

RESOLUCIÓN (Expte. 371/96. Panaderos de Burgos)

Pleno

Excmos. Sres:

Petitbò Juan, Presidente

Alonso Soto, Vicepresidente

Bermejo Zofío, Vocal

Alcaide Guindo, Vocal

Fernández López, Vocal

Berenguer Fuster, Vocal

Hernández Delgado, Vocal

Rubí Navarrete, Vocal

En Madrid, a 18 de julio de 1996.

El Pleno del Tribunal de Defensa de la Competencia, con la composición expresada al margen y siendo Ponente D. Luis Berenguer Fuster, ha dictado la siguiente Resolución en el expediente 371/96 (1215/95 del Servicio de Defensa de la Competencia) iniciado por denuncia de la Oficina Municipal de Información al Consumidor del Ayuntamiento de Burgos contra la Asociación Provincial de Fabricantes y Expendedores de Pan de Burgos por la realización de diversas prácticas concertadas y puesta en vigor de prácticas concertadas o conscientemente paralelas relativas a la fijación del precio del pan y otras condiciones comerciales.

ANTECEDENTES DE HECHO

1. El expediente se inicia el día 21 de marzo de 1995 con la presentación de una denuncia de la Oficina Municipal de Información al Consumidor del Ayuntamiento de Burgos contra los industriales panaderos integrados en la Asociación Provincial de Panaderos de Burgos, ante la Dirección General de Defensa de la Competencia. La denuncia se refería a los siguientes hechos:
 - 1) Actos consistentes en impedir la venta de pan los domingos y días festivos.
 - 2) Ventas de pan con pérdidas.
 - 3) Acuerdos de fijación de las condiciones de tamaño y precio del pan que podía ser vendido los domingos.
 - 4) Fijación en común de los precios del pan.

Al escrito de denuncia acompañaba diversas fotocopias de la prensa de Burgos en la que aparecían noticias relativas a los hechos denunciados.

2. En fecha 9 de mayo de 1995 el Subdirector General de Instrucción, Inspección, Vigilancia y Registro se dirige a la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León, notificándole que el Servicio de Defensa de la Competencia había acordado practicar una información reservada como diligencia previa a la incoación del expediente y solicitando determinados datos. En la misma fecha y con similar contenido se dirige una comunicación a la Gobernadora Civil de Burgos.
3. El día 18 de mayo del mismo año se recibe en el Servicio de Defensa de la Competencia un escrito de la Unión Cívica Provincial de Consumidores y Amas de Hogar de Burgos, en el que se informa de la existencia de prácticas restrictivas de la competencia por parte de los industriales panaderos integrados en la Asociación denunciada.
4. Como consecuencia de la comunicación remitida a la Consejería de Fomento, el 25 de mayo se recibe en la Dirección General de Defensa de la Competencia la respuesta a la que se acompaña la información solicitada, consistente en la copia de las actas de inspección realizadas a unas 140 panaderías de Burgos, así como un cuadro en el que constaba el precio de diversas modalidades de pan, con expresión de la fecha de la subida. El día 26 de mayo se recibe del Gobierno Civil de Burgos la información solicitada.
5. En fecha 5 de junio de 1995 la Dirección General de Defensa de la Competencia se dirige a la Asociación Provincial de Fabricantes y Expendedores de Pan de Burgos solicitando información, que es recibida el día 16 del mismo mes y año. Entre la documentación aportada por la Asociación denunciada se encontraba la copia de un acuerdo alcanzado el 1 de febrero de 1995 por D. Jacinto Martínez y D. Juan José García como Presidente y Secretario de la Asociación, Comisiones Obreras y tres empresarios reposteros industriales, los Seres. Gómez, Hernando y Larrea, por el que todas las partes asumían que los industriales reposteros citados solamente elaborarían y venderían determinada clase de pan los domingos y festivos.
6. El día 28 de junio de 1995, el Subdirector General de Instrucción, Inspección, Vigilancia y Registro, se dirigió al Director Provincial de Trabajo, Seguridad Social y Asuntos Sociales de Burgos en solicitud de información sobre el Convenio colectivo de trabajo para la industria panadera de Burgos, información que fue recibida el 17 de julio siguiente.

