

RESOLUCIÓN

GESTIÓN DE RESIDUOS NO PELIGROSOS

S/0021/19

CONSEJO. SALA DE COMPETENCIA

Presidenta

D^a. Cani Fernández Vicién

Consejeros

D^a. María Ortiz Aguilar

D^a. María Pilar Canedo Arrillaga

D. Carlos Aguilar Paredes

D. Josep Maria Salas Prat

Secretario del Consejo

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Barcelona, a 27 de abril de 2022

La Sala de Competencia del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (**CNMC**), con la composición expresada al margen, ha dictado la siguiente Resolución en el Expediente S/0021/19 GESTIÓN DE RESIDUOS NO PELIGROSOS, tramitado tras la denuncia de la ASOCIACIÓN DE EMPRESARIOS DE SELECCIÓN Y RECICLAJE DE RESIDUOS DE LA CONSTRUCCIÓN Y DE LA INDUSTRIA (**ARCI**) contra las empresas GESTIÓN INTEGRAL DE RESIDUOS SÓLIDOS, S.A. (**GIRSA**), CESPAS GESTIÓN DE RESIDUOS, S.A. (**CESPA**) y TECNOLOGÍA MEDIO AMBIENTE GRUPO F. SÁNCHEZ, S.L. (**TMA**), por la posible comisión de prácticas contrarias al artículo 1 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (**LDC**).

PÚBLICA

ÍNDICE DE CONTENIDO

I.	ANTECEDENTES DE HECHO	3
II.	LA DENUNCIA	4
III.	LAS PARTES	4
1.	DENUNCIANTE: ASOCIACIÓN DE EMPRESARIOS DE SELECCIÓN Y RECICLAJE DE RESIDUOS DE LA CONSTRUCCIÓN Y DE LA INDUSTRIA (ARCI)	5
2.	EMPRESAS DENUNCIADAS.....	5
A.	TECNOLOGÍA MEDIO AMBIENTE GRUPO F. SÁNCHEZ, S.L. (TMA)	5
B.	CESPA GESTIÓN DE RESIDUOS, S.A. (CESPA).....	5
C.	GESTIÓN INTEGRAL DE RESIDUOS SÓLIDOS, S.A. (GIRSA)	6
IV.	MARCO NORMATIVO	6
V.	MERCADO AFECTADO	6
1.	Mercado de producto	6
2.	Mercado geográfico.....	7
IV.	HECHOS.....	7
V.	FUNDAMENTOS DE DERECHO	9
	PRIMERO. - Competencia para resolver	9
	SEGUNDO. - Objeto de la Resolución y propuesta del órgano instructor.....	9
	TERCERO. - Valoración de la Sala de Competencia.....	10
VI.	RESUELVE	12

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Resumen del incremento de precios.....	8
---	---

