

RESOLUCIÓN DE EXPEDIENTE SANCIONADOR
(Expte. 569/03, Semillas de remolacha)

Pleno

Excmos. Sres.:

Solana González, Presidente
Huerta Trolèz, Vicepresidente
Castañeda Boniche, Vocal
Pascual y Vicente, Vocal
Comenge Puig, Vocal
del Cacho Frago, Vocal
Torremocha y García-Sáenz, Vocal
Conde Fernández-Oliva, Vocal
Cuerdo Mir, Vocal

En Madrid, a 23 de noviembre de 2004

El Pleno del Tribunal de Defensa de la Competencia (en adelante, el Tribunal), con la composición expresada al margen y siendo Ponente D. Miguel Comenge Puig, ha dictado la siguiente Resolución en el expediente 569/03 (2347/02 del Servicio de Defensa de la Competencia, en adelante, el Servicio, SDC) iniciado en virtud de denuncia de la Asociación Empresarial de Protección Vegetal de Castilla y León (AEPROVE), contra Ebro Puleva, S.A. (EBRO, antes Azucarera Ebro Agrícolas, S.A.), Confederación Nacional de Cultivadores de Remolacha y Caña Azucareras (CNCRCA), Asociación Agraria de Jóvenes Agricultores (ASAJA), Coordinadora de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos (COAG) y Unión de Pequeños Agricultores (UPA), por prácticas presuntamente prohibidas por la Ley 16/1989 de Defensa de la Competencia (LDC) consistentes en un acuerdo interprofesional que produce la exclusión de las empresas distribuidoras independientes y el control de la distribución de las semillas por los firmantes del acuerdo en beneficio de empresas productoras de semillas en las que participa EBRO.

ANTECEDENTES DE HECHO

1. El 27 de diciembre de 2001 tuvo entrada en el Servicio escrito de denuncia formulada por la procuradora D^a María Pardillo Landeta, en nombre de la Asociación Empresarial de Protección Vegetal de Castilla y León (AEPROVE), contra EBRO, CNCRCA, ASAJA, COAG y UPA, por prácticas presuntamente prohibidas por la LDC.

2. Tras realizar el Servicio la información reservada prevista en el artículo 36.3 LDC, el 26 de noviembre de 2002 el Director General de Defensa de la Competencia dicta Providencia de incoación de expediente sancionador por prácticas restrictivas de la competencia contra EBRO, CNCRCA, ASAJA, COAG y UPA.

Los hechos que se consideraron constitutivos de infracción se recogieron en el Pliego de Concreción de Hechos, formalizado el 23 de octubre de 2003.

3. El 14 de enero de 2003 tuvo entrada en el Tribunal el Informe-Propuesta del Servicio previsto en el artículo 37.3 LDC, correspondiente al expediente sancionador 2347/02.
4. Por Providencia de 3 de diciembre de 2003 el Tribunal admitió a trámite el expediente con el número 569/03 y lo puso de manifiesto a los interesados, a fin de que pudieran solicitar la celebración de Vista y proponer las pruebas que estimaran necesarias, en los términos del artículo 40 LDC.
5. El 18 de diciembre de 2003 se recibió escrito de EBRO en el que, sin proponer prueba, presentaba alegaciones sobre los hechos denunciados, sobre la valoración final del Informe-Propuesta del Servicio y sobre las estipulaciones del acuerdo denunciado.
6. AEPROVE en escrito recibido el 26 de diciembre de 2003 solicita que se tengan por reproducidos todos los documentos del expediente administrativo.
7. ASAJA propone, como prueba documental, certificaciones de entidades productoras de semillas de remolacha adjuntas al escrito recibido el 2 de enero de 2004.
8. En escrito recibido el 12 de enero de 2004 CNCRCA solicita que se den por reproducidos todos los documentos que obran en el expediente, que se incorporen al expediente las certificaciones de EBRO y de empresas distribuidoras de semilla de remolacha que aporta y, subsidiariamente para el caso de que alguna de estas empresas no haya ofrecido tal certificación, que se soliciten de oficio o se exija testimonio de los respectivos representantes legales.
9. UCCL-COAG (Valladolid), en escrito recibido el 10 de febrero de 2004 solicita, como prueba documental, la incorporación al expediente de las certificaciones que adjunta de entidades productoras de semilla de remolacha.

10. Mediante Auto de 22 de abril de 2004 el Tribunal acordó no celebrar Vista, admitir las pruebas que consideró pertinentes y conceder los plazos reglamentarios para la valoración de prueba para la formulación de conclusiones.

