

RESOLUCIÓN DE VIGILANCIA**Expte. VS/0376/11 PANADERIAS PAMPLONA****CONSEJO. SALA DE COMPETENCIA****Presidente**

D. José María Marín Quemada

ConsejerosD^a. María Ortiz Aguilar

D. Josep Maria Guinart i Solà

D^a. Clotilde de la Higuera GonzálezD^a María Pilar Canedo Arrillaga**Secretario**

D. Joaquim Hortalà i Vallvé

En Madrid, a 8 de mayo de 2020

La Sala de Competencia de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, con la composición expresada, ha dictado la siguiente resolución en el expediente VS/0376/11 PANADERIAS PAMPLONA, cuyo objeto es la vigilancia de la resolución del Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia (CNC) de 10 de julio de 2013, recaída en el expediente S/0376/11 PANADERIAS PAMPLONA

I. ANTECEDENTES

1. Por resolución de 10 de julio de 2013, el Consejo de la CNC acordó:

“PRIMERO. - Declarar que en el presente expediente se ha acreditado una infracción del artículo 1 de la LDC, en los términos expuestos en el Fundamento de Derecho CUARTO de esta Resolución.

SEGUNDO. - De acuerdo con la responsabilidad atribuida en el Fundamento de derecho QUINTO, declarar responsables de dicha infracción a las siguientes empresas: Panaderías Navarras, S.A., Horno Artesano, S.L.U., Unión Panadera de la Ribera, S.L., siendo corresponsable en los tres casos el Grupo Empresarial Panasa, S.A.; Panadería Arrasate, S.L.; Fabripan Yori, S.L., Panadería Miravalles, S.L; Hornamosopan, S.L., y Navarpan.

TERCERO. - *Imponer a las autoras responsables de la conducta infractora las siguientes multas:*

- PANADERÍAS NAVARRAS, S.A., (Desde el 1 de enero de 2013, Berlys Corporación Alimentaria S.A.U.), 1.785.000€ (Un millón setecientos ochenta y cinco mil Euros), siendo responsable solidario GRUPO EMPRESARIAL PANASA, S.L (GEP).
- HORNO ARTESANO, S.L.U., 158.031€ (Ciento cincuenta y ocho mil treinta y un Euros), siendo responsable solidario GRUPO EMPRESARIAL PANASA, S.L (GEP).
- UNIÓN PANADERA DE LA RIBERA, S. L., 174.488€ (Ciento setenta y cuatro mil cuatrocientos ochenta y ocho Euros), siendo responsable solidario GRUPO EMPRESARIAL PANASA, S.L (GEP).
- ARRASATE, S.L., 58.016€ (Cincuenta y ocho mil dieciséis euros).
- FABRIPAN YORI, S.L., 85.791€ (Ochenta y cinco mil setecientos noventa y un Euros).
- PANADERÍA MIRAVALLS, S. L., 58.026€ (Cincuenta y ocho mil veintiséis Euros).
- HORNAMOSOPAN, S. L., 78.128€ (Setenta y ocho mil ciento veintiocho Euros)
- NAVARPAN, S. L., 46.793€ (cuarenta y seis mil setecientos noventa y tres Euros).

CUARTO. - *Que se archiven las actuaciones seguidas contra Ega Pan, S.A Compañía Panificadora Sangüesina, S.L., Panificadora Caballero, S.L., Panificadora Baztanesa, S.A., Donezpan, S.L, por no haber quedado acreditado que cometieran una infracción.*

QUINTO. - *Instar a la Dirección de Investigación para que vigile y cuide del cumplimiento íntegro de esta Resolución.”*

2. Dicha resolución fue notificada a las empresas sancionadas. Contra ella, interpusieron los siguientes recursos contencioso-administrativos:

- ARRASATE, S.L.: con fecha 21 de julio de 2016, la Audiencia Nacional estimó parcialmente el recurso interpuesto (387/2013). El 5 de octubre de 2017, en ejecución de sentencia, el Consejo impuso la misma sanción por importe de 58.016 euros. Dicha resolución no ha sido recurrida por la empresa.
- GRUPO EMPRESARIAL PANASA, S.L (GEP): por sentencia de la Audiencia Nacional de 20 de julio de 2016, se estimó parcialmente el recurso interpuesto (393/2013). El Consejo dictó resolución, el 5 de octubre de 2017 imponiendo las siguientes multas:
 - BERLYS CORPORACIÓN ALIMENTARIA, S.A.U.: 1.411.370 €.
 - HORNO ARTESANO, S.L.U.: 158.031 €.

