



## RESOLUCIÓN

### RECOGIDA DE ACEITES CAE

#### Expediente LEA/AVC 174-SAN-2019

##### Sumario:

I. ANTECEDENTES DE HECHO.....	2
II. DESCRIPCIÓN DE LAS EMPRESAS .....	8
III. ANÁLISIS DEL MERCADO .....	10
1. Normativa de aplicación.....	10
2. Mercado relevante .....	11
A. Mercado de producto .....	11
B. Mercado geográfico .....	13
C. Conclusión .....	13
3. Caracterización del mercado .....	13
A. Descripción del mercado desde el punto de vista de la demanda .....	14
B. Descripción del mercado desde el punto de vista de la oferta .....	15
IV. HECHOS PROBADOS.....	17
1. Acuerdos de respeto .....	17
2. Negativas de servicio fuera de la zona asignada .....	20
3. Reparto de contratos públicos .....	21
4. Colaboración empresarial .....	23
V. FUNDAMENTOS DE DERECHO.....	24
1. Competencia para resolver .....	24
2. Legislación aplicable a la conducta infractora continuada .....	25
3. Valoración del Consejo Vasco de la Competencia.....	28
A. Tipicidad.....	28
B. Antijuridicidad.....	29
a. Infracción por objeto .....	29
b. Efectos en el mercado .....	31
C. Gravedad de la infracción .....	32
D. Infracción única y continuada .....	33
E. Explicaciones alternativas. Los intentos de fusión .....	35
F. Prescripción de las infracciones .....	37
G. Pruebas directas.....	42
VI. ANÁLISIS DE OTRAS ALEGACIONES PRESENTADAS.....	43
1. Nulidad del procedimiento.....	43
A. Vulneración del artículo 27 RDC.....	43
B. Vulneración de derechos fundamentales en la inspección .....	45
2. Caducidad.....	46
3. Falta de licitación de muchos contratos por parte de Ayuntamientos .....	47



4. Inexistencia de acuerdo anticompetitivo .....	48
5. Fecha de inicio de la supuesta conducta anticompetitiva .....	50
6. Cálculo del volumen de negocios del mercado afectado .....	50
VII. DETERMINACIÓN DE LAS SANCIONES .....	52
1. Criterios expuestos por el Tribunal Supremo .....	52
2. Método de determinación de la sanción.....	52
3. Criterios para la valoración general de la conducta .....	53
4. Criterios para la valoración individual de la conducta .....	55
5. Tipo sancionador y adecuación de la sanción .....	56
VIII. RESPONSABILIDAD .....	58
IX. ANÁLISIS DE OTRAS PETICIONES .....	59
1. Pruebas.....	59
2. Confidencialidad .....	60
X. RESOLUCIÓN DEL CVC .....	61

**Pleno:**

Alba Urresola Clavero, Presidenta

Rafael Iturriaga Nieva, Vocal

Enara Venturini Álvarez, Vocal

Ainara Herce San Martín, Secretaria

El Consejo Vasco de la Competencia (en adelante, CVC), en su reunión celebrada el 16 de octubre de 2020 con la composición ya expresada, ha dictado la siguiente Resolución en el expediente LEA/AVC nº 174-SAN-2019, RECOGIDA DE ACEITES CAE.

**I. ANTECEDENTES DE HECHO**

1. El 14 de marzo de 2016 tuvo entrada en el registro de Lehiaren Euskal Agintaritza/ Autoridad Vasca de la Competencia (en adelante, LEA/AVC), una denuncia presentada por AAA, en nombre y representación de la empresa EKO GASTEIZ, S.L. (en adelante EKO GASTEIZ), en la que comunicaba un posible reparto de mercado de los contratos públicos para la recogida y gestión de aceite vegetal usado en la Comunidad Autónoma de Euskadi (CAE) realizado por las empresas RAFRINOR, S.L. (en adelante, RAFRINOR) y ECOGRAS RECUPERACIÓN Y RECICLADO, S.L., de nombre comercial EKOGRAS (en adelante, EKOGRAS).

2. El 15 de marzo de 2016 la Dirección de Investigación (en adelante, DI), inició una información reservada en relación con la denuncia presentada, de acuerdo con lo



establecido en el artículo 49.2 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (en adelante, LDC).

**3.** El 5 de julio de 2016, el Director de Investigación de LEA/AVC dictó una Orden de inspección de las empresas RAFRINOR y EKOGRAS, en aplicación del artículo 3.2 e) de la Ley 1/2012, de 2 de febrero, de la Autoridad Vasca de la Competencia (en adelante, Ley de la Autoridad Vasca de la Competencia).

**4.** Dichas inspecciones fueron autorizadas mediante auto 57/2016 de 7 de julio de 2016 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Bilbao y auto 175/2016 de 8 de julio de 2016 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de San Sebastián.

**5.** El 14 de julio de 2016 se realizaron las inspecciones en la sede de RAFRINOR y en la sede guipuzcoana de EKOGRAS. Estas inspecciones fueron realizadas por funcionarios de LEA/AVC, con la colaboración técnica de la Ertzaintza y la asistencia de técnicos de la Autoridad Catalana de la Competencia.

**6.** Dado que la empresa EKOGRAS disponía, además de su sede de San Sebastián, de una oficina en Etxarri-Aranatz (Navarra), LEA/AVC remitió una solicitud de cooperación al Servicio de Consumo y Arbitraje del Gobierno de Navarra.

El Director de dicho Servicio dictó el 13 de julio de 2016 una Orden de inspección.

La inspección en la sede de Etxarri-Aranatz se realizó el 14 de julio de 2016 por parte de funcionarios del Servicio de Consumo y Arbitraje de Navarra con la asistencia de técnicos de LEA/AVC. El acceso a las dependencias de la empresa fue autorizado por una responsable de la misma.

**7.** El 23 de agosto de 2016, el Servicio de Consumo y Arbitraje de Navarra remitió a LEA/AVC la documentación recabada en la inspección que hacía referencia al mercado de recogida de aceites de la CAE.

**8.** El 15 de mayo de 2017 la Dirección de Investigación de la LEA/AVC remitió a la Dirección de Competencia de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, CNMC) una nota sucinta descriptiva de las conductas detectadas, de conformidad con lo previsto en el artículo 2.1 de la Ley 1/2002, de 21 de febrero, de Coordinación de las Competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Defensa de la Competencia (en adelante, Ley 1/2002, de Coordinación de Competencias) en la que LEA/AVC manifestaba tener competencia para analizar las conductas.



9. El 19 de octubre de 2017 se recibió un oficio de la CNMC en el que, siguiendo la propuesta recibida, se consideraba que correspondía a LEA/AVC la competencia para analizar y resolver los hechos en cuestión. Además, la Dirección de Competencia de la CNMC solicitaba que, en el supuesto de que se incoase expediente sancionador, se le admitiese como parte interesada.
10. El 2 de mayo de 2018 la DI de LEA/AVC elevó al CVC una Propuesta de no iniciación de procedimiento sancionador, en relación al mercado de la recogida del aceite vegetal usado de la CAE.
11. El 31 de mayo de 2018 el CVC no aceptó la Propuesta presentada por la DI, devolviendo el expediente a la DI con base en: “A la vista del documento presentado al CVC, con demasiado conceptos jurídicos indeterminados que inducen a confusión sobre si concurre una infracción por objeto o si, en realidad, no existen indicios suficientemente concluyentes para iniciar un procedimiento sancionador, se acuerda su devolución a la Dirección de Investigación para que concrete la propuesta en un sentido u otro” (folio 1417).
12. El 25 de febrero de 2019 el Director de Investigación de LEA/AVC dictó Resolución por la que se incoó expediente sancionador a RAFRINOR y EKOGRAS, por supuestas conductas prohibidas por el artículo 1 de la LDC, al considerar que, de la denuncia y la información reservada practicada, incluidas las inspecciones domiciliarias realizadas, se desprendía la existencia de indicios racionales de infracción al citado artículo 1 de la LDC, consistentes en posibles repartos del mercado de la recogida de aceite vegetal usado, tanto proveniente de licitaciones de administraciones como de contratos privados, en la CAE.
13. Asimismo, se consideraron interesados en el seno del procedimiento sancionador a:
- RAFRINOR
  - EKOGRAS
  - EKO GASTEIZ
  - CNMC
14. El 13 de marzo de 2019 los instructores del expediente dictaron Providencias por las que requirieron a RAFRINOR y EKOGRAS que aportaran información sobre los municipios y mancomunidades de la CAE en los que hubieran prestado servicios de recogida de aceite vegetal usado, tanto ellas como cualquier empresa vinculada accionarialmente a ellas; sobre los municipios y mancomunidades de la CAE en los que hubieran presentado oferta económica (o presupuesto, en caso de contratos



menores) para la prestación del servicio de recogida de aceite vegetal usado y en los que no hubieran sido seleccionadas sus oferta o presupuestos, tanto ellas como cualquier empresa vinculada accionarialmente a ellas; y sobre los establecimientos hosteleros de la CAE en los que hubieran prestado servicios de recogida de aceite vegetal usado, tanto ellas como cualquier empresa vinculada accionarialmente a ellas.

**15.** El 15 de mayo de 2019 los instructores del expediente dictaron Providencias por las que requirieron a RAFRINOR y EKOGRAS que aportaran información sobre los principales competidores de sus empresas en el mercado de la recogida y gestión de aceite vegetal usado en la CAE; sobre sus cuotas de mercado y la de sus competidores; sobre su volumen de negocios anual, desde el año 2001 hasta 2018, referida exclusivamente al mercado de la recogida y gestión de aceite vegetal usado, desglosando la facturación realizada según correspondiera a administraciones públicas o a establecimientos de hostelería.

**16.** El 26 de junio de 2019 los instructores del expediente emitieron el Pliego de Concreción de Hechos, el cual fue convenientemente notificado a los interesados, otorgándoseles un plazo de quince días hábiles para que contestasen el citado Pliego y, en su caso, propusieran pruebas.

Los interesados presentaron alegaciones el 23 de julio y el 2 de agosto de 2019, respectivamente.

**17.** El 25 de septiembre de 2019 los instructores del expediente dictaron Providencia de cierre de la fase de instrucción, con el fin de redactar la Propuesta de Resolución, de acuerdo con lo establecido en el artículo 33 del Reglamento 261/2008, de 22 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Defensa de la Competencia (en adelante, RDC).

Dicha Providencia fue convenientemente notificada a todos los interesados.

**18.** El 16 de octubre de 2019 los instructores del expediente dictaron la Propuesta de Resolución en la que se proponía al CVC sancionar a RAFRINOR y EKOGRAS por la realización de un acuerdo de reparto del mercado de la recogida y gestión del aceite vegetal usado a través de los contratos adjudicados por las administraciones locales (ayuntamientos y mancomunidades) de la CAE desde el año 2002 hasta el 27 de septiembre de 2013 (folios 2749-2790).

Dicha Propuesta de Resolución fue notificada a los interesados concediéndoles un plazo de 15 días para realizar alegaciones, así como para proponer la práctica de pruebas y actuaciones complementarias, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 50.4 de la LDC.



Los interesados presentaron alegaciones el 21 y el 22 de noviembre de 2019, respectivamente (folios 2835-3013).

- 19.** El 5 de diciembre de 2019 la DI remitió al CVC el expediente administrativo sancionador acompañado de la Propuesta de Resolución y de un informe en el que se valoraron las alegaciones presentadas por las partes a dicha Propuesta de Resolución.
- 20.** El 15 de enero de 2020, el CVC estimó la necesidad de solicitar el volumen de negocios total de las empresas referido al ejercicio 2019, así como solicitar a EKOGRAS que desglosase el volumen de aceite recogido a través de los contenedores de administraciones públicas y canal de hostelería, restauración y catering (HORECA), con el objeto de calcular de forma precisa el volumen de negocios del mercado afectado, por lo que requirió a la DI la realización de dicha actuación complementaria (folios 3183-3185).
- 21.** El 25 de febrero de 2020, la DI al CVC las contestaciones remitidas por EKOGRAS y RAFRINOR dentro de la citada actuación complementaria (folios 3207-32717).
- 22.** El 6 de marzo de 2020, RAFRINOR aportó una serie de documentación relativa a una licitación pública del Ayuntamiento de Güeñes de 2020, solicitando su incorporación al expediente como prueba documental complementaria (folios 3219-3231).
- 23.** Mediante Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, se declaró el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, dándose por suspendidos los plazos procesales y administrativos, así como los plazos de prescripción y caducidad de cualesquiera acciones y derechos durante el plazo de vigencia del estado de alarma y, en su caso, de las prórrogas que se pudiesen adoptarse. El cómputo de los plazos administrativos se reanudó el 1 de junio de 2020, en virtud del Real Decreto 537/2020, de 22 de mayo.
- 24.** El 30 de marzo de 2020 el CVC adoptó, entre otros, el acuerdo de estimar la celebración de vista conforme a lo dispuesto en el artículo 51.3 LDC, posponiendo la fijación de la fecha exacta al levantamiento de la suspensión de plazos decretado como consecuencia de la crisis sanitaria del COVID-19, lo que fue debidamente notificado a las partes e interesados en el expediente (folios 3239-3272).
- 25.** El CVC, en su sesión del 27 de mayo de 2020, acordó la fecha para la celebración de la vista, señalando el 2 de julio de 2020, a las 11 horas, en la sede de LEA/AVC



(folio 3281), acuerdo que fue debidamente notificado a las partes e interesados en el expediente.

**26.** En fecha 3 de junio de 2020, RAFRINOR solicitó acceso al expediente que fue aceptada por LEA/AVC, produciéndose el 10 de junio de 2020 (folios 3273, 3279 y 3293).

**27.** El 15 de junio de 2020 EKOGRAS solicitó a LEA/AVC acceso al expediente, acceso que fue señalado para el 19 de junio de 2020 (folios 3295-3302).

**28.** El 2 de julio de 2020 tuvo entrada en LEA/AVC un escrito de EKOGRAS solicitando que se reemplazara la cifra de volumen de negocios en el mercado afectado (VNMA) que había sido aportado por la propia empresa en enero de 2020, sustituyendo la cifra de 8.077.534,61 euros que consta en el folio 3177 por el importe de 2.156.688 euros (folio 3371).

**29.** De acuerdo a lo previsto en el artículo 51.3 de la LDC, el 2 de julio de 2020 se celebró en la sede de LEA/AVC vista oral en el expediente, que se desarrolló conforme a los artículos 37.2 y 19 del RDC. En la vista intervinieron, en sus respectivos turnos de palabra, los representantes legales de RAFRINOR Y EKOGRAS, asistidos de sus abogados, el representante legal de EKO GASTEIZ, y el Instructor del expediente. La vista fue grabada y su soporte audiovisual se incorporó al expediente (folio 3376.bis), siendo asimismo entregado a todas las partes en el procedimiento.

**30.** Durante la vista oral y al hilo de los argumentos expuestos por las partes, el CVC invitó a RAFRINOR Y EKOGRAS a presentar documentación adicional a la ya obrante en el expediente, relativa a los intentos de fusión que las partes habían reiterado en sus exposiciones.

**31.** El 20 de julio de 2020 tuvo entrada en el Registro de LEA/AVC, previa presentación el 16 de julio de 2020 en una oficina de correos, escrito de EKOGRAS junto con la siguiente documentación adjunta (folios 3413-3559):

- Escritura de 3 de mayo de 2002 de constitución de ECOGRAS RECUPERACIÓN Y RECICLADO, S.L.
- Correo electrónico de 14 de julio de 2004, de MGM a ECOGRAS ARANTXA.
- Propuesta de prestación de servicios profesionales para el asesoramiento, dirección y coordinación de un proceso de integración societaria de EKOGRAS y RAFRINOR, de 5 de marzo de 2010. Consultoría ELKARGI.
- Propuesta de actuación profesional de Alter Consulting, de abril de 2010.



- Propuesta de prestación de servicios profesionales para la valoración de las empresas: ECOGRAS RECUPERACIÓN Y RECICLADO, S.L. y RAFRINOR, S.L., de 10 de diciembre de 2010. Consultoría ELKARGI.
- Correo electrónico de 15 de febrero de 2011 de BBB a EKOGRAS gerencia.
- Correo electrónico de 17 de febrero de 2011 de BBB a EKOGRAS administración.
- Factura expedida por ELKARGI en fecha 1 de marzo de 2011.
- Documento escrito manualmente.
- Factura expedida por ELKARGI en fecha 13 de junio de 2011.
- Revisión estructura de negocio EKOGRAS RAFRINOR, de 13 de febrero de 2012. Consultoría ELKARGI.
- Correo electrónico de 25 de junio de 2013 de BBB a CCC EKOGRAS.
- Documento SAYMA consultores, de 14 de julio de 2020.

**32.** El 22 de julio de 2020 tuvo entrada en el Registro de LEA/AVC, escrito presentado por RAFRINOR junto con la siguiente documentación (folios 3389-3412):

- Carta de Garrigues, de 22 de julio de 2020
- Documento Ayuntamiento de Erandio, de 9 de julio de 2020.
- Documento Ayuntamiento de Gueñes, de 8 de julio de 2020.
- Escrito presentado por RAFRINOR ante el Ayuntamiento de Durango, el 8 de julio de 2020.
- Escrito presentado por RAFRINOR ante el Ayuntamiento de Barakaldo, el 8 de julio de 2020.

## II. DESCRIPCIÓN DE LAS EMPRESAS

**33. ECOGRAS RECUPERACIÓN Y RECICLADO, S.L.**, con CIF nº B20621264 y nombre comercial EKOGRAS, es una empresa con domicilio social en Paseo Ubarburu, 20F de San Sebastián (C.P. 20014). Dispone, asimismo, de una oficina en Navarra en el Polígono Industrial Zumurdiñeta, 35, de Etxarri-Aranatz. Se constituyó el 10 de marzo de 1998, siendo su objeto social la recogida, transporte, recuperación y reciclado de residuos. Su administrador único es DDD.

EKOGRAS es la cabecera de un grupo de empresas entre las que se encuentran:

- KERABI GESTIÓN MEDIOAMBIENTAL, S.L. (CIF nº B31922321), con domicilio social en Navarra;





- KERABISUR, S.L. (CIF nº B04783072), con domicilio social en Almería;
- KERABI FRANCE (SIREN nº 798657177), con domicilio social en Francia;
- ARAGONESA DE GESTIÓN MEDIOAMBIENTAL, S.L. (AGMA) (CIF nº B50774082), con domicilio social en Zaragoza;
- EKOGRAS GASTEIZ. S.L. (CIF nº B01515469), con domicilio social en Álava;
- OLIO3R (CIF nº B75001156), con domicilio social en Gipuzkoa.

