

ACUERDO DE NO INCOACIÓN Y ARCHIVO DE LAS ACTUACIONES

S/0002/25

LECHE UHT MDD

CONSEJO. SALA DE COMPETENCIA

Presidenta

D^a. Cani Fernández Vicién

Consejeros

D^a. Pilar Sánchez Núñez

D. Rafael Iturriaga Nieva

D. Pere Soler Campins

D^a. María Vidales Picazo

Secretario del Consejo

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Barcelona, a 11 de junio de 2025

La Sala de Competencia del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (**CNMC**) con la composición expresada, ha dictado la siguiente resolución en el procedimiento de referencia tramitado por la Dirección de Competencia (**DC**) por presuntas prácticas anticompetitivas contrarias a los artículos 1 y 2 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (**LDC**).

INDICE DE CONTENIDO

1. ANTECEDENTES.....	3
2. LAS PARTES	4
2.1. DENUNCIANTES	4
2.1.1. Unió de Pagesos (UdP).....	4
2.1.2. Unión de Uniones de Agricultores y Ganaderos (UdU).....	4
2.1.3. FACUA-Consumidores en Acción (FACUA)	4
2.1.4. Asociación de Consumidores ModeON (ModeOn)	4
2.2. Denunciadas	4
3. MERCADOS AFECTADOS.....	5
3.1. Mercado de producto	5
3.2. Mercado geográfico.....	5
4. HECHOS denunciados.....	6
5. Fundamentos de derecho	7
5.1. Competencia para resolver.....	7
5.2. Propuesta del órgano instructor	7
5.3. Valoración de la Sala de Competencia	8
5.3.1 Sobre las infracciones denunciadas	8
6. ACUERDO.....	10

1. ANTECEDENTES

- (1) EL 21 de junio de 2022 se recibió en la CNMC denuncia presentada por dos asociaciones agrarias, Unió de Pagesos de Catalunya (**UdP**) y Unión de Uniones de Agricultores y Ganaderos (**UdU**), contra tres distribuidores minoristas - Mercadona, S.A. (**MERCADONA**), LIDL Supermercados, S.A.U. (**LIDL**) y Bon Preu, S.A.U. (**BONPREU**)- por posible infracción de los artículos 1 y 2 de la LDC consistente en la fijación de precios de la leche de vaca a temperatura ultra alta (**leche UHT MDD**).
- (2) El 5 de septiembre de 2022, se solicitó a la Unidad de Inteligencia Económica de la CNMC (**UIE**) que realizase un seguimiento y subsiguiente análisis de los precios de la leche UHT MDD en los establecimientos denunciados y otros distribuidores minoristas.
- (3) Los días 29 de septiembre, 23 de noviembre y 9 de diciembre de 2022 y 28 de marzo y 6 de abril de 2023, las denunciantes aportaron documentación complementaria a su denuncia, fundamentalmente con el objeto de ampliar la duración de las prácticas.
- (4) El 29 de marzo de 2023, la UIE remitió un informe con las conclusiones del seguimiento de los precios online realizado a lo largo de esos meses.
- (5) El 5 de septiembre de 2024, FACUA-Consumidores en Acción presentó, a su vez, un escrito de denuncia, que fue incorporado a este expediente, contra las sociedades Alcampo, S.A. (**ALCAMPO**), ALDI Central de Compras, S.L.U. (**ALDI**), Centros Comerciales Carrefour, S.A. (**CARREFOUR**), Distribuidora Internacional de Alimentación, S.A. (**DIA**), Eroski, S.Coop (**EROSKI**), El Corte Inglés, S.A. (**HIPERCOR**), LIDL Supermercados, S.A.U. (**LIDL**) y Mercadona, S.A. (**MERCADONA**) por una infracción del artículo 1 LDC por un acuerdo consistente en la fijación del precio de la leche UHT MDD.
- (6) El 27 de septiembre de 2024, tuvo entrada en la CNMC un escrito en representación de UdP y por la Asociación de Consumidores ModeON, mediante el que ampliaban la denuncia de 21 de junio de 2022 contra CARREFOUR, DIA y ALCAMPO con idéntica fundamentación jurídica.
- (7) El 10 de febrero de 2025, la DC, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 49.3 de la LDC, dictó una propuesta de archivo de las actuaciones por considerar que en los hechos denunciados no se apreciaban indicios suficientes de infracción de la LDC.
- (8) El 8 de mayo de 2025, tuvo entrada en la CNMC un escrito de ModeON aportando documentación complementaria a su escrito de 27 de septiembre de 2024, con el objeto de ampliar la duración de la conducta denunciada contra los supermercados MERCADONA, BONPREU, LIDL, CARREFOUR, DIA y ALCAMPO e incluyendo por primera vez a EL CORTE INGLÉS.
- (9) La Sala de Competencia del Consejo de la CNMC ha deliberado y fallado el asunto en su reunión de 11 de junio de 2025.

