

RESOLUCIÓN
(Expte. S/DC/502/14 ORONA/EXCELSIOR)

SALA DE COMPETENCIA

PRESIDENTE

D. José María Marín Quemada

CONSEJEROS

D^a. María Ortiz Aguilar

D. Benigno Valdés Díaz

D^a. Idoia Zenarrutzabeitia Beldarrain

SECRETARIO

D. Tomás Suárez-Inclán González

En Madrid, a 30 de octubre de 2014

La Sala de Competencia del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC), ha dictado esta Resolución en el expediente S/DC/0502/14 ORONA/EXCELSIOR, tramitado por la Dirección de Competencia (DC), ante la denuncia formulada por la empresa ELEVATOR PARTS, S.L., con fecha 24 de Septiembre de 2013, contra las empresas ORONA, SOCIEDAD COOPERATIVA y GUILLERMO FABIAN, S.L., por supuestas prácticas restrictivas de la competencia, de conformidad con la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia y el Reglamento de Defensa de la Competencia, aprobado por Real Decreto 261/2008, de 22 de febrero.

ANTECEDENTES DE HECHO

1. El 24 de septiembre de 2013, tuvo entrada en la extinta Comisión Nacional de la Competencia (CNC), denuncia de ELEVATOR PARTS, S.L. (en adelante ELEVATOR PARTS) sobre determinadas prácticas anticompetitivas en el mercado de mantenimiento y repuestos de ascensores realizadas por ORONA, SOCIEDAD COOPERATIVA (en adelante ORONA) y GUILLERMO FABIAN, S.L. (en adelante EXCELSIOR), susceptibles de ser contrarias al artículo 2 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (LDC).
2. Con objeto de determinar la existencia de indicios de infracción que justificaran la incoación de un expediente sancionador, de conformidad con lo

dispuesto en el artículo 49.2 LDC, la extinta Dirección de Investigación de la CNC acordó llevar a cabo una información reservada bajo la referencia DP/047/2013.

3. El día 3 de octubre de 2013 la DC requirió a la denunciante para que acreditase la negativa de suministro y aportase prueba documental de la misma (folios 11 a 13). Las respuestas de ELEVATOR PARTS tuvieron entrada en la CNMC los días 11 y 16 de octubre de 2013 (folios 16 a 20 y 74 a 79).
4. Con fecha 12 de diciembre de 2013, la DC solicitó información a ORONA y EXCELSIOR acerca de su política de suministro mayorista de repuestos y las condiciones aplicadas en este sentido a las empresas distribuidoras multimarca, entre otras cuestiones (folios 80 a 83 y 86 a 89). ORONA contestó el día 20 de diciembre de 2013 (folios 93 a 100, y 103 a 144) y EXCELSIOR, el 23 de diciembre de 2013 (folios 145 a 163).
5. El 25 de febrero de 2014, la DC, considerando la existencia de indicios racionales de conductas prohibidas por la LDC acordó, de conformidad con el artículo 49.1 LDC, la incoación de expediente sancionador S/DC/502/14 por una práctica restrictiva de la competencia prohibida en el artículo 2 LDC, consistente en la negativa de suministro de piezas de recambio de ascensor a empresas exclusivamente suministradoras de recambios que no desarrollan tareas de mantenimiento.
6. El 28 de febrero de 2014 se requirió a varias empresas del sector de ascensores, FAIN ASCENSORES, S.A. (FAIN), THYSSENKRUPP ELEVADORES, S.L.U (THYSSEN), ZARDOYA OTIS S.A. (OTIS), SCHINDLER, S.A. (SCHINDLER), y KONE ELEVADORES, S.A (KONE), para que remitieran información sobre (i) la política de suministro mayorista de repuestos de cada una de ellas, (ii) las condiciones aplicadas a los distribuidores multimarca y, (iii) las peticiones de piezas que como fabricantes hubiesen recibido de estas empresas distribuidoras multimarca (folios 208 a 222). Las respuestas tuvieron entrada entre el 7 y el 19 de marzo de 2014.
7. El 6 de marzo de 2014 se requirió nueva información al denunciante acerca de (i) proveedores y clientes, (ii) ventajas hacia sus clientes frente a los fabricantes originales, dados los costes de intermediación comercial, (iii) porcentaje de su negocio que supone la venta de piezas originales para ascensores, (iv) grado de sustituibilidad de las piezas originales por las genéricas, y (v) si la negativa de suministro se extendió a repuestos que precisen de programación (folios 282 a 284). La respuesta tuvo entrada con fecha 7 de marzo (folios 333 a 335).
8. El mismo día 6 de marzo de 2014, se requirió esa misma información así como datos adicionales a cinco distribuidores multimarca, GENERAL ELEVADORES XXI,S.L. (GE XXI), MEC LEVEN, S.L. (MEC LEVEN), OMRON ELECTRONICS S.A. (OMRON), RALOE MEDITERRÁNEO, S.L. (RALOE),

- ROTELEC S.A. (ROTELEC). Las contestaciones tuvieron entrada entre el 7 y el 18 de marzo de 2014.
9. El 6 de marzo de 2014, se recibió en la DC el escrito de alegaciones de EXCELSIOR al acuerdo de incoación de expediente, las cuales contenían una solicitud de terminación convencional del expediente y la presentación de compromisos para resolver los problemas de competencia, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 52 LDC y 39 RDC.
 10. Entre los días 24 y 25 de marzo se solicitó información nuevamente a KONE y SCHINDLER; se solicitó información a varias distribuidoras multimarca, ASCENSORES MULTIMARCAS, ALDAMA COMPONENTES (ALCO), A3 ASCENSORES, INTERNATIONAL ELEVATOR COMMERCE (IEC) y SUMASA (folios 1348 a 1386), sobre las mismas cuestiones planteadas a otras distribuidoras multimarca en el requerimiento de fecha 6 de marzo de 2014; y se requirió a algunas distribuidoras multimarca, GE XXI, RALOE, MEC LEVEN para que completasen información sobre la comercialización de piezas de repuesto (folios 1324 a 1341). Las contestaciones tuvieron entrada entre los días 26 de marzo y 14 de abril de 2014.
 11. Con fecha 31 de marzo de 2014, se recibió el escrito de alegaciones de ORONA al acuerdo de incoación (folios 1400 a 1411).
 12. El 21 de mayo de 2014, se solicitó información a tres distribuidores multimarca, INTERNATIONAL ELEVATOR COMMERCE (IEC), MEC LEVEN y REPUESTOS SUMASA (folios 2357 a 2367) sobre las piezas de repuesto originales más demandadas, precios de adquisición y reventa y plazos de suministro del fabricante original y de entrega al mantenedor. Las respuestas tuvieron entrada entre los días 27 de mayo y 12 de junio de 2014.
 13. Con fecha 13 de junio de 2014, se requirió información a varias empresas mantenedoras independientes, ASCENSORES ALCALÁ, ASCENSORES CASADO, ASCENSORES IBERATES, ASCENSORES J.PASCUAL, ASCENSORES JOSVIUR, ASCENSORES MADRTD (AMSA), BAYFER ORONA, CITY LIFT ASCENSORES, INTEGRA ASCENSORES, RYCAM, SERVICIOS TÉCNICOS IRUÑA (folios 2472 a 2485) acerca de las piezas de repuesto originales más demandadas y plazo medio de suministro y de venta aplicados por el fabricante original y por la distribuidora mayorista. Las respuestas tuvieron entrada entre los días 16 de junio y 1 de julio de 2014.
 14. El día 18 de junio de 2014, se solicitó información a IEC sobre las supuestas negativas de suministro alegadas por tres empresas verticalmente integradas y la incidencia de ello en su actividad económica (folios 2502 a 2403). La respuesta tuvo entrada con fecha 18 de julio de 2014 (folio 2949).
 15. Con fecha 23 de junio de 2014, se requirió a tres empresas distribuidoras y mantenedoras, GENERAL ELEVADORES XXI, ASCENSORES MULTIMARCAS y A3 ASCENSORES (folios 2551 a 2556). Las respuestas tuvieron entrada, respectivamente, el 1 de julio (folios 2802 a 2810) y 24 de

julio (folio 2958). Con la misma fecha se solicitó información a tres distribuidoras multimarca y mantenedoras, MEC LEVEN, RALOE MEDITERRÁNEO y SUMASA (folios 2562 a 2566). Las respuestas entraron entre el 25 de junio y 4 de julio.

