



## RESOLUCIÓN (Expte. 06/2008, Panaderías de Bizkaia)

### Pleno

- D. Javier Berasategi Torices, Presidente
- D. Joseba Andoni Bikandi Arana, Vocal
- D. Juan Luis Crucelegui Gárate, Vocal
- D. José Antonio Sangroniz Otaegi, Secretario

En Vitoria-Gasteiz, a 30 de diciembre de 2008.

El Tribunal Vasco de Defensa de la Competencia (TVDC), con la composición arriba expresada, ha dictado la siguiente Resolución, a propuesta del Ponente, Sr. Berasategi Torices, en relación al Expediente 10/07, iniciado de oficio por el Servicio Vasco de Defensa de la Competencia (SVDC) y referido a supuestas prácticas contrarias a la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (LDC) en el sector de las panaderías de Bizkaia.

### ANTECEDENTES

(1) El 2 de junio de 2008 el SVDC remitió al TVDC una “Propuesta de no incoación de expediente sancionador a las panaderías de Bizkaia ni a sus asociaciones empresariales” (Propuesta del SVDC). En la Propuesta del SVDC se hacía referencia a los siguientes actuaciones:

(2) El 2 de octubre de 2007, y como consecuencia de una noticia publicada ese mismo día en el diario *El Correo*, en la que se afirmaba que la dependiente de la panadería Jatera de Bilbao había recibido una carta de la “Asociación de Panaderos de Vizcaya” en la que le instaban a aumentar el importe de sus productos, el Director del SVDC emitió Resolución por la que se acordaba el inicio de información reservada sobre las panaderías de Bizkaia y sus asociaciones empresariales, para el esclarecimiento de la existencia de indicios racionales de infracción de la LDC.

(3) El 5 de octubre de 2007, y de conformidad con lo dispuesto en la Orden de Investigación emitida el 3 de octubre de 2007 por el Director del SVDC, con el objeto de probar la eventual participación de la Asociación Provincial de Fabricantes y Expendedores de Pan de Vizcaya (la Asociación) en acuerdos y/o prácticas concertadas y abusivas prohibidas por la LDC, personal autorizado del SVDC se personó, a efectos



de realizar una investigación domiciliaria en la sede de la Asociación, así como en el establecimiento Jatera.

(4) En el curso de la inspección domiciliaria de la Asociación, preguntados sus representantes si querían hacer alguna manifestación, respondieron que no se había instado a nadie para que se subiese el precio del pan.

(5) En el curso de la inspección domiciliaria del establecimiento Jatera, sus representantes declararon que dicho establecimiento no elabora pan ni pertenece a la Asociación y fija libremente el precio del pan suministrado por sus proveedores. Asimismo, los representantes manifestaron que no habían recibido ninguna comunicación por parte de la Asociación y que lo único que habían recibido fueron las tarifas de sus proveedores, insistiendo que eso fue lo que declararon a la periodista de *El Correo* cuando fueron preguntados.

(6) El 11 de octubre de 2007, el SVDC se puso en contacto con la periodista que redactó la noticia para contrastar la veracidad de la información publicada. La periodista se reafirmó en lo publicado y afirmó no disponer de grabación de la entrevista realizada.

(7) El 18 de octubre de 2007, el SVDC envió un requerimiento a la Asociación y sus miembros (fabricantes/expendedores) en el que se solicitaba la siguiente información:

- señalar si la Asociación facilita orientaciones o recomendaciones respecto a los precios del pan
- criterios seguidos a la hora de fijar los precios de venta al público del pan
- a los fabricantes/expendedores: la relación de puntos de venta del pan y listados de precios de venta al público
- a los expendedores: indicar sus suministradores y si reciben precios de venta al público
- listados de los precios de venta al público del pan de los años 2005, 2006 y 2007
- circulares o cartas recibidas de la Asociación en los años 2005, 2006 y 2007 con relación a los precios de venta al público del pan