2. LAS PARTES

2.1. DENUNCIANTES

2.1.1. Unió de Pagesos (UdP)

- (10) Con sede social en Barcelona, UdP es una entidad cuya misión es la defensa de los intereses de las personas afiliadas y del campesinado en general, cuyo ámbito de acción es la Comunidad Autónoma de Cataluña. En especial, dispone de una sección dedicada al sector ganadero y, en el seno del mismo, de la leche¹.

2.1.2. Unión de Uniones de Agricultores y Ganaderos (UdU)

- (11) UdU es una organización profesional agraria de ámbito estatal y sin ánimo de lucro que actúa en defensa de los intereses de los profesionales agrarios ante cualquier institución pública o privada de carácter estatal e internacional, considerando prioritarios entre sus objetivos los agricultores y ganaderos profesionales².

2.1.3. FACUA-Consumidores en Acción (FACUA)

- (12) FACUA es una organización no gubernamental, sin ánimo de lucro, dedicada a la defensa de los derechos de los consumidores. FACUA está integrada por asociaciones de consumidores de las distintas Comunidades Autónomas, así como también por consumidores individuales y grupos de consumidores pertenecientes a entidades ciudadanas, sindicatos o comunidades de propietarios, entre otros³.

2.1.4. Asociación de Consumidores ModeON (ModeOn)

- (13) Asociación de Consumidores ModeOn es una asociación sin ánimo de lucro, creada para defender principalmente los derechos de los consumidores ante los abusos de las grandes compañías⁴.

2.2. Denunciadas

- (14) Las diversas denuncias agrupadas en este expediente se formulan contra las siguientes sociedades españolas de distribución minorista de bienes de

¹ <https://uniopagesos.cat/>

² <https://uniondeuniones.org/>

³ <https://facua.org/>

⁴ <https://www.modeon.claims/>

consumo diario en formato de libre servicio: Mercadona, S.A. (**MERCADONA**); Bon Preu, S.A.U. (**BONPREU**); LIDL Supermercados, S.A.U. (**LIDL**); Centros Comerciales Carrefour, S.A. (**CARREFOUR**); Distribuidora Internacional de Alimentación, S.A. (**DIA**); Alcampo, S.A. (**ALCAMPO**); ALDI Central de Compras, S.L.U. (**ALDI**); Eroski, S.Coop (**EROSKI**); El Corte Inglés, S.A. (**HIPERCOR**).

3. MERCADOS AFECTADOS

3.1. Mercado de producto

- (15) Según se ha definido previamente por la CNMC, el mercado de producto afectado es el de distribución minorista de bienes de consumo diario en formato de libre servicio, esto es, superficies de venta en las que es posible el suministro de todo tipo de bienes de consumo diario, alimentario y no alimentario, sin la intermediación de una persona encargada de servir a los clientes⁵.
- (16) En particular, de acuerdo con la categoría de producto afectado, las prácticas denunciadas afectarían a la distribución minorista de leche de vaca UHT MDD a través de establecimientos de formato de libre servicio.
- (17) Se destaca por los denunciantes que la propia estructura y funcionamiento del mercado afectado ha favorecido el comportamiento denunciado al tratarse de un mercado concentrado y caracterizado por una elevada transparencia de precios y servicios, lo que facilitaría el control y seguimiento de precios por parte de los competidores.

3.2. Mercado geográfico

- (18) De conformidad con los precedentes de la CNMC, el mercado geográfico de referencia en la distribución minorista de bienes de consumo diario en formato de libre servicio tiene una dimensión local, pese a que su delimitación exacta debe realizarse caso por caso, partiendo de aquellos núcleos donde las empresas afectadas actúan y teniendo en cuenta el tipo de establecimiento, su tamaño y las características de su entorno⁶, lo que ha llevado a definir áreas de influencia mediante isócronas.
- (19) Sin embargo, de acuerdo con los denunciantes, las prácticas reprochadas se producirían a nivel nacional, siendo resultado de estrategias comerciales que superan el ámbito local y por parte de entidades que operan en todo el territorio

⁵ Véase el informe y propuesta de resolución del expediente C/1154/20 Carrefour / Supersol, del expediente C/1226/21 El Corte Inglés / Sánchez Romero y del expediente C/1363/23 Alcampo / Activos Dia.