PÚBLICA

I. ANTECEDENTES DE HECHO

1. El 12 de julio de 2017 tuvo entrada una **denuncia** presentada por la ARCI ante el Servicio de Gestión Administrativa y Defensa de la Competencia de la Conselleria de Economía de la Generalitat Valenciana (**SGADC**) en relación con un supuesto acuerdo de fijación de precios de los servicios de gestión y eliminación de residuos en mayo y junio de 2017 que habría sido llevado a cabo por las empresas GIRSA, CESPAN y TMA y que constituiría una vulneración de lo previsto en el artículo 1 de la LDC (folios 2 a 25).
2. En los meses de noviembre de 2017 y julio de 2018, en el marco del expediente SAN 6/2017 VERTEDEROS RESIDUOS NO PELIGROSOS, la SGADC realizó **requerimientos de información** (folios 26 a 28 y 33 a 38), que fueron contestados por sus destinatarios en plazo (folios 29 a 32 y 39 a 127).
3. El 18 de octubre de 2018, en aplicación del artículo 2.1 de la Ley 1/2002, de 21 de febrero, de **Coordinación de las Competencias del Estado y las Comunidades Autónomas** en materia de Defensa de la Competencia, tuvo entrada en la CNMC escrito de la Subsecretaria de la Conselleria de Economía Sostenible, Sectores Productivos, Comercio y Trabajo de la Generalitat Valenciana, trasladando nota sucinta y copia de la información aportada en la información reservada.
4. El 8 de noviembre de 2018, a la vista de la información remitida y dado el ámbito geográfico afectado, la Dirección de Competencia de la CNMC consideró que los efectos del presunto acuerdo de precios excederían del ámbito de la Comunidad Valenciana, por lo que consideró que correspondía conocer del asunto a la Dirección de Competencia de la CNMC (expediente 85 VAL 03-27/18 GESTIÓN DE RESIDUOS NO PELIGROSOS).
5. El 29 de enero de 2020, una vez remitida por el SGADC la información obrante en el citado expediente SAN 6/2017 (folios 2 a 144), con el fin de determinar con carácter preliminar si concurren las circunstancias que justifiquen la incoación del expediente sancionador, de acuerdo con lo indicado en el artículo 49.2 de la LDC, la Dirección de Competencia **inició una información reservada** bajo la referencia S/0021/19 (folio 1).
6. En los meses de febrero y mayo de 2020, en el marco de la información reservada, la Dirección de Competencia realizó **requerimientos de información** (folios 145 a 147 y 154 a 171), que fueron contestados por sus destinatarios en los meses de febrero, mayo y junio de 2020 (folios 151 a 153, 175 a 220, 257 a 869 y 887 a 1027).

PÚBLICA

7. El 13 de julio de 2020, la Dirección de Competencia acordó **incorporar al expediente determinada información** obtenida de bases de datos públicas sobre relacionada con el objeto de la denuncia (folios 1036 a 1449).
8. El 15 de octubre de 2020, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 49.3 de la LDC, la Dirección de Competencia dictó **propuesta de no incoación** de procedimiento sancionador, así como el archivo de las actuaciones, al considerar que no había indicios de infracción de la LDC (folios 1450 a 1460).
9. En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 27.1 del Reglamento de Defensa de la Competencia, aprobado por Real Decreto 261/2008, de 22 de febrero (**RDC**), y de acuerdo con lo previsto en los artículos 44 y 49.3 de la LDC, la Dirección de Competencia elevó a la Sala de Competencia del Consejo de la CNMC su propuesta de archivo.
10. La Sala de Competencia del Consejo de la CNMC **deliberó y falló** el asunto en su reunión de 27 de abril de 2022.

II. LA DENUNCIA

Según la ARCI, las 3 empresas denunciadas han llegado a un acuerdo para fijar precios al alza durante el año 2017, procediendo en dos ocasiones a incrementar sus precios al mismo tiempo sin ninguna motivación ni justificación más que la necesidad de ello.

Para la denunciante, estos hechos no se pueden explicar de manera natural por condición alguna del mercado y sólo induce a pensar en un acuerdo tácito y/o práctica paralela consciente entre los únicos tres vertederos de residuos no peligrosos de la Comunidad Valenciana a fin de incrementar y fijar de manera concertada sus precios, vertederos éstos que son los únicos desde hace ya muchos años sin haber dado lugar a un incremento del número de estos operadores en el mercado.

Por ello, la citada Asociación solicita se incoe expediente sancionador contra las 3 empresas denunciadas por infracción del artículo 1.1 a) de la LDC.

III. LAS PARTES

Son partes en el presente expediente las siguientes entidades:

PÚBLICA

1. DENUNCIANTE: ASOCIACIÓN DE EMPRESARIOS DE SELECCIÓN Y RECICLAJE DE RESIDUOS DE LA CONSTRUCCIÓN Y DE LA INDUSTRIA (ARCI)

La **ARCI** tiene su domicilio en Valencia.

La Asociación está formada por la mayor parte de las empresas dedicadas al tratamiento y valorización de residuos de la construcción e industriales de la provincia de Valencia.