7. El día 22 de agosto, el Subdirector General de Instrucción, Inspección, Vigilancia y Registro, se dirigió a la Asociación Provincial de Empresarios de Confeitería, Pastelería y Bollería de Burgos en solicitud de información, que fue contestada por fax el día 12 de septiembre de 1995, y el día siguiente por escrito.
8. Como consecuencia de la información recibida, el Director General de Defensa de la Competencia dictó una Providencia el 20 de septiembre de 1995 por la que se acordó la admisión a trámite de la denuncia y la incoación del expediente sancionador contra la Asociación Provincial de Fabricantes y Expendedores de Pan de Burgos.
9. En fecha 24 de noviembre de 1995 se formuló el correspondiente pliego de concreción de hechos de infracción contra la Asociación Provincial de Fabricantes y Expendedores de Pan de Burgos, en la que constaban dos cargos, en primer lugar haber llegado a un acuerdo, impuesto a titulares de determinados establecimientos, sobre la producción y comercialización de pan, y, en segundo término, haber llegado a acuerdos sobre unificación de precios de venta al público del pan común y sobre su fecha de aplicación.
10. La Asociación expedientada contestó el pliego de concreción de hechos alegando en lo fundamental: a) Que la no fabricación y venta de pan los domingos y festivos era una consecuencia del Convenio colectivo que imponía el descanso en esos días para el personal de panadería. b) Que el compromiso alcanzado el día 1 de febrero de 1995 fue pactado con sólo tres industriales reposteros -"los más conflictivos por su capacidad de competencia desleal" según la Asociación- y que se encontraba dentro de la más estricta legalidad. c) Que no ha existido ningún acuerdo de fijación de precios. d) Que a primeros de febrero una de las empresas líderes del sector decidió elevar el precio de los productos panaderos que no se habían aumentado desde hacía más de dos años, y que esas mismas razones movieron a parte de los restantes panaderos a aumentar los precios.
11. El día 18 de diciembre de 1995 se acordó unir al expediente una serie de Actas de inspección, levantadas en su día por la Junta de Castilla y León, remitida por la Unión Cívica Provincial de Consumidores y Amas de Hogar de Burgos.
12. En fecha 18 de enero de 1996 se redacta el Informe-Propuesta, en el que se califica el acuerdo relativo a la producción y comercialización de pan como una infracción del artículo 1º.1.a) y b) de la Ley 16/1989, y el acuerdo de fijación de precios como práctica prohibida por el artículo 1º.1.a) de la misma Ley, por lo que se propone:

Primero.- Que el Tribunal de Defensa de Competencia declare que las actuaciones denunciadas constituyen sendos acuerdos restrictivos de la competencia, conducta prohibida por el artículo 1º de la Ley 16/89 de Defensa de la Competencia imputable a la Asociación Provincial de Fabricantes y Expendedores de Pan de Burgos.

Segundo.- Que se adopten los demás pronunciamientos que se prevén en el artículo 46 para el supuesto de existencia de prácticas prohibidas.

13. El expediente es remitido al Tribunal el día 23 de enero de 1996 y fue admitido a trámite mediante Auto de 29 de enero de 1996 en el que se acordaba también su puesta de manifiesto a las partes para que formularan alegaciones, propusieran las pruebas que estimaran necesarias y solicitaran la celebración de vista, el cual fue notificado a todos los interesados. En este Auto se acordó notificar a los interesados Sres. Martínez y García la posibilidad que tenían de ser condenados a multa, según el art. 10.3 LDC.
14. En fecha 14 de febrero de 1996 la representación de D. Jacinto Martínez Sierra solicitó la prórroga del plazo para formular alegaciones, que fue concedida por Providencia del día siguiente a aquél en el que se formuló la petición.
15. El día 6 de marzo de 1996 dentro del plazo ampliado a solicitud del Sr. Martínez Sierra, se presentan en el Tribunal tres escritos de alegaciones formulados por la representación de D. Jacinto Martínez Sierra, D. Juan José García y la Asociación Provincial de Fabricantes y Expendedores de Pan de Burgos. Los restantes interesados dejaron transcurrir el plazo que les fue concedido sin cumplimentar el trámite.
16. El Pleno del Tribunal decidió sobre la admisión de prueba y el resto del contenido de los escritos en su reunión de 11 de marzo de 1996 y se dictó el Auto de fecha 20 de marzo de 1996.
17. Las pruebas admitidas fueron practicadas con el resultado que obra en el expediente y por Providencia de 16 de mayo de 1996 se concedió a los interesados plazo para valoración de pruebas y formular el escrito de conclusiones, al tiempo que se requería a CEOPAN (Confederación Española de Organización de Panaderos) para que remitiera los datos que le habían sido solicitados, que consistían en la cifra del negocio del pan en la Provincia de Burgos, con apercibimiento de imposición de multa para el supuesto de incumplimiento del deber de colaboración. Esta Asociación empresarial respondió manifestando que carecía de los datos que se le solicitaban.

18. En fecha 18 de junio de 1996 tuvieron entrada en el Tribunal tres escritos de conclusiones formulados por la representación de la Asociación Provincial de Fabricantes y Expendedores de Pan de Burgos, Don Jacinto Martínez Sierra y Don Juan José García Ruíz.
19. El día 3 de julio de 1996 se dictó una Providencia en la que, como diligencia para mejor proveer, se requería a la Asociación Provincial de Fabricantes y Expendedores de Pan de Burgos para que remitiera una copia de sus Estatutos en el plazo de cinco días.