⁶ Véase el informe y propuesta de resolución del expediente C/1154/20 Carrefour / Supersol, del expediente C/1226/21 El Corte Inglés / Sanchez Romero y del expediente C/1363/23 Alcampo / Activos Dia.

nacional (a excepción de BONPREU), por lo que las conductas denunciadas tendrían una dimensión nacional.

4. HECHOS DENUNCIADOS

- (20) Según la denuncia originaria, los supermercados MERCADONA, BONPREU y LIDL habrían establecido precios idénticos en la venta del brik de leche de vaca UHT MDD, como mínimo, desde la semana 51 de 2018 hasta la semana 12 del año 2022. De acuerdo con los denunciantes, se trata de comportamientos paralelos que se han sostenido en el tiempo por parte de las empresas denunciadas, las cuales habrían perpetuado durante, como mínimo, 3 años y 4 meses seguidos, el establecimiento y variación, en el mismo momento, de precios idénticos de Leche UHT MDD.
- (21) La principal prueba aportada corresponde a unas tablas de origen y fuente desconocida pues, de acuerdo con la denuncia, se remitieron anónimamente al domicilio del presidente de una de las asociaciones denunciantes en el mes de marzo de 2022. En dichas tablas se realiza una comparativa de la evolución trimestral de los PVP de la Leche UHT MDD de diversos distribuidores minoristas (CARREFOUR, MERCADONA, MAXI DIA, ALCAMPO, LIDL, BONPREU e EL CORTE INGLÉS) entre los años 2015 y 2022.
- (22) A partir de los datos que constan en dichas tablas, los denunciantes elaboraron unos gráficos que reflejarían la alineación total de precios entre MERCADONA, BONPREU y LIDL, como mínimo, desde la semana 51 del año 2018 hasta la semana 12 del año 2022, en la totalidad de categorías de Leche UHT MDD. Destacan, tanto su extensión temporal (al menos, 3 años y 4 meses) como la coincidencia exacta del momento en que se produce cada una de las variaciones de precio y del importe de dichas variaciones, reproduciéndose el comportamiento paralelo incluso en los incrementos de precios⁷.
- (23) El 27 de septiembre de 2024, se ampliaba la denuncia a los supermercados CARREFOUR, DIA y ALCAMPO, indicando que la conducta denunciada habría continuado hasta septiembre de 2024.
- (24) El 5 de septiembre de 2024, FACUA aportó datos que indican que el día 2 de septiembre de 2024 el precio del brik de leche UHT MDD es similar en ALCAMPO, ALDI, CARREFOUR, DIA, EROSKI, HIPERCOR, LIDL Y MERCADONA.
- (25) Finalmente, el 8 de mayo de 2025, ModeON ampliaba la duración de la conducta denunciada contra los supermercados MERCADONA, BONPREU, LIDL,

⁷ Cabe señalar que la diferencia de PVP con el resto de las empresas analizadas por las denunciantes, a excepción del Corte Inglés, es mínima (de pocos céntimos) y que existen concurrencias y paralelismos entre otros distribuidores por periodos más cortos de tiempo, si bien éstos no han sido denunciados.

CARREFOUR, DIA y ALCAMPO e incluía por primera vez a EL CORTE INGLÉS, que ha lanzado una nueva categoría de leche MDD.

- (26) Se destaca, por parte de alguno de los denunciados, el notable crecimiento de la marca blanca en los últimos años y el poder del distribuidor, siendo este el que de facto determina las condiciones comerciales de compra y venta de la leche a lo largo de toda la cadena. Se apunta, asimismo, que la estrategia de precios bajos de la leche UHT MDD por parte de los distribuidores tiene claros efectos en los mercados aguas arriba y concretamente en los productores que, siendo el eslabón más débil de la cadena, difícilmente cubren los costes incurridos. Sin embargo, no se desarrollan estas afirmaciones ni se aportan elementos indiciarios para sustentarlas⁸.
- (27) Consideran que estas conductas podrían incardinarse en el artículo 1 de la LDC y subsidiariamente en el artículo 2 del mismo texto legal.

