



INFORME DEL SERVICIO DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA

N-03049

FERROSER / CESPА-TRASA

Con fecha 23 de septiembre de 2003, ha tenido entrada en este Servicio de Defensa de la Competencia notificación relativa al proyecto de operación de concentración económica consistente en la toma de control exclusivo por parte de FERROVIAL SERVICIOS, S.A. (FERROSER) de COMPAÑÍA ESPAÑOLA DE SERVICIOS PÚBLICOS AUXILIARES, S.A. (CESPA) y TRASA, TRATAMIENTO DE RESIDUOS, S.A., mediante la adquisición de la titularidad del 100% de sus capitales sociales.

Dicha notificación ha sido realizada por FERROSER según lo establecido en el artículo 15.1 de la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia, por superar el umbral establecido en el artículo 14.1.b). A esta operación le es de aplicación lo previsto en el Real Decreto 1443/2001, de 21 de diciembre, por el que se desarrolla la Ley 16/1989, en lo referente al control de las concentraciones económicas.

El artículo 15 bis de la Ley 16/1989 establece que: "El Ministro de Economía, a propuesta del Servicio de Defensa de la Competencia, remitirá al Tribunal de Defensa de la Competencia los expedientes de aquellos proyectos u operaciones de concentración notificados por los interesados que considere pueden obstaculizar el mantenimiento de una competencia efectiva en el mercado, para que aquél, previa audiencia, en su caso, de los interesados dictamine al respecto".

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

Según lo anterior, computados los plazos, si el expediente no es trasladado al Tribunal de Defensa de la competencia antes del **23 de octubre de 2003**, inclusive, la operación se considerará tácitamente autorizada.

I. NATURALEZA DE LA OPERACIÓN

La concentración económica notificada se concreta en un Contrato de Compraventa suscrito el 29 de agosto de 2003, por el cual el Grupo FERROVIAL, a través de FERROSER, adquiere la totalidad del capital social de CESPА, propiedad al 50% de SOCIEDAD GENERAL DE AGUAS DE BARCELONA, S.A. (AGBAR) y CANTOME XXI, S.L.U. del Grupo SUEZ, así como el 100% del capital social de TRASA, TRATAMIENTO DE RESIDUOS, S.A. propiedad de AGBAR.

La operación se refiere únicamente a las actividades en España y Portugal del Grupo CESPА, excluyendo las desarrolladas en Iberoamérica (Argentina, Bolivia y Uruguay).

Como consecuencia de las adquisiciones anteriores, el Grupo FERROVIAL, a través de su filial FERROSER, pasaría a detentar un 50% de ECOCAT, S.L., cuyo control pasaría a ejercer junto con el Grupo SUEZ.



La toma de control conjunto de ECOCAT, al entrar en el ámbito de aplicación del Reglamento (CEE) nº 4068/89, en materia de control de concentraciones, constituye una operación de concentración de dimensión comunitaria cuya autorización corresponde a la Comisión Europea.

Según indica la notificante, la concentración FERROSER/CESPA-TRASA ha sido notificada en Portugal y España. En cuanto a la toma de control de ECOCAT por FERROSER y SUEZ, se encuentra en fase de prenotificación ante la Comisión Europea.

II. RESTRICCIONES ACCESORIAS

El apartado 5 del artículo 15.bis de la Ley 16/1989 establece que podrán entenderse comprendidas dentro de una operación determinadas restricciones a la competencia accesorias, directamente vinculadas a la operación y necesarias para su realización.

En la Cláusula 10.1 del Contrato de 29 de agosto de 2003, se prevé el compromiso de los vendedores (AGBAR y CANTOME XXI) a no contratar a trabajadores del Grupo CESPA durante un período de dos años contados desde la fecha de cierre del contrato, salvo que tal contratación se produzca o derive de una oferta de empleo de carácter general publicada en prensa o en otro medio de comunicación de difusión general. También por igual plazo, los vendedores se obligan a abstenerse de prestar a los actuales clientes del Grupo CESPA servicios de idéntica o análoga naturaleza a los que éste les presta en la actualidad, en los territorios de España, Portugal y Andorra.

Por último, y por seis meses a contar desde la fecha de cierre, a discreción del comprador, AGBAR se compromete a seguir prestando al Grupo CESPA determinados servicios de sistemas de información económico-financiera (software y hardware) a las tarifas actualmente vigentes. Si así lo requiere el comprador, AGBAR facilitará al comprador, pero exclusivamente para su uso en empresas del Grupo CESPA, una licencia de uso sobre el software de dichos sistemas al precio que las partes acuerden.

Teniendo en cuenta los precedentes nacionales y comunitarios, así como la Comunicación de la Comisión sobre las restricciones directamente relacionadas y necesarias para las operaciones de concentración (2001/C188/03), se considera que en el presente caso la duración y contenido de los pactos de inhibición de competencia y no captación no van más allá de lo que de forma razonable exige la operación de concentración notificada y no es preciso acudir para su autorización al procedimiento regulado en los artículos 4 y 38 de la Ley 16/1989, considerándose, por tanto, como parte integrante de la operación.

III. APLICABILIDAD DE LA LEY 16/1989, DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA

De acuerdo con el notificante, la operación FERROSER/CESPA-TRASA no entra en el ámbito de aplicación del Reglamento (CEE) nº 4064/89, del Consejo, sobre el control de las operaciones de concentración entre empresas, modificado por el Reglamento (CE) nº 1310/97, por lo que la operación carece de dimensión comunitaria.

No obstante, la operación notificada cumple los requisitos previstos por la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia, para su notificación, al superarse el umbral establecido en el artículo 14.1.b) de la mencionada norma.



IV. EMPRESAS PARTÍCIPES

IV.1 FERROVIAL SERVICIOS, S.A. (FERROSER)

La compañía adquirente es una filial al 100% de GRUPO FERROVIAL, S.A., presente en el sector de la construcción, promoción de infraestructuras, promoción inmobiliaria, servicios y telecomunicaciones.

En particular, FERROSER encabeza un grupo de empresas activas en servicios urbanos – limpieza viaria, recogida de residuos sólidos urbanos, jardinería y gestión integral del agua-, en el mantenimiento y gestión integral de edificios e instalaciones (*facility management*) y en la conservación integral de infraestructuras.

Geográficamente, el Grupo FERROSER actúa fundamentalmente en España, Portugal y Chile, si bien recientemente ha adquirido una de las principales compañías de servicios en el Reino Unido, AMEY, PLC¹, cuya actividad va dirigida, principalmente, a la conservación integral de infraestructuras (carreteras, ferrocarril y metro), alumbrado público y *facility management*.

Junto con AMEY, conforman el Grupo FERROSER²:

- EUROLIMP, S.A., y su filial LIMPXAN, S.A., EUROINTEGRAL, S.A., STIKOL, S.A. y GRUPISA INFRAESTRUCTURAS, S.A., junto con sus filiales, SEGURIDAD VIAL, S.A., VIALES DE CASTILLA Y LEÓN, VIALES DE NAVARRA, S.A., y ANDALUZA DE SEÑALIZACIONES, en España.
- FERROVIAL CONSTRUÇÕES, GESTAO E MANUTENÇÃO, S.A. y NOVIPAV INVESTIMENTOS SGES, con sus filiales, SOPOVICO SOC. PORT. VÍAS DE COM., S.A. MAQUIERENT MAQUINAS DE ALUGUER, S.A. y PAVIMENTAL, S.A., en Portugal.
- INVERSIONES GRUPISA CHILE, S.A. y GRUPISA CHILE, S.A., en dicho país.

La facturación del Grupo FERROVIAL en los tres últimos ejercicios económicos, conforme a los criterios establecidos en el artículo 3 del Real Decreto 1443/2001 ha sido la siguiente:

Volumen de ventas FERROVIAL (Millones de euros)			
	2000	2001	2002 ¹
Mundial	3.597,6	4.240,0	6.437,6
Unión Europea	[>250] [*]	[>250]	[>250]
España	[>60]	[>60]	[>60]

¹ Comprende el volumen de ventas derivado de la reciente adquisición de AMEY PLC y del Aeropuerto de Belfast.

Fuente: Notificación.

IV.2 CESPA, COMPAÑÍA ESPAÑOLA DE SERVICIOS PÚBLICOS AUXILIARES, S.A. (CESPA) y TRASA, TRATAMIENTO DE RESIDUOS, S.A. (TRASA)

¹ Concentración de dimensión comunitaria autorizada mediante decisión de la Comisión de 27 de mayo de 2003 (Asunto nº COMP/M.3172 – FERROVIAL/AMEY).

² Fuente: Cuentas Anuales e Informe de Gestión correspondientes al Ejercicio 2002, de GRUPO FERROVIAL, S.A.

