

ACUERDO DE NO INCOACIÓN Y ARCHIVO DE LAS ACTUACIONES

S/0008/20

TELEASISTENCIA DOMICILIARIA

CONSEJO. SALA DE COMPETENCIA

Presidenta

D^a. Cani Fernández Vicién

Consejeros

D^a. María Jesús Martín Martínez

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xabier Ormaetxea Garai

Secretario del Consejo

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 21 de mayo de 2024

La Sala de Competencia del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (**CNMC**) con la composición expresada, ha dictado la siguiente resolución en el procedimiento de referencia tramitado por la Dirección de Competencia por presuntas prácticas anticompetitivas contrarias a los artículos 2 y 9 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (**LDC**) y 102 del Tratado de Funcionamiento de Unión Europea (**TFUE**).

TABLA DE CONTENIDO

1. ANTECEDENTES.....	3
2. LAS PARTES	4
2.1. Denunciante: Asociación de Empresas de Servicios para la Dependencia (AESTE).....	4
2.2. Denunciada: TUNSTALL IBÉRICA, S.A. (TUNSTALL).....	4
3. MERCADO AFECTADO.....	5
3.1. Principios.....	5
3.1.1. Mercado de producto	5
3.1.2. Mercado geográfico.....	5
3.2. Aplicación de los principios a este caso	6
3.2.1. Mercado de producto	6
3.2.2. Mercado geográfico.....	7
3.3. Estructura de los mercados relevantes	8
3.3.1. Estructura del mercado de suministro de dispositivos TAD	8
3.3.2. Estructura del mercado de prestación de servicios TAD	9
4. HECHOS.....	10
4.1. Política comercial de TUNSTALL	10
4.2. Peso de los dispositivos en los costes de prestación de servicios TAD e importancia de la oferta económica en los concursos.....	13
4.3. Información sobre licitaciones aportada por las partes	14
4.4. Ausencia de notificación de la adquisición de TELEVIDA por parte de TUNSTALL en 2013	15
5. FUNDAMENTOS DE DERECHO	16
5.1. Competencia para Resolver	16
5.2. Propuesta del órgano instructor	16
5.3. Valoración de la Sala de Competencia	16
5.3.1. Respecto a la posible existencia de un abuso de posición de dominio.....	17
5.3.2. Valoración de la falta de notificación de la adquisición de TELEVIDA por parte de TUNSTALL en 2013	25
6. ACUERDO DE NO INCOACIÓN Y ARCHIVO DE LAS ACTUACIONES .	26

1. ANTECEDENTES

- (1) Con fecha 14 de febrero de 2020, la Asociación de Empresas de Servicios para la Dependencia (**AESTE**) presentó ante la Dirección de Competencia (**DC**) una denuncia contra TUNSTALL IBÉRICA S.A.U. (**TUNSTALL**) por supuestas prácticas restrictivas de la competencia en la comercialización de dispositivos y licencias de uso asociadas para servicios de teleasistencia domiciliaria. Estas prácticas infringirían, según la denunciante, los artículos 2 LDC y 102 TFUE.
- (2) El objeto de la denuncia se refiera a la venta de dispositivos de teleasistencia domiciliaria. Según la denunciante, TUNSTALL estaría aplicando precios menores a su filial de prestación de servicios de teleasistencia TELEVIDA SERVICIOS SOCIOSANITARIOS, S.L (**TELEVIDA**) que a sus competidores, generando una situación de ventaja competitiva para esta.
- (3) Adicionalmente, el 21 de abril de 2020, AESTE remitió a la DC nuevo escrito de denuncia en el que se aludía a que TUNSTALL no había notificado a la CNMC su adquisición de TELEVIDA en 2013. De acuerdo con la denunciante, esta falta de notificación supondría una infracción del artículo 9 LDC. Con fecha 1 de diciembre de 2020 AESTE aportó información adicional en relación a esta cuestión.
- (4) El 2 de febrero de 2012, la DC solicitó información a la parte denunciada y a competidores en el mercado de servicios de teleasistencia (DOMUSVI, EULEN, ILUNION, ATENZIA y ASISPA). Los escritos de respuesta tuvieron entrada en la CNMC el 5 de marzo de 2021 y entre el 17 y el 22 de febrero de 2021, respectivamente.
- (5) Con fechas 21 de julio de 2021 y 19 de enero de 2022, AESTE remitió escritos complementarios, aportando datos actualizados de cuotas y nuevos hechos relacionados con la denuncia.
- (6) Con fecha 9 de mayo de 2022 la DC solicitó información adicional a AESTE, TUNSTALL y LEGRAND (fabricante de dispositivos de teleasistencia). Los escritos de respuesta tuvieron entrada en la CNMC el 30 y 1 de junio de 2022.
- (7) Con objeto de determinar la realidad de los hechos denunciados y si pudiera haber indicios de infracción en los mismos que justificasen la incoación de un expediente sancionador, la Dirección de Competencia inició una información reservada, de conformidad con lo previsto en el artículo 49.2 de la LDC, con el número de expediente S/0008/20, a la que se incorporó la denuncia e información anexa aportada por el denunciante, así como el resto de información aportada por las empresas requeridas para ello.