5. FUNDAMENTOS DE DERECHO

5.1. Competencia para resolver

- (28) De acuerdo con el artículo 5.1.c) de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, compete a este Organismo “aplicar lo dispuesto en la Ley 15/2007, de 3 de julio, en materia de conductas que supongan impedir, restringir y falsear la competencia”. El artículo 20.2 de la misma Ley atribuye al Consejo la función de “resolver los procedimientos sancionadores previstos en la Ley 15/2007, de 3 de julio” y, según el artículo 14.1.a) del Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto, por el que se aprueba Estatuto Orgánico de la CNMC, “la Sala de Competencia conocerá de los asuntos relacionados con la aplicación de la Ley 15/2007, de 3 de julio”.
- (29) En consecuencia, la competencia para resolver este procedimiento corresponde a la Sala de Competencia del Consejo de la CNMC, pues, como se apuntaba previamente, las conductas denunciadas tendrían una dimensión nacional.

5.2. Propuesta del órgano instructor

- (30) La DC propone la no incoación del procedimiento sancionador y el archivo de las actuaciones por considerar que no existen indicios suficientes de las infracciones denunciadas.

⁸ A pesar de ello, a efectos de analizar también estas afirmaciones, se ha investigado de oficio por la DC, la evolución de los precios de adquisición, según consta en nota relativa al resto de conductas analizadas de oficio por la DC.

5.3. Valoración de la Sala de Competencia

- (31) Esta Sala debe pronunciarse sobre si, de los hechos denunciados y de las actuaciones de la DC en relación con los mismos, puede establecerse la existencia de indicios de infracción de la normativa de defensa de la competencia suficientes como para que proceda la incoación de un expediente sancionador por una posible vulneración de la LDC o si, por el contrario, debe concluirse la inexistencia de tales indicios y, por ende, la no incoación y archivo de las actuaciones sobre la base del artículo 49.3 de la LDC.

5.3.1 Sobre las infracciones denunciadas

- (32) En relación con la denuncia por posible infracción del artículo 1 de la LDC, cabe recordar que el mero hecho de que se produzcan movimientos o estrategias concordantes por parte de varias empresas, como puede ser la coincidencia de PVP durante un determinado periodo de tiempo, no puede llevar a concluir automáticamente que dichas empresas hayan incurrido en alguna de las “conductas colusorias” prohibidas por el artículo 1 de la LDC. Tales paralelismos pueden responder a la decisión unilateral de las empresas de adaptarse al entorno competitivo, especialmente cuando los mercados en los que operan se caracterizan por un elevado nivel de transparencia y homogeneidad de los productos.
- (33) Para que la conducta estuviera incurso en la prohibición del artículo 1 LDC, el paralelismo de precios detectado debería responder a una concertación expresa o cuanto menos tácita, con el fin de promover una pauta común de comportamiento⁹.
- (34) El corolario de lo anterior es que, en ausencia de cualquier otro indicio de colusión, el mero paralelismo de precios (o de cualquier otra condición comercial) solo puede llevar a concluir la existencia de una infracción del artículo 1 de la LDC cuando la única explicación plausible del comportamiento análogo de las empresas es la concertación¹⁰. Un ejemplo de ello podría ser el alineamiento simultáneo de precios u otras condiciones comerciales que atendiendo a su inmediatez solo pudiera deberse a un intercambio previo de información entre competidores.
- (35) En el presente caso, las denunciantes no han aportado elementos probatorios de que los paralelismos de precios respondan a una colusión expresa o tácita

⁹ Véase la STS 1539/2018, de 24 de octubre de 2018, en el marco del expediente S/0280/10 SUZUKI-HONDA: “[e]s cierto que no toda actuación en paralelo de los competidores en el mercado es atribuible necesariamente a que éstos hayan concertado sus comportamientos con un objetivo contrario a la competencia, pero ha de considerarse que tiene un objetivo contrario a la competencia un intercambio de información que puede eliminar la incertidumbre en el comportamiento de las partes.”