**34. OLIO3R, S.L.**, con CIF nº B75001156 y nombre comercial EKO3R, es una empresa con domicilio social en Paseo Ubarburu, 20F de San Sebastián (C.P. 20014). Se constituyó el 4 de febrero de 2014, siendo su objeto social la fabricación e instalación de máquinas contenedoras para el reciclaje, el servicio de reciclado de materiales y desechos y cualquier actividad o prestación de servicios asociadas a las mismas. Está participada al 100% por EKOGRAS.

El antecedente de esta empresa se encuentra en la sociedad cooperativa EKO3R, S.COOP. (CIF nº F75001156), empresa surgida en el seno del Grupo Mondragón en el año 2009. Tras estar cuatro años integrada en la cooperativa Fagor Electrodomésticos, EKOGRAS adquirió EKO3R, S.COOP., transformándose en OLIO3R, S.L.<sup>1</sup>, aunque sigue utilizando EKO3R como marca comercial.

**35. RAFRINOR, S.L.**, con CIF nº B95187027 y nombre comercial RAFRINOR, es una empresa con domicilio social en Avenida de Bilbao, s/n, Barrio de Granada de Ortuella (Bizkaia) (C.P. 48530). Se constituyó el 30 de noviembre de 2001, siendo su objeto social la recogida de aceites vegetales alimenticios usados para su reciclado y reventa. Sus administradores mancomunados son EEE y FFF.

RAFRINOR es la cabecera de un grupo de empresas entre las que se encuentran:

- GESTORA ASTURIANA DE RESIDUOS, S.L. (CIF nº B33946963), con domicilio social en Asturias
- RECYOIL ENERGY, S.L. (CIF nº B01437862), con domicilio social en Álava

**36. RECYOIL ENERGY, S.L.**, con CIF nº B01437862 y nombre comercial RECYOIL, es una empresa con domicilio social en Capelamendi, 18-2º de Vitoria-Gasteiz (C.P. 01013). Se constituyó el 14 de enero de 2008, siendo su objeto social el reciclaje de derivados alimentarios y todo tipo de actividades complementarias al anterior, la adquisición, urbanización, parcelación, promoción, construcción, edificación, constitución en propiedad horizontal, reforma, ampliación, explotación, arrendamiento,

---

<sup>1</sup> ANUNCIO de transformación de «EKO3R, S. Coop.» en Sociedad de Responsabilidad Limitada, BOPV nº 21, de 31 de enero de 2014.

<https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2014/01/1400460a.shtml>



enajenación y en general toda actividad relacionada. En el año 2011 fue adquirida por RAFRINOR, siendo su administrador único FFF.

**37. EKO GASTEIZ, S.L.**, con CIF nº B01509538 y nombre comercial EKO GASTEIZ, es una empresa con domicilio social en Errekatziki, 25-2ºC de Vitoria-Gasteiz (C.P. 01003). Se constituyó el 6 de marzo de 2013, siendo su objeto social la recogida selectiva y recuperación de residuos, recogida de aceites vegetales de cocina y de otro tipo para su reciclado, suministro, venta, cesión y alquiler de contenedores para recogida de los mismos, compra y venta, tanto al por mayor como al por menor, de productos de limpieza, aceites nuevos. Su administrador único es AAA.

### III. ANÁLISIS DEL MERCADO

#### 1. Normativa de aplicación

**38.** La recogida y gestión del aceite vegetal usado está regulada en la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 19 de noviembre de 2008 sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas<sup>2</sup>. El artículo 21 de la Directiva regula el reciclado del aceite usado.

**39.** La Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados<sup>3</sup> incorpora al Derecho español la citada Directiva 2008/98/CE. A estos efectos, el artículo 12.4 b) establece que corresponde a las Comunidades Autónomas la autorización, vigilancia, inspección y sanción de las actividades de producción y gestión de residuos.

**40.** En la CAE, la normativa aplicable al respecto la constituyen la Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco<sup>4</sup>, el Decreto 212/2012, de 16 de octubre, por el que se regulan las entidades de colaboración ambiental y se crea el Registro de Entidades de Colaboración Ambiental de la Comunidad Autónoma del País Vasco<sup>5</sup>, y el Plan de Prevención y Gestión de Residuos de la Comunidad Autónoma del País Vasco, 2020<sup>6</sup>, aprobado por Orden de 25 de febrero de 2015 de la Consejera de Medio Ambiente y Política Territorial.

<sup>2</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008L0098&from=ES>

<sup>3</sup> <https://www.boe.es/eli/es/l/2011/07/28/22/con>

<sup>4</sup> <https://www.boe.es/eli/es-pv/l/1998/02/27/3/con>

<sup>5</sup> <https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2012/11/1205126a.shtml>

<sup>6</sup> [http://www.lehendakaritza.ejgv.euskadi.eus/contenidos/noticia/xleg\\_plan\\_departamento/es\\_p\\_depart/adjuntos/Plan%20Residuos%202020.pdf](http://www.lehendakaritza.ejgv.euskadi.eus/contenidos/noticia/xleg_plan_departamento/es_p_depart/adjuntos/Plan%20Residuos%202020.pdf)



## 2. Mercado relevante

**41.** Las infracciones a la competencia se verifican en el mercado relevante donde éstas se han producido. Para ello, hay que definir el mercado relevante de conformidad con la Comunicación de la Comisión Europea relativa a la definición de mercado de referencia a efectos de la normativa comunitaria en materia de competencia<sup>7</sup>, de 9 de diciembre de 1997 (DOCE 97/C 372/03), constituido por el mercado de producto y geográfico.

### A. Mercado de producto

**42.** En cuanto al mercado de producto de referencia, se define en su apartado 7 como aquel que “comprende la totalidad de los productos y servicios que los consumidores consideren intercambiables o sustituibles en razón de sus características, su precio o el uso que se prevea hacer de ellos”.

**43.** En términos de producto, hay que tener en consideración que el mercado en el que se desarrollan las conductas es el de la recogida y gestión del aceite vegetal usado, que comprende la recogida del aceite de los contenedores habilitados para su depósito y el transporte del residuo al centro de almacenamiento en el que es tratado.

**44.** El aceite vegetal usado de los domicilios es depositado por los particulares en envases de plástico en los contenedores habilitados a tal efecto por las administraciones locales, ayuntamientos o mancomunidades. Por su parte, el aceite usado de los establecimientos de hostelería, restauración y catering (HORECA) es recogido por las empresas contratadas al efecto en los propios establecimientos.

**45.** La empresa encargada de la recogida y gestión del residuo acude periódicamente a vaciar contenedores callejeros o a recoger el aceite usado de los establecimientos HORECA y transporta el aceite usado al centro de almacenamiento, para ser tratado o ser enviado a centros de tratamiento.

**46.** El tratamiento del aceite vegetal usado consiste en el decantado y filtrado del mismo con el fin de eliminar todo tipo de residuo sólido y partículas que contenga para poder continuar con el proceso de regeneración del mismo.

**47.** Una vez el aceite está filtrado y decantado, y, por tanto, libre de restos sólidos, es transportado a los centros de valorización donde se le concede un nuevo uso tras su

---

<sup>7</sup> [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:31997Y1209\(01\)&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:31997Y1209(01)&from=ES)



regeneración. En general, el aceite usado se utiliza para producir biodiesel y jabones y también es empleado por la industria química en la elaboración de ceras y barnices.

**48.** Desde el punto de vista de la demanda existen tres mercados diferenciados:

- (i) el **mercado de la recogida y gestión de aceite vegetal usado a través de los contratos adjudicados por ayuntamientos y mancomunidades**. En este caso, la administración abona a la empresa adjudicataria un precio anual por la recogida y gestión del aceite (según el caso, los contenedores los aporta la propia administración o la empresa). Además, la empresa obtiene ingresos por la venta del aceite.

En algunos ayuntamientos es la empresa adjudicataria del servicio de recogida y gestión de los residuos (FCC, CEPSA...) la que subcontrata a la empresa de recogida de aceite vegetal usado.

- (ii) el **mercado de la recogida y gestión de aceite vegetal usado a los HORECA locales**. Se trata de un mercado muy atomizado en el que los operadores son muy heterogéneos. Así, mientras algunos HORECA pagan para que les recojan el aceite, otros actúan como proveedores de las empresas, que son las que pagan por recoger el aceite. Las relaciones comerciales entre las empresas que recogen el aceite vegetal y los establecimientos HORECA no son nada estables, pudiendo iniciarse y terminarse en repetidas ocasiones en muy breves periodos de tiempo.

Además, en este mercado las empresas también ofrecen servicios de limpieza de filtros de extractores de humos, que a veces son contratados con la misma empresa que recoge el aceite y otras veces no.

- (iii) el **mercado de cadenas de hostelería**: empresas HORECA que disponen de multitud de cocinas a nivel estatal y, habitualmente, buscan un único interlocutor para la gestión del residuo de aceite que generan. Es habitual que cuando un gestor (ámbito local) consigue un contrato con una cadena (ámbito estatal), busque acuerdos con otras empresas gestoras del residuo para poder prestar el servicio allá donde no pueden llegar por su carácter local.

**49.** Las conductas analizadas en este expediente se encuadran en el primero de los mercados, el de la recogida y gestión de aceite vegetal usado a través de los contratos adjudicados por las administraciones locales (ayuntamientos y mancomunidades).



## **B. Mercado geográfico**

**50.** El apartado 8 de la Comunicación de la Comisión relativa a la definición de mercado de referencia establece que “el mercado geográfico de referencia comprende la zona en la que las empresas afectadas desarrollan actividades de suministro de los productos y de prestación de los servicios de referencia, en la que las condiciones de competencia son suficientemente homogéneas y que puede distinguirse de otras zonas geográficas próximas debido, en particular a que las condiciones de competencia en ella prevalecientes son sensiblemente distintas a aquéllas”.

**51.** Los gestores de residuos de aceite vegetal usado son de carácter local y su área operativa no suele exceder el ámbito de la Comunidad Autónoma y provincias limítrofes, dado que es imprescindible disponer de infraestructura cercana a los puntos de recogida para que el negocio resulte rentable.

**52.** Así se confirma en el Plan de Prevención y Gestión de Residuos de la Comunidad Autónoma del País Vasco, 2020, aprobado por Orden de 25 de febrero de 2015 de la Consejera de Medio Ambiente y Política Territorial en el que se señala que, de cara a minimizar los riesgos e impactos ambientales asociados principalmente al transporte, los residuos deberán ser tratados en las instalaciones adecuadas más próximas, lo que exigirá el establecimiento de una red suficiente de infraestructuras. Esta red deberá garantizar unas condiciones de atención similares para cualquier productor, con independencia de su ubicación geográfica y para cualquier residuo.

Las autorizaciones a los gestores de residuos son concedidas en la CAE por el Gobierno Vasco.

## **C. Conclusión**

**53.** En conclusión, el mercado relevante de este expediente es el de la recogida y gestión del aceite vegetal usado a través de los contratos adjudicados por las administraciones locales (ayuntamientos y mancomunidades) de la CAE.

### **3. Caracterización del mercado**

**54.** Según la definición del Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial del Gobierno Vasco, los residuos urbanos o municipales son los residuos generados en los domicilios particulares, comercios, oficinas y servicios, así como todos aquellos que no tengan la calificación de peligrosos y que por su naturaleza o composición puedan asimilarse a los producidos en los anteriores lugares o actividades. Tienen también la consideración de residuos urbanos los siguientes:



- Residuos procedentes de la limpieza de vías públicas, zonas verdes, áreas recreativas y playas.
- Animales domésticos muertos, así como muebles, enseres y vehículos abandonados.
- Residuos y escombros procedentes de obras menores de construcción y reparación domiciliaria.

**55.** Dicho Departamento ha puesto en marcha diversos planes de prevención y gestión de residuos de la CAE; el último es el del periodo 2014-2020. En él se señala que, en materia de sistemas de recogida de residuos, el contenedor constituye la opción más extendida, existiendo en la actualidad unidades específicas para la recogida y separación selectiva de la fracción orgánica, el vidrio, los envases, el papel-cartón, **el aceite vegetal**, las pilas, la fracción reutilizable (ropa, calzado y otros complementos, pequeño electrodoméstico, libros, juguetes, menaje del hogar y otros objetos de bazar) y la recogida en masa de la fracción resto.

**56.** En cuanto al aceite vegetal usado recogido en la CAE, en la Estadística de Residuos Urbanos<sup>8</sup> publicada por el Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial del Gobierno Vasco se indica que en 2016 se recogieron 1.269 toneladas de aceite doméstico (residuos domésticos y comerciales), lo que supuso un incremento del 16% desde el año en que se inició la estadística, 2005, en el que se recogieron 1.065 toneladas.

#### **A. Descripción del mercado desde el punto de vista de la demanda**

**57.** En el mercado de la recogida y gestión del aceite vegetal usado a través de los contratos adjudicados por las administraciones locales de la CAE (ayuntamientos y mancomunidades), las empresas adjudicatarias recogen el aceite de los contenedores habilitados para su depósito y lo transportan al centro de almacenamiento en el que es tratado para su valorización. Los demandantes de este servicio son los ayuntamientos y las mancomunidades de los tres Territorios Históricos.

**58.** Según la información aportada por las expedientadas, del total de 251 municipios de la CAE, actualmente se realiza el servicio de recogida de aceite en 212. Aunque inicialmente los ayuntamientos contrataban este servicio directamente, en muchos casos a través de contratos menores, progresivamente las mancomunidades han ido asumiendo este servicio y lo han contratado a través de licitaciones abiertas.

---

<sup>8</sup>[https://www.euskadi.eus/web01a2inghon/es/contenidos/estadistica/amb\\_res\\_urb\\_2016/es\\_def/index.shtml](https://www.euskadi.eus/web01a2inghon/es/contenidos/estadistica/amb_res_urb_2016/es_def/index.shtml)



## B. Descripción del mercado desde el punto de vista de la oferta

**59.** El número de empresas de recogida y gestión del aceite vegetal usado es pequeño, son empresas de carácter local que dependen de una cartera mínima de productores del residuo de aceite usado. La necesidad de disponer de infraestructura cercana a los puntos de recogida para la gestión del aceite puede suponer una barrera de entrada de tipo económico a la expansión del negocio de las empresas. Por ello, una práctica habitual de crecimiento en el sector ha sido la absorción de empresas que ya tienen una cartera de proveedores de aceite. Tal ha sido el caso de las empresas incoadas en este expediente. Así, por ejemplo, EKOGRAS compró OLIO3R en 2014 y RAFRINOR compró RECYOIL en 2011.

**60.** Desde el punto de vista de la oferta, a fecha 14 de mayo de 2019, los gestores de la CAE autorizados para el tratamiento de residuos no peligrosos, sector aceite vegetal, son los siguientes<sup>9</sup>:

**Álava:**

EKO GASTEIZ, S.L. (CIF: B01509538)

RECYOIL ENERGY, S.L. (CIF: B01437862)

**Bizkaia:**

FERNANDO GONZÁLEZ MÚGICA (URDAIBAI) (CIF: 30663092K)

RAFRINOR, S.L. (CIF: B95187027)

**Gipuzkoa:**

ECOGRAS RECUPERACIÓN Y RECICLADO, S.L. (CIF: B20621264)

EKOLIO BIOHONDAKINEN KUDEAKETA, S.L. (CIF: B75097964)

**61.** En la CAE han licitado para prestar el servicio de recogida de aceite usado de ayuntamientos y mancomunidades, entre otras, las empresas que se relacionan a continuación. Algunas tienen sede en Comunidades Autónomas limítrofes y autorizadas por éstas. Otras son grupos como FCC, CESP, etc., que, dentro de sus autorizaciones para todo tipo de residuos, pueden recoger los aceites usados. Estas últimas, aunque han licitado en algunos contratos, en la mayoría de los casos realizan el servicio de recogida de aceite vegetal usado cuando viene incluido por la administración en paquetes de gestión mayores, como es el caso del Ayuntamiento

---

<sup>9</sup> Según la información publicada en la página web del Departamento de medio ambiente, planificación territorial y vivienda:

[http://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/registro\\_residuos/es\\_def/adjuntos/gestores\\_rnp\\_es.pdf](http://www.euskadi.eus/contenidos/informacion/registro_residuos/es_def/adjuntos/gestores_rnp_es.pdf)



de Getxo, donde presta el servicio CESPAA, que, a su vez, subcontrata la recogida de aceite vegetal usado, al igual que realiza FCC en el Ayuntamiento de Bilbao.

- CESPAA, S.A.
- CONTENEDORES ESCOR, S.L.
- ECOGRAS RECUPERACIÓN Y RECICLADO, S.L.
- EKO3R, COOP.
- EKO GASTEIZ, S.L.
- ENVISER SERVICIOS MEDIOAMBIENTALES, S.A.U.
- FCC, S.A.
- GESTTA MEDIO AMBIENTAL, S.L. (Castilla y León)
- GSM MEDIOAMBIENTE, S.A.
- IGS RENT, S.L.
- IRAGAZ SERVICIOS MEDIOAMBIENTALES, S.L.
- RAFRINOR, S.L.
- RECOGIDA DE ACEITE HERSA, S.L. (Cantabria)
- RECYOIL ENERGY, S.L.
- URBASER, S.A.
- UTE ASASER, S.A. + ALTUNA Y URÍA, S.A.
- UTE EKOGRAS, S.L. + KERABI, S.L.
- UTE INDUSTRIAL SUESKUN, S.A. + BIO OIL, S.A.
- UTE RSU BILBAO II (FCC, S.A., VALORIZACIÓN Y TRATAMIENTO DE RESIDUOS, S.A. y GSM MEDIO AMBIENTE, S.A.)
- UTE USYMA-INBISA
- VALORIZACIÓN Y TRATAMIENTO DE RESIDUOS, S.A.

**62.** Se recogen en la siguiente tabla las cuotas de mercado de las empresas de recogida y gestión del aceite vegetal usado teniendo en cuenta los municipios de la CAE en los que realizan dicho servicio en 2019. El servicio de recogida de aceite se realiza en 212 municipios de la CAE, que se distribuyen del siguiente modo:

EMPRESA	CUOTAS DE MERCADO
GRUPO EKOGRAS	50,9%
GRUPO RAFRINOR	36,3%
ENVISER	4,2%
EKO GASTEIZ	3,8%
FERROVIAL	2,8%
OTRAS	1,9%
TOTAL	100,0%

**63.** Se trata de un mercado muy concentrado en el que los dos primeros operadores EKOGRAS y RAFRINOR tienen una cuota conjunta del 87%, aunque hay que matizar esta cifra, ya que en muchos de los municipios la adjudicación del contrato de recogida de aceite no se ha realizado directamente por el Ayuntamiento sino por parte de la Mancomunidad correspondiente. Hay que tener en cuenta, además, que los contratos son de dimensión muy diferente, según el tamaño de los municipios.





