

RESOLUCION (EXPTE. S/0351/11 SIGNUS ECOVALOR)

CONSEJO

D. Joaquín García Bernaldo de Quirós, Presidente
D^a. Pilar Sánchez Núñez, Vicepresidenta
D. Julio Costas Comesaña, Consejero
D^a. M. Jesús González López, Consejera
D^a. Inmaculada Gutiérrez Carrizo, Consejera
D. Luis Díez Martín, Consejero

En Madrid, a 29 de noviembre de 2012

El Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia (el Consejo) con la composición ya expresada y siendo Ponente D^{ña}. Pilar Sánchez Núñez, ha dictado la siguiente Resolución en el expediente S/0351/11 SIGNUS ECOVALOR en el que la Federación Española de la Recuperación y el Reciclaje (FER) formula denuncia contra SIGNUS ECOVALOR, S.L. (en adelante, SIGNUS) y contra sus socios fundadores BRIDGESTONE HISPANIA, S.A., CONTINENTAL TIRES, S.L., GOODYEAR DUNLOP TIRES ESPAÑA, S.A., MICHELIN ESPAÑA Y PORTUGAL, S.A. y PIRELLI NEUMÁTICOS, S.A., por supuestas conductas prohibidas por los artículos 1 y 2 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (LDC), y/o 101 y 102 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) (folios 1-552).

ANTECEDENTES DE HECHO

Denuncia

1. El 24 de mayo de 2011 la Federación Española de la Recuperación y el Reciclaje presenta ante la Comisión Nacional de la Competencia (CNC) escrito de denuncia contra SIGNUS y contra sus socios fundadores BRIDGESTONE HISPANIA, S.A., CONTINENTAL TIRES, S.L., GOODYEAR DUNLOP TIRES ESPAÑA, S.A., MICHELIN ESPAÑA Y PORTUGAL, S.A. y PIRELLI NEUMÁTICOS, S.A., por supuestas prácticas restrictivas de la competencia. El 27 de julio de 2011 se presentó un escrito de ampliación de la denuncia inicial.

Sobre las partes

La Dirección de Investigación realiza la siguiente descripción de las partes implicadas en este expediente:

Denunciante: Federación Española de Recuperación y el Reciclaje (FER)

2. Asociación española del sector de residuos, constituida en 1982, cuenta con más de 200 socios. Su actividad principal consiste en representar, agrupar y

defender los intereses del sector de la recuperación en los diferentes ámbitos económicos y sociales (folios 2-3), entre ellos la recuperación de los neumáticos fuera de uso (NFU). Dentro del mercado de la gestión de NFU, los socios de FER que efectúan actividades tanto de recogida como de tratamiento de NFU suponen un porcentaje del [...] (**confidencial**), y obtienen los NFU de los Sistemas Integrados de Gestión (SIG) (folios confidenciales 2075-2078).

Denunciadas

Signus Ecovalor, S.L.

3. SIGNUS es una sociedad sin ánimo de lucro, (folio 649 y 659) sometida al derecho privado, legalmente constituida el 19 de mayo de 2005, y opera, desde el 2 de octubre de 2006 como un Sistema Integrado de Gestión (SIG). Como SIG, tiene autorización para actuar en la totalidad del territorio nacional y su principal objetivo es garantizar el correcto tratamiento de los neumáticos. Sus socios fundadores son las cinco principales empresas productoras de neumáticos de reposición: Bridgestone Hispania, S.A., Continental Tires España, S.L., Goodyear Dunlop Tires España, S.A., Michelin España y Portugal, S.A. y Pirelli Neumáticos, S.A. Según la información de su página web en la actualidad cuenta con 260 productores adheridos, que a cierre del ejercicio 2009 mantenían una cuota en el mercado de neumáticos de reposición de más del 80% (folio 5).
4. SU función es organizar la recuperación y valorización de la cantidad de NFU de la que es responsable, asignando la realización de dichas actividades a gestores, seleccionados en la mayoría de los casos mediante convocatoria pública, y contratados con una serie de condiciones fijadas unilateralmente por SIGNUS
5. SIGNUS afirma que no opera en la gestión de NU, ni directamente ni a través de sociedades participadas: su capital no está participado por empresas gestoras de NFU y ninguno de los socios fundadores ni de las personas que forman parte de sus órganos de gobierno y administración tienen intereses en el sector del reciclado de los NFU, ni intervienen en la operativa diaria del SIG, ni desarrollan actividad alguna relacionada con SIGNUS (folios 601 y 620).

Bridgestone Hispania, S.A.

6. Filial del grupo japonés Bridgestone, cuenta en España con tres fábricas en las provincias de Burgos, Vizcaya y Cantabria, en las que se produce una línea completa de neumáticos Bridgestone y Firestone, que se vende en el mercado nacional y se exporta a toda la Unión Europea (folio 6).

Continental Tires, S.L.

7. Filial española del grupo alemán Continental, dedicado a la fabricación de neumáticos y otros productos relacionados con la industria del motor. Dispone

de instalaciones en Bergara (Guipúzcoa), Corella y Rubí (Barcelona) y Madrid (folio 6).

Goodyear Dunlop Tires España, S.A.

8. Filial española de la empresa multinacional norteamericana The Goodyear Tire & Rubber Company, con presencia en seis continentes. Fabrica varias marcas: Goodyear, Dunlop, Kelly, Fulda, Lee, Sava, y Debica. Sus unidades de negocio no relacionadas con los neumáticos fabrican productos del caucho y polímeros para diversos mercados de la automoción e industriales (folio 7).

Michelin España y Portugal, S.A.

9. Filial del grupo multinacional francés, SCA Compagnie Générale des Établissements Michelin, es fabricante mundial de neumáticos, guías y mapas. Dispone en España de fábricas en Lasarte (Guipúzcoa), Vitoria, Valladolid y Aranda de Duero (Burgos) y de un centro experimental en Almería (folio 7).

Pirelli Neumáticos, S.A.

10. Sociedad con único accionista, Pirelli Tyre Holanda, NV. Tiene por objeto la compra, venta, importación, exportación así como la realización de cualesquiera actos y operaciones de comercio relacionados con vehículos y medios de transporte en general, así como con sus accesorios, en especial cubiertas, cámaras y llantas (folio 7).

Sobre la actividad económica en la que se centra la conducta.

Existen tres sectores relacionados, i) el de la producción de neumáticos, ii) el de la organización de la recuperación y valorización de NFU y iii) el de la gestión de residuos.

Tipos de Neumáticos

11. Existen distintos tipos de neumáticos a efectos del presente expediente: Neumáticos Nuevos (NN), Neumáticos Usados (NU), Neumáticos Usados Reciclables (NUR), Neumáticos Recauchutados, a los que se les sustituye la banda de rodadura gastada por una nueva para alargar la vida en servicio del neumático mediante su reutilización (NR) y Neumáticos Fuera de Uso (NFU). Al final de su vida útil, el NN se convierte en un residuo cuyo tratamiento requiere una gestión que hay que sufragar. El coste de dicha gestión se financia mediante un canon, tarifa o ecotasa que la legislación hace recaer sobre el consumidor final, quien lo paga con la adquisición del NN. Los NU deben ser recogidos, almacenados y clasificados. La parte de ellos que no es útil para su función inicial pasa a ser los NFU. Estos dan paso al proceso de "recuperación, valorización y eliminación".

Ordenación de la actividad

Legislación

12. Todas estas actividades y responsabilidades están reguladas bajo la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados que traspone la

Directiva 2008/98/CE del parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos. La anterior ley, derogada por esta, la Ley 10/1998 fue desarrollada por el RD 1619/2005, de 30 de diciembre, sobre la gestión de los NFU.

13. La Ley responsabiliza a los productores de neumáticos de la gestión de residuos y para llevar a cabo esta gestión de NU se han creado los Sistemas Integrales de Gestión (SIG), como alternativa a que los productores de NU realizaran directamente la gestión de los NFU (ambas opciones se contemplan en la Ley).

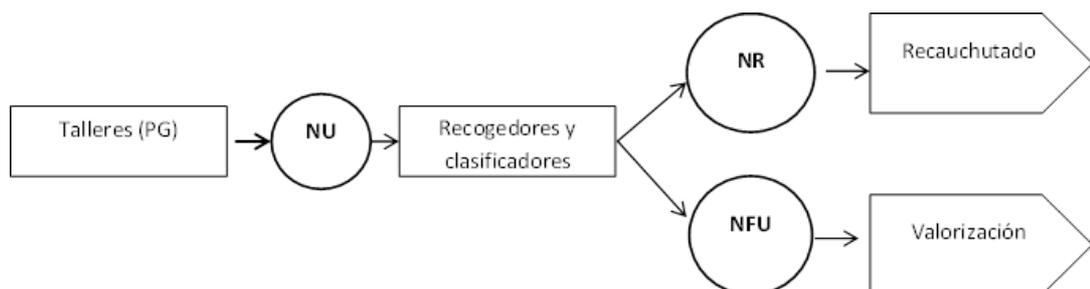
Plan Nacional Integrado de Residuos (PNIR 2008-2015)

14. Se establecen objetivos cuantitativos respecto los porcentajes que deben destinarse a reciclaje o valorización energética en el epígrafe 8 del PNIR.

Tratamientos de los NU

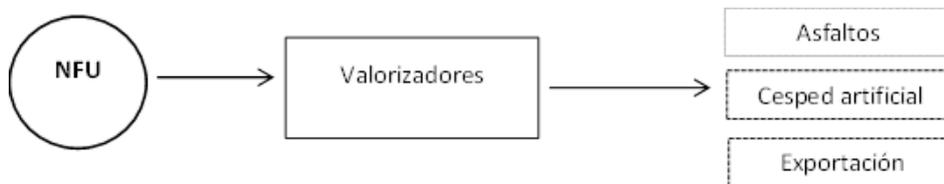
15. Para llevar a cabo el proceso anterior se requiere “Gestionar los NU”, que implica recoger, transportar, almacenar, clasificar, valorizar y eliminar el residuo, y “Organizar la gestión”, que consiste en ver quien realiza las anteriores actividades. Para realizar esas actividades se requiere autorización administrativa (la autorización puede ser de ámbito nacional). El denunciante, la FER, representa a las empresas que llevan a cabo las actividades relacionadas con este proceso, es decir, que gestionan los NU, mientras que el denunciado es el encargado de organizar dicha gestión. Dentro de estas actividades cabe clasificar:

- **Servicios de Recogida y Clasificación (SRC)**, cuyo resultado final es bien la generación de NR o de NFU. Estos últimos pasan a la fase de Valorización. Los proveedores de servicios de recogida y clasificación recogen los NU de los puntos de generación (talleres) y los llevan a centros de recogida y clasificación (a veces directamente a los CAP) donde los clasifican separando aquellos que están en condiciones de ser utilizados como neumáticos de ocasión o que pueden ser recauchutados (NR) del resto (NFU). Estos NFU pueden ser transportados a los Centros de Almacenamiento y Preparación o directamente a los valorizadores.