- (8) El 28 de febrero de 2024, la Dirección de Competencia, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 49.3 de la LDC, dictó propuesta de no incoación de expediente sancionador y de archivo de las actuaciones, al considerar que en los hechos denunciados no se apreciaban indicios de infracción de la LDC.
- (9) La Sala de Competencia del Consejo de la CNMC ha deliberado y fallado el asunto en su reunión de 21 de mayo de 2024.

2. LAS PARTES

2.1. Denunciante: Asociación de Empresas de Servicios para la Dependencia (AESTE)

- (10) Según información disponible públicamente, AESTE nació en 2002 como una organización empresarial de carácter sectorial con vocación de coordinar, representar, fomentar y defender los intereses empresariales y sociales comunes a los servicios y residencias para las personas dependientes.
- (11) AESTE tiene 12 miembros¹, representando estos el 25% de las plazas residenciales privadas y un 15% del conjunto de las plazas residenciales en España.

2.2. Denunciada: TUNSTALL IBÉRICA, S.A. (TUNSTALL)

- (12) TUNSTALL es la filial en España del grupo británico TUNSTALL HEALTHCARE GROUP, un operador global especializado en fabricación de equipos y desarrollo de programas informáticos de teleasistencia y telemonitorización de la salud (productos ofrecidos a nivel global), así como en la propia prestación de los referidos servicios de teleasistencia y telemonitorización (servicios prestados a nivel nacional).
- (13) TUNSTALL controla desde el 9 de enero de 2013 la sociedad española TELEVIDA SERVICIOS SOCIOSANITARIOS, S.L.U., filial que presta servicios de teleasistencia y telemonitorización en España

¹ Amavir, Asispa, Ballesol, Caser Residencial, Domusvi, Emera, Eulen, Ilunion, Korian, Orpea Residencias, Sanitas Mayores y Valdeluz.

3. MERCADO AFECTADO

3.1. Principios

3.1.1. Mercado de producto

- (14) El concepto de mercado de producto implica que existe una competencia efectiva entre los productos o servicios que forman parte del mismo, debido a que, atendiendo al uso específico de dichos productos o servicios, existe un grado suficiente de sustituibilidad entre ellos.
- (15) Desde una perspectiva económica, para la definición del mercado de producto, la sustituibilidad de la demanda es el medio más inmediato y eficaz de restringir el comportamiento de los proveedores de un determinado producto². Así, la sustituibilidad de los productos o servicios a efectos de la definición del mercado relevante debe evaluarse, principalmente, desde la perspectiva de la demanda de los consumidores.
- (16) Por otro lado, la sustituibilidad de la oferta también puede tenerse en cuenta al definir mercados en ciertos casos (particularmente, en los casos en los que sus efectos son equivalentes a los de la sustituibilidad de la demanda en términos de eficacia y de respuesta inmediata). Existe sustituibilidad por el lado de la oferta cuando los proveedores pueden pasar a fabricar los productos de referencia y comercializarlos a corto plazo, sin incurrir en costes o riesgos adicionales significativos, en respuesta a pequeñas variaciones relativas en precios o condiciones de la demanda. Cuando se cumplan estas condiciones, la producción adicional que se comercialice tendrá un efecto restrictivo sobre el comportamiento competitivo de las empresas afectadas.

3.1.2. Mercado geográfico

- (17) El mercado geográfico relevante comprende la zona en la que las empresas afectadas desarrollan actividades de suministro de los productos y de prestación de los servicios en cuestión, en la que las condiciones de competencia son suficientemente homogéneas y que puede distinguirse de otras zonas geográficas próximas debido, en particular, a que las condiciones de competencia en ella prevaecientes son sensiblemente distintas a aquéllas³.

² Comunicación de la Comisión relativa a la definición de mercado de referencia a efectos de la normativa comunitaria en materia de competencia (97/C 372/03), párrafo 13 (“**Comunicación sobre la definición del mercado relevante**”). En similares términos se recoge en el párrafo 23 de la nueva Comunicación de la Comisión relativa a la definición de mercado de referencia a efectos de la normativa de la Unión en materia de competencia (C/2024/1645), publicada en el DOUE el 22 de febrero de 2024.

³ Sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de febrero de 1978, United Brands, C-27/76, EU:C:1978:22, apartados 11, 44 y 53; Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 6 de octubre de 1994, Tetra Pak International SA, T-83/91, EU:T:1994:246, apartado 91; Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de

3.2. Aplicación de los principios a este caso

3.2.1. Mercado de producto

3.2.1.1. Mercado de dispositivos de teleasistencia domiciliaria

- (18) La conducta denunciada forma parte de la actividad de suministro de dispositivos electrónicos para la teleasistencia domiciliaria (TAD). Estos dispositivos son terminales, pulsadores remotos y/o sensores, todos ellos instalados en los domicilios de los usuarios. Las terminales establecen la comunicación con el centro de control en caso de emergencia o aviso, un aviso que se activa por el usuario a través de un pulsador en la propia terminal o en un dispositivo remoto (por ejemplo, pulseras con un botón), o por un sensor (por ejemplo, un detector de humos). Una vez recibida la llamada en el centro de control, la empresa prestadora del servicio de teleasistencia determina el curso de acción para resolver la emergencia.
- (19) Los precedentes de concentraciones N/05057 BRIDGEPOINT/TUNSTALL y C/0053/08 CHARTERHOUSE/TUNSTALL ya consideraron un mercado de terminales o sistemas para la teleasistencia domiciliaria, si bien no cerraron la definición, advirtiendo de la posibilidad de que dicha actividad formara parte de un mercado más amplio que también incluiría los dispositivos para teleasistencia para usuarios agregados (tales como hospitales o residencias de mayores). A este respecto, y como se comentará a continuación, en la actividad verticalmente relacionada de la prestación de servicios de teleasistencia los precedentes también han separado el mercado domiciliario del mercado para usuarios agregados.
- (20) En línea con estos precedentes y lo estimado por denunciante y denunciada, en esta resolución se analizará el mercado de dispositivos para servicios TAD.

3.2.1.2. Mercado de servicios de teleasistencia domiciliaria

- (21) Según la denunciante, las conductas analizadas desplegarían su efecto anticompetitivo en el eslabón descendente siguiente en la cadena de valor del sector de la teleasistencia domiciliaria, esto es, en la actividad de prestación de servicios TAD. En esta actividad opera también la denunciada, a través de su filial TELEVIDA, en competencia con las empresas que son miembros de la asociación denunciante.

21 de octubre de 1997, Deutsche Bahn, T-229/94, EU:T:1997:155, apartado 92; Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 17 de diciembre de 2003, British Airways, T-219/99, EU:T:2003:343, apartado 108. Véase también la Comunicación de la Comisión relativa a la definición de mercado de referencia a efectos de la normativa comunitaria en materia de competencia (97/C 372/03), apartado 8.

- (22) En esencia los servicios de teleasistencia domiciliaria consisten, además de en la instalación y mantenimiento de los terminales, en la gestión de las llamadas telefónicas de petición de ayuda y, en su caso, de la movilización de recursos humanos para resolver dicha petición⁴.
- (23) El precedente C/0820/16 PAI/SARQUAVITAE ya consideró el mercado de prestación de servicios TAD, separándolo del mercado de prestación de servicios sociosanitarios para usuarios agregados (centros geriátricos) y del mercado de prestación de servicios sociosanitarios a domicilio (actuaciones en el domicilio de las personas para atender necesidades permanentes o de la vida diaria).

3.2.2. Mercado geográfico

3.2.2.1. Mercado de dispositivos de teleasistencia domiciliaria

- (24) Los precedentes de concentraciones mencionados en el mercado de dispositivos de TAD (N/05057 BRIDGEPOINT/TUNSTALL y C/0053/08 CHARTERHOUSE/TUNSTALL) consideraron que tendrían un ámbito geográfico nacional, debido a las características propias del mercado en cada país, al distinto desarrollo de los servicios de teleasistencia en cada país y las diferencias lingüísticas. La denunciada estima, sin embargo, que el mercado es europeo, debido a la estandarización e interoperabilidad de los dispositivos.
- (25) Sin embargo, el análisis desarrollado por la DC en este procedimiento ha puesto de relieve que la interoperabilidad entre dispositivos no es plena (véase párrafos (30) y (31) de esta resolución), como después se argumentará, y que la regulación del sector, así como la importancia de las licitaciones públicas y de los requisitos técnicos exigidos por éstas, confirman el carácter nacional ya estimado en los precedentes.

3.2.2.2. Mercado de servicios de teleasistencia domiciliaria

- (26) En el caso del precedente citado en el mercado de servicios de teleasistencia domiciliaria (C/0820/16 PAI/SARQUAVITAE) consideró que el mercado geográfico sería nacional, debido a que las empresas operan en todo el territorio nacional bajo condiciones de prestación similares, pero no cerró esta cuestión de manera definitiva.

⁴ La Ley 39/2006, de 14 de febrero, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia define en su artículo 22 el servicio de teleasistencia como aquel que “*facilita asistencia a los beneficiarios mediante el uso de tecnologías de la comunicación y de la información, con apoyo de los medios personales necesarios, en respuesta inmediata ante situaciones de emergencia, o de inseguridad, soledad y aislamiento*”.

- (27) Sin embargo, en esta resolución se considerará el mercado de servicios de teleasistencia como nacional, en línea con la apreciación de la DC.