Una vez que se incorporaron los Estatutos al expediente, no fue preciso conceder nuevo plazo para valorar esta prueba, ya que la finalidad de incorporarlos consistía en delimitar el alcance de la figura del Secretario de la Asociación y por si alguna de sus cláusulas pudiera servir para exculpar la actuación del Sr. García Ruíz y, por todo ello, este documento no afecta al expediente general, sino exclusivamente a la sanción que podía ser impuesta al Secretario, quien, por otra parte, conoce sobradamente el contenido de los Estatutos.

20. Se consideran interesados:

* Como inculpados:

- Ayuntamiento de Burgos (Oficina Municipal de Información al Consumidor).
- Asociación Provincial de Fabricantes y Expendedores de Pan de Burgos.
- D. Jacinto Martínez Sierra.
- D. Juan José García.

* Otros interesados:

- Unión Cívica Provincial de Consumidores y Amas de Hogar de Burgos.
- D. Pablo Hernando.
- D. Fernando Larrea.
- D. Nicasio Gómez.
- Asociación Provincial de Empresarios de Confitería, Pastelería, Bollería y Repostería de Burgos.

HECHOS PROBADOS

1. Durante el mes de enero de 1995 tuvieron lugar en Burgos diversos incidentes, de los que se hizo eco la prensa local, como consecuencia de diversos actos de presión que panaderos miembros de la Asociación Provincial de Fabricantes y Expendedores de Pan de Burgos realizaron a algunos pasteleros que fabricaban y vendían pan los domingos.

Estas presiones ya habían sido realizadas con anterioridad, en concreto durante el mes de diciembre de 1994, en cuya fecha tuvieron lugar diversas amenazas a un industrial pastelero, por las que fueron condenados en un Juicio de Faltas, tramitado ante el Juzgado de Instrucción número 5 de Burgos, el Presidente y el Secretario de la Asociación denunciada en este expediente y un tercer asociado.

Las presiones realizadas a los pasteleros fueron el resultado de las decisiones de la Asociación, después de celebrar diversas reuniones en su sede. De todo ello se dio cuenta en las hojas informativas de la propia Asociación, en cuyos números 101 y 102 correspondientes a los meses de enero y abril de 1995 se contenían expresiones tales como que los panaderos "han decidido seguir luchando por el ya citado descanso dominical" o bien que "los industriales panaderos burgaleses, tras varias reuniones en la sede de esta Asociación, decidieron trasladar la acción a la calle".

Incluso para forzar a los titulares de estos establecimientos a dejar de fabricar pan los domingos, las panaderías cercanas a ellos bajaron considerablemente los precios del pan, siendo compensados por ello por la Asociación denunciada.

Como consecuencia de los incidentes se produce la mediación de los representantes sindicales y de la Gobernadora Civil de Burgos y, finalmente, el día 1 de febrero de 1995 se firma en la sede del Gobierno Civil un acuerdo entre la Asociación Provincial de Fabricantes y los señores Gómez, Hernando y Larrea, industriales del sector de repostería que venían vendiendo pan los domingos y sobre los que previamente se habían realizado las presiones relatadas, por el que el único pan que se elaboraría y vendería los domingos y festivos sería de formato redondo y con un peso que no superaría los 60 gramos. En estas reuniones actúan como representantes de la Asociación Provincial de Fabricantes y Expendedores de Pan de Burgos quienes son su Presidente, Don Jacinto Martínez Sierra, y su Secretario, Don Juan José García Ruíz, si bien sólo el primero de ellos firma el acuerdo. A lo largo del conflicto quien actuó como portavoz de la Asociación denunciada fue el Sr. García, que hace

declaraciones a la prensa (por ejemplo a Diario 16 y al Diario de Burgos del día 27 de enero) exponiendo la postura de la Asociación.

2. Una vez alcanzado el acuerdo sobre limitaciones en la fabricación y venta de pan los domingos y días festivos, se produce la subida de pan en las panaderías de los afiliados a la Asociación, a razón de 15 pesetas por barra, subida que tuvo lugar durante los primeros días de febrero de 1995 y con una cadencia temporal decidida y notificada por la propia Asociación. Este hecho motivó protestas de las Asociaciones de Consumidores, que nuevamente fueron reflejadas en la prensa local, cuya consecuencia fue la presentación de una denuncia ante el Servicio de Defensa de la Competencia por parte de la Oficina Municipal de Información al Consumidor.

También como consecuencia del malestar producido por la subida, la Sección de Consumo del Servicio Territorial de Fomento de la Junta de Castilla y León levantó actas de inspección en las que se hizo constar la subida del precio, la fecha de la subida y algunas circunstancias producidas al respecto.