- UNIÓN PANADERA DE LA RIBERA, S.L.: 56.330 €.

De todas ellas responde solidariamente el GRUPO EMPRESARIAL PANASA. Con fecha 18 de octubre de 2017, se recibió escrito en la Dirección de Competencia (DC) en el que la empresa manifestó su intención de no interponer recurso.

- PANADERÍA MIRAVALLÉS, S. L.: la Audiencia Nacional, estimó parcialmente el 11 de julio de 2016 el recurso interpuesto (390/2013). Mediante resolución de 5 de octubre de 2017 el Consejo impuso una multa de 58.026 €. Contra dicha resolución, la empresa interpuso recurso contencioso-administrativo (771/2017), siendo desestimado por sentencia firme de la Audiencia Nacional el 30 de diciembre de 2019.
 - FABRIPAN YORI, S.L.: la Audiencia Nacional mediante sentencia de 21 de julio de 2016 estimó parcialmente el recurso interpuesto (391/2013). Por resolución de 5 de octubre de 2017, el Consejo impuso una multa de 50.490 €. Dicha resolución fue recurrida y mediante sentencia firme de la Audiencia Nacional de 26 de julio de 2018 se desestimó el recurso nº 740/2017, interpuesto contra esta nueva resolución.
 - Las empresas HORNAMOSOPAN, S. L. y NAVARPAN, S. L. no han interpuesto ningún recurso contencioso administrativo y fueron consideradas insolventes por la Delegación de Economía y Hacienda de Navarra el 19 de junio de 2018.
3. En el marco del expediente de vigilancia de la resolución de 10 de julio de 2013, la DC realizó diversos requerimientos de información a las empresas vigiladas, los días 9 de septiembre de 2014, 11 de octubre de 2017, 29 de enero de 2019, 25 de febrero de 2019, 1 de octubre de 2019 y 12 de febrero de 2020. Las respuestas se recibieron entre el 13 y 24 de septiembre de 2014, entre el 19 de octubre y el 14 de noviembre de 2017, entre el 31 de enero de 2019 y el 7 de octubre de 2019, y entre el 13 de febrero y el 10 de marzo de 2020.

La solicitud de información no pudo ser notificada a las empresas HORNAMOSOPAN y NAVARPAN.

Asimismo, con fecha 10 de febrero de 2020 la DC realizó una solicitud de información a la Asociación de Empresarios Fabricantes y Expendedores de Pan de Navarra. El 25 de febrero de 2020 se recibió la respuesta de la Asociación.

4. Con fecha 21 de abril de 2020, la DC elevó a la Sala de Competencia su informe final de Vigilancia de la resolución del Consejo de la CNMC de 10 de julio de 2013 recaída en el expediente S/0376/11, PANADERIAS PAMPLONA, considerando que procede acordar la finalización del expediente de vigilancia VS/0376/11.
5. Son interesados:

- ARRASATE, S.L
 - GRUPO EMPRESARIAL PANASA, S.L (Unión Panadera de la Ribera, S.L. y Berlys Corporación Alimentaria, S.A.U., antigua Panaderías Navarras, S.A.)
 - PANADERÍA MIRAVALLES, S. L.
 - FABRIPAN YORI, S.L.
 - HORNAMOSOPAN, S.L.
 - NAVARPAN, S.L.
6. La Sala de Competencia del Consejo aprobó esta resolución en su sesión del día 8 de mayo de 2020.

II. ACTUACIONES LLEVADAS A CABO POR LA DIRECCIÓN DE COMPETENCIA EN EL EXPEDIENTE DE VIGILANCIA VS/0376/11, PANADERIAS PAMPLONA.

La DC en su informe emitido el 21 de abril de 2020 describe las actuaciones llevadas a cabo en el procedimiento de vigilancia para verificar el cumplimiento de la resolución de 10 de julio de 2013 y que las prácticas sancionadas no se habían repetido. Como se recoge en los antecedentes, la DC realizó los siguientes requerimientos de información:

- El 9 de septiembre de 2014, con el objeto de determinar el efectivo cumplimiento de la resolución, la DC realizó requerimientos de información a todas las empresas interesadas en el expediente. En ellos se solicitaba información sobre las subidas de precio que se hubieran producido desde la resolución. Las respuestas se recibieron entre el 13 y 24 de septiembre de 2014
- El 10 de diciembre de 2014, considerando que las notificaciones a HORNAMOSOPAN y NAVARPAN resultaron infructuosas, se solicitó la colaboración del Servicio de Consumo, Arbitraje y Defensa de la Competencia de la Comunidad Foral de Navarra, con el fin de que sus efectivos se personasen físicamente en los domicilios conocidos de NAVARPAN, S.L. y HORNAMOSOPAN, S.L., y practicasen la notificación correspondiente. En respuesta a lo anterior, el 27 de enero de 2015 se recibió informe completo del Servicio de Consumo, Arbitraje y Defensa de la Competencia de la Comunidad Foral de Navarra. Posteriormente fueron declaradas insolventes.
- El 11 de octubre de 2017 se cursó nueva solicitud de información general a los operadores económicos involucrados en el presente expediente de vigilancia, recibándose las respuestas entre el 19 de octubre y el 14 de noviembre de 2017.
- El 29 de enero de 2019 se cursó nueva solicitud de información a las empresas oferentes de pan del presente expediente, recibándose las respuestas entre el 31 de enero de 2019 y el 7 de octubre de 2019¹. Debido a la multitud de referencias

¹ La fecha de la última respuesta es muy posterior a las primeras porque fue preciso solicitar de nuevo la información a PANADERÍAS MIRAVALLES, S.L. con fecha 1 de octubre de 2019.

fabricadas por Berlys Corporación Alimentaria, S. A. U., fue preciso solicitar información adicional, con fecha 25 de febrero de 2019, sobre la equivalencia de las mismas con las que son objeto de seguimiento en este expediente.

- El 10 de febrero de 2020 la DC realizó, asimismo, una solicitud de información a la Asociación de Empresarios Fabricantes y Expendedores de Pan de Navarra, solicitando información sobre la frecuencia de las reuniones de la citada Asociación y copia de las actas de las reuniones o envíos de circulares a sus asociados, en relación con las subidas del precio del pan, que hubieran tenido lugar desde el 10 de julio de 2013. También se requirió información sobre la difusión por parte de la Asociación de alguna comunicación realizada a los asociados de la resolución del extinto Consejo de la CNC de 10 de julio de 2013. El 25 de febrero de 2020 se recibió la respuesta de la Asociación.
- Por último, el 12 de febrero de 2020 la DC cursó una última solicitud de información a las empresas vigiladas, recibándose las respuestas entre el 13 de febrero y el 10 de marzo de 2020.

III. HECHOS ACREDITADOS

III.1. Pago de la multa

En el informe final de vigilancia se señala lo siguiente en relación con el pago de las multas:

- ARRASATE, S.L.: el 17 de noviembre de 2017 la empresa procedió al pago de la sanción fijada en la resolución del Consejo de 5 de octubre de 2017 por importe de 58.016 € (folio 955).
- GRUPO EMPRESARIAL PANASA, S.L: el 18 de octubre de 2017 fueron abonadas todas las multas fijadas en la resolución de 5 de octubre de 2017 (1.411.370 € a BERLYS CORPORACIÓN ALIMENTARIA, S.A.U., 158.031 € a HORNO ARTESANO, S.L.U. y 56.330 € a UNIÓN PANADERA DE LA RIBERA, S.L.; folios 916 a 928).
- FABRIPAN YORI, S.L.: el 19 de octubre de 2018, la empresa procedió al pago de la sanción impuesta en la resolución de 5 de octubre de 2017 por importe de 50.490 €. (folio 999).
- PANADERÍA MIRAVALLES, S. L.: en cumplimiento de la resolución de 5 de octubre de 2017, la empresa ha procedido al pago de la multa de 58.026 euros, de forma fraccionada, realizándose el último pago el 5 de diciembre de 2019 (folio 1073).
- HORNAMOSOPAN, S.L.: el 4 de marzo de 2014 se produjo la activación en INTECO del modelo de ingresos no tributarios 069, trasladándose a la Delegación de Economía y Hacienda de Navarra la responsabilidad del cobro. La empresa ha sido

considerada insolvente el 19 de junio de 2018 por la Delegación de Economía y Hacienda de Navarra (folio 989).

- NAVARPAN, S. L.: el 4 de febrero de 2014 se efectuó el alta en INTECO siendo, a partir de ese momento, el expediente de cobro responsabilidad de la Delegación de Economía y Hacienda de Navarra. El 19 de junio de 2018, esta empresa se consideró insolvente por la Delegación de Economía y Hacienda de Navarra (folio 988).