3.3. Estructura de los mercados relevantes

3.3.1. Estructura del mercado de suministro de dispositivos TAD

- (28) Tal como consta en la propuesta de archivo de la DC, en el mercado ascendente de suministro de dispositivos TAD, y de acuerdo con todos los prestadores de servicios TAD consultados y con el fabricante LEGRAND⁵, solo hay actualmente dos proveedores en la práctica: TUNSTALL y LEGRAND.
- (29) TUNSTALL ostenta la primera posición con al menos la mitad del mercado y con elevada diferencia respecto a LEGRAND como segundo operador. Todo ello tiene lugar tanto atendiendo a las cuotas en volumen suministradas por el resto de los operadores⁶ como las cuotas en valor suministradas por TUNSTALL⁷, aunque la concentración es más marcada en el primer caso. TUNSTALL se define a sí mismo como líder mundial en fabricación de dispositivos TAD y prestación de servicios TAD⁸.
- (30) TUNSTALL destaca que, frente a la inexistencia de proveedores alternativos en el concurso de ASSDA⁹ en 2015, para el concurso de 2020 se presentaron hasta seis proveedores alternativos¹⁰. Sin embargo, cuatro de los cinco prestadores de servicios TAD consultados, así como LEGRAND, afirman que en la práctica no hay competidores de TUNSTALL y LEGRAND. Consideran que todos los fabricantes alternativos tienen una cuota marginal, en contraposición a lo que estima TUNSTALL. Estos operadores explican que los fabricantes alternativos no han conseguido entrar en el mercado de manera significativa debido a la falta de interoperabilidad plena de sus dispositivos¹¹.
- (31) En efecto, para que la terminal pueda comunicarse con el centro de control debe usar un sistema o protocolo de comunicación compatible con el usado por dicho

⁵ LEGRAND es una multinacional francesa especializada en infraestructuras eléctricas y digitales para uso industrial y doméstico, que opera en más de 90 países. En el mercado afectado, en España, dicho grupo opera mediante la marca NEAT.

⁶ Folio confidencial 2691 y no confidencial 2839, y párrafo (26) de la propuesta de archivo (folio 2852).

⁷ Folio confidencial 2643 y no confidencial 2804, y párrafo (27) de la propuesta de archivo (folios 2852 y 2853).

⁸ Folio 1007.

⁹ Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía, dependiente de la Junta de Andalucía. Esta agencia pública presta directamente los servicios TAD en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

¹⁰ Se trata, según información de TUNSTALL, de empresas como Essence Group, Tecnovida Iberia-Telealarm, Televes, Doro AB, Solutia Innovaworld Technologies, y Unei Iniciativa Social. Folio confidencial 682 y no confidencial 2777.

¹¹ Folio confidencial 439 y no confidencial 2828 (DOMUSVI); folio 446 (EULEN); folio 459 (ILUNION); 653 (ASISPA); y confidencial 2687 y no confidencial 2835 (LEGRAND).

centro. En España las centrales de control utilizan protocolo TUNSTALL o LEGRAND. Y, de acuerdo con la información aportada por los mencionados operadores, en contraste con lo afirmado por TUNSTALL, en la actualidad las terminales fabricadas por terceros suministradores todavía no son plenamente compatibles con las centrales de control españolas (pese a la existencia de estándares técnicos emitidos por AENOR y a la creciente exigencia de protocolos abiertos en las licitaciones)¹². Únicamente las terminales de TUNSTALL y LEGRAND serían compatibles con cualquiera de los dos tipos de centrales, gracias a un acuerdo de licencia alcanzado entre estos dos operadores¹³.

- (32) Los operadores consultados confirman que los productos LEGRAND pueden sustituir totalmente a los de TUNSTALL y que es posible presentarse a una licitación con los productos de LEGRAND, estando la interoperabilidad garantizada entre estos dos fabricantes¹⁴.

3.3.2. Estructura del mercado de prestación de servicios TAD

- (33) Los servicios TAD son prestados casi en exclusividad por las administraciones públicas (Comunidades Autónomas, Diputaciones y Ayuntamientos). De hecho, según AESTE¹⁵, llegan al 95% de los beneficiarios a través de las administraciones públicas. Sin embargo, estas administraciones públicas, con alguna excepción como lo es el caso de la Junta de Andalucía, a través de la ASSDA, subcontratan la prestación del servicio a empresas privadas, mediante concursos públicos.
- (34) Existen numerosos proveedores privados de servicios TAD en España, incluyendo las empresas que son miembros de la asociación denunciante, la denunciada y otros. La denunciante no aporta las cuotas de este mercado.
- (35) Tal como se describe en la propuesta de archivo de la DC, se trata de un mercado concentrado, en el cual las dos primeras empresas cubren al menos la mitad del mismo. TELEVIDA es el mayor operador con notable diferencia respecto del segundo (independientemente de si se tiene en cuenta o no a

¹² Folio confidencial 439 y no confidencial 2828 (DOMUSVI); folio 446 (EULEN); folio 459 (ILUNION); 653 (ASISPA); y confidencial 2687 y no confidencial 2835 (LEGRAND). Uno de los operadores incluso aporta comunicación de un fabricante alternativo en la que le informa que no puede presentar oferta ya que sus dispositivos no son compatibles con el protocolo que utiliza TUNSTALL. Folio confidencial 551.

¹³ Folio 2689 y no confidencial 2837.

