

## **RESOLUCIÓN**

### **ÇIMSA / ACTIVOS CEMEX VC/1052/19**

#### **CONSEJO. SALA DE COMPETENCIA**

##### **Presidenta**

D<sup>a</sup>. Cani Fernández Vicién

##### **Consejeros**

D<sup>a</sup>. María Ortiz Aguilar

D<sup>a</sup>. 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 septiembre de 2022

La Sala de Competencia del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (**CNMC**), con la composición expresada, ha dictado la siguiente resolución en el expediente VC/1052/19.

INTERNA

## TABLA DE CONTENIDO

<b>I. ANTECEDENTES.....</b>	<b>3</b>
<b>II. HECHOS.....</b>	<b>3</b>
<b>III. FUNDAMENTOS DE DERECHO .....</b>	<b>4</b>
<b>IV.1. [PRIMERO] Competencia para resolver .....</b>	<b>4</b>
<b>IV.2. [SEGUNDO] Propuesta de la Dirección de Competencia .....</b>	<b>4</b>
<b>IV.3. [TERCERO] Valoración de la Sala de Competencia.....</b>	<b>5</b>
<b>IV. RESUELVE.....</b>	<b>8</b>

INTERNA

## I. ANTECEDENTES

- (1) El 29 de septiembre de 2020, el Consejo de CNMC, en virtud del artículo 58 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (**LDC**), dictó resolución, en segunda fase, en el marco del expediente C/1052/19 ÇIMSA / ACTIVOS CEMEX, consistente en la adquisición por parte de ÇIMSA ÇIMENTO SANAYI VE TICARET A.S (**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. (**CEMEX**), excluyendo determinados activos (folios 1 a 13).
- (2) La citada resolución acordó subordinar la autorización de la concentración al cumplimiento de los compromisos presentados por la notificante, de acuerdo con el artículo 58.4.c) de la LDC.
- (3) El 21 de octubre de 2021 se dictó una orden de la Vicepresidenta Tercera del Gobierno y Ministra de Asuntos Económicos y Transformación Digital por la que se acordó no elevar a Consejo de Ministros la citada operación de concentración.
- (4) El 6 de septiembre de 2022 la Dirección de Competencia (**DC**) elevó a la Sala de Competencia de la CNMC su Informe Parcial de Vigilancia (folios 3.730 a 3.735).
- (5) La Sala de Competencia del Consejo de la CNMC deliberó y falló el asunto en su reunión de 28 de septiembre de 2022.

## II. HECHOS

- (6) El Resuelve Quinto de la resolución de 29 de septiembre de 2020 insta a la Dirección de Competencia a realizar *“una supervisión proactiva de los precios y condiciones comerciales en dicho mercado [de cemento blanco en España], informando con periodicidad semestral al Consejo de la CNMC sobre el resultado de dicho análisis”*.
- (7) El **8 de abril de 2021**, la DC ha remitido al Consejo de la CNMC el Primer Informe Semestral, correspondiente al periodo desde octubre de 2020 hasta marzo de 2021, ambos inclusive, cubriendo el análisis de precios comprendido entre los meses de octubre de 2020 y enero de 2021, ambos inclusive<sup>1</sup>.
- (8) El **21 de octubre de 2021**, la DC ha remitido el Segundo Informe Semestral, correspondiente al periodo desde abril de 2021 hasta septiembre de 2021, ambos

---

<sup>1</sup> Folios 2.680 – 2.693.

inclusive, cubriendo el análisis de precios comprendido entre los meses de febrero de 2021 y julio de 2021, ambos inclusive<sup>2</sup>.

- (9) El **8 de junio de 2022**, la DC ha remitido el Tercer Informe Semestral, correspondiente al periodo desde octubre de 2021 hasta marzo de 2022, ambos inclusive, cubriendo el análisis de precios comprendido entre los meses de agosto de 2021 y enero de 2022, ambos inclusive<sup>3</sup>.

### III. FUNDAMENTOS DE DERECHO

#### III.1. [PRIMERO] Competencia para resolver

- (10) La Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, en su artículo 41, dispone que la CNMC vigilará la ejecución y el cumplimiento de las obligaciones impuestas en aplicación de la misma, tanto en materia de conductas restrictivas como de medidas cautelares y de control de concentraciones.
- (11) El artículo 71 del Reglamento de Defensa de la Competencia, aprobado por Real Decreto 261/2008, de 22 de febrero, precisa en su apartado 3 que "*el Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia [actualmente CNMC] resolverá las cuestiones que puedan suscitarse durante la vigilancia*", previa propuesta de la Dirección de Competencia.
- (12) En consecuencia, de conformidad con lo previsto en los artículos 21.2 de la Ley 3/2013 de 4 de junio, de creación de la CNMC, y 14.1.a) del Estatuto Orgánico de la CNMC, aprobado por el Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto, la competencia para dictar este acuerdo corresponde a la Sala de Competencia del Consejo de la CNMC.