^{*} Se indica entre corchetes aquellas partes del informe cuyo contenido exacto ha sido declarado confidencial.



CESPA es una Sociedad española, domiciliada en Bilbao, propiedad al 50% de AGBAR³ y del Grupo SUEZ, cuyo objeto social está constituido principalmente por la realización de estudios técnicos y trabajos de ingeniería relacionados con el saneamiento y tratamiento de basuras y aguas potables o residuales, servicio de recogida de basuras, eliminación higiénico-sanitaria o tratamiento de las mismas, limpieza viaria, limpieza de alcantarillado y pozos negros, desratización y desinfección en general, mantenimiento y limpieza de redes y estaciones depuradoras de agua, así como la construcción, limpieza y mantenimiento de parques y jardines.

La prestación de servicios de gestión de agua, según indica la notificante, sería una actividad no desarrollada por CESPA, sino por otras divisiones del Grupo AGBAR. El Grupo CESPA se habría centrado en la gestión de residuos de todo tipo, limpieza viaria e industrial y jardinería.

De acuerdo con la notificante, el Grupo CESPA se compone de 36 sociedades participadas por CESPA, COMPAÑÍA ESPAÑOLA DE SERVICIOS AUXILIARES, S.A., la cual, a su vez se encuentra participada por AGBAR y SUEZ (a través de su filial CANTOME XXI, S.L.U.) Asimismo, las filiales del Grupo CESPA forman parte, a su vez, directa o indirectamente, de un total de 63 Uniones Temporales de Empresas.

Consta en el siguiente cuadro aquellas sociedades dependientes sobre las que la adquirida tiene un dominio efectivo en España:

SOCIEDADES PARTICIPADAS POR CESPA EN ESPAÑA			
Sociedad	Domicilio	Actividad	Participación
Residuos sólidos urbanos:			
SEGEMA, SERVICIOS GENERALES DEL MEDIO AMBIENTE, S.A.	Bilbao	Mantenimiento y limpieza.	100%
CESPA, INVERSIONES AMBIENTALES, S.A. (CIA)	Bilbao	Tenencia de inversiones.	100%
INGENIERÍA URBANA, S.A. (INUSA)	Madrid	Limpieza, recogida y reciclaje de basuras.	100%
INGENIERÍA AMBIENTAL GRANADINA, S.A. (INAGRA)	Granada	Recogida de residuos sólidos urbanos y limpieza urbana.	86,21%
INUSA SOCIEDAD DE INMUEBLES, S.A.	Madrid	Inmobiliaria.	100%
CESPA INGENIERÍA URBANA, S.A. (CIU)	Barcelona	Limpieza y recogida de basuras.	100%

Fuente: "Cuentas Anuales Consolidadas e Informe de Gestión Consolidado, 2002, de CESPA, COMPAÑÍA ESPAÑOLA DE SERVICIOS PUBLICOS Y AUXILIARES, S.A. y Sociedades Dependientes".

³ Empresa cuyo principal accionista es HOLDING DE INFRAESTRUCTURAS Y SERVICIOS URBANOS, S.A. (HISUSA), Sociedad participada en un 51% por SUEZ ENVIRONNEMENT (del Grupo SUEZ) y en un 49% por CAIXA HOLDING, S.A. (filial de La Caixa).



SOCIEDADES PARTICIPADAS POR CESPA EN ESPAÑA			
Sociedad	Domicilio	Actividad	Participación
Residuos industriales:			
CESPA, GESTIÓN DE RESIDUOS, S.A. (CESPA GR), y su subgrupo:	Barcelona	Tratamiento de residuos.	100%
CESPA GESTIÓN Y TRATAMIENTO DE RESIDUOS, S.A. (CESPA GTR)	Barcelona	Recogida, tratamiento y eliminación de residuos.	100%
CESPA CONTEN, S.A.	Bilbao	Recogida y tratamiento de residuos.	100%
CONTENEDORES REUS, S.A. (CORSA)	Reus	Recogida y tratamiento de materiales de obra.	75%
ECOCLINIC, S.L.	Barcelona	Tratamiento de residuos industriales.	80%
SUBGRUPO ECOCAT, S.L.	Barcelona	Tratamiento de residuos industriales.	25%
LABAQUA, S.A.	Alicante	Control y análisis de calidad de las aguas de consumo público o privado.	15%
ECOENERGÍA CAN MATA, A.I.E.	Barcelona	Tratamiento de residuos industriales.	70%
RECOGIDA DE RESIDUOS D'OSONA, S.A.	Vic	Recogida de residuos.	45%

Fuente: "Cuentas Anuales Consolidadas e Informe de Gestión Consolidado, 2002, de CESPA, COMPAÑÍA ESPAÑOLA DE SERVICIOS PÚBLICOS Y AUXILIARES, S.A. y Sociedades Dependientes".

TRASA, con sede en Barcelona, es una Sociedad con un objeto social muy similar al de CESPA, si bien, según indica la notificante, en la actualidad se encuentra inactiva, limitándose a ser la holding a través de la cual su actual propietario, AGBAR, participa directamente en ECOCAT, S.L.⁴, empresa dedicada a la gestión y tratamiento de residuos industriales en España y Portugal. Igualmente, TRASA detentaría el 18% del capital de la sociedad CENTRE DE TRACTAMENT DE RESIDUS D'ANDORRA, en la que también participa CESPA al 11%.

La facturación del Negocio Adquirido en los tres últimos ejercicios económicos, conforme a los criterios establecidos en el artículo 3 del Real Decreto 1443/2001 ha sido la siguiente:

Volumen de ventas del Negocio Adquirido (Millones de euros)			
	2000	2001 ¹	2002
Mundial	[>250]	[>250]	[>250]
Unión Europea	[>250]	[>250]	[>250]
España	[>60]	[>60]	[>60]

Fuente: Notificación.

¹ Incluido el volumen de ventas de CESPA y TRASA.

V. MERCADOS RELEVANTES

V.1 Mercado de producto

El área de servicios de FERROSER comprende, al igual que CESPA, las actividades de servicios urbanos: limpieza viaria, recogida y tratamiento de residuos sólidos urbanos y servicios

⁴ En la actualidad, el capital social de ECOCAT se encuentra detentado por: TRASA (25%), CESPA (25%) y TERIS (50%), filial de SUEZ ENVIRONNEMENT, S.A..



de jardinería. Adicionalmente, FERROSER desarrolla el mantenimiento y gestión integral de edificios e instalaciones (“facility management”) y la conservación integral de infraestructuras. CESP, por su parte, aportaría su actividad de tratamiento de residuos industriales.

Con base en los precedentes comunitarios⁵ y nacionales⁶ en materia de control de concentraciones entre empresas, se considera que la operación podría afectar a distintos mercados, algunos de los cuales pueden incluirse dentro del sector de los denominados “servicios públicos”, es decir, aquel tipo de servicios que los ayuntamientos y otras entidades públicas tienen la obligación de prestar a sus habitantes, pudiendo optar por hacerlo directamente o contratando los servicios de una empresa privada.

En particular, se identifican los siguientes mercados:

1.- Gestión de residuos:

1.1.- Gestión de residuos no peligrosos, que comprendería dos mercados:

- (a) recogida de residuos,
- (b) tratamiento de residuos, diferenciando, a su vez, el:
 - (i) mercado de la incineración, y,
 - (ii) mercado de la eliminación en vertedero.

1.2.- Gestión de residuos peligrosos, que comprendería cuatro mercados:

- a) recogida de residuos peligrosos,
- b) incineración de residuos peligrosos,
- c) descontaminación de residuos peligrosos,
- d) eliminación en vertedero de residuos peligrosos.

2.- Descontaminación de suelos.

3.- Limpieza viaria.

4.- Limpieza industrial.

5.- Jardinería.

1.- Gestión de residuos

Se entiende por residuos aquellos materiales, distintos de los bienes producidos para el mercado, que el productor ya no va a utilizar para fines de producción, transformación o consumo y de los que desea por tanto deshacerse. Su gestión incluye las distintas operaciones encaminadas a asegurar que éstos sean eliminados o recuperados de manera que se asegure la protección de la salud pública y del medio ambiente.