¹⁰ Véase la STJCE, 28 de marzo de 1984, asuntos acumulados 29/83 y 30/83, *Rheinzink*; y STJCE, 31 de marzo de 1993, asuntos acumulados C-89, 104, 114, 116, 117, 125 y 129/85, *Ahlström* y otros.

entre las empresas denunciadas. Tampoco puede concluirse, a partir de las denuncias ni de las conclusiones del informe elaborado por la UIE a solicitud del órgano instructor, que la única explicación de dichos paralelismos sea la colusión entre las empresas distribuidoras, tal y como sostienen las denunciadas en términos especulativos.

- (36) Antes al contrario, los alineamientos detectados son compatibles con un escenario de competencia entre los supermercados que, en un entorno inflacionario como el vivido en los últimos años, rivalizan por posicionar sus productos MDD a precios atractivos para seducir a los consumidores¹¹.
- (37) Ello es coherente con la estructura del mercado afectado, que se caracteriza por un alto nivel de transparencia, facilitada por el canal de ventas *online* del que disponen la mayoría de los distribuidores minoristas y la existencia de herramientas de *business intelligence* para la monitorización de precios de los competidores (como la mencionada por los denunciados en su ampliación de la denuncia fechada el 23 de noviembre de 2022, que BONPREU reconoce abiertamente utilizar). Este tipo de herramientas les permite el control y seguimiento de precios mutuos por parte de los distintos competidores, sin necesidad de llegar a algún tipo de acuerdo o pacto colusorio para aplicar precios iguales o similares sino simplemente de ir adaptando su estrategia comercial al comportamiento de sus competidores. A este respecto conviene recordar que, en un mercado transparente, las empresas hacen uso de este tipo de herramientas con el objetivo, entre otros, de establecer sus precios con relación a los precios de la competencia y que, además, es jurisprudencia consolidada que la exigencia de independencia en su comportamiento en el mercado no priva a las empresas del derecho a adaptarse inteligentemente al comportamiento existente o previsible de sus competidores¹².
- (38) De hecho, el informe realizado por la UIE refleja que la aproximación de precios de la leche UHT MDD en los distintos supermercados tiene lugar, por regla general, con un decalaje de varios días, lo que sería indiciario de la vigencia de la teoría del líder-seguidor en un mercado con gran transparencia en vez de que haya una colusión entre los supermercados.
- (39) Por tanto, existe una explicación lógica alternativa a la colusión, consistente en la adopción por las denunciadas (y por otros operadores del mercado) de una estrategia de fijación de los precios de sus productos MDD y más concretamente de la leche UHT MDD basada en la competencia en la que, teniendo en cuenta que el citado producto se caracteriza por su poca diferenciación, eligen fijar sus

¹¹ <https://www.businessinsider.es/carrefour-aviva-guerra-precios-precio-marca-blanca-1133081>

<https://www.elmundo.es/economia/2023/05/27/6470c8e0e4d4d80d208b4572.html>

<https://www.campogalego.es/temor-una-guerra-de-precios-de-la-leche-entre-las-cadenas-de-supermercados/>

¹² Véase la STJUE, 16 de diciembre de 1975, Suiker Unie y otros contra la Comisión, asuntos acumulados 40/73 a 48/73, 50/73, 54/73 a 56/73, 111/73, 113/73 y 114/73, EU:C:1975:174, párrafo 174.

precios en paridad con la competencia, lo que explicaría precios iguales o similares por todas ellas.

- (40) Por todo lo señalado, esta Sala estima que no se han reunido indicios racionales de infracción suficientes que deban conducir a incoar un procedimiento sancionador por una presunta vulneración del artículo 1 LDC.
- (41) Finalmente, en lo que se refiere a la posible infracción del artículo 2 de la LDC, tampoco cabe presumir que concurran los requisitos para considerar la existencia de una conducta abusiva, dada la existencia de una pluralidad de empresas que presentan una oferta alternativa en el mercado que impedirían que las empresas denunciadas pudieran actuar con un margen de independencia suficiente en el mercado de distribución minorista como para poder llevar a cabo una conducta abusiva colectiva.
- (42) En consecuencia, se concluye la ausencia de indicios de infracción del artículo 2 LDC.

6. ACUERDO

Único. Se acuerda la no incoación de un procedimiento sancionador, así como el archivo de las actuaciones seguidas en el expediente S/0002/25 LECHE UHT MDD.

Comuníquese esta resolución a la Dirección de Competencia y notifíquese a las Denunciantes haciéndole saber que contra la misma no cabe recurso alguno en vía administrativa, pudiendo interponer recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación.