

ACUERDO DE NO INCOACIÓN Y ARCHIVO DE LAS ACTUACIONES

SACAN/01/24

LOLO DORTA

CONSEJO. SALA DE COMPETENCIA

Presidenta

D^a. Cani Fernández Vicién

Consejeros

D^a. María Jesús Martín Martínez

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xabier Ormaetxea Garai

Secretario del Consejo

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 18 de septiembre de 2024

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 el Servicio Canario de Defensa de la Competencia por presuntas prácticas anticompetitivas contrarias a la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (**LDC**).

TABLA DE CONTENIDO

1. ANTECEDENTES.....	2
2. HECHOS DENUNCIADOS	3
3. INFORMACIÓN RECABADA POR EL ÓRGANO INSTRUCTOR DURANTE LA FASE DE INVESTIGACIÓN	4
4. FUNDAMENTOS DE DERECHO	7
4.1. Competencia para Resolver	7
4.2. Propuesta del órgano instructor	8
4.3. Valoración de la Sala de Competencia	8
5. ACUERDO DE NO INCOACIÓN Y ARCHIVO DE LAS ACTUACIONES ...	9

1. ANTECEDENTES

- (1) El 11 de septiembre de 2023 se presentó denuncia por el colectivo social “Acampada Reivindicativa Lolo Dorta”, por una supuesta conducta contraria a la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (LDC) en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Canarias, consistente, en particular, en un aumento desproporcionado del precio de un producto esencial para la región como es la papa (folios 1-14).
- (2) En virtud de lo dispuesto en el artículo 1.3 de la Ley 1/2002, de 21 de febrero, de Coordinación de las Competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Defensa de la Competencia, el 22 de septiembre de 2023 la DC remitió la denuncia a la Viceconsejería de Economía e Internacionalización, adscrita a la Consejería de Economía, Industria, Comercio y Conocimiento del Gobierno de Canarias (SDC).
- (3) Abierto el período de información reservada, el SDC realizó los siguientes requerimientos de información:

Fecha del requerimiento	Entidades requeridas	Fecha contestación	Folios contestación
05/10/2023	Consejería de Sector Primario, Soberanía Alimentaria y Seguridad Hídrica	13/10/2023	33-35

Fecha del requerimiento	Entidades requeridas	Fecha contestación	Folios contestación
05/10/2023	Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Soberanía Alimentaria	10/06/2024	85-87
26/02/2024	Agrupación de Importadores y Distribuidores de Papas de Canarias, SL	19/03/2018	44-73
26/02/2024	Asociación de Agricultores y Ganaderos de Canarias	No contesta	
22/03/2024	Asociación de Distribuidores de Papas de Siembra y de Cultivo de las Palmas (ADIPA)	02/04/2024	76-84
15/03/2024	Coordinadora de Organizaciones de Agricultores y Ganaderos de Canarias	No contesta	

- (4) Con fecha 19 de junio de 2024, el SDC, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 49.3 de la LDC, dictó propuesta de no incoación de expediente sancionador y de archivo de las actuaciones (folios 88-100).
- (5) La Sala de Competencia del Consejo de la CNMC ha deliberado y fallado el asunto en su reunión de 18 de septiembre de 2024.

2. HECHOS DENUNCIADOS

- (6) La entidad denunciante considera que en el año 2023 se produce un aumento desmesurado y repentino de algunos productos básicos esenciales para la población canaria, con subidas que llegan incluso al 263% en algunos; lo que se estaría convirtiendo en un problema de salud pública y estaría provocando la falta generalizada de un alimento básico esencial para la población canaria, como es la papa.
- (7) En particular indica que desde que, a principios de septiembre, se hizo pública la información del corte de suministro de papa del Reino Unido, la papa que se vende en Canarias ha llegado a situar su precio entre los cuatro y los seis euros el kilo en muchos supermercados y grandes superficies; un precio inasumible para buena parte de la población.
- (8) Señala que en ninguna otra región de Europa la papa ha sufrido un aumento del precio, ni siquiera en Madeira (región con problemas similares a Canarias) o en el Reino Unido donde tienen la crisis del “escarabajo de la papa”.
- (9) Pone de manifiesto que esta situación sería producto de un mercado relativamente cerrado, como es el canario, con algunas medidas proteccionistas que hacen más fácil a algunos actores ejercer una posición dominante desde la que practicar aprovechamiento y abuso en el proceso de comercialización de la papa, practicando el acaparamiento para ir colocándolo poco a poco en un mercado con alta demanda a precios abusivos, por lo que dicha conducta podría

infringir los artículos 1 y 2 de la LDC, sin personalizar la conducta en ningún operador en concreto.