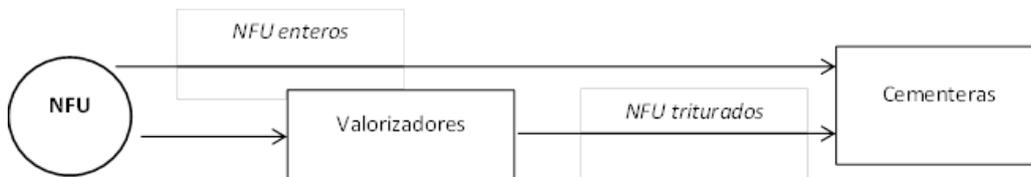


- **Valorización Material**, donde los NFU, tras ser triturados o granulados (separando componente de metal, fibra o caucho), se comercializan a

empresas que los utilizan como materia prima para otros productos (césped artificial, asfaltos, exportación, suelos artificiales en parques infantiles, suelas de zapatos,...) salvo que estén contratados en relación de maquila, en cuyo caso SIGNUS se encarga de comercializarlos.



- **Valorización energética**, las plantas de incineración reciben el material, entero o triturado para ser usado como combustible, generalmente para cementeras.



Cabe distinguir entre la organización y la gestión como mercados separados

Organización de la actividad

Existen dos sistemas integrados de gestión o SIG en España: SIGNUS y TNU, que han sido puestos en práctica voluntariamente por los productores de neumáticos, junto a otros agentes económicos interesados, para garantizar la correcta gestión de los NFU

16. SIGNUS, con autorización para operar en todo el territorio nacional, tiene por objeto cumplir con las obligaciones que a los productores de neumáticos nuevos les impone la legislación en materia de recuperación y reciclado de los NFU. Tiene 260 productores adheridos.
17. La organización de la actividad de recogida, transporte, almacenamiento, valorización la realiza SIGNUS mediante concursos públicos, a los que acuden los “gestores” de dicha actividad, y en los que las condiciones se fijan unilateralmente por SIGNUS.
18. TNU, el segundo sistema integrado de gestión, es una red integrada verticalmente impulsada por importadores y adquirientes intracomunitarios (unos 180), cuyos socios son tanto importadores de neumáticos como gestores de neumáticos (uno de ellos pertenece a FER). Está muy presente en la zona de Levante. Contrata directamente con cada gestor, sin referenciales y sin convocatoria pública y sean o no miembros del SIG. Los socios de TNU gestionan directamente una parte importante de lo que recogen, y cuando no

hay en la zona un gestor miembro de TNU, este encarga la recogida o reciclado a terceros gestores.

19. SIGNUS define zonas de recogida (unas 56; 8 en Madrid, 6 en Barcelona y el resto por provincias o islas). Dentro de estas zonas reconoce puntos de generación (PG), que se contabilizan en miles (garajes, talleres, desguaces,...).
20. En cada zona se selecciona, por concurso, el Recogedor Seleccionado (RS), que tiene la obligación de recoger gratuitamente los NU puestos en los PG (este servicio será remunerado por SIGNUS). El RS llevará después los NU a un Centro de Recogida y Clasificación (CRC) gestionado por él.
21. En el CRC se clasifican dos tipos: los NUR, de donde obtendrá un beneficio económico de la gestión que haga de los mismos, y los NFU. Los NFU deberá entregarlos donde le indique SIGNUS, en Centros de Almacenamiento y Preparación (CAP, donde se procede a Triturarlos o prepararlos para valor energético en acerías y cementeras, o para drenajes y rellenos en obras públicas) o en Recicladores, (que lo separan en acero, textil y caucho, con aplicaciones en suelos, asfaltos, césped artificial, pistas deportivas,...). SIGNUS remunera al RS por los NUR y NFU recogidos y los NFU transportados

Gestión de la actividad.

22. Las empresas adscritas a FER (en total 277), la denunciante, son las entidades que se encargan de la realización de las distintas actividades que forman parte del ciclo de recuperación y reciclado, no solo de NFU sino de cualquier otro elemento susceptible de ser reciclado y recuperado. Dentro del mercado de la gestión de NFU, los socios de la FER realizan casi el 50% de este mercado.

Sobre las conductas denunciadas

23. De la denuncia inicial y sus posterior ampliación la DI concluye la existencia de los siguientes tipos de conductas denunciadas:

(3) *“En el mercado de la organización, SIGNUS habría establecido en las convocatorias de **recogida y clasificación de NU:***

- *Un límite máximo de toneladas a adjudicar a cada recogedor, arbitrario y que penalizaría a los operadores que, aun siendo más eficientes, solo podrían pujar por un limitado volumen de materia prima (folios 305-307 y 2099).*
- *Una preselección de los centros de almacenamiento y preparación (CAP) de destino, y las toneladas recogidas en 2010, sin que medie concurso y sin que los criterios de selección sean justificados (folios 307-309).*

(4) *En las convocatorias de **adjudicación de NFU con destino a valorización**, SIGNUS habría impuesto:*

- *Una periodicidad o frecuencia de las convocatorias y duración de los contratos, excesivamente breve como para amortizar las inversiones sobre la base de planes de negocio razonables (folios 14-15).*
- *Una cantidad de NFU total a gestionar inferior a la cantidad de NFU recogida y que debería valorizarse (en la convocatoria de junio de 2011). De la cantidad total de NFU a recoger, un 10% podrían ser recuperables, de modo que quedarían 171.583 Tm de NFU que deberían ser objeto de valorización. Dada la cifra de toneladas de NFU de la convocatoria, habría aproximadamente 40.000 Tm que no han salido a concurso y que corresponderían a Madrid y Guadalajara, que son las zonas más cercanas a la planta Valoriza Servicios Medioambientales, S.A (VALORIZA) que presta servicios de valorización a SIGNUS en relación de maquila¹ (folios 298 y 2096).*
- *La limitación del suministro de NFU, en el momento de la adjudicación, en función de la capacidad de valorización y de las ventas acreditadas y la posibilidad de limitarlo durante la vigencia del contrato, interrumpiendo el suministro si el stock de producción pendiente de venta supera la cantidad equivalente a dos meses de producción (folio 16).*
- *La obligación de someterse a una auditoría externa y de informar sobre el destino² concreto de los NFU o de aportar un contrato con un valorizador energético asociado, etc., que excedería notablemente de la información que necesita SIGNUS para cumplir sus obligaciones legales y supondría el acceso, por parte de SIGNUS, a secretos de negocio en el mercado de gestión, en el que SIGNUS habría comenzado a competir (folios 17-18 y 301-303).*
- *La prohibición, hasta junio de 2011, de utilizar los NFU para valorización energética. FER denuncia que SIGNUS se reserva el beneficio de esta actividad y limita las posibilidades de distribución y comercialización a los gestores, que ven reducida su capacidad de diseñar de forma independiente su propio plan comercial y que solo han sido contratados en relación de maquila para la trituración de NFU que posteriormente SIGNUS comercializa a las empresas cementeras (folios 18-23).*
- *La limitación de la posibilidad de valorización energética a partir de la convocatoria de junio de 2011. FER denuncia (folios 300-301) esta convocatoria en la que el sistema de subasta está caracterizado por que el único criterio de valoración de las ofertas es el precio más bajo, todos los tipos de ofertas (valorización energética y material)*

¹ Valoriza cobra a SIGNUS un precio por el tratamiento de los NFU y SIGNUS recupera el producto tratado para comercializarlo (Valoriza no tiene posibilidad de comercializar el producto derivado del tratamiento de NFU).

² Mezclas bituminosas, césped, parques infantiles o exportación.

compiten entre sí (siendo los costes, precios y márgenes de la valorización energética muy inferiores a los de la material), cada licitador puede presentar un solo tipo de oferta para una misma zona, y el volumen destinado a valorización energética está limitado a 50.000 Tm. Este sistema implicaría que las ofertas de valorización energética resultarían adjudicatarias en las zonas en que las empresas que se presenten a los concursos dispongan de plantas de incineración cercanas a los Centros de Recogida y Clasificación (CRC), y las ofertas de valorización material ganarían los concursos en las zonas en las que no existan dichas plantas. Asimismo, este diseño de los concursos obligaría a los gestores a decidir si en los próximos tres años dedicarán su planta a uno u otro tipo de valorización, pero no a ambos. FER subraya que esta limitación no está justificada por motivos económicos o medioambientales (folios 2098-2099) porque SIGNUS no está priorizando la valorización material como exige la normativa (folios 22-23, 2094-2095 y 2098) y el otro Sistema Integrado de Gestión, Tratamiento de Neumáticos Usados, S.L. (TNU), da completa libertad al valorizador para que elija una salida u otra, valorización material o energética, para el material reciclado (folio 2092).

- (5) Por otra parte, en las **convocatorias de adjudicación de productos procedentes del tratamiento de NFU**, SIGNUS participaría directamente en el mercado de gestión a través de la planta VALORIZA (folio 2093) y habría establecido unas condiciones de comercialización inasumibles por otros gestores de NFU con los que estaría compitiendo. En particular SIGNUS ofrece una bonificación del precio del producto cuyo destino final sean las mezclas asfálticas y la posibilidad de devolver el producto no utilizado, condición que resultaría más restrictiva aún si se tiene en cuenta que SIGNUS penaliza con la interrupción del suministro de NFU a los gestores que mantengan un stock superior a dos meses de producción (folio 2495).*
- (6) La incursión de SIGNUS en el mercado de gestión es considerada por la asociación denunciante una conducta contraria al espíritu de la normativa de residuos y suelos contaminados y que debería entenderse ultra vires, es decir, más allá de su competencia (folio 10). Además, esta incursión se habría realizado abusando de la posición de dominio por parte de SIGNUS en el mercado ascendente (de organización de la recuperación y valorización de NFU) y ofreciendo unas condiciones de comercialización inasumibles por otros gestores de NFU (folios 23-37 y 2495). Así, en las convocatorias realizadas por SIGNUS en el mercado de organización de la recuperación y valorización de NFU, SIGNUS habría abusado de su posición de dominio al imponer condiciones comerciales no equitativas a los gestores y limitando la distribución y comercialización del producto transformado, lo que infringiría el artículo 2 LDC y el artículo 102 TFUE. Asimismo, FER denuncia que los socios*

fundadores de SIGNUS habrían incurrido en una infracción de los artículos 1 LDC y 101 TFUE, consistente en un acuerdo entre competidores que utilizan a SIGNUS para entrar en el mercado de la gestión de NFU, ocultando lo que en rigor sería un acuerdo de comercialización conjunta (compartiendo información y fijando conjuntamente precios y condiciones comerciales) y asegurándose la ausencia casi absoluta de competencia en dicho mercado y reduciendo sus costes mediante la aplicación de la tarifa ambiental, canon o ecotasa a la financiación de la actividad en el mercado de gestión (folios 24-25 y 30-31).