## IV. HECHOS PROBADOS

### 1. Acuerdos de respeto

64. En la inspección realizada a EKOGRAS en Etxarri-Aranatz el 14 de julio de 2016 se encontró un documento mecanografiado sin fechar —aunque con anotaciones manuscritas en las que se hacen varias referencias al año 2002—, titulado ECOGRAS-RAFRINOR en el que DDD afirmaba (folios 807-813):

Nuestra intención es mantener buena relación con Rafrinor, pero que debido a las razones que se exponen a continuación, hemos tomado la decisión de cortar toda relación comercial, sin perjuicio de que se mantengan nuestros acuerdos de respeto.

En relación con las labores realizadas por ECOGRAS para beneficio de ambos:

ECOGRAS ha desarrollado la recogida en ÁLAVA cuando la recogida no era rentable, y ahora está dispuesta a ceder el 50% de dicha recogida (tal y como se pactó en su día), pero la labor comercial realizada, así como los perjuicios económicos sufridos deberán ser abonados por RAFRINOR (RAFRINOR recogía 4.000 kg/mes y ahora recibiría 15.000 kg; el precio del aceite ha sido ruinoso hasta ahora).

Los municipios guipuzcoanos los recuperaría Ekogras.

Quejas:

1. Reclamación con carácter retroactivo, de un pretendido beneficio obtenido sobre la recogida en Alava, cuando en todo caso RAFRINOR debería soportar parte de las pérdidas que dicha recogida ha supuesto para ECOGRAS hasta ahora.
2. Menosprecio de la labor realizada por ECOGRAS, al entender que FFF rinde lo mismo con menos horas de dedicación, que DDD y GGG juntos.
3. ECOGRAS asume todos los gastos de las reuniones celebradas con RAFRINOR (siempre en Ortuella - ej .50 viajes X 60 € = 3000 €-).
4. Tenemos que escuchar constantemente que a ECOGRAS se le ha ayudado por parte de RAFRINOR, sin embargo lo único que se ha hecho ha sido adelantar unas cuotas de un leasing de una furgoneta que acabamos de recibir, y en cambio:
5. Se nos ha comprado el aceite a un precio inferior al de venta al cliente final.
6. No se han valorado adecuadamente nuestros activos en el intento fallido de unión (ayuntamientos, mancomunidades).
7. La unión entre ECOGRAS y GARMESA, se intentó demorar hasta que BIONOR fuese una realidad y casi estuviese en funcionamiento (mediados 2002).
8. La negativa de ECOGRAS a llevar a efecto la unión, ha generado un malestar injustificado en GARMESA, que ha deteriorado las relaciones entre ambas. Por un lado se pretende formar un bloque en BIONOR, que controle el 50%, y por otro no se cuenta con ECOGRAS en la toma de decisión alguna (compra de GEN, cambio rumbo negociaciones INSSEC, etc.).
9. NATURDTESEL ha supuesto un serio problema a la hora de realizar la labor de captación de aceite para BIONOR. Se ha creado malestar y desconfianza entre nuestros recogedores.



ECOGRAS no se encuentra en disposición de compartir dicha labor con quien ha creado dicho problema para BIONOR.

10. ECOGRAS ha sufrido las consecuencias de NATURDIESEL (cisterna ARAMAR).

También BIONOR está padeciendo dichas consecuencias (desconfianza de los recogedores, labor de competencia realizada por HHH, recogida Burgos - III-).

ALAVA: La labor de recogida se realizará por parte de ECOGRAS. La mitad del volumen de aceite recogido se venderá a RAFRINOR a precio de coste (a convenir).

Los ingresos procedentes de recogidas concertadas con Ayuntamientos y Mancomunidades, así como los ingresos procedentes del cobro del servicio de recogida a generadores del residuo, se repartirán entre ECOGRAS y RAFRINOR al 50%, descontando previamente los costes del servicio (a convenir).

ECOGRAS se compromete a facilitar a RAFRINOR información mensual, sobre el volumen recogido, así como de las instituciones a las que se preste el servicio de recogida y de los establecimientos a los que se cobre dicho servicio.

DEUDA DE RAFRINOR CON ECOGRAS:

GESTIONES REALIZADAS PARA RAFRINOR

(Desarrollo Alava, Ayuntamientos, Suances)

GESTIONES REALIZADAS POR ECOGRAS PARA BIONOR

MARGEN COMERCIAL DEL ACEITE VENDIDO A RAFRINOR.

(Facturas de venta - 50% ECOGRAS, 50% RAFRINOR)

**65.** En un correo electrónico enviado por DDD a FFF el 17 de enero de 2013 —recabado en papel en la inspección realizada a RAFRINOR—, en referencia a la adquisición de la empresa RECYOIL por parte de RAFRINOR se dice (folios 789-791):

Egun on FFF y JJJ,

Os mando un archivo con un borrador que se os mandó por mail (marzo 2011), donde se deja claro que mantener o no la sociedad Recyoil dependerá de que la fusión entre nosotros llegase a buen puerto.

Este acuerdo, a la vez que el de “zonas”, con el que llevamos desde el inicio, entendiste que no lo podías firmar.

FFF, el pasado martes, negabas que esto se hubiese hablado antes de la compra y que fue posterior, cosa que con este correo que os enviamos, a parte de las veces que se habló sobre ello, deja claro que esta opción estaba encima de la mesa desde el inicio.

Hablamos,

Ondo izan

**66.** En la respuesta enviada por FFF a DDD el 18 de enero de 2013 —recabado en papel en la inspección realizada a RAFRINOR— se dice (folio 789):

Hola DDD,

Recibido y leído tu email del 17/01/2013, te puedo manifestar lo siguiente:



Nunca he negado que nos enviaste un borrador de documento de acuerdo (29/03/2011). Del contenido de este borrador ya te manifesté al día siguiente que no estaba de acuerdo. Por supuesto que este borrador es anterior a la firma de la compra ante notario, pero...

1.- Esta operación empezó el 24/06/2010, es decir 9 meses antes de recibir tu borrador. El interés de comprar era para frenar la competencia, para que nos sirviera de pantalla y ocupar un espacio en el mercado con una empresa controlada. Nunca hablamos de comprar y disolver, pero sí de repartir el volumen en función de nuestras zonas.

2.- Durante estos 9 meses, (del 24/06/10 al 29/03/11) te estuve informando de cada conversación telefónica o reunión que mantuve con la otra parte, y en ningún momento durante este tiempo me planteaste el tema de la posible disolución.

3.- Estuve trabajando en la operación de compra (desde 24/06/10 hasta el 29/03/11) totalmente convencido de que teníamos un acuerdo que no contemplaba la posible disolución. Esto y no otra cosa es lo que manifesté el otro día en la reunión del 15/01/2013.

4.- Tengo documentación suficiente para demostrarte si es necesario (solamente a ti) que esta operación y nuestro acuerdo empezó mucho antes de tu borrador de documento del 29/03/11.

Por lo tanto, sigo afirmando que tu propuesta de posible disolución, en caso de no integración, fue posterior a nuestro acuerdo de principio.

Con esta operación no pretendo que ninguna de nuestras empresas salga perjudicada y estoy seguro de que tú tampoco lo quieres.

Estoy a tu disposición para cuantas aclaraciones necesites. Si después de las aclaraciones sigues pensando que nuestro acuerdo de inicio, sobre el que se basó la operación de compra, estaba incluido el concepto de posible disolución, sólo me queda pedirte que expongas tu postura.

Te recuerdo que tú has dejado que la operación siga adelante hasta su firma ante notario, sabiendo que yo no estaba de acuerdo en el concepto de disolver la sociedad en el caso de que no hubiera integración. Así mismo sabes que no estoy cerrado a la posible disolución (ahorro de costes para los dos) pero no ahora. Cuando el mercado se estabilice será el momento.

Hablamos,

saludos

FFF

**67.** En otro correo electrónico enviado por DDD a FFF el 23 de enero de 2013 —recabado en papel en la inspección realizada a RAFRINOR— se dice (folio 793):

Arratsalde on FFF,

Mi postura siempre ha estado clara:

Siempre se habló de esa posibilidad, desde el inicio y lo que sí es cierto es que nos decantábamos mantenerla, pero siempre desde el pensamiento de somos uno, que tantas veces te he oído decir. Lo del borrador y su fecha era por plasmar y refrendar esos acuerdos por escrito, igual que el acuerdo de respeto de zonas. Mi posición y actitud no es motivada por la desconfianza ni la debes llevar al terreno personal el tema, Mi planteamiento es un planteamiento estrictamente empresarial y no planteo nada que tu seguramente no harías.



Insisto, desde el inicio ha sido así y entiendo que las negociaciones las has iniciado y llevado tú por los dos, como así acordamos, para tener éxito en la operación y especialmente porque tenemos un acuerdo de respeto de zonas, no era conveniente inicialmente descubrirnos, y además es un hecho contrastado que tienes más experiencia en estos temas y porque por los pasos realizados, todo hacía presagiar que era muy probable un acuerdo de fusión entre ambas partes.

Mi primer opción, como te comenté es la de abonar mi parte y llevarme los clientes y la recogida, así como la parte de activos correspondientes.

Si como parece, esta opción no la contemplas, entiendo que otra sería la de continuar con la situación actual

Recycoil es vuestro en la totalidad y me vendéis el aceite correspondiente a nuestra zona. En esta opción, os pediría que salieseis de Guipúzcoa, así como firmar el acuerdo al respeto de zonas que siempre hemos tenido y cumplido.

Otra opción sería la de cerrar un acuerdo de socios, entrando en recycoil, firmando el respeto de zonas, pero este tema habrá que consultarlo con los asesores.

Mi propósito e intención como siempre ha sido y he trabajado, es que ninguna de las dos empresas salga perjudicada y que el acuerdo de zonas con el que llevamos tantos años perdure para el beneficio de ambos.

Hablamos.

## 2. Negativas de servicio fuera de la zona asignada

**68.** En la inspección realizada a EKOGRAS en su sede de Etxarri-Aranatz (Navarra) se comprobó la existencia de una carpeta-archivador con solapa en la que constaba la expresión "ZONA RAFRINOR" (folio 795).

**69.** En dicha carpeta-archivador se archivaban escritos enviados por DDD, en nombre y representación de EKOGRAS, a los Ayuntamientos de Mungia (4 de junio de 2010) (folio 799) y Amorebieta-Etxano (22 de octubre de 2010) (folio 797) con el siguiente tenor literal:

Estimado señor o señora:

En primer lugar nos gustaría agradecerles por la invitación que nos enviaron para participar en la adjudicación del servicio de retirada de aceite vegetal doméstico en su municipio.

Después de analizar el presupuesto del servicio y el coste que nos supondría poder ofrecer un servicio adecuado, hemos llegado a la conclusión de que no nos saldría rentable. Es por ello que no vamos a participar en la licitación.

Aprovecho la ocasión para volver a agradecerles.

Un atento saludo,

---

Jaun/andere agurgarria:



Lehenik eta behin eskerrak eman nahi dizkizuegu zuen herrian etxeko landare olioia biltzeko zerbitzua gauzatzeko esleipenean parte hartzeko bidali diguzuen aukerarengatik.

Zerbitzuaren aurrekontua eta zerbitzu on bat eskaintzeak suposatuko ligukeen kostua aztertu ondoren, errentagarri aterako ez litzaigukeela ondorioztatu dugu. Hori dela eta ez dugu esleipenean parte hartuko.

Berriro ere eskerrak emateko aukeraz baliatuz, jaso agur bero bat.

**70.** En la inspección realizada a EKOGRAS en Etxarri-Aranatz (Navarra) se recabaron varios archivos informáticos con la extensión “doc”, consistentes en sendos escritos —con firma, pero sin rúbrica— de DDD dirigidos, en nombre y representación de EKOGRAS, a los Ayuntamientos de Muskiz (22 de julio de 2009) (folio 803), Barakaldo (22 de septiembre de 2009) (folio 801) y Artziniega (28 de diciembre de 2009 (folio 805), con el siguiente tenor literal:

Estimado señor o señora:

En primer lugar nos gustaría agradecerles por la invitación que nos enviaron para participar en la adjudicación del servicio de retirada de aceite vegetal doméstico en su municipio.

Después de analizar el presupuesto del servicio y el coste que nos supondría poder ofrecer un servicio adecuado, hemos llegado a la conclusión de que no nos saldría rentable. Es por ello que no vamos a participar en la licitación.

Aprovecho la ocasión para volver a agradecerles.

Un atento saludo,

---

Jaun/andere agurgarria:

Lehenik eta behin eskerrak eman nahi dizkizuegu zuen herrian etxeko landare olioia biltzeko zerbitzua gauzatzeko esleipenean parte hartzeko bidali diguzuen aukerarengatik.

Zerbitzuaren aurrekontua eta zerbitzu on bat eskaintzeak suposatuko ligukeen kostua aztertu ondoren, errentagarri aterako ez litzaigukeela ondorioztatu dugu. Hori dela eta ez dugu esleipenean parte hartuko.

Berriro ere eskerrak emateko aukeraz baliatuz, jaso agur bero bat.

DDD

### **3. Reparto de contratos públicos**

**71.** De la información que obra en el expediente (pieza separada número 1: folios 1527 a 1531 y número 2: folio 2201 a 2203) se desprende que en el periodo en el que se identifican las conductas infractoras, los contratos públicos se adjudicaron de la forma siguiente:



RECOGIDA Y GESTIÓN DE ACEITE VEGETAL USADO EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL DE LA CAE ADJUDICACIONES A EMPRESAS RAFRINOR Y EKOGRAS PERIODO 2002- 29 SEPTIEMBRE 2013				
	CONTRATOS DE RAFRINOR / RECYOIL		CONTRATOS DE EKOGRAS / OLIO3R	
	Número	Ayuntamientos / Mancomunidades	Número	Ayuntamientos / Mancomunidades
<b>Ayuntamientos Bizkaia</b>	48	Abadiño, Arratzu, Ajangiz, Arrieta, Arrigorriaga, Amorebieta, Abanto, Alonsotegi, Balmaseda, Barakaldo, Bakio, Basauri, Berriz, Busturia, Bermeo, Durango, Elorrio, Erandio, Etxebari, Forua, Gernika, Galdames, Galdakao, Gatika, Gordexola, Güeñes, Iurreta, Lea Ibarra, Laukiz, Maruri, Meñaka, Mungia, Mundaka, Muskiz, Nabarniz, Orozko, Ortuella, Otxandio, Leioa, Sukarrieta, Portugalete, Santurtzi, Sestao, Trutzioz, Trapagaran, Zaldibar, Zalla, Zierbena.	0	-
<b>Mancomunidades Bizkaia</b>	6	Arratia, Lea Artibai, Txorierrri, Uribe Kosta, Uribe Butroi, Nerbioi Ibaizabal / Udaltalde 21 (UTE con ENVISER)	0	-
<b>Ayuntamientos Gipuzkoa</b>	0	-	4	Azkoitia, Azpeitia, Arrasate, Irun
<b>Mancomunidades Gipuzkoa</b>	0	-	8	Debabarrena, Debagoiena, San Marcos, Sasieta, Tolosaldea, Txingudi, Urola Erdia, Urola Kosta
<b>Ayuntamientos Alava</b>	7	Aiara, Artziniega, Baños de Ebro, Lapuebla de la Barca, Llodio, Okondo, Zuia	2	Agurain, Arraia-Maeztu
<b>Mancomunidades Alava</b>	1	Aiara	0	-

**72.** El grupo RAFRINOR ha prestado servicio de recogida de aceite vegetal usado en 6 mancomunidades de Bizkaia y en otros 48 ayuntamientos vizcaínos que han prestado el servicio directamente; en 1 mancomunidad de Álava y 7 ayuntamientos alaveses; y en ninguna mancomunidad ni ayuntamiento de Gipuzkoa.

**73.** En el mismo periodo, el grupo EKOGRAS, por su parte, no ha prestado el servicio de recogida de aceite vegetal usado en ninguna mancomunidad ni ayuntamiento de Bizkaia; habiendo prestado servicio en 4 ayuntamientos y 8 mancomunidades de Gipuzkoa; y en 2 ayuntamientos de Álava.

**74.** El grupo EKOGRAS y el grupo RAFRINOR no han competido hasta finales del año 2013 respecto de ayuntamientos o mancomunidades en las que empresas del grupo contrario prestaran servicios de recogida de aceite vegetal usado.

**75.** En efecto, EKOGRAS y RECYOIL (del grupo RAFRINOR) compitieron en la licitación para la contratación de servicio de recogida selectiva de aceite vegetal usado



en la ciudad de Vitoria-Gasteiz, publicada en el Boletín Oficial del Territorio Histórico de Álava (BOTHÁ) el 28 de agosto de 2013<sup>10</sup>. El plazo de presentación de ofertas finalizó el 27 de septiembre de 2013.

**76.** EKO3R —adquirida por EKOGRAS en 2014— prestaba servicios en varios ayuntamientos de Bizkaia antes de la adquisición y continuó prestando dichos servicios tras dicha adquisición.

**77.** A partir de 2017 el grupo EKOGRAS y el grupo RAFRINOR han competido por la adjudicación de los contratos públicos para la recogida de aceite vegetal usado —además de Vitoria-Gasteiz— de, entre otros, el ayuntamiento alavés de Artziniega (2017), los ayuntamientos vizcaínos de Berriz (2017), Elorrio (2018) y Zalla (2018), y las mancomunidades guipuzcoanas de Debabarrena (2017) [Mallabia (Bizkaia), Ermua (Bizkaia), Eibar, Soralue, Elgoibar, Mendaro, Deba y Mutriku] y Debagoiena (2017) (Antzuola, Aretxabaleta, Arrasate-Mondragón, Bergara, Elgeta, Eskoriatza, Leintz-Gatzaga y Oñati).

#### **4. Colaboración empresarial**

**78.** Respecto de las colaboraciones comerciales entre las partes, se encuentra documentalmente acreditado en el expediente que, en el año 2002, EKOGRAS y RAFRINOR crearon la empresa ECOGRAS BIORECUPERACIONES, S.L. (CIF nº B95207577). Sin embargo, ECOGRAS BIORECUPERACIONES, S.L. nunca tuvo actividad, encontrándose inactiva en el Registro Mercantil desde el último depósito de cuentas realizado en el año 2007.

**79.** En el año 2010, EKOGRAS y RAFRINOR iniciaron contactos de colaboración empresarial. Según consta en el folio 860, el 5 de marzo de 2010 Elkargi presentó a EKOGRAS y RAFRINOR una “Propuesta de prestación de servicios profesionales para el asesoramiento, dirección y coordinación de un proceso de integración societaria”. En dicha Propuesta Elkargi presupuesta un trabajo encaminado a un “posible proceso de integración societaria”, que “podría concluir en la posible integración” (folio 863).