16. El 1 de julio de 2014 se requirió información a 6 empresas mantenedoras independientes, ASCENSORES CASADO, ASCENSORES J.PASCUAL, ASCENSORES ALCALÁ, CITYLIFT ASCESORES, AMSA, RYCAM que respondieron entre el 2 y el 10 de julio de 2014.
17. El día 15 de julio de 2014, ORONA solicitó la terminación convencional del expediente a través de la presentación de una serie de compromisos para resolver los problemas de competencia, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 52 LDC y 39 RDC (folios 2924 a 2930).
18. Con fecha 15 de julio de 2014, la DC de conformidad con lo establecido en el art. 39.1 y 2 RDC acordó el inicio de la terminación convencional y la suspensión del plazo máximo de resolución del expediente, y remitió al Consejo de la CNMC copias de las propuestas de compromisos formuladas por ORONA y EXCELSIOR, respectivamente, en aplicación de lo establecido en el artículo 39.2 RDC (folios 2948).
19. El 21 de julio de 2014, ELEVATOR PARTS presentó escrito de alegaciones a los compromisos formulados por las incoadas, en el que solicita una ampliación de dichos compromisos (folios 2950 a 2952).
20. El 23 de julio de 2014, se recibieron las alegaciones de EXCELSIOR al acuerdo de inicio de la terminación convencional, añadiendo nuevo compromiso respecto a su escrito inicial (folios 2953 a 2957).
21. Con fechas 30 y 31 de julio de 2014, tuvieron entrada los escritos de EXCELSIOR (folios 2959 a 2960¹) y ORONA (folios 2962 a 2967), en los que se adjuntan los compromisos finales. El 31 de julio se remitieron ambas propuestas de compromisos a ELEVATOR PARTS (folios 2969 a 2971).
22. El 1 de agosto de 2014, la DC dio traslado al Consejo de la CNMC de los nuevos compromisos aportados por las partes (folios 2974 a 2983).
23. El día 5 de agosto de 2014, tuvo entrada en la CNMC escrito de ELEVATORS PARTS manifestando que no estimaban remitir alegaciones a los compromisos finales propuestos por las incoadas (folio 2990).
24. Con fecha 27 de agosto de 2014, al amparo del artículo 52 LDC y 39.5 RDC, la DC elevó al Consejo de la CNMC, junto con el expediente de referencia, una Propuesta de Terminación Convencional en la que considera que los compromisos finales presentados por ORONA y EXCELSIOR son idóneos y

¹ Mediante escrito también de 30 de julio de 2014 (folio 2961) EXCELSIOR remitió escrito de subsanación de errores sobre los compromisos presentados (folios 2959 a 2960) solicitando a la DC la corrección de la dicción literal del compromiso tercero presentado anteriormente.

adecuados para resolver los problemas de competencia planteados por las conductas investigadas.

25. La Sala de Competencia del Consejo de la CNMC deliberó y falló esta Resolución en su reunión del día 30 de octubre de 2014.

26. Son partes en este expediente:

- ELEVATOR PARTS, S.L.
- ORONA
- GUILLERMO FABIÁN S.L. (EXCELSIOR)

HECHOS ACREDITADOS

1. LAS PARTES

Son partes interesadas en este expediente, según la Propuesta de Terminación Convencional, las siguientes:

“ELEVATOR PARTS (denunciante)

“Elevator Parts, S.L. Empresa dedicada al suministro de repuestos de ascensores, elevadores y escaleras mecánicas, sólo a profesionales del sector del ascensor que tengan su actividad debidamente regulada. Adquiere todos los artículos que revende a los correspondientes fabricantes.

ORONA (denunciada)

ORONA Sociedad Cooperativa pertenece a la Corporación Mondragón y, junto con ELECTRA VITORIA SOCIEDAD COOPERATIVA (ELECTRA VITORIA) y otras sociedades controladas por ambas cooperativas, constituyen la DIVISIÓN DE ELEVACIÓN Y MOVILIDAD URBANA, S. Coop. (DIVISIÓN DE ELEVACIÓN). Igualmente están asociadas a ORONA las siguientes empresas: Ascensores Girona, Ascensores Ga-Lo, Ascensores J.Sánchez, Bayfer, Diher, Cosecan, AS Burgas, Elevadores Burgos, Ascensores Sagastizabal, Elevabrantes, QLP Group, ACE Elevators, Independent Lifts (estas 3 últimas empresas con sede en el Reino Unido). En 2013 la cifra de negocios de ORONA ascendió a los 593 M€. Su plantilla se situó en 4.552 personas.

ORONA a través de la DIVISIÓN DE ELEVACIÓN diseña, fabrica, vende, instala y mantiene ascensores y montacargas, así como sus componentes y repuestos. También comercializa y mantiene otros aparatos mecánicos, entre los que destacan las plataformas de elevación. Su ámbito territorial principal de actividad es España, Portugal, Francia y Reino Unido.

EXCELSIOR (denunciada)

GUILLERMO FABIÁN S.L. (EXCELSIOR), fundada en 1923 y constituida como sociedad en 1977 con domicilio social en Madrid, está activa en el sector de la fabricación, montaje, mantenimiento y reparación de aparatos elevadores, para personas y mercancías”.

Asimismo, la DC expone que en el marco de la investigación ha contactado y obtenido información de varios operadores del sector entre los que cabe destacar los siguientes:

- Fabricantes integrados verticalmente: OTIS, THYSSEN, SCHINDLER y ENINTER.
- Fabricantes y distribuidores multimarca: OMRON, ROTELEC.
- Distribuidores multimarca: MEC LEVEN, RALOE, ALCO, IEC, SUMASA.
- Distribuidores multimarca y mantenedores: GE XXI, A3 ASCENSORES, ASCENSORES MULTIMARCA.
- Mantenedores independientes: ASCENSORS ALCALÁ, ASCENSORES CASADO, ASCENSORES IBERATES, ASCENSORES J.PASCUAL, ASCENSORES JOSVIUR, AMSA, BAYFER ORONA, CITYLIFT ASCENSORES, INTEGRA ASCENSORES, RYCAM, SERVICIOS TÉCNICOS IRUÑA.

2. MARCO NORMATIVO

La conducta que se analiza en este expediente afecta al sector del mantenimiento y reparación de ascensores así como al suministro de piezas de repuesto originales para ascensores.

Con la finalidad de garantizar la seguridad en el funcionamiento de los aparatos elevadores, existe una abundante normativa que regula la actividad.

La Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria (Ley de Industria) establece las bases de la ordenación del sector industrial siendo aplicable a las diversas actividades relacionadas con los ascensores y otros aparatos elevadores. Su desarrollo normativo, en lo que se refiere al sector de ascensores y aparatos elevadores, se ha llevado a cabo a través de los siguientes reglamentos:

- o Real Decreto 2291/1985, de 8 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de aparatos de elevación y manutención de los mismos (parcialmente derogado).
- o Real Decreto 1314/1997, de 1 de agosto, por el que se dictan las disposiciones de aplicación de la Directiva del Parlamento Europeo y del

Consejo 95/16/CE, sobre la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros relativas a los ascensores.

- Real Decreto 57/2005, de 21 de enero, por el que se establecen prescripciones para el incremento de la seguridad del parque de ascensores existente (parcialmente derogado).
- Real Decreto 560/2010, de 7 de mayo, por el que se modifican diversas normas reglamentarias en materia de seguridad industrial para adecuarlas a la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, y a la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.
- Real Decreto 88/2013, de 8 de febrero, por el que se aprueba la Instrucción Técnica Complementaria AEM 1 "Ascensores" del Reglamento de aparatos de elevación y manutención, aprobado por Real Decreto 2291/1985, de 8 de noviembre.

El marco jurídico estatal que regula esta materia se ha visto completado por diversas disposiciones dictadas por las CC.AA. en el marco de las competencias que tienen atribuidas.

Asimismo, tanto la transposición de la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo 95/16/CE, sobre la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros relativas a los ascensores como de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior (Directiva de Servicios) al ordenamiento español han introducido importantes modificaciones. En particular, en la Ley de Industria, cuya adaptación al contenido de esta última Directiva se ha producido a través de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

De este compendio legislativo cabe destacar que los ascensores sólo pueden comercializarse y ponerse en servicio cuando, estando instalados y mantenidos adecuadamente, no presenten riesgo para la seguridad o la salud de las personas y, en su caso, la seguridad de los bienes (art. 3 RD 1314/1997). Para ello, el instalador debe obtener la declaración de conformidad con las disposiciones reglamentarias en vigor emitida por un organismo de control autorizado por la Comunidad Autónoma correspondiente y colocar el marcado "CE" en el ascensor.