#### III.2. [SEGUNDO] Propuesta de la Dirección de Competencia

- (13) La Dirección de Competencia propone al Consejo de la CNMC que proceda a modificar la periodicidad señalada en el Resuelve Quinto de la resolución de 29 de septiembre de 2020, en el sentido de que la DC pase a informar con carácter anual, por años naturales, en vez de semestralmente, del resultado de las labores de supervisión proactiva de los precios y condiciones comerciales del mercado de cemento blanco en España.

---

<sup>2</sup> Folio 3.365 – 3.397.

<sup>3</sup> Folio 3.712 – 3.729.

### III.3. [TERCERO] Valoración de la Sala de Competencia

- (14) El mandato de informar, con periodicidad semestral, al Consejo de la CNMC sobre los resultados del análisis de los precios y condiciones comerciales aplicados por los fabricantes de cemento blanco tiene como última finalidad la evaluación del impacto que la operación de concentración entre ÇİMSA y CEMEX haya podido tener en el mercado de cemento blanco en España.
- (15) En el Informe Parcial de Vigilancia de 6 de septiembre de 2022, la DC considera que el análisis del mercado que ha venido realizando no ha permitido extraer valoraciones concluyentes sobre los efectos que la operación de concentración y los compromisos vinculados a la misma hayan podido tener sobre los precios y las condiciones comerciales aplicadas por las empresas en el mercado de referencia.
- (16) La DC vincula estos resultados a la inestabilidad económica actual, con súbitas interrupciones en las cadenas de suministros y los procesos de producción y un acusado proceso inflacionario, derivados de diversos acontecimientos a nivel mundial. Por tanto, circunstancias como las emergencias de tipo sanitario y climático, los conflictos armados y las dificultades en el acceso a las materias primas son algunos de los elementos que hacen imprescindible la realización de un análisis econométrico más complejo que el llevado a cabo en los tres informes semestrales emitidos hasta la fecha (apartados 7, 8 y 9 de los hechos acreditados).
- (17) Un análisis que permita distinguir claramente los factores que pueden afectar a la evolución de los precios, costes y márgenes comerciales solo podrá realizarse cuando haya transcurrido suficiente tiempo desde la ejecución de la concentración y se puedan distinguir los efectos de la concentración junto con todas las variables del mercado.
- (18) Por ello, la DC considera que la periodicidad semestral a la que se encuentra sometida en su labor de supervisión del mercado de cemento blanco en España supone un obstáculo para obtener resultados concluyentes.
- (19) Principalmente, debido a que, en un escenario de gran inestabilidad e imprevisibilidad como el descrito, caracterizado por una rápida fluctuación de los costes, seis meses es un periodo insuficiente para verificar la capacidad de los fabricantes de trasladar un incremento de costes a los precios del cemento blanco distribuido en España.

INTERNA

- (20) Adicionalmente, la DC señala que dicha periodicidad semestral resulta incompatible con la obtención de información adecuada al tipo de análisis econométrico propuesto, debido a que los datos generales de la situación macroeconómica a nivel nacional, europeo y mundial, que son imprescindibles para abordar un planteamiento integral del mercado solo están disponibles, de forma consolidada, a principios de cada año natural, como ocurre con la inflación.
- (21) También es necesario tener en cuenta que la gestión de la información empleada en el marco de estos análisis econométricos exige el diseño o adaptación de aplicaciones informáticas que facilitan datos estadísticos, lo que exige el empleo de tiempo y recursos humanos por parte de la CNMC. Así, cabe destacar la importancia que tiene la configuración del Portal Geográfico de la CNMC (Portal GIS) a los efectos de obtener la distancia (en km) que hay entre los clientes de cemento blanco y los proveedores nacionales de ese producto, a partir de la base de datos con los códigos postales de ambos actores. El cálculo de dicha variable tiene por finalidad principal la evaluación de las alternativas que los diferentes clientes tienen para cambiar de proveedor.
- (22) Centrándonos en el eventual impacto de la periodicidad semestral en este tipo de análisis econométricos sobre la actividad de los fabricantes y distribuidores de cemento blanco en España, dicha monitorización implica la necesidad de requerir información a los fabricantes y comercializadores de cemento blanco que se encuentran operativos durante el periodo objeto de análisis de cada informe.
- (23) A la fecha del último informe semestral emitido por la DC (apartado 9 de los hechos acreditados), los operadores en el mercado de referencia son ÇIMSA, LAFARGEHOLCIM ESPAÑA, S.A.U. (LAFARGEHOLCIM), CEMENTOS PORTLAND VALDERRIVAS, S.A. (CEMENTOS PORTLAND), CEMENTOS TUDELA VEGUIN, S.A. (CTV) y CEMENTOS MOLINS.
- (24) La información solicitada a estos operadores comprende los datos relativos a los precios finales, incluidos descuentos, y los costes de producción del cemento blanco comercializado por cada uno de los operadores en el mercado de cemento blanco de España, con un gran nivel de detalle.
- (25) En el caso del precio final, los datos se solicitan por cliente y pedido de cemento blanco producido y comercializado en España, en cada uno de los meses comprendidos en el correspondiente periodo, con el siguiente nivel de desglose y detalle: (i) mes y año, (ii) transporte (entregado o recogido), (iii) tipo de presentación del cemento blanco suministrado (envasado, big bag o granel), (iv) tipo de cemento blanco, (v) nombre, localidad y provincia del cliente, (vi) código postal de la dirección de entrega del producto, (vii) código postal de la planta de

