

RESOLUCIÓN (Expt. 2790/07, UPA/CL)

Consejo:

D. Luis Berenguer Fuster, Presidente
D. Fernando Torremocha y García-Sáenz, Vicepresidente
D. Emilio Conde Fernández-Oliva, Consejero
D. Miguel Cuerdo Mir, Consejero
D^a. Pilar Sánchez Núñez, Consejera
D. Julio Costas Comesaña, Consejero
D^a María Jesús González López, Consejera
D^a Inmaculada Gutiérrez Carrizo, Consejera

Madrid, a 26 de Noviembre de 2008

El Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia (el Consejo), con la composición expresada y siendo Ponente la Consejera Dña. Pilar Sánchez Núñez ha dictado la siguiente Resolución en el expediente 2790/07 UPA/CL, abierto por la Dirección de Investigación (DI) de la Comisión Nacional de la Competencia (CNC) a consecuencia de la denuncia presentada por la UNION DE PEQUEÑOS AGRICULTORES Y GANADEROS DE CASTILLA Y LEON (UPA-CL) contra el GRUPO ACESUR, BORGES, GRUPO SOS, MIAGASA y CARGILL ESPAÑA por la realización de conductas prohibidas en el artículo 1 de la *Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia (LDC)*.

ANTECEDENTES

1. El 27 de enero de 2007 tuvo entrada en la Secretaría General de la Consejería de Economía y Empleo de la Junta de Castilla y León un escrito de denuncia de (...), en nombre de la UNIÓN DE PEQUEÑOS AGRICULTORES Y GANADEROS DE CASTILLA Y LEÓN (UPA-CL), contra cinco empresas extractoras de aceite de girasol que operan en España: el GRUPO ACESUR, BORGES, GRUPO SOS, MIGASA y CARGILL ESPAÑA, por supuestas infracciones del artículo 1 de la Ley 16/1989, de Defensa de la Competencia, consistentes en un acuerdo de fijación de precios anormalmente bajos por parte de dichas empresas, para la compra de pipa de girasol a los agricultores de esa

Comunidad Autónoma durante la campaña de 2006 (folios 7 a 31 y a 234).

2. La Secretaría General de Economía y Empleo de la Junta de Castilla y León, de conformidad con el artículo 36.3 LDC abrió un periodo de información reservada ante los compradores que figuran en las facturas aportadas por el denunciante. También solicitó información a la Consejería de Agricultura y Ganadería de la Junta de Castilla y León. Estos hechos fueron comunicados al SDC, actualmente DI, el 24 de mayo de 2007, de acuerdo con el artículo 2.1 de la Ley 1/2002, de 23 de febrero, de coordinación de las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas. Previamente, se le había comunicado el contenido de la denuncia al Tribunal de Defensa de la Competencia de la Comunidad de Castilla y León.
3. El 29 de mayo de 2007 la DI se dirige a la Secretaría General de la Consejería de Economía y Empleo de la Junta de Castilla y León comunicándole que tras analizar la documentación aportada, se considera el órgano competente para conocer la denuncia referida y se le solicita que remitan original de la información que sobre este expediente obre en su poder. Conforme con la apreciación sobre el órgano competente para entender el caso, la Consejería de Economía y Empleo de la Junta de Castilla y León envía toda la información solicitada a la DI, siendo recibida el 6 de junio de 2007.
4. El 1 de agosto de 2007, la DI se dirige al denunciante con el objeto de que aclare y subsane algunos puntos de la denuncia, solicitud que es contestada el 6 de agosto de 2007. El 20 de septiembre la DI se dirige de nuevo al denunciante para que aporte nuevos datos e información al expediente. El 28 de septiembre UPA-CL, el denunciante, le comunica a la DI su renuncia a continuar con el expediente abierto, dado que su denuncia fue presentada ante el Tribunal de Defensa de la Competencia de Castilla y León, pues sus intereses se circunscriben al área de la comunidad autónoma, no del Estado.
5. La DI analiza la información que obra en el expediente, y al amparo del artículo 49.3 de la LDC propone al Consejo de la CNC, con fecha 17 de septiembre de 2008, la no incoación del procedimiento sancionador

derivado de la presente denuncia por las conductas prohibidas por el artículo 1 de la LDC.

