, todos los competidores han respondido afirmativamente, si bien un competidor considera que la adquisición del silo de Alicante no es comparable a la de la fábrica de Buñol por lo que el alcance del compromiso sería, según él, limitado en este sentido. No obstante, dicho competidor afirma también que MOLINS se beneficiará de importar desde un país en el que no aplica el régimen de derechos de emisión de la UE, lo que se traduce en un ahorro de costes frente a los productores nacionales. A este respecto, de los clientes requeridos, la mayoría³⁶⁹ considera que MOLINS estará en condiciones de competir en el mercado, si bien matizan en general que esto estaría condicionado a que la calidad del cemento blanco y la oferta comercial sea similar a la existente actualmente en el mercado español. En este sentido, la mayoría de los clientes³⁷⁰ han manifestado que para poder ejercer una presión competitiva suficiente el cemento blanco de MOLINS debería tener una calidad y unas características técnicas, resistencia y blancura, similares a las de ÇİMSA, así como unos precios muy competitivos³⁷¹. (igual o, mayoritariamente, inferiores a los ofertados actualmente por ÇİMSA).
3. Respecto a la **calidad y características técnicas del cemento blanco de MOLINS**, y si el mismo puede competir con el cemento blanco que se comercializa actualmente en España, todos los competidores señalan que no conocen en detalle el producto actual de MOLINS, si bien dos competidores entienden que el mismo cumplirá los estándares del mercado. Por su parte, la mayoría de clientes indican que desconocen la calidad y características específicas del mismo³⁷², si bien un cliente ha señalado explícitamente que el cemento de MOLINS carece de la calidad y características de otros cementos blancos en el territorio nacional, y otro

³⁶⁸ 5 de 10 clientes se han manifestado en este sentido, mientras que otros 5 señalan que lo desconocen. Ningún cliente se ha manifestado expresamente en sentido contrario.

³⁶⁹ 7 de 10 clientes se han manifestado en este sentido, mientras que 3 clientes señalan que lo desconocen.

³⁷⁰ 6 de 10 clientes se han manifestado en este sentido, mientras que 4 desconocen en qué condiciones podría MOLINS ejercer presión competitiva

³⁷¹ 7 de 10 clientes se han manifestado en este sentido.

³⁷² 8 de 10 clientes se han manifestado en este sentido

cliente considera, por el contrario que el cemento blanco de MOLINS es de una blancura y calidad excelente.

4. Respecto a **cómo puede influir la presencia del grupo MOLINS en el mercado de cemento gris y aluminoso en España a la hora de entrar en el mercado del cemento blanco**, todos los competidores consideran que puede influir positivamente. En relación con los clientes, tres consideran que influirá positivamente en su entrada en el mercado de cemento blanco, mientras que cinco desconocen si puede o no influir y uno considera que influirá de forma negativa.
- (589) En segundo lugar, en lo relativo a la transmisión del fondo de comercio de la terminal de Alicante en favor de MOLINS, de los clientes del silo de Alicante requeridos, la mayoría³⁷³ de clientes no consideran factible la subrogación automática y entienden que será necesaria una negociación individual y puntual con cada cliente, sin perjuicio de que algunos³⁷⁴ consideren que el traspaso del fondo del comercio es factible siempre que se cumplan los estándares de calidad y niveles de precios actuales, con independencia de que sea necesaria la negociación individual. Por otra parte, un cliente señala que no se subrogaría automáticamente como consecuencia de la presencia de MOLINS en PROPAMSA.
- (590) En tercer lugar, en relación a los efectos del abandono de ÇIMSA de la actividad importadora de cemento blanco desde el silo de Sevilla, sobre lo que se preguntó específicamente a clientes con puntos de entrega suministrados desde dicho silo, varios³⁷⁵ consideran que la desaparición de esta terminal tendría un impacto negativo bien porque limita la capacidad de distribución en Andalucía y Extremadura, bien porque supondría un aumento de costes derivados de los gastos de transporte y de la reducción de oferta en Andalucía. En este mismo sentido se ha pronunciado también uno de los competidores que considera que tras la operación, la competencia en la zona sur se verá reducida ya que antes de la transacción había dos operadores y tras ella estaría solamente ÇIMSA (a través del silo de Motril³⁷⁶). Sólo un cliente³⁷⁷ considera que hay suficientes proveedores en la zona de Andalucía.
- (591) Por último, en cuanto a la efectividad de los compromisos propuestos para resolver los problemas de competencia identificados, dos de los cuatro competidores requeridos consideran que sí los solucionan, si bien uno de ellos matiza que para ello deberían mantenerse unas condiciones similares a las de ÇIMSA. Otro competidor se pronuncia en sentido similar señalando que, si bien no tiene certeza completa sobre este hecho, que la entrada de un actor nuevo en el mercado debería estimular la competencia del mismo.