2. EMPRESAS DENUNCIADAS

A. TECNOLOGÍA MEDIO AMBIENTE GRUPO F. SÁNCHEZ, S.L. (TMA)

TMA es una filial del GRUPO FSM VERTISPANIA, S.L. (**FSM**), especializada en la gestión integral de residuos, comprendiendo desde el transporte de los mismos, pasando por servicios avanzados de asesoramiento y consultoría, hasta soluciones de tratamiento de residuos y proyectos de jardinería, contando con una plantilla aproximada de 280 empleados.

TMA es la encargada de la gestión del vertedero controlado de Novelda (Alicante), cuya titularidad es de LURIMA, empresa de la que son titulares TMA y su matriz FSM, con un 50% cada una de ellas.

B. CESPA GESTIÓN DE RESIDUOS, S.A. (CESPA)

CESPA se dedica a la realización de actividades de construcción, instalación y gestión de toda clase de vertederos, plantas e instalaciones destinados a favorecer el medio ambiente, en cualquiera de sus vectores (aire, agua, tierra), así como a la construcción, gestión, operación, explotación y mantenimiento de instalaciones de producción, valorización, enriquecimiento y tratamiento de cualquier clase de energía, incluido el gas y biogás.

CESPA es filial al 99% de CESPA COMPAÑÍA ESPAÑOLA DE SERVICIOS PUBLICOS AUXILIARES, S.A., perteneciendo el 1% restante a FERROVIAL SERVICIOS PARTICIPADAS, S.L. La matriz de CESPA COMPAÑÍA ESPAÑOLA DE SERVICIOS PUBLICOS AUXILIARES, S.A. es el grupo empresarial FERROVIAL SERVICIOS S.A.

CESPA participa a su vez de varias empresas, entre ellas, CESPA GESTION Y TRATAMIENTO DE RESIDUOS, S.A. (99,99%) y RECICLADOS Y

PÚBLICA

COMPOSTAJE PIEDRA NEGRA, S.A. (100%), titular del vertedero de Xixona (Alicante).

C. GESTIÓN INTEGRAL DE RESIDUOS SÓLIDOS, S.A. (GIRSA)

GIRSA se dedica a la prestación de los servicios y actividades relativos a la gestión integral de residuos, así como la ejecución de obras de instalaciones relacionadas con los mismos: recogida, recogidas selectivas, almacenamiento, transporte y valorización.

La empresa matriz de GIRSA está participada por la Diputación de Valencia, con un 51 %, y por Fomento de Construcciones y Contratas (**FCC**) con el 49% restante, siendo titular del vertedero de Pedralba (Valencia).

IV. MARCO NORMATIVO

De acuerdo con la Directiva 1999/31/CE, del Consejo, de 26 de abril, relativa al vertido de residuos, existen tres categorías de vertedero (vertedero para residuos peligrosos, vertedero para residuos no peligrosos y vertedero para residuos inertes). La citada Directiva define los tipos de residuos aceptables en cada una de dichas categorías de vertederos, así como el establecimiento de una serie de requisitos técnicos exigibles a las instalaciones de dichos vertederos, la obligación de gestionar los vertederos después de su clausura y los costes de las actividades de vertido de residuos en los mismos.

En el ámbito nacional, es destacable el Real Decreto 646/2020, de 7 de julio, que recoge la experiencia jurídica y técnica acumulada sobre la gestión de los residuos mediante depósito en vertederos en nuestro país, además de desarrollar y aplicar la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados, y la transposición de la Directiva (UE) 2018/850, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018.

El mencionado Real Decreto refuerza la obligación de tratamiento previo de los residuos y establece el régimen de los costes de vertido, contabilizando la totalidad de los costes directos e indirectos e incluyendo aquellos costes que se pudieran producir durante un dilatado periodo de tiempo posterior a la clausura.