La prestación de este tipo de servicios de gestión incluye las actividades de recogida, transporte, tratamiento y eliminación de los residuos, incluyendo la gestión de las instalaciones correspondientes. Estas fases básicas son comunes a todo tipo de residuo. Así, tales sustancias u

⁵ Casos nº IV/M.266 - RHONE POULEC CHIMIE/SITA; IV/M.448 - GKN/BRAMBLES/LETO RECYCLING; IV/M.283 - WASTE MANAGEMENT INTERNATIONAL/SAE; IV/M.868 - GNK/BRAMBLES/MABEG; IV/M.295 - SITA-RPC/SCORI; IV/M.874 - MAEC/FINANCIERE BATIGNOLLES/SPIE BATIGNOLLES; IV/M.916 - LYONNAISE DES EAUX/SUEZ; IV/M.1059 - SUEZ LYONNAISE DES EAUX/BFI; IV/M.1160 - GKN/BRAMBLES/SKP; IV/M.1365 FCC/VIVENDI; IV/M.1670 - GERIL/FCC CONSTRUCCION/ENGIL; IV/M.2760 - NEHLSSEN/RETHMANN/SWB/BREMERHAVENER ENTSORGUNGSGESELLSCHAFT.

⁶ Expedientes: N-066 GRUPO ABENGOA/BEFESA y N-245 ACS/DRAGADOS.



objetos han de ser recogidos de sus productores (ya sean domicilios particulares, negocios, instituciones o empresas manufactureras) y transportados a unas instalaciones apropiadas para su tratamiento o eliminación.

Sin perjuicio de lo anterior, de acuerdo con los precedentes comunitarios y nacionales, dentro del mercado de gestión de residuos es posible establecer una distinción atendiendo al tipo de residuos gestionados, es decir, entre el mercado de servicios de gestión de residuos no peligrosos y el mercado de gestión de residuos peligrosos. Asimismo, dentro de la gestión de ambos tipos de residuos, se han identificado otros mercados atendiendo a la actividad concreta que se desarrolla.

1.1.- Mercado de la gestión de residuos no peligrosos

Ley 10/1998, de Residuos, en su artículo 3, diferencia los “residuos urbanos o municipales” de aquellos considerados peligrosos. Dentro de la primera categoría están los generados en los domicilios particulares, comercios, oficinas y servicios y asimilables, así como todos aquéllos no peligrosos por su naturaleza o composición⁷.

El mercado de la gestión de residuos no peligrosos admitiría distintas segmentaciones en función de variados factores. Así, atendiendo al tipo de generador de dichos residuos (domésticos frente a industriales), si bien, de acuerdo con los precedentes, la notificante considera que el mercado español de gestión de residuos no peligrosos aun no se ha desarrollado lo suficiente como para aceptar dicha diferenciación, considerándose por tanto un único mercado.

Otra distinción atendería a las fases de la gestión, distinguiéndose recogida y tratamiento. En cuanto este último, a su vez, podría consistir en la incineración o en el vertido en lugares destinados al efecto. De ahí que se acepte la identificación tres mercados distintos: el **mercado de la recogida**, el **mercado de la eliminación en vertedero** y el **mercado de la incineración de residuos no peligrosos**.

Se trata, en cualquier caso, de actividades competencia de los ayuntamientos que deben establecer Ordenanzas indicando las condiciones técnicas de presentación de los residuos, así como las horas y lugares de recogida. Los municipios pueden llevar a cabo dicha actividad tanto directamente como dándola en concesión a empresas privadas.

Por lo que respecta al presente caso, FERROSER y CESPAN coinciden en los mercados de la recogida y eliminación en vertedero, mientras que ninguno de los grupos se encuentra activo en incineración⁸.

a) *Servicios de recogida de residuos no peligrosos.*

La prestación de este tipo de servicios comprende tanto las actividades propiamente dichas de recogida periódica de los residuos urbanos (domésticos y/o industriales) no peligrosos generados en el término municipal o área asignada, como las de su transporte hasta las plantas de selección y triaje (plantas de tratamiento), en el caso de la recogida selectiva, y almacenaje en las denominadas “estaciones de transferencia”.

⁷ También se incluyen los residuos procedentes de la limpieza de vías públicas, zonas verdes, áreas recreativas y playas, así como la recogida de animales domésticos muertos, muebles, enseres y vehículos abandonados, y residuos y escombros procedentes de obras menores de construcción y reparación domiciliaria.

⁸ ECOCAT, tampoco se encuentra presente en la incineración de RSU.

b) *Eliminación en vertedero de residuos no peligrosos*

Servicios regulados en el Real Decreto 1481/2001, por el que se ha incorporado al Derecho español la Directiva 1999/31/CE del Consejo, de 26 de abril de 1999, relativa al vertido de residuos. En este Real Decreto también se establecen las características de los residuos, así como criterios técnicos mínimos del diseño, construcción, explotación, clausura y mantenimiento de los vertederos.

c) *Incineración de residuos de residuos no peligrosos*

Actividad regulada en España mediante el Real Decreto 653/2003, de 30 de mayo, que incorpora al ordenamiento interno la Directiva 2000/76/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de diciembre de 2000, la cual establece una diferente regulación a este tipo de operaciones, en función de que los residuos sometidos a incineración tuvieran o no la consideración de peligrosos⁹.

1.2.- Mercado de la gestión de residuos peligrosos

Si bien la Ley 10/1998 establece una norma común para todos los residuos, admite que pueda ser complementada con una regulación específica para determinadas categorías de residuos especiales. Así, los residuos peligrosos, identificados básicamente por determinados componentes con riesgo para la salud o el medio ambiente, están sometidos a un régimen especial que aplica diferentes técnicas de tratamiento, equipamientos y procedimientos de control, ligados a su toxicidad.

Fundamenta la existencia de un mercado diferenciado, junto con su sujeción a una legislación más exigente, el hecho de que su tratamiento requiere tecnologías, instalaciones y procedimientos de control más complejos, así como un know-how específico. Además, los costes relacionados con su tratamiento y eliminación son substancialmente mayores.

Aunque una gran parte de los residuos industriales peligrosos son tratados de forma interna por las empresas que los generan, existen otras que confían su gestión a terceras empresas especializadas en su tratamiento.

La gestión de este tipo de residuos comprende tres fases: recogida, tratamiento (bien mediante su incineración o descontaminación) y eliminación en vertedero.

Tal y como indica la notificante, en casos precedentes la Comisión ha señalado que los dos métodos de tratamiento anteriormente mencionados (incineración o descontaminación) no son sustituibles entre sí dado que se aplican a diferentes tipos de residuos peligrosos (ácidos, bases y contaminantes de origen mineral por una parte y contaminantes de origen orgánico, de otra) y tampoco son comparables entre sí desde el punto de vista de su coste, siendo la incineración más costosa. De ahí que las autoridades comunitarias de defensa de la competencia hayan considerado que pueden identificarse cuatro mercados separados: el **mercado de la recogida**, el **mercado de la incineración**, el **mercado de la descontaminación** y el **mercado de la eliminación en vertedero** en la gestión de residuos peligrosos.

En el presente caso, FERROSER no tiene actividad alguna en el mercado de la gestión de residuos peligrosos, mientras que CESPAS se limita a actuar en los mercados de recogida y descontaminación de residuos biosanitarios a través de ECOCLINIC, S.A. No obstante, es de

⁹ Ver: www.mma.es/normativa



señalar que, como consecuencia de la aprobación y consiguiente realización de la operación en su conjunto, FERROVIAL adquiriría el control, junto con SUEZ, sobre ECOCAT, sociedad que encabeza un grupo de empresas presentes en los mercados españoles de la descontaminación e incineración de residuos industriales.

2.- Descontaminación de suelos

Aparte de la actividad dirigida a identificar y caracterizar suelos contaminados, las actividades de descontaminación de los mismos son consideradas por la notificante como integrantes de un mercado diferente y autónomo de los hasta ahora enunciados.

Así, se trata de una actividad de carácter aislado, no periódica, de forma que, una vez identificado el suelo contaminado (por la Administración o por el propio interesado), se inicia la intervención que se agotará en sí misma tras ser ejecutada. Las Administraciones Públicas, por tanto, intervienen de forma distinta de otros mercados de gestión de residuos.

El régimen legal aplicable es también peculiar. Por ejemplo, están obligados a realizar las operaciones de descontaminación los propios contaminantes del suelo y, subsidiariamente, por este orden, los poseedores de los suelos contaminados y los propietarios no poseedores. Teniendo en cuenta este peculiar régimen de responsabilidad, la demanda potencial para el desarrollo de las actividades de descontaminación de suelos es más amplia.

También es diferente la estructura de precios. El precio de los servicios suele ofertarse y pactarse de manera unitaria. En ocasiones, además, el servicio de descontaminación ofrecido se encuentra conectado directamente con la realización, por ejemplo, de obras de infraestructura, bien porque para la ejecución de dichas obras es preciso realizar operaciones previas relativas a tierras contaminadas, o bien por que la propia ejecución de las infraestructuras genera contaminación de suelos sobre los que posteriormente hay que actuar. Circunstancias que justifican el hecho de que la oferta en este ámbito venga constituida, principalmente, por empresas del sector de la construcción o similares.