- (7) *FER solicitó la adopción de medidas cautelares consistentes en la suspensión de la adjudicación de los dos concursos publicados por SIGNUS en junio de 2011: un concurso para la selección y contratación de servicios de recogida y clasificación de neumáticos usados (CRC) (folios 318-394) y un concurso para la selección y contratación, mediante subasta, de servicios de valoración de NFU (folios 395-434).*

Sobre la Investigación

24. La Dirección de Investigación acordó llevar a cabo una información reservada con objeto de determinar si podía haber indicios de infracción, en el marco de la cual se hicieron los requerimientos de información que se consideran necesarios, tanto a la denunciante como a la denunciada, y que se concretan en su informe como sigue:

- (9) *El 5 de octubre requirió información a FER sobre sus socios, sobre la actividad realizada, fuentes de aprovisionamiento, la entrada de SIGNUS en el mercado de gestión (folios 565-567). En la misma fecha se solicitó información a SIGNUS acerca de los concursos y subastas convocados, cambios entre las convocatorias al inicio de su actividad, productos derivados del tratamiento de NFU y otros datos relevantes (folios 570-574). Sendas respuestas tuvieron entrada los días 24 y 26 de octubre de 2011 (folios 2074-2129).*
- (10) *El 20 de enero de 2012 se pidió de nuevo a FER que indicase en qué medida los accionistas de SIGNUS podrían beneficiarse de las conductas denunciadas (folios 2131-2133). A su vez, se solicitó a SIGNUS información sobre adjudicaciones e ingresos (folios 2136-2137). Las respuestas tuvieron entrada los días 9 y 10 de febrero respectivamente (folios 2150-2229 y 2230-2481)*
- (11) *El 17 de mayo de 2012, se requirió información a SIGNUS sobre el límite de toneladas de NFU y los criterios de asignación de las convocatorias de recogida, adjudicación de NFU para valoración anterior a 2010; sobre el límite de toneladas, la posibilidad de interrupción del suministro de NFU, el tratamiento confidencial de la información de las convocatorias de valoración; sobre las condiciones de subasta de la convocatoria de valoración de junio de 2011, sobre el cumplimiento de los objetivos del PNIR en materia de valoración*

*energética y sobre la duración de los contratos adjudicados en las convocatorias de selección de CAP (folios 2500-2503). El 4 y 26 de junio de 2012 tuvo entrada la respuesta de SIGNUS (folios 2511-2758 y 2760-2766). **Sobre los hechos***

La investigación realizada lleva a la DI a expresar como sigue los hechos conocidos en relación a las conductas denunciadas

Respecto a la evolución en la Organización de la recuperación y valorización de NFU

25. SIGNUS señala que dada la ausencia de infraestructura de gestión de NFU mediante valorización, debido a que tradicionalmente se había permitido depositar los NFU en vertederos, comenzó su labor aplicando procedimientos tipo "concurso-subasta", en los que valoraba tanto la idoneidad técnica de las candidaturas (instalaciones, experiencia, etc.) como la oferta económica. Se seleccionaba a todos los gestores que reunían las condiciones técnicas adecuadas, sin tener que recurrir a una valoración de las respectivas ofertas económicas (folio 2231). A medida que con el tiempo se iba consolidando una nueva industria del reciclado de NFU (mediante la garantía de los fondos necesarios para cubrir los naturales déficits de explotación de estas actividades), SIGNUS fue modificando los criterios de selección valoración más el contenido económico de las ofertas, hasta desembocar en el modelo actual, basado prácticamente en exclusiva en el sistema de subasta, en el que solo se toma en consideración la oferta económica (folio 2232).
26. También informa que en determinadas ocasiones, SIGNUS ha entregado NFU para la actividad de valorización sin convocatoria previa de referenciales: para valorización material (granulado) en los primeros contratos al inicio de su actividad; para valorización energética, hasta la convocatoria de junio de 2011, y para proyectos de I+D+i, a empresas que lo han solicitado y han planteado la posibilidad de ejecución de nuevos proyectos piloto de I+D+i para desarrollar nuevas alternativas de valorización de los NFU (folios 603-605).
27. Con respecto al segundo SIG que opera en el mercado, Tratamiento Neumáticos Usados, S.L. (TNU), éste habría constituido una red verticalmente integrada dado que éste SIG fue impulsado por los importadores y adquirentes intracomunitarios de neumáticos, teniendo como socios a gestores de neumáticos, alguno de ellos miembro de FER. Según lo manifestado por FER, TNU no organiza la gestión a través de un sistema de referenciales, sino que lleva a cabo contratos directos con cada gestor, que puede ser miembro o no del SIG. En particular, los socios de TNU gestionan directamente una parte importante de los neumáticos que se recogen, principalmente en la zona de Levante, y en otras zonas donde los gestores miembros de TNU no están presentes o no tienen capacidad, este SIG puede encargar la recogida o reciclado a terceros gestores (folio 2092).

Convocatorias de recogida y clasificación de neumáticos usados y de valorización de NFU

28. En orden a organizar las distintas actuaciones necesarias para la recuperación y valorización de los NU, y de acuerdo con la información aportada por SIGNUS y FER, a 9 de marzo de 2012, SIGNUS había realizado treinta convocatorias (folios 601-602, 2237 y 2495) entre febrero de 2006 y diciembre de 2011 (folios 1695-1697, 2237 y 2495).

29. **Cuatro convocatorias de recogida y clasificación de NU** (Febrero 2006, mayo 2007, junio 2011 y septiembre 2011). Cuyo contenido la DI relata como sigue:

(43) *“Según SIGNUS, para la selección de gestores encargados de la recogida y clasificación de NU ha utilizado siempre la convocatoria pública (folio 603). Se elige un Recogedor Seleccionado (RS) para cada una de las zonas geográficas previamente definidas por SIGNUS, en las que dicho RS tiene la obligación de recoger gratuitamente todos los NU puestos a su disposición en los puntos de generación (PG) reconocidos por SIGNUS. El RS llevará los NU a un Centro de Recogida y Clasificación (CRC) gestionado por él. Seleccionará de entre los NU el mayor número posible de Neumáticos Usados Reutilizables (NUR) para su recauchutado o su reutilización, siendo el responsable de ello y correspondiéndole el beneficio que le reporte esta actividad. Los neumáticos que no puedan ser reutilizados y que pasen a ser NFU serán llevados por el RS al destino que le indique SIGNUS, bien centros de almacenamiento y preparación (CAP) o bien valorizadores. SIGNUS remunerará al RS por los NUR recogidos, los NFU recogidos y los NFU transportados.*

(44) *En los referenciales de las convocatorias de recogida se observa que SIGNUS establece un sistema caracterizado por:*

- ***División del territorio nacional en zonas*** en todas las convocatorias, incluidas las iniciales de 2006 y 2007.
- ***División de la actividad de recogida en tres modalidades*** (en las convocatorias de 2011): modalidad 1, recogida de NU en puntos de gran volumen de generación y mínima o nula posibilidad de reutilización (aproximadamente 9.268 Tm al año); modalidad 2, recogida de NU en todos los PG de España ubicados en la Península y que no se recojan por la modalidad 1 (la de mayor volumen de NU, en 2010 se recogieron aproximadamente 168.046 Tm) y modalidad 3, recogida de NU en todos los PG ubicados en las Islas Canarias, en las Islas Baleares, en Ceuta y en Melilla (aproximadamente, 13.300 Tm anuales).
- ***“Límites para evitar la concentración en el trabajo de recogida”:*** SIGNUS estableció en las dos primeras convocatorias (2006 y 2007) que como máximo un adjudicatario pudiera recoger el 25% de las toneladas totales ofertadas (folios 767 y 860); en la convocatoria de junio de 2011, impuso este límite solo para la modalidad 2 (En la Modalidad 2 ningún candidato podrá presentar oferta por un

conjunto de zonas cuyas toneladas (Anexo 2B) excedan el 25% de las que salen a concurso en esta modalidad. Para las Modalidades 1 y 3 no hay ninguna limitación en este sentido.”) (folio 1487); y en la de septiembre de 2011, que tenía por objeto adjudicar las toneladas de las zonas que se habían quedado desiertas en la de junio de 2011 (folio 1603), no estableció tal límite, debido a que de acuerdo con SIGNUS: “carece de sentido establecer cantidades máximas de adjudicación, so pena de caer en el riesgo de que alguna de estas zonas volviera a quedarse desierta” (folio 2511).

- **La preselección de centros de almacenamiento y preparación (CAP) de destino.** En la convocatoria de junio de 2011, SIGNUS incluye un anexo, indicando, para las modalidades 1 y 2, las toneladas recogidas en 2010 en cada zona, señalando el CAP de destino o el CAP más cercano en cada zona (folios 1534-1535). Además, en el referencial indica que “los NFU se entregarán única y exclusivamente en los CAP indicados por SIGNUS” (folio 1506).
- (45) SIGNUS sostiene que la referencia a los CAP de destino se hace en los supuestos de la modalidad 1 porque, dado el gran volumen de los puntos de generación de la modalidad 1, no es necesario que los NFU se trasladen a un CRC como ocurría anteriormente en todos los casos (y ocurre en las modalidades 2 y 3), sino que resulta más operativo, desde el punto de vista económico y ambiental, trasladar los NFU directamente a un CAP. Además, dado que los gestores optan a la recogida de los NFU que se generan en una zona determinada (normalmente coincidente con el ámbito geográfico de una provincia) y que el servicio a contratar incluye el transporte hasta el CAP, es lógico establecer ya en la propia convocatoria el CAP al que el recogedor adjudicatario debe llevar, bajo su responsabilidad, los NFU recogidos. Asimismo, para que cada gestor pueda cuantificar adecuadamente su oferta económica, en lo que se refiere a los costes de transporte, a juicio de SIGNUS resulta más lógico identificar en la convocatoria el CAP de destino de los NFU, las toneladas recogidas en cada una de estas zonas de modalidad 1 y los kilómetros recorridos para su transporte al CAP de destino indicado (folios 612-614). Asimismo, SIGNUS manifiesta que la valoración de la menor distancia está justificada por razones económicas y medioambientales (menores emisiones de CO₂, disminución de riesgos de transporte, etc.). En el caso de la modalidad 2, los NFU depositados en el CRC, una vez clasificados son siempre trasladados a un CAP para su valorización, y dado que el transporte desde el CRC corre siempre a cargo de SIGNUS, se procura primar a los CRC que tengan un CAP más cercano (En la convocatoria para la selección de los CAP se puntúa también favorablemente la menor distancia al CRC del que proceden los NFU a valorizar (en estas convocatorias se hace en sentido inverso, penalizando la mayor distancia). Es decir, se tiene en

cuenta la distancia de los CRC a los CAP como factor adicional a la hora de valorar las ofertas económicas, pero no se impide que pueda resultar adjudicatario un licitador cuya oferta presente un CRC en el que la distancia al CAP más cercano sea mayor que la de otras ofertas, siempre que compense la penalización por la distancia mediante una disminución de la oferta económica (folios 2512-2513).