III.2. Práctica sancionada

En relación con la conducta infractora sancionada, el informe de vigilancia señala lo siguiente.

Según la resolución de 10 de julio de 2013, la práctica sancionada consistió en un acuerdo de precios y, en particular, en *“(...)un incremento del precio del pan de forma generalizada en Navarra a principios del año 2011, en concreto una subida de un 5% del precio de la barra común de pan en Pamplona y su comarca(...)”*.

En especial, el Consejo consideró acreditado que *“el 1 de febrero de 2011 una serie de fabricantes de Pamplona y su comarca modificaron sus tarifas de precios de venta al público (PVP), elevaron el precio de determinadas labores de pan y en concreto elevaron el precio de la barra común, que es según declaraciones de la propias imputadas la más vendida, 5 céntimos, pasando de 1 euro a 1,05 euros. Y esta subida puede considerarse generalizada porque dichos productores, que puede estimarse suponen más del 80% de la producción de pan fresco para la venta, fijan los precios de venta al público a sus expendedores directos, a los exclusivos, a los franquiciados y a los revendedores, de forma que, de acuerdo con las inspecciones, la barra de pan en Pamplona y su comarca subió en febrero un 5%.”*

Respecto de las subidas de precio que se produjeron en otras fechas, el Consejo no sancionó finalmente a dichas empresas, aplicando un estándar probatorio riguroso, *“ante la constatación de que las subidas acreditadas no siempre coinciden en fechas (marzo, mayo).”*

En atención a lo anterior, la presente vigilancia ha estado dirigida a comprobar si ha habido, posteriormente, subidas del precio del pan en la zona y si las mismas podrían responder nuevamente a algún tipo de concertación entre las empresas.

A través de los distintos requerimientos de información efectuados entre 2014 y 2020 la DC ha solicitado información tanto sobre la barra de pan 280-310 gr. (la conocida por todas las empresas como común², sobre la que finalmente se consideró acreditada la práctica sancionada), como sobre el precio de otras referencias igualmente analizadas en el expediente principal, tales como bastón 260-310 gr., chapata genérico, chapata 240-285 gr., baguette genérico, baguette 200-270 gr., baguette integral y campesino 270-320 gr., si bien estos productos no son producidos por todas las empresas ni tampoco a

² A excepción de Fabripan Yori, cuya barra común tiene mayor peso.

lo largo de todo el periodo analizado, por lo que el seguimiento homogéneo de sus precios no es posible de forma completa.

De las contestaciones a las solicitudes de información se pueden extraer las siguientes conclusiones en relación con el precio de la barra de pan común (280-310 g)³:

[CONFIDENCIAL]

En conclusión, se constata que algunos operadores han incrementado los precios, otros no, y que los incrementos no se han producido ni en importe idéntico, ni en el mismo momento temporal.

IV. FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. - HABILITACIÓN COMPETENCIAL

El artículo 41 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (LDC), teniendo en cuenta lo dispuesto en la disposición adicional segunda de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC, establece que la CNMC *“vigilará la ejecución y el cumplimiento de las obligaciones previstas en la presente Ley y sus normas de desarrollo así como de las resoluciones y acuerdos que se adopten en aplicación de la misma, tanto en materia de conductas restrictivas como de medidas cautelares y de control de concentraciones.”*

El artículo 71 del Reglamento de Defensa de la Competencia (RDC), aprobado por Real Decreto 261/2008, de 22 de febrero, que desarrolla estas facultades de vigilancia previstas en la Ley 15/2007, precisa en su apartado 3 que *“el Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia resolverá las cuestiones que puedan suscitarse durante la vigilancia”*, previa propuesta de la Dirección de Competencia.

En consecuencia, de conformidad con lo previsto en el artículo 21.2 de la Ley 3/2013 y el artículo 14.1 a) del Estatuto Orgánico de la CNMC, aprobado por Real Decreto 657/2013, la competencia para resolver este procedimiento corresponde a la Sala de Competencia del Consejo de la CNMC.