³⁷³ 6 de 10 clientes se han manifestado en este sentido.

³⁷⁴ 3 de los 6 clientes que no consideran factible la subrogación automática se han pronunciado en este sentido.

³⁷⁵ 2 de 5 clientes del silo de Sevilla se han manifestado en este sentido, mientras que otros 2 no proporcionan información y 1 considera que hay suficientes proveedores en la zona sur. También un cliente del Silo de Alicante se ha pronunciado en este sentido. (folio 18756)

³⁷⁶ Folio: 18781.

³⁷⁷ Folio 18248.3 bis.

Solo uno de los cuatro competidores ha manifestado que los compromisos no resolverían los problemas de competencia identificados, por cuanto que no solucionan la situación en el sur de España, donde el número de alternativas se verá reducido como consecuencia de la desaparición del silo de Sevilla³⁷⁸.

- (592) En cuanto a los clientes solo cinco de 10 han aportado una respuesta al respecto³⁷⁹. De estos cinco, tres de ellos consideran que los compromisos propuestos sí podrían solventar los problemas de competencia que plantea la Operación, si bien dos de ellos añaden matices al respecto, uno de ellos en relación a la necesidad para ello de que se cumplan los requisitos de calidad y precio actuales, y otro, condicionado a que se establezca una competencia efectiva en el mercado. Los dos clientes restantes, consideran que los compromisos no resuelven los problemas de competencia, bien porque consideran que no resuelven el problema de escasez de alternativas en Andalucía, en línea con lo manifestado por uno de los competidores, o bien porque tienen dudas sobre los precios, y volumen de importación de MOLINS, así como de su permanencia a largo plazo³⁸⁰.

XI.2.3 Análisis de alternativas y cuotas resultantes de la Dirección de Competencia para el escenario post operación con los compromisos presentados por la notificante el 4 de agosto de 2020 relativos a la desinversión del silo de Alicante y activos relacionados en favor de MOLINS

- (593) Con objeto de valorar la propuesta de compromisos presentados por ÇİMSA con fecha 4 de agosto de 2020, la Dirección de Competencia ha realizado un análisis comparativo cuantitativo de cuotas e índices de concentración, así como de las alternativas de suministro que tendrían los clientes, en un escenario post-concentración, sin y con compromisos.

Análisis de cuotas post-compromisos

- (594) Por lo que respecta a las cuotas resultantes en un escenario post-concentración con compromisos, se parte de la base de que MOLINS se hará con el fondo de comercio asociado al silo de Alicante, además del volumen asociado a PROPAMSA, empresa del mismo grupo de MOLINS. Para el caso de ÇİMSA se le atribuye el fondo de comercio asociado a la fábrica de Buñol objeto de la operación principal, más el volumen asociado a aquellos clientes del silo de Sevilla que mantiene, cuyos puntos de entrega se encuentren situados dentro de la citada isócrona:

³⁷⁸ Folio: 18781 “antes de la transacción había dos operadores: Cemex (silo Motril) y ÇİMSA (silo Sevilla) y tras ella estaría solamente ÇİMSA”.

³⁷⁹ 5 clientes no han proporcionado una respuesta, mientras que un cliente que sí proporcionó la misma la ha censurado en su totalidad, no pudiendo ser usada por esta DC, y no computándose entre los 10 clientes que se considera han contestado al test de mercado

³⁸⁰ Folio 18863.

Cuotas de mercado isócrona Buñol (granel, 2018)		
Fabricante	sin compromisos	con compromisos
ÇIMSA	[50-60]%	[40-50],%
LAFARGE	[10-20]%	[10-20]%
MOLINS	0,00%	[10-20]%
PORTLAND	[20-30]%	[10-20]%
TUDELA VEGUIN	[10-20]%	[10-20]%
Total	100,00%	100,00%
Índice HH	4017,52	2685,83