¹⁴ Folio confidencial 439 y no confidencial 2828 (DOMUSVI); folio 446 (EULEN); folio 459 (ILUNION); folio confidencial 626 y no confidencial 2821 (ATENZIA); 653 (ASISPA); confidencial 2687 y no confidencial 2835 (LEGRAND).

¹⁵ Folio confidencial 8 y no confidencial 150.

SECURITAS DIRECT)¹⁶. TELEVIDA es también el único operador verticalmente integrado (aparte de SECURITAS DIRECT, en el caso de que se tuviera en cuenta).

- (36) Según los datos disponibles¹⁷, las cuotas de mercado habrían sido bastante estables desde 2016, si bien en 2020 habría habido un aumento significativo de la cuota de TELEVIDA al haber sido adjudicataria de una licitación de gran tamaño del Ayuntamiento de Madrid sustituyendo a ILUNION (que habría sufrido la correspondiente caída de cuota)¹⁸.
- (37) En general los prestadores de servicios TAD se especializan bien en tecnología TUNSTALL bien en tecnología LEGRAND. Los operadores que utilizan principalmente tecnología TUNSTALL son TELEVIDA, CRUZ ROJA y ATENZIA, mientras que los operadores que utilizan principalmente tecnología LEGRAND son ASISPA, DOMUSVI, ILUNION y EULEN¹⁹.
- (38) Por otra parte, este mercado (y como consecuencia también el verticalmente relacionado de dispositivos) está en expansión, debido a las oportunidades que ofrecen los avances tecnológicos en telemedicina y al progresivo envejecimiento de la población española. Según AESTE, el número de dispositivos instalados ha aumentado de casi 700.000 en 2014 hasta los 927.000 en 2018²⁰.

4. HECHOS

- (39) A partir de la información aportada por el denunciante, la denunciada y el resto de empresas a las que se ha requerido información, se exponen los siguientes hechos:

4.1. Política comercial de TUNSTALL

- (40) Como se ha comentado, los prestadores de servicios TAD se especializan bien en tecnología TUNSTALL bien en tecnología LEGRAND. Los operadores que utilizan principalmente tecnología TUNSTALL son TELEVIDA, CRUZ ROJA y ATENZIA, mientras que los operadores que utilizan principalmente tecnología LEGRAND son ASISPA, DOMUSVI, ILUNION y EULEN. De hecho, a requerimiento de la DC, los cuatro últimos operadores mencionados han

¹⁶ Folio confidencial 2652 y no confidencial 2813 (sin SECURITAS DIRECT) y folio confidencial 2652 y no confidencial 2793 (con SECURITAS DIRECT). Véase el párrafo (37) de la propuesta de archivo, folios 2856 a 2858.

¹⁷ Folios confidenciales 698 y 2652, y no confidenciales 2793 y 2813.

¹⁸ De incluirse en el mercado, SECURITAS DIRECT también habría tenido un efecto importante en 2021, año donde irrumpe este nuevo operador provocando una caída de la cuota del resto de los operadores.

¹⁹ Folio confidencial 439 y no confidencial 2828 (DOMUSVI); folio 445 (EULEN); folio 459 (ILUNION); y confidencial 2648 y no confidencial 2809 (TUNSTALL).

²⁰ Folio confidencial 14 y no confidencial 156.

explicado, a través de AESTE, que no han solicitado oferta o precios a TUNSTALL, al menos en los últimos años²¹. ILUNION y ASISPA incluso inciden en que **[CONFIDENCIAL]**²². En este sentido, como fundamentación para su denuncia, AESTE ha aportado, para una serie de licitaciones, el precio de dispositivos pagado por los cuatro operadores mencionados (cuyo suministrador es LEGRAND), pero no ha aportado el precio que ha pagado TELEVIDA (cuyo suministrador es TUNSTALL)²³.

- (41) En relación con la política comercial de TUNSTALL, esta compañía vende a varios prestadores de servicios TAD que son competencia de su filial: CRUZ ROJA (**[CONFIDENCIAL]**% de las ventas en 2021), ATENZIA (**[CONFIDENCIAL]**%) y FERROVIAL (**[CONFIDENCIAL]**%). El resto de las ventas en 2021 se dirigieron básicamente a su filial TELEVIDA (**[CONFIDENCIAL]**%) y a ASSDA (**[CONFIDENCIAL]**%)²⁴. Es decir, la mayor parte de las ventas de TUNSTALL es a empresas distintas de su filial, incluyendo competidoras de esta.
- (42) En el periodo 2019-2021 las ventas a empresas competidoras se han mantenido esencialmente estables tanto en valor absoluto (unos **[CONFIDENCIAL]** millones de euros anuales) como en porcentaje del total de ventas (casi un **[CONFIDENCIAL]**%²⁵). En algunos casos, como CRUZ ROJA, dicho valor y porcentaje han aumentado. Las ventas a ASSDA han disminuido mientras que las ventas a TELEVIDA han aumentado, pues representaban un **[CONFIDENCIAL]**% en 2019. A mayor abundamiento, y si se analiza en concreto la evolución del número de dispositivos vendidos a las empresas competidoras (es decir, abstrayendo el efecto precio), se observa que dicho número ha aumentado ligeramente en su conjunto, si bien depende del dispositivo y del cliente en concreto^{26,27}.