(8) El 82% (59 de 72) de los fabricantes/expendedores contestaron al requerimiento de información y sus respuestas abarcaban 107 establecimientos expendedores<sup>1</sup>. En relación a la cuestión de si la Asociación facilitaba orientaciones o recomendaciones respecto a los precios del pan, todas las respuestas negaron tal extremo. En relación a los criterios de fijación de precios, las respuestas señalaron que el precio de las materias primas y, en particular, la harina de trigo panificable (75% de la composición del pan, junto a levadura, agua y sal), el coste del transporte, la electricidad y los costes salariales son los principales factores. Por último, en relación a las modificaciones de precios de la barra grande de pan (el producto más representativo) ocurridas en los últimos meses de 2007, las respuestas indicaron lo siguiente:

<sup>1</sup> Vid., Anexo 1 de esta Resolución [CONFIDENCIAL]



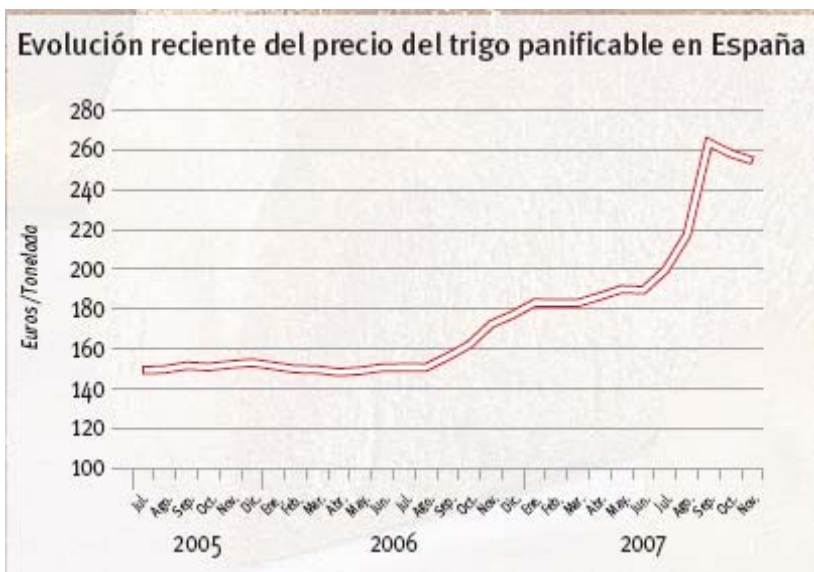
<b>Barra handia. 2007ko urria</b> <b>Barra grande. Octubre 2007</b>		
<b>% prezioen igoera</b> <b>% incremento precios</b>	<b>saltoki kopurua</b> <b>nº establecimientos</b>	<b>saltokien %</b> <b>% establecimientos</b>
0	17	16
4-6	13	12
6,1-8	2	2
8,1-10	56	52
10,1-12	16	15
12,1-19	3	3
<b>Guztira/Total</b>	<b>107</b>	<b>100</b>

(9) El análisis de las respuestas aportadas revela que durante el mes de octubre de 2007, un 80% de las empresas (47 de 72), que representaban el 84% (90 de 107) de los establecimientos dispensadores, incrementaron el precio de venta al público del pan.