3. INFORMACIÓN RECABADA POR EL ÓRGANO INSTRUCTOR DURANTE LA FASE DE INVESTIGACIÓN

- (10) Como ya se ha indicado, el órgano instructor ha realizado diversos requerimientos de información sobre los posibles motivos que han podido provocar el problema de abastecimiento de la papa y su incremento del precio en el periodo al que hace referencia la denuncia. A continuación, se reproducen los extractos más relevantes de las respuestas de los Organismos Públicos y entidades requeridas en relación con esta cuestión:

- *Respuesta de la Dirección General de Agricultura de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Soberanía Alimentaria del Gobierno de Canarias (folios 85 a 87)*

“La entrada de vegetales y productos vegetales en Canarias está regulada por la Orden Ministerial del 12 de marzo de 1987, por la que se establecen para las Islas Canarias las normas fitosanitarias relativas a la importación, exportación y tránsito de vegetales y productos vegetales.

Esta Orden indica, en su anexo III, vegetales, productos vegetales y medios de cultivo, cuya introducción está prohibida en las Islas Canarias, originarios de los países que se relacionan.

En el punto 11, detalla que los tubérculos de patata («Solanum tuberosum») está prohibida su introducción en Canarias de todos los países, excepto los europeos (excluidos Turquía y la Unión Soviética) y Argelia, Chipre, Egipto, Israel, Libia, Malta, Marruecos, Siria, Túnez, siempre que estos países estén exentos de «Leptinotarsa decemlineata» («Escarabajo de la patata»).

En el primer trimestre del año 2023, la Organización Europea de Protección de las Plantas (EPPO) notificó a todos los países miembros de la misma, entre los que se encuentra España, que en Inglaterra se había detectado el organismo nocivo «Leptinotarsa decemlineata». Esto provocó que el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación del Gobierno de España., administración que controla la entrada de mercancías vegetales en los puertos y aeropuertos de Canarias, ejecutara la orden señalada y prohibiese la entrada de «Solanum tuberosum» de Inglaterra.

La papa es importada a Canarias a través de agentes importadores autorizados por Hacienda Canarias, ya que se benefician del Régimen Específico de Abastecimiento y realizan contratos de suministro con empresas productoras a períodos de tiempo anuales, como mínimo.

Este hecho provocó que, durante un período de tiempo, hasta que los importadores realizaran nuevos contratos de suministro con productores

localizados en una región libre de escarabajo de la patata o se aclarase la situación de la plaga en Inglaterra, el mercado estuviese desabastecido de este tubérculo, explicando así el aumento del precio desmesurado ante una respuesta clásica entre la oferta y la demanda

En el escrito presentado por la entidad denunciante, resalta que estos hechos no pasaron en regiones insulares como Madeira. Esto se debió a que esa región no tiene una regulación propia de la importación, tránsito, exportación, de vegetales o productos vegetales, ya que tienen la misma regulación que todos los países miembros de la Unión Europea (UE). Y, por otro lado, es una región afectada por el organismo nocivo en cuestión; por lo que no tiene ninguna limitación de introducción de tubérculos de lugares de producción afectados por el escarabajo de la patata. Al poder existir más lugares en el territorio europeo y fuera de él que le puedan suministrar, tienen una mayor oferta que en Canarias.

Con respecto al precio en lugares como Alemania e Inglaterra, ambos son países productores de papa de consumo, y el primero, dentro de la UE, está afectado desde el punto de vista de la normativa, como el caso de Madeira. En el caso de Inglaterra, le afecta de forma positiva al consumidor; es decir: siendo un país exportador de papa de consumo y apareciendo el caso del escarabajo de la patata, provoca que las producciones se vendan en el mercado local, lo que repercute en una bajada de precios.”.

- *Agrupación de Importadores y Distribuidores de Papas de Canarias, S.L. (AGRUPAPAS) (folios 44-73)*

“A mediados de julio de 2023, las autoridades británicas detectaron la presencia de una plaga provocada por un insecto (el escarabajo colorado) en los campos de cultivo del Reino Unido, lo que acabó comprometiendo los cargamentos de papas que navegaban rumbo a los supermercados de Canarias. Esta circunstancia provocó el cierre de la importación de papas del Reino Unido, que es el principal proveedor de papas y semillas en Canarias. (...). Esto es, se produjo un bloqueo del mercado canario por motivos fitosanitarios.

(...)