6. El Consejo ha valorado los siguientes hechos en la presente resolución:

6.1. Las partes:

6.1.1. La Unión de Pequeños Agricultores (UPA) es una organización profesional que agrupa y representa a los profesionales de la agricultura y de la ganadería de España. Cuenta con unos 80.000 afiliados en todo el país y agrupa, básicamente, las explotaciones de pequeños y medianos agricultores y ganaderos de todos los sectores y en todas las CCAA. Para desarrollar su actividad cuenta a nivel nacional con una estructura organizativa federal.

La UPA-CL está constituida al amparo de lo dispuesto en la Ley 19/1977, de 1 de abril, que regula el Derecho de Asociación Sindical, figurando en el Registro de Asociaciones Profesionales de la Consejería competente de la Junta de Castilla y León. En enero de 2007 contaba con 13.728 afiliados.

6.1.2. Grupo ACESUR, BORGES, GRUPO SOS, MIGASA y CARGILL ESPAÑA son los cinco grupos aceiteros más significativos del mercado español, presentes tanto en el mercado del aceite de oliva como en el de semillas, y tanto en la producción como en el envasado y la comercialización de aceite.

6.2. El denunciante aporta un total de 10 facturas de compra de semilla de girasol a agricultores de la Comunidad Autónoma de Castilla y León. Las facturas corresponden a los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2006. Cinco de ellas han sido emitidas por almacenistas ubicados en Segovia, Palencia, Salamanca y Valladolid. Las otras cinco facturas corresponden a un total de cuatro industrias extractoras, dos ubicadas en Sevilla, una en Cuenca y la otra en Ávila. En el siguiente cuadro se resume el contenido relevante de estas facturas.

Cuadro 1						
Folio	Precio Base	Precio Medio	Análisis Calidad	Descuento	Precio Final	Comprador
22	210,3 *	183,2 *	NO	-	183,30	Almacenista
23	-	-	NO	-	186,31	Almacenista
24	210,3 *	180,3	SI *	-	180,30	Almacenista
25	-	-	NO	-	180,23	Extractor
26	200	-	SI	SI	178,75	Extractor **
27	-	171,2	NO	-	186,70	Extractor
28	-	168,2	NO	-	183,42	Extractor
29	200	150,8	SI	SI	150,86	Extractor
30	-	-	NO	SI	180,3	Almacenista
31	180,3	-	SI	SI	158,7	Almacenista

(*) Aportados posteriormente. (**) En contrato de siembra

- 6.3. De la información recabada por la Junta de Castilla y León se desprende que existe un precio medio determinado para una calidad base (9-2-44; 9% humedad, 2% impurezas, 44% aceite), que es la calidad a la que cotiza el precio internacional, y que en función de la mejor o peor calidad respecto a esa base, los precios finales pagados serán mayores o menores.

El contenido de las facturas presentadas es heterogéneo, algunas cuentan con los resultados del análisis de calidad y otras no. Los resultados de los análisis aportados en las facturas señaladas en el cuadro anterior, revelan que en todos los casos el grado de humedad es superior al 9%, el grado de impurezas es superior al 2% y el contenido en grasa es inferior al 44%. En varias facturas estos resultados han provocado una reducción del precio base.

- 6.4. De la información contenida en el expediente se puede elaborar el Cuadro 2, donde para el período de 2002 a 2006 disponemos de precios anuales percibidos por agricultores según el Ministerio de Medioambiente, Medio Rural y Marino; precios anuales percibidos por los agricultores de Castilla y León según la Consejería de Agricultura y Ganadería de la Junta de Castilla y León; precios internacionales aportados por la misma Consejería para los años 2002, 2003 y 2004 citando como fuente el "Outlook

CE”; y precios internacionales aportados por el denunciante para los años 2005 y 2006 citando como fuente a “Oil World”.