Elaboración propia a partir de datos de los operadores del mercado

- (595) Se observa cómo el compromiso propuesto da lugar a una reducción de la concentración en el mercado, manteniéndose ÇIMSA como operador líder en la citada isócrona, con una cuota del [40-50]%, seguida de MOLINS y de PORTLAND con cuotas muy similares.
- (596) Por lo que respecta al índice de concentración del citado mercado, se observa una importante reducción del mismo. En este sentido cabe recordar que el índice HH pre-concentración ascendía a 2851,71. Así pues, si bien la operación principal sin compromisos daba lugar a un importante incremento del mismo hasta 4017,52, con un Delta de 1163,58, la propuesta de compromisos devolvería el índice de concentración a un nivel parecido, incluso algo inferior al nivel pre-operación, como consecuencia del supuesto de que MOLINS asuma también la cuota de PROPAMSA.
- (597) En este sentido, habida cuenta de que, tal y como han reiterado clientes y competidores, el éxito de la entrada de MOLINS dependerá en buena medida de su estrategia comercial y de su capacidad de ofrecer un producto en calidades y condiciones similares a las que venía ofreciendo anteriormente ÇIMSA, esta Dirección de Competencia ha realizado el ejercicio de calcular cuál sería el umbral mínimo de cuota atribuible a MOLINS, correspondiente únicamente a la cuota atribuible a PROPAMSA que por ser de su mismo grupo empresarial, lo que puede considerarse como una demanda cierta. En tal caso, el umbral mínimo de cuota atribuible a MOLINS ascendería a un [0-10]%, dependiendo el índice de concentración del mercado de cómo se distribuyese el fondo de comercio de Alicante, el cual considerado globalmente es representativo de una cuota del [10-20]%, entre los diferentes proveedores alternativos.
- (598) Por lo que respecta al mercado de cemento blanco ensacado, el efecto es similar al anterior, aunque de menor magnitud al ser la cuota en cemento blanco ensacado atribuible al fondo de comercio del silo de Sevilla más reducida, y no ser PROPAMSA demandante de cemento blanco ensacado.
- (599) En la siguiente tabla se muestran las cuotas resultantes en la isócrona de Buñol en el mercado de cemento blanco ensacado en el escenario post operación sin y con compromisos:

Cuotas de mercado isócrona Buñol (ensacado, 2018)		
Fabricante	sin compromisos	con compromisos
ÇIMSA	[40-50]%	[40-50]%
LAFARGE	[20-30]%	[20-30]%
MOLINS	0,00%	[0-10]%
PORTLAND	[20-30]%	[20-30]%
TUDELA VEGUIN	[010]%	[0-10]%
Total	100,00%	100,00%
Índice HH	3698,1	3306,62

Elaboración propia a partir de datos de los operadores del mercado

- (600) En este sentido se observa también que los compromisos propuestos diluyen ligeramente la concentración del mercado de la isócrona de Buñol con respecto al escenario post operación sin compromisos. En términos del HHI, y partiendo de que el índice HH pre-concentración ascendía a 3148,99, puede afirmarse que, si bien el compromiso reduce la concentración en el mercado, no la devuelve a niveles pre-concentración.
- (601) No obstante, es importante recordar que el mercado de ensacado, por sus características y elevada presencia de clientes intermedios que se dedican a la distribución del mismo, es susceptible de tener dimensión nacional. En este sentido se presenta también el análisis para cemento blanco ensacado a nivel nacional.

Cuotas de mercado nacionales volumen (ensacado, 2018)		
Fabricante	sin compromisos	con compromisos
ÇIMSA	[30-40]%	[30-40]%
LAFARGE	[20-30]%	[20-30]%
MOLINS	0,00%	[0-10]%
PORTLAND	[20-30]%	[20-30]%
TUDELA VEGUIN	[0-10]%	[0-10] %
Total	100,00%	100,00%
Índice HH	2.991,49	2.765,59

Elaboración propia a partir de datos de los operadores del mercado

- (602) A este respecto, se observa que los compromisos propuestos diluyen ligeramente la concentración del mercado a nivel nacional, y si bien los compromisos no llegan a devolver el índice de concentración del mercado al nivel pre-concentración, (IHH de 2609,19), sí lo devuelven a niveles más cercanos al mismo.
- (603) Además, es importante señalar que ningún cliente o competidor ha manifestado problemas o riesgos de competencia relativos al mercado de cemento blanco ensacado, ni en lo referido a la operación principal, ni durante el test de compromisos.