- (46) *SIGNUS decide en todas las ocasiones cuál será el destino de los NFU recogidos y clasificados en todas las convocatorias:*
- *En los referenciales de febrero de 2006 y mayo de 2007 SIGNUS establece que “los NFU se entregarán única y exclusivamente en los puntos indicados por SIGNUS, habitualmente se tratará de los CAP y en alguna ocasión se puede tratar de valorizadores (energéticos o materiales) (folio 756 y 849) pero en ninguno de ellos aparece una referencia específica al CAP de destino o “más cercano”.*
 - *En los referenciales de junio (folios 1480-1556) y septiembre de 2011 (folios 1597-1666), en las condiciones de prestación del servicio fijadas por SIGNUS, se especifica “Los NFU se entregarán única y exclusivamente en los CAP indicados por SIGNUS” (folios 1497, 1506 y 1518; 1613, 1622 y 1634).*
 - *En el referencial de junio incluye en un anexo el “CAP de destino” para la modalidad 1 (folio 1534) y el “CAP más cercano” para la modalidad 2 (folio 1535).*
 - *En el referencial de septiembre de 2011, no sale a concurso ninguna zona en la modalidad 1 y en la modalidad 2 no se especifica el CAP más cercano (folio 1650).*
- (47) *Del mismo modo, en los referenciales de 2011, SIGNUS define los criterios de asignación para cada modalidad (folios 1542-1544 y 1652-1653). En cuanto a los criterios de adjudicación y método de cálculo de las ofertas, SIGNUS especifica para la modalidad 1 que en el referencial se han incluido los datos de PG, cantidades y kilómetros para que los recogedores calculen sus ofertas (folio 1534). En todas las modalidades se utiliza como criterio de decisión la estimación de costes que realiza SIGNUS del servicio a realizar. No obstante, mientras en la convocatoria de junio de 2011, para las modalidades 2 y 3 detalla la estimación de los costes de transporte, para lo que ha considerado la distancia entre “el CRC óptimo y el CAP más cercano al mismo” (folio 1543), en la convocatoria de septiembre de 2011 no detalla la estimación de costes de transporte ni especifica el CAP de destino o “más cercano” (folios 1650 y 1652). De acuerdo con SIGNUS, esta condición no se estableció en la convocatoria de septiembre de 2011 en la que se adjudicaban exclusivamente las zonas que quedaron desiertas en la convocatoria de junio de 2011, y por tanto no tenía sentido establecer limitaciones específicas (folio 2513). En las convocatorias anteriores, febrero 2006 (folios 736-792) y*

mayo 2007 (folios 830-886), al establecer los criterios de asignación, SIGNUS no detalla el método de estimación de costes de transporte que utiliza como baremo³”.

30. **Cinco convocatorias de transporte** (Enero 2009, abril 2009, junio 2009, marzo 2010 y junio 2010. La duración de los contratos fue aproximadamente de un año en la primera convocatoria (folio 1083), de siete meses en la segunda (folio 1129), de seis meses en la tercera (folio 1145), de nueve meses en la cuarta (folio 1202) y de quince meses en la última (folio 1287). FER no denuncia ningún aspecto restrictivo de la competencia en estas convocatorias.
31. **Seis convocatorias de almacenamiento y preparación de NFU**, una para la homologación de centros de almacenamiento y preparación de NFU (CAP) en febrero de 2006 (folios 699-735), y cinco para la selección de CAP en abril de 2007 (folios 794-829), julio de 2007 (919-956), agosto de 2007 (folios 957-994), marzo de 2008 (folios 996-1034) y mayo de 2008 (1035-1077).
32. **Seis convocatorias de trituración de NFU** (Junio 2007, mayo 2008, abril 2011, abril 2011, mayo 2011 y octubre 2011). Cuando era preciso que los NFU fueran triturados, SIGNUS ha publicado convocatorias de selección para la trituración de NFU en junio de 2007 (folios 887-918), en mayo de 2008 (folios 1089-1121), en dos ocasiones en abril de 2011 (folios 237-265 y 1365-1392; 266-293 y 1393-1421), en mayo de 2011 (folios 1451-1479) y en octubre de 2011 (folios 1667-1694). El objeto de estas convocatorias es adjudicar, en relación de maquila (sin la comercialización posterior), la trituración de los NFU que se encuentran en un CRC/CAP concreto a un tamaño y corte determinados y posteriormente trasladarlos a un destino específico, a cambio de un precio pagado por SIGNUS. En particular, la primera y segunda convocatorias adjudicaron sendos contratos de seis y siete meses para la trituración de NFU de Aznalcóllar (Sevilla) y su posterior traslado hasta el puerto de Huelva (y/o Sevilla, en la convocatoria de mayo 2008) (folios 891, 897 y 1093); la tercera convocatoria adjudicó un contrato de cinco meses para la trituración de NFU del CRC gestionado por Recogida Extremeña en Mérida (Badajoz) y su posterior traslado a la cementera que posee el Grupo Secil en Outao (Portugal) (folio 1370 y 1377), la cuarta y quinta convocatorias adjudicaron sendos contratos de 13 meses para la trituración de los NFU del

³ En el referencial de febrero de 2006 “Precios objetivos: se establecerán para cada zona unos precios objetivos de recogida (tanto de NFU como de NUR) y transporte, que se presentarán al Grupo Técnico junto con los resultados de la evaluación de candidatos. Si los precios ofertados exceden a los objetivos se podrá declarar desierta la adjudicación en esa zona. Si en una zona se presentase sólo una oferta (o todas tuvieran los mismos precios) la comparación se realizaría con el precio objetivo, tomándolo como oferta más alta (...)” (folio 768). En el referencial de mayo de 2007 “Precios objetivos: se tomará como precio objetivo (PO) de cada zona el resultante de aplicar la siguiente fórmula $PO = (PA1 \times \%NFU + PA2 \times \%NUR) / 100$ donde:

- PA1 es el precio actualmente concertado con SIGNUS para la recogida de NFU en esa zona
- %NFU es el porcentaje de NFU de esa zona acumulado en el periodo Octubre 2006 Abril 2007
- PA2 es el precio actualmente concertado con SIGNUS para la recogida de NUR en esa zona.
- %NUR es el porcentaje de NUR de esa zona acumulado en el periodo Octubre 2006 Abril 2007” (folio 861)

CRC gestionado por Reromas en Lalin (Pontevedra) y del CRC gestionado por Recumatic en Burgos respectivamente, y ser trasladados a las cementeras que posee el grupo Portland en Mataporquera (Cantabria) y Hontoria (Segovia) (folio 1398, 1405, 1456 y 1463) y la sexta convocatoria adjudicó un contrato de tres meses para la trituración de NFU del CAP gestionado por RMD en Aznalcóllar y su posterior traslado hasta las cementeras que posee el Grupo Italcementi en Málaga (folios 1672 y 1679).

33. **Tres convocatorias de valorización de NFU** (Febrero 2010, junio 2010 y junio 2011). El contenido de las mismas lo describe la DI como sigue:

(48) *“De acuerdo con lo manifestado por SIGNUS, antes de 2010, adjudicó NFU sin convocatoria previa, de forma directa, a todos los gestores de valorización material que lo solicitaron (respecto al 100% de su demanda). SIGNUS explica al inicio de su actividad (2006), la capacidad existente para la valorización material era inferior a las toneladas ofertadas por SIGNUS. Por ello, se firmaron contratos con dos períodos de duración (5 y 3 años) en función de que fueran necesarias o no inversiones en la planta de valorización para prestar de forma adecuada los servicios requeridos. Una vez vencieron tales contratos y toda vez que ya existió bastante más capacidad de gestión la selección de nuevas empresas para realizar actividades de valorización material la adjudicación de NFU para valorización se ha hecho siempre mediante convocatoria pública (folios 603 y 2513-2514).*

4.3.1. Frecuencia, periodicidad y duración de los contratos

(49) *A partir de 2010, SIGNUS ha publicado tres convocatorias de valorización de NFU: en febrero (folios 150-192 y 1154-1196) y junio de 2010 (193-236 y 1209-1252) y en junio de 2011 (folios 395-434 y 1557-1596), con el objeto de que, a cambio de un precio pagado por SIGNUS, las toneladas de NFU disponibles en los CRC recibidos sean procesadas para la obtención de los diferentes materiales que componen el neumático (caucho, acero y textil) y se transformen en productos finales o subproductos aptos para su venta o aplicación.*

(50) *En la convocatoria de febrero de 2010, la duración del contrato es de un año y nueve meses, desde el 1 de abril de 2010 al 31 de diciembre de 2011 (folio 1159 y 1181); en la de junio de 2010, de seis meses, desde julio a diciembre de 2010 (folio 1214 y 1235) y en la de junio de 2011, de tres años (folio 1571).*

(51) *SIGNUS afirma que la periodicidad de las convocatorias depende del vencimiento de los contratos suscritos con los gestores y que en el comienzo de su actividad procuró que los contratos tuvieran una duración corta (un año en el caso de la recogida y tres años⁴ como criterio general para el resto), dado que un plazo más largo hubiera*

⁴ En las convocatorias de febrero y junio de 2010, la duración fue menor.

significado establecer barreras de entrada a nuevos gestores en una actividad que precisamente se empezó a desarrollar a partir del funcionamiento de los SIG de NFU (folio 607).

- (52) *Según consta en el expediente, la convocatoria de valorización de 2011 tiene una duración de tres años, bien desde enero 2012 a diciembre de 2014 para la valorización material, bien desde julio de 2012 a junio de 2015 para la valorización energética (folio 1571).*

4.3.2. Cantidad de NFU ofertados

- (53) *La tercera convocatoria de valorización de NFU realizada por SIGNUS, en junio de 2011, saca a concurso 129.469 Tm de NFU (folio 1584), mientras que en el referencial de recogida de NU de junio de 2011, la cifra total de neumáticos a recoger (suma de tres modalidades⁵) es de 190.648 Tm de NU (folios 1534-1537).*
- (54) *SIGNUS sostiene que en la convocatoria de valorización de junio de 2011 sacó a licitación para adjudicar, mediante subasta, la totalidad de toneladas de NFU disponibles en ese momento, concretamente “la totalidad de las toneladas que estimaba recoger, menos aquellas sobre las que todavía existen contratos vigentes con otros gestores procedentes de adjudicaciones anteriores (...) o que tienen que entregarse obligatoriamente a servicios públicos declarados por las Administraciones Públicas⁶(...), Obviamente, una vez que vayan venciendo estos últimos contratos, las toneladas correspondientes se volverían a licitar mediante una nueva convocatoria pública y también por el procedimiento de subasta (folios 606-607).*
- (55) *De la cantidad total de NU recogidos, un 10% se reutilizan o recauchutan, de acuerdo con la información aportada por FER (folio 298), por lo que las toneladas no ofertadas para valorización supondrían un 26% de los NU recogidos. No obstante, según SIGNUS esta diferencia correspondería a cantidades que tienen que entregarse a valorizadores con contratos en vigor o a los servicios públicos de gestión.*

4.3.3. Limitación e interrupción del suministro

- (56) *La limitación de suministro, consistente en restringir el volumen de NFU a adjudicar en función de la capacidad de valorización y de las ventas, ha sido incluida por SIGNUS en las dos primeras convocatorias de febrero (folios 1174 y 1195) y junio de 2010 (folios 1229 y 1251), en los siguientes términos: “a ninguna planta se le asignarán toneladas de NFU que excedan en más de un 20% su media de valorización en los tres últimos años; salvo que justifique*

⁵ Toneladas recogidas en 2010: 9.268 Tm (modalidad 1), 168.046 Tm (modalidad 2), 11.272 Tm y 2.062 Tm (modalidad 3, zona tipo 1 y zona tipo 2) (folios 1534-1537).