Cabe añadir que ninguno de los mercados de gestión de residuos anteriormente identificados, por sí mismo y de manera independiente, sería suficiente para sustituir la actividad que se realiza en relación con los suelos contaminados en los términos en los que se ha definido. Asimismo, por lo que se refiere a ulteriores segmentaciones de las actividades propias de la descontaminación de suelos a fin de incorporarlas en cualquiera de los mercados de gestión de residuos ya definidos, la notificante señala que, en la práctica, los servicios de descontaminación abarcan la limpieza de suelos contaminados tanto con residuos peligrosos como no peligrosos.

Todo ello justifica, en opinión de la notificante, la existencia de un mercado relativo a la descontaminación de suelos, en el que de los grupos partícipes en la operación de referencia tan sólo se encontraría presente el adquirente a través de su filial FERROVIAL MEDIO AMBIENTE Y ENERGÍA, S.A.

3.- Limpieza viaria

El mercado de la prestación de servicios de limpieza viaria consiste en la limpieza de infraestructuras públicas (calles, parques, papeleras públicas) y de la limpieza y saneamiento del sistema municipal de alcantarillado. Se trata de un mercado cuya demanda se encuentra conformada por las entidades locales al constituir un servicio público.

Si bien existe una tendencia por parte de dichas entidades a organizar y convocar licitaciones para la gestión conjunta de los servicios de recogida de residuos y de limpieza viaria,



la Comisión en su momento consideró que en España aún no se había desarrollado dicha tendencia suficientemente como para considerarlas como integrantes de un mismo mercado. Opinión que hasta la fecha comparte este Servicio.

En cuanto a la operación de referencia, tanto FERROSER como CESPAS se encuentran activas en este mercado de producto.

4.- Limpieza industrial

El mercado de limpieza industrial se diferencia del mercado de la limpieza viaria y consiste fundamentalmente en actividades relativas a la limpieza y saneamiento industrial que se prestan en el marco de contratos celebrados con empresas industriales, comerciales o de servicios, así como con otras instituciones públicas o privadas (universidades, sanatorios, colegios, ministerios, instituciones penitenciarias, etc.)

Por lo que respecta al saneamiento industrial, los servicios pueden llegar a comportar muy diferentes tipos de prestaciones, desde la mera limpieza de locales profesionales de carácter administrativo o comercial (limpieza interior), hasta servicios de carácter más técnico, como la limpieza de instalaciones industriales, de herramientas de producción, de maquinaria, entre otros, a lo que, en algunas ocasiones asimismo se añade el transporte de residuos.

Tanto FERROSER como CESPAS se encuentran presentes en este mercado, si bien, debido a la escasa presencia de los mencionados operadores en el mismo, no se considera oportuno profundizar en su definición dejándose abierta la posibilidad de que la prestación de servicios de saneamiento industrial constituya un mercado diferente al de la mera prestación de servicios de limpieza de interiores.

5. Jardinería

Con carácter general, los servicios de jardinería se componen, entre otras, de las actividades de diseño, ejecución y mantenimiento de espacios verdes, instalación de parques y jardines, instalación de redes de riego, conservación de áreas forestales (grandes parques del perímetro urbano), así como actividades de restauración paisajística y recuperación medioambiental. Servicios que son facilitados tanto a particulares como a entidades locales.

De acuerdo con casos precedentes, habida cuenta de sus características, dentro del sector de los servicios públicos, se consideran el mercado de jardinería como un mercado diferenciado, aunque asimilable.

Tanto FERROSER como CESPAS, en mayor medida, prestan este tipo servicios públicos.

V. 2. Mercado geográfico

En opinión de este Servicio, coincidiendo con la notificante, a excepción del mercado de incineración de residuos peligrosos, de carácter transfronterizo, el resto de mercados mencionados se consideran como de ámbito no superior al nacional. Afirmación que se fundamenta en los distintos precedentes comunitarios y nacionales.

Si bien desde un punto de vista estrictamente jurídico los mercados de servicios públicos están abiertos a la competencia de empresas establecidas en otros países comunitarios¹⁰, la

¹⁰ En efecto, a los servicios de gestión de residuos no peligrosos, descontaminación de suelos y de limpieza viaria se les aplica la Directiva 92/50/CE de 18 de junio de 1992, tal y como modificada por la Directiva 97/562/CE, incorporadas a derecho español en 1995 y 1999, respectivamente.



participación de empresas extranjeras en concursos públicos fuera del Estado miembro en el que están establecidas es aún escasa. Esto se debe principalmente a la existencia de distintas normativas (nacionales y locales) relativas a la organización de los concursos, a las responsabilidades a asumir por las empresas adjudicatarias, así como a las diferencias en precios y condiciones de prestación de los servicios en cada país, junto con la ausencia de contactos con las autoridades locales competentes.

Adicionalmente, desde el punto de vista de la demanda, **los mercados de servicios públicos (gestión de residuos no peligrosos, limpieza viaria y jardinería)** podrían considerarse de dimensión inferior a la nacional, puesto que las autoridades competentes para convocar los concursos son los ayuntamientos y la prestación de los servicios por parte de la empresa adjudicataria se circunscribe al territorio municipal. De hecho, dentro de dicho territorio, el servicio se presta en régimen de monopolio. No obstante, en este contexto, tal y como ha señalado la Comisión Europea y el Servicio de Defensa de la Competencia, no ha de olvidarse el hecho de que la sustituibilidad de la oferta es determinante para definir el mercado geográfico. Es decir, es necesario valorar si una empresa que está prestando servicios en un municipio estaría en condiciones de participar y ganar un concurso organizado por otro municipio en cuestión. A este respecto, desde la perspectiva de la oferta, la existencia de un numeroso número de empresas a escala nacional que concurre a los concursos organizados por los distintos ayuntamientos permitiría delimitar el mercado como nacional.

Por lo que respecta a los **mercados constitutivos de los servicios de gestión de residuos peligrosos**, a excepción como se ha indicado de la incineración, la política comunitaria en materia de residuos tiende a restringir el transporte de los mismos y conseguir la autosuficiencia nacional en cuanto al tratamiento y reciclaje de los residuos peligrosos.

Como las autoridades europeas y españolas ya han indicado, en este ámbito el mercado geográfico relevante es nacional o incluso local debido a consideraciones de orden reglamentario, económico (costes de transporte) y técnico.

Tanto la recogida de residuos peligrosos como la descontaminación de los mismos, mercados en los que se encuentra presente el grupo adquirido, los costes de transporte tienen un peso proporcionalmente importante en el coste total, por lo que no parece que fuera lo suficientemente rentable económicamente el transporte del residuo para su tratamiento o enterramiento a largas distancias.

En relación con el **mercado de descontaminación de suelos**, si bien está abierto a la competencia de otros países, en la práctica, la participación de empresas extranjeras en el mercado español es muy limitada por las mismas razones apuntadas en general para los mercados de servicios públicos. En cuanto a posibles mercados geográficamente más reducidos, de acuerdo con lo observado por este Servicio, la oferta viene constituida por empresas constructoras de ámbito nacional o empresas muy especializadas, todas con equipos ambulantes capaces de llegar al punto donde se produzca el hecho contaminante con independencia de su distancia geográfica.

Por último, en cuanto a la prestación de **servicios de limpieza industrial**, además de la presencia mayoritaria de capital español en las empresas que operan en el mismo, un elemento que, en opinión del notificante, resulta relevante a efectos de definir el ámbito geográfico del mercado es la propia dimensión de la mayoría de estas empresas. En efecto, la mayor parte de las empresas que integran la oferta son PYMES que cuentan con una capacidad limitada tanto en recursos financieros y medios materiales como en cuanto a número de empleados, lo que dificulta



considerablemente no sólo la prestación de servicios transfronterizos, sino incluso, en opinión de este Servicio, el que puedan prestar sus servicios a nivel nacional.

V.3. Conclusión

Visto lo anterior, atendiendo al solapamiento de actividades entre grupo adquirente y adquirido, **se consideran potencialmente afectados por la operación FERROSER/CESPA-TRASA los mercados de la recogida y de la eliminación en vertedero de residuos no peligrosos, así como los de limpieza viaria, limpieza industrial y jardinería.** Lo cual no es obstáculo, habida cuenta del efecto de ampliación de la cartera de productos del Grupo FERROVIAL motivada por la concentración, para que se realice un análisis más amplio de las consecuencias de la misma. Más si, como es el caso, de llevarse a cabo la operación en su totalidad, tal y como ha sido diseñada, FERROVIAL y SUEZ van a pasar a controlar conjuntamente a ECOCAT, cabecera de un grupo de empresas presente en los mercados de la gestión de residuos peligrosos, así como de descontaminación de suelos.