Los precios percibidos por los agricultores españoles muestran:

- Cierta volatilidad en los años analizados en España.
- Los percibidos por los agricultores en Castilla y León se sitúan permanentemente por debajo de los precios percibidos tanto a nivel nacional como a nivel internacional.
- Los precios internacionales suponiendo que ambas series fuesen homogéneas, habrían estado disminuyendo durante todo el período analizado, a diferencia de los precios nacionales y autonómicos que alternan subidas y bajadas durante el mismo período.
- Los precios nacionales, excepto en el año 2005, habrían estado siempre en niveles notablemente inferiores a los internacionales y a los precios de importación.

Cuadro 2

AÑO	Precio Medio percibido por agricultor (€/Tm) MMAMRM	Precios Semilla Girasol C y L por la Junta C y León (€/Tm)	Precio importación (€/ton) MMAMRM	Precio Internacional según UPA "Oil World" (€/Tm)	Precio Internacional según C y L "Outlook CE" (€/Tm)
2000	175		269		
2001	256		300		
2002	261	248	364		286
2003	217	205	344		283
2004	230	220	337		250
2005	253	240	311	243	
2006	221	208	311	240	
2007	327		372		

6.5. El Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino, dispone también de los precios mensuales, percibidos por los agricultores

para los años en los que debe analizarse el presente expediente, y que se exponen a continuación.

Cuadro 3. Indicadores de Precios y Salarios Agrarios			
Cultivos industriales: Girasol			
Precios Percibidos por los Agricultores (Euros por ton)			
	2005	2006	2007
Enero	236,2	252,8	194,2
Febrero	235,4	247,7	206,4
Marzo	242,0	242,0	200,0
Abril			
Mayo			
Junio			
Julio	231,5	223,1	346,2
Agosto	262,5	225,3	377,1
Septiembre	249,9	229,2	394,7
Octubre	247,7	217,2	419,1
Noviembre	244,0	209,7	432,0
Diciembre	246,3	200,2	428,9
Anual	252,5	221,1	394,3

Las campañas del girasol comprenden desde verano de un año natural hasta marzo del siguiente año. Durante la campaña 2006-2007, los precios han sufrido un notable descenso, llegándose al mínimo de 194,2 €/tn desde un precio en enero de 2005 de 252 €/tn en el mes de enero de 2007, mes en el que se produce la denuncia.

- 6.6. Respecto a la información sobre superficie plantada, producción e importación, los datos que obran en el expediente y que se reflejan en el cuadro siguiente, muestran una tendencia continuada a la reducción de la superficie cultivada, con una reducción anómala en el año 2005, reducción que tuvo su reflejo en un nivel de producción del año 2005 de menos de la mitad del año 2004, al que también contribuyó un menor rendimiento. En el año siguiente los niveles de producción se recuperaron, aunque muestran la misma tendencia a la reducción de los años anteriores. Las importaciones en 2005, consecuentemente con esos menores niveles de producción del 2005, fueron muy

superiores, especialmente al comparar con el año precedente y el año posterior.

Cuadro 4						
AÑO	Superficie	Superficie	Importac (Ton)	Rendimiento (qm/ha)	Producción	Producción
	(Miles de Has) Nacional	(Miles de Has) Cast y León (UPA)			Miles toneladas (*)	Miles toneladas C y L (Junta C y L))
2000	838,9		558,0	11	919	
2001	858,2		472,6	10,1	871	
2002	753,6		430,5	10,2	771	171,1
2003	786,8		323,3	9,7	763	202,2
2004	752,2	199,9	496,8	10,9	821	211,2
2005	516,2	142,48	677,4	7,4	381	91,65
2006	622,5	172,56	584,8	10,6	662	207,9
2007	601		391,6	11,7	703	

6.7. El Consejo deliberó y falló sobre el asunto en su reunión de 12 de noviembre de 2008.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero.- El número 3 del artículo 49 de la Ley de Defensa de la Competencia dispone que el Consejo, a propuesta de la Dirección de Investigación de la Comisión, podrá acordar no incoar procedimiento sancionador por la presunta realización de las conductas prohibidas en la Ley 15/2007 de Defensa de la Competencia, y, en consecuencia, el archivo de las actuaciones realizadas por la Dirección de Investigación cuando considere que no hay indicios de infracción de la LDC.