**80.** En abril de 2010 Alter Consulting realiza una “Propuesta de actuación profesional” y, en diciembre de 2010, Elkargi presenta a las partes una nueva “Propuesta de prestación de servicios profesionales para la valoración de las empresas” que supuso la reformulación de la propuesta de marzo citada en el párrafo anterior.

<sup>10</sup> [https://www.araba.eus/botha/Boletines/2013/098/2013\\_098\\_04319.pdf](https://www.araba.eus/botha/Boletines/2013/098/2013_098_04319.pdf)



- 81.** No consta la materialización de las citadas propuestas no habiéndose aportado al expediente el resultado de los trabajos de consultoría de Elkargi y/o Alter Consulting, requeridos durante la celebración de la vista.
- 82.** Tampoco ha sido aportado al expediente el documento muchas veces citado por las partes como “acuerdo de socios encargado a Garrigues en el año 2012”.
- 83.** Por tanto, el resultado o materialización de estas propuestas de consultoría no se han presentado a lo largo de la instrucción ni tampoco tras la reiterada petición del CVC durante la vista a aportar información adicional. Por ello, no resulta acreditado que estos encargos de consultoría preliminares a esa posible integración fueran consumados, no teniendo por tanto consistencia el hablar de intentos de fusión.
- 84.** En el año 2010 EKOGRAS y RAFRINOR estudiaron la compra conjunta de RECYOIL, empresa que desde el año de su constitución en 2008 estaba implantada en el mercado de Álava. Finalmente, RECYOIL fue adquirida por RAFRINOR. De los correos electrónicos que constan en el expediente (folios 789 a 793) se acredita que RAFRINOR formalmente adquirió el 100% de la sociedad existiendo sin embargo acuerdos o pactos para repartir la actividad de RECYOIL en el mercado alavés entre las partes incoadas.

## V. FUNDAMENTOS DE DERECHO

### 1. Competencia para resolver

**85.** El artículo 53 de la LDC establece lo siguiente:

1. Las resoluciones del Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia podrán declarar:
  - a) La existencia de conductas prohibidas por la presente Ley o por los artículos 81 y 82 del Tratado CE. (...)
2. Las resoluciones del Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia podrán contener:
  - (...)
  - d) La imposición de multas.

**86.** Por su parte, el artículo 3 de la Ley de la Autoridad Vasca de la Competencia establece lo siguiente:

Artículo 3. Competencias:

- 1.- La Autoridad Vasca de la Competencia, para el cumplimiento de sus fines, ejercerá competencias sancionadoras; de promoción; de impugnación; de dictamen y consulta, y de arbitraje.





2.- La Autoridad Vasca de la Competencia incoará, instruirá y resolverá procedimientos sancionadores que tengan por objeto conductas restrictivas de la competencia, tales como conductas colusorias, abuso de posición dominante y falseamiento de la libre competencia por actos desleales que afecten al interés público, tal como se regula en la normativa de defensa de la competencia. En el ejercicio de dicha competencia la Autoridad Vasca de la Competencia podrá:

a) imponer multas sancionadoras por vulneración de la legislación de defensa de la competencia.

Artículo 10.- Funciones del Consejo Vasco de la Competencia.

Son funciones del Consejo Vasco de la Competencia:

a) resolver los procedimientos sancionadores

**87.** El 15 de mayo de 2017 LEA/AVC remitió a la Dirección de Competencia de la CNMC una nota sucinta descriptiva de las conductas detectadas, de conformidad con lo previsto en el artículo 2.1 de la Ley 1/2002 de Coordinación de Competencias<sup>11</sup>, en la que LEA/AVC manifestaba tener competencia para analizar las conductas.

El 19 de octubre de 2017 se recibió un oficio de la CNMC en el que, siguiendo la propuesta recibida, se consideraba que correspondía a LEA/AVC la competencia para analizar y resolver los hechos en cuestión. Además, la Dirección de Competencia de la CNMC solicitaba que, en el supuesto de que se incoase expediente sancionador, se le admitiese como parte interesada.

**88.** En consecuencia, la competencia para resolver este procedimiento sancionador corresponde al CVC.

## **2. Legislación aplicable a la conducta infractora continuada**

**89.** El relato de los hechos demuestra que la conducta infractora se mantiene de forma continuada en el tiempo, al menos desde el año 2002, y se extiende hasta septiembre de 2013. Dentro del periodo de infracción analizado han estado en vigor dos normativas distintas: (i) la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia, de 18 de julio de 1989; y (ii) la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, de 4 de julio de 2007, actualmente en vigor.

**90.** En estos casos en los que la infracción imputada se extiende durante la vigencia de más de una Ley aplicable, como ha señalado reiteradamente la autoridad estatal

---

<sup>11</sup> Ley 1/2002, de 21 de febrero, de Coordinación de las Competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Defensa de la Competencia. BOE de 22 de febrero de 2002.



de competencia<sup>12</sup>, resultaría indiferente aplicar uno u otros preceptos legales si bien se debe optar, conforme a lo dispuesto por el artículo 26 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP), por aquella Ley que sea más beneficiosa para las empresas incoadas, conforme a los principios de irretroactividad de la norma sancionadora más desfavorable y de retroactividad de la más favorable para el infractor en el caso en concreto.

**91.** A estos efectos, sin perjuicio de que la conducta prohibida por el artículo 1 de las citadas leyes sea idéntica, el régimen sancionador diseñado por la Ley 15/2007 resulta, desde un punto de vista global, más favorable a los infractores que el contemplado por la ley precedente, pues, entre otros elementos de juicio, dispone de un sistema de graduación de las infracciones inexistente en la legislación anterior, establece topes máximos al importe de algunas sanciones de cuantía inferior al general previsto por el artículo 10 de la Ley 16/1989, establece plazos de prescripción menores para algunas de las conductas tipificadas y otorga a todos los sujetos infractores que hayan participado en un cártel, la posibilidad de solicitar la exención del pago de la multa o la reducción del importe de la multa en aplicación del programa de clemencia.

**92.** Esta aplicación más favorable de la LDC ha sido reconocida en anteriores ocasiones no sólo por el Consejo de la CNC y de la CNMC sino también por la Audiencia Nacional (en adelante, AN), que en su Sentencia 1589/2014, de 2 de abril de 2014, nº de recurso 194/2011 (ECLI: ES:AN:2014:1589), señaló lo siguiente:

“En el siguiente motivo afirma la actora que la CNC ha realizado una indebida aplicación retroactiva de la Ley 15/2007. Frente a ello conviene destacar que la conducta imputada se habría iniciado el 8 de febrero de 1989, se habría prolongado durante la vigencia de la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia, y habría continuado bajo la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, que entró en vigor el 1 de septiembre de 2007, hasta el 28 de febrero de 2008.

Puesto que la incoación del expediente se produjo el 16 de junio de 2008, su tramitación se ha realizado conforme a las normas procesales de la Ley 15/2007, pues así resulta, sensu contrario, de lo establecido en la Disposición Transitoria primera del citado texto legal, en el que se señala que “Los procedimientos sancionadores en materia de conductas prohibidas incoados antes de la entrada en vigor de esta Ley se tramitarán y resolverán con arreglo a las disposiciones vigentes en el momento de su inicio.

Pero en cuanto al derecho material, debe señalarse que sin perjuicio de que la conducta regulada por el artículo 1 de ambas leyes sea idéntica, lo cierto es que el régimen sancionador

---

<sup>12</sup> A título de ejemplo, resoluciones del Consejo de la CNC de 23 de febrero de 2012, Expte. S/0244/10 Navieras Baleares y de 15 de octubre de 2012, Expte. S/0318/10 Exportación de sobres. Así mismo, Resoluciones de la CNMC de 22 de septiembre de 2014, Expte. S/0428/12 Palés, de 4 de diciembre de 2014, Expte. S/0453/2 Rodamientos Ferroviarios y de 28 de mayo de 2015 Expte. S/0471/13 Concesionarios AUDI/SEAT/VW.



diseñado por la Ley 15/2007, es, desde un punto de vista global, más favorable a los infractores que el contemplado por la anterior Ley 16/1989. Así resulta, entre otros elementos de juicio, del sistema de graduación de las infracciones inexistente en la legislación anterior, del establecimiento de topes máximos al importe de algunas sanciones de cuantía inferior al general previsto por el artículo 10 de la Ley 16/1989, de la reducción de los plazos de prescripción para algunas de las conductas tipificadas o de la especialmente destacable en este supuesto la posibilidad, común a todos los que hayan participado en un cártel, de solicitar la exención o reducción de la sanción.

Por tanto, como quiera que ambas leyes sancionaban exactamente las mismas conductas, el tratamiento de éstas es idéntico, así como la cuantificación de la multa, pues en ambas se señala que la cuantía podrá ser incrementada hasta el 10% del volumen de ventas correspondiente al ejercicio económico inmediato anterior a la resolución del Tribunal, no se puede afirmar que la nueva Ley sea más perjudicial para la actora que la antigua”.

**93.** En el mismo sentido se pronuncia la AN en su Sentencia 119/2017, de 23 de marzo de 2017, nº de recurso 218/2013 (ECLI:ES:AN: 2017: 1040):

“Ya hemos precisado en otras ocasiones, SSAN de 16 de marzo de 2016, rec. 428/2013 y 29 de julio de 2014 rec. 172 / 2013 que, sin perjuicio de que la conducta regulada por el artículo 1 de ambas leyes sea idéntica, lo cierto es que el régimen sancionador diseñado por la Ley 15/2007, es, desde un punto de vista global, más favorable a los infractores que el contemplado por la anterior Ley 16/1989. Así resulta, entre otros elementos de juicio, del sistema de graduación de las infracciones inexistente en la legislación anterior, del establecimiento de topes máximos al importe de algunas sanciones de cuantía inferior al general previsto por el artículo 10 de la Ley 16/1989, de la reducción de los plazos de prescripción para algunas de las conductas tipificadas o de la especialmente destacable en este supuesto la posibilidad, común a todos los que hayan participado en un cártel, de solicitar la exención o reducción de la sanción.”

**94.** Y es que la aplicación de los artículos 65 y 66 de la LDC no puede entenderse como un mero aspecto procesal, sino sustantivo y precisamente la posibilidad de beneficiarse de su aplicación es uno de los aspectos que determina que la norma de aplicación en el presente procedimiento sancionador sea la LDC de 2007, por entender que resulta más favorable a las partes. Así también se ha señalado por la extinta CNC en diversas resoluciones<sup>13</sup>.

**95.** Con carácter general y en atención al carácter más beneficioso de la LDC de 2007, ésta es la norma aplicable al presente procedimiento sancionador.

---

<sup>13</sup> Resoluciones CNC: de 31 de julio de 2010, Expte. S/0120/08 Transitarios; de 2 de marzo de 2011, Expte. S/0086/08 Peluquería profesional; de 24 de junio de 2011, Expte. S/0185/09 Bombas de Fluidos; de 21 de noviembre de 2012, Expte S/0317/10 Material de archivo; de 15 de febrero 2013, Expte. S/0343/11 Manipulado papel.



### 3. Valoración del Consejo Vasco de la Competencia

#### A. Tipicidad

**96.** De las inspecciones y de los actos de instrucción realizados, se desprende la existencia de un acuerdo de voluntades entre RAFRINOR y EKOGRAS para repartirse el mercado de la recogida y gestión de aceite vegetal usado de la CAE a través de los contratos adjudicados por la administración local (ayuntamientos y mancomunidades), de modo que cada empresa renuncia a competir en las localidades en las que la otra empresa presta servicio a una administración local.

**97.** El artículo 1.1. de la Ley 15/2007 establece que:

1. Se 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 nacional y, en particular, los que consistan en:

(...)

c) El reparto del mercado o de las fuentes de aprovisionamiento.

**98.** La aplicación del artículo 1 de la LDC requiere, pues, la existencia de un concierto de voluntades entre diversos operadores económicos. Al respecto, la Sentencia del Tribunal Supremo (en adelante, TS), de 19 de junio de 2007 (ECLI: ES:TS:2007:4763) expresó:

“Así, ha de afirmarse que, efectivamente, el artículo 1 de la Ley de Defensa de la Competencia se refiere a **acuerdos o decisiones plurales**, en los que se refleja en todo caso un concierto de voluntades expreso o presunto. Esto se deduce tanto de la dicción del precepto como de los supuestos que han sido incardinando en el mismo por parte de la práctica del Tribunal de Defensa de la Competencia y de la jurisprudencia de esta Sala.”

**99.** En el presente caso, los hechos descritos en la presente Resolución, llevados a cabo por las empresas, obedecen a la existencia de un plan único de actuación conjunta de las distintas entidades implicadas en el que perfectamente puede identificarse un mismo patrón, una unidad de actuación coordinada de las empresas que tiene por objeto el reparto del mercado de la recogida y gestión del aceite vegetal usado a través de los contratos adjudicados por las administraciones locales, ayuntamientos y mancomunidades.

**100.** Así, las expresiones utilizadas por DDD y FFF (representantes de EKOGRAS y RAFRINOR, respectivamente) en los correos electrónicos recabados en las inspecciones son concluyentes:

“sin perjuicio de que se mantengan nuestros acuerdos de respeto” (2002) (*folio 807*),



“Los municipios guipuzcoanos los recuperaría Ekogras” (2002) (*folio 807*).

“El interés de comprar era para frenar la competencia, para que nos sirviera de pantalla y ocupar un espacio en el mercado con una empresa controlada” (18/01/2013) (*folio 789*),

“igual que el acuerdo de respeto de zonas” (23/01/2013) (*folio 793*),

“tenemos un acuerdo de respeto de zonas” (23/01/2013) (*folio 793*),

“así como firmar el acuerdo al respeto de zonas que siempre hemos tenido y cumplido” (23/01/2013) (*folio 793*),

“os pediría que salieseis de Guipúzcoa” (23/01/2013) (*folio 793*),

“Mi propósito e intención como siempre ha sido y he trabajado, es que ninguna de las dos empresas salga perjudicada y que el acuerdo de zonas con el que llevamos tantos años perdure para el beneficio de ambos” (23/01/2013) (*folio 793*),

**101.** Dicho acuerdo de voluntades se ha mantenido en vigor desde el año 2002 hasta el 27 de septiembre de 2013 (fecha de finalización del plazo de presentación de ofertas en la primera licitación en la que se ha acreditado la existencia de competencia efectiva entre el grupo EKOGRAS y el grupo RAFRINOR, del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz).

## **B. Antijuridicidad**

### **a. Infracción por objeto**

**102.** El artículo 1 de la LDC prohíbe las conductas que tengan por “objeto” o “efecto” restringir o falsear la competencia. El hecho de que los acuerdos entre las empresas incoadas tengan por “objeto” el reparto del mercado de la recogida y gestión del aceite vegetal usado a través de los contratos adjudicados por administraciones locales constituye una conducta contraria a la competencia *per se*, o por objeto y no es necesario que la administración analice el daño efectivo en el mercado. La jurisprudencia es clara al mantener que determinadas formas de restricción de la competencia pueden considerarse, por su propia naturaleza, perjudiciales para el buen funcionamiento del juego normal de la competencia.

**103.** En la Sentencia emitida el 13 de diciembre de 2012, en el asunto C-226/11, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante, TJUE) afirma que la distinción entre “infracciones por objeto” e “infracciones por efecto” reside en el hecho de que determinadas formas de colusión entre empresas pueden considerarse, por su propia naturaleza, perjudiciales para el buen funcionamiento del juego normal de la competencia.



**104.** En la Sentencia emitida el 20 de enero de 2016 por el TJUE, en el asunto C-373/14 incide en que: “(...) para incurrir en la prohibición (...) un acuerdo debe tener “por objeto o efecto” impedir, restringir o falsear el juego de la competencia dentro del mercado común. (...) el carácter alternativo de esa condición, como indica la conjunción “o”, hace necesario considerar en primer lugar el objeto mismo del acuerdo (...)”. Así pues, no es necesario examinar los efectos de un acuerdo en la competencia cuando esté acreditado su objeto contrario a ella.

**105.** Más recientemente, en la Sentencia del 2 de abril de 2020, el TJUE siguiendo las conclusiones del abogado general en el caso Budapest Bank, asunto C228/18, se vuelve a pronunciar en el mismo sentido aclarando, además, la posibilidad de que una conducta constituya a la vez una infracción por objeto y también por efecto, aunque dichos efectos no sea necesario probarse:

34. Así pues, no es necesario examinar los efectos de un acuerdo en la competencia cuando esté acreditado su objeto contrario a ella (sentencias de 26 de noviembre de 2015, Maxima Latvija, C-345/14, EU:C:2015:784, apartado 17, y de 20 de enero de 2016, Toshiba Corporation/Comisión, C-373/14 P, EU:C:2016:26, apartado 25).

35. En efecto, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia resulta que algunos tipos de coordinación entre empresas revelan un grado de nocividad para la competencia suficiente para ser calificados de restricción por el objeto, de modo que es innecesario examinar sus efectos. Esa jurisprudencia atiende a la circunstancia de que determinadas formas de coordinación entre empresas pueden considerarse, por su propia naturaleza, perjudiciales para el buen funcionamiento del juego de la competencia (sentencias de 11 de septiembre de 2014, MasterCard y otros/Comisión, C-382/12 P, EU:C:2014:2201, apartados 184 y 185, y de 20 de enero de 2016, Toshiba Corporation/Comisión, C-373/14 P, EU:C:2016:26, apartado 26).

36. De este modo, se ha determinado que algunos comportamientos colusorios, como los que llevan a la fijación horizontal de los precios por los cárteles, pueden considerarse hasta tal punto aptos para generar efectos negativos, en especial en los precios, la cantidad o la calidad de los productos o los servicios, que cabe estimar innecesaria la demostración de que tienen efectos concretos en el mercado a efectos de aplicar el artículo 101 TFUE, apartado 1. En efecto, la experiencia muestra que esos comportamientos dan lugar a reducciones de la producción y alzas de precios que conducen a una deficiente asignación de los recursos en perjuicio especialmente de los consumidores (sentencias de 11 de septiembre de 2014, CB/Comisión, C-67/13 P, EU:C:2014:2204, apartado 51, y de 26 de noviembre de 2015, Maxima Latvija, C-345/14, EU:C:2015:784, apartado 19).