Análisis de alternativas post-compromisos

- (604) A continuación, se recoge el análisis de las alternativas de suministro para el mercado de cemento blanco a granel en el escenario post-operación con y sin compromisos. El análisis presentado a continuación considera únicamente el efecto del compromiso relativo a la desinversión del silo de Alicante de ÇIMSA en favor de MOLINS, mostrándose la situación y variación de la misma con y sin compromisos.
- (605) Es importante matizar que, dadas las diferentes consideraciones en relación al mercado geográfico relevante y tipología de clientes³⁸¹ entre cemento blanco a granel y ensacado, las consideraciones en cuanto al número de alternativas de suministro difieren considerablemente.
- (606) En este sentido, considerando que el mercado geográfico relevante del cemento blanco ensacado es superior al del cemento blanco a granel, pudiéndose considerar incluso de ámbito nacional, en cuyo caso el número de alternativas de suministro se mantendría inalterado tras los compromisos presentados, y que no se han manifestado riesgos de competencia en este mercado ni por clientes ni por competidores, se procede a realizar el análisis de alternativas únicamente para el mercado de cemento blanco a granel.

³⁸¹ Véase apartado de definición de mercado de producto.

Alternativas en radio de 400 km post-concentración (granel, 2018) para todos los clientes de cemento blanco a granel en España

Número de alternativas (400 km)	OPERACIÓN SIN COMPROMISO				OPERACIÓN CON COMPROMISO			
	Puntos de entrega	% Puntos de entrega	Volumen (t)	% Volumen	Puntos de entrega	% Puntos de entrega	Volumen (t)	% Volumen
1 a 0	9	1,9%	[...]	[0-10]%	9	1,9%	[...]	[0-10]%
2 a 1	38	8,0%	[...]	[0-10]%	34	7,2%	[...]	[0-10]%
3 a 2	52	11,0%	[...]	[0-10]%	3	0,6%	[...]	[0-10]%
4 a 3	164	34,6%	[...]	[40-50]%	1	0,2%	[...]	[0-10]%
5 a 4	55	11,6%	[...]	[10-20]%	3	0,6%	[...]	[0-10]%
Sin cambios	156	32,9%	[...]	[20-30]%	424	89,5%	[...]	[90-100]%
Total	474	100,0%	[...]	100,0%	474	100,0%	[...]	100,0%

Fuente: elaboración propia a partir del GIS y datos de clientes recabados

- (607) Si se tienen en cuenta todos los puntos de entrega que compraron cemento blanco a granel en 2018, se puede observar que, con respecto al escenario sin compromisos, en el escenario con compromisos, al mantenerse el mismo número de operadores en el mercado con la entrada de MOLINS, el 89,5% de los puntos de entrega, representativos de más del [90-100] del volumen total suministrado de cemento blanco a granel, mantienen inalterado el número de alternativas de suministro en un radio de 400km.
- (608) A continuación, se analiza el cambio de alternativas de manera desglosada para a) clientes de Buñol, b) clientes del silo de Alicante y c) clientes del silo de Sevilla, siendo estos últimos, tal y como se verá más adelante, los más afectados por la operación, no viéndose su situación mejorada en muchos casos por el compromiso ofrecido relativo al silo de Alicante.

Alternativas en radio de 400 km post-concentración para clientes de Buñol (granel, 2018)

Nºde alternativas (400 km)	OPERACIÓN SIN COMPROMISO				OPERACIÓN CON COMPROMISO			
	Puntos de entrega	% Puntos de entrega	Vol. (t)	% Vol.	Puntos de entrega	% Puntos de entrega	Vol. (t)	% Vol.
1 a 0	2	1,10%	[...]	[0-10]%	2	1,10%	[...]	[0-10]%
2 a 1	6	3,30%	[...]	[0-10]%	5	2,80%	[...]	[0-10]%
3 a 2	35	19,40%	[...]	[10-20]%	1	0,60%	[...]	[0-10]%
4 a 3	74	41,10%	[...]	[50-60]%	-	-	[...]	-
5 a 4	12	6,70%	[...]	[0-10]%	-	-	[...]	-
Sin cambios	51	28,30%	[...]	[20-30]%	172	95,60%	[...]	[90-100]%
Total	180	100,00%	[...]	100,00%	180	100,00%	[...]	100,00%