11. El Tribunal deliberó sobre este asunto en su sesión plenaria del día 4 de noviembre de 2004.

12. Son interesados:

- Asociación Empresarial de Protección Vegetal de Castilla y León (AEPROVE)
- Ebro Puleva, S.A. (EBRO)
- Confederación Nacional de Cultivadores de Remolacha y Caña Azucareras (CNCRCA)
- Asociación Agraria de Jóvenes Agricultores (ASAJA)
- Unión de Campesinos de Castilla y León-Coordinadora de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos (COAG) con sede en Valladolid
- Unión de Pequeños Agricultores (UPA)

HECHOS PROBADOS

El Tribunal considera probados los siguientes hechos no discutidos por las partes:

1. El 14 de julio de 2000, D. Lucas Ferreras, Presidente sectorial de remolacha de ASAJA-Castilla y León, D. Vicente Jiménez Dávila, en nombre y representación como Presidente de la CNCRCA y de la confederada Asociación Provincial de Remolacheros Salmantinos, D. Prisciliano Losada, Coordinador Nacional de Remolacha de COAG y D. Domiciano Pastor, Secretario Nacional de Remolacha de UPA y Azucarera Ebro Agrícolas, S.A. (hoy Ebro Puleva), suscribieron un "Acuerdo Interprofesional de Semillas de la Zona Norte para la campaña 2001/02 Siembras de Primavera de 2001" (folio 31 expediente SDC) en el que, entre otras, se establecen las siguientes estipulaciones:

1.1. La Semilla necesaria para producir la remolacha contratada se adquirirá en los Puntos de Distribución autorizados por la Interprofesión. Los firmantes manifiestan su deseo de mantener una posición común y unánime en la defensa de la transparencia del mercado de la Semilla, y para ello consideran conveniente que la distribución de Semillas se dirija por los cauces indicados.

1.2. Cada campaña, antes del día 1 de febrero, los firmantes comunicarán a

la Comisión de Seguimiento que se crea en la Estipulación 3ª los puntos de Venta de Semilla que tengan previsto abrir en la inmediata campaña de siembras. Además de los propios almacenes de las OPAS e Industrias de la Zona, serán considerados como Puntos de Distribución Autorizados por la Interprofesión aquellos almacenes de otras Asociaciones de Agricultores no adscritos a ninguna OPA, siempre que estén bajo la supervisión de alguno de los firmantes.

3.5. Se intentará, en la medida de lo posible, vincular a la contratación de las distintas comarcas o fábricas la venta de semilla efectuada.

2. El Acuerdo de 14 de julio de 2000 fue sustituido por el de 24 de enero de 2001 ante los reparos manifestados por la Asociación Profesional de Empresas Productoras de Semillas Selectas (APROSE) *que mostró su disconformidad al entender que la implantación de puntos autorizados de venta “era una medida desproporcionada con la finalidad pretendida por el acuerdo y podía entrar en conflicto con las normas reguladoras de la libre competencia”* (folio 120 expte. SDC).

FUNDAMENTOS DE DERECHO

1. El Servicio en su informe-propuesta realizaba la siguiente imputación:
“El Acuerdo de 14 de julio de 2000, denominado “Acuerdo interprofesional de Semillas de la Zona Norte para la campaña 2001/02”, suscrito por D. Lucas Ferreras, como Presidente sectorial de remolacha de ASAJA- Castilla y León, D. Vicente Jiménez Dávila, como Presidente de la CNCRCA, D. Prisciliano Losada, como Coordinador Nacional de Remolacha de COAG y D. Domiciano Pastor, como Secretario Nacional de Remolacha de UPA, y Azucarera Ebro Agrícolas, S.A. (actualmente Ebro Puleva) en relación con las cláusulas de limitación de los puntos de venta a los que decidan los firmantes del Acuerdo, excluyendo así del mercado a los distribuidores independientes y a los de otras organizaciones que no se sometan al control de los firmantes del acuerdo, al fijar y regular los puntos de distribución de semilla constituye un acuerdo restrictivos de la competencia que podrían infringir el artículos 1.1.b) de la LDC.”
2. La denunciante AEPROVE considera en sus conclusiones que se han acreditado los hechos denunciados, sin que pueda sostenerse la interpretación de EBRO de la cláusula 3.5 del contrato, ya que ésta vincula expresamente la contratación de remolacha de las distintas fábricas a la compra de semilla en los puntos de venta establecidos en el acuerdo.

Por otra parte, alega que el nuevo acuerdo de 24 de enero de 2001 corrige la literalidad de las cláusulas restrictivas pero mantiene la misma filosofía que el acuerdo anterior cuyo objeto es el control del mercado de semilla.