Esta crisis del escarabajo colorado vino acompañada con un momento sensible para los agricultores canarios, que han visto su producción muy marcada por las temperaturas, las lluvias torrenciales inesperadas y la sequía. En Junio de 2023, les llevó a alertar en prensa de la pérdida del 60% de la cosecha de papa y el 80% de cereal. El diario La Provincia señaló, además, que el archipiélago ha perdido de forma paulatina terreno dedicado al cultivo del tubérculo: el alza de costes, la escasa rentabilidad y la falta de agua habrían llevado a Canarias a perder más del 25% de la superficie dedicada a este cultivo en cuestión de seis años.

Es público y notorio que la producción local es insuficiente para abastecer el mercado. Estas circunstancias provocaron que las empresas tuvieran que buscar otros mercados desde los que importar papa, como Chipre, Israel o Escocia, pero en aquel momento no se encontraban en producción.

Hay que tener en cuenta que la simiente que se importa de Gales e Irlanda (productores en origen) son considerados como territorios de unidad a nivel fitosanitario; esto es: con el mismo origen, y, por ende, con la misma limitación a su entrada en Canarias, por lo que no se podía importar semilla de ningún punto dentro de sus fronteras.

Todas estas circunstancias afectaron al mercado como cualquier otro producto, entrando en juego las leyes de la oferta y la demanda que afectaron al precio de la papa.(...)”

- *Asociación de Distribuidos de Papas de Siembra y de Cultivo de Las Palmas (ADIPA) (folios 76-84)*

“(DEFRA), junto con la EPPO, organización que controla la existencia de plagas en Europa, detectan, alertan y comunican a las autoridades españolas (MAPA) la presencia de una plaga en sus cultivos por la presencia del escarabajo colorado, y esta circunstancia, ajena a todos, provocó el cierre de la entrada de mercancía de papas en Canarias provenientes del Reino Unido.

En definitiva, se produce un cierre del mercado canario a la entrada de papa y semilla inglesa (por una cuestión de interés general y de carácter sanitario), principal suministrador de las Islas Canarias, con una dependencia alta de sus productos.

Especial relevancia adquiere tener en cuenta que la prohibición no afectaba en exclusiva a la papa importada desde Inglaterra, sino que dicha prohibición afectaba a la semilla que se importaba desde Gales, Irlanda y Escocia (productores en origen), que son considerados como territorios de unidad a nivel fitosanitario; esto es: con el mismo origen y, por ende, con la misma limitación a su entrada en Canarias, por lo que no se podía importar semilla de ningún punto dentro de sus fronteras. Dicha circunstancia no es baladí si tenemos en cuenta que nuestros agricultores precisan de importar semilla para las futuras siembras y posteriores recogidas de cosechas; lo que evidenciaba un panorama absolutamente desolador.

(ii) A estas circunstancias, totalmente ajenas a la asociación y a todos los operadores económicos y sociales, se unió tal vez una de las peores cosechas que se recuerdan en las Islas, que, sumada a la prohibición legal de la importación de papa y semilla del Reino Unido, principal país del que Canarias importa el tubérculo, provocó la reacción de la Asociación de Distribuidores de Papas de Siembra y de Cultivo de Las Palmas (ADIPA), mostrando su preocupación pública en diferentes medios por el hallazgo del escarabajo de Colorado en algunas

producciones de papa británica, alertando de un posible déficit de dichos productos en nuestro mercado, como así ocurrió”.

4. FUNDAMENTOS DE DERECHO

4.1. Competencia para Resolver

- (11) El artículo 13.3 del Reglamento Orgánico de la Consejería de Economía, Conocimiento y Empleo del Gobierno de Canarias, aprobado por el Decreto 9/2020, de 20 de febrero, establece que corresponde a la Viceconsejería de Economía e Internacionalización, a la que está adscrito el Servicio de Defensa de la Competencia, *“k) El impulso, ejecución y promoción de las actuaciones en materia de defensa de la competencia en el ejercicio de la actividad económica en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias”.*
- (12) El Servicio Canario de Defensa de la Competencia, creado en virtud del Decreto 118/2006, de 1 de agosto, por el que se modifica la relación de puestos de trabajo de la Consejería de Economía y Hacienda, asumió el 3 de noviembre de 2008, entre otras funciones, la instrucción de los procedimientos por conductas contrarias a la libre competencia en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias.
- (13) Por tanto, en función de lo dispuesto anteriormente las funciones de instrucción en el presente expediente corresponden al Servicio de Defensa de la Competencia de Canarias, correspondiendo al Estado la resolución de este expediente, según lo dispuesto en la Disposición Transitoria Única de la Ley 1/2002, al no haber entrado aún en funcionamiento el Consejo Canario de Defensa de la Competencia, creado por Decreto 85/2023, de 25 de mayo, por el que se crea el Consejo Canario de Defensa de la Competencia y se regula su procedimiento de funcionamiento (BOC de 5 de junio de 2023).
- (14) 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”.*
- (15) En consecuencia, la competencia para resolver este procedimiento corresponde a la Sala de Competencia del Consejo de la CNMC.