El TS secunda la jurisprudencia europea a la cual alude en su Sentencia de 9 de diciembre de 2015, nº de recurso 978/2014: “(...) únicamente cuando no existen indicios suficientes para apreciar la existencia de una “infracción por objeto” se exige que se acrediten los efectos concretos de un acuerdo contrario a la competencia. En cambio, cuando quede acreditado que el acuerdo en cuestión tiene un objeto contrario a la competencia, no es necesario acreditar en concreto los efectos perjudiciales de dicho acuerdo sobre la competencia y consecuentemente sobre el mercado que se aplican.”



**106.** En tal caso será suficiente exponer que dicho acuerdo es concretamente apto para impedir, restringir o falsear el juego de la competencia en el mercado interior. La AN también ha tenido ocasión de pronunciarse al respecto en su Sentencia 294/2016, nº de recurso 293/2012, de 15 de julio de 2016, (ECLI: ES:AN:2016:2993) en la cual hace referencia a la Sentencia del TJUE de 4 de junio de 2009, asunto C-8/08 T-Mobile, que alude al tratamiento jurisprudencial de la distinción entre infracciones por objeto y por efecto, subrayando que la infracción lo será por su objeto cuando la conducta, por su propia naturaleza, sea perjudicial para el buen funcionamiento de la libre competencia. En conclusión, no sería necesario examinar los efectos cuando quede acreditado su objeto contrario a la competencia.

**107.** Tanto la CNMC, como LEA/AVC y el resto de resto de autoridades de la competencia siguen, como no podía ser de otra manera, la jurisprudencia aludida en sus resoluciones<sup>14 15</sup>.

**108.** En particular, un acuerdo entre empresas como el acreditado en este expediente produce automáticamente un falseamiento significativo de la competencia, que beneficia exclusivamente a las empresas participantes en el mismo, al darles una ventaja competitiva respecto del resto de competidores, y al impedir o dificultar significativamente al resto de potenciales competidores entrar en el mercado de la recogida y gestión del aceite vegetal usado a través de los contratos adjudicados por las administraciones locales (ayuntamientos y mancomunidades) de la CAE. Ello es sumamente perjudicial para las administraciones convocantes de las licitaciones, repercutiendo, por tanto, el perjuicio producido sobre los contribuyentes.

**109.** Por los mismos motivos, tampoco pueden estimarse las alegaciones de RAFRINOR y EKOGRAS que también afirman que las conductas han de ser acreditadas por sus efectos y que, en este caso, estos no han quedado probados.

### **b. Efectos en el mercado**

**110.** La novena alegación de EKOGRAS hace referencia a que todos los acuerdos colusorios de reparto de mercado entre empresas de un sector llevan consigo acuerdos sobre precios y acuerdos de represalias para los otros competidores que no

---

<sup>14</sup> Resolución CNMC Expte. SAMUR/02/18 Transporte Escolar Murcia y Resolución CNMC Expte. S/DC/0560/15, Colegio Abogados Guadalajara 2.

<sup>15</sup> Resolución LEA/AVC Transporte de viajeros de Gipuzkoa. Expte. nº 130-SAN-2016 y Resolución LEA/AVC Autoescuelas Mondragón. Expte. nº 224-SAN-2017



los respeten. A su juicio, en el presente caso no se ha perjudicado a nadie, ni a otros competidores, ni a la administración, ni a los contribuyentes.

**111.** Asimismo, la sexta alegación de RAFRINOR hace referencia a que la supuesta conducta anticompetitiva no habría producido efectos en el mercado. Para ello RAFRINOR ha aportado un análisis sobre la evolución del precio de venta a las administraciones locales de su servicio de recogida y gestión del aceite vegetal usado, con el cual ha quedado constatado que el precio medio facturado a las entidades locales por la recogida de aceite en el periodo de recogida móvil se mantuvo en 60 €/hora y el precio de recogida con contenedor ha tenido una tendencia decreciente, que se ha mantenido decreciente en el periodo 2014-2018.

**112.** Este CVC estima estas alegaciones, en el sentido de que el acuerdo entre las empresas no ha tenido el concreto efecto de incrementar el precio de los contratos adjudicados por las administraciones locales (ayuntamientos y mancomunidades) de la CAE para la recogida y gestión del aceite vegetal usado.

**113.** No obstante, como se ha analizado en el apartado "a. Infracción por objeto" anterior, el comportamiento de las empresas incoadas constituye una infracción por objeto lo que implica que el acuerdo de reparto del mercado supone una conducta perjudicial *per se* y no requiere una constatación de que se hayan producido efectos.

### C. Gravedad de la infracción

**114.** El artículo 62 de la LDC clasifica las infracciones establecidas en la misma en tres tipos: leves, graves y muy graves. El apartado 4.a) de dicho artículo califica como muy graves:

"El desarrollo de conductas colusorias tipificadas en el artículo 1 de la Ley que consistan en cárteles u otros acuerdo, decisiones o recomendaciones colectivas, practicas concertadas o conscientemente paralelas entre **empresas competidoras entre sí, reales o potenciales.**"

**115.** La conducta analizada en el presente expediente, incardinada en al artículo 1.1.c) de la LDC, debe conceptuarse como infracción muy grave por haber sido realizada por empresas competidoras entre sí, reales o potenciales. En efecto, las empresas que han realizado la conducta en cuestión actúan en el mercado relevante definido en el presente expediente, el de la recogida y gestión del aceite vegetal usado a través de los contratos adjudicados por las administraciones locales (ayuntamientos y mancomunidades) de la CAE.

**116.** En consecuencia, este CVC considera que la infracción debe tipificarse como **muy grave** a tenor del artículo 62.4.a).





**117.** Por otro lado, de conformidad con el artículo 63.1 de la LDC los órganos competentes podrán imponer a los agentes económicos, empresas, asociaciones, uniones o agrupaciones de aquellas que, deliberadamente o por negligencia, infrinjan lo dispuesto en la Ley las siguientes sanciones:

c) Las infracciones muy graves con multa de hasta el 10 por ciento del volumen de negocios total de la empresa infractora en el ejercicio inmediatamente anterior al de imposición de la multa.

**118.** En caso de que no sea posible delimitar el volumen de negocios, las infracciones se sancionarán, de acuerdo con el artículo 63.3 de la LDC:

c) Las infracciones muy graves con multa de más de 10 millones de euros.

#### **D. Infracción única y continuada**

**119.** Nos encontramos ante una infracción única y continuada consistente en el reparto del mercado de la recogida y gestión del aceite vegetal usado a través de los contratos adjudicados por las administraciones locales desde el año 2002 hasta el 27 de septiembre de 2013. En el apartado “Hechos probados” de la presente Resolución, se constatan los correos electrónicos que acreditan la existencia de un acuerdo de reparto de mercado (epígrafe IV).

Además, durante el periodo de la infracción la adjudicación de contratos públicos de ayuntamientos y mancomunidades en los tres Territorios Históricos prueba asimismo el respeto de las zonas acordadas para cada empresa.



RECOGIDA Y GESTIÓN DE ACEITE VEGETAL USADO EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL DE LA CAE ADJUDICACIONES A EMPRESAS RAFRINOR Y EKOGRAS PERIODO 2002- 29 SEPTIEMBRE 2013				
	CONTRATOS DE RAFRINOR / RECYOIL		CONTRATOS DE EKOGRAS / OLIO3R	
	Número	Ayuntamientos / Mancomunidades	Número	Ayuntamientos / Mancomunidades
<b>Ayuntamientos Bizkaia</b>	48	Abadiño, Arratzu, Ajangiz, Arrieta, Arrigorriaga, Amorebieta, Abanto, Alonsotegi, Balmaseda, Barakaldo, Bakio, Basauri, Berriz, Busturia, Bermeo, Durango, Elorrio, Erandio, Etxebari, Forua, Gernika, Galdames, Galdakao, Gatika, Gordexola, Güeñes, Iurreta, Lea Ibarra, Laukiz, Maruri, Meñaka, Mungia, Mundaka, Muskiz, Nabarniz, Orozko, Ortuella, Otxandio, Leioa, Sukarrieta, Portugalete, Santurtzi, Sestao, Trutzioz, Trapagaran, Zaldibar, Zalla, Zierbena.	0	-
<b>Mancomunidades Bizkaia</b>	6	Arratia, Lea Artibai, Txorierrri, Uribe Kosta, Uribe Butroi, Nerbioi Ibaizabal / Udaltalde 21 (UTE con ENVISER)	0	-
<b>Ayuntamientos Gipuzkoa</b>	0	-	4	Azkoitia, Azpeitia, Arrasate, Irun
<b>Mancomunidades Gipuzkoa</b>	0	-	8	Debabarrena, Debagoiena, San Marcos, Sasieta, Tolosaldea, Txingudi, Urola Erdia, Urola Kosta
<b>Ayuntamientos Alava</b>	7	Aiara, Artziniega, Baños de Ebro, Lapuebla de la Barca, Llodio, Okondo, Zuia	2	Agurain, Arraia-Maeztu
<b>Mancomunidades Alava</b>	1	Aiara	0	-

**120.** El concepto de infracción única y continuada ha sido analizado por el TS y la AN en una jurisprudencia constante y consolidada. Así, el TS considera la existencia de una infracción única y continuada en la Sentencia 508/2015 de 9 de febrero de 2015, nº de recurso 1531/2013, (ECLI:ES:TS:2015:508), caso González Byass, y para ello se hace eco de la jurisprudencia europea que pone énfasis en la conformación de un objetivo común por parte de las empresas:

“La jurisprudencia comunitaria ha establecido que para valorar las conductas debe tenerse en cuenta si presenta un vínculo de complementariedad en el sentido de que cada una de ellas está destinada a hacer frente a una o varias consecuencias del juego normal de la competencia, y contribuyen, mediante una interacción, a la realización del conjunto de los efectos contrarios a la competencia buscados por sus autores, en el marco de un plan global encaminado a un objetivo único”.

**121.** En su Sentencia 4653/2015, de 27 de octubre de 2015, nº de recurso 1039/2013 (ECLI: ES:TS:2015:4653) FJ cuarto, el TS reitera:

“CUARTO.- El motivo tercero de casación, formulado por aplicación indebida de la jurisprudencia al aplicar indebidamente la sentencia el concepto de infracción única y



continuada. Combate la sentencia de instancia al apreciar el concepto de infracción única y continuada, desde noviembre de 2004 hasta febrero de 2009. Así, afirma que la recomendación sobre las condiciones generales de contratación, las estadísticas y los intercambios de información sobre tarifas de horas de trabajo y sobre servicios post-venta tuvieron objetivos diferenciados, se ejecutaron de forma distinta y se aplicaron en períodos diferentes, por lo que carecieron de la unidad de resolución y propósito que son exigibles a una pluralidad de actos para configurar una infracción única y continuada.

El motivo tampoco puede ser acogido. Como indicamos en la Sentencia dictada en el RC 1038/2013, la heterogeneidad de los referidos comportamientos a la que se refiere la parte recurrente no afecta a que los mismos queden englobados en una colaboración en distintas vertientes entre las empresas sancionadas para reducir la incertidumbre respecto al comportamiento comercial de los competidores, constituyendo de esta manera una infracción única y continuada derivada de esa unidad de propósito anticompetitivo. A ello no obsta de ninguna manera el que aisladamente consideradas las distintas acciones estén encaminadas a objetivos concretos diferentes. Esa diversidad de finalidades específicas y de momentos de ejecución no impide que todas las conductas examinadas tuvieran un común objetivo anticompetitivo que autoriza a tipificarlas como una infracción única y continuada.”

**122.** Así mismo, la AN desarrolla las características de las infracciones continuadas en las Sentencias 3454/2014, de 23 de julio de 2014, nº de recurso 176/2013 (ECLI: ES:AN:2014:3454) y 1880/2014, de 7 de abril de 2014, nº de recurso 570/2010 (ECLI: ES:AN:2014:1880). Estas Sentencias se pronuncian en el sentido de que, en el marco de una infracción que dura varios años, no impide la calificación de infracción única el hecho de que las distintas manifestaciones de los acuerdos se produzcan en periodos diferentes, siempre que pueda identificarse el elemento de unidad de actuación y finalidad. Para ello se definen algunos criterios que ayudan a calificar una infracción como única y continuada: (i) la **identidad de los objetivos** de las prácticas consideradas, (ii) **de los productos y servicios**, (iii) **de las empresas participantes**, (iv) **de las formas de ejecución**, y (v) la identidad **del ámbito de aplicación geográfico** de las prácticas consideradas. Todas estas circunstancias concurren en el caso que nos ocupa, en el que la conducta puede calificarse de homogénea a lo largo de todo el periodo, siendo por ello un caso claro de infracción única y continuada.

### **E. Explicaciones alternativas. Los intentos de fusión**

**123.** Tanto RAFRINOR como EKOGRAS han alegado repetidas veces a lo largo del procedimiento la existencia de varios intentos de fusión. Sin embargo, los hechos probados muestran que esos supuestos intentos o bien no fueron tales o, en su caso, se dieron en una fase muy incipiente de negociación.

**124.** Así, en 2002, EKOGRAS y RAFRINOR crearon la empresa ECOGRAS BIORECUPERACIONES, S.L. (CIF nº B95207577). Sin embargo, ECOGRAS



BIORECUPERACIONES, S.L. nunca tuvo actividad, encontrándose inactiva en el Registro Mercantil desde el último depósito de cuentas realizado en el año 2007.

- 125.** En el año 2010, EKOGRAS y RAFRINOR iniciaron contactos de colaboración empresarial. Según consta en el folio 860, el 5 de marzo de 2010 Elkargi presentó a EKOGRAS y RAFRINOR una “Propuesta de prestación de servicios profesionales para el asesoramiento, dirección y coordinación de un proceso de integración societaria”. En dicha Propuesta (folio 863), Elkargi presupuesta un trabajo encaminado a un “posible proceso de integración societaria”, que “podría concluir en la posible integración”.
- 126.** En abril de 2010 Alter Consulting realiza una Propuesta de actuación profesional y en diciembre de 2010 Elkargi presenta a las partes una nueva “Propuesta de prestación de servicios profesionales para la valoración de las empresas” que supuso la reformulación de la propuesta de marzo.
- 127.** Sin embargo, el resultado o materialización de estas propuestas de consultoría no se han presentado a lo largo de la instrucción ni tampoco tras la reiterada petición del CVC durante la vista para que las partes aportaran la información adicional que referían. Por ello, no resulta acreditado que esos encargos de consultoría preliminares a esa posible integración fueran consumados, no teniendo por tanto consistencia el hablar de intentos de fusión. Tampoco presentan el acuerdo de socios encargado a Garrigues en el año 2012, aludido repetidas veces a lo largo del expediente por RAFRINOR.
- 128.** En todo caso, esos supuestos intentos de fusión alegados por las partes son fruto de un reparto de mercado ya existente. El reparto del mercado de la recogida del aceite vegetal usado es previo a los intentos de fusión que, en su caso, no pretendían sino formalizar una situación de hecho, un *statu quo*.
- 129.** Así lo demuestran los correos electrónicos intercambiados con motivo de la adquisición de Recyoil por parte de RAFRINOR, ver folios 789-793. Esa empresa fue adquirida al 100% por RAFRINOR con el objetivo de servir de pantalla de los acuerdos de las partes en Álava.
- 130.** Sin embargo, las partes no llegan a un acuerdo en cómo formalizar dicha operación mercantil y se rompen las negociaciones.
- 131.** A mayor abundamiento, cabe señalar que aun en el hipotético caso de que efectivamente hubiesen existido intentos de llevar a término dichos acuerdos de fusión, dichos intentos no pueden justificar acuerdos de no competencia y reparto de



mercado como los descritos, con una duración tan dilatada en el tiempo. A este respecto, la Resolución de la extinta CNC, de fecha 18 de octubre de 2007, Exp. 617/06 en el asunto Cajas Vasca y Navarra (resolución confirmada por la AN y el TS salvo en lo referente a la cuantificación de la sanción), señaló lo siguiente:

“Sin perjuicio de lo anterior, incluso si se argumenta que ante una inminente fusión resulta justificado que se coordinen los planes de expansión, para evitar solapamientos de oficinas y sucursales, tal argumento sólo podría ser aceptable si esa coordinación se practica en un corto periodo de tiempo inmediatamente anterior a la fusión, cosa que no ocurre en el presente supuesto. No sólo se trata de acuerdos de respeto al statu quo entre cajas de las cuales al menos una nunca se ha planteado la fusión, sino que se trata de acuerdos que tienen la larga duración de, al menos, quince años. Es decir, desde 1990 hasta la apertura del expediente, en octubre de 2005, y esa larga duración desvirtúa cualquier argumento que justifique la coordinación en el marco de una fusión, de la que exclusivamente se habla al final del período y no a todo lo largo del mismo.”

**132.** En consecuencia, este CVC debe desestimar las alegaciones realizadas por las partes justificando los acuerdos de reparto del mercado en unos supuestos intentos de fusión.

## F. Prescripción de las infracciones

**133.** La calificación de los comportamientos probados como infracción única y continuada hasta 2013 desactiva cualquier posibilidad de invocar la prescripción de esta pauta de conducta seguida por las empresas. No obstante, a continuación, se analizan los hechos para probar, en contra de lo alegado por las empresas incoadas, que no se ha extinguido la responsabilidad por prescripción.

**134.** La prescripción de la infracción supone la imposibilidad sobrevenida de sancionar una infracción administrativa. Según definición del TS, la prescripción representa una autolimitación del Estado en la persecución de las faltas disciplinarias en virtud de la cual el transcurso del tiempo desapodera a las autoridades con potestad sancionadora para ejercerla imponiendo el correspondiente correctivo.

**135.** La prescripción opera de forma automática, *ope legis*, por el mero transcurso del plazo legal fijado. Esta circunstancia posibilita que pueda ser apreciada de oficio<sup>16</sup>.

**136.** El art. 68 de la LDC establece lo siguiente:

1. Las infracciones muy graves prescribirán a los cuatro años, las graves a los dos años y las leves al año. El término de la prescripción se computará desde el día en que se hubiera

<sup>16</sup> STS 6880/1999, de 2 de noviembre de 1999 (ECLI: ES: TS:2000/1849); 1849/2000, de 8 de marzo de 2000; 2388/2000, de 24 de marzo de 2000 (ECLI:ES: TS:200: 2388).



cometido la infracción o, en el caso de infracciones continuadas, desde el que hayan cesado.  
(...)

3. La prescripción se interrumpe por cualquier acto de la Administración con **conocimiento formal del interesado** tendente al cumplimiento de la Ley y por los actos realizados por los interesados al objeto de asegurar, cumplimentar o ejecutar las resoluciones correspondientes.