La presente Resolución tiene por objeto determinar si de la información que consta en el presente expediente se observan indicios de infracción del artículo 1 de la LDC, como pretende el denunciante, y consecuentemente lo que procedería sería incoar el correspondiente expediente sancionador, o si por el contrario, de dicha información no se extraen indicios de tal infracción como sostiene la DI, y por tanto procedería archivar las actuaciones llevadas a cabo hasta el momento.

Segundo.- La UPA-CL denunciaba que, en la campaña 2006 (meses de septiembre a diciembre), los precios pagados al agricultor por la pipa de girasol habían sido anormalmente bajos, que no habían seguido la evolución de los precios del mercado internacional de semilla ni del aceite de girasol, y que eran el resultado de un acuerdo sobre precios de compra instado, promovido y dirigido por las empresas extractoras de aceite de girasol que operan en España (ACESUR, BORGES, SOS, MIGASA y CARGILL), para obtener mayores beneficios económicos en perjuicio de la libre competencia. Consideraba la denunciante que la situación de abuso e indefensión de los agricultores era aún mayor si se tenía en cuenta que esas empresas no formalizan contratos con el agricultor determinando los precios o las condiciones de pago.

En apoyo de su denuncia la UPA-CL aportó un cuadro de elaboración propia a partir de los datos publicados por la Oil World en el que se detalla la cotización mensual internacional de la semilla y del aceite de girasol desde enero de 2005 hasta diciembre de 2006, así como algunas facturas de compra de semilla de girasol a agricultores de la región emitidas por tres de las empresas denunciadas (ACESUR, SOS y MIGASA), por cinco agentes intermediarios y por una empresa extractora no denunciada, emitidas en noviembre y diciembre de 2006. De dicha documentación la UPA-CL resalta lo siguiente:

- La campaña de septiembre a diciembre del 2006 de la pipa de girasol en Castilla y León ha tenido precios anormalmente bajos, cuya evolución no ha seguido al mercado internacional, pues los precios internacionales se habrían reducido ligeramente en 2006 respecto a 2005, e incluso habría subido si se comparan los precios de septiembre a diciembre, en lugar de las medias anuales. Los datos mensuales correspondientes a las cotizaciones internacionales muestran una bajada de los precios en 2006 con respecto a 2005 tanto para la pipa como para el aceite, sin embargo, durante el periodo de comercialización de la pipa en la zona de Castilla León (septiembre a diciembre de 2006) la tendencia en el mercado internacional era alcista, lo que a juicio de la UPA-CL hace inexplicable el “descalabro de precios pagados en el mercado nacional en ese periodo”. A este respecto cabe señalar que la denunciante considera que la necesidad de importar tanto pipa como aceite para cubrir la demanda interior implica que los precios

nacionales estén “estrechamente ligados a la evolución de los mismos en el mercado internacional”.

- El establecimiento de manera generalizada de un precio de base de 180 euros/tonelada por parte de la mayoría de las empresas e intermediarios para la compra de girasol a los agricultores de Castilla y León.
- La ausencia de datos de los resultados de los análisis de humedad, impurezas y grasas en las facturas de muchas empresas o intermediarios, en base a los cuales se determina el precio final. Explica la denunciante que el precio de la pipa suele tener un precio base establecido para unas determinadas características de humedad (9%), impurezas (2%) y grasa (44%), de forma que si el producto se desvía de la calidad tipo, el precio sufre modificaciones, razón por la cual las empresas deben presentar los resultados de esos análisis en las liquidaciones para justificar las variaciones aplicadas al precio base.