⁶ Aragón, Consell Insular de Mallorca y Diputación de Castellón.

que tienen capacidad de valorización suficiente⁷ y asegurada la venta del producto final”.

- (57) De acuerdo con lo manifestado por SIGNUS, esta limitación no se ha aplicado nunca, salvo en un caso debido a que la capacidad de valorización que figuraba en la autorización otorgada por la Comunidad Autónoma al licitador era inferior a la que suponía un incremento del 20% sobre el promedio valorizado por el licitador durante los tres años anteriores (folio 2515).
- (58) Además, en todas las convocatorias de valorización SIGNUS ha introducido la posibilidad de interrumpir el suministro en función del stock del adjudicatario, lo que supone una limitación del almacenamiento del producto tratado en las plantas de los valorizadores, (folios 1169, 1224 y 1573): “Si los stocks de granulado pendientes de venta o aplicación en la instalación superan un volumen equivalente a 2 meses de producción, SIGNUS podrá interrumpir el suministro de NFU, sin perjuicio de las indemnizaciones que le correspondieran como consecuencia de los cambios en los flujos. Las cantidades no suministradas (...) no serán recuperables a posteriori, si el suministro para granulación llegara a restablecerse.
- (59) SIGNUS ha declarado que esta medida de interrupción del suministro de NFU tiene carácter potestativo y que no la ha aplicado nunca (folio 2516).
- (60) SIGNUS afirma que ha incluido estas cláusulas para asegurarse de “que los adjudicatarios tenían capacidad real de comercialización del producto tratado (gránulo) de tal forma que se evitara un almacenamiento excesivo de producto sin posibilidades reales de utilización en las diferentes aplicaciones posibles (folio 607). Además en la convocatoria de junio de 2011, no se incluyó la limitación inicial del suministro “por entender que era suficiente con mantener la potestad de SIGNUS de interrumpir el suministro [si se superaba el límite de almacenamiento]” (folio 609).

4.3.4. Requisitos de información

- (61) SIGNUS exige al valorizador, en la convocatoria de febrero de 2010 (folios 1169-1171), en la de junio de 2010 (folios 1224-1225) y en la de junio de 2011 (folios 1573-1575):
- Un **certificado de valorización**, que certifique la transformación de los NFU en productos finales y subproductos aptos para su venta o

⁷ La capacidad de valorización se acredita según la correspondiente autorización administrativa y mediante la acreditación de la idoneidad técnica de las instalaciones, tras realizar una visita a las mismas. La capacidad de venta asegurada se acredita mediante la información aportada por el licitador de acuerdo con el anejo 9 del referencial (folio 2514), que exige información de venta de los últimos tres años, indicando las toneladas totales por tipo de granulado destinados a cada aplicación final (folio 1251).

aplicación (folios 1169, 1193; 1224, 1249; 1573, 1589 y 1578). En la convocatoria de junio de 2011, en el caso de las ofertas tipo 2, de valorización energética, la instalación que consume NFU (enteros o triturados) deberá certificar mensualmente la valorización realizada (folio 1576).

- Un **informe mensual sobre el destino de los productos y subproductos** obtenidos en el proceso, indicando la cantidad vendida (o desechada), en porcentaje y toneladas, de cada uno de los productos especificados en el cierre de fabricación mensual, señalando el destino de valorización final o la aplicación que se le haya dado (folios 1169, 1194; 1224, 1250; 1573 y 1591). En la convocatoria de junio de 2011, solo se exige este informe para las ofertas tipo 1, de valorización material.
 - Además, SIGNUS establece un **procedimiento de verificación de datos**, realizado por una empresa externa, mediante un plan de auditorías a las instalaciones de gestión, con el fin de verificar⁸ la veracidad de los datos aportados al sistema en relación con: cantidades y tipos de NFU recibidos, cantidades y tipos de NFU transformados en productos y subproductos, cantidades y tipos de productos y subproductos obtenidos y destino de los productos y subproductos obtenidos. La falta de veracidad o de justificación razonable de los datos aportados se considerará incumplimiento grave del contrato; de hecho, un informe de auditoría externa discrepante constituye una de las causas de extinción del contrato (folios 1170, 1224, 1574 y 1579).
 - Un **acuerdo con un “valorizador energético asociado” (VEA)**, exigido por SIGNUS en la convocatoria de junio de 2011 para el caso de las ofertas tipo 3 de producción de combustible sólido recuperado, en las que el adjudicatario tratará los NFU con el objetivo de que sean vendidos a una cementera para su valorización energética. En este caso, el adjudicatario debía haber suscrito y presentar ante SIGNUS, antes del 31 de marzo de 2012, un acuerdo de la misma duración que la del contrato suscrito con SIGNUS con un VEA que adquiriera el compromiso de valorizar los NFU adjudicados y tratados (folio 1578).
- (62) Según SIGNUS, los gestores informan a SIGNUS sobre las toneladas de NFU gestionadas, ya que se les retribuye en función de las mismas, y sobre el destino de los productos fabricados para que SIGNUS pueda desarrollar de forma adecuada las funciones que le corresponden como SIG de NFU, de acuerdo con el RD 1619/2005, de 30 de diciembre (folios 611-612). Cuando SIGNUS precisa obtener información relacionada con la ejecución de los contratos que puede

⁸ En la convocatoria de junio de 2011, no se procede a esta verificación en las ofertas tipo 2, de valorización energética.

tener carácter confidencial (como es el dato de la entrega a aplicadores finales del material resultante) lo hace a través de terceros independientes que tienen la condición de auditores inscritos en el ROA, de tal forma que estos en ningún caso proporcionan a SIGNUS información alguna sobre los gestores que pudiera tener carácter confidencial. En concreto, SIGNUS ha encargado estas actuaciones a la empresa Ernst & Young que, antes de acceder a los datos de los gestores de NFU con los que SIGNUS tiene suscrito contrato, suscribe con ellos el compromiso de confidencialidad (folio 2518).

- (63) *En todas las convocatorias de valorización SIGNUS ha incluido una cláusula de confidencialidad en los contratos a firmar con los valorizadores (folios 1167 y 1182, 1222 y 1236 y 1571) comprometiéndose a poner todos los medios a su alcance para respetar los principios de confidencialidad mercantil sobre los datos que le transmita el valorizador a excepción de aquellas informaciones estadísticas que deba remitir a la Administración competente. Asimismo, establece que la información estadística que SIGNUS suministre será siempre consolidada.*

4.3.5. Prohibición y limitación de valorización energética

- (64) *La adjudicación de NFU (enteros o triturados) a las cementeras para valorización energética se ha realizado por parte de SIGNUS directamente, sin convocatoria previa, hasta junio de 2011 (folios 603 y 616). Hasta entonces, en las dos primeras convocatorias de valorización material de febrero de 2010 (folio 1169) y junio de 2010 (folio 1223), SIGNUS incluyó una prohibición de aplicación de valorización energética en los siguientes términos: “queda totalmente prohibida la utilización de los productos procedentes del neumático fuera de uso para aplicaciones de valorización energética tanto directa como indirecta a través de la fabricación de materiales utilizados como combustibles en diferentes procesos de combustión. Se exceptúa de esta prohibición el material textil libre que se obtenga del proceso de granulación.*
- (65) *SIGNUS justifica la asunción directa hasta junio de 2011 de la responsabilidad de la entrega de los NFU a las cementeras y de su transporte desde el lugar de trituración, indicando que se trata de un mecanismo necesario para comprobar que la entrega se realizaba efectivamente, dado que SIGNUS tenía que pagar un precio (no cobrar) para que los NFU fueran sometidos a valorización energética. A partir del momento, aproximadamente a mediados de 2009, en que las cementeras empiezan a pagar, por los NFU para su valorización, los ingresos de los adjudicatarios no se completan hasta que han percibido ese pago. Según SIGNUS, esto garantiza que los trituradores entregarán los NFU a las cementeras, de ahí que la convocatoria de junio de 2011 contemple la posibilidad de que los*

trituradores no actúen en relación de maquila, sino que ellos mismos comercialicen el producto triturado con las cementeras (folios 604-606).

- (66) *Con la convocatoria de junio de 2011, SIGNUS pone en marcha un nuevo procedimiento de selección en el que permite que los valorizadores destinen los NFU a valorización energética y mantiene la participación de SIGNUS en la comercialización directa de los NFU a cementeras. En particular, en esta fecha realiza una convocatoria para la adjudicación, mediante subasta⁹, del volumen estimado de toneladas de NFU que se generarán en las distintas zonas de recogida¹⁰, en la que se permiten tres tipos de oferta (folio 1563):*
- tipo 1: valorización material, incluyendo la adjudicación a un aplicador final del producto resultante de la valorización. Los NFU adjudicados con esta oferta no pueden ser utilizados para aplicaciones de valorización energética.*
 - tipo 2: valorización energética: tanto de NFU enteros adjudicados directamente en esta subasta como de NFU triturados (tras haber encargado SIGNUS la trituración a un gestor que será seleccionado en régimen de concurrencia competitiva en un nuevo procedimiento de selección diferente al presente).*
 - tipo 3: producción de combustible sólido recuperado de NFU para suministro (PCSR), que supone triturar los NFU y adjudicarlos a un valorizador energético.*
- (67) *Cada oferta será como mínimo por una zona completa y estará vinculada a una planta de tratamiento de los NFU adjudicados y a un tipo de oferta. Es decir, para optar por los distintos tipos de oferta con la misma planta, deberá elegir una zona para cada tipo de oferta (folio 1564).*
- (68) *SIGNUS justifica este planteamiento en la necesidad de homogeneizar los lotes ofertados: las zonas constituían lotes homogéneos que no se podían dividir a la hora de la adjudicación (folio 2521) y de que fuera posible la comparación de las ofertas. Además no se podía adjudicar una cantidad de NFU para valorización energética (ofertas tipo 2 y 3) superior al límite marcado por el PNIR. De este modo, por primera vez se permitía a los licitadores que pudieran presentar ofertas en todas las zonas y para todo tipo de ofertas y se optó por la materialización del procedimiento de adjudicación mediante un sistema de subasta electrónica que debía garantizar que se comparasen, unas con otras, todas las ofertas*

⁹ Dado que SIGNUS estima que la demanda actual de NFU para su valorización excede el volumen de generación de dicho residuo. Se opta por valorar como único criterio el de la oferta económica.

¹⁰ Cuyos NFU no están comprometidos contractualmente en las fechas en que serán vigentes los contratos derivados de este procedimiento de selección una convocatoria conjunta.

recibidas (con independencia del tipo de oferta 1, 2 ó 3) de forma simultánea, de forma que pudiera determinarse cuál de ellas era la mejor oferta económica, lo que introducía un enorme grado de complejidad técnica (folios 2762-2763).