De los datos obtenidos en tales actas se pueden obtener algunas conclusiones indubitadas:

- A) Que la subida del precio del pan fue acordada por la Asociación, pues así consta en diferentes actas, con afirmaciones tales como las siguientes: "...habiéndose producido la subida después de que se conviniera por parte de la Asociación de Panaderos el incremento de los precios" (folio 48); "...que los panaderos de Burgos se pusieron de acuerdo para realizar la subida todos juntos" (f. 69); "...el incremento de los precios fue convenido en la Asociación de Panaderos" (f. 71); "...la Asociación de Panaderos llegó a un acuerdo para que todos realizaran la subida a la vez en esa semana" (f.74); "...la tabla (de precios) es elaborada por el Presidente de la Asociación de Panaderos y repartida a todas las panaderías de la localidad" (f.81); "...manifiesta no haber subido todavía el pan debido a que la Asociación le comunicó tarde y por teléfono que los demás miembros de la Asociación lo habían subido"; "...la modificación se llevó a cabo previo acuerdo de la Asociación de Panaderos" (f.127); "... que habitualmente cuando se modifican las tarifas, se produce un acuerdo por parte de todos y acatan lo que les ordena la Asociación de Panaderos" (f. 129); "...su Asociación como consecuencia del cual (el convenio) a la titular del establecimiento visitado le obligan a incrementarlo (el precio)".

- B) Que el incremento se produce en diversos pueblos de la Provincia, mediante reuniones de los panaderos de cada localidad, a las que asiste el Secretario de la Asociación Provincial y les comunica la subida, y la fecha en la que deben llevarla a cabo. Así, por ejemplo, en Villadiego "el pasado día 8 de febrero se personó el Secretario de la Asociación de Panaderos de Burgos en esta localidad, acompañado de otros industriales del gremio, manifestando al Sr. Morales que tenía que subir el precio del pan" (f. 100), o bien, en Sotresgudo, adonde "llamó el Secretario de la Asociación, manifestando que habían tenido una reunión en Villadiego el día anterior y habían acordado la subida de precios y que, por lo tanto, hicieran ellos lo mismo". Es necesario, no obstante, aclarar que, según consta en algunas de estas actas (folios 124, 125 y 135), los panaderos de Miranda de Ebro tienen su propia Asociación, independiente de la Provincial de Burgos.
- C) La subida y coincidencia de fechas y precios se observa en los cuadros elaborados por la Sección de Consumo de la Junta (obrante a los folios 34 a 37) y por el Servicio de Defensa de la Competencia, éstos incorporados a su informe (f. 252 a 255). La subida se produce a lo largo de la primera semana de febrero en las panaderías de Burgos y a renglón seguido en el resto de la Provincia, en las fechas que indica la propia Asociación (f. 79, 80, 109 y 243).
3. Finalmente, del texto de los Estatutos de la Asociación Provincial de Fabricantes y Expendedores de Pan de Burgos se deduce que el Secretario es elegido por la Asamblea, a propuesta de la Junta Directiva, asiste a las reuniones con voz y sin voto, ejerce la dirección técnico-administrativa de los órganos y servicios de la Asociación y se encarga de la ejecución de los acuerdos de la Asociación.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

1. En el presente expediente se analizan dos conductas de la Asociación Provincial de Fabricantes y Expendedores de Pan de Burgos, por si incurren en la prohibición del artículo 1 de la Ley 16/1989, de Defensa de la Competencia. La primera de ellas es la reseñada en el apartado 1 de Hechos Probados, es decir, el acuerdo de la Asociación, que fue impuesto con presiones y amenazas a los industriales pasteleros que se dedicaban a la venta de pan los domingos, para fabricar y vender un pan de reducidas dimensiones (60 gramos) y de formato redondo, pan que acostumbra a tener un precio superior al normal. Esta conducta supone un gran perjuicio

para los consumidores, que no sólo ven limitadas sus posibilidades de elección entre las distintas piezas de pan, sino que se ven obligados a pagar un precio más elevado del normal por el simple hecho de consumir pan fresco un día festivo. Este hecho muestra evidentes coincidencias con los que fueron declarados como constitutivos de una infracción del artículo 1 de la citada Ley de Defensa de la Competencia en el expediente de este Tribunal 320/92 (Boutiques Pan Asturias), en el que los titulares de esos comercios panaderos decidieron solamente fabricar y vender los domingos y días festivos ese tipo de pan, pero en el presente supuesto, a diferencia de lo que ocurrió en Asturias, esa limitación ha sido impuesta bajo amenazas y presiones a otros industriales y comerciantes que acostumbraban a fabricar y vender pan en las indicadas fechas.

Los actos que dieron lugar a las presiones fueron acordados por la Asociación Provincial, como vienen a reconocer sus propias hojas informativas, y son el producto de una decisión adoptada con la equívoca pretensión de defender el descanso dominical de sus afiliados. Es por ese motivo por el que los directivos de la Asociación promueven incidentes, de los que dan fiel reflejo los medios de comunicación local, buscando indudablemente una trascendencia social a un conflicto para conseguir, como efectivamente tuvo lugar, la mediación de los poderes públicos (en este caso la Gobernadora Civil) con la finalidad de evitar alteraciones de orden público.