V. MERCADO AFECTADO

1. Mercado de producto

Las actividades de gestión de residuos industriales no peligrosos son:

PÚBLICA

- La recogida y el transporte;
- El depósito y eliminación en vertedero;
- La incineración;

Conforme al análisis realizado por la Dirección de Competencia, el mercado afectado por la conducta puesta en conocimiento por la ARCI es el relativo a la fase de gestión de residuos industriales no peligrosos mediante su depósito y eliminación en vertederos.

2. Mercado geográfico

La Dirección de Competencia consideró que los efectos del presunto acuerdo de precios excederían del ámbito de la Comunidad Valenciana, por cuanto, al menos, dos de los clientes que depositan sus residuos en los vertederos afectados se ubican fuera de esa Comunidad Autónoma, en concreto, en las Comunidades Autónomas de Murcia y Castilla-La Mancha, por lo que el ámbito del mercado geográfico afectado es supra autonómico.

IV. HECHOS

La información contenida en el expediente ha sido valorada por la Sala de Competencia de la CNMC partiendo de los hechos tenidos en cuenta por la Dirección de Competencia en su propuesta de archivo y la documentación recabada en el expediente a través de la información contenida en el escrito de denuncia y en las contestaciones a los requerimientos de información de ARCI, GIRSA, CESPAS y TMA.

1. Al respecto, consta en el expediente que en un período comprendido entre los meses de mayo y junio de 2017, TMA, GIRSA y CESPAS enviaron comunicaciones a sus clientes informando de sus respectivas subidas de tarifas (folios 21 a 24).
2. TMA comunicó el 1 de mayo de 2017 un aumento de sus precios de 10 euros por tonelada de vertido y tratamiento de residuos no peligrosos admitidos (folio 24).

*“Le comunicamos mediante la presente la **actualización de tarifas de precios para la gestión y eliminación de sus residuos en nuestras instalaciones en la Comunidad Valenciana, dicha actualización le será aplicada a partir del 19 de Mayo de 2017.***”

PÚBLICA

Ésta revisión al alza por parte de los Depósitos controlados y Plantas de tratamiento en cumplimiento de las disposiciones legales de calidad y control constante que este tipo de Instalaciones requieren.

El precio por tonelada de vertido/ tratamiento de RNP admitidos queda de la siguiente forma:

- **Tratamiento/Eliminación: 60,00 € /Tm**
- **canon ley: 5,00€/Tm”**

3. GIRSA comunicó el 25 de mayo un incremento de 8 euros por tonelada más 8 euros por gastos de transporte (folio 21).

“Sirva la presente comunicación para informarles que a partir del próximo 1 de junio de 2017, las tarifas vigentes para eliminación de las fracciones de residuos que actualmente gestionamos en nuestras Instalaciones de Pedralba, serán las siguientes: Residuo voluminoso (191212): 50 €/tonelada”.

4. CESPA comunicó el 26 mayo un aumento, primero de 8 euros por tonelada más 24 euros por gastos de transporte, y el 30 de junio de volvió a aumentar en 6 euros más por tonelada de residuos gestionados (folio 22).

“Les comunicamos el cambio de precio a partir del 26 de mayo de 2017. Dicho incremento, se corresponde con las variaciones experimentadas en el Mercado, para esta fracción: Rechazo: Incremento 10,00 €/Tm Precio Final: 34,00 €/Tm”

“Les comunicamos el cambio de precio a partir del 30 de junio de 2017. Dicha modificación, se corresponde con las variaciones experimentadas en el Mercado, para esta fracción: Rechazo: 64,00 €/Tm”

5. De este modo, los nuevos precios quedaron en 65 euros por tonelada de vertido y tratamiento de residuos no peligrosos admitidos para TMA, 58 euros por tonelada para GIRSA y 64 euros por tonelada para CESPA:

Tabla 1. Resumen del incremento de precios

	Tarifa inicial	Fecha comunicación cambio tarifa	Justificación cambio tarifa	Incremento €/Tm	Nueva tarifa	Entrada en vigor
TMA	55 €/Tm	1/05/2017	Cumplimiento disposiciones calidad y control instalaciones	10 €	65 € Tm	A partir de 01/05/2017
GIRSA	42 €/Tm	25/05/2017	N/A	8 €+8 € por gastos transporte	58 € /Tm	A partir de 01/06/2017