- (69) *A estos efectos, la aplicación informática de la subasta electrónica requería que cada usuario, en el momento de presentar su candidatura, quedara caracterizado como valorizador material (oferta tipo 1) o energético (ofertas tipo 2 y 3), de tal forma que se distinguiera si una oferta era para valorización material o energética en función de quién la realizara. Esta distinción era esencial para comprobar que no se rebasaba el límite de adjudicación derivado del PNIR (para proceder a las “desadjudicaciones” en el caso de superación de dicho límite, como realmente ocurrió) (folio 2763). El límite máximo de NFU que, de acuerdo con el PNIR, podía ser destinado a valorización energética en esta convocatoria era de 50.611 toneladas (folio 1588).*
- (70) *Por tanto, de acuerdo con lo manifestado por SIGNUS, para que la herramienta informática pudiera casar las dos variables mencionadas (identificación de las ofertas para valorización energética y posibilidad de que presentasen cualquiera de los tres tipos de oferta sobre una misma zona) era preciso que la clave de acceso ya identificara el tipo de oferta que iba a presentar el licitador. Si bien la herramienta informática se podría desarrollar más, no daba tiempo dado que los contratos en vigor estaban próximos a vencer, el tiempo para preparar la nueva convocatoria era escaso y se trataba de poner en marcha un novedoso mecanismo para que todos los licitadores pudieran competir entre sí, en lugar de realizar convocatorias independientes y estancas para cada uno de los tres tipos de valorización (folio 2763).*
- (71) *Asimismo, SIGNUS enfatiza que, sin perjuicio de lo anterior, si un mismo licitador hubiera podido presentar para una misma zona y con la misma planta, una oferta tipo 1 y otra tipo 3, estaría compitiendo contra sí mismo con las dos ofertas por lo que el resultado estaría solo en función de su oferta económica. No obstante, este caso no se dio pues ningún gestor presentó oferta tipo 3 (trituration para valorización energética) (folio 2764).*
- (72) *Por último, el objetivo del PNIR en relación a los NFU a destinar a valorización energética implica una asignación decreciente (30% para 2008, 25% a partir de 2012 y 20% a partir del 2015) de los NFU a este destino. No obstante, de acuerdo con la información aportada por SIGNUS (folio 1719) y FER (folios 2097-2098), los NFU destinados a valorización energética han ido aumentando en el tiempo y son superiores a los objetivos indicados en el PNIR. En particular, los destinados a esta aplicación por SIGNUS y TNU representan el 10% en 2006, 23,82% en 2007, 38,46% en 2008, 42,08% en 2009 y 46,46% en 2010 (folio 2098). Si se considera SIGNUS*

individualmente, las cifras son 10,42% en 2006, 13,99% en 2007; 34,05% en 2008; 37,50% en 2009; 40,40% en 2010 y 42,43% en 2011”.

34. **Seis convocatorias de adjudicación de productos procedentes de NFU** (Junio 2010, septiembre 2010 (2), octubre 2010 y mayo 2011.). Con estas últimas, SIGNUS habría entrado a operar en el mercado de la gestión de residuos comercializando por su cuenta los NFU transformados y entrando a competir con los gestores de residuos (folio 12). Cuyo contenido describe la DI como sigue:

(73) *“SIGNUS ha convocado seis subastas de productos procedentes de NFU, en junio (folios 1253-1281), septiembre (folios 1296-1330) y octubre (dos convocatorias) de 2010 (folios 1331-1364 y 2468-2479) y en mayo (folios 83-111 y 1422-1450) y diciembre (folios 2159-2190) de 2011. El objeto de estas subastas es la adjudicación, a cambio de un precio pagado a SIGNUS (oferta económica), de los materiales obtenidos en la fábrica de la empresa de la empresa VALORIZA (antes SUFI) a partir de NFU entregados por SIGNUS y procedentes de los distintos CRC con los que tiene contratada su recogida.*

(74) *De acuerdo con los referenciales aportados por SIGNUS y FER, el adjudicatario debe proceder a la recogida y a la toma de posesión de los lotes adjudicados en la planta de la empresa VALORIZA, asumiendo toda la responsabilidad derivada de los materiales y de la legislación aplicable a estos. Además, a efectos de que SIGNUS pueda cumplir todas sus obligaciones legales de información a las AA.PP. respecto del cumplimiento de objetivos de valorización establecidos en el RD 1619/2005 y en el PNIR, el adjudicatario deberá informar mensualmente a SIGNUS sobre el destino conferido a los productos adquiridos (folio 1264-1265, 1304, 1309 y 1326, 1344 y 1361, 1433 y 1449; y 2168, 2179 y 2189).*

4.4.1. VALORIZA, centro de almacenamiento y preparación (CAP¹¹) en relación de maquila

¹¹ Las convocatorias de selección de CAP tienen el objeto de seleccionar, de acuerdo con una serie de criterios de valoración técnica (Instalaciones, equipos/trituradora, grado de integración en el SIG, precio y emplazamiento y en las de vigencia un año también puntúa aportar salidas de valorización material) y económica de las ofertas (incluido el precio a pagar por SIGNUS), un centro que debe aceptar todos los NFU que por indicación de SIGNUS le envíen los RS, clasificarlos por categorías (P: neumáticos pequeños ,hasta 15 Kg, M: neumáticos medianos ,entre 15 y 60 kg, G. neumáticos grandes, más de 60 Kg, S: Neumáticos macizos y SG1: neumáticos supergrandes y E: neumáticos especiales, Ø >1.400 mm), almacenarlos, triturarlos (a tamaño small, médium, large, aplicaciones obra civil y chip) y transportarlos a los destinos (habitualmente centros de valorización) designados por SIGNUS. En los referenciales¹¹ de abril de 2007 (para las zonas de Cataluña y Andalucía Occidental), de julio de 2007 (para la zona de Vizcaya) y de marzo de 2008 (para Madrid), se establecía que “*el período de vigencia del Contrato será de un año comenzando el día del inicio de las prestaciones (...) y renovándose automáticamente cada año hasta las fechas que se recogen en el mismo*” (folios 803 y 812, 939 y 929, 1005 y 1018).

- (75) VALORIZA pertenece al grupo Sacyr Vallehermoso, a su división de Medioambiente, y tiene como objeto el tratamiento de residuos, desarrollando la construcción y explotación de plantas de RSU (residuos sólidos urbanos), envases, pilas, centros de tratamiento de residuos procedentes de la construcción y demolición, desgasificación de vertederos, plantas de biometanización, incineración y valorización energética, así como instalaciones de tratamiento, compostaje y secado térmico de lodos de depuradoras de aguas residuales.
- (76) SIGNUS manifiesta que aunque la comercialización de los productos ya tratados, en el caso de la valorización material, ha sido por norma general responsabilidad de los propios gestores (granuladores) y no de SIGNUS, ha establecido dos excepciones en las convocatorias para la selección de CAP de agosto de 2007 y marzo de 2008 (folios 957-994 y 1035-1077). En éstas habría adjudicado un contrato en relación de maquila (contratando exclusivamente los servicios de granulación de NFU) para posteriormente adjudicar el producto tratado en las “subastas de productos procedentes de NFU”. Estas excepciones tenían la finalidad de fomentar la elaboración de producto apto para la fabricación de polvo de caucho para mezclas bituminosas, dados los objetivos del PNIR (que en 2012 un 55 % de los NFU gestionados se dedique a la fabricación de mezclas bituminosas con caucho) y los compromisos adquiridos por SIGNUS con el Ministerio de Fomento (folios 616-619 y 1709-1717).
- (77) La convocatoria de agosto de 2007 tenía como objeto la selección de un CAP para la zona centro y fue ganada por VALORIZA, que obtuvo un contrato con SIGNUS de duración de diez años (folios 961 y 967 y 2239 y 2522, **confidencial 2312 y 2328**). Además del contrato en vigor con SIGNUS, resultado de una convocatoria pública, en el ejercicio 2010 VALORIZA ha conseguido la adjudicación de otros contratos como la ejecución, construcción, operación y explotación, durante 10 años, de la planta de tratamiento mecánico-biológico de residuos urbanos en el Monte Arraiz (Bilbao). En 2007 se firmaron con los CAP por un período de cinco años, para que tuvieran una duración suficiente para amortizar las inversiones extraordinarias que debían realizar para cumplir las exigencias derivadas del servicio a contratar con SIGNUS, salvo en dos zonas estratégicas (Centro de la Península y Canarias) donde no existía ninguna instalación de valorización material y puesto que se tenían que construir ex novo, los contratos se firmaron por diez años. Posteriormente, en la convocatoria de 2011 ya se contempla una duración de los contratos de tres años (folios 967, 1045 y 2522).

4.4.2. Participación en el mercado de gestión: comercialización de los NFU tratados

- (78) Las convocatorias para la adjudicación de productos procedentes del tratamiento de NFU, durante 2010 y hasta septiembre de 2011, han

supuesto la comercialización directa por SIGNUS del 2,1% del total de productos derivados de la gestión de NFU responsabilidad de SIGNUS, lo que le ha reportado unos ingresos para SIGNUS de 535.454, 76€ (folios 617-619). En estas convocatorias SIGNUS ha establecido un sistema de adjudicación por subasta y las siguientes condiciones comerciales:

4.4.2.1 Bonificaciones por la fabricación de mezclas bituminosas

- (79) Para primar económicamente a los adjudicatarios que garanticen la utilización de los NFU en mezclas bituminosas, en los contratos de adjudicación de granulado o acero, SIGNUS ha introducido bonificaciones por la utilización del producto polvo (POL01) en la fabricación de betunes y/o mezclas bituminosas para pavimentos de carreteras introducidas en la convocatoria de junio de 2010 (folio 1259), en la de septiembre de 2010 (folios 1302 y 1307), en una de octubre de 2010 (folios 1337 y 1342), en la de mayo de 2011 (folios 1427 y 1431-1432) y en la de diciembre de 2011 (folio 2166): “con independencia de la cantidad que el adjudicatario abonará a SIGNUS (...) y como medida de fomento e incentivación para la consecución de los objetivos específicos establecidos a este respecto en el PNIR (...), en el caso del producto definido (...) Polvo (POL01): granulado <0-0,8mm, SIGNUS abonará al adjudicatario las siguientes cantidades, tras la acreditación documental de que el producto ha sido utilizado, en el plazo máximo de un año desde la adjudicación, en la fabricación de betunes y/o mezclas bituminosas para pavimentos de carreteras:
- Si el precio de adjudicación es hasta un 20% superior al precio mínimo de salida: La bonificación que abonará SIGNUS al adjudicatario será el 40% del precio de adjudicación.
 - Si el precio de adjudicación es superior en más de un 20% al precio mínimo de salida: La bonificación que abonará SIGNUS al adjudicatario será el 50% del precio de adjudicación.”
- (80) “SIGNUS enfatiza que tanto la selección de los dos CAP como la adjudicación de los productos fabricados se ha realizado mediante convocatoria pública y en libre concurrencia con el resto de empresas del sector interesadas. Asimismo, subraya que se ha limitado a ofertar los productos en una subasta y a adjudicarlos a quien presentara la mejor oferta económica primando económicamente la utilización del polvo de neumático en mezclas bituminosas y, de este modo poder cumplir sus obligaciones como SIG en las mejores condiciones de eficiencia económica (folios 617 y 619). En las convocatorias de junio y septiembre de 2010 quedaron desierto varios lotes (folios confidenciales 2373-2375, 2382-2383 y 2384-2385); las de octubre de 2010 y mayo de 2011 (folios confidenciales 2390 y 2468) sí fueron adjudicadas en su totalidad.