²¹ Folios confidenciales 2627-2629 y no confidenciales 2758-2760.

²² Folios confidenciales 2628-2629 y no confidenciales 2759-2760.

²³ Folios confidenciales 140-142.

²⁴ Cálculos de la DC a partir de datos de precios unitarios y volúmenes de los distintos dispositivos vendidos a los principales clientes, aportados por TUNSTALL. Es posible que los datos no incluyan las ventas a clientes menores. En su caso las ventas de TUNSTALL a empresas fuera de su grupo serían mayores a lo indicado arriba. Folios confidenciales 2649-2650 y no confidenciales 2810-2811.

²⁵ El porcentaje asciende al **[CONFIDENCIAL]**% si se incluye al cliente ASSDA. Folios confidenciales 2649-2650 y no confidenciales 2810-2811.

²⁶ Cálculos propios a partir de datos de precios unitarios y volúmenes de los distintos dispositivos vendidos a los principales clientes, aportados por TUNSTALL. Es posible que los datos no incluyan las ventas a clientes menores. Folios confidenciales 2649-2650 y no confidenciales 2810-2811.

²⁷ TUNSTALL también ha aportado ciertos datos para el periodo anterior 2015-2019 (folio confidencial 692 y no confidencial 2787). Si bien estos datos -menos desagregados- no serían directamente comparables con los mencionados, su análisis mostraría que en este primer periodo el peso de las ventas a empresa competidoras aumentó significativamente, hasta el punto de disminuir el peso de las ventas a TELEVIDA.

- (43) En su política de ventas y de precios, TUNSTALL dispone por un lado de un catálogo genérico con precios estándares disponible para todos los clientes. Por otro lado, TUNSTALL aplica con frecuencia precios y descuentos específicos con ocasión de grandes licitaciones o para los grandes clientes, con los que mantiene acuerdos marco²⁸.
- (44) En efecto, TUNSTALL mantiene con sus principales clientes -en especial ASSDA, TELEVIDA, CRUZ ROJA, ATENZIA y FERROVIAL- un contrato marco para el suministro regular de los dispositivos a un precio preestablecido. Se trata de dispositivos de bajo precio unitario y que se demandan normalmente en grandes cantidades²⁹. En el caso de LEGRAND **[CONFIDENCIAL]**³⁰.
- (45) TUNSTALL afirma que en dichos acuerdos marco el precio por dispositivo cobrado a cada cliente dependerá inversamente del número de dispositivos encargados por dicho cliente. Explica TUNSTALL que esta relación trae causa de las economías de escala existentes en la fabricación de los dispositivos, que permiten una reducción de costes a partir de cierto volumen fabricado, reducción que se puede trasladar a menores precios³¹. Esta política tarifaria también afecta a TELEVIDA, si bien a este respecto TUNSTALL añade en uno de sus escritos que en todo caso puede ofrecer mejores precios a TELEVIDA “*al tener un interés económico directo en la obtención de beneficios por parte de su propia filial*”^{32,33}.
- (46) TUNSTALL ha aportado, para los años 2019 a 2021, el precio de sus dispositivos (tanto terminales como periféricos) para sus cinco principales clientes, según los respectivos acuerdos marco, así como el volumen demandado de cada uno de esos dispositivos por cada uno de estos clientes³⁴. Dichos clientes son TELEVIDA, ASSDA, CRUZ ROJA, ATENZIA y FERROVIAL. Como ya se ha comentado, los operadores **[CONFIDENCIAL]**.
- (47) Los datos muestran, en primer lugar, que algunos de los precios para un determinado dispositivo varían significativamente de cliente a cliente, si bien también lo hacen los volúmenes demandados. Para el caso de 2021, por ejemplo, mostrado en la Tabla 1, el precio mayor es entre un **[CONFIDENCIAL]** y un **[CONFIDENCIAL]**% superior que el precio menor³⁵. Las diferencias en el volumen comprado son mucho más marcadas. Por ejemplo, para el dispositivo

²⁸ Folios confidenciales 693 y 2648 y no confidenciales 2788 y 2809.

²⁹ Folio confidencial 2648 y no confidencial 2809.

³⁰ Folio confidencial 2686 y no confidencial 2834.

³¹ Folio confidencial 2648 y no confidencial 2809.

³² Folio confidencial 697 y no confidencial 2792.

³³ **[CONFIDENCIAL]** Folios confidenciales 1.007 y 1.098.

³⁴ Folios confidenciales 2649-2650 y no confidenciales 2810-2811.

³⁵ Estas diferencias son consistentes con los datos de precios de la ya referida licitación del Ayuntamiento de Madrid de 2016 (objeto de litigio entre TELEVIDA e ILUNION), datos señalados por AESTE en su escrito de denuncia.