PÚBLICA

CESPA	28 €/Tm	26/05/2017	Variaciones en el mercado	8 €+24 € por gastos transporte	58 €/Tm	A partir de 26/05/2017
		30/06/2017	Variaciones en el mercado	6 €	64 €/Tm	A partir de 30/06/2017

6. En 2018 y 2019 no se ha vuelto a producir una práctica similar a la denunciada y no se han observado amenazas de represalias por la disconformidad con los incrementos de precios por parte de los miembros de la ARCI (folios 152 y 153).

V. FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. - Competencia para resolver

De acuerdo con el artículo 5.1.c) de la Ley de creación de la CNMC compete a este Organismo “*aplicar lo dispuesto en la Ley 15/2007, de 3 de julio, en materia de conductas que supongan impedir, restringir y falsear la competencia*”¹. El artículo 20.2 de la misma ley atribuye al Consejo la función de “*resolver los procedimientos sancionadores previstos en la Ley 15/2007, de 3 de julio*” y, según el artículo 14.1.a) del Estatuto Orgánico de la CNMC “*la Sala de Competencia conocerá de los asuntos relacionados con la aplicación de la Ley 15/2007, de 3 de julio*”².

En consecuencia, la competencia para resolver este procedimiento corresponde a la Sala de Competencia del Consejo de la CNMC.

SEGUNDO. - Objeto de la Resolución y propuesta del órgano instructor

Esta Sala debe valorar en la presente resolución si concurren los requisitos para la aplicación del artículo 49.3 de la LDC, esto es, la ausencia de indicios de infracción, para, tal como propone la Dirección de Competencia, acordar la no incoación del procedimiento sancionador y el archivo de las actuaciones realizadas hasta el momento.

En su informe de 15 de octubre de 2020, la Dirección de Competencia propuso a esta Sala la no incoación del procedimiento sancionador y el archivo de las actuaciones, conforme a lo dispuesto en el artículo 49.3 de la LDC, por cuanto

¹ Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (LCNMC).

² Aprobado por Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto.

PÚBLICA

considera que, en relación con los hechos denunciados, no se aprecian indicios de infracción de la LDC.

TERCERO. - Valoración de la Sala de Competencia

El inicio de la información reservada en el marco del presente expediente tuvo su origen en la denuncia presentada por la ARCI ante el SGADC por un supuesto acuerdo de fijación de precios de los servicios de gestión y eliminación de residuos no peligrosos que habría sido llevado a cabo por las empresas GIRSA, CESPAN y TMA entre mayo y junio de 2017. Posteriormente, a la vista de la información remitida a esta CNMC y dado el ámbito geográfico afectado, se acordó, en aplicación de la Ley 1/2002, que le correspondía conocer del asunto a la Dirección de Competencia de la CNMC.

Esta Sala se limitará a constatar si la información contenida en el expediente y la práctica denunciada en relación con dicho mercado permite o no acreditar la existencia de indicios de una práctica concertada contraria al artículo 1 de la LDC.

Con carácter preliminar, cabe recordar que la práctica concertada supone una forma de coordinación entre empresas que, sin llegar a un acuerdo o plan de acción, sustituye de forma consciente el riesgo de la competencia por una cierta forma de cooperación práctica.

Según ha señalado de manera reiterada el TJUE (por todas, la STJUE de 21 de enero de 2016, asunto C-74/14 - Eturas) *“el concepto de «práctica concertada» supone, además de la concertación entre las empresas de que se trate, un comportamiento en el mercado que siga a la concertación y una relación de causalidad entre ambos elementos (sentencia Dole Food y Dole FreshFruit Europe/Comisión, C-286/13 P, EU:C:2015:184, apartado 126 así como jurisprudencia citada).”*

Ninguno de los citados requisitos concurre en los hechos analizados.