4.4.2.2. Posibilidad de devolver determinado material adjudicado

(81) *La convocatoria de diciembre de 2011 incluye la posibilidad de devolver determinado material adjudicado: “en el caso de que el material adjudicado haya sido Polvo (POL 01), Granulado Tipo 1 (GR1) ó Granulado Tipo 2 (GR2), si el adjudicatario no hubiera podido venderlo a un tercero (o bien no hubiera podido darle él mismo una aplicación concreta) en el plazo de un año (a contar desde la fecha de la entrega) podrá devolver dicho material a SIGNUS, quien se hará cargo del mismo y devolverá la cantidad previamente cobrada al adjudicatario por tales productos, descontando la cantidad de 20,00€ por tonelada, en concepto de penalización. En todo caso, cuando resulte de aplicación esta medida, el adjudicatario deberá entregar el material en cuestión en la misma instalación de la que los hubiera retirado en su momento y serán de cuenta del adjudicatario los costes de transporte del material a dichas instalaciones” (folio 2168)”.*

35. Y por último, con respecto a los Ingresos de SIGNUS y evolución del canon, informa la DI que:

(82) *“De acuerdo con la información aportada por SIGNUS, prácticamente **la totalidad** de sus ingresos proviene del canon siendo el resto de fuentes de ingreso de importancia marginal (folios 2232-2233 y folio **confidencial 2480**). Estas fuentes de ingreso son fundamentalmente, dentro de la valorización material, el precio cobrado por la entrega de NFU (enteros o triturados) en aplicaciones de obra civil; y, desde 2010, por la adjudicación de los productos obtenidos en la planta de VALORIZA para el fomento de la fabricación de asfaltos, y por otro lado, desde el 2009 el precio cobrado (muy inferior al coste) por la entrega de NFU para su uso como combustible en plantas cementeras (folios 2232-2233 y 2481).*

(83) *SIGNUS afirma que ha decidido rebajar el canon en dos ocasiones desde el inicio de sus operaciones en octubre de 2006, una a partir de enero de 2008 y otra a partir de enero de 2009, resultando en una reducción del canon de un 21% (sin tener en cuenta la inflación acumulada durante estos cinco años) (folio 619). No obstante, no ha habido reducciones posteriores, durante 2010 y 2011, debido a que se ha producido un descenso considerable de la cantidad recaudada por el canon que no ha sido acompañada de una reducción de gastos en el mismo porcentaje, debido a los gastos fijos y a que no se ha dado una disminución equivalente de la cantidad de generación de NFU, debido a las situaciones de fraude del sector que obligan a SIGNUS a hacerse cargo de la gestión de una cantidad de NFU superior a la que resultaría de la cuota de mercado de los productores adheridos (folios 2235-2236)”.*

Sobre la valoración de la Dirección de Investigación

36. La Dirección de Investigación comienza por analizar las conductas bajo la sede del artículo 2, y respecto a la delimitación de los mercados relevantes y a la posición de dominio de SIGNUS ECOVALOR dice:

(87) *“De acuerdo con la Resolución del Consejo de la CNC, de 10 de junio de 2009, S/2741/06 Signus Ecovalor, basada en la Decisión de la Comisión en el asunto Eco-Emballages¹², “el mercado en el que actuaría SIGNUS sería el de la organización de la recuperación y valorización de NFU”, en el que también actuaría el otro SIG, TNU. “Existen, además, otros dos mercados relacionados con el anterior:*

- el de la producción de neumáticos en el que se incluyen las personas físicas o jurídicas que fabrican, importan o adquieren en otros Estados miembros de la UE neumáticos y los ponen en el mercado nacional. En este mercado estarían todos los productores adheridos a SIGNUS y a TNU;*
- el de la gestión de residuos constituido por aquellas personas físicas o jurídicas que realizan cualesquiera operaciones de recogida, almacenamiento, transporte, valorización y eliminación de NFU y que estén autorizadas al efecto, en el que se encontrarían las empresas representadas por FER; la denunciante.*

(88) *Tal y como reconoció el Consejo de la CNC en su Resolución de 10 de junio de 2009, expediente S/2741/06 SIGNUS ECOVALOR, S.L., “SIGNUS tiene posición de dominio a nivel nacional en el mercado de la organización de la recuperación y valorización de los NFU dado que es la única entidad que tiene autorización para organizar la recuperación y valorización de los NFU en todas las Comunidades Autónomas y que la otra entidad, TNU, agrupa solamente el 30% de los NFU de España”. En este sentido, puesto que SIGNUS tiene posición de dominio en el mercado, faltaría analizar si SIGNUS ha abusado de esta posición para valorar si ha incurrido en una infracción del artículo 2LDC”.*

37. Continúa su valoración destacando que SIGNUS, como entidad de carácter privado, podría contratar libremente a las empresas que considerara oportuno para la gestión de la recuperación y valorización de los NFU, sin que necesariamente debiera optar, como ha hecho, por realizar, en la mayoría de los casos, convocatorias públicas, siendo éstas un método más favorable a la competencia que la adjudicación directa al permitir la participación de todas las empresas interesadas. Y que tratándose de una actividad novedosa y compleja, su organización ha ido modificándose con el tiempo como consecuencia del proceso de aprendizaje por parte de SIGNUS, que ante las dudas o problemas surgidos en las convocatorias realizadas y las demandas de los gestores, habría tratado de adaptar y modificar los términos de las convocatorias para eliminar restricciones y establecer condiciones más

¹² Decisión de la Comisión, de 15 de junio de 2001, Asunto COMP/34.950 Eco-Emballages.

favorables a la competencia en el mercado de gestión.

38. Recuerda que: *“En relación a las **convocatorias de recogida y clasificación** de NU, es preciso señalar que las convocatorias de febrero de 2006 y mayo de 2007 fueron analizadas por el Consejo de la CNC, en su Resolución de 10 de junio de 2009, expediente S/2741/06 SIGNUS ECOVALOR, S.L., que consideró que la forma de contratación de SIGNUS “es un sistema transparente (ya que las convocatorias indican los criterios de valoración de las ofertas), con apariencia de objetividad y permite la rotación de los recogedores de un año a otro, como efectivamente sucedió en el año 2007 en determinadas provincias. Además, técnicamente tiene sentido que se concedan más puntos a los recogedores de SIGNUS que ya actuaban en la zona y a los que ofrecen prestaciones adicionales (labores de clasificación y reutilización)”.*
39. Respecto a los elementos concretos denunciados respecto a las convocatorias de recogida y clasificación de NU, valora la DI que:
- “el límite del 25% es impuesto por SIGNUS con el objetivo de evitar la concentración en el sector de recogida (párrafo 44). Tras las convocatorias de 2006 y 2007, en la de junio 2011 se limitó a la modalidad 2 y en la última convocatoria (septiembre 2011) se eliminó, por no imponer restricciones que pudieran provocar que de nuevo resultara desierta la convocatoria”.*
 - “(…) la inclusión del destino se ha realizado exclusivamente en una de las cuatro convocatorias realizadas (junio 2011) y pretende facilitar el cálculo de la oferta económica que deben realizar los candidatos, además de valorar las mejores ofertas en términos económicos y medioambientales (párrafos 45-47).”*
40. Respecto a las **convocatorias de valorización, la duración de los contratos y la frecuencia de las convocatorias**, estima que estas variables estarían relacionadas con el *“vencimiento de los contratos ya firmados y en vigor con gestores, resultado de adjudicaciones previas”*. Y Añade: *“No obstante, es preciso señalar que la duración de los contratos fijada por SIGNUS ha ido aumentando con el tiempo en función de la capacidad existente de gestión en el mercado (párrafos 48-52) hasta los tres años en la última convocatoria lo que, a juicio de la DI, sería un plazo razonable y objetivo para la estrategia de negocio de los gestores”*.
41. Sobre la actividad de valorización y **la cantidad de NFU ofertados** en la convocatoria de valorización de junio de 2011, entiende la DI que al haberse ido organizando las distintas convocatorias para la gestión de la actividad de forma separada (lo que valora positivo desde el punto de vista de favorecer la competencia), se hace más difícil que coincidan las cantidades de NFU ofertadas en las convocatorias de recogida y en las de valorización. Y explica que de las cantidades de NU recogidas, una parte se selecciona para reutilizar o recauchutar para el mercado de ocasión y de la cantidad de NFU restantes, una parte se destina a los servicios públicos de gestión, otra a seguir suministrando a los gestores con contratos en vigor (de CAP, triturado o

valorización material) y otra se saca de nuevo a convocatoria para su adjudicación. Y que “En este marco, y dado que los contratos de recogida y valorización, en sus distintas modalidades, tienen distinta duración (los de recogida un año, los de valorización material seis meses, uno o tres años, los de CAP tres y cinco años y excepcionalmente diez y los de trituración para valorización energética de varios meses) resulta complicado que coincidan los volúmenes de NFU ofertados de recogida y valorización”. Por ello, el que los volúmenes ofertados en las distintas convocatorias sean distintos no implica necesariamente que SIGNUS esté limitando el suministro a los valorizadores.