VI. ANÁLISIS DEL MERCADO

VI.1. Características de los mercados y evolución.

a) Mercados de servicios públicos: gestión de residuos no peligrosos, limpieza viaria y jardinería.

Se trata de unos mercados íntimamente relacionados con las entidades públicas, de tal forma que, en esencia, existen en la medida en que éstas decidan prestar indirectamente la gestión del servicio del que se trate en lugar de llevarlo a cabo directamente¹¹. Como el propio notificante indica, es de señalar la tendencia creciente de las entidades públicas a privatizar la gestión de los servicios públicos, sacando a concurso nuevas concesiones o ampliando el ámbito de las ya existentes¹².

El sector público local está constituido por una elevada cifra de organismos públicos y privados que actúan para la provisión de bienes y servicios públicos en sus ámbitos de geográficos, a veces en régimen de concurrencia, pero mayoritariamente en régimen de monopolio mediante un determinado periodo.

¹¹ De acuerdo con el Art. 25.2, l) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, los Municipios son los competentes en materia de servicios de limpieza viaria, de recogida y tratamiento de residuos y alcantarillado. En particular, los servicios de limpieza viaria y recogida de residuos son de obligada prestación, en cuanto al tratamiento de residuos y parques públicos, son servicios de prestación obligatoria tan sólo por municipios con una población superior a los 5.000 habitantes.

¹² Con carácter general, el marco legal aplicable en materia de gestión de residuos por lo que al reparto de competencias se refiere se encuentra delimitado, junto por la Constitución y los distintos Estatutos de Autonomía, por la mencionada Ley 7/1985, Reguladora de las Bases de Régimen Local y la Ley 39/1998, de 28 de diciembre, Reguladora de las Haciendas Locales. También resulta de interés la aprobación en enero del 2000 del Plan Nacional de Residuos Urbanos (PNRU) en la actualidad vigente. La elaboración del PNRU obedece al mandato del Art. 5 de la Ley 19/1998, de Residuos, en el que se establece la obligación por parte de la Administración General del Estado de elaborar planes nacionales de residuos, mediante la integración de los respectivos planes autonómicos, en los que se fijarán los objetivos específicos de reducción, reutilización, reciclado y otras formas de valoración y eliminación.



En cualquier caso, la totalidad de mercados relacionados con la gestión de residuos o con el medioambiente presentan un importante potencial de crecimiento, no sólo debido a la cada vez mayor conciencia social y, consiguientemente, la regulación cada vez más exigente en este ámbito, sino también por el propio desarrollo económico que conlleva el incremento en la generación de residuos.

A título meramente descriptivo, indicar que se ha estimado que más de un 50% de la producción total de residuos en España han sido generados en la Agricultura, Ganadería y sector Forestal, un 25% en la Minería, un 17% son residuos sólidos urbanos y, sólo un 6% son industriales. Se incluiría entre estos últimos los tóxicos (alrededor del 1% del total producido).

Con relación a los países europeos de la OCDE, en el caso español se constata una menor proporción de residuos de tipo industrial junto con un mayor peso relativo del resto de fuentes.

Centrado el análisis en la producción de residuos domésticos, ésta, obviamente, va íntimamente relacionada por la población de hecho, calculándose su volumen en España en cerca de 20 millones de toneladas año (alrededor de 400 kg/hab/año), siendo las Comunidades Autónomas con mayor producción: Andalucía, Cataluña, Valencia y Madrid.

Por lo que respecta a los sistemas o métodos de tratamiento, si bien dentro de la gestión de los no peligrosos existe a nivel comunitario un importante esfuerzo para promover el reciclaje o valoración de los residuos respecto a la mera eliminación, en la actualidad el vertedero sigue siendo el sistema más utilizado. De hecho, en 2001 en España había 195 vertederos controlados, frente a 47 plantas de compostaje y 11 incineradoras.

Con referencia a la incineración de residuos no peligrosos, si bien es un sistema que ofrece la perspectiva de destruir a la vez que reducir el volumen de residuos, permitiendo en algunos casos la recuperación de energía, es un procedimiento poco utilizado en España. El coste de las instalaciones es elevado y, como sucede de todo tratamiento térmico, un diseño o uso inapropiado de las mismas puede dar lugar a la emisión de componentes potencialmente peligrosos para la salud. De ahí que sea un sistema utilizado principalmente en el tratamiento de residuos peligrosos.

Consta en el siguiente cuadro, de acuerdo con la información facilitada por la notificante, el tamaño de los distintos mercados que componen la gestión de residuos no peligrosos en España, así como el mercado de la limpieza viaria y de jardinería en los tres últimos ejercicios, en volumen (miles de toneladas) y valor (millones de euros):

EVOLUCIÓN DEL TAMAÑO DE LOS MERCADOS ESPAÑOLES DE SERVICIOS PÚBLICOS GESTIÓN DE RESIDUOS NO PELIGROSOS, LIMPIEZA VIARIA Y JARDINERÍA.						
Mercados de producto:	2000		2001		2002	
	Vol.	Valor	Vol.	Valor	Vol.	Valor
Servicios de gestión de residuos no peligrosos						
- Recogida de residuos no peligrosos	17.600,0	799,0	17.729,0	935	17.980,0	1.120,0
- Incineración de residuos no peligrosos	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	1.082,6	202,5



EVOLUCIÓN DEL TAMAÑO DE LOS MERCADOS ESPAÑOLES DE SERVICIOS PÚBLICOS GESTIÓN DE RESIDUOS NO PELIGROSOS, LIMPIEZA VIARIA Y JARDINERÍA.						
Mercados de producto:	2000		2001		2002	
	Vol.	Valor	Vol.	Valor	Vol.	Valor
- Eliminación en vertedero de residuos no peligrosos	15.397,0	447,2	15.460,0	510,5	15.773,4	607,5
Limpieza viaria	-	613,0	-	656,0	-	700,0
Jardinería	-	243,7	-	259,5	-	277,5

Fuente: Estimaciones de FERROSER y CESPA (Datos Notificación).

b) Mercados de gestión de residuos peligrosos, descontaminación de suelos y limpieza industrial

En cuanto a la producción de residuos peligrosos, los sectores industriales más contaminantes en España serían, por este orden: la industria química, la fabricación de automóviles, la fabricación de productos metálicos, alimentación/bebidas y la industria papelera.

Las competencias en materia de gestión de este tipo de residuos residen en la Comunidad Autónoma en cuyo territorio se pretendan ubicar las actividades o industrias generadoras o gestoras de estos residuos. De ahí que la regulación autonómica varíe de unas comunidades a otras en función de las distintas necesidades y respuestas existentes. Particularmente, en cuanto a la gestión de residuos, la Ley de Residuos deja al arbitrio de las Comunidades Autónomas la posibilidad de declarar servicio público, de titularidad autonómica o local, todas o algunas de las operaciones de gestión de determinados residuos.

En cualquier caso, las Comunidades Autónomas sólo podrán oponerse al traslado y recepción de cualquier tipo de residuo producido en el territorio nacional, en centros autorizados por ellas y ubicados en su territorio, cuando se den circunstancias especiales relacionadas con la titularidad, capacidad y características técnicas de las plantas receptoras.

Consta en el siguiente cuadro, de acuerdo con la información facilitada por la notificante, el tamaño de los mercados de gestión de residuos peligrosos, descontaminación de suelos y limpieza industrial en los tres últimos ejercicios, en volumen (miles de toneladas) y valor (millones de euros):

EVOLUCIÓN DEL TAMAÑO DE LOS DIFERENTES MERCADOS ESPAÑOLES DE GESTIÓN DE RESIDUOS PELIGROSOS, DESCONTAMINACIÓN DE SUELOS Y LIMPIEZA INDUSTRIAL						
Mercados de producto:	2000		2001		2002	
	Vol.	Valor	Vol.	Valor	Vol.	Valor
Servicios de gestión de residuos peligrosos						
- Recogida de residuos peligrosos	1.376,2	250,0	1.513,8	275,0	1.665,2	300,0
- Descontaminación de residuos peligrosos	491	90,3	534	108,0	570,0	121,3

EVOLUCIÓN DEL TAMAÑO DE LOS DIFERENTES MERCADOS ESPAÑOLES DE GESTIÓN DE RESIDUOS PELIGROSOS, DESCONTAMINACIÓN DE SUELOS Y LIMPIEZA INDUSTRIAL						
Mercados de producto:	2000		2001		2002	
	Vol.	Valor	Vol.	Valor	Vol.	Valor
- Eliminación en vertedero de residuos peligrosos	523,0	60,5	531,0	76,6	603,0	88,2
Descontaminación de suelos	n.d	n.d	900	47,1	900	47,1
Limpieza industrial	-	3.070,0	-	3.210,0	-	3.325,6

Fuente: Estimaciones de FERROSER y CESPA (Datos Notificación).

En cuanto al mercado de la incineración, es este un tipo de tratamiento no admitido reglamentariamente para todo tipo de residuos peligrosos. De acuerdo con datos facilitados por la notificante, según resulta del Informe de la Comisión sobre la implementación por los Estados miembros de la legislación europea sobre residuos, en 1999 se incineraron en España 230.117 toneladas. Desconociéndose por las empresas partícipes en la operación de referencia la cifra para 2002.

España es estructuralmente deficitaria de capacidad de tratamiento por incineración. Déficit que, en opinión de la notificante, tiene su fundamento, de un lado, en el elevado importe de las inversiones requeridas así como la complejidad de los procedimientos de clasificación, de otro, el crecimiento de las necesidades de incineración derivadas del endurecimiento de las normativa aplicable.

La carencia de instalaciones de incineración, por tanto, aboca al movimiento transfronterizo de los residuos entre Estados de la Unión Europea. España, en general, al igual que Italia, los países escandinavos, Suiza o Austria son países exportadores, mientras que los principales receptores son Francia, Bélgica o Alemania.

VI.2. Estructura de la oferta

a) Mercados de servicios públicos: gestión de residuos no peligrosos, limpieza viaria y jardinería.

En los mercados de servicios públicos de referencia operaban en el ejercicio 2002 aproximadamente 125 empresas privadas, a las que hay que añadir un amplio número de PYMES municipales, que desarrollan principalmente su actividad en el ámbito local o regional.

Es de destacar tanto la predominancia del accionariado de origen español en la estructura de propiedad de las distintas empresas privadas prestadoras de servicios, como la presencia de los principales grupos constructores, entre los que se encuentran FCC, el tradicional líder, ACS-DRAGADOS, o la propia FERROVIAL.

Otra característica de la oferta, como indica la notificante, es el elevado grado de diversificación de sus integrantes, empresas que con frecuencia realizan actividades en otras áreas, como la gestión del agua, el saneamiento público, la gestión de residuos industriales, etc.

Igualmente, la mayoría de las empresas están presentes en varios de los mercados de servicios públicos afectados, tendiendo cada vez más a ampliar la variedad de los mismos, ya sea a través de la oferta de servicios integrados (limpieza viaria, recogida y tratamiento de residuos, jardinería) como a través de la oferta de nuevos servicios



especiales (por ejemplo, servicios de recogida de muebles y enseres, retirada de escombros abandonados en la vía pública, eliminación de pintadas y carteles, etc.) Asimismo, indica la notificante, las empresas privadas tienden a diversificar sus actividades geográficamente, tanto a través de la participación en concursos en todo el territorio nacional como a través de la expansión internacional.

En el siguiente cuadro, facilitado por la notificante, constan los principales operadores en España en gestión de residuos no peligrosos en su conjunto según [...], atendiendo a su facturación:

PRINCIPALES OPERADORES EN ESPAÑA EN GESTIÓN DE RESIDUOS NO PELIGROSOS POR FACTURACIÓN				
Principales operadores	Ejercicio 2001		Ejercicio 2002	
	Miles de euros	Cuota	Miles de euros	Cuota
GRUPO FCC	823,39	31,7%	900	30%
GRUPO URBASER (ACS-DRAGADOS)	363,35	14%	430	14,3%
GRUPO CESPÁ (AGBAR-SUEZ)	139,49	5,4%	274	9,1%
TECMED (ACS)	234,03	9,0%	230,42	7,7%
LIPASAM. Empresa Municipal de Limpieza Pública del Ayuntamiento de Sevilla	49,9	1,9%	54,66	1,8%
GRUPO FERROSER (FERROVIAL)	40,02	1,5%	51,6	1,7%
S.A. AGRICULTORES DE LA VEGA, S.A.V.	39	1,5%	45	1,5%
GRUPO SUFI	25,5	1%	40	1,3%
GRUPO EULEN	25,18	1%	32,33	1,1%
EMAYA. Empresa Municipal de D'Aiugües i Claveguram, S.A. (Ay. de Palma de Mallorca)	22,88	0,9%	27,3	0,9%
GRUPO CLD	22	0,8%	23,5	0,8%
SADECO. Empresa Municipal de Saneamientos de Córdoba, S.A.	19,38	0,7%	22,5	0,8%
TERSA . Tractament i Selecció de Residus, S.A.(participa el Ay. de Barcelona)	21,07	0,8%	21,2	0,75
COGERSA. Consortio para la Gestión de los Residuos Sólidos de Asturias, S.A.	14,8	0,6%	15,2	0,5%
EMULSA. Empresa Municipal de Limpieza, S.A. (Ay. de Gijón)	14,3	0,6%	15	0,5%
PILSA. Proyectos Integrales de Limpieza, S.A. (Grupo ONCE)	8,39	0,3%	7,54	0,3%
LYMA. Limpieza y Medio Ambiente, S.A.M. (Ay. de Getafe)	6,55	0,3%	7,05	0,2%
LIMUSA. Limpieza Municipal de Lorca, S.A. (Ay. de Lorca-Murcia)	4,63	0,2%	4,97	0,2%

Fuente: Notificación citando el "Informe[...]". "Servicios Urbanos. Mayo 2003", completado por el Servicio en cuanto a la identificación completa de los operadores.

Asimismo, constan en el siguiente cuadro las cuotas de las empresas partícipes en la operación de referencia a nivel nacional en el ejercicio 2002, en valor o volumen, según el

caso, así como la presencia de los principales operadores del mercado de que se trate:

PRESENCIA DE LOS GRUPOS QUE SE CONCENTRAN EN LOS DISTINTOS MERCADOS NACIONALES Ejercicio 2002			
Mercado producto	FERROSER	CESPA	Principales operadores
Servicios de gestión de residuos no peligrosos			
- Recogida de residuos no peligrosos	[0-5]% s/valor	[10-15]% s/valor	FCC ([40-45]% s/valor) Gest. Pub. ([20-25]% s/valor)
	[0-5]% s/vol.	[5-10]% s/vol.	FCC ([40-45]% s/vol.) Gest.Pub.([20-25]% s/valor)
- Incineración de residuos no peligrosos	No se encuentran presentes		n.d.
- Eliminación en vertedero de residuos no peligrosos	[0-5]% s/valor [0-5]% s/vol.	[20-25]% s/valor [25-30]% s/vol.	CESPA CESPA FCC ([20-25]% s/valor)
Limpieza viaria	[0-5]% s/valor	[10-15]% s/valor	FCC ([35-40]% s/valor)
Jardinería	[0-5]% s/valor	[25-30]% s/valor	Gest. Pub. ([35-40]% s/valor)

Fuente: Cuadro elaborado por el Servicio a la vista de la información facilitada por la notificante.

b) Mercados de gestión de residuos peligrosos, descontaminación de suelos y limpieza industrial.

Aunque existen en la oferta de los mercados de la gestión de residuos peligrosos grupos de dimensiones significativas, como BEFESA¹³, del Grupo ABENGOA, y FCC, se trata de mercados considerablemente atomizados compuestos de un importante número de operadores (alrededor de 300) de dimensiones relativamente pequeñas (de 8 empleados por término medio).

En principio, la gran variedad de residuos producidos, así como las diferentes formas de tratamiento que éstos requieren, pueden representar una oportunidad para el desarrollo de nichos de mercado para PYMES, sin perjuicio de la presencia de grupos de mayores dimensiones que intentan ofrecer un servicio global para todas las categorías.

De acuerdo con la notificante, si bien los principales operadores tienden a ofrecer servicios para diferentes categorías de residuos, el tipo de instalaciones de tratamiento representa un límite en dicho esfuerzo. Esto conlleva que, en ocasiones, los proveedores recojan todas las categorías de residuos de un cliente y posteriormente subcontraten el tratamiento si no tienen las instalaciones adecuadas para una categoría en particular. Subcontratación que en el caso de PYMES se amplía a los servicios de recogida y transporte.

En contraste, en algunas categorías específicas, tales como aceites o residuos sanitarios, las compañías tienden a especializarse. Por ejemplo, ECOCLINIC (CESPA), opera exclusivamente en el sector sanitario, representando la gestión de residuos sanitarios el [...] % aproximadamente de su facturación en 2002, y el restante [...] % la limpieza de hospitales¹⁴.

La mencionada especialización de los principales operadores se complementa, no obstante, con la tendencia a llevar a cabo actividades fuera del mercado de gestión de

¹³ N-066 GRUPO ABENGOA, S.A./BEFESA MEDIO AMBIENTE, S.A.