Resultan no ajustadas a la realidad las declaraciones que los testigos propuestos por la Asociación realizan sobre el origen de estos incidentes. En primer lugar, hay que señalar que los testigos son asociados de los más antiguos -presumiblemente fundadores- de la Asociación, y además muestran sospechosas coincidencias en todas sus respuestas. Pero, en definitiva, resulta inútil querer negar la intervención de la Asociación a la que pertenecen en todos estos hechos, cuando en sus propias hojas informativas repartidas a los afiliados se da cuenta de las reuniones habidas en la sede de la propia Asociación, en las que se decide "pasar a la acción", según eufemísticamente se relata, cuando en realidad ese pasar a la acción consistía en presionar a quienes fabricaban y vendían pan los domingos en uso de sus legítimos derechos, al tiempo que favorecían con su actuación los intereses de los consumidores. Contrastan también las declaraciones de tales testigos, cuando achacan los incidentes a los trabajadores, con las informaciones publicadas en la prensa, las denuncias de quienes eran presionados, y además con los antecedentes que habían dado lugar incluso a una sentencia en un Juicio de Faltas.

2. Por otra parte, pocas veces en el campo del derecho de la competencia un acuerdo anticompetitivo está tan demostrado por pruebas documentales, por cuanto que el acuerdo, cuya copia obra en el expediente, está firmado

por el Presidente de la Asociación, en él ha intervenido asistiendo a las reuniones su Secretario, y además por tres industriales pasteleros que son quienes han sido objeto de las presiones para conseguir que los días festivos solamente se fabricara y vendiera pan de determinadas características. Por todo ello, la existencia del acuerdo está sobradamente acreditada, así como la intervención en su realización del Presidente y Secretario de la Asociación.

Es cierto que el acuerdo está firmado por tres personas físicas, industriales pasteleros, y que frente a ellos no se ha dirigido ninguna actuación en este expediente, pero no es menos cierto que ellos han sido los inmediatos perjudicados por el acuerdo y previamente habían sido objeto de presiones de todo tipo para impedir que pudieran vender pan de todo tipo los domingos y días festivos, presiones que incluso precisaron de la intervención de las fuerzas de orden público. Su no inclusión en el expediente más que como interesados se debe a la consideración de que han sido forzados a suscribir determinados acuerdos, que no solamente les perjudican a ellos, sino también al interés general, por cuanto que impiden que los consumidores puedan elegir la clase de pan que adquieren los domingos, como con anterioridad venían haciendo, al menos en los establecimientos de esos tres industriales pasteleros que la Asociación Provincial de Fabricantes y Expendedores de Pan de Burgos califica como "los más conflictivos por su capacidad de competencia desleal" (folio 230). El acuerdo de no fabricar más que un pan de determinadas características los domingos y días festivos, promovido por la Asociación Provincial de Fabricantes y Expendedores de Pan de Burgos, es una conducta que tiene como objeto restringir la competencia en una parte del mercado nacional -la provincia de Burgos- mediante la fijación de condiciones comerciales y la limitación y el control de la distribución de pan, por lo que constituye una conducta prohibida a tenor de lo dispuesto en el artículo 1.1.a) y b) de la Ley de Defensa de la Competencia, conducta que es imputable en primer lugar a la citada Asociación Provincial como promotora y autora de tal acuerdo.

3. En el Auto de admisión a trámite de este expediente, el Tribunal de Defensa de la Competencia dio traslado del mismo a don Jacinto Martínez Sierra y a don Juan José García Ruíz como Presidente y Secretario respectivamente de la Asociación, por considerar que su intervención en los hechos probados podría dar lugar a la imposición de una sanción, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 10.3 de la citada Ley de Defensa de la Competencia cuando dispone que, además de la sanción que le pueda corresponder a una persona jurídica, le podrá ser impuesta una multa a sus representantes legales o a las personas que integran sus órganos directivos que hayan intervenido en el acuerdo o decisión.

La condición de directivo y la intervención del Sr. Martínez Sierra aparecen suficientemente acreditadas en el expediente, no sólo -lo cual ya sería por sí solo suficiente para demostrar su intervención- por la suscripción del acuerdo de 1 de febrero de 1995, sino incluso por su participación en los actos previos de presión encaminados a imponer el acuerdo anticompetitivo.