Fuente: elaboración propia a partir del GIS y datos de clientes recabados

- (609) Si tenemos en cuenta únicamente los puntos de entrega de la fábrica de Buñol, más de un 95% de sus puntos de entrega y un [90-100]% del volumen total suministrado se mantendría inalterado en cuanto al número de alternativas con el compromiso ofrecido.
- (610) Únicamente ocho puntos de entrega, equivalentes al 4,5% del total de puntos de entrega y del [0-10]% del volumen total suministrado desde Buñol, ven reducidos su número de alternativas tras la operación con compromiso, quedándose con dos o menos alternativas, y siete de esos ocho puntos de entrega equivalentes al [0-10]% del total de volumen se quedan con una o menos alternativas.
- (611) En la tabla siguiente se recoge el detalle de estos puntos de entrega. Los puntos de entrega que pierden alternativas hasta quedarse con una o ninguna³⁸² se encuentran en Cádiz, Sevilla y Huelva. En su mayoría, la única alternativa viable sería la fábrica de PORTLAND en Morata de Tajuña. Cuatro de estos puntos de entrega tienen un volumen de pedidos superior a las 1.000 toneladas anuales.

Detalle de los clientes de granel de Buñol que ven reducido su número de alternativas a 1 o 0 tras la operación con compromisos (2018)

[TABLA CONFIDENCIAL]

Fuente: elaboración propia a partir del GIS y datos de clientes recabados.

- (612) A continuación, se analiza el cambio de alternativas para clientes del silo de Alicante.

Alternativas en radio de 400 km post-concentración, para clientes del silo de Alicante (granel, 2018)

Número de alternativas (400 km)	OPERACIÓN SIN COMPROMISO				OPERACIÓN CON COMPROMISO			
	Puntos de entrega	% Puntos de entrega	Volumen (t)	% Volumen	Puntos de entrega	% Puntos de entrega	Volumen (t)	% Volumen
3 a 2	2	5,7%	[...]	[0-10]%	-	-	-	-
4 a 3	29	82,9%	[...]	[80-90]%	-	-	-	-
5 a 4	2	5,7%	[...]	[0-10]%	-	-	-	-
Sin cambios	2	5,7%	[...]	[0-10]%	35	100,0%	[...]	100,0%
Total	35	100,0%	[...]	100,0%	35	100,0%	[...]	100,0%

Fuente: elaboración propia a partir del GIS y datos de clientes recabados.

- (613) Como se desprende de la tabla anterior, los compromisos ofrecidos mantendrían el número de alternativas disponibles para la totalidad de los

³⁸² El único punto de entrega que pasa de 3 a 2 alternativas corresponde a un cliente situado en Cáceres.

clientes que venían siendo suministrados por ÇIMSA desde el silo de Alicante.

(614) Por último, se analiza el cambio de alternativas para los clientes del silo de Sevilla.

Alternativas en radio de 400 km post-concentración, para clientes del silo de Sevilla (granel, 2018)

Número de alternativas (400 km)	OPERACIÓN SIN COMPROMISO				OPERACIÓN CON COMPROMISO			
	Puntos de entrega	% Puntos de entrega	Volumen (t)	% Volumen	Puntos de entrega	% Puntos de entrega	Volumen (t)	% Volumen
1 a 0	2	7,7%	[...]	[0-10]%	2	7,7%	[...]	[0-10]%
2 a 1	13	50,0%	[...]	[70-80]%	13	50,0%	[...]	[70-80]%
3 a 2	7	26,9%	[...]	[20-30]%	1	3,8%	[...]	[0-10]%
4 a 3	2	7,7%	[...]	[0-10]%	-	-	[...]	-
5 a 4	1	3,8%	[...]	[0-10]%	1	3,8%	[...]	[0-10]%
Sin cambios	1	3,8%	[...]	[0-10]%	9	34,6%	[...]	[20-30]%
Total	26	100,0%	[...]	100,0%	26	100,0%	[...]	100,0%

Fuente: elaboración propia a partir del GIS y datos de clientes recabados

(615) Como se desprende de la tabla, los compromisos únicamente mantienen inalterado el número de alternativas para 9 puntos de entrega (que suponen un 34,6% del total de puntos de entrega del silo de Sevilla y un [20-30]% del volumen total suministrado desde el silo en 2018). El 65% de los puntos de entrega correspondiente al [70-80]% del volumen suministrado por ÇIMSA desde el silo de Sevilla verán reducido su número de alternativas incluso tras la ejecución del compromiso.

(616) En la tabla siguiente se recogen con más detalle todos los clientes y sus puntos de entrega del silo de Sevilla, así como la distancia a la que se encuentran de otros posibles suministradores.