Todos estos hechos constituyen, a juicio de la denunciante, indicios de que “la reducción de precios experimentada en Castilla y León, no puede obedecer sino a una conducta instada, promovida y dirigida por parte de dichas empresas para obtener suculentos e indebidos beneficios económicos en detrimento de la libre competencia”. En resumen, el denunciante basa su denuncia en dos elementos: (1) el análisis de un total de diez facturas, de las que pretende concluir una identidad de precios y una reducción respecto al año anterior, y (2) que los precios percibidos por los agricultores de Castilla y León en el periodo denunciado se comportan de manera contraria a los precios internacionales, ambos elementos le llevan a la conclusión de que la reducción de precios observada habría sido acordada por las cinco empresas extractoras de aceite de girasol a las que denuncia. Además, los almacenistas estarían aplicando los precios acordados por las extractoras, y no estarían, ni unos ni otros realizando los correspondientes análisis de calidad.

Tercero.- De la información contenida en el expediente y expuesta en los antecedentes de la presente Resolución, el Consejo constata que el nivel de precios anuales percibidos por los agricultores de Castilla y León en la

campaña 2006 es notablemente inferior al del año 2005, habiéndose producido pues una bajada de precios en la línea denunciada por UPA-CL. Ahora bien, esta reducción habría tenido lugar no sólo en Castilla y León, sino también a nivel nacional y, en menor medida, a nivel internacional. La denuncia mantiene que la reducción en Castilla y León habría sido muy superior a la sucedida en otros ámbitos territoriales. Los precios percibidos que constan en las facturas aportadas con la denuncia son precios individuales que reflejan el pago en un mes en concreto, por lo que el Consejo considera que la comparación debería hacerse no solo comparando medias anuales, sino mirando también hacia los precios mensuales. El resultado de esta comparación sitúa el nivel de precios percibidos en factura por los agricultores de Castilla y León (precios base de 180 a 210 €/tn) en el mismo orden de magnitud que los precios percibidos por los agricultores a nivel nacional en los mismos meses de noviembre y diciembre (200,2 y 209,7 €/tn). No cabe pues deducir que el nivel de los precios percibidos en Castilla y León fuese muy distinto del nivel de los precios nacionales, máxime teniendo en cuenta que según comparaciones anuales los precios percibidos por los agricultores de Castilla y León son siempre ligeramente inferiores a los nacionales.

Básicamente, el denunciante sostiene que la reducción de precios observada con respecto al año 2005 habría sido provocada por el supuesto acuerdo entre las empresas extractoras. No aporta el denunciante facturas del año anterior que permitan ver la magnitud de tal reducción y sólo señala que la reducción habría sido desde los 240 €/tn que se pagan en el año 2005 a los 180 €/tn que se estarían pagando en el 2006. No obstante, de lo obrado en el expediente el Consejo constata que dicha reducción de precios se deduce al comparar los precios anuales, pero no sólo a nivel de Castilla y León, sino también a nivel nacional, y que además la comparación con los precios mensuales consultados muestran que la magnitud de la reducción de precios denunciada sería de la misma magnitud que la experimentada por los precios a nivel nacional, y no de una mayor magnitud como pretende el denunciante. Por lo tanto el Consejo considera que con la información que obra en el expediente no pueden observarse indicios de un comportamiento de los precios en Castilla y León diferente del comportamiento seguido en el resto de España.