La única prueba aportada por la ARCI sobre la supuesta concertación para alinear precios han sido las cartas individualmente enviadas por CESPAN, GIRSA y TMA a sus respectivos clientes, mediante las que se comunican unas subidas de precios durante los meses de mayo a junio de 2017. Sin embargo, dichos incrementos de precios fueron de distintas cuantías y dieron lugar a unas nuevas tarifas sustancialmente diferentes unas de otras, que contemplarían una

PÚBLICA

horquilla de precios de entre 58 y 65 euros por tonelada de vertido y tratamiento de residuos no peligrosos admitidos en sus vertederos.

Del mismo modo, el propio denunciante afirma que dichas subidas de precios no se han vuelto a producir posteriormente ni han existido represalias por manifestar verbalmente su disconformidad con los incrementos de precios. Lo anterior, tiene coherencia con el hecho de que ninguna de las empresas denunciadas cuenta con los asociados a la ARCI entre sus principales clientes.

De las contestaciones a los requerimientos de información formulados por la Dirección de Competencia, parece evidenciarse que los aumentos de precios habrían respondido a un cálculo racional de estimación de sus costes, tanto internos (personal, maquinaria, consumibles, mantenimientos, amortizaciones, etc.) como externos (tipo o características de los residuos, distancias de recogida o de destino de los residuos, volumen, cantidades previstas anual o periódicamente, sinergias con otras recogidas, etc.), llevado a cabo por CESP, GIRSA y TMA.

En este contexto, GIRSA señala que la capacidad inicial de su vertedero en abril de 2014, fecha de su apertura, era de 304.871 metros cúbicos. Sin embargo, el vertedero estuvo cerrado desde febrero de 2015 a julio de 2016 debido a un incendio que le supuso asumir importantes costes derivados de los trabajos de restauración y acondicionamiento del mismo, viendo finalmente reducida su capacidad a 80.000 metros cúbicos en mayo de 2020. Por este motivo, alude a que su política de precios se ha venido adecuando a la necesidad de controlar el volumen de entradas en el vertedero, priorizando aquellos clientes que han aceptado pagar un mayor precio de eliminación por tonelada (folios 175 a 195).

Por su parte, TMA y CESP han aportado numerosas comunicaciones con sus clientes donde se detallan las condiciones técnico-económicas de las ofertas presentadas, y de las que se observa un aumento paulatino de sus precios a lo largo de los últimos años (folios 311 a 869 y 913 a 1027). CESP detalla que su política de precios también ha tenido en cuenta el volumen y duración de los contratos y la necesidad de realizar inversiones concretas para poder prestarlo adecuadamente, de forma que en las comunicaciones aportadas justifica el motivo concreto del incremento de sus tarifas, ya sean debido a la tipología y características de los residuos, las sinergias con otras actividades que le permitan optimizar costes, el precio de terceros gestores de residuos o la existencia de residuos industriales valorizables (folio 898 a 905).

Es decir, si bien las tres empresas aumentaron los precios de sus tarifas en un plazo de dos meses, a partir de las pruebas analizadas no puede considerarse

PÚBLICA

que ello suponga un indicio suficiente que permita considerar la posible existencia de una práctica concertada entre CESP, GIRSA y TMA.

En su virtud, vistos los preceptos citados y los demás de general aplicación, la Sala de Competencia.

VI. RESUELVE

Único.- No incoar procedimiento sancionador y acordar el archivo de las actuaciones seguidas contra las empresas GESTIÓN INTEGRAL DE RESIDUOS SÓLIDOS, S.A., CESP, GESTIÓN DE RESIDUOS, S.A. y TECNOLOGÍA MEDIO AMBIENTE GRUPO F. SÁNCHEZ, S.L., por considerar que en este expediente no hay indicios de infracción del artículo 1 de la LDC.

Comuníquese esta resolución a la Dirección de Competencia y notifíquese a los interesados haciéndoles saber que contra la misma no cabe recurso alguno en vía administrativa, pudiendo interponer recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación.

PÚBLICA