**137.** El 14 de julio de 2016 el personal autorizado por el Director de Investigación realizó las inspecciones referidas en los Antecedentes de Hecho en las sedes de las siguientes empresas:

- EKOGRAS: sede de San Sebastián y sede de Etxarri-Aranatz
- RAFRINOR: sede de Ortuella

**138.** Por tanto, el plazo de prescripción de la infracción quedó interrumpido para dichas empresas en la fecha de la inspección, es decir, el 14 de julio de 2016, puesto que tuvieron conocimiento formal de estar sometidas a una investigación por un ilícito de competencia.

**139.** En consecuencia, las empresas incoadas tuvieron conocimiento del expediente en las siguientes fechas:

EMPRESA	CONOCIMIENTO FORMAL DE LA INVESTIGACIÓN O RESOLUCIÓN DE INCOACIÓN Y SU AMPLIACIÓN	ÚLTIMAS ACTUACIONES INFRACTORAS PROBADAS	TIEMPO TRANSCURRIDO
EKOGRAS	14/07/2016	27/09/2013	Menos de 4 años
RAFRINOR	14/07/2016	27/09/2013	Menos de 4 años

**140.** El *dies a quo* del plazo de prescripción se computa a partir del cese de la última conducta. En este sentido, las últimas actuaciones infractoras probadas se recogen en la fecha de finalización del plazo de presentación de ofertas en la licitación convocada por el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz en septiembre 2013, primera licitación en la que se ha acreditado la existencia de competencia efectiva.

**141.** EKOGRAS hace referencia en su **primera alegación** a la prescripción de la infracción, en base a unos correos electrónicos aportados que acreditarían, a su juicio, la existencia de una competencia real y efectiva en Vitoria-Gasteiz en la búsqueda de adjudicación de un contrato público desde el 4 de junio de 2010 entre EKOGRAS y RECYOIL (del grupo RAFRINOR). Los citados correos electrónicos —enviados por DDD a un responsable del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, en fechas de 4 de junio de 2010 a 6 de junio de 2011— refieren el interés de EKOGRAS por prestar servicio en Vitoria-Gasteiz e informan al citado responsable municipal de los distintos tipos existentes de contenedores.



- 142.** RAFRINOR, asimismo, manifiesta en su **primera alegación** que ha llevado a cabo una constante y afanosa actividad comercial en Vitoria-Gasteiz desde, al menos, el año 2010, con el objetivo de generar la demanda de sus servicios por parte de las autoridades correspondientes, conseguir contratos para la prestación de los mismos o conocer la publicación de potenciales licitaciones en aras a presentarse a las mismas. Aporta, para ello, sendas declaraciones juradas de un empleado de RAFRINOR y de un empleado de RECYOIL.
- 143.** A juicio de este CVC, dichos documentos únicamente demuestran que EKOGRAS y RAFRINOR estaban interesados en prestar servicios en Vitoria-Gasteiz, pero no demuestran que en esas fechas hubiera una competencia efectiva entre empresas de ambos grupos. En efecto, muchas empresas pueden estar interesadas en prestar un servicio a una administración, pero luego no acudir todas ellas, por las razones que fueren, a la licitación convocada.
- 144.** Además, tal y como se indica en los correos transcritos en “Hechos probados” de la presente Resolución hasta septiembre de 2013 se encuentra acreditado de la voluntad de frenar la competencia en Álava a través de un acuerdo de voluntades respecto de la sociedad Recyoil:
- 1.- Esta operación empezó el 24/06/2010, es decir 9 meses antes de recibir tu borrador. El interés de comprar era para frenar la competencia, para que nos sirviera de pantalla y ocupar un espacio en el mercado con una empresa controlada. Nunca hablamos de comprar y disolver, pero sí de repartir el volumen en función de nuestras zonas.
- 145.** La competencia efectiva se produce cuando, convocada la licitación, las empresas presentan sus proposiciones, no cuando dialogan con una administración en un momento muy anterior (casi tres años antes) al de la publicación de los pliegos de la licitación.
- 146.** Es por ello que la fecha del fin de la conducta debe mantenerse en el 27 de septiembre de 2013 —fecha de finalización del plazo de presentación de ofertas de la licitación convocada por el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, primera licitación en la que se ha acreditado la existencia de competencia efectiva entre el grupo EKOGRAS y el grupo RAFRINOR—, y no debe, por tanto, considerarse prescrita la conducta infractora.
- 147.** En consecuencia, procede desestimar la presente alegación.
- 148.** EKOGRAS, además, en su **segunda alegación** hace referencia a que, desde octubre de 2011, se puede acreditar la existencia de una competencia efectiva entre EKO GASTEIZ, S.L., EKOGRAS y RECYOIL (del grupo RAFRINOR) por el mercado



del aceite doméstico usado, si bien la estrategia de la competencia de EKO GASTEIZ, S.L. iba dirigida a la adquisición directa por parte de comunidades de vecinos. Es decir, eran tres operadores los que ya competían, por lo que en octubre de 2011 estaría también prescrita la infracción.

**149.** A tal respecto, procede manifestar que el documento que presentan sólo acredita el actuar de la empresa denunciante respecto del aceite doméstico en Vitoria-Gasteiz, pero no acredita que EKOGRAS y RAFRINOR compitieran entre sí, por lo que, de nuevo, este CVC manifiesta que la fecha del fin de la conducta debería mantenerse en el 27 de septiembre de 2013 y no debería, en consecuencia, considerarse prescrita la conducta infractora.

**150.** En consecuencia, procede desestimar la presente alegación.

**151.** Asimismo, RAFRINOR, en su **primera alegación**, alega —como alegó al notificársele el Pliego de Concreción de Hechos— que el supuesto reparto de localidades estaría prescrito, puesto que, en su opinión, la primera vez que la existencia de una investigación tendente a determinar la existencia de dicha conducta les fue comunicada fue con ocasión de la notificación del Pliego, el 2 de julio de 2019.

**152.** En relación con esta alegación procede manifestar, de nuevo, que desde la Orden de Inspección ya se hizo referencia a que el mercado afectado era la Comunidad Autónoma de Euskadi (“mercado de la recogida, gestión y valorización del aceite vegetal usado **en la CAE**”) y a que el presunto reparto de mercado se sustanciaba en las administraciones locales (“Las empresas que se inspeccionan han podido llegar a acuerdos con el fin de repartirse territorialmente las distintas licitaciones **de entidades locales** para prestar el servicio de recogida y gestión de aceite vegetal usado”).

**153.** También se mencionó en dicha Orden de Inspección que “Rafrinor limita sus actividades a Bizkaia pero nunca intenta acceder a los contratos de Gipuzkoa y, a la inversa, Ekogras opera en Gipuzkoa pero nunca en Bizkaia” y dicha afirmación no ha sido, en absoluto, desmentida durante la tramitación del expediente, puesto que ninguna de las empresas expedientadas intentó acceder a los contratos de localidades del Territorio Histórico en el que actuaba la otra empresa (Bizkaia y Gipuzkoa) en el periodo que transcurre desde el año 2002 hasta septiembre de 2013.

**154.** En consecuencia, procede desestimar dicha alegación.

**155.** La **cuarta alegación** de EKOGRAS hace referencia a la prescripción del expediente, de acuerdo con lo establecido en el artículo 22.3 de Ley 2/1998, de 20 de febrero, de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas de la





Comunidad Autónoma del País Vasco, porque el expediente de información reservada estuvo paralizado entre el 31 mayo de 2018 y el 25 de febrero de 2019 y al paralizarse se reanudó la prescripción desde la infracción, sin que tal fase de información previa tuviera en consecuencia efecto interruptor de la prescripción.

**156.** A tal respecto, procede manifestar que el artículo 1 de dicha Ley 2/1998 establece que la misma se aplicará por todos los entes que ejerzan su potestad sancionadora en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco y en las materias en las que las instituciones comunes de ésta ostenten competencias normativas, ya sea plenas ya compartidas con el Estado o con los órganos de los territorios históricos. Siendo así que la CAE no tiene competencia normativa, ni plena ni compartida, en materia de defensa de la competencia, no es de aplicación la citada Ley.

**157.** En efecto, la STC 208/1999, de 11 de noviembre de 1999 (ECLI:ES:TC:1999:208)<sup>17</sup>, estimó parcialmente los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por el Gobierno Vasco y el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y, en consecuencia, declaró inconstitucional la cláusula «en todo o en parte del mercado nacional», contenida expresamente o por remisión en varios artículos de la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia, en la medida en que desconocía las competencias ejecutivas de la legislación estatal sobre defensa de la competencia atribuidas a las Comunidades Autónomas recurrentes en sus respectivos Estatutos.

**158.** Careciendo, por tanto, la CAE de competencia normativa en materia de defensa de la competencia, y ostentando únicamente competencias ejecutivas de la legislación estatal, el cuerpo normativo que se ocupa específicamente de la defensa de la competencia en sentido sustantivo y procedimental está representado por la LDC y por el RDC. En consecuencia, el ejercicio de la potestad sancionadora para reprimir y sancionar prácticas prohibidas en materia de defensa de la competencia, está regido por dicho cuerpo normativo como un conjunto acabado que ostenta carácter especial frente al genérico que pudiera existir en el ámbito estatal o autonómico relativo a este ejercicio.

**159.** A mayor abundamiento, el artículo 45 de la LDC establece claramente que:

Los procedimientos administrativos en materia de defensa de la competencia se regirán por lo dispuesto en esta ley y su normativa de desarrollo y, supletoriamente, por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común [*actuales Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo*]

<sup>17</sup> <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-T-1999-23950>



*Común de las Administraciones Públicas y Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público*], sin perjuicio de lo previsto en el artículo 70 de esta Ley.

**160.** Es decir, en caso de existencia de alguna laguna legal en el cuerpo normativo de defensa de la competencia debe acudirse a la normativa estatal de procedimiento administrativo general (Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público) y no a la normativa de procedimiento sancionador autonómica.

**161.** En consecuencia, procede desestimar dicha alegación.

### **G. Pruebas directas**

**162.** La **séptima alegación** de EKOGRAS hace referencia a la falta de práctica de ninguna prueba que permita enervar las conclusiones a la que se llega en la propuesta de no incoación. A juicio de esta empresa, los correos electrónicos de 2013 no son más que la explicación de por qué no se cumplirían los hipotéticos acuerdos, lo que probaría que no se llevaron a cabo. Consideran que la LEA/AVC ha realizado una práctica fraudulenta al otorgar a dichos correos un significado contrario al que le confirió en la propuesta de no incoación, siendo así que no existe prueba adicional alguna que permita hacer una lectura distinta.

Asimismo, RAFRINOR considera, en su **alegación tercera**, que la declaración de infracción y la propuesta de sanción se basan sobre indicios débiles, así como que la Propuesta de Resolución valora erróneamente los supuestos indicios de infracción, en incumplimiento de los requisitos constitucionales de la prueba de presunciones.

**163.** A tal respecto, procede manifestar que el presente procedimiento sancionador no se está instruyendo sobre la base de la prueba de presunciones, sino sobre la base de pruebas concretas recabadas en las inspecciones domiciliarias, reforzadas con el análisis de la actuación de ambas empresas en el mercado relevante.

**164.** Asimismo, debe afirmarse, como se hizo en la Propuesta de Resolución, que efectivamente la DI propuso la no iniciación de procedimiento sancionador al considerar prescritas las conductas, interpretando el pasaje de una de las pruebas — el correo electrónico de 23 de enero de 2013 en el que DDD pide a FFF que salgan de Gipuzkoa, así como que firmen el acuerdo al respeto de zonas que siempre han tenido y cumplido— en el sentido de que si se pedía que salieran de Gipuzkoa era porque estaban prestando servicio allí y, en consecuencia, no se estaba cumpliendo el acuerdo, y si se pedía que se firmase el acuerdo era porque la ausencia de firma le privaba de obligatoriedad de cumplimiento por la otra parte.



- 165.** Esa interpretación a la vista del conjunto de correos obrantes en el expediente, y su consecuencia referida a la existencia de prescripción, no fueron compartidas por el CVC.
- 166.** La interpretación sobre el citado correo que hace este CVC es que, dado que el mismo finaliza con la manifestación de DDD a FFF acerca de que su propósito e intención es que el acuerdo de zonas con el que llevan “*tantos años*” y “*que siempre hemos tenido y cumplido*” perdure para el beneficio de ambos, únicamente puede concluirse que, a fecha 23 de enero de 2013, el acuerdo entre RAFRINOR y EKOGRAS seguía vigente, independientemente de incumplimientos o discrepancias puntuales —si efectivamente las hubiere habido— habituales, por otra parte, en la implementación de cualquier acuerdo o contrato. Este CVC consideran prueba suficiente dichos correos y considera como más lógica y correcta esta interpretación y como concluyentes las expresiones anteriormente remarcadas.
- 167.** En consecuencia, procede desestimar la presente alegación.

## **VI. ANÁLISIS DE OTRAS ALEGACIONES PRESENTADAS**

### **1. Nulidad del procedimiento**

#### **A. Vulneración del artículo 27 RDC**

- 168.** Ambas empresas (RAFRINOR en su alegación previa y EKOGRAS en su quinta alegación) alegan la nulidad del procedimiento por infracción del art. 27 del RDC.
- 169.** EKOGRAS manifiesta que no existe una nueva propuesta de incoación ni nada que enmiende la anterior propuesta de no incoación, ni el CVC afirma en su resolución que existan indicios de infracción, ni el CVC ha instado la incoación de expediente sancionador.
- 170.** RAFRINOR, por su parte, afirma que la DI no ha proporcionado la más mínima justificación en aras a motivar el radical cambio de parecer asumido desde febrero de 2019 en contra de sus propios actos.
- 171.** A tal respecto procede manifestar que el artículo 27 del RDC expresa que:
1. Con el fin de que el Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia pueda acordar no incoar procedimiento y archivar las actuaciones en los términos establecidos en los artículos 44 y 49.3 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, la Dirección de Investigación le dará traslado de la denuncia recibida, de las actuaciones previas practicadas, en su caso, y de una propuesta de archivo.



2. Cuando el Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia, a la vista de la propuesta de archivo, estime que pudiera haber indicios de infracción de la normativa de defensa de la competencia, instará de la Dirección de Investigación la incoación del correspondiente expediente.

172. En el presente caso, la DI propuso el 2 de mayo de 2018 la no iniciación de procedimiento sancionador en relación al mercado de la recogida y gestión del aceite vegetal usado de la CAE, de acuerdo con lo establecido en el apartado 1 del citado artículo. Dicha propuesta de archivo planteada por la DI al CVC se fundamentaba en:

- En el párrafo 43 de la Propuesta de Resolución (folio 1410) se afirma que, de los correos electrónicos entre DDD y FFF recabados en las inspecciones, se deduce que efectivamente existieron los acuerdos de zonas que se concretarían en que RAFRINOR limitaría sus actividades a Bizkaia y no intentaría acceder a los contratos de Gipuzkoa, y a la inversa, que EKOGRAS operaría en Gipuzkoa y no en Bizkaia”.
- En el párrafo 45 (folio 1411) se afirma que el acuerdo de zonas es sancionable *per se* sin que sus reiterados incumplimientos le priven de que se incardine todo su periodo de vigencia en el artículo 1 LDC.
- En los párrafos 46 y 58 (folios 1411 y siguientes) se realiza una interpretación del correo electrónico de 23 de enero de 2013 que a juicio del CVC no se ajusta al carácter literosuficiente de los correos recabados en la inspección como prueba directa:

Arratsalde on FFF,

Mi postura siempre ha estado clara:

Siempre se habló de esa posibilidad, desde el inicio y lo que sí es cierto es que nos decantábamos mantenerla, pero **siempre desde el pensamiento de somos uno**, que tantas veces te he oído decir. Lo del borrador y su fecha era por plasmar y refrendar esos acuerdos por escrito, **igual que el acuerdo de respeto de zonas**. Mi posición y actitud no es motivada por la desconfianza ni la debes llevar al terreno personal el tema, Mi planteamiento es un planteamiento estrictamente empresarial y no planteo nada que tu seguramente no harías.

Insisto, desde el inicio ha sido así y entiendo que las negociaciones las has iniciado y llevado tú por los dos, como así acordamos, para tener éxito en la operación y **especialmente porque tenemos un acuerdo de respeto de zonas, no era conveniente inicialmente descubrirnos**, y además es un hecho contrastado que tienes más experiencia en estos temas y porque por los pasos realizados, todo hacía presagiar que era muy probable un acuerdo de fusión entre ambas partes.

Mi primer opción, como te comenté es la de abonar mi parte y llevarme los clientes y la recogida, así como la parte de activos correspondientes.

**Si como parece, esta opción no la contemplas, entiendo que otra sería la de continuar con la situación actual**

Recyoil es vuestro en la totalidad y me vendéis el aceite correspondiente a nuestra zona. En esta opción, os pediría que salieseis de Guipúzcoa, **así como firmar el acuerdo al respeto de zonas que siempre hemos tenido y cumplido.**



Otras opción sería la de cerrar un acuerdo de socios, entrando en recyoil, firmando el respeto de zonas, pero este tema habrá que consultarlo con los asesores.

Mi propósito e intención como siempre ha sido y he trabajado, es que **ninguna de las dos empresas salga perjudicada y que el acuerdo de zonas con el que llevamos tantos años perdure para el beneficio de ambos.**

Hablamos.

**173.** Por todo ello, el CVC consideró que la prescripción en la que la DI basaba la propuesta de archivo no se encontraba suficientemente motivada devolviendo las actuaciones a la DI para que concretase la Propuesta en un sentido u otro, es decir, en el sentido de mantener el archivo de las actuaciones de una forma más sólida jurídicamente o en el de proceder a la incoación de un procedimiento sancionador, que es lo que se hizo el 25 de febrero de 2019.

**174.** Considerando que la actuación tanto de la DI como del CVC se ajusta a lo establecido en el citado artículo 27 del RDC, procede desestimar la alegación de las partes.

## **B. Vulneración de derechos fundamentales en la inspección**

**175.** La **sexta alegación** de EKOGRAS hace referencia a la nulidad del procedimiento por vulneración de derechos fundamentales en la inspección realizada el 14 de julio de 2016 en su sede de Etxarri-Aranatz.

**176.** A tal respecto procede manifestar que, tal y como establece el artículo 47 de la LDC, las resoluciones y actos de la DI —incluidos, por tanto, la Orden de Inspección y los actos del personal inspector durante las inspecciones domiciliarias— que produzcan indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos serán recurribles ante el Consejo de la autoridad de defensa de la competencia correspondiente, en el plazo de diez días.

**177.** La Orden de Inspección de la inspección domiciliaria realizada en la sede de EKOGRAS de Etxarri-Aranatz fue emitida por el Director del Servicio de Consumo y Arbitraje de Navarra. Dado que la Comunidad Foral de Navarra carece de órgano resolutorio en materia de defensa de la competencia, el recurso administrativo debería haber sido interpuesto ante el Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, no constando a estos inspectores dicha interposición.