Kit Lifeline GSM el mayor precio es un **[CONFIDENCIAL]**% superior al menor, pero la demanda de la empresa con menor precio es de miles de unidades, mientras la demanda la de la empresa con mayor precio es inferior a **[CONFIDENCIAL]** unidades.

Tabla 1. Precios aplicados por TUNSTALL (2021) y volúmenes demandados

[CONFIDENCIAL]

- (48) En segundo lugar, los datos revelan que, en general, a mayor volumen demandado, menor precio cargado. En la mayoría de los dispositivos el menor precio es el ofrecido al cliente que realiza un mayor pedido. Para el caso de 2021, la Tabla 2 indica, para cada producto, el cliente con el menor precio y el cliente con la mayor demanda. En 9 de 10 productos el menor precio corresponde al producto más demandado. Ello se cumple, en particular, en los dos principales productos (las terminales Kit Lifeline GSM y Kit Lifeline Vi/Vi+). Y en el dispositivo en los que ello no se cumple, el menor precio lo obtiene un competidor de TELEVIDA, pese a que la filial de TUNSTALL es en realidad quien realiza un mayor pedido.

Tabla 2. Clientes de TUNSTALL con menores precios y con mayores demandas (2021)

[CONFIDENCIAL]

- (49) En tercer lugar y, como resultado de lo anterior, no siempre es TELEVIDA la empresa que goza del menor precio. En 2021, en 3 de los 10 dispositivos, incluyendo el importante producto Kit Lifeline Vi/Vi+, el menor precio lo obtiene un competidor de TELEVIDA (que además no siempre es el mismo). Y en los casos en los que TELEVIDA disfruta del menor precio, siempre es la empresa con mayor demanda (con alguna excepción en 2019 y 2020).

4.2. Peso de los dispositivos en los costes de prestación de servicios TAD e importancia de la oferta económica en los concursos

- (50) Según la información recabada por la DC los costes de prestación de un servicio TAD serían esencialmente los de personal, dispositivos, suministros varios (telefonía, mensajería, limpieza, etc.) y otros como alquileres³⁶.

³⁶ Folio confidencial 440 y no confidencial 2829 (DOMUSVI); folio 446 (EULEN); folio 460 (ILUNION); folio confidencial 626 y no confidencial 2821 (ATENZIA); folio 653 (ASISPA); folios confidenciales 699, 2650 y 2651, y no confidenciales 2794, 2811 y 2812 (TELEVIDA); folio confidencial 1337 (licitación ayuntamiento Madrid).

- (51) Los gastos de personal constituyen el principal componente del gasto de prestación de servicios TAD, con un peso mínimo del 60%, pero que puede ser significativamente superior (en la ya mencionada licitación del ayuntamiento de Madrid de 2016 este peso alcanzó el **[CONFIDENCIAL]**%). El peso del coste de los dispositivos electrónicos (y licencias de uso asociadas) variaría entre licitaciones, en función por ejemplo de si deben renovarse los dispositivos o si se pueden heredar los utilizados hasta la fecha. Los operadores consultados aportan un rango situado entre el 10% y el 24%³⁷.
- (52) A su vez, el precio u oferta económica es solo uno de los criterios de adjudicación, y no necesariamente el de mayor peso³⁸. Uno de los operadores consultados aporta, a modo de ejemplo, el peso de los distintos criterios en las licitaciones del Ayuntamiento de Madrid: i) calidad técnica del proyecto 50%; ii) oferta económica y mejoras técnicas 47%; y iii) cláusulas sociales 3%³⁹. Como consecuencia de este sistema de valoración, y tal y como se comentará posteriormente (párrafo (56)), en ocasiones la empresa que resulta adjudicataria no es la que ha presentado el menor precio⁴⁰.

4.3. Información sobre licitaciones aportada por las partes

- (53) La denuncia menciona 7 licitaciones, de diversas administraciones públicas, para el periodo 2012 a 2021, en las que TELEVIDA ha ofertado el menor precio (considerando la denunciante que los precios ofrecidos por TELEVIDA solo se comprenden al tenerse en cuenta que esta sociedad adquiere los dispositivos a un precio menor que sus competidores⁴¹)⁴². La denuncia destaca en particular la licitación del Ayuntamiento de Madrid de 2016 y de Pozuelo de Alarcón de 2021, al entender que la documentación respectiva asociada revelaría que TELEVIDA puede adquirir los dispositivos electrónicos a un precio menor al del resto de operadores, al estar verticalmente integrada con el fabricante⁴³.

³⁷ Folio confidencial 440 y no confidencial 2829 (DOMUSVI); folio 446 (EULEN); folio 460 (ILUNION); folio confidencial 626 y no confidencial 2821 (ATENZIA); folio 653 (ASISPA); folios confidenciales 699, 2650 y 2651, y no confidenciales 2794, 2811 y 2812 (TELEVIDA); folio confidencial 1337 (licitación ayuntamiento Madrid).

³⁸ Folio confidencial 696 y no confidencial 2791.

³⁹ Folio 654.