SEGUNDO. – VALORACIÓN DEL ORGANO DE VIGILANCIA

La DC en su informe final de vigilancia de fecha 21 de abril de 2020, expone las siguientes conclusiones:

- La conducta declarada prohibida consistió en acordar, por una serie de fabricantes de pan en Pamplona y su comarca, un incremento del precio del pan del 5% de la barra común de forma generalizada, en la misma cuantía (en concreto, 5 céntimos,

³ Se agrupa bajo este concepto el mismo producto (aun cuando agrupa diferentes pesos), pues las empresas bajo vigilancia pusieron el mismo precio a sus barras, aunque hubiera pequeñas diferencias de peso entre ellas en ese momento y tuvieran distintas denominaciones “barra común” y otros “barra” (a secas), aunque era el producto de referencia para todos, sobre el cual practicaron la subida concertada de precios, aun habiendo diferencias pequeñas de peso entre ellos.

pasando de 1 euro a 1,05 euros) y en la misma fecha (1 de febrero de 2011). En la resolución de 10 de Julio de 2013, el Consejo de la CNC entendió que la subida de precios del 5% en la barra de pan común producida el 1 de febrero de 2011 en determinados oferentes de pan fresco de la zona de Pamplona y su comarca, se efectuó de forma concertada.

- La Dirección de Competencia entiende que la conducta prohibida cuya existencia se declaró acreditada no ha vuelto a producirse con posterioridad, esto es, no se ha realizado ninguna subida concertada de precios desde la fecha de la resolución, de acuerdo con la información recabada durante la presente vigilancia.

[CONFIDENCIAL]

Como puede observarse, la proximidad temporal de subidas de precios en la barra común más destacable se produce entre noviembre y diciembre de 2018, momento en el cual efectuaron subidas de precios. Ahora bien, el incremento no condujo a un mismo precio final. Además, desde un punto de vista temporal estas subidas se efectuaron con algunos días de diferencia, por lo que, al no producirse en la misma fecha, podría responder a la teoría del líder barométrico que también fue considerada en el expediente objeto de vigilancia.

Excepto un operador, que aglutina decenas de referencias (folio 1037), los fabricantes que efectuaron subidas de precios lo hicieron en cuantías de 5 céntimos, como suele ser común, alegando motivos de manejo del efectivo y gestión del cambio en las expendedorías por parte de clientes y dependientes, puesto que la mayor parte de las compras de pan se realiza con monedas y billetes, como han puesto de manifiesto las empresas (folio 1124).

Por todo lo anterior, la DC considera que no se observan indicios de que la conducta sancionada en la resolución de 10 de julio de 2013 (subida idéntica y concertada en la misma cuantía y el mismo día) se haya repetido por parte de las empresas sancionadas desde 2011, por lo que la DC propone al Consejo de la CNMC la finalización de la vigilancia del expediente S/0376/11.

TERCERO. – VALORACION DE LA SALA DE COMPETENCIA

A la vista de los hechos y antecedentes recogidos en el cuerpo de la presente resolución se concluye que la conducta sancionada en la resolución de 10 de julio de 2013 consistente en el incremento en un 5% del precio de la barra común de pan en Pamplona y su comarca, de forma concertada por varias empresas, no ha vuelto a producirse.

Tal y como se ha recogido en los hechos acreditados, las empresas han procedido al abonar el importe de la multa correspondiente (excepto HORNAMOSOPAN, S.L. y NAVARPAN, S.L. que han sido declaradas insolventes).

Por todo ello, procede dar por finalizada la vigilancia llevada a cabo en el presente expediente VS/0376/11, de la resolución del Consejo de la CNC de 10 de julio de 2013,

dictada en el marco del expediente S/0376/11, PANADERIAS DE PAMPLONA. Todo ello, sin perjuicio de la posible reanudación de las investigaciones si la CNMC tuviera conocimiento en el futuro de hechos similares a los ya sancionados.

En su virtud, vistos los artículos citados y los demás de general aplicación, la Sala de Competencia del Consejo de la CNMC

HA RESUELTO

ÚNICO. - Declarar el cierre de la vigilancia del cumplimiento de la resolución 10 de julio de 2013 dictada por el Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia, recaída en el expediente S/0376/11, PANADERIAS DE PAMPLONA.

Comuníquese esta resolución a la Dirección de Competencia de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia y notifíquese a las partes interesadas, haciéndoles saber que la misma pone fin a la vía administrativa y que pueden interponer contra ella recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación. Sin embargo, se hace constar que, de acuerdo con lo previsto en la disposición adicional segunda del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, *“se suspenden términos y se suspenden e interrumpen los plazos previstos en las leyes procesales para todos los órdenes jurisdiccionales. El cómputo de los plazos se reanudará en el momento en que pierda vigencia el presente real decreto o, en su caso, las prórrogas del mismo”*.