**178.** Por ello, no habiéndose recurrido en plazo ni la Orden de Inspección ni el desarrollo de dicha inspección domiciliaria no procede tomar en consideración una tacha a dicha inspección manifestada más de tres años después de la realización de la misma.



179. En consecuencia, procede desestimar la presente alegación.

## 2. Caducidad

180. Ni la LDC ni su Reglamento prevén un límite legal respecto a la duración de la información reservada. El TS en su Sentencia 2418/2016, de 11 de noviembre de 2016, nº recurso 617/16 (ECLI:ES:TS:2016:4998), recordaba y reiteraba la jurisprudencia sentada en su Sentencia de 24 de noviembre de 2014, nº recurso 4816/11 (ECLI:ES:TS:2014:4745). En la misma el TS afirma que:

“la información reservada "tiene su propia regulación legal en el artículo 36.3 de la Ley 16/1989 (ahora en el artículo 49.2 de la Ley 15/2007), como fase previa a la iniciación del expediente sancionador, y no queda sujeta a plazos de caducidad, sin que la voluntad legislativa de no imponer una duración máxima del plazo a este género de diligencias preliminares), pues aquel principio no se vulnera porque unas determinadas actuaciones de investigación se desarrollen durante un período temporal u otro, excluidas como están del régimen de caducidad aplicable a los verdaderos procedimientos sancionadores.”

181. También en su Sentencia de 21 de octubre de 2015, nº recurso 1755/13, afirma, que:

“La información reservada, en nuestro ordenamiento jurídico no está sujeta a plazo de caducidad, ni el periodo de tiempo durante el cual se lleva a cabo puede computarse a efectos de medir la duración del expediente administrativo sancionador, como estableció el Tribunal Supremo en la sentencia de 26 de diciembre de 2007, examinando la cuestión en relación con un expediente de la autoridad española de Defensa de la Competencia: "el artículo 56 LDC con claridad señala que el plazo del procedimiento ante el SDC se cuenta desde la incoación del expediente sancionador, lo que obviamente excluye del cómputo el tiempo de la información reservada”.

182. Las alegaciones tanto de EKOGRAS, en su **tercera alegación**, como de RAFRINOR, en su **segunda alegación**, hacen referencia a la caducidad del expediente por haberse instruido una información reservada durante 35 meses, desde el 15 de marzo de 2016 hasta el 25 de febrero de 2019. A este respecto debe reiterarse que en el presente expediente la información reservada se ha dirigido a la realización de aquellos actos encaminados a tener convicción de la existencia de indicios de infracción suficientes que conduzcan a la incoación del correspondiente procedimiento sancionador, procedimiento donde se realizan los actos de instrucción para dilucidar la efectiva realización de una conducta tipificada como infracción y la responsabilidad de sus autores.

183. El TS en su Sentencia 8599/2007, de 26 de diciembre de 2007, nº recurso 1907/2005 (ECLI: ES:TS:2007:8599) en el asunto Tubogas/ Repsol, afirma que:

“En la medida en que aquellas diligencias previas o preparatorias sirvan al fin que realmente las justifica, esto es, reunir los datos e indicios iniciales que sirvan para juzgar sobre la



pertinencia de dar paso al expediente sancionador, y no se desnaturalicen transformándose en una alternativa subrepticia a este último, ninguna norma las somete a un plazo determinado y, por lo tanto, no quedan sujetas al instituto de la caducidad.”

**184.** En el presente caso, el tiempo transcurrido debe ponerse en contexto con la propia función de la información reservada teniendo en cuenta que se realizaron inspecciones domiciliarias en tres sedes distintas, con el consiguiente análisis exhaustivo y expurgo de la documentación recabada, que se realizó una solicitud de información masiva a establecimientos de HORECA de Vitoria-Gasteiz, para concretar con mayor exactitud el ámbito del mercado relevante, y que se propuso al CVC un archivo del procedimiento, el cual fue rechazado por aquél, con el consiguiente estudio de nuevo de la información obrante en el expediente.

**185.** Ninguno de los actos realizados en la información reservada puede ser calificado como innecesario o como que sus fines sean los de reducir la duración del expediente posterior. Por el contrario, y de acuerdo con la jurisprudencia citada, tan pronto como las actuaciones indagatorias previas ofrecieron indicios de la existencia de una infracción, se procedió a la apertura del expediente sancionador.

**186.** En consecuencia, habiendo transcurrido la información reservada en un tiempo necesario y no habiendo transcurrido los 18 meses que la LDC establece para la caducidad del procedimiento sancionador, procede desestimar la presente alegación.

### **3. Falta de licitación de muchos contratos por parte de Ayuntamientos**

**187.** La **octava alegación** de EKOGRAS hace referencia a que la denuncia presentada va dirigida también a combatir la falta de licitación de muchos contratos por muchos Ayuntamientos frente a los que la LEA/AVC no ha hecho nada, y que son los que han impedido la existencia de competencia.

**188.** A tal respecto procede manifestar que la denuncia sí hizo referencia a la existencia de un reparto de mercado entre EKOGRAS y RAFRINOR. No obstante, es preciso recordar que los expedientes sancionadores en materia de defensa de la competencia se incoan de oficio por la DI, a iniciativa propia o del Consejo o por denuncia, tal y como establece el artículo 49.1 de la LDC. Es por ello que, independientemente de lo que se dijera en la denuncia, si la DI no hubiera apreciado la existencia de indicios racionales de existencia de infracción a la LDC, el expediente no habría sido incoado.

**189.** No obstante lo anterior, procede también manifestar que cuando las autoridades de defensa de la competencia tienen conocimiento de la existencia de obstáculos al mantenimiento de una competencia efectiva en los mercados provenientes de actos



sujetos al derecho administrativo o de disposiciones generales de rango inferior a la ley, pueden impugnar dichos actos o disposiciones ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

**190.** Asimismo, cuando tienen conocimiento de la existencia de obstáculos al mantenimiento de una competencia efectiva en los mercados provenientes también de administraciones públicas pueden realizar labores de promoción ante ellas, dirigiéndoles recomendaciones conducentes al mantenimiento o al restablecimiento de la competencia en los mercados.

**191.** En materia de contratación pública, la LEA/AVC ha realizado múltiples actuaciones ante las administraciones públicas —si bien no respecto de la contratación de servicios de recogida y gestión de aceite vegetal usado—, con el fin de que dichas administraciones procedan a la eliminación de obstáculos a la libre competencia, como lo es la utilización abusiva de procedimientos de contratación diferentes al procedimiento abierto.

**192.** Por otro lado, EKOGRAS manifiesta que, si declinó acudir a procedimientos negociados sin publicidad a los que se cursó invitación a EKOGRAS, no fue debido a ningún acuerdo de reparto de mercado sino por la falta de rentabilidad de recoger dicho aceite cuando se carece de sede logística, y el poco aceite que se recogería no permitiría rentabilizar la inversión en una planta logística.

**193.** Dicha afirmación, que gozaría de lógica empresarial dadas las características del mercado relevante en cuestión, pierde credibilidad al constatarse en la inspección domiciliaria realizada que todas las cartas declinatorias se archivaban en una carpeta-archivadora con el título de “Zona Rafrinor”, lo que indujo a la DI a pensar en la existencia de un reparto de mercado, opinión demostrada por los correos electrónicos recabados en la citada inspección.

**194.** En consecuencia, procede desestimar la presente alegación.

#### **4. Inexistencia de acuerdo anticompetitivo**

**195.** La **tercera alegación** de RAFRINOR hace referencia a que no existe acuerdo anticompetitivo alguno porque son precisamente las características del mercado las que determinan que las empresas se comporten y se hayan comportado del modo en que lo han hecho, por sí mismas y de forma totalmente unilateral.





- 196.** Según RAFRINOR se trata de un mercado que, en el periodo referido, se encuentra enteramente por desarrollar y que se desarrolla en gran parte gracias a los esfuerzos de la propia RAFRINOR, teniendo en cuenta que no constituye un servicio público de obligatoria prestación (y, por ende, contratación) por parte de ayuntamientos y mancomunidades. En este contexto de desarrollo incipiente, RAFRINOR comenzó a prestar servicios de recogida de aceite vegetal usado de carácter doméstico a ayuntamientos y mancomunidades mediante la recogida por furgonetas. Sin embargo, la falta de eficiencia de este sistema y el escaso volumen de aceite recogido por estos medios llevó tanto a RAFRINOR como a las propias administraciones públicas a replantearse la organización del referido servicio, lo que llevó en 2009 a cambiar su modelo y organizar la recogida por medio de la instalación de contenedores en la vía pública, empezando nuevamente de cero en el mercado.
- 197.** En esa situación, en la que se inician servicios totalmente novedosos con gran incertidumbre por la falta de procedimientos y de medios y con inmensas necesidades de inversión a pesar del total desconocimiento en cuanto al volumen susceptible de ser recogido y a los potenciales ingresos, resultaba inviable para RAFRINOR la expansión a municipios fuera de su zona de implantación natural.
- 198.** Señala RAFRINOR que es inviable que la prestación de los servicios de recogida y gestión de aceite vegetal usado se desarrolle mediante el transporte del aceite vegetal usado a una planta situada en una zona distinta y lejana a la de recogida o mediante el establecimiento de una planta en la provincia de Gipuzkoa.
- 199.** Asimismo, RAFRINOR ha aportado un estudio económico pericial, cuya confidencialidad ha sido solicitada, con el que pretende demostrar que el comportamiento de RAFRINOR en el mercado, operando en la zona donde inicia una actividad hasta entonces inexistente, principalmente en los municipios de Bizkaia, es el único que resulta viable económicamente, por unos motivos que se analizan exhaustivamente en el mencionado estudio.
- 200.** En relación con esta alegación, hay que indicar que la DI ya señaló en su Propuesta de Resolución el carácter local de este mercado y la necesidad de disponer de infraestructuras cercanas a los puntos de recogida del aceite para garantizar la rentabilidad del negocio.
- 201.** No obstante, este CVC considera incomprensible las expresiones utilizadas en los correos recabados en las inspecciones domiciliarias, tales como “*sin perjuicio de que se mantengan nuestros acuerdos de respeto*” (2002) (folio 807), “Los municipios guipuzcoanos los recuperaría Ekogras” (2002) (folio 807), “El interés de comprar era para frenar la competencia, para que nos sirviera de pantalla y ocupar un espacio en



el mercado con una empresa controlada” (18/01/2013) (*folio 789*), “igual que el acuerdo de respeto de zonas” (23/01/2013) (*folio 793*), “tenemos un acuerdo de respeto de zonas” (23/01/2013) (*folio 793*), “así como firmar el acuerdo al respeto de zonas que siempre hemos tenido y cumplido” (23/01/2013) (*folio 793*), “os pediría que salieseis de Guipúzcoa” (23/01/2013) (*folio 793*), “Mi propósito e intención como siempre ha sido y he trabajado, es que ninguna de las dos empresas salga perjudicada y que el acuerdo de zonas con el que llevamos tantos años perdure para el beneficio de ambos” (23/01/2013) (*folio 793*).

**202.** En consecuencia, y aun admitiendo la existencia de una lógica empresarial en concentrar la actividad de la empresa en zonas próximas a las plantas de tratamiento del aceite, ello no impide la celebración simultánea de acuerdos de reparto de mercados, tal y como lo prueban las expresiones citadas en el apartado anterior y en el apartado “Hechos probados”. Por tanto, procede desestimar la presente alegación.

#### **5. Fecha de inicio de la supuesta conducta anticompetitiva**

**203.** La **cuarta alegación** de RAFRINOR hace referencia a que la Propuesta de Resolución se equivoca al fijar el inicio de la supuesta conducta anticompetitiva en el año 2002 y, por tanto, al determinar la duración de la presunta infracción desde 2002 hasta septiembre de 2013. Así, señala que no fue hasta septiembre del año 2003 cuando RAFRINOR concluyó sus primeros contratos de recogida de aceite vegetal usado de carácter doméstico mediante furgonetas con ayuntamientos y mancomunidades, y en concreto con tres únicos ayuntamientos: Güeñes, Alonsotegi y Zierbena.

**204.** A tal respecto procede manifestar que la DI fijó la fecha de inicio de la conducta infractora en 2002 porque, como consta en el expediente sancionador, en la inspección realizada a EKOGRAS en Etxarri-Aranatz se encontró un documento mecanografiado sin fechar —aunque con anotaciones manuscritas en las que se hacen varias referencias a dicho año 2002—, titulado ECOGRAS-RAFRINOR en el que se hace referencia a los acuerdos de respeto.

**205.** Por ello y aunque la DI propone estimar esta alegación, este CVC a la vista de la documentación y hechos probados acuerda no estimar la presente alegación.

#### **6. Cálculo del volumen de negocios del mercado afectado**

**206.** La **quinta alegación** de RAFRINOR hace referencia a su disconformidad con el cálculo que hace la Propuesta de Resolución de su volumen de negocios en el



mercado afectado (VNMA), tanto en lo relativo al importe como al periodo considerado, 2009-2013.

**207.** En primer lugar, este CVC manifiesta que se ha considerado el periodo 2009-2013 para calcular el VNMA debido a que, como se señaló en la Propuesta de Resolución, EKOGRAS no ha podido aportar datos de facturación anteriores a 2009.

**208.** Por ello, se ha tenido en cuenta el periodo 2009-2013, en el que las dos empresas sí han aportado sus volúmenes de facturación. De otro modo, si se hubiera utilizado el periodo 2004-2013 para calcular el VNMA de RAFRINOR y el periodo 2009-2013 para calcular el VNMA de EKOGRAS la cuota de participación en la conducta que se hubiera obtenido no sería congruente.

**209.** En segundo lugar, respecto al cálculo de la cifra de VNMA, el CVC ha considerado adecuada la propuesta realizada por los instructores en el informe final que acompaña al expediente remitido al CVC, según la cual se debe calcular el VNMA de RAFRINOR a partir del volumen (kg) de aceite recogido en cada uno de los dos canales, HORECA y Administración pública.

Así, los ingresos obtenidos por RAFRINOR por la venta total de aceite se prorratan según el porcentaje de aceite recogido en cada uno de los dos canales, HORECA y administración pública y, seguidamente, se obtiene el VNMA sumando los ingresos obtenidos, tanto por la recogida de aceite como por la venta de aceite correspondiente al canal de la administración pública.

**210.** Por otra parte, en sesión celebrada el 15 de enero de 2020, el CVC requirió a la DI la realización de una actuación complementaria para recabar información necesaria: (i) solicitar a EKOGRAS el desglose del volumen de aceite, en kilogramos, recogido a través de contenedores de las administraciones públicas y del recogido en el canal HORECA, con el objeto de calcular de forma precisa el volumen de negocios del mercado afectado y (ii) solicitar a EKOGRAS y RAFRINOR el volumen de negocios total de la empresa, referido al año 2019.

**211.** La determinación de las sanciones, detallada en el epígrafe VII de esta Resolución, se ha realizado con base en una estimación económica teniendo en cuenta la información obtenida en esta actuación complementaria (cifra de 2.156.667,50 en relación a EKOGRAS).

**212.** En fecha 3 de julio de 2020 EKOGRAS aportó una declaración privada, en la cual se aportaba la cifra de VNMA de 2.156.188 euros. Dada la imperceptible diferencia respecto de la cifra estimada como consecuencia de la actuación complementaria



(2.156.667,50 euros), y que es la que se ha tenido en cuenta, no se estima la modificación propuesta dado que no afecta ni al cálculo de la cuota del VNMA ni al de la sanción.

## VII. DETERMINACIÓN DE LAS SANCIONES

### 1. Criterios expuestos por el Tribunal Supremo

**213.** La determinación de la sanción deberá adecuarse a los criterios expresados en la Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de enero de 2015 (ECLI: ES:TS:2015:112) que son, en esencia, los siguientes:

- Los límites porcentuales previstos en el artículo 63.1 de la LDC deben concebirse como el nivel máximo de un arco sancionador en el que las sanciones, en función de la gravedad de las conductas, deben individualizarse. Tales límites *“constituyen, en cada caso, el techo de la sanción pecuniaria dentro de una escala que, comenzando en el valor mínimo, culmina en el correlativo porcentaje”*. *“Se trata de cifras porcentuales que marcan el máximo del rigor sancionador para la sanción correspondiente a la conducta infractora que, dentro de la respectiva categoría, tenga la mayor densidad antijurídica. Cada uno de esos tres porcentajes, precisamente por su cualidad de tope o techo de la respuesta sancionadora aplicable a la infracción más reprochable de las posibles dentro de su categoría, han de servir de referencia para, a partir de ellos y hacia abajo, calcular la multa que ha de imponerse al resto de infracciones.”*

- En cuanto a la base sobre la que calcular el porcentaje de multa, que en este caso podría llegar hasta el 10% por tratarse de una infracción muy grave, el artículo 63.1 de la LDC se refiere al *“volumen de negocios total de la empresa infractora en el ejercicio inmediatamente anterior al de imposición de la multa”*, concepto con el que el legislador, como señala el Tribunal Supremo, *“lo que ha querido subrayar es que la cifra de negocios que emplea como base del porcentaje no queda limitada a una parte sino al “todo” de aquel volumen”*.

### 2. Método de determinación de la sanción

**214.** Sobre la base de estas premisas ha de concluirse que la determinación de la sanción deberá concretarse en un arco que discurre desde el 0% hasta el 10% del volumen de negocios total de las empresas infractoras en el ejercicio anterior al de dictarse resolución. Dentro de dicho arco sancionador, la multa deberá determinarse conforme a los criterios de graduación previstos en el artículo 64 de la LDC.



**215.** El método de determinación de las sanciones por infracciones de la normativa de competencia se divide en dos fases:

- En primer lugar, se determina un **tipo sancionador general** en función de las características de la infracción.
- A continuación, se determina un **tipo sancionador individual** en función de la concreta conducta de cada empresa.

**216.** El **tipo sancionador total** se obtiene sumando el tipo sancionador general y el tipo sancionador individual.

La multa en euros se calcula aplicando el tipo sancionador total al volumen de negocios total de cada empresa en el año 2019.

**217.** De acuerdo con lo indicado en la jurisprudencia del Tribunal Supremo de 29 de enero de 2015, una vez determinado el tipo sancionador total para cada entidad infractora, se debe realizar una comprobación final para asegurar que la sanción económica resultante resulta proporcionada a la efectiva dimensión de la infracción.

### 3. Criterios para la valoración general de la conducta

**218.** La conducta analizada constituye una infracción única y continuada consistente en la realización de un acuerdo de voluntades entre las empresas imputadas para repartirse el mercado de la recogida y gestión del aceite vegetal usado a través de los contratos adjudicados por las administraciones locales (ayuntamientos y mancomunidades) de la CAE, de tal modo que cada empresa únicamente se presenta a las licitaciones convocadas por las administraciones locales de la zona acordada.

**219.** Se trata, por tanto, de una infracción muy grave (art. 62.4.a de la LDC) que podrá ser sancionada con una multa de hasta el 10% del volumen de negocios total de la empresa infractora en el ejercicio inmediatamente anterior al de imposición de la multa (art. 63.1.c).

**220.** La facturación de las mencionadas empresas, relativa al año 2019, es la siguiente:

EMPRESA	VOLUMEN DE NEGOCIOS TOTAL
	2019 (€)
EKOGRAS	1.446.579,40
RAFRINOR	2.537.532,88

**221.** El porcentaje sancionador, que se aplicará en la presente Resolución al volumen de negocios total de cada entidad infractora, debe determinarse partiendo de los



criterios de graduación del artículo 64.1 de la LDC, siguiendo los criterios de la jurisprudencia del Tribunal Supremo mencionados anteriormente.

**222.** Las entidades imputadas en este expediente acordaban de forma consensuada la zona de actuación de recogida de aceite de cada una de las empresas y, en consecuencia, cada una se presentaba en su zona correspondiente a las licitaciones convocadas por ayuntamientos y mancomunidades para realizar la recogida del aceite, de modo que cada empresa renunció a competir en las localidades en las que la otra empresa prestaba servicio a una administración local.

**223.** En cuanto a las características del mercado afectado (art. 64.1.a), se considera que el mercado afectado por la conducta, tal y como ya se ha señalado, es el de la recogida y gestión del aceite vegetal usado a través de los contratos adjudicados por las administraciones locales (ayuntamientos y mancomunidades) de la CAE. No se incluyen en el mercado la recogida de aceite usado en los establecimientos de hostelería, restauración y catering (HORECA) ni el mercado de cadenas de hostelería, ni el mercado de valorización de aceite.

Se trata de un mercado de carácter local en el que es imprescindible disponer de infraestructura cercana a los puntos de recogida de aceite vegetal usado para garantizar la calidad del servicio a los clientes y la rentabilidad económica de la actividad, lo cual puede suponer, como se ha manifestado, una barrera de entrada de tipo económico a la expansión del negocio de las empresas.

Según los datos que obran en el expediente, aunque existen otras empresas que operan en el mercado, las empresas infractoras realizan el servicio de recogida de aceite en 185 municipios de la CAE por lo que la cuota de mercado conjunta de las entidades infractoras en el mercado relevante afectado por la conducta de reparto de mercado es del 87%. Aunque es un porcentaje elevado, debe ser matizado porque los contratos son de dimensión muy diferente según el tamaño de los municipios (art. 64.1.b).

**224.** El mercado geográfico afectado por la infracción es el de la CAE (art. 64.1.c).

**225.** La duración de la participación en las conductas abarca desde 2002 hasta septiembre de 2013, siendo la misma para las dos incoadas. (art. 64.1.d).

Se ha constatado que desde septiembre de 2013 ambas empresas han realizado actuaciones para poner fin a la infracción ya que a partir de esa fecha han competido por los mismos contratos en las licitaciones convocadas por diferentes administraciones locales para la recogida y gestión del aceite vegetal usado, tal y como se ha recogido en el apartado de Hechos Probados.



**226.** La existencia de una restricción por objeto en la coordinación de las empresas para repartirse el mercado no requiere evaluar los efectos que las conductas han desplegado en el mercado (art. 64.1.e). Sin embargo, como se ha manifestado, un acuerdo entre empresas como el acreditado en este expediente produce automáticamente un falseamiento significativo de la competencia, que beneficia exclusivamente a las empresas participantes en el mismo, al darles una ventaja competitiva respecto al resto de competidores, y al impedir o dificultar significativamente al resto de potenciales competidores entrar en el mercado de la recogida y gestión del aceite vegetal usado a través de los contratos adjudicados por la administración local de la CAE.

**227.** Los anteriores criterios permiten realizar una valoración general de la infracción de cara a su sanción que se traduce en un **tipo sancionador general del 1,5%**.

#### 4. Criterios para la valoración individual de la conducta

**228.** En cuanto a la valoración de la conducta de cada empresa sancionada, conviene tener en cuenta varios factores adicionales para que la sanción refleje su efectiva participación en la infracción.

Como ya se ha mencionado, **la duración de la conducta** (art. 64.1.d) es la misma para las dos empresas, 11 años. Por tanto, no procede diferenciar individualmente la valoración de este criterio.

La tabla siguiente recoge el volumen de negocios de las infractoras en el mercado afectado (VNMA), durante el periodo que ha durado la infracción. Estos datos pueden deducirse de la información proporcionada por las empresas a requerimiento de la LEA/AVC. Se trata de la facturación realizada por la recogida y venta de aceite vegetal usado obtenida a través de los contratos adjudicados por la administración local de la CAE. En la tabla se observa asimismo que la **cuota de participación de ambas empresas** es similar (art. 64.1.b).

EMPRESAS	VOLUMEN DE NEGOCIOS EN EL MERCADO AFECTADO (*) (**) (VNMA, €)	% sobre VNMA total
EKOGRAS	2.156.667,50	50,59%
RAFRINOR	2.106.489,00	49,41%

(\*) EKOGRAS ha manifestado que puede ofrecer información veraz a partir del año 2009 por lo que ha facilitado los datos a partir de dicha fecha, por su parte RAFRINOR ha facilitado la información a partir de 2004.

Dado que se dispone de los datos referidos a partir de 2009 para ambas empresas, se ha utilizado el periodo 2009-2013 para calcular el VNMA y la cuota de cada empresa en el mismo.

(\*\*) Para calcular la cifra de VNMA de ambas empresas se han prorrateado los ingresos obtenidos por la venta de aceite según el volumen (kg) de aceite recogido en cada uno de los canales:



administraciones públicas (doméstico) y hostelería (HORECA). Finalmente, solo se ha contabilizado en el VNMA la facturación del mercado de administraciones públicas.

**229.** Por último, se considera la siguiente **circunstancia atenuante**, prevista en el art.64.3, para graduar el tipo sancionador.

Art. 64.3. Para fijar el importe de la sanción se tendrán en cuenta, entre otras, las siguientes circunstancias atenuantes:

a) La realización de actuaciones que pongan fin a la infracción.

(...)

**230.** En el presente caso, los expedientados pusieron fin a la infracción, como se ha manifestado, en septiembre de 2013, con anterioridad, por tanto, al inicio de las actuaciones practicadas por la LEA/AVC (información reservada con inspección domiciliaria y posterior incoación de expediente sancionador). Por ello, se aplica a ambas empresas un atenuante del 0,5%.

**231.** El **tipo sancionador individual** que corresponde aplicar (sobre el volumen de negocios total del año 2019) a cada entidad infractora, de acuerdo con su respectiva participación en la misma y teniendo en cuenta los atenuantes señalados en el punto anterior, se muestra en la siguiente tabla:

EMPRESA	TIPO SANCIONADOR INDIVIDUAL
ECOGRAS RECUPERACIÓN Y RECICLADO, S.L.	-0,5
RAFRINOR, S.L.	-0,5

## 5. Tipo sancionador y adecuación de la sanción

**232.** Siguiendo la citada Sentencia del Tribunal Supremo, el conjunto de factores expuestos anteriormente —(i) gravedad de la infracción, (ii) características y dimensión del mercado afectado, (iii) ámbito geográfico de la conducta, (iv) participación de las infractoras en la conducta y (v) circunstancias atenuantes o agravantes— permite concretar, dentro de la escala sancionadora que discurre hasta el 10% del volumen total de negocios de 2019, la valoración global de la densidad antijurídica de la conducta de las empresas.

El tipo sancionador que corresponde aplicar a cada entidad infractora, de acuerdo con la gravedad y circunstancias de la conducta, y con su respectiva participación en ella, se muestra en la tabla siguiente:





EMPRESA	TIPO SANCIONADOR GENERAL	TIPO SANCIONADOR INDIVIDUAL	TIPO SANCIONADOR (% DEL VOLUMEN DE NEGOCIOS TOTAL)
ECOGRAS RECUPERACIÓN Y RECICLADO, S.L.	1,5	-0,5	1,0
RAFRINOR, S.L.	1,5	-0,5	1,0

**233.** Estos tipos sancionadores se consideran adecuados a la gravedad y características de la infracción de las empresas. A pesar de eso, la aplicación de ese porcentaje al volumen de negocios total de la empresa podría conducir a una sanción económica que resultase desproporcionada en relación con la efectiva dimensión de la conducta, cuando su actividad en el mercado afectado por la infracción es relativamente pequeña respecto a su volumen de negocios total.

Para comprobar que la multa derivada del tipo sancionador obtenida en el apartado anterior es proporcionada a la efectiva dimensión de la infracción, se ha estimado el valor de lo que se considera una multa disuasoria y proporcional para cada empresa, al que se denomina límite de proporcionalidad<sup>18</sup>. Esta estimación se utiliza como valor de referencia, por encima del cual se considera la multa podría resultar desproporcionada.

En este caso, la sanción que corresponde a las empresas no ha superado el mencionado límite de proporcionalidad, por lo que se aplica íntegramente el tipo sancionador.

**234.** Por tanto, las sanciones que corresponde imponer a las empresas infractoras son las siguientes:

---

<sup>18</sup> Para realizar cualquier valoración de la proporcionalidad es necesario llevar a cabo una estimación del beneficio ilícito que cada entidad infractora podría haber obtenido de la conducta bajo supuestos muy prudentes, y aplicarle un factor incremental de disuasión.

Estos supuestos se refieren a diversos parámetros económicos, entre otros (i) el margen de beneficio de las empresas en condiciones de competencia, (ii) la subida de los precios derivada de la infracción y (iii) la elasticidad-precio de la demanda en el mercado relevante. Cuando es posible, los supuestos que se han asumido se han basado en datos de las propias empresas infractoras, o en bases de datos públicas referidas al mercado relevante. Los supuestos sobre estos parámetros son muy prudentes porque se exige que sean siempre razonables desde el punto de vista económico, y, en caso de duda, se toman siempre los valores más favorables a las empresas.



ENTIDADES INFRACTORAS	SANCIÓN (€)
EKOGRAS	14.465,79
RAFRINOR	25.375,33

## VIII. RESPONSABILIDAD

**235.** Según reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo —recogida asimismo por el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco en sus sentencias 761/2011, de 14 de noviembre de 2011 (ECLI: ES:TSJPV:2011:3435) y 73/2012, de 6 de febrero de 2012 (ECLI: ES:TSJPV:2012:3998), entre otras— en el ámbito de la responsabilidad administrativa no basta con que la conducta sea típica y antijurídica, sino que también es necesario que sea culpable.

**236.** La culpabilidad es un elemento insoslayable cuando de la aplicación del Derecho sancionador se trata, y exige que la conducta realizada sea imputable a los expedientados, bien a título de dolo bien a título de imprudencia; es decir, se exige que el sujeto actúe deliberadamente o bien que actúe sin ser consciente —por haber obviado la diligencia que le resultaba exigible— de que su acto puede originar u origina agresiones a la libre competencia.

**237.** En el supuesto analizado la responsabilidad de las empresas expedientadas se origina al haberse repartido —de forma consciente y reflejada por escrito— el mercado de la recogida y gestión del aceite vegetal usado a través de los contratos adjudicados por las administraciones locales (ayuntamientos y mancomunidades) de la CAE, mediante la renuncia acordada entre ambas a presentarse cada una de ellas a licitaciones públicas en localidades y mancomunidades en las que la otra empresa estuviera prestando el servicio.

**238.** Se consideran responsables de la infracción del artículo 1.1 de la LDC mencionada a las empresas:

- ECOGRAS RECUPERACIÓN Y RECICLADO, S.L., con CIF nº B20621264 y nombre comercial EKOGRAS.

- RAFRINOR, S.L., con CIF nº B95187027 y nombre comercial RAFRINOR.



## IX. ANÁLISIS DE OTRAS PETICIONES

### 1. Pruebas

**239.** Respecto de las pruebas propuestas, este CVC estima las siguientes pruebas, mediante la incorporación de las mismas al expediente sancionador:

- Declaración jurada del señor KKK, encargado adjunto de dirección de Rafrinor desde 2003, mediante la que da fe y proporciona una descripción detallada de las actividades de carácter comercial desarrolladas en interés de Rafrinor ante las correspondientes autoridades del municipio de Vitoria-Gasteiz desde, al menos, el año 2010.
- Declaración jurada del señor LLL, encargado de Recyoil desde 2008, mediante la que da fe y proporciona una descripción detallada de las actividades de carácter comercial desarrolladas en interés de Recyoil (y, por lo tanto, de Rafrinor) ante las correspondientes autoridades del municipio de Vitoria-Gasteiz desde, al menos, el año 2011.
- Informe Pericial Económico elaborado por la consultora Zubizarreta Consulting, mediante el que se acredita, desde una perspectiva estrictamente económica, la razonabilidad y licitud del comportamiento desarrollado por Rafrinor en el mercado.
- Carta del portavoz del PSOE de 24 de mayo de 2010 dirigida al Pleno del Ayuntamiento de Getxo, que se aporta como Anexo nº 4 a las alegaciones a la propuesta de resolución.
- Informe del Consorcio de Aguas de Bilbao Aceites usados de cocina. Problemática ambiental, incidencias en redes de saneamiento y coste del tratamiento en depuradoras de julio de 2015, que se aporta como Anexo nº 5 a las alegaciones a la propuesta de resolución.

**240.** Asimismo, este CVC **desestima**, las siguientes pruebas, por los motivos que se exponen:

- Que se requiera a Eco gras para que manifieste si efectivamente desarrolló actividades de carácter comercial ante el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz desde, al menos, diciembre de 2010, y aporte al presente procedimiento la prueba documental confirmatoria de la que disponga en este sentido.

Se desestima por ya haber manifestado EKOGRAS en sus alegaciones lo que RAFRINOR solicita y haber ya aportado la prueba documental solicitada.



- Que el Consejo requiera a KKK a ratificarse, en el marco de una vista, en el contenido de la referida declaración jurada, que se aporta como Anexo nº 1 a las alegaciones a la propuesta de resolución.

Se desestima por no ponerse en duda la veracidad de las manifestaciones realizadas ante notario por esta persona.

- Que el Consejo requiera a LLL a ratificarse, en el marco de una vista, en el contenido de la referida declaración jurada, que se aporta como Anexo nº 2 a las alegaciones a la propuesta de resolución.

Se desestima por no ponerse en duda la veracidad de las manifestaciones realizadas ante notario por esta persona.

- Que el Consejo requiera a MMM a ratificarse, en el marco de una vista, en el contenido del referido Informe Económico, que se aporta como Anexo nº 3 a las alegaciones a la propuesta de resolución.

Se desestima por no ponerse en duda su autoría respecto del citado Informe.

- Que la Propuesta de Resolución se equivoca al fijar el inicio de la supuesta conducta anticompetitiva en el año 2002 y, por tanto, al determinar la duración de la presunta infracción desde 2002 hasta septiembre de 2013.

Se desestima, porque en el expediente consta un documento acreditativo de la existencia de acuerdos del año 2002.

- Que se reemplace la cifra del VNMA correspondiente a EKOGRAS por la de 2.156.188.

Se desestima, dado que no afecta ni al cálculo de la cuota correspondiente al VNMA ni al cálculo de la sanción.

## 2. Confidencialidad

**241.** Este CVC **estima** las siguientes solicitudes de confidencialidad y ordena la formalización de las siguientes piezas separadas:

- Pieza separada nº 6: solicitud de confidencialidad realizada por RAFRINOR respecto del Anexo nº 3 de sus alegaciones a la Propuesta de Resolución (Informe Pericial Económico).

Se estima por contener secretos de negocio cuya divulgación les perjudicaría grave e irreversiblemente (folios 3013-3156).

- Pieza separada nº 7: solicitud de confidencialidad realizada por RAFRINOR respecto al volumen de negocios de la empresa de 2019 (folios 3213-3214).



Se estima parcialmente. Se declara confidencial el desglose del volumen de negocios por territorios, no la cifra del volumen de negocios total, dado que dicha cifra se encuentra accesible en fuentes de dominio público, como el Registro Mercantil.

-Pieza separada nº 8: solicitud de confidencialidad realizada por RAFRINOR respecto del Anexo nº 1 del escrito presentado tras la celebración de la vista, consistente en una declaración firmada.

Se estima por cuanto su contenido se considera información sensible (folios 3393-3396).

## X. RESOLUCIÓN DEL CVC

**242.** Vistas las consideraciones anteriores, el Consejo Vasco de la Competencia resuelve:

- a) Declarar la existencia de infracción por la realización de un acuerdo de reparto del mercado de la recogida y gestión del aceite vegetal usado a través de los contratos adjudicados por las administraciones locales (ayuntamientos y mancomunidades) de la CAE desde el 2002 hasta el 27 de septiembre de 2013.
- b) Tipificar la infracción como muy grave, a tenor del artículo 62.4.a).
- c) Declarar autores y responsables de dicha infracción a:
  - ECOGRAS RECUPERACIÓN Y RECICLADO, S.L., con CIF nº B20621264 y nombre comercial EKOGRAS
  - RAFRINOR, S.L., con CIF nº B95187027 y nombre comercial RAFRINOR
- d) Imponer las siguientes sanciones:
  - ECOGRAS RECUPERACIÓN Y RECICLADO, S.L. (EKOGRAS) **14.465,79€**
  - RAFRINOR, S.L. (RAFRINOR) **25.375,33 €**
- e) Intimar a las empresas infractoras para que en el futuro se abstengan de realizar conductas semejantes a la tipificada y sancionada en la presente Resolución.
- f) Ordenar a las empresas sancionadas que justifiquen ante la Dirección de Investigación de LEA/ AVC la ejecución de las multas impuestas y el cumplimiento íntegro de la Resolución en el plazo de un mes desde su materialización.
- g) Estimar la realización de pruebas propuestas, de acuerdo con lo manifestado en el epígrafe IX.



- h) Desestimar la realización de pruebas propuestas, de acuerdo con lo manifestado en el epígrafe IX.
- i) Estimar las solicitudes de confidencialidad, de acuerdo con lo manifestado en el epígrafe IX.

**252.** Comuníquese esta Resolución a la Dirección de Investigación de la LEA/AVC y a la Dirección de Competencia de la CNMC, y notifíquese al denunciante y a todos los interesados, haciéndoles saber que la misma pone fin a la vía administrativa, y que pueden interponer recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco en el plazo de dos meses contados desde el día siguiente a su notificación.