3. En su escrito de conclusiones EBRO alega, en primer lugar, el amparo legal que se deduciría de la valoración del Acuerdo de 14 de julio de 2000 en relación con la Estipulación 15 del Acuerdo Marco Interprofesional de 9 de marzo de 2001 (campañas 2001-2005).

En relación con el contenido de dicho Acuerdo de 14 de julio de 2000 alega EBRO que sus estipulaciones 1.1 y 1.2 (Ver el primer hecho probado) *no pueden provocar potencialmente (sic)* la exclusión de otros distribuidores del mercado porque los productores de semilla continuarán vendiendo a sus distribuidores habituales y los cultivadores comprarán a quien deseen y donde deseen al tener asegurada la venta de su cosecha al amparo de sus derechos de contratación.

Por lo que se refiere a la estipulación 3.5 del mencionado Acuerdo, Ebro alega que el Servicio se retracta en el Informe Propuesta del carácter coadyuvante para la exclusión del mercado de semilla de los distribuidores independientes que había atribuido en el Pliego de Concreción de Hechos a la mencionada estipulación y que, al hacerlo, deja sin sentido su interpretación de la cláusula 1.1.

CNCRCA alega en su escrito de conclusiones que no tiene más intereses que la defensa de los intereses generales de los cultivadores y que no tiene ningún papel activo en el mercado.

Por su parte, UPA alega que no llevó a cabo actividad alguna en la comercialización de semillas de remolacha y que el Acuerdo de 24 de enero de 2001 quedó sin efecto al ser sustituido por el de 24 de enero de 2001, antes de periodo de siembra (febrero - abril en la zona Norte de España) y, por ello, no pudo tener efecto alguno.

4. El Tribunal estima que la alegación de EBRO sobre el supuesto amparo legal de la conducta se refuta por el Servicio en su informe- propuesta de la forma precisa y convincente que sigue:

“Antes de analizar si el Acuerdo denunciado tiene aptitud o no para restringir la competencia, es necesario dilucidar la existencia de amparo legal o no para el mismo, ya que de resultar, como alega Ebro, que dicho contrato trae causa de la estipulación 15ª del “Acuerdo Marco Interprofesional de Ámbito Nacional para las campañas remolacheras azucareras 1997/98 a 2000/01”, según el cual” las partes se comprometen a negociar un futuro acuerdo interprofesional sobre semillas de remolacha”; y esta estipulación 15ª, a su vez, se legitima por el artículo 13.3 letra C del Reglamento CEE 206/68, de 20 de febrero, por el que se establecen disposiciones marco para los contratos y acuerdos interprofesionales relativos a la compra de remolacha, el cual dispone que “Dichos acuerdos interprofesionales podrán prever, en particular: Disposiciones relativas a la elección y al suministro de las semillas de las variedades de remolacha que se deben producir”, y se llegara a la conclusión de que el contrato en cuestión goza por ello de amparo legal, en aplicación del artículo 2 de la LDC no procedería seguir analizando el mismo al no ser de aplicación las prohibiciones del artículo 1 a aquellos acuerdos, recomendaciones y prácticas que resulten de la aplicación de una Ley.

Las entidades firmantes del Acuerdo están autorizadas a suscribir los acuerdos interprofesionales regulados en el Reglamento CEE 206/68 del Consejo, en el que se establecen disposiciones marco para los contratos y acuerdos relativos a la compra de remolacha.

Según informa la Subdirección General de Fomento y Desarrollo Agroindustrial del Ministerio de Agricultura (folio 74), ni el contrato de 14 de julio de 2000 ni el de 24 de enero de 2001 han sido comunicados al Ministerio y ello porque no pueden ser entendidos como acuerdos recogidos en el R 206/68 y por tanto sancionables por el Estado miembro conforme al R 1516/74.

Tampoco pueden los Acuerdos de 14 de julio de 2000 y 24 de enero de 2001 considerarse como complementarios del Acuerdo Interprofesional de ámbito nacional para las campañas remolachero azucareras 2001/2002 a 2005/06, que si ha sido sancionado favorablemente, al haber sido éste suscrito el 9 de marzo de 2001, y por tanto con posterioridad a ambos.

Si bien como manifiesta Ebro, el R CEE 206/68, en su estipulación 15, permite a las industrias azucareras y organizaciones agrarias suscribir acuerdos interprofesionales relativos a la compra de remolacha y dentro de éstos disposiciones sobre la elección y suministro de semillas a plantar, todo

ello con objeto de obtener un rendimiento más competitivo, ello no significa que todo acuerdo suscrito con dicha finalidad quede al margen de la aplicación de la LDC, que, como norma general, deberán respetar los contratantes en tanto no sean legal y expresamente excluidas.