(617) En este sentido, se observa que, de un total de 26 puntos de entrega, 10 (un 38,5% del total de puntos de entrega y equivalente al [20-30]% del total del volumen de cemento blanco a granel suministrado desde el silo de SEVILLA, se encuentran a menos de 400 kilómetros de Buñol (parte de Córdoba, Granada, Jaén y Toledo), por lo que ÇIMSA podría seguir suministrándoles cemento blanco desde esa planta. Como puede observarse, ocho de estos diez clientes del silo de SEVILLA que se encuentran dentro de la isócrona de Buñol, no ven alterados el número de alternativas tras el compromiso. Dos de ellos, [...] y [...], si bien se encuentran dentro del radio de acción de Buñol, ven reducido su número de alternativas con respecto de la situación pre-operación.

- (618) Respecto a dichos 10 clientes es importante mencionar que si bien pueden seguir siendo suministrados por ÇIMSA desde Buñol, y salvo en dos casos su número de alternativas viables no se ha visto alterado, hay que señalar que la posición relativa de sus alternativas sí se ha visto alterada, al desaparecer Sevilla (ÇIMSA) y CEMEX desde Motril, tras la operación, ambas alternativas significativamente más cercanas a su punto de entrega, por lo que es probable que acaben enfrentándose a mayores costes de transporte y precios tras la operación.
- (619) Por lo que respecta a los 16 clientes restantes del silo de Sevilla, equivalentes al 61,5% del total de puntos de entrega del silo y un [70-80]% del volumen total suministrado desde el citado silo, quedan fuera de la isócrona de Buñol, todos ellos situados en la zona sur, y todos salvo un punto de entrega ven reducidos su número de alternativas de suministro a una o menos alternativas tras el compromiso. En este sentido si bien ÇIMSA ha manifestado su intención a seguir suministrando a todos los clientes del silo de SEVILLA desde BUÑOL, parece evidente que para muchos de dichos clientes, esta opción puede no resultar rentable, pues es de esperar que los mayores costes de transporte acaben repercutidos en mayores precios, dado el reducido número de alternativas de suministro y por tanto menor competencia, especialmente en clientes de tamaño medio o pequeño, que no suponen una gran cuenta a nivel nacional.
- (620) En todos los casos, se observa que la alternativa más cercana a los puntos de entrega del silo de Sevilla tras la operación con compromisos será la planta en Morata de Tajuña de PORTLAND.

Clientes de ÇIMSA suministrados desde el silo de Sevilla (granel, 2018)

[TABLA CONFIDENCIAL]

Fuente: elaboración propia a partir del GIS y datos de clientes recabados

- (621) Por tanto, se concluye que **la propuesta de compromisos planteada por ÇIMSA con fecha 4 de agosto de 2020** relativo a la desinversión del silo de Alicante y activos relacionados, **soluciona los problemas detectados en cuanto a excesiva concentración del mercado de cemento blanco a granel en la isócrona de Buñol, y reducción del número de alternativas de suministro para un elevado porcentaje de los clientes actuales de Buñol y la totalidad de clientes del silo de Alicante.**
- (622) No obstante, se constata que una elevada proporción de los clientes del silo de Sevilla verán reducido su número de alternativas incluso tras la ejecución del compromiso. Concretamente, **16 puntos de entrega correspondientes al silo de Sevilla, correspondientes al 61,5% de los puntos de entrega de dicho silo y al [70-80]% del volumen total suministrado desde el mismo, ven reducido su número de alternativas tras el compromiso, quince de ellos a una o menos alternativas de suministro.** Asimismo, se observa igualmente, que todos los clientes de Buñol, que tras los

compromisos ven reducido su número de alternativas a una o menos de una, se sitúan todos en la zona sur de España³⁸³.

XI.2.4 Conclusión sobre la propuesta de compromisos de 4 de agosto

(623) A la vista del análisis realizado y de la información recabada en relación a los compromisos presentados con fecha 4 de agosto de 2020, esta Dirección de Competencia considera:

1. Que MOLINS cumple con los requisitos establecidos en la Comunicación de Comisión relativa a las soluciones admisibles en control de concentraciones, considerándose que tiene capacidad financiera, conocimiento suficiente del mercado y condiciones y capacidad para poder competir en precios con el resto de operadores del mercado. En lo relativo a su capacidad de ofrecer un producto de calidad suficiente y equiparable al del resto de operadores, a la vista de que:
 - i. ha cumplido con todos los requisitos normativos y homologaciones pertinentes para poder comercializar su producto en España,
 - ii. su cemento blanco es comercializado ya en otros países de la UE se considera que cumple con los requisitos básicos de calidad para comercializar su producto en España.
2. En cuanto a la capacidad de los citados compromisos para resolver los problemas de competencia detectados, teniendo en cuenta los resultados de análisis de alternativas para el mercado de cemento blanco a granel y las respuestas del test de compromisos anteriormente señaladas en relación a la zona sur de España, esta Dirección de Competencia concluye, en contra de la opinión de la notificante³⁸⁴, si bien **los compromisos relativos a la desinversión del silo de Alicante y activos relacionados en favor de MOLINS, resuelven los problemas de competencia detectados en el mercado geográfico de la isócrona de Buñol, no son suficientes para resolver los problemas de competencia en la zona sur de España.**

XI.3 Valoración de compromisos considerando el compromiso adicional presentado por ÇIMSA con fecha 24 de septiembre de 2020.

(624) Con objeto de solventar los problemas de competencia en la zona sur de España derivados de la reducción del número de alternativas resultado del abandono de la actividad importadora desde el silo de Sevilla tras la ejecución de la operación, la notificante ha presentado con fecha 24 de septiembre de 2020³⁸⁵, un compromiso adicional a los presentados con fecha 4 de agosto de 2020, y anteriormente analizados y testeados, según el cual ÇIMSA utilizará el silo de Motril de CEMEX para servir tanto a los clientes que actualmente sirve desde el silo de Sevilla como aquellos a los

³⁸³ Según los datos, solo se registra un cliente de Buñol que tras los compromisos ve reducido su número de alternativas fuera de la zona sur. El mismo se sitúa en [...] y ver reducido su número de alternativas de 3 a 2.

³⁸⁴ Folios 18836 a 18846

³⁸⁵ Folios 19036 a 19038

que actualmente sirve CEMEX desde el silo de Motril hasta el fin de la concesión³⁸⁶ de la misma.

- (625) El citado silo de Motril era utilizado por CEMEX con carácter previo a la operación para suministrar a sus clientes del sur de España³⁸⁷, habiendo acordado las partes en el marco del Contrato de Prestación de Servicios de Terminal Portuaria y Almacén que ÇIMSA podría utilizar dicho silo para servir cemento blanco a clientes de CEMEX, durante un periodo transitorio de [<5] años, con el objetivo de evitar interrupciones en el suministro a los clientes del fondo de comercio adquirido de CEMEX actualmente servidos desde Motril.
- (626) Con el citado compromiso adicional, el ámbito de uso del citado silo se ampliaría a la totalidad de clientes de ÇIMSA servidos desde el silo de Sevilla, y se ampliaría su duración³⁸⁸ hasta el fin de la concesión del citado silo, es decir, hasta el [...].
- (627) Tomando en consideración el silo de Motril como una alternativa para los clientes de las Partes en la zona sur de España, se verifica que la totalidad de clientes de la zona sur de las Partes se sitúan dentro del radio de 400km del citado silo, pasando a ser así una alternativa viable para todos ellos y permitiendo que los clientes que seguían viendo reducidas sus alternativas de suministro en un radio de 400km tras la desinversión del silo de Alicante, mantengan las mismas inalteradas al poder servirse desde Motril durante un plazo de dos años.
- (628) En cuanto a la duración del citado compromiso, se considera qué si bien sería preferible una solución de carácter más estructural para la zona sur, el uso por ÇIMSA hasta la fecha de expiración de la actual concesión de CEMEX, el [...], permite tiempo suficiente para que el nuevo entrante, MOLINS, se asiente en el mercado y los clientes suministrados desde dicho silo puedan valorar, en su caso, otras alternativas de suministro transcurrido ese plazo. Se considera, por tanto, un período razonable para que los clientes de la zona sur puedan, en su caso, adaptarse a los proveedores de cemento blanco alternativos, y/o un tercer operador pueda plantearse adquirir la concesión del silo de Sevilla tras su vencimiento.
- (629) Teniendo en cuenta todo lo anterior, esta Dirección de Competencia considera que **los compromisos presentados conjuntamente considerados, resultan adecuados para solucionar los problemas de competencia detectados por la Dirección de Competencia.**

³⁸⁶ [...]