INTERNA

origen, (viii) punto de carga (planta o almacenes intermedios/naves de distribución), (ix) código postal del punto de carga, (x) volumen contratado / suministrado (en toneladas), (xi) precio FOB o Precio sin costes de transporte (€/tonelada) (xii) flete o costes de transporte (€/tonelada), (xiii) costes intercentro (€/tonelada), (xiv) costes de almacenamiento (€/tonelada) y (xv) precio final (€/Tonelada), con los descuentos que se hayan pactado con el cliente incluidos.

- (26) Por lo que respecta a los costes de producción, este concepto se refiere al coste de producción del cemento blanco hasta la salida de fábrica o de instalaciones logísticas en España (€/tonelada), solicitándose los datos de forma desglosada para (i) cada uno de los meses del periodo correspondiente, (ii) según la forma de presentación del producto (envasado, *big bag*, granel) y (iii) tipo de cemento blanco.
- (27) El tratamiento de la información anterior por parte de las empresas supone una carga de trabajo desproporcionada, que va más allá de una simple labor de recopilación de documentos contables. Prueba de ello es que la mayoría de los operadores requeridos remitieron información incompleta, fundamentalmente en cuanto a los costes de producción, lo que a su vez retrasa el proceso de vigilancia de la CNMC al ser necesario realizar reiteraciones y subsanaciones de información<sup>4</sup>.
- (28) Si bien es cierto que estos requerimientos de información semestrales, realizados por la DC en cumplimiento del mandato de la resolución de 29 de septiembre de 2022, se encuentran amparados en el deber de colaboración de toda persona física o jurídica con la CNMC, previsto en el artículo 39.1 de la LDC, no lo es menos que la Administración Pública debe ejercitar sus potestades y prerrogativas de conformidad con el principio de proporcionalidad.
- (29) En relación con esta cuestión, hay que tener en cuenta, además, que las tareas de supervisión del mercado de cemento blanco han sido atribuidas con carácter indefinido, lo que hace aún más necesario la aplicación del principio de proporcionalidad a efectos de reducir al máximo los eventuales perjuicios causados a los operadores.
- (30) Por todo lo anterior, cabe concluir que una monitorización anual del mercado de cemento blanco en España, por años naturales, que precisa, como elemento esencial, de los datos de precios y costes titularidad de los operadores activos en el mismo, no sólo sería más eficiente, desde el punto de vista de los resultados alcanzados, que un estudio semestral, sino que también haría menos gravoso el

---

<sup>4</sup> Folio 3.715.

cumplimiento del deber de colaboración por estas empresas, garantizándose de este modo el respeto al principio de proporcionalidad de la actuación administrativa.

- (31) Adicionalmente, a fin de disponer de la información necesaria y apropiada para el desarrollo de dicho análisis, la remisión de los informes anuales deberá tener lugar dentro del primer trimestre de cada año natural, por lo que **el próximo informe abarcaría el análisis de todo el año 2022 y sería remitido a lo largo del primer trimestre de 2023.**

#### IV. RESUELVE

**Primero.** Modificar la periodicidad señalada en el Resuelve Quinto de la resolución de 29 de septiembre de 2020, con objeto de que se pase a informar con carácter anual, por años naturales, en vez de semestralmente, del resultado de las labores de supervisión proactiva de los precios y condiciones comerciales del mercado de cemento blanco en España.

**Segundo.** Establecer que la remisión de los informes anuales tendrá lugar dentro del primer trimestre de cada año natural.

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

INTERNA