Por otro lado, la Ley 38/94, de 30 de diciembre sobre Organizaciones Interprofesionales Agroalimentarias, dispone expresamente que la adopción de acuerdos por estas organizaciones se ajustarán a las normas y principios recogidos en la LDC.

Se ha alegado también la existencia de un nuevo “Acuerdo Marco Interprofesional de Ámbito Nacional para las campañas remolachero azucarera (s) 2001/02 a 2005/06” que han firmado las mismas entidades que firmaron el anterior, más Azucareras Reunidas de Jaén S.A., cuya estipulación 15ª dispone la posibilidad de establecer un control lo más exhaustivo posible, sin lesionar otros intereses sobre la distribución de semillas, condicionando la contratación al conocimiento no sólo de la cantidad de semilla puesta a disposición del cultivador, sino también a la variedad empleada, que deberá estar entre las recomendadas por AIMCRA, para lo cual se establecen los oportunos contactos con las empresas de semillas para determinar el sistema de control de cantidad y calidad de semilla utilizada por el cultivador, así como concretar los distribuidores que podrán actuar en dicho control. Sin embargo dicha declaración de intenciones contenida en esta estipulación no se ha concretado en ningún acuerdo posterior.

En conclusión, el Acuerdo de 14 de julio de 2000 no encuentra amparo legal en la legislación comunitaria, anterior o posterior, que le excluya de la legislación de defensa de la competencia; y tampoco lo encuentra en la legislación nacional que resulta aplicable.

Por tanto, el Acuerdo no está exceptuado de la aplicación de la LDC, y con arreglo a ella debe ser examinado, al igual que el Acuerdo 24 de enero de 2001 que le sustituye.”

Por lo que se refiere a la alegada falta de potencial de la estipulación 1.1 para restringir la competencia dada la existencia de derechos de los cultivadores de remolacha, quienes seguirán comprando a quien prefieran la semilla que precisen, basta leer la cláusula en cuestión para desestimar tal alegación al observar su carácter taxativo y el hecho de que se refiere a la

semilla necesaria para producir la remolacha contratada, así como constatar la importancia de los firmantes del acuerdo: las grandes organizaciones agrarias y la principal empresa adquirente de remolacha.

En cuanto a la alegación sobre la estipulación 3.5. (***Se intentará, en la medida de lo posible, vincular a la contratación de las distintas comarcas o fábricas la venta de semilla efectuada***), puede no tener el potencial restrictivo de la estipulación 1.1 pero nuevamente relaciona, *vincula*, la contratación de la remolacha (producto regulado) con la venta de semilla (mercancía libre) y puede reforzar la restricción que la estipulación 1.1 establece con absoluta claridad. En todo caso, de su lectura no puede deducirse que tenga los fines estadísticos alegados por EBRO.

Por último, con respecto a la alegación de CNCRCA referente a que su único interés es la defensa de los intereses generales de los cultivadores y a su falta de actividad en el mercado, cabe señalar que tales circunstancias no le eximen de responsabilidad pues la LDC permite sancionar a todos aquellos que incurran en actos prohibidos por la Ley tales como la firma de acuerdos restrictivos de la competencia.

5. El Tribunal considera que la estipulación 1.1 del Acuerdo (***La Semilla necesaria para producir la remolacha contratada se adquirirá en los Puntos de Distribución autorizados por la Interprofesión***) es fuertemente restrictiva de la competencia al estancar la distribución de un producto de mercado libre, como es la semilla de remolacha, limitando su adquisición a los puntos de venta que los firmantes del acuerdo (*la interprofesión*) decidan. La referencia a la *semilla necesaria para producir la remolacha contratada* asocia el estancamiento de la semilla a la regulación de la remolacha cuya producción está contingentada debido a la fuerte protección y elevado precio que los Reglamentos confieren al azúcar en la Unión Europea.

Procede, entonces, declarar que el Acuerdo de 14 de julio de 2000 constituye una infracción de la LDC pues tiene por objeto o puede tener el efecto de restringir la competencia en el mercado de semilla de remolacha de siembra de primavera al fijar los puntos de venta para dicho producto, limitando así su distribución, supuesto expresamente contemplado en el punto b) del artículo 1.1 LDC.