¹⁴ En el formulario de notificación se cita a [...] como fuente de dicho dato.

residuos peligrosos. Principalmente en gestión de residuos no peligrosos u otros servicios urbanos como limpieza viaria o jardinería, y otras actividades relacionadas con el medio ambiente (tales como estudios y proyectos medioambientales, gestión y planeamiento medioambiental, ingeniería medioambiental y gestión de aguas).

En el siguiente cuadro, facilitado por la notificante, constan los principales operadores en España en gestión de residuos peligrosos en su conjunto, según [...], atendiendo a su facturación:

PRINCIPALES OPERADORES EN ESPAÑA EN GESTIÓN DE RESIDUOS PELIGROSOS POR FACTURACIÓN				
Principales operadores	Ejercicio 2000		Ejercicio 2001	
	Miles de euros	Cuota	Miles de euros	Cuota
GRUPO BEFESA (ABENGOA)	-	[3-35]%	-	[35-40]%
GRUPO FCC	-	[10-15]%	-	[5-10]%
GRUPO ECOCAT (AGBAR-SUEZ)	-	[5-10]%	-	[5-10]%
TECMED (ACS)	-	[5-10]%	-	[5-10]%
GRUPO TRADEBE	-	[0-5]%	-	[0-5]%
VALLS QUIMICA, S.A.	-	[0-5]%	-	[0-5]%
ECOCLINIC (AGBAR-SUEZ, a través de CESPA)	-	[0-5]%	-	[0-5]%
DISTILLERS	-	[0-5]%	-	[0-5]%
CATALANA DE TRACTAMENT D'OILS RESIDUALS, S.A. (RWE) (participa la Generalitat de Catalunya)	-	[0-5]%	-	[0-5]%
EGMASA Empresa Pública de Gestión Medioambiental de Andalucía, S.A.	-	[0-5]%	-	[0-5]%
SADER	-	[0-5]%	-	[0-5]%
COGERSA	-	[0-5]%	-	[0-5]%
EURORESIDUOS	-	[0-5]%	-	[0-5]%
EMGRISA (ENUSA)	-	[0-5]%	-	[0-5]%
SENDA AMBIENTAL, S.A. (ENDESA)	-	[0-5]%	-	[0-5]%
SAFETY-KLEEN ESPAÑA, S.A.	-	[0-5]%	-	[0-5]%
RECYPILAS	-	[0-5]%	-	[0-5]%
DERPinsa	-	[0-5]%	-	[0-5]%
TOTAL	500.000	100,0%	460.000	100,0%

Fuente: "Informe [...] Gestión de Residuos Industriales. Octubre 2002". (Datos Notificación)

Otro elemento relevante en cuanto a la estructura de la oferta de servicios de gestión de residuos peligrosos se encuentra en la habitual constitución de uniones temporales de empresas entre proveedores para llevar a cabo proyectos específicos.

En cuanto a la oferta en incineración, salvo las actividades llevadas a cabo en cementeras, existe una planta de incineración de residuos peligrosos ubicada en Constantí (Tarragona), cuya gestión corresponde a GRECAT, S.A., participada al 33,33% por ECOCAT. Planta cuya concesión ha sido otorgada por la Generalitat de Catalunya por

un periodo de 15 años, que, en principio, está previsto que trate exclusivamente residuos generados en el ámbito de dicha Comunidad¹⁵.

Por último, con referencia a la descontaminación de suelos, su oferta está constituida por empresas de capital nacional con implantación en todo el territorio español. El número de operadores es más reducido que en otros mercados por las propias exigencias de cualificación técnica, así como por las necesidades de maquinaria o medios materiales más costosos. De acuerdo con la notificante, los principales operadores del mismo serían: INIMA (OHL), BEFESA (ABENGOA), TPA (FCC), URBASER (ACS-DRAGADOS), TECMED (ACS) y TRADEBE.

Consta en el siguiente cuadro las cuotas de las empresas partícipes en la operación de referencia a nivel nacional en el ejercicio 2002, en valor o volumen, así como la presencia de los principales operadores del mercado de referencia, así como de ECOCAT:

PRESENCIA DE LOS GRUPOS QUE SE CONCENTRAN EN LOS DISTINTOS MERCADOS NACIONALES Ejercicio 2002.			
Mercado producto	FERROSER	CESPA	Principales operadores
Servicios de gestión de residuos peligrosos			
- Recogida de residuos peligrosos	-	[0-5]% s/valor	BEFESA ([35-40]% s/valor) FCC ([10-15]% s/valor)
	-	[0-5]% s/vol.	BEFESA ([35-40]% s/vol.) FCC ([10-15]% s/vol.)
- Incineración de residuos peligrosos	No se encuentran presentes		ECOCAT (a través de la gestión de GRECAT)
- Descontaminación de residuos peligrosos	-	[0-5]% s/valor	AMBITO ([20-25]% s/valor) ECOCAT ([15-20]% s/valor)
	-	[0-5]% s/vol.	AMBITO ([20-25]% s/vol.) ECOCAT ([15-20]% s/vol.)
- Eliminación en vertedero de residuos peligrosos	-	-	BEGRI ([35-40]% s/valor) ([30-35]% s/vol.) AMBITO ([15-20]% s/valor) ([30-35]% s/vol.) ECOCAT ([5-10]% s/valor) ([15-20]% s/vol.)
Descontaminación de suelos	[5-10]% s/valor [5-10]% s/vol.	- -	ECOCAT ([0-5]% s/valor) ([0-5]% s/vol.)
Limpieza industrial	[0-5]% s/valor	[0-5]% s/valor	n.d.

Fuente: Cuadro elaborado por el Servicio a la vista de la información facilitada por la notificante.

VI.3. Estructura de la demanda - Distribución de los productos - Precios

Como se ha indicado, existe un mercado para los servicios públicos en la medida en que las entidades públicas locales decidan prestar indirectamente el servicio en vez de llevarlo a cabo directamente. La entidad local puede, no obstante, como también se ha expresado, elegir la forma de gestión del servicio que puede ser directa (la propia entidad) o indirecta (concesión, empresa mixta, gestión interesada, etc.). Sólo si la entidad opta por la gestión indirecta, se produce la entrada de empresas (privadas o públicas) que compiten entre sí en la correspondiente licitación. Una vez adjudicada la licitación, el adjudicatario tiene en general una concesión en exclusiva para

¹⁵ Incluso en este caso, las necesidades de incineración de residuos peligrosos en territorio catalán han hecho necesario la exportación de los mismos a otros países.

la prestación del servicio por un período determinado de años y en las condiciones establecidas en el correspondiente pliego.

En el caso de la gestión de residuos peligrosos, de acuerdo con el marco normativo aplicable, son las industrias productoras¹⁶ las obligadas a que éstos se traten de acuerdo con los parámetros legalmente establecidos. Según indica la notificante, esta circunstancia, que supondría una reducción de su poder de negociación, habida cuenta de la escasa diferenciación de los servicios ofrecidos.

Por lo que respecta al mercado de descontaminación de suelos, los causantes son, en primer lugar, los sujetos obligados por la ley a realizar las operaciones precisas. Se trata, en general, de empresas privadas, de tamaño medio o grande, ubicadas en cualquier punto del territorio nacional. Otro tipo de cliente serían las propias Administraciones públicas.

En materia de precios, en el caso de la prestación de servicios públicos, la retribución de la concesionaria es la de un canon fijo revisable anualmente, que refleja, entre otros, los siguientes conceptos:

- Medios humanos: coste del personal que desarrolla el servicio.
- Medios materiales: para la prestación del servicio el concesionario ha de realizar determinadas inversiones. El canon incluye la amortización de dichas inversiones y el coste de financiación asociado a esta inversión. Al final del contrato las inversiones revierten a la Administración Pública previo pago del valor residual de las mismas.
- Costes variables: combustible, reparaciones, etc.
- Beneficio industrial: margen de beneficio del concesionario del servicio.

Tema aparte es el de los vertederos, puesto que la reciente normativa prevé que el precio que la entidad explotadora de un vertedero cobre por la eliminación de los residuos en el mismo debe cubrir, como mínimo, los costes que ocasionen su establecimiento y explotación, los gastos derivados de las garantías que dicha entidad deba depositar, así como los costes estimados de la clausura y el mantenimiento posterior de la instalación y el emplazamiento durante el plazo que fije la correspondiente autorización, en ningún caso inferior a treinta años.

En relación con la prestación del resto de servicios privados, los niveles de precios dependen fundamentalmente de las actividades comprendidas en el servicio prestado.