Por otra parte, la representación del Secretario de la Asociación, el señor García Ruíz, alega en su defensa que dicho señor es simplemente un empleado administrativo de la Asociación. Otra cosa resulta de las actuaciones obrantes en el expediente, pues no sólo está acreditado que el Secretario convoca las reuniones, transmite los acuerdos de la Asociación, sino que además redacta las hojas informativas sin consultar con la Asociación y, en definitiva, actúa como representante de la Asociación, por ejemplo firmando los escritos de alegaciones ante el Servicio de Defensa de la Competencia, o bien como su portavoz, actos todos ellos que implican el ejercicio de funciones directivas al menos por la vía de hecho. De todos estos hechos se deduce que su condición como representante de la Asociación va acompañada de un elemento de notoriedad que le impide escudarse en su condición de empleado para evitar la sanción que podría serle impuesta en el presente expediente. A mayor abundamiento, sus funciones como Secretario vienen recogidas en el artículo 24 de los Estatutos de la Asociación, norma estatutaria que dispone no sólo que el Secretario es nombrado por la Asamblea General, a propuesta de la Junta Directiva, sino que enumera también sus funciones, entre las que se encuentran la de advertir la ilegalidad de los acuerdos o bien la ejecución de los mismos y ejercer la dirección y coordinación técnico-administrativa de los órganos y servicios de la Asociación. De esta norma estatutaria se deduce, pues, que las funciones del Secretario van mucho más allá de las de un simple empleado, que es lo que nos quiere hacer creer su representación.

Todas estas circunstancias acreditan al Sr. García Ruíz como representante y miembro de la dirección de la Asociación y, por otra parte, su intervención aparece acreditada no solamente en los actos de presión encaminados a obtener un acuerdo anticompetitivo -actuando incluso como portavoz de las intenciones de la Asociación-, sino incluso con su asistencia a las reuniones en las que se obtiene el acuerdo de no fabricar pan los domingos, figurando en el encabezamiento del escrito como representante, junto al Presidente, de la Asociación Provincial de Fabricantes y Expendedores de Pan de Burgos, aun cuando no firmara el citado acuerdo.

4. El segundo acuerdo que ha motivado el presente expediente es el relativo al aumento en el precio del pan que tuvo lugar durante la primera semana de febrero de 1995 y que, en cierta medida, está íntimamente ligado con el anterior, según se deduce del análisis de la secuencia temporal de los hechos. Parece deducirse que la Asociación de Panaderos haya querido, en primer lugar, suprimir la competencia que los domingos y festivos le realizaban los industriales pasteleros que vendían pan para, a renglón seguido, subir el precio del pan.

Nuevamente en este supuesto la intervención de la Asociación Provincial de Fabricantes y Expendedores de Pan de Burgos aparece acreditada y no solamente de forma indiciaria o por aplicación de la prueba de presunciones, aun cuando por este método también podría llegarse a esa conclusión por cuanto que está demostrada la coincidencia de la subida y de las fechas en las que tuvo lugar, sino porque, además, no existe una explicación lógica de dicha coincidencia que no sea la existencia de una concertación para actuar de igual forma. Ahora bien, la actuación de la Sección de Consumo de la Junta de Castilla y León aporta también pruebas contundentes y concluyentes de la actuación de la Asociación, mediante el levantamiento de las correspondientes actas en las que, bien los titulares de las panaderías, o bien algunos de sus empleados, declaran que han subido los precios porque así se ha acordado en la Asociación, que incluso desde la Asociación se han facilitado los carteles en los que se anunciaba el nuevo precio del pan, llegando incluso a recibir presiones para que se procediera a la subida de dicho precio. Es ésta una actuación muy corriente en algunas asociaciones de panaderos, que ha dado lugar a la imposición de sanciones en Resoluciones de este Tribunal dictadas en diversos expedientes sancionadores (por ejemplo, la Resolución de 13 de septiembre de 1993 recaída en el Expediente 320/92, Boutiques Pan Asturias; la de 9 de febrero de 1995 en el Expediente 348/94, Panaderos de Salamanca; o la de 25 de septiembre de 1995 en el Expediente 344/94, Pan de Zaragoza), actuación que tiene su origen en una equivocada concepción de la finalidad de las Asociaciones empresariales y en la creencia de que, mediante la supresión de la competencia en precios, se defienden los intereses de los panaderos. Lejos de esta creencia, mediante la profundización en la libre competencia, se consigue no solamente una mayor eficiencia en el sector de fabricación y distribución del pan, sino también, y ello sin duda es lo más importante, una más adecuada protección de los consumidores.

En el apartado 2 de los Hechos Probados se ha especificado el conjunto de manifestaciones contenidas en las actas levantadas por la Sección de Consumo de la Junta de Castilla y León que acreditan estos hechos, así como los cuadros elaborados tanto por el Servicio de Defensa de la

Competencia y la mencionada Sección de Consumo de la Administración Autonómica en los que se aprecian la coincidencia en los precios y las fechas de subida de éstos en las distintas panaderías inspeccionadas. Las ligeras diferencias en cuanto al peso y a las fechas de efectividad de la subida, con independencia de ser poco significativas y por lo tanto irrelevantes en orden a impedir la imposición de sanciones, tienen su explicación en las maniobras dirigidas por los propios directivos de la Asociación para enmascarar las pruebas de la concertación en la subida de los precios del pan.