³⁸⁷ El silo de Motril no se ha considerado en el análisis de alternativas pre-operación ni post-operación, al no considerarse una alternativa de suministro equiparable a Buñol o al resto de fábricas y silos de importación de ÇIMSA, habiendo servido este a CEMEX como vía para acceder a clientes muy alejados de Buñol para los que el transporte por carretera dejaba de ser rentable. En este sentido el silo de Motril sería contemplado como alternativa a Buñol solo para clientes situados en el sur de España para los que los costes de transporte desde Buñol por carretera sean superiores a los de cubrir parte de dicha distancia con transporte marítimo a Motril.

³⁸⁸ Se amplía la duración cierta del citado acuerdo hasta el fin de la concesión, el [...]. Anteriormente se preveía duración de un año prorrogable a otro más unilateralmente por ÇIMSA.

- (630) No obstante, teniendo en cuenta las preocupaciones manifestadas por ciertos clientes en relación a las condiciones comerciales y evolución de precios en un contexto en el que el número de alternativas es reducido en el sur de España, y tomando también en consideración que la solución del silo de Motril tiene una duración limitada a dos años, esta Dirección de Competencia considera apropiado realizar una **vigilancia proactiva de la evolución de los precios y del funcionamiento del cemento blanco en España**, con objeto de analizar posibles incrementos en los precios que, eventualmente, pudieran producirse y sus causas³⁸⁹.

XI. PROPUESTA

En atención a todo lo anterior y en virtud del artículo 58.4 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, se propone, en aplicación del artículo 58.4.b) de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia **la aprobación de la presente concentración sujeta a los compromisos presentados.**

Por otra parte, teniendo en cuenta la legislación, así como la Comunicación de la Comisión sobre las restricciones directamente vinculadas a la realización de una concentración y necesarias a tal fin (2005/C 56/03), esta Dirección de Competencia considera que:

- i) La cláusula de no competencia, en lo que respecta a su contenido, en la medida en que incluya una restricción que impida la tenencia o adquisición de acciones para fines exclusivamente de inversión financiera que no le confieran directa o indirectamente funciones de dirección o una influencia sustancial en la empresa competidora, y su duración, en todo lo que exceda los dos años de duración;
- ii) El Contrato de prestación de Servicios de Terminal Portuaria y Almacén, en lo que respecta a su duración en todo lo que exceda de los cinco (5) años establecidos en la Comunicación;
- iii) El acuerdo de la cantera de Toledo, en todo lo que supera los 5 años establecidos por la citada Comunicación,
- iv) El Acuerdo de almacenaje de materiales de construcción en Buñol y Acuerdo de prestación de servicios logísticos en los puntos de distribución de CEMEX (según la notificante, acuerdo espejo del anterior), en lo que respecta a su duración, todo lo que exceda de los cinco (5) años, y en cuanto a su contenido, en lo referido a la información de carácter personal intercambiada en el marco de los citados acuerdos y su incorporación a los

³⁸⁹ Este tipo de condición se ha considerado en otras ocasiones similares proporcional. Véase en este sentido nuevamente la STS 2353/2002 de 2 de abril de 2012, “*En tercer y último lugar, porque el mismo efecto o finalidad de la medida restrictiva impuesta se conseguía, como también apreció el Tribunal de Defensa de la Competencia, con otra menos rigurosa cual era la de comunicar al Servicio de Defensa de la Competencia, durante tres años, las modificaciones de los precios que, tras la concentración, Prosegur S.A. pretendiera fijar para los antiguos clientes de Blindados del Norte en Navarra y Guipúzcoa. Esta comunicación obligada permitiría a aquel Servicio verificar si el eventual incremento de los precios respondía a razones objetivas o era mero fruto de la posición de dominio de la nueva empresa y discriminaba a los clientes que carecieran de poder real de negociación*”.

ficheros de datos para la gestión de clientes y proveedores propiedad de cada una de las partes,

van más allá de lo razonable para la consecución de la operación, no pudiéndose considerar ni necesario ni accesorio, quedando sujetos a la normativa sobre acuerdos entre empresas.

Asimismo, en relación a los acuerdos citados en los puntos iii) y iv) anteriores, así como el acuerdo para el uso compartido del motor, en el acuerdo complementario al ACA, no firmados, esta Dirección ha evaluado los mismos sobre la base de que, según asegura la notificante, los mismos no sufrirán modificación alguna en su contenido respecto de la versión que será finalmente firmada por las Partes, quedando por tanto la valoración sobre la necesidad y el carácter accesorio de los mismos supeditada al mantenimiento en los mismos términos de los acuerdos que finalmente sean suscritos.