4.2. Propuesta del órgano instructor

- (16) Esta Sala debe valorar en la presente resolución si concurren los requisitos para la aplicación del artículo 49.3 de la LDC, esto es, la ausencia de indicios de infracción, para, tal y como propone el Servicio de Defensa de la Competencia adscrito a la Viceconsejería de Economía e Internacionalización del Gobierno de Canarias, acordar la no incoación del procedimiento sancionador y el archivo de las actuaciones realizadas hasta el momento.
- (17) El SDC ha propuesto a esta Sala la no incoación del procedimiento sancionador y el archivo de las actuaciones, al entender que en los hechos denunciados no se aprecian indicios racionales de infracción de la LDC.
- (18) En particular, el SDC señala que, de las pesquisas realizadas durante la información reservada, ha resultado constatado que *“la subida de precios denunciada fue debida esencialmente a un desabastecimiento del mercado de referencia, derivada de las ya señaladas circunstancias imprevisibles de fuerza mayor, en el cual no existía producción suficiente para atender la demanda existente; lo que provocó la consiguiente y referida subida del precio de la papa, conforme a las reglas de mercado y de libre competencia entre los operadores económicos (productores en origen, importadores, distribuidores y grandes superficies) hasta su llegada al consumidor final, sin que, de lo actuado, pueda apreciarse conductas restrictivas de la competencia en el sentido de la LDC”*.
- (19) En consecuencia, el órgano de instrucción no ha apreciado indicios de conducta anticompetitiva que aconsejen continuar la tramitación del procedimiento sancionador de oficio.

4.3. Valoración de la Sala de Competencia

- (20) Esta Sala debe resolver, sobre la base de las diligencias previas llevadas a cabo, si, tal como se desprende de la denuncia presentada, la subida de los precios de algunos productos básicos esenciales en el territorio de Canarias es consecuencia de conductas prohibidas por la LDC.
- (21) En particular la denuncia se refiere al artículo 1 de la LDC, que prohíbe los acuerdos y prácticas concertadas entre operadores económicos para restringir la competencia, entre otros, a través de la fijación de precios de productos y servicios, y el artículo 2 de la LDC que prohíbe el abuso de la posición de dominio consistente, entre otros, en la imposición de precios.
- (22) En el presente caso, en el análisis de la valoración sobre la existencia de conductas que pudieran encajar en los tipos señalados, resulta de gran valor la información que el órgano instructor ha recabado durante el periodo de

investigación previa, habiendo requerido a distintos Organismos Públicos y entidades del ámbito territorial de Canarias y con competencia y experiencia en la materia que les habilita para dar información sobre las posibles causas que pudieran haber motivado la subida de precios denunciada.

- (23) El diagnóstico del problema detectado es coincidente en todos los agentes requeridos (véase el apartado 3). La existencia de un problema fitosanitario en el periodo denunciado ocasionado por una plaga provocada por un insecto en los campos de cultivo del Reino Unido, principal importador de papas y semillas en Canarias, unido a un periodo en el que la producción ha estado afectada por cuestiones climáticas, provocó un desabastecimiento del citado tubérculo en el mercado canario durante el periodo denunciado.
- (24) Siendo ello así, resulta razonable considerar que la subida de precios denunciada fue debida esencialmente a ese desabastecimiento del mercado de referencia, derivada de las ya señaladas circunstancias imprevisibles de fuerza mayor, en el cual no existía producción suficiente para atender la demanda existente; lo que provocó la consiguiente y referida subida del precio de la papa, conforme a las reglas de mercado y de libre competencia entre los operadores económicos (productores en origen, importadores, distribuidores y grandes superficies) hasta su llegada al consumidor final.
- (25) En definitiva, esta Sala considera que los motivos expuestos representan una explicación alternativa razonable, coherente y verosímil a una supuesta actuación coordinada por parte de los operadores económicos citados para restringir la competencia en el mercado de las Islas Canarias.

5. ACUERDO DE NO INCOACIÓN Y ARCHIVO DE LAS ACTUACIONES

Único. Esta Sala acuerda la no incoación de un procedimiento sancionador, así como el archivo de las actuaciones seguidas en el expediente SACAN/01/24 LOLO DORTA, al no apreciar indicios de infracción.

Comuníquese esta resolución al Servicio de Defensa de la Competencia adscrito a la Viceconsejería de Economía e Internacionalización del Gobierno de Canarias, a la Dirección de Competencia de la CNMC, y notifíquese a denunciante 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.