A esta conclusión se llega en primer lugar por la presunción de que los panaderos de Burgos conocen, a través de la Asociación nacional que engloba a todas las organizaciones territoriales de panaderos (CEOPAN), las actuaciones y Resoluciones de este Tribunal en otros expedientes (Asturias, Zaragoza, Salamanca, etc.) y hayan tratado de dificultar la comprobación de los hechos. Resulta bastante significativo para llegar a esta conclusión que por parte de este Tribunal se solicitara a CEOPAN la cifra del volumen de la venta de pan en la provincia de Burgos y manifestara carecer de ese dato cuando en otros expedientes, como los anteriormente citados, había facilitado las cifras que se le habían solicitado, lo cual denota una total ausencia de colaboración con las tareas de este Tribunal.

Es también sumamente clarificador que los testigos propuestos por la Asociación, todos miembros de ella, insistan en sus declaraciones en que hay dos o tres panaderías que no han subido los precios o bien "que los pesos son diferentes", coincidencia que no solamente induce a sospechar en cuanto a su espontaneidad, sino que permite pensar que el hecho de que se fabricara pan con ligeras modificaciones de peso ha sido buscado a propósito para evitar, inútilmente por otra parte, que pudieran hacerse comparaciones de las que se dedujera la concertación. Por otra parte, hay que significar que la normativa aplicable (Orden del Ministerio de Comercio de 26 de marzo de 1976) permite diferencias de peso en el pan de hasta el 6% y con esta norma las diferencias de peso consignadas en las tablas carecen de significación. Finalmente, no hay que olvidar que las tablas de pesos y precios fueron elaboradas por la propia Asociación, por lo que podría pensarse que las diferencias de pesos han sido buscadas conscientemente para dificultar la prueba de la coincidencia en la subida.

Tampoco resultan significativas las escasas diferencias de fechas en las que se ha producido el aumento de precios pues, con independencia del hecho que todas ellas tuvieron lugar durante la primera semana de febrero y en otras localidades de la provincia durante la semana siguiente, se trata de nuevo de una actuación encaminada a dificultar la prueba de

presunciones, ya que conforme obra acreditado en el expediente, la Asociación no solamente acordó y comunicó la subida de los precios y facilitó los carteles anunciadores de los nuevos precios, sino que indicaba las diferentes fechas en las que se debía llevar a efecto la subida (folios 79, 80, 109 y 243 del expediente del Servicio de Defensa de la Competencia).

Conforme ha declarado este Tribunal en repetidas ocasiones, los acuerdos horizontales para la subida de los precios constituyen una de las más graves infracciones del artículo 1.1 de la Ley de Defensa de la Competencia, ya que generan mayor ineficiencia y resultan dañinas para el consumidor final, pues suponen sustituir la rivalidad entre competidores por la concertación en las condiciones de venta de los productos, y ello limita a los consumidores poder optar por la adquisición de los productos en un establecimiento u otro según existan diferencias de precios, consecuencias que se producen en el acuerdo adoptado por la Asociación Provincial de Fabricantes y Expendedores de Pan de Burgos.

5. A tenor de lo dispuesto en el artículo 46 de la Ley de Defensa de la Competencia, el Tribunal, al declarar la existencia de conductas prohibidas, podrá acordar otras medidas para la efectividad de su Resolución. En este supuesto, debe ordenarse el cese inmediato de las conductas y la vigilancia del cumplimiento de dicha orden, así como imponer la publicación del fallo en el Boletín Oficial del Estado y en dos diarios de información general, uno de ámbito nacional y otro de la Provincia de Burgos, así como la difusión completa de la Resolución entre todos los asociados. Asimismo, considera ineludible la imposición de multas a la Asociación.
6. Para determinar el importe de la multa, con los límites establecidos en el artículo 10.1 de la Ley de Defensa de la Competencia, el Tribunal debe valorar los criterios contenidos en el artículo 10.2 de la misma Ley.

A tales efectos, hay que tener en cuenta la gravedad de las conductas, que, conforme se ha expresado con anterioridad para el supuesto de fijación de precios, resultan de resultados especialmente dañinos para los intereses de los consumidores por cuanto que ven incrementado el importe de un artículo de primera necesidad y difícilmente sustituible como es el pan, y además ha tenido un general seguimiento en la práctica totalidad de la Provincia, con excepción de Miranda de Ebro, cuyos panaderos se agrupan en una Asociación diferente. También resulta grave, aun con un grado menor, si es posible graduar la gravedad de las conductas, el acuerdo que impone la prohibición de fabricar pan los domingos y días festivos, excepción hecha del de determinadas características por cuanto limita las posibilidades de consumo en esas fechas.