El siguiente elemento indiciario que señala la denunciante se basa en que los precios percibidos por los agricultores siguen la evolución de los precios internacionales y por tanto existe una clara indiciación de los precios percibidos por los agricultores con los precios internacionales, debido a las

necesidades de importación de este producto que tiene el país, pues en consumo interno es superior a la producción nacional. Sin embargo, durante el período denunciado, según la denunciante los precios internacionales no se habrían reducido en esos meses y los percibidos en Castilla y León sí, lo cual sólo sería posible con la existencia del acuerdo. A este respecto, el Consejo observa que la correlación entre los precios percibidos por los agricultores y los internacionales no siempre ha sido del mismo signo. Así, desde 2002 hasta 2006 los precios internacionales habrían estado bajando permanentemente, mientras que los precios percibidos por los agricultores tanto en Castilla y León como a nivel nacional habrían aumentado en los años 2004 y 2005 pero se habrían reducido en años como 2003 y 2006. Tampoco comparte pues el Consejo, que de la comparación de la evolución de los precios denunciados con los precios internacionales se desprendan indicios de la existencia de un acuerdo entre las empresas extractoras para reducir los precios pagados a los agricultores de Castilla y León.

Por último, señala también el denunciante la existencia de identidad de precios en la denuncia y la ausencia de realización de controles de calidad en los que basar el precio final pagado al agricultor. Como se desprende del expediente los precios de la semilla de girasol vienen referenciados respecto a una calidad tipo, y el precio final percibido por el agricultor vendrá determinado por el precio base que el mercado determine para dicha calidad y la aplicación de las correspondientes penalizaciones o bonificaciones por desvíos de calidad a la baja o al alza de cada partida de producto. Frente a esta denuncia los hechos revelan que varios almacenistas y extractores sí habrían realizado ese análisis y aplicado los resultados. Estos resultados sitúan sistemáticamente a las muestras analizadas en niveles de impurezas y humedad superiores a los niveles del 2% y 9% que se marcan para referenciar el precio internacional, y ligeramente inferiores al contenido de grasa. Es decir, existen indicios de que la calidad de la semilla de girasol que ha sido adquirida en las transacciones aportadas en la denuncia está en niveles inferiores a la calidad base de 9-2-44.

Tampoco observa el Consejo en las facturas aportadas una coincidencia en precios, ni en los de base, ni en los finales, que permita ver indicios de la denunciada concertación en precios. Tampoco observa indicio alguno de que los almacenistas actúen por cuenta de las extractoras pagando un precio fijado por éstas. A la vez que sí se observa de los resultados de los análisis de calidad, cuando se han aportado, que la calidad de la semilla adquirida es sensiblemente inferior a la establecida como estándar y que configura el precio base a pagar a los agricultores.

En conclusión, el Consejo observa que durante el año 2006 los precios percibidos por los agricultores que figuran en las facturas aportadas en la denuncia son sensiblemente inferiores a los precios medios percibidos por los agricultores de Castilla y León en el año 2005. Sin embargo, no valora la existencia de indicios, ni por identidad de precios ni por comportamiento contrario al comportamiento de los precios a nivel nacional ni internacional, en lo obrado en el expediente, que le lleven a considerar que dicha reducción pueda ser obra de una concertación entre las empresas extractoras de aceite de girasol denunciadas, por lo que procede el archivo de las actuaciones.

Por todo lo expuesto, el Consejo no aprecia la existencia de indicios de un acuerdo en precios que le lleven a instar el correspondiente expediente sancionador por infracción del artículo 1 de la Ley 15/2007, por lo que acuerda, siguiendo la propuesta de la DI, y sobre los fundamentos anteriores, el archivo de las actuaciones practicadas hasta el momento, sobre la base del artículo 49.3

HA RESUELTO

UNICO.- No incoar expediente sancionador como consecuencia de la denuncia presentada por la Unión de Pequeños Agricultores de Castilla y León ante el Tribunal de Defensa de la Competencia de Castilla y León, contra las empresas extractoras de aceite de girasol, por no apreciar indicios que pudieran ser constitutivos de infracción de la Ley 15/2007, procediendo pues el archivo de las actuaciones realizadas por la Dirección de Investigación.

Comuníquese esta Resolución a la Dirección de Investigación y al Tribunal de Defensa de la Competencia de Castilla y León, y notifíquese a la Unión de Pequeños Agricultores de Castilla y León haciéndoles saber que la misma pone fin a la vía administrativa, y que pueden interponer recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional en el plazo de dos meses contados desde su notificación.