Por su parte, las Comunidades Autónomas están obligadas a mantener el Registro de Aparatos Elevadores (RAE) y a identificar, mediante su inscripción en el mismo, todos los aparatos elevadores instalados en su territorio, la empresa que realizó su instalación, las inspecciones llevadas a cabo, las compañías

encargadas de su mantenimiento, así como las distintas incidencias y reparaciones de las que son objeto, entre otros detalles. Toda esta información se gestiona por delegaciones provinciales.

La legislación vigente exige también que todos los ascensores cuenten con un contrato de mantenimiento antes de su puesta en funcionamiento que es objeto de inscripción junto con el resto de los datos del ascensor (apartado 16 de la Instrucción Técnica Complementaria MIE-AEM-1 del Reglamento de Aparatos de Elevación y Manutención, aprobada por Orden de 23 de septiembre de 1987). Las empresas conservadoras están obligadas a dar cuenta al órgano administrativo competente de todas las altas y bajas de contratos de conservación de los aparatos que tengan a su cargo (art. 11.g) RD 2291/1985).

Las empresas conservadoras han de cumplir unos requisitos mínimos desarrollados en el artículo 10 del Real Decreto 2291/1985. En primer lugar, han de estar inscritas en el Registro de Empresas Conservadoras de los órganos territoriales competentes de la Administración Pública. Estas inscripciones tendrán validez durante un año y serán prorrogables anualmente si se acredita el cumplimiento del resto de requisitos. En segundo lugar, han de poseer los medios técnicos y humanos especificados en cada Instrucción Técnica Complementaria (ITC) y la normativa de desarrollo. En tercer lugar, han de tener cubierta la responsabilidad civil que pueda derivarse de su actuación. Asimismo, han de responsabilizarse de que los aparatos que tienen encomendados se encuentran en adecuadas condiciones de mantenimiento.

Por otro lado, el Real Decreto 57/2005, de 21 de enero, establece determinadas prescripciones para el incremento de la seguridad en el parque de ascensores existente.

Igualmente, el apartado 6 del Anexo I del RD 1314/1997 regula obligaciones adicionales relacionadas con los manuales de instrucciones y el cuaderno de incidencias.

El reciente Real Decreto 88/2013, de 8 de febrero, por el que se aprueba la Instrucción Técnica Complementaria AEM 1 «Ascensores» del Reglamento de aparatos de elevación y manutención, aprobado por Real Decreto 2291/1985, de 8 de noviembre, viene a restaurar la ITC MIE-AEM 1 como la instrucción técnica complementaria del Reglamento de Aparatos de elevación y Manutención de referencia que regula de manera global todo lo relativo a la seguridad de los ascensores y aparatos de elevación asimilados, aunque con las adaptaciones necesarias para satisfacer lo dispuesto en las directivas comunitarias², así como mediante la consolidación de las modificaciones realizadas por decretos anteriores. Tal y como recoge la exposición de motivos de este RD, la experiencia adquirida en la aplicación de los reglamentos anteriores y la evolución técnica

² Directiva 95/16/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de junio de 1995, sobre la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros, relativas a los ascensores y Directiva 2006/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de mayo de 2006, relativa a las máquinas, por la que se modifica la Directiva 95/16/CE.

obligan a reconsiderar los modos y plazos en los que llevar a cabo las revisiones de mantenimiento, a fin de no ocasionar costes excesivos, pero sin menoscabo de la debida seguridad, teniendo en cuenta las distintas condiciones de utilización de los ascensores, como en el caso de los unifamiliares.

3. MERCADOS AFECTADOS

3.1. Mercado de producto

Los hechos denunciados se producen en el mercado de suministro mayorista de piezas de recambio originales de ascensores, mercado aguas arriba del mercado de mantenimiento y reparación de ascensores.

De acuerdo con los precedentes nacionales en materia de competencia (entre los más recientes cabe mencionar las Resoluciones de la CNC sobre las concentraciones C/0150/09 Orona/Omega y C/0469/12 Otis/Enor) los ascensores se distinguen, tanto por sus características técnicas como por su uso, de otras plataformas de elevación así como de otros artilugios elevadores. El artículo 2.1. RD 1314/1997 los define como *“todo aparato de elevación que sirva niveles definidos, con un habitáculo que se desplace a lo largo de guías rígidas y cuya inclinación sobre la horizontal sea superior a 15 grados, destinado al transporte: a) De personas, b) De personas y objetos, c) Solamente de objetos si el habitáculo es accesible, es decir, si una persona puede entrar en él sin dificultad, y si está provisto de órganos de accionamiento situados dentro del habitáculo o al alcance de una persona situada dentro del mismo.”*

Tanto del *Informe sobre el funcionamiento del mercado de mantenimiento de ascensores en España* (2011), como de resoluciones anteriores de la extinta CNC (entre ellas, resoluciones de 10 de enero de 2011, Expediente S/230/10 ASCENSORES I; de 17 de diciembre de 2013, Expediente S/410/12 ASCENSORES 2; y de 26 de junio de 2013, Expediente S/458/13 ASCENSORES 3), se puede concluir la existencia de tres ámbitos principales de actividad en el sector de los ascensores: (i) fabricación y venta (mayorista) de ascensores y de componentes, (ii) ensamblaje, instalación y venta minorista de ascensores y (iii) mantenimiento y reparación (conservación) de ascensores instalados.

La primera fase de la cadena está constituida por la fabricación de piezas y componentes que se ensamblan en la fase siguiente, a la que sigue la venta e instalación del ascensor en el lugar elegido por el cliente final. Las piezas pueden ser específicas de un sistema tecnológico, o genéricas. Los grandes fabricantes (como OTIS, SCHINDLER, THYSSEN o KONE) tienen sus propios diseños de ascensor y en España fabricantes de gran tamaño, como ORONA, o de tamaño intermedio, como FAIN o EXCELSIOR, también han desarrollado sus propias tecnologías.

En muchas ocasiones los fabricantes están verticalmente integrados en las actividades de ensamblaje, venta e instalación, si bien la fabricación de las piezas puede llevarse a cabo también por empresas especializadas en la producción de uno o varios componentes, que los venden como piezas sueltas a ensambladores o mantenedores.

La venta mayorista de piezas puede tener dos fines: el ensamblaje del ascensor para su primera venta e instalación, o la sustitución de piezas en el marco de la actividad de mantenimiento y reparación, segmento este último en el que se centra este expediente.

Si las piezas de repuesto son genéricas puede ser factible que existan varios oferentes, pero si se trata de piezas a medida del ascensor –piezas originales-, el propio fabricante del mismo o el fabricante de las piezas por encargo de éste suelen ser los únicos oferentes, con lo que el demandante mantenedor del ascensor tiene más limitadas (o totalmente impedidas) sus opciones de sustitución entre oferentes.

Por otro lado, el carácter secundario del mercado de mantenimiento respecto al de venta e instalación de ascensores otorga ventajas a los operadores integrados verticalmente, al mejorar la eficiencia productiva mediante el aprovechamiento de economías de escala, alcance y aprendizaje. Precisamente uno de los factores que favorece esta integración vertical es el más fácil acceso a piezas de repuesto si el mantenedor puede autoabastecerse que si debe solicitarlas a terceros, dado que puede gestionar mejor sus stocks al tener mayor cantidad de piezas y mayor rotación, y anticipar los plazos de entrega y precios de éstas. Esto es especialmente relevante si se tiene en cuenta que las piezas originales que necesita habitualmente para el mantenimiento ha de solicitarlas a sus competidores, por ser los únicos que pueden proporcionárselas.

El acceso a las piezas de repuesto originales condiciona la prestación del servicio de mantenimiento (no sucede lo mismo con las piezas de repuesto genéricas, dadas las diversas fuentes de aprovisionamiento), motivo por el que los grupos empresariales gozan de mayor ventaja a la hora de mantener los ascensores fabricados/instalados por ellos mismos. Las irregularidades en el suministro de las piezas de repuesto originales (retrasos, restricciones, negativas, etc.) pueden ser un obstáculo a la competencia efectiva en el mercado secundario de mantenimiento de aparatos elevadores³. Situación que podría dar lugar por parte del consumidor a la resolución del contrato con el mantenedor no integrado verticalmente en el grupo empresarial del fabricante/instalador (o la no renovación de mismo), o a la reducción de los incentivos de las empresas mantenedoras a seguir prestando ese servicio, y en último término, a su eliminación del mercado (todo ello teniendo en cuenta la inelasticidad de la demanda al precio de este mercado, el alto grado de fidelización a la marca del ascensor instalado, la

³ Ver Informe sobre el funcionamiento del mercado de mantenimiento de ascensores en España (2011) elaborado por la extinta CNC.

importancia dada por el usuario del ascensor a la ausencia de incidencias o la eficacia en la resolución de las mismas, y la imposibilidad de cumplir con el nivel de calidad del servicio como consecuencia de esos comportamientos del fabricante/instalador.