De acuerdo con la notificante, una mayor exigencia técnica o de cualificación específica para la prestación de un determinado servicio generalmente redundaría en un mayor precio, tendencia que compartirían la totalidad de empresas ofertantes. En contraposición, aquellos mercados en los que los servicios no suponen grandes exigencias de capacitación o de medios técnicos, como pudiera ser la limpieza de interiores, ofrecen precios comparativamente más bajos, siendo la competencia más fuerte en cuanto a precios.

Con referencia a los componentes del coste de los servicios, el elemento de mayor peso relativo, según indica la notificante, es el de los gastos de personal, que representaría, en general,

¹⁶ Los principales clientes en los mercados de gestión de residuos peligrosos y limpieza industrial pertenecen a la industria manufacturera. Dentro de la cual, específicamente, las industrias químicas y del caucho, así como del hierro, acero, y otros metales, constituyen significativamente la demanda.

entre un [...] % del coste. Seguirían los gastos de combustible, y los de compra y mantenimiento de la maquinaria.

En cuanto a la distribución, por lo general los servicios se negocian directamente, produciéndose en ocasiones la subcontratación de los mismos.

VI.4. Competencia potencial - Barreras a la entrada

La barrera de entrada más significativa a los distintos mercados de servicios públicos viene representada por el hecho de que el servicio sólo se puede prestar si la entidad local competente decide sacarlo a concurso. Si bien, como se ha indicado, existe una creciente tendencia a la privatización de la gestión, lo que en sí favorecería la entrada de nuevos operadores¹⁷.

No obstante, los requisitos de capital y la capacidad financiera requerida para participar en los concursos sí pueden resultar elevados, principalmente, según indica la notificante, por la necesidad de financiar un importe considerable de los servicios debido a los retrasos en el pago por parte de las entidades locales. En cualquier caso, de hecho, las empresas están respondiendo a esta circunstancia a través de la creación de UTEs, habituales en el sector objeto de análisis. Además, existen empresas de otros sectores, como el de la construcción, que cuentan con una suficiente capacidad financiera para acceder a los concursos públicos y prestar los servicios correspondientes.

La larga duración de los contratos podría considerarse como una barrera a la entrada, aunque, por otro lado, asegura la recuperación de la inversión realizada, lo que no deja de representar una importante garantía para cualquier potencial licitador.

En cuanto a la gestión de residuos peligrosos y limpieza industrial, el marco normativo juega un doble papel. Por un lado, la necesidad de obtener una autorización administrativa y, en general, los controles administrativos aplicables a la actividad de gestión, y por otra, el continuo desarrollo de nuevas normativas declarando como peligrosas nuevas categorías de residuos o imponiendo requisitos específicos para su tratamiento, lo que supone la creación de nuevas oportunidades tanto para los operadores ya presentes en el mercado como para competidores potenciales.

Otros factores de crecimiento mencionados por la notificante son la creciente concienciación medioambiental de las empresas productoras de dichos recursos, así como el impulso que supone la iniciativa pública dirigida a la construcción de nuevas instalaciones de tratamiento cuya gestión se confía a empresas privadas¹⁸.

Por lo que se refiere a la dimensión empresarial, si bien es un aspecto importante en la medida en que las empresas que cuentan con un mayor número de instalaciones pueden, en principio, ofrecer servicios de gestión para distintas categorías de residuos a fin de dar un servicio global, ello no parece ser un obstáculo, dada la existencia de operadores competitivos de pequeño tamaño a nivel regional así como la práctica de la subcontratación. A este respecto, se

¹⁷ A este respecto, los costes principales son los de personal. Si bien, en la mayoría de los casos el personal depende de los municipios, asumiendo la entidad gestora del servicio sólo el coste correspondiente durante la duración del contrato.

¹⁸ El Programa de Gestión de Residuos Industriales (PROGRIC) para el periodo 2001-2006 de la Generalitat de Cataluña prevé la construcción de uno o dos depósitos de residuos especiales, así como de tres o cuatro vertederos de gestión privada con una capacidad global de 15 millones de metros cúbicos. El Gobierno de Aragón, a su vez, prevé una inversión de 26 millones de euros en el periodo 2002-2005 en los Planes de Gestión de Residuos Industriales y Peligrosos.



incide en que es bastante habitual, según la notificante, subcontratar el transporte por parte de los operadores que no disponen de vehículos propios a precios competitivos. Otro factor de competencia podría ser la corta duración de los contratos en el caso de residuos peligrosos, a excepción de los contratos de concesión con las administraciones públicas.

Por último, en cuanto a la descontaminación de suelos, la demanda viene determinada por el hecho de que este tipo de servicios son requeridos principalmente, en el caso del ámbito privado, por una situación de contaminación puntual, o, en el caso del ámbito público, por actuaciones de la Administración en el marco de obras de infraestructuras. Por ello, el servicio se prestaría si las entidades competentes deciden sacarlo a concurso. También se considera un mercado en crecimiento, toda vez que en la actualidad se encuentra en una fase muy inicial.

VII. VALORACIÓN DE LA OPERACIÓN

a) Posición en el mercado

Como consecuencia de la operación notificada, FERROSER, filial de FERROVIAL, refuerza su posición en el ámbito de los servicios urbanos y limpieza industrial. No obstante, es de significar la escasa presencia previa a la operación del Grupo FERROVIAL en los mercados de referencia.

Así, en el **mercado de recogida de residuos no peligrosos**, la adquirente pasaría de un [0-5]% a un **[10-15]%** de cuota. El mercado está claramente liderado por FCC, con un [40-45]% de cuota a nivel nacional.

Con referencia al **mercado de eliminación en vertedero de residuos no peligrosos**, FERROSER pasaría de contar con [0-5]% a ser el primer operador del mercado a nivel nacional con un **[25-30]%**, seguido de FCC con una participación de entre un 20-25%.

En cuanto a **limpieza viaria**, la cuota resultante sería de aproximadamente un **[15-20]%**, también en este caso tras el líder FCC.

Por lo que respecta a **servicios de jardinería**, la cuota de FERROSER pasa del [0-5]% al **[25-30]%**, constituyéndose en el primer operador del mercado nacional. En este caso FCC participaría con una cuota entre el 8-10%.

Por último, con referencia a **limpieza industrial**, la cuota resultante se encontraría cercana al **[0-5]%** del mercado nacional.

Al margen de las cuotas de mercado, FERROVIAL, mediante la integración del Grupo CESPAS y la gestión conjunta con el Grupo SUEZ de la compañía ECOCAT, S.L., verá complementada su cartera de productos al entrar en los mercados de servicios de gestión de residuos peligrosos a industrias.

b) Competencia actual, competencia potencial y barreras a la entrada.

Es importante señalar que la operación notificada no implica sin embargo la desaparición de AGBAR-SUEZ como competidores en estos mercados, puesto que no incorpora pacto alguno de no competencia general sino únicamente el de no captación de clientes de las empresas objeto de adquisición.

La estructura de la oferta de servicios públicos se caracteriza por la presencia de un número no muy elevado de operadores, en su mayoría pertenecientes a grandes



constructoras, así como por la coexistencia de empresas públicas que gestionan directamente dichos servicios junto con empresas privadas que concurren a las licitaciones.

A su vez, la oferta de servicios de tipo industrial se compone de un número más elevado de operadores presentes en los distintos mercados, oferta que se compone tanto de importantes constructoras como de empresas de menor tamaño aunque específicamente cualificadas.

c) Poder compensador de la demanda

La demanda de los servicios del negocio adquirido se encuentra prácticamente constituida en su integridad por las Administraciones Públicas que organizan las licitaciones y disfrutan de un gran poder de compra al definir unilateralmente las condiciones de prestación de los servicios. La competencia se produce por el acceso al mercado y no en el mercado una vez decidido el sistema de prestación y el gestor que lo realizará. Es decir, la competencia se da en el momento de la licitación, de la concesión o del paso de la gestión directa por el ayuntamiento a la gestión indirecta mediante empresa pública, mixta o privada.

En cualquier caso, la totalidad de mercados referenciados tienen un enorme potencial de crecimiento debido a la cada vez mayor conciencia social en relación con el medioambiente y, consiguientemente, la regulación cada vez más exigente en este ámbito.

d) Conclusión

Teniendo en cuenta estas consideraciones, puede concluirse que la operación de referencia difícilmente podrá obstaculizar el mantenimiento de una competencia efectiva en los mercados señalados.

VIII. PROPUESTA

En atención al análisis anterior, se propone **no remitir** el expediente de referencia al Tribunal de Defensa de la Competencia para su informe en aplicación del artículo 15 bis. 1 de la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia, por lo que la operación de concentración notificada quedaría autorizada conforme al apartado 2 del mencionado artículo.