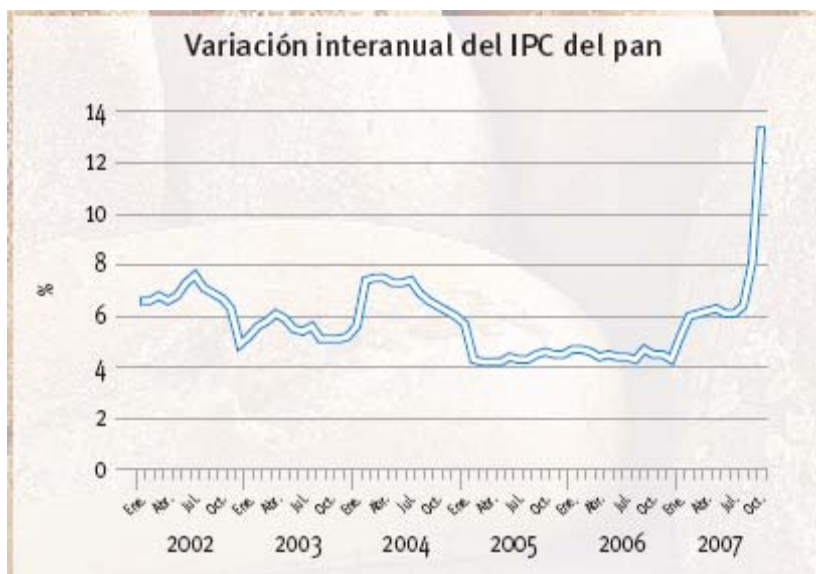
(10) En relación a la dispersión de precios, las respuestas revelan una gran variedad de precios de venta en relación con la misma modalidad de barra. Así, el precio de la barra grande que oscilaba desde los 0,42 € hasta los 1,40 € en enero de 2007, ha sufrido incrementos de diferente cuantía que sitúan el precio de la barra en un rango de 0,46€-1,50 €. Esta dispersión de precios también se manifiesta en relación al producto de un mismo fabricante/expendedor vendido en diferentes municipios, con diferencias de hasta un 50%.

(11) El SVDC también ha analizado la evolución del coste de la principal materia prima del pan, la harina de trigo panificable. La Propuesta del SVDC hace referencia al Observatorio de Precios del Ministerio de Agricultura Pesca y Alimentación. En particular, en su documento “Información sobre la subida de precio de los cereales y el pan”<sup>2</sup> (Información del Ministerio de Agricultura), publicada en noviembre de 2007, vincula el incremento del precio de la harina de trigo panificable, con el incremento del precio del pan.

<sup>2</sup> “Información sobre la subida de precio de los cereales y el pan”, Observatorio de Precios, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Noviembre 2007.  
[http://www.mapa.es/ministerio/pags/observatorio/pdf/precio\\_cereales/subida\\_precio.pdf](http://www.mapa.es/ministerio/pags/observatorio/pdf/precio_cereales/subida_precio.pdf)



Fuente: Información del Ministerio de Agricultura, p. 1.



Fuente: Información del Ministerio de Agricultura, p. 1.

(12) La Información del Ministerio de Agricultura señala que el precio medio en origen del trigo panificable subió, entre octubre de 2006 y octubre de 2007, un 60%, alcanzando un máximo de 265,9 €/t (precio a la entrada de industria transformadora) en la semana del 8 al 14 de octubre. Asimismo, estima que “suponiendo que sólo subiera el trigo y el resto de costes no variase, la subida actual del 60% del trigo haría que la barra subiese, como mucho...entre un 5 y un 6%”.

## FUNDAMENTOS JURÍDICOS

(13) El artículo 49.3 de la LDC establece que el Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia, a propuesta de la Dirección de Investigación podrá acordar no incoar los procedimientos derivados de la presunta realización de las conductas prohibidas por



los artículos 1, 2 y 3 de dicha Ley y el archivo de las actuaciones cuando considere que no hay indicios de infracción de la misma. Asimismo, la Disposición Adicional Octava dispone que “[l]as referencias contenidas en esta Ley a la Comisión Nacional de la Competencia y a sus órganos de dirección relativas a funciones, potestades administrativas y procedimientos, se entenderán también realizadas a los órganos de instrucción y resolución correspondientes de las Comunidades Autónomas con competencia en la materia cuando las mismas se refieran a las competencias correspondientes previstas en el artículo 13 de esta Ley”. En virtud de ello, el TVDC es el órgano competente para resolver sobre la Propuesta de archivo del SVDC.

(14) Para poder pronunciarse sobre la Propuesta de archivo del SVDC, el Tribunal debe valorar si las actuaciones del SVDC desvelan o podrían desvelar, de profundizarse en la investigación, indicios de conductas contrarias al artículo 1.1 de la LDC, que 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 la fijación, de forma directa o indirecta, de precios o de otras condiciones comerciales o de servicio.