Los principales oferentes de piezas de repuesto originales de ascensores son los (i) fabricantes originales de las mismas, (ii) terceros fabricantes que comercializan estas piezas para el posterior ensamblaje, instalación y/o mantenimiento del ascensor, o (iii) distribuidores multimarca no mantenedores.

Los demandantes de piezas de repuesto originales son los mantenedores de ascensores, ya se trate de (i) distribuidores multimarca que también llevan a cabo tareas de mantenimiento, (ii) distribuidores multimarca no mantenedores, o revendedores (para su reventa), (iii) mantenedores independientes, o (iv) fabricantes originales respecto de las piezas de otras marcas, por lo que el esquema de suministro es complejo debido a los múltiples operadores.

En este esquema de distribución, la correcta seguridad, transporte y trazabilidad de la pieza de repuesto original es crucial para que el mantenimiento del ascensor tenga lugar con las máximas garantías de seguridad del aparato.

3.2. Mercado geográfico

Las autoridades de competencia han reconocido que el suministro mayorista de piezas de ascensor tiene un ámbito geográfico al menos nacional (tal y como se recoge en la Resolución de la CNC de 2 de julio de 2009, Expediente C-150/09 ORONA/OMEGA ELEVATOR), dado que no existe presencia física en un territorio determinado, no presenta especiales dificultades ni costes de transporte, y dada la tendencia de las multinacionales a deslocalizar su producción y el consiguiente aumento de flujos transfronterizos.

No obstante, existe una industria auxiliar local de componentes ligada a las fábricas de los principales operadores. De hecho, algunas negativas de suministro analizadas en este expediente se dirigieron a revendedoras extranjeras, al tratarse de multinacionales integradas verticalmente que operan a escala mundial.

4. HECHOS PROBADOS

De acuerdo con la DC, los hechos acreditados se refieren básicamente a tres cuestiones relacionadas con el suministro de piezas de repuesto originales para el mantenimiento de ascensores: (i) la negativa de suministro por parte de ORONA y EXCELSIOR a distribuidores multimarca; (ii) la inexistencia de indicios de negativa de suministro por parte de terceros fabricantes de repuestos originales a distribuidores multimarca y (iii) el papel que desempeñan los distribuidores multimarca en el mercado de suministro de repuestos originales para el mantenimiento respecto a los fabricantes originales.

4.1. Negativa de suministro por parte de ORONA y EXCELSIOR a distribuidores multimarca.

A lo largo de la instrucción del expediente se han recogido pruebas de las negativas de suministro llevadas a cabo por parte de ORONA y EXCELSIOR a ELEVATOR PARTS así como a otros distribuidores multimarca o revendedores que no se dedican al mantenimiento de ascensores.

Así, en la denuncia presentada en la extinta CNC con fecha 24 de septiembre del 2013 por ELEVATOR PARTS se incluyen evidencias de negativa de suministro de piezas de repuesto originales de ORONA a la denunciante, derivadas de diversos correos electrónicos intercambiados entre ambas partes, que se detallan a continuación (folios 2 a 10).

La denunciante solicitó con fecha 27 de septiembre de 2013, reiterando la misma petición días después, el 30 de septiembre y el 1 de octubre de 2013, precio y plazo de entrega de piezas de repuesto de ORONA, que son contestadas de forma clara por ésta el 2 de octubre de 2013, negando el suministro en base a su política interna: *“En relación a su solicitud de suministro de material de repuestos Orona, lamentamos comunicarles que es nuestra política el suministrar estos materiales solamente a empresas ascensoristas autorizadas con aparatos Orona en mantenimiento”* (folios 6 y 8).

En respuesta a un requerimiento de información posterior de la DC, la denunciante reitera que ha recibido negativas de suministro por parte de ORONA y de algún otro fabricante, quienes basan su justificación en que el demandante de piezas de repuesto no es ascensorista (folios 16 a 20). Añade que llevan recibiendo negativas de suministro desde el inicio de su actividad en noviembre de 2012.

ELEVATOR PARTS aportó posteriormente información adicional sobre negativas de suministro por parte de EXCELSIOR. En concreto, solicitó con fecha 25 de marzo de 2013 a este fabricante precio, plazo y condiciones de compra de dos de sus componentes, a lo que EXCELSIOR contestó el 4 de abril de 2013 declarando igualmente que *“no podemos pasarle oferta puesto que no tratamos con empresas de distribución de materiales de ascensor. Necesitaríamos que se pusiera en contacto con nosotros directamente la empresa ascensorista”*, y posteriormente, en respuesta a un correo de ELEVATOR PARTS de nueva solicitud de material de 4 de octubre de 2013, contesta EXCELSIOR el 7 de octubre de 2013, *“siento comunicarle que seguimos sin vender a empresas distribuidoras de material de ascensor”* (folios 74 a 79).

Asimismo, tanto ORONA como EXCELSIOR han reconocido negar el suministro de piezas de repuesto originales de forma generalizada a todas las empresas no mantenedoras, como ha quedado acreditado en sus escritos de respuesta a las solicitudes de éstas y a la solicitud de información por parte de la DC acerca de sus políticas de suministro en este sentido.

ORONA reconoce sobre su política de suministro mayorista de repuestos que sólo suministra a empresas que mantienen o reparan ascensores de su marca, no a distribuidores multimarca, para evitar una doble marginalización del precio al cliente final, aprovechando su extensa red de distribución. Cuando éstas les demandan piezas les ofrece que sea el mantenedor/reparador quien contacte con su departamento de repuestos. Adjunta correos electrónicos intercambiados con 12 distribuidores multimarca que han solicitado repuestos a ORONA en los dos últimos años, entre ellas ELEVATOR PARTS, reiterando su política interna de suministro mayorista (folios 96 a 100 y 103 a 144).

EXCELSIOR declara que tampoco suministra a revendedores, solo a empresas mantenedoras. Indica que cualquier ascensor de su marca (sea o no mantenido por ella) tiene acceso a los recambios necesarios para su mantenimiento, e incluso algunas piezas de ascensores de su marca las producen terceros fabricantes que las distribuyen a cualquier demandante, y respecto de las cuales EXCELSIOR también se aprovisiona.

La política de venta directa de EXCELSIOR al conservador del ascensor (i) se basa en un criterio de distribución selectiva, ya que es el profesional más preparado técnicamente al conocer mejor las necesidades del aparato; (ii) redundaría en un beneficio al consumidor al evitar que la integración de empresas en la cadena de distribución aumente el coste final del recambio; (iii) va en línea con lo dispuesto en la normativa del deber de que exista un mantenedor encargado de un ascensor en servicio, por lo que toda demanda de piezas habría de pasar por éste; y (iv) pretende dar cumplimiento a las recomendaciones de la CNC en su Informe (2011) sobre que se garantice por los fabricantes el suministro a todos los mantenedores de los materiales necesarios para prestar este servicio (sin que exista ninguna recomendación respecto al aprovisionamiento a empresas exclusivamente de suministro/distribución) (folios 145 a 163).

Añade que la solicitud y negativa de suministro de piezas de recambio por empresas distribuidoras multimarca se ha reducido a 4 ocasiones en los dos últimos años, entre ellas a ELEVATOR PARTS, y en todas ellas EXCELSIOR ha informado de su política de venta sólo a mantenedores por las razones antes descritas (adjunta correos electrónicos que lo prueban).

La DC ha contrastado esta información con los requerimientos de información efectuados a revendedores que confirman problemas de suministro de repuestos originales por parte de los fabricantes a empresas que no son mantenedoras (ALCO, folio 1420; IEC, folios 2400, 1506 y 1507 y SUMASA, folios 2350 y 2922).

En todo caso, MEC LEVEN y la propia denunciante han confirmado en sus respuestas que sí se han abastecido de OTIS (folios 2639 y 333, respectivamente).

4.2. Inexistencia de indicios de negativa de suministro por parte de terceros fabricantes de repuestos originales a distribuidores multimarca.