42. Con respecto a la **interrupción de suministro por exceso de stock de producción contemplada en alguna de las convocatorias**, ésta nunca se ha aplicado, además de que su finalidad era tener un instrumento de control por parte de SIGNUS sobre el cumplimiento de sus obligaciones con los objetivos del PNIR respecto a las cantidades límites que deben ser objeto de cada posible aplicación. Lo mismo cabe interpretar de la supuesta **limitación de la fuente de suministro**, supeditadas a la acreditación de capacidad de venta y de gestión para adjudicar los NFU, incluida en las convocatorias de 2010 y eliminada en la de 2011.
43. **La información exigida por SIGNUS a los gestores de NFU** sobre el destino de los productos (toneladas y porcentajes de cada aplicación) está contemplada por el RD 1619/2005, de 30 de diciembre (artículos 6 y 10, párrafo 26), y además, esta información no incluye, a juicio de la DI, datos que pudieran considerarse secretos de negocio, a excepción de la presentación de un acuerdo con un Valorizador Energético Asociado (VEA). En este último destaca la DI que en la convocatoria de junio de 2011, SIGNUS exigió que tal acuerdo fuera presentado en marzo de 2012, es decir con posterioridad a que adjudicara los NFU y por tanto no la ha podido utilizar para dicha adjudicación. Y sobre la información relacionada con la ejecución de los contratos, que podría suponer la obtención de información confidencial, concluye la DI que ésta se realiza a través de terceros independientes que firman compromisos de confidencialidad con los gestores, lo que, a su juicio, constituiría un procedimiento con garantías suficientes de confidencialidad.
44. SIGNUS ha venido realizando por si mismo la **valorización energética**, de forma que en las dos primeras convocatorias de valorización de 2010 esta forma de valorización estaba excluida. Ello era así porque según SIGNUS dado que esta actividad no suponía ingreso alguno, sino coste, su gestión directa era la forma de garantizar el cumplimiento de su destino. Esta prohibición tácita ha sido eliminada en la última convocatoria de junio de 2011, y analizados los datos aportados por SIGNUS hasta el año 2009 SIGNUS no ha percibido ingresos por este tipo de adjudicación, siendo todavía en la actualidad una actividad muy poco rentable, suponiendo los ingresos una ínfima parte de los costes de esta actividad. No obstante, cuando los VEA comenzaron a pagar un precio por los NFU, SIGNUS flexibilizó las condiciones, cambiando la prohibición por una **limitación a la valorización energética** en la convocatoria de 2011, lo cual estaría

- justificado, a juicio de la DI, por los porcentajes decrecientes para este tipo de valorización que establece el PNIR.
45. Valora la DI que el hecho de que sistema de subasta no permita a un gestor ofertar con una misma planta la valorización material y energética en la misma zona tendría por objeto tener una subasta en la que los licitadores tengan opción a presentar cualquier tipo de oferta y las ofertas sean comparables entre sí. De hecho, al sacarse a subasta zonas enteras, aunque hubieran podido presentar varios tipos de ofertas solo una habría ganado, porque estarían compitiendo contra sí mismos a la mejor oferta económica. Adicionalmente, SIGNUS ha modificado su sistema de adjudicación de NFU en subastas o adjudicaciones estancas para cada tipo de valorización a un sistema de subasta electrónica en que los licitadores puedan optar por ambos tipos de valorización, aunque finalmente solo presentaran ofertas por valorización material (párrafos 67-71).
 46. Respecto a la denuncia de la **participación de SIGNUS en el mercado de gestión** señala la DI que se trata de una conducta contemplada tanto por el RD 1619/2005, de 30 de diciembre, en su artículo 4.3, como por la Ley 22/2011, de 28 de julio, en su artículo 31.2 (párrafos 19 y 21-22), por lo que la participación de SIGNUS o de sus socios en el mercado de gestión no podría ser interpretada como contraria a la normativa o como una conducta *ultra vires*. De hecho el segundo SIG, TNU, esta formado por productores y gestores que gestionan la mayor parte de los NFU de su responsabilidad, pudiendo participar en cualquier actividad.
 47. Por último, en referencia a los elementos denunciados con respecto a las **condiciones de comercialización** establecidas en las primeras convocatorias de adjudicación, mediante subasta, de productos procedentes del tratamiento de NFU, concretamente la bonificación por la fabricación de mezclas bituminosas y la posibilidad de devolución, a juicio de la DI estarían directamente relacionadas con la obligación de SIGNUS, como sistema colectivo de los productores, de garantizar que se alcanzan, como mínimo, los objetivos ecológicos que se establecen en el Plan Nacional de NFU, que incluye un objetivo concreto para este destino (40% en 2008, 42% en 2012 y 45% en 2015).
 48. Concluye finalmente la DI que, a la vista de todo lo anterior, y con carácter general, las condiciones impuestas de forma unilateral por SIGNUS en sus convocatorias y contratos son objetivas y no discriminatorias, y que una parte de ellas se derivan de sus obligaciones en virtud de la legislación vigente. Además al tratarse de un mercado nuevo y complejo, SIGNUS ha ido evolucionando y modificando las condiciones de las convocatorias a medida que evolucionaba el mercado, adaptándose a la situación de los gestores y respondiendo a sus demandas. De hecho la duración de los contratos se ha ido ampliando (párrafos 49-52), la limitación de la fuente de suministro se ha restringido a la posibilidad de interrumpir el suministro por exceso de stock (párrafo 60) y las posibilidades de comercialización se han ampliado dando la posibilidad de optar a la valorización energética (párrafo 66).

49. En cuanto a la posible afectación de la actuación de los productores a través de SIGNUS en el mercado ascendente de la producción de neumáticos, valora la DI que se presupone que una reducción en el canon podría hacer bajar los precios que el consumidor tendría que pagar por los neumáticos y podría fomentar su demanda frente a los neumáticos de los productores asociados a otro SIG, cuyo canon fuera más elevado. Pero señala a continuación que ni hay indicios de ello, ni cabe presuponer la ilicitud de tal reducción del canon como resultado de las ganancias de eficiencias logradas en el mercado de organización y de gestión (sin abusar de su posición de dominio), el resultado no sería ilícito, como parece indicar el denunciante (folio 24), sino que sería precisamente el resultado buscado por la política de defensa de la competencia, la asignación eficiente de los recursos que redunde en un beneficio para el consumidor final.
50. Por ello la DI no aprecia elementos de inequidad o falta de justificación en las condiciones que SIGNUS ha venido incluyendo en sus concursos o en sus contratos con los gestores que forman parte de FER.
51. En cuanto a una posible infracción del artículo 1 LDC, la DI estima que *“No existe ninguna evidencia de actuación por parte de los socios fundadores de SIGNUS para influir en las decisiones y organización de la entidad gestora de modo que puedan extraer algún beneficio (párrafo 31). Tampoco se aprecia que los socios fundadores se hayan introducido en el mercado de gestión de NFU, aunque existen interrelaciones con este mercado como en el caso de Goodyear Dunlop Tires España, S.A. que fabrica productos derivados del caucho para automóviles (párrafos 31 y 34). No obstante, no existen indicios de que los productores de neumáticos denunciados hayan incurrido en una práctica colusoria, quedando de manifiesto que su participación en el mercado es a través de SIGNUS, tal y como permite la legislación vigente.”*
52. El 7 de noviembre de 2012 el Consejo deliberó y falló la presente Resolución.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

ÚNICO.- El Consejo debe, en la presente resolución, valorar si concurren en este caso 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 Investigación, resolver archivar las actuaciones realizadas hasta el momento sobre los hechos denunciados.

El denunciante considera que SIGNUS ECOVALOR, el principal Sistema Integrado de Gestión de neumáticos usados, ha incurrido en una infracción de la normativa de competencia porque, valiéndose de su posición de dominio en el mercado de la organización de la recuperación y valorización de los neumáticos fuera de uso, estaría unilateralmente imponiendo condiciones en las convocatorias que lleva a cabo que resultan abusivas para que los gestores de la recuperación y valorización realicen las tareas correspondientes, gestores integrados en la federación denunciante (FER). Además, valiéndose de dicha posición estaría entrando a operar en el mercado conexo de la comercialización

de productos procedentes de la recuperación y valorización de NFU, compitiendo con los mismos gestores. Denuncia que en las distintas convocatorias que SIGNUS ha convocado en los últimos años, se han incluido ciertas condiciones que limitarían la capacidad de competir de los gestores de la recuperación y valorización, en beneficio de otros gestores que de alguna forma estarían integrados verticalmente con SIGNUS, o de la propia SIGNUS, que entraría a competir directamente con estos gestores, por ejemplo, en el mercado de la comercialización de los productos reciclados o recuperados como resultado del proceso.

El artículo 2 LDC prohíbe la explotación abusiva por una o varias empresas de su posición de dominio en todo o en parte del mercado nacional. El abuso podrá consistir, entre otros, en: la imposición, de forma directa o indirecta, de precios u otras condiciones comerciales o de servicios no equitativos; la limitación de la producción, la distribución o el desarrollo técnico en perjuicio injustificado de las empresas o de los consumidores; la negativa injustificada a satisfacer las demandas de compra de productos o de prestación de servicios. El artículo 1 LDC prohíbe todo acuerdo, decisión o recomendación colectiva, o práctica concertada o conscientemente paralela, que tenga por objeto, produzca o pueda producir el efecto de impedir, restringir o falsear la competencia en todo o parte del mercado.

La Dirección de Investigación parte de la ya probada existencia de posición de dominio que tiene SIGNUS en el mercado de la organización de la recuperación y valorización de NFU, acreditada en anteriores expedientes, y desde esa posición analiza cada uno de las conductas que la denuncia considera contrarias a la LDC. En cada uno de ellas la DI, o bien no observa el carácter restrictivo, o bien encuentra que en todo caso dicha conducta estaría justificada, debido bien a las obligaciones que SIGNUS tiene, derivada de las responsabilidades de sus socios fundadores, con respecto a ciertos objetivos marcados en el PNIR, bien por razones de eficiencia económica en la gestión del proceso, o bien porque nada impide a SIGNUS operar competitivamente en los mismos mercados en los que operan los gestores. Y con respecto a la insinuada infracción del artículo 1 de la LDC no se aprecian, en la información contenida en el expediente instruido, siquiera indicios de la posible existencia de ningún tipo de acuerdo entre los productores de neumáticos nuevos, socios fundadores de SIGNUS. Por esas razones propone el archivo.

El Consejo coincide con la Dirección de Investigación en su apreciación de falta de indicios de una conducta infractora de la LDC por parte de SIGNUS. Partiendo de la posición de dominio que SIGNUS ostenta en la organización de la recuperación y valorización de los neumáticos fuera de uso, no se aprecian elementos de carácter explotativo en los comportamientos individuales denunciados, ni las líneas argumentales de la denuncia parecen señalar ese tipo de abuso. Se trata de conductas en las que dada la naturaleza que el denunciante atribuye a alguna de ellas podrían, en todo caso, tener potenciales efectos exclusionarios (limitación de suministro, duraciones contractuales insuficientes o excesivas, imposibilidad de ofertas duales, escasez de oferta, información comercial sensible y asimétrica,...). Sin embargo, la magnitud, frecuencia y

alcance de los hechos denunciados, no permite apreciar una naturaleza exclusionaria en la conducta. En otros ni siquiera se intuyen rasgos de esa cierta potencialidad de exclusión, pues como señala la DI nada impide que SIGNUS comercialice productos derivados del proceso de recuperación y valorización, y en otros puede tratarse de formas de incentivar un nivel de consumo de dichos productos determinados por la regulación. Tampoco se aprecia, de la información que consta en el expediente, una capacidad exclusionaria de la aplicación conjunta, sucesiva y acumulativa de este tipo de conductas, ni los denunciados han aportado indicio alguno de ello. Con respecto a la valoración de la posible infracción del artículo 1 de la LDC, este Consejo comparte la realizada por la Dirección de Investigación.

Por todo cuanto antecede, vistos los preceptos citados y los demás de general aplicación, este Consejo

HA RESUELTO

ÚNICO.- Sobre la base del artículo 49.3 de la Ley 15/2007 de Defensa de la Competencia, no incoar procedimiento sancionador y archivar las actuaciones seguidas en el expediente S/0351/11 SIGNUS ECOVALOR.

Comuníquese esta Resolución a la Dirección de Investigación de la Comisión Nacional de la Competencia y notifíquese a denunciante y denunciados, haciéndoles saber que contra ella 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 su notificación.