Por otra parte, el número de Resoluciones recientes de este Tribunal en el que se declaran prohibidas conductas similares a las de este expediente en el sector del pan y la difusión de su contenido permiten suponer que la Asociación no solamente era consciente del ilícito concurrencial de su conducta, sino que hizo todo lo posible para evitar que pudiera ser probada mediante la realización de determinados actos, tales como dar instrucciones para que las subidas de los precios se realizaran en fechas diferentes, o bien la consignación de diferentes pesos para las distintas modalidades de pan, sin olvidar las presiones y altercados que se produjeron como consecuencia de la imposición de la prohibición de fabricar pan los días festivos.

El mercado afectado por los hechos es el del pan en la provincia de Burgos, y aun cuando las cifras de este mercado no hayan sido facilitadas por CEOPAN, de forma por cierto sospechosa como se ha señalado con antelación, la cifra puede obtenerse utilizando datos públicos de general conocimiento, tales como la cifra de consumo de pan por habitante y año en la Comunidad de Castilla y León, que asciende, según los últimos datos disponibles correspondientes a los años 1990-1991, a 9.725 pts. (Encuesta de presupuestos familiares publicada por el Instituto Nacional de Estadística) actualizar estos datos por el I.P.C. específico del pan y multiplicarlo por el número de habitantes de la provincia de Burgos (355.646) y el resultado de estas operaciones nos da una cifra estimada de 4.593 millones de pesetas para el ejercicio de 1995. Esta cifra resulta comparativamente más elevada que las facilitadas, en otros supuestos y para otras Provincias, por CEOPAN, pero la negativa de dicha Confederación a facilitar datos, ha obligado a estos cálculos, basados en datos rigurosamente obtenidos y que son de conocimiento público.

Teniendo en cuenta todas estas circunstancias y de las cifras de las multas impuestas en expedientes similares que se han mencionado con anterioridad, procede imponer a la Asociación una multa de 2.000.000 (dos millones) de pesetas por la primera conducta y de 10.000.000 (diez millones) de pesetas por la segunda.

7. El presente expediente se ha seguido también contra el Presidente y Secretario de la Asociación Provincial de Fabricantes y Expendedores de Pan de Burgos por su acreditada intervención en la primera de las conductas que se sancionan, conforme ha quedado relatado en el Fundamento Jurídico 3 de esta Resolución. Por todo ello, a tenor de lo previsto en el artículo 10. 3 de la varias veces citada Ley de Defensa de la Competencia, procede imponer una multa de 500.000 (quinientas mil) pesetas a don Jacinto Martínez Sierra, y de 100.000 (cien mil) pesetas a don Juan José García Ruíz, que eran en el momento de producirse los hechos, respectivamente, Presidente y Secretario de la Asociación.

Por todo ello, el Tribunal de Defensa de la Competencia,

RESUELVE

- Primero.-** Declarar la existencia de una conducta prohibida por el artículo 1.1.a) y b) de la Ley de Defensa de la Competencia consistente en imponer a todos los industriales expendedores de pan y confiteros de la Provincia de Burgos la prohibición de fabricar y vender pan, salvo el de determinadas características, durante los domingos y días festivos e imponer por esta conducta una multa de 2.000.000 (dos millones) de pesetas a la Asociación Provincial de Fabricantes y Expendedores de Pan de Burgos, otra de 500.000 (quinientas mil) pesetas a quien en las fechas en las que tuvieron lugar las infracciones era su Presidente, D. Jacinto Martínez Sierra, y finalmente una multa de 100.000 (cien mil) pesetas a quien era su Secretario D. Juan José García Ruíz.
- Segundo.-** Declarar igualmente la existencia de una conducta prohibida por el artículo 1.1. a) de la Ley de Defensa de la Competencia consistente en aprobar una subida generalizada de los precios del pan en la provincia de Burgos y dar instrucciones a los asociados para que la pusieran en práctica, de cuya conducta es responsable la Asociación Provincial de Fabricantes y Expendedores de Pan de Burgos, a quien se le impone una multa de 10.000.000 (diez millones) de pesetas.
- Tercero.-** Ordenar a la Asociación Provincial de Fabricantes y Expendedores de Pan de Burgos que publique a su costa, en el Boletín Oficial del Estado, en uno de los diarios de información general de mayor circulación nacional y en el que mayor difusión tenga en la provincia de Burgos, la parte dispositiva de esta Resolución, y distribuir su texto completo, mediante circular, entre todos sus asociados.
- Cuarto.-** Encomendar al Servicio de Defensa de la Competencia la vigilancia del cumplimiento de esta Resolución y de la ejecución de la misma.

Comuníquese esta Resolución al Servicio de Defensa de la Competencia y notifíquese a los interesados, haciéndoles saber que la citada Resolución agota la vía administrativa y, por tanto, sólo es susceptible de recurso contencioso-administrativo, el cual podrá interponerse, en su caso, ante la Audiencia Nacional en el plazo de dos meses a contar de la notificación de esta Resolución.