El resto de fabricantes consultados por la DC (FAIN, KONE, THYSSEN, SCHINDLER y OTIS) afirman que suministran repuestos a cualquier demandante que lo solicite, independientemente de cuál sea su actividad en el mercado (ya se trate de distribuidores multimarca, mantenedores independientes, o que desarrollan ambas funciones), sin restricciones y en iguales condiciones en términos de precios y plazos de entrega de las piezas de repuesto.

En este sentido, FAIN alega que *“no existe distinción en nuestra política de suministro mayorista de repuestos en función de si la solicitante es una empresa exclusivamente suministradora de repuestos o una empresa que lleva a cabo tareas de mantenimiento. Tratamos de dar respuesta a las peticiones en el menor plazo posible, que dependerá en cada caso de la disponibilidad de la pieza solicitada y del fabricante de la misma. Tanto el tiempo de respuesta como los precios y plazos de suministro son los mismos en ambos casos”* (folio 337). Como prueba documental, la empresa fabricante aporta relación de petición de oferta por parte de empresas revendedoras y sus respuestas a dichas solicitudes, así como relación de pedidos suministrados a las empresas revendedoras (folios 338 a 460 confidenciales).

Asimismo, SCHINDLER afirma que *“suministra cualquier repuesto solicitado, sin restricciones, en un periodo de tiempo razonable y por un precio razonable”* (folio 1311). Y para probarlo, aporta peticiones de piezas recibidas en los dos últimos años, así como facturas emitidas por SCHINDLER en relación con dichas peticiones de piezas (folios 1514 a 2335 confidenciales).

De igual forma, OTIS comenta que *“aplica las mismas condiciones de suministro a todas las compañías que le solicitan piezas independientemente de que lleven a cabo tareas de mantenimiento de ascensores o no”* (folios 467 y 468). Adjunta al respecto prueba documental en forma de facturas emitidas a ELEVATOR PARTS en relación con el suministro de piezas solicitadas por la denunciante, a razón de 8 pedidos en 2012, 93 en 2013 y 10 en enero de 2014 (folios 469 a 584 confidenciales).

Por otro lado, otros dos fabricantes, KONE y THYSSEN, gestionan los pedidos a través de una web y/o correo electrónico, con indicación por parte del demandante del código del componente o cualquier otra referencia o imagen para su identificación. En el caso de KONE, recibe las peticiones de revendedoras o mantenedoras que previamente se hayan registrado en su web, *“Cualquier empresa puede adquirir repuestos a través de la página web con la única condición de registrarse previamente”* (folio 1314). THYSSEN suministra el pedido a través de un mail enviando el código y precio del componente, *“tras darse de alta el Cliente con sus datos, si este conoce el código y precio del componente hace el pedido directamente a una dirección de correo electrónico”*

(tkespareparts@thyssenkrupp.com) y le es suministrado a los pocos días, salvo rupturas de stock, mediante agencia de transporte” (folio 598).

En particular, KONE, SCHINDLER, THYSSEN y OTIS afirman haber recibido y suministrado pedidos de ELEVATOR PARTS. La denunciante, en su contestación al requerimiento de información de fecha 6 de marzo de 2014, confirma que se provee de fabricantes de piezas para ascensores, ya sean multinacionales (como OTIS, THYSSEN, SCHINDLER y KONE), fabricantes e instaladoras nacionales (FAIN, IMERM, INELSA, ZENER, ENOR, EMBARBA), o fabricantes no instaladores que venden a ascensoristas instaladores (MACPUARSA, SISTEL, etc). Además tiene entre sus principales clientes a dos multinacionales, OTIS y SCHINDLER, con lo que hay una relación fluida de compraventa de piezas de repuesto originales para ascensores con ellas.

Otros operadores consultados manifiestan asimismo no tener problemas de suministro por parte de los fabricantes originales, como se resume seguidamente: MEC LEVEN se suministra de *“cualquier fabricante del mercado nacional e internacional, así como de otros almacenes. No tenemos problemas de suministro en este sentido, incluido las empresas multinacionales”* (folio 336). OMRON se suministra de fabricación propia, con lo que tampoco ha tenido problemas en este sentido (folio 332). RALOE *“no ha tenido dificultad en la adquisición de materiales”* por parte de fabricantes originales (folio 596). ROTELEC explica que *“para los repuestos originales de otras marcas, en ocasiones nos hemos dirigido a distribuidores del sector como Elevator Parts, Mec Leven o fabricantes como Zardoya Otis o Schindler”*, aunque su actividad es marginal en este sentido ya que básicamente utilizan repuestos de fabricación propia. Se advierte que OTIS y ORONA figuran entre sus clientes (folio 597).

4.3. Papel que desempeñan los distribuidores multimarca en el mercado de suministro de repuestos originales para el mantenimiento respecto a los fabricantes originales.

La DC requirió a varios operadores del mercado que llevaban a cabo tareas de mantenimiento de ascensores y/o distribución mayorista de repuestos sobre la utilidad que representa la existencia de revendedores de recambios respecto a los fabricantes originales, siendo sus respuestas relativamente uniformes y relacionadas con la disponibilidad de stock y los consiguientes menores plazos de entrega de las piezas mencionadas:

La denunciante, ELEVATOR PARTS, explica que la ventaja viene dada por el plazo de entrega, dado el volumen de compra de los revendedores, que *“genera un nivel de pedidos prácticamente diario, lo cual genera a su vez un envío semanal. Y dado que un ascensor parado genera serios inconvenientes, las empresas pequeñas prefieren pagar un 30% más pero disponer de la pieza en 24 horas”*. Añade que *“al existir la dualidad cliente-proveedor en ambos casos, disponemos de acuerdos económicos bilaterales por cuanto que ambas empresas*

generamos los pagos a crédito”, mientras que con las multinacionales fabricantes “les supone que los protocolos comerciales y burocráticos retrasen la entrega hasta en 10 días. Y si a esto le añadimos el pago anticipado y no a 30 días como les ofrecemos nosotros, la decisión se decanta hacia empresas de nuestro perfil” (folio 333).

GE XXI advierte que los grandes fabricantes multinacionales y nacionales, sobre todo SCHINDLER y ORONA, suelen tener precios abusivos de sus componentes, con largos plazos de entrega y con pago a la hora de hacer el pedido aunque tarden en servirlo. Sobre los beneficios que representan los revendedores resalta la rapidez y eficacia del servicio (folios 1300-1301).

En este último sentido se pronuncian también MEC LEVEN (folio 3369), RALOE (folio 595) y ROTELEC (folio 597). SUMASA confirma dichas ventajas y añade la flexibilidad de pagos (folio 2350).

Por su parte, ALCO explica que recurren a ella gracias a su conocimiento, dado que anteriormente el propietario de esta joven empresa trabajó en otra de fabricación de ascensores (folio 1420).

IEC afirma que las ventajas se concretan en plazos de entrega ágiles, precios inferiores, calidad del servicio técnico de atención de averías y facilidad en el pago (folio 1507).

Finalmente, varias empresas exclusivamente mantenedoras han señalado también ventajas del suministro por parte de distribuidores multimarca o revendedores.

Así, INTEGRAL ASCENSORES se pronuncia a favor de los revendedores dado que el stock del que disponen éstos le permite disponer de las piezas en un plazo razonable (folio 2575).

RYCAM, aunque utiliza ambos canales (fabricante y distribuidor multimarca), se decanta también por el segundo con carácter general principalmente por la rapidez en el suministro de los mismos (folio 2893).

ASCENSORES ALCALÁ argumenta que para el aprovisionamiento de piezas de repuesto originales recurren a proveedores multimarca porque o bien tienen en stock o bien sirven en plazos razonables para atender correctamente a sus clientes, favoreciéndoles su gestión y control económico y documental (folio 2894).

5. COMPROMISOS PROPUESTOS POR ORONA Y EXCELSIOR

Los compromisos aportados por EXCELSIOR con fecha 6 de marzo de 2014 y las nuevas propuestas de fechas 23 de julio y 30 de julio de 2014 así como los aportados por ORONA con fecha 15 de julio de 2014 y la nueva propuesta de compromisos presentada con fecha 31 de julio de 2014 (recogidos

respectivamente en los Anexos I y II de esta Resolución), comprenden modificaciones en su política de suministro mayorista de piezas de repuesto originales de sus ascensores, así como aspectos referidos a la comunicación de esta circunstancia a todos los revendedores.