6. Dispone la LDC en el artículo 9 que el Tribunal podrá requerir a los infractores para que cesen en las conductas prohibidas y establece en el artículo 10 que podrá imponer a los agentes económicos, empresas, asociaciones, uniones o agrupaciones de aquellas que, deliberadamente o por negligencia, infrinjan lo dispuesto en los artículos 1,6 y 7, multas de hasta

150.000.000 de pesetas (901.518,16 euros), cuantía que podrá ser incrementada hasta el 10 por 100 del volumen de ventas correspondientes al ejercicio económico inmediato anterior a la resolución del Tribunal. La cuantía de las sanciones se fijará atendiendo a la importancia de la infracción, para lo cual se tendrá en cuenta, la modalidad y alcance de la restricción de la competencia, la dimensión del mercado afectado, la cuota de mercado de la empresa correspondiente, el efecto de la restricción de la competencia sobre los competidores efectivos o potenciales, sobre otras partes en el proceso económico y sobre los consumidores y usuarios, la duración de la restricción de la competencia y la reiteración en la realización de las conductas prohibidas.

Considera el Tribunal que, en el presente caso no se ha probado el elemento intencional de restringir la competencia en el mercado de semilla ya que las normas reguladoras españolas y comunitarias, si bien no dan amparo legal a la infracción que en este expediente se declara, permiten la existencia de acuerdos interprofesionales relativos a la distribución de semilla por lo que la introducción en ellos de cláusulas restrictivas de la competencia puede no haber sido deliberada. Prueba de la falta de intencionalidad es la sustitución espontánea del Acuerdo una vez que APROSE hizo ver que podía entrar en conflicto con las normas de competencia.

Por otra parte, estima el Tribunal que no se ha acreditado efecto alguno del acuerdo ya que fue sustituido por otro carente de cláusulas restrictivas antes del periodo de siembra, habiendo justificado las organizaciones agrarias en el trámite de prueba que no vendieron semilla, sin que el denunciante haya propuesto o aportado prueba alguna que pudiera acreditar la existencia de tales efectos.

En consecuencia, el Tribunal estima que, en este caso, resulta procedente declarar la práctica prohibida, intimar a los firmantes del Acuerdo para que no vuelvan a incurrir en la misma, sin que proceda imponer sanción económica alguna.

Por todo ello, el Tribunal

HA RESUELTO

Primero.- Declarar acreditada la realización por parte de Ebro Puleva, S.A., Confederación Nacional de Cultivadores de Remolacha y Caña Azucareras

(CNCRCA), Asociación Agraria de Jóvenes Agricultores (ASAJA), Unión de Campesinos de Castilla y León-Coordinadora de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos (COAG) con sede en Valladolid y Unión de Pequeños Agricultores (UPA) de una conducta restrictiva de la competencia, prohibida por el artículo 1 de la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia, consistente en acordar la limitación de los puntos de venta de la semilla necesaria para producir la remolacha contratada.

Segundo.- Intimar a Ebro Puleva, S.A., Confederación Nacional de Cultivadores de Remolacha y Caña Azucareras (CNCRCA), Asociación Agraria de Jóvenes Agricultores (ASAJA), Unión de Campesinos de Castilla y León-Coordinadora de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos (COAG) con sede en Valladolid y Unión de Pequeños Agricultores (UPA) para que se abstengan de realizar en el futuro esta conducta prohibida.

Tercero.- Ordenar a Ebro Puleva, S.A. (EBRO), Confederación Nacional de Cultivadores de Remolacha y Caña Azucareras (CNCRCA), Asociación Agraria de Jóvenes Agricultores (ASAJA), Unión de Campesinos de Castilla y León-Coordinadora de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos (COAG) con sede en Valladolid y Unión de Pequeños Agricultores (UPA) la publicación, a su costa y en el plazo de dos meses a contar desde la notificación de esta Resolución, de la parte dispositiva de la misma en el Boletín Oficial del Estado y en las páginas de información económica de dos de los diarios de información general de mayor circulación de ámbito nacional. En caso de incumplimiento se les impondrá una multa coercitiva de 600 euros por cada día de retraso en la publicación.

Cuarto.- Ebro Puleva, S.A. (EBRO), Confederación Nacional de Cultivadores de Remolacha y Caña Azucareras (CNCRCA), Asociación Agraria de Jóvenes Agricultores (ASAJA), Unión de Campesinos de Castilla y León-Coordinadora de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos (COAG) con sede en Valladolid y Unión de Pequeños Agricultores (UPA) justificarán ante el Servicio de Defensa de la Competencia el cumplimiento de lo acordado en el anterior apartado tercero.

Comuníquese esta Resolución al Servicio de Defensa de la Competencia y notifíquese a los interesados, haciéndoles saber que agota la vía administrativa y que contra ella no cabe otro recurso que el contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional en el plazo de dos meses a contar de su notificación.