(15) Pues bien, las dos inspecciones domiciliarias llevadas a cabo por el SVDC en la Asociación y la empresa Jatera, así como el requerimiento de información realizado a un número elevado de fabricantes/expendedores de pan no han revelado ninguna evidencia documental de un acuerdo entre competidores o una decisión o recomendación de una asociación de empresas tendente al incremento del precio del pan. A mayor abundamiento, la investigación del SVDC tampoco ha desvelado ningún intercambio de información sobre precios que pudiese facilitar un acuerdo o recomendación de incremento de precios.

(16) En ausencia de prueba documental o testifical, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional exige tres requisitos para aceptar la prueba de presunciones:

1. que los hechos básicos en los que se fundamente estén plenamente demostrados;
2. que la relación causal entre los hechos y los indicios esté suficientemente razonada; y
3. que si existen otras razones para explicar los indicios, deben ser analizadas y explicarse la causa de su rechazo<sup>3</sup>.

(17) Sin embargo, en los hechos acreditados no es posible identificar una relación causal con un supuesto acuerdo anticompetitivo. La información recabada por el SVDC, si bien demuestra un incremento de precio del pan mayoritario durante el mes de octubre de 2007, también revela una heterogeneidad significativa (a) en los incrementos del pan; y (b) en el precio final del pan. En relación al incremento del pan, si bien un 52% de los establecimientos aumentaron sus precios entre un 8 y un 10%, no es menos cierto que un 16% optaron por no incrementar sus precios, otro 12% lo hizo en un 4-6% y un 2% fijo su incremento en un 6-8%. En relación a las diferencias de

<sup>3</sup> Vid., entre otras muchas, STC 150/1987, de 1 de octubre.



precios de venta entre establecimientos, en octubre de 2007 los precios de una barra oscilaban entre 0,46€ y 1,50 €, existiendo diferencias de precios notables entre establecimientos situados en la misma localidad. Como ejemplo relevante de la ausencia de uniformidad tanto en los incrementos de precios como en los precios de venta, puede citarse la empresa Jatera, cuyas declaraciones a la prensa a principios de octubre de 2007 dieron lugar a la apertura de esta investigación. Un artículo de prensa publicado el 25 de octubre de 2007 menciona que la empresa Jatera ha bajado el precio de su barra de pan grande de 1€ a 0,80€ y una panadería cercana lo oferta a 0,60€<sup>4</sup>.

(18) Asimismo, la decisión de una mayoría de empresas de incrementar el precio del pan en octubre de 2007 coincide con un incremento del 60% del precio de la harina de trigo panificable durante el periodo octubre 2006-octubre 2007, alcanzando durante la segunda semana de octubre de 2007 su precio máximo. Según la Información del Ministerio de Agricultura, sólo el incremento del precio de la harina de trigo panificable hubiera justificado una subida del precio de la barra de pan de un 5-6%, sin incluir otros costes como el transporte. En suma, el incremento del precio del pan en un rango 0-10% podía ser explicado por el incremento de costes sufridos por las empresas fabricantes/distribuidores de pan durante 2007.

---

<sup>4</sup> “La barra de pan en Bilbao es de las más caras y cuesta ya 1,05 euros”, *20 minutos*, 25 de octubre de 2007.  
<http://www.20minutos.es/noticia/296446/0/pan/caro/bilbao/>



Por todo lo anterior, vistos los preceptos citados y los demás de general aplicación, el Tribunal Vasco de Defensa de la Competencia

### **RESUELVE**

**ÚNICO.-** Confirmar la Propuesta del Servicio Vasco de Defensa de la Competencia hecha a este Tribunal, de no incoar expediente sancionador y archivar las actuaciones realizadas en relación a un supuesto acuerdo, decisión o recomendación tendente a la fijación del precio del pan en Bizkaia durante el año 2007.

Comuníquese esta Resolución al Servicio Vasco de Defensa de la Competencia, y notifíquese a la Asociación Provincial de Fabricantes y Expendedores de Pan de Vizcaya.