En relación con la política de suministro mayorista de piezas de recambio de ascensores y otros aparatos elevadores de sus marcas, la propuesta incluye suministrar las piezas citadas a revendedores en condiciones justas y no discriminatorias respecto a mantenedores en lo referente tanto a plazos de entrega como a precios de las piezas de recambio, sin exigir a cambio que el demandante del suministro aporte datos innecesarios, como que identifique al cliente final o la ubicación del ascensor para el que se solicita la pieza. ORONA especifica que únicamente en relación con aquellas piezas de recambio para cuyo suministro sea “indispensable” la identificación específica del ascensor o aparato elevador mediante la orden de venta, ORONA podrá requerir del solicitante dicho número de identificación (orden de venta) del ascensor o aparato elevador al que vaya destinada la pieza de repuesto en cuestión.

En un segundo punto, las partes se comprometen a comunicar por cualquier medio fehaciente a todos los revendedores que hayan cursado una solicitud de piezas de recambio de ascensor en los dos últimos años que se procederá a aceptar los pedidos de material en condiciones justas y no discriminatorias respecto a mantenedores en lo referente a plazos de entrega y precios de las mismas.

Finalmente, respecto al primer compromiso, se propone remitir a la DC semestralmente y durante dos años desde la fecha de la Resolución de Terminación Convencional de la CNMC información relativa a los suministros de piezas de recambio de ascensores y otros aparatos elevadores realizados a revendedores, con identificación del solicitante, volumen de piezas solicitadas por cada uno de ellos, plazo medio de suministro y primera factura de cada mes del período semestral. Y respecto al segundo compromiso, remitir dicha comunicación a la DC en el plazo de un mes desde la notificación de la Resolución de Terminación Convencional.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Competencia para resolver.

De acuerdo con lo previsto en la disposición adicional primera de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC, por orden del Ministro de Economía y Competitividad ECC/1796/2013, de 4 de octubre, se determinó el 7 de octubre de 2013 como fecha de puesta en funcionamiento de la CNMC. Según la disposición adicional segunda de la misma Ley, *“las referencias que la legislación vigente*

contiene a la Comisión Nacional de la Competencia [...] se entenderán realizadas a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia [...]” y “Las referencias que la Ley 15/2007, de 3 de julio, contiene a la Dirección de Investigación de la Comisión Nacional de Competencia se entenderán realizadas a la Dirección de la Competencia de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia”.

Asimismo, el artículo 14 letra b) del Estatuto Orgánico de la CNMC, aprobado por Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto, establece que *“La Sala de Competencia conocerá de los asuntos relacionados con la aplicación de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia y con la actividad de la promoción de la competencia de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 3/12013, de 4 de junio”.*

En consecuencia, la competencia para resolver este procedimiento corresponde a la Sala de Competencia del Consejo de la CNMC.

SEGUNDO.- Objeto de la Resolución y normativa aplicable.

El presente expediente fue incoado al considerar la existencia de indicios de una posible infracción del artículo 2 LDC consistente en una negativa de suministro de piezas de recambio de ascensor a empresas exclusivamente suministradoras de recambios que no desarrollan simultáneamente tareas de mantenimiento.

Con posterioridad a su incoación, ASCENSORES EXCELSIOR y ORONA solicitaron el inicio de la tramitación de una terminación convencional, aportando, respectivamente, propuestas de compromisos.

Por tanto, en este expediente corresponde a la Sala de Competencia decidir, sobre la base de la propuesta elevada por la DC, si se cumplen los requisitos previstos en la normativa de defensa de la competencia para proceder a la terminación convencional.

La terminación convencional de los procedimientos sancionadores en defensa de la competencia se rige por lo dispuesto en el artículo 52 LDC y en el artículo 39 RDC. Adicionalmente, *la Comunicación sobre Terminación Convencional de Expedientes Sancionadores* (en adelante, la Comunicación), adoptada el 28 de septiembre de 2011 por la extinta CNC en uso de su Disposición Adicional Tercera, establece unas directrices con el objeto de mejorar la transparencia y la previsibilidad de los supuestos y trámites para la resolución mediante terminación convencional de un expediente sancionador, favoreciendo así la seguridad jurídica de los operadores económicos.

El artículo 52.1 LDC dispone que el Consejo, a propuesta de la DC, *“podrá resolver la Terminación Convencional del procedimiento sancionador en materia de acuerdos y prácticas restrictivas cuando los presuntos infractores propongan compromisos que resuelvan los efectos sobre la competencia derivados de las conductas objeto del expediente y quede garantizado suficientemente el interés público”.*

El procedimiento o régimen de terminación convencional está previsto como una forma especial de finalización del procedimiento sancionador, sin pronunciamiento alguno por parte de las autoridades de competencia sobre la existencia o no de infracción en las conductas objeto de incoación, distinto por tanto de la finalización habitual de los expedientes sancionadores, que según el artículo 53 LDC deben terminar o bien declarando la existencia de conductas prohibidas, o bien la existencia de conductas que por su escasa importancia no son capaces de afectar a la competencia, o bien no ha resultado acreditada la existencia de conductas prohibidas.

Como se deduce de la redacción del citado artículo 52.1 LDC, que habla de los presuntos infractores, el procedimiento de terminación convencional en la normativa española no tiene como presupuesto una previa declaración de infracción por parte de la autoridad de competencia, ni tan si quiera es preciso que el órgano de instrucción haya formulado pliego de concreción de hechos, como ocurre en este caso, ya que es un instrumento previsto para que de forma temprana, y ante la incoación por parte de las autoridades de competencia de un expediente sancionador por considerar que existen indicios de infracción, el incoado pueda poner fin al expediente de forma rápida –coadyuvando al principio de eficacia administrativa, posibilitando una utilización más adecuada de los recursos con un acortamiento de los plazos de resolución del expediente sancionador-, siempre que proponga compromisos que a juicio de dicha autoridad resuelvan los posibles efectos que las conductas, indiciariamente infractoras, pudieran tener sobre la competencia.

Esta Sala se pronunciará sobre la propuesta de Terminación Convencional del expediente en la medida en que los compromisos propuestos resuelvan los efectos sobre la competencia derivados de las conductas objeto del expediente que pudieran ser contrarias al artículo 2 LDC y que garanticen suficientemente el interés público.

TERCERO.- Alegaciones de ELEVATOR PARTS.

A diferencia de la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia, la LDC prevé que pueda adoptarse la terminación convencional con una empresa aunque los restantes interesados en el expediente no den su conformidad. Ahora bien, en la medida en que la LDC exige que se dé trámite de alegaciones a las propuestas de compromisos a todos los interesados, queda salvaguardado el derecho de audiencia de todos ellos.

ELEVATOR PARTS, en su escrito de alegaciones de 21 de julio de 2014 al acuerdo de inicio de la Terminación Convencional y primeros compromisos (folios 2950-2952), solicita la ampliación de éstos en los siguientes términos:

- (i) Acuerdo para este año y reafirmación anual por escrito de los diferentes precios de los repuestos para evitar que unilateralmente eleven los costes de éstos amparándose en una decisión particular.
- (ii) Acuerdo para 2014 y la confirmación anual por escrito de los plazos de entrega estándar de determinados repuestos.
- (iii) Compromiso de ORONA y EXCELSIOR del suministro de los componentes sin exigir identificación del cliente; y
- (iv) Posibilidad de disponer en el almacén de ELEVATOR PARTS del stock necesario para el correcto suministro a sus clientes.

Posteriormente, remitidas a la denunciante las propuestas finales de compromisos de las incoadas, aquélla manifestó que no estimaba realizar ninguna otra alegación al respecto (folio 2990).

Valoración de la Sala de Competencia del Consejo

Como indica la DC en su Propuesta de Terminación Convencional, la mayor parte de las solicitudes de ELEVATOR PARTS se han recogido en las propuestas finales de compromisos.

Así, el compromiso de suministro de los repuestos por parte de las incoadas sin exigir identificación del cliente se ha recogido en concreto en el primer compromiso de los propuestos por las partes, impidiéndose que se exija al demandante del suministro datos innecesarios, como que identifique al cliente final o la ubicación del ascensor para el que se solicita la pieza, con lo que se da cumplimiento a la petición de ELEVATOR PARTS. Únicamente, de acuerdo con los compromisos presentados por ORONA, en relación con piezas de recambio para las que sea “*indispensable*” la identificación específica del ascensor o aparato elevador, ORONA podrá requerir del solicitante el número de identificación (orden de venta) del ascensor o aparato elevador al que vaya destinada la pieza de repuesto. Se trata de supuestos excepcionales que, además, requerirán, por parte de ORONA, acreditar la indispensabilidad de identificación de la orden de venta.

La solicitud de la posibilidad de disponer en el almacén del stock necesario para el correcto suministro a sus clientes queda igualmente resuelta con los compromisos aportados por las partes. El suministro en igualdad de condiciones a todos los operadores, independientemente de la actividad que desempeñen en el sector, y sin necesidad de identificar clientes o ubicaciones, llevaría a éstos a poder disponer de las piezas que deseen, por lo que entraría dentro de la finalidad perseguida por ELEVATOR PARTS de disponer de un stock de piezas de recambio que le permita a éste y a cualquier revendedor competir de manera eficaz en plazos de entrega.

Respecto al resto de solicitudes de ELEVATOR PARTS, esta Sala comparte la valoración de la DC en cuanto a que dichas peticiones no pueden ser atendidas en el presente expediente de aplicación de la LDC.

Los acuerdos que para 2014 propone la denunciante sobre precios y plazos de entrega en el suministro de repuestos -y la confirmación anual por escrito de los mismos-, son cuestiones no relacionadas con los problemas de competencia detectados y resultarían impracticables dado que se trata de aspectos básicos de la estrategia comercial que los operadores han de decidir libremente y de manera individual en el ejercicio de su actividad económica, siempre que sean aplicadas en condiciones equitativas y no discriminatorias. Este extremo, de carácter general, referente a la aplicación por parte de las empresas fabricantes incoadas de condiciones justas y no discriminatorias en su relación comercial con distribuidores mayoristas, en relación con empresas mantenedoras, ya ha sido contemplado en el primero de los compromisos propuestos.

CUARTO.- Adecuación de los compromisos para la terminación convencional.

Como se ha indicado anteriormente, la LDC regula en su artículo 52 la terminación convencional como una forma de resolución del procedimiento sancionador por conductas prohibidas en los artículos 1, 2 y/o 3 de la Ley y, en su caso, en los artículos 101 y 102 del TFUE, atípica y alternativa al pronunciamiento sobre el fondo del asunto objeto del expediente sancionador (párrafos 8 y 9 de la Comunicación de Terminación Convencional).

Asimismo, como se señala en el párrafo 10 de la citada Comunicación, el objeto de la terminación convencional es doble; por una parte, se busca lograr un restablecimiento rápido de las condiciones de competencia que se han puesto en riesgo con las conductas restrictivas detectadas, mediante unos compromisos que resuelvan los problemas de competencia o eliminen las restricciones de competencia injustificadas, salvaguardando el bienestar de los consumidores y el interés público. Por otro lado, permite cumplir con el principio de eficacia administrativa, facilitando la reducción de los trámites de instrucción y un acortamiento de los plazos del expediente sancionador.

En relación con esto último, la AN en su sentencia de 31 de octubre de 2013 (SAN 4732/2013) ha señalado que, *“Lo que se pretende con este procedimiento es acelerar la resolución de los asuntos, favoreciendo el restablecimiento rápido de la competencia y permitir dedicar los limitados recursos públicos a investigar y tramitar otros ilícitos, en beneficio del resto de las empresas y los consumidores”*. Y que, *“Por tanto la finalidad del procedimiento de terminación convencional se basa en consideraciones de economía procesal, para finalizar de forma más rápida y menos costosa un procedimiento incoado sin exigir un pronunciamiento sobre la existencia o no de la infracción”*. En este sentido, la Comunicación

subraya la valoración positiva de una presentación temprana de la propuesta de terminación convencional, en el literal de la Comunicación, “... *cuanto antes una vez incoado el expediente sancionador*”, para permitir garantizar el interés público que reclama el artículo 52 LDC. En el presente expediente así ha ocurrido.

Por otro lado, desde un punto de vista general, como se ha indicado también anteriormente, la terminación convencional sustituye una posible sanción por compromisos u obligaciones voluntariamente ofrecidas por las empresas y así, si bien es previsible que tales compromisos se cumplan voluntariamente y se restauren las condiciones de competencia, hay que sopesarlos con el coste de una terminación convencional determinado normalmente por la existencia de una posible conducta anticompetitiva que finalmente no se identifica y argumenta de forma clara y no se sanciona, teniendo en cuenta que el efecto disuasorio de las prohibiciones de las normas de competencia es una garantía general para su cumplimiento por parte de las empresas.

En esta línea, la Comunicación se refiere a una serie de supuestos en los que, sin perjuicio de que no exista imposición legal, “*por norma general*” no se acordará el inicio de la terminación convencional, en particular en los supuestos en los que ésta se descarta o bien porque existen incumplimientos graves con efectos claros y/o porque los beneficios de la terminación convencional no son suficientes para contrarrestar los costes del incumplimiento (por ejemplo que se investigue una conducta que se agota en sí misma o se trate de una infracción del artículo 1 de la LDC en relación con un cártel).

La Sala considera que, no encontrándonos el presente expediente entre las conductas concretas a las que hace referencia el párrafo anterior, la terminación convencional resultaría beneficiosa en este caso si mediante compromisos adecuados se resuelven con celeridad los potenciales efectos sobre la competencia derivados de la negativa de suministro a competidores en el mercado de suministro mayorista de piezas de repuesto originales de ascensores, de forma que se establezcan garantías sobre el comportamiento futuro de los supuestos infractores.

En este sentido, la Audiencia Nacional ha indicado (Sentencia de 19 de septiembre de 2012, JUR 2012/318962) que, “*A fin de valorar las alegaciones de las partes es igualmente necesario recordar que el elemento fundamental de cualquier terminación convencional de un procedimiento administrativo, especialmente de un procedimiento administrativo sancionador, es la configuración de unos compromisos. Estos por otra parte deben ser claros, y por su tenor literal, susceptibles de ser vigilado su cumplimiento por la Administración, a quien el ordenamiento jurídico encomienda dicha vigilancia específicamente, en este caso, la Ley y el Reglamento de Defensa de la Competencia. Los compromisos deben garantizar el interés público constitucional de la libre*

competencia, y evitar, prevenir o compensar los posibles perjuicios que para este interés público puedan derivarse de las conductas que, hasta que se acordó la terminación convencional, estaban siendo investigadas por ser contrarias a la LDC”.

Bajo estas premisas, considerando que la conducta analizada se concreta en una negativa de suministro a revendedores por parte de fabricantes en el mercado de suministro mayorista de piezas de repuesto originales para ascensores, la Sala comparte la valoración de la DC.

Como señalaba la CNC en 2011 en su *Informe sobre el funcionamiento del mercado de mantenimiento de ascensores en España*, no cabe descartar posibles abusos de negativa de suministro por parte de los operadores integrados verticalmente cuando éstos tengan posición de dominio y tales abusos sean generalizados e injustificados con el objetivo de extender su posición de dominio en los mercados conexos de mantenimiento y conservación de aparatos. Y señalaba igualmente que esas conductas serían especialmente dañinas para los mantenedores independientes ya que no tienen la alternativa de sus competidores integrados verticalmente.

En efecto, estamos en particular ante un sector en el que existe un alto grado de integración vertical, con grandes operadores presentes en todas las fases de la cadena comercial. Las irregularidades en el suministro de piezas de repuesto a mantenedores podrían constituir una barrera de entrada para éstos y, por ello, es importante que existan proveedores alternativos a los fabricantes/instaladores verticalmente integrados a los cuales los mantenedores independientes puedan recurrir con éxito.

Por otro lado, las empresas mantenedoras deben poder tener acceso a los inputs necesarios para poder mantener un ascensor y, adicionalmente, las piezas de repuesto originales constituyen un producto esencial en el mercado de mantenimiento de ascensores para resolver determinadas averías ya que no pueden sustituirse por otras y los mantenedores o distribuidores no pueden reproducirlas (por el coste, el tiempo necesario y los derechos de propiedad industrial).

Sin embargo, como se deduce de las respuestas de mantenedores y distribuidores recogidas en el apartado de hechos probados de esta Resolución, los revendedores multimarca proporcionan valor añadido en el mercado del mantenimiento de ascensores porque permiten solventar ciertos problemas (plazos, incentivos a actos desleales etc.) mediante la agilización de los plazos de entrega, facilidades en el pago de las piezas o servicios de atención de averías más eficaces.

Así, como indica la DC en su Propuesta de Terminación Convencional, el valor añadido derivado de la actividad de los revendedores multimarca lleva a concluir

que estos operadores constituyen un elemento dinamizador de la competencia en el mercado, por lo que una negativa generalizada y no justificada como la de ORONA y EXCELSIOR resulta perjudicial para la competencia en este sector y coadyuva a intensificar el poder que tienen las empresas verticalmente integradas y la dependencia de los mantenedores independientes respecto a éstas.

Por todo ello, el Consejo en Sala de Competencia considera que la solución de los problemas presentados pasaría porque las empresas fabricantes ORONA y EXCELSIOR, a la mayor brevedad posible, dieran el mismo trato, en lo que al suministro de repuestos de ascensores se refiere, a mantenedores y revendedores, ya sea en el precio de suministro como en el plazo de entrega de las piezas o cualquier otro parámetro, y sin exigir a cambio al demandante del suministro que aporte información relativa a otros parámetros no relativos al aspecto técnico de la pieza de repuesto en cuestión, como la ubicación del ascensor o el cliente final.

Asimismo, para que el anterior compromiso sea efectivo, debe comunicarse a los revendedores que se hubiesen dirigido a las partes en el pasado reciente, respectivamente, a fin de que éstos tengan conocimiento de la nueva circunstancia en que se produce el suministro mayorista de piezas de repuesto originales para ascensores por parte de estos dos fabricantes.

Resulta igualmente necesario remitir información periódica a la DC sobre los dos compromisos anteriores a fin de que se pueda efectuar el correspondiente seguimiento de los mismos.

Estos compromisos situarían a todos los revendedores en condiciones de igualdad respecto a los mantenedores por lo que resolverían de forma inmediata los problemas de competencia detectados en el mercado de suministro mayorista de piezas de repuesto originales de ascensores derivados de las conductas analizadas. Asimismo, podrían llevarse a la práctica fácilmente lo que facilitaría la labor de vigilancia, de manera que garantizan suficientemente las condiciones para la eficacia práctica de los mismos.

Por tanto, la Sala de Competencia considera que estos compromisos permiten resolver de forma adecuada los efectos sobre la competencia derivados de la conducta investigada, permitiendo una pronta satisfacción del interés público tutelado.

QUINTO.- Sobre el posible incumplimiento de los compromisos

La Resolución de un expediente sancionador de la LDC mediante terminación convencional constituye un modo de terminación excepcional mediante el que se pone fin al procedimiento administrativo. Por un lado se trata de una resolución administrativa y, a la vez, los interesados acuerdan implementar los compromisos

alcanzados, de manera que éstos vienen doblemente obligados a respetar los compromisos alcanzados.

Los efectos del incumplimiento de los compromisos y obligaciones establecidos en una terminación convencional están previstos en el artículo 39.7 RDC, que establece lo siguiente: *“El incumplimiento de la resolución que ponga fin al procedimiento mediante la terminación convencional tendrá la consideración de infracción muy grave de acuerdo con lo establecido en el artículo 62.4.c) de la Ley 15/2007, de 3 de julio, pudiendo determinar, asimismo, la imposición de multas coercitivas de acuerdo con lo establecido en el artículo 67 de la Ley de Defensa de la Competencia y en el artículo 21 del presente Reglamento, así como, en su caso, la apertura de un expediente sancionador por infracción de los artículos 1, 2 ó 3 de la Ley 15/2007, de 3 de julio”*.

De este modo, un incumplimiento de las obligaciones contraídas en el Acuerdo de Terminación Convencional podría dar lugar no solo a las multas coercitivas encaminadas a forzar su cumplimiento sino también, en su caso, a la apertura un procedimiento sancionador por el incumplimiento de dichas obligaciones.

Por todo cuanto antecede, vistos los preceptos legales y reglamentarios citados y los demás de general aplicación, la Sala de Competencia del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia,

HA RESUELTO

UNICO.- Acordar, al amparo del artículo 52 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, la Terminación Convencional del procedimiento sancionador del Expte. S/0502/14, ORONA–EXCELSIOR, sujeta a los compromisos descritos en el apartado 5 de los Hechos Probados.

SEGUNDO.- El incumplimiento de cualquiera de los compromisos tendrá la consideración de infracción muy grave de acuerdo con lo previsto en el artículo 62.4.c) de la Ley 15/2007, de 3 de julio de Defensa de la Competencia y en el artículo 39.7 del Reglamento de Defensa de la Competencia aprobado por Real Decreto 261/2008, de 22 de febrero.

TERCERO.- Encomendar a la Dirección de Competencia la vigilancia de esta Resolución.

Comuníquese esta Resolución a la Dirección de Competencia de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia y notifíquese a los interesados, haciéndoles saber que contra la misma no cabe recurso alguno en Vía Administrativa, pudiendo interponer recurso contencioso-administrativo en la Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación.

ANEXO I

COMPROMISOS DE ORONA

Alegaciones de 31 de julio de 2014 (folios 2962 a 2967 del expediente)

“PRIMERO.- *ORONA, S.COOP. se compromete a suministrar piezas de recambio de ascensores y otros aparatos elevadores a revendedores en condiciones justas, razonables y no discriminatorias en lo referente tanto a los plazos de entrega como a los precios de las piezas de recambio, sin requerir al solicitante que identifique ni el cliente ni la ubicación del aparato para el que se solicitan las piezas. En relación con aquellas piezas de recambio para cuyo suministro sea indispensable la identificación específica del ascensor o aparato elevador mediante la orden de venta, ORONA, S. COOP. podrá requerir del solicitante dicho número de identificación (orden de venta) del ascensor o aparato elevador al que vaya destinada la pieza de repuesto en cuestión.*

SEGUNDO.- *ORONA, S. COOP. se compromete a comunicar por cualquier medio fehaciente el contenido del Compromiso PRIMERO a todos los revendedores que hayan cursado a ORONA, S. COOP. o a cualquiera de sus filiales solicitudes de piezas de recambio de ascensores y otros aparatos elevadores en los últimos dos años. A este respecto, se adjunta como Anexo un modelo de comunicación.*

TERCERO.- *Respecto del Compromiso PRIMERO, ORONA, S. COOP. Se compromete a remitir a la Dirección de Vigilancia de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, semestralmente y durante dos años desde la fecha de la Resolución de la terminación convencional del expediente de referencia, información relativa a todos los suministros de piezas de recambio de ascensores y otros aparatos elevadores realizados a revendedores. Esta información incluirá, en todo caso:*

- a. la identificación del solicitante;*
- b. la identificación del volumen de piezas solicitadas por cada uno de ellos;*
- c. el plazo medio de suministro;*
- d. la primera factura de cada mes del período semestral en cuestión que se haya girado a cada solicitante por la compra de piezas.*

Respecto del Compromiso SEGUNDO, ORONA informará a la Dirección de Vigilancia de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia de su cumplimiento en el plazo de un mes desde la notificación de la Resolución que resuelva la terminación convencional del expediente de referencia.”

ANEXO II
COMPROMISOS DE EXCELSIOR

Alegaciones de 30 de julio de 2014 (folios 2959 a 2960 del expediente).⁴

“ÚNICA.- Compromisos terminación convencional.-

1.- Compromiso por parte de Guillermo Fabián SL (Ascensores Excelsior) de atender de forma permanente el suministro de piezas de recambio de ascensores y otros aparatos elevadores a revendedores en condiciones justas y no discriminatorias respecto a mantenedores en lo referente tanto a plazos de entrega como a precios de piezas de recambio, sin solicitar al demandante datos que resulten innecesarios como la identidad del cliente final, ni la ubicación del ascensor para el que se solicita la pieza.

2.- Comunicar por cualquier medio fehaciente a todos los revendedores que hayan cursado una solicitud de piezas de recambio de ascensores en los dos últimos años que se procede a aceptar los pedidos de material en condiciones justas y no discriminatorias respecto a mantenedores en lo referente tanto a plazos de entrega como a precios de piezas de recambio.

3.- Respecto al primer compromiso, remitir a la Dirección de Vigilancia de la CNMC semestralmente y durante dos años desde la fecha de resolución de la Terminación Convencional de la CNMC información relativa a los suministros de piezas de recambio de ascensores y otros aparatos elevadores realizados a revendedores, con identificación del solicitante, volumen de piezas solicitadas por cada uno de ellos, plazo de suministro medio y la primera factura de cada mes del período semestral.

Respecto del segundo compromiso remitir dicha comunicación a la Dirección de Vigilancia de la CNMC en el plazo de un mes desde la notificación de la resolución de Terminación Convencional de la CNMC”

⁴ Corregidos según la subsanación de errores presentada por EXCELSIOR el día 30 de julio (folio 2961 del expediente).