⁴⁰ Folio confidencial 696 y no confidencial 2791.

⁴¹ Folios confidenciales 29 y siguientes, y no confidenciales 2745 y siguientes.

⁴² Nótese que al menos una de las licitaciones destacadas por la denunciante tuvo lugar, de hecho, antes que la compra de TELEVIDA por parte de TUNSTALL, que tuvo lugar en 2013.

⁴³ En cuanto a la licitación del Ayuntamiento de Madrid, el 14/12/2016 el Área de Gobierno de Equidad, Derechos Sociales y Empleo emitió concurso para servicios TAD (expediente 300/2016/01711). Recibidas las ofertas, el Ayuntamiento pidió informe a TELEVIDA de justificación de su oferta para el lote 2, pues su precio era un **[CONFIDENCIAL]**% inferior a la media de las ofertas recibidas. En este informe justificativo TELEVIDA argumentó, entre otros, que **[CONFIDENCIAL]**. A la vista de las explicaciones recibidas, el Ayuntamiento adjudicó el contrato a TELEVIDA. Sin embargo, ILUNION

- (54) En su escrito adicional de enero de 2022, la denunciante añade que TELEVIDA se está presentando a concursos de tamaño medio y pequeño con el objetivo de ganar sinergias para cuando salgan a concurso contratos mayores⁴⁴.
- (55) Por su lado, y sin perjuicio de las cuotas de mercado aportadas, TUNSTALL informa, en primer lugar, que desde 2019 hasta enero de 2021 TELEVIDA ha resultado adjudicataria en 15 licitaciones de servicios TAD (en diversidad de administraciones públicas) de un total de 108 licitaciones que han tenido lugar⁴⁵.
- (56) En segundo lugar, TUNSTALL aporta el precio ofrecido por los distintos operadores que hicieron oferta a una serie de licitaciones en el periodo 2016 a 2021. Se trata de 12 licitaciones y en 11 de ellas el menor precio no lo ofreció TELEVIDA. Los menores precios fueron ofrecidos tanto por operadores que utilizaron tecnología de TUNSTALL (por ejemplo, ATENZIA o CRUZ ROJA) como por operadores que utilizaron tecnología LEGRAND (por ejemplo, ILUNION o CLECE). Pese a no ofrecer el siempre el menor precio, TELEVIDA resultó la adjudicataria en un total de 5 de estas 12 licitaciones, debido al peso de otros criterios de valoración en los concursos⁴⁶.

4.4. Ausencia de notificación de la adquisición de TELEVIDA por parte de TUNSTALL en 2013

- (57) La DC no tiene constancia de que TUNSTALL haya realizado notificación alguna a la CNMC relacionada con la mencionada adquisición de TELEVIDA, que se ejecutó el 9 de enero de 2013, a los efectos del artículo 9 de la LDC.

recurrió la adjudicación ante el Tribunal Administrativo de Contratación Pública (TACP) de la Comunidad de Madrid. Entre otros motivos, ILUNION alegó que **[CONFIDENCIAL]**. Sin embargo, el TACP sí estimó el recurso por otros motivos no relacionados con el coste de los dispositivos, y resolvió en favor de la recurrente, ILUNION, ordenando la repetición del concurso. Ahora bien, TELEVIDA recurrió ante el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, que con fecha 21 de junio de 2019 anuló la sentencia del TACP y confirmó la adjudicación en favor de TELEVIDA (folios confidenciales 700-701 y no confidenciales 2795-2796; y confidenciales 65-139). En cuanto a la licitación del Ayuntamiento de Pozuelo de Alarcón de 2021, esta entidad solicitó también informe justificativo de baja a TELEVIDA. TELEVIDA argumentó que gracias a su implantación territorial existente tiene menores costes operativos, y que gracias a su pertenencia al grupo TUNSTALL tiene acceso a los dispositivos a menor coste. La entidad concluye que la oferta de TELEVIDA no es anormalmente baja (folios 2555-2556 y 2574-2576).

⁴⁴ Folio 2604.

⁴⁵ Folios confidenciales 2646-2647 y no confidenciales 2807-2808.

⁴⁶ Folio confidencial 696 y no confidencial 2791. El listado aportado por TUNSTALL es en general coincidente con el aportado por la denunciante en el periodo que se solapan (2016-2018).

5. FUNDAMENTOS DE DERECHO

5.1. Competencia para Resolver

- (58) De acuerdo con el artículo 5.1.c) de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, compete a este Organismo “*aplicar lo dispuesto en la Ley 15/2007, de 3 de julio, en materia de conductas que supongan impedir, restringir y falsear la competencia*”. El artículo 20.2 de la misma Ley atribuye al Consejo la función de “*resolver los procedimientos sancionadores previstos en la Ley 15/2007, de 3 de julio*” y, según el artículo 14.1.a) del Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto, por el que se aprueba Estatuto Orgánico de la CNMC, “*la Sala de Competencia conocerá de los asuntos relacionados con la aplicación de la Ley 15/2007, de 3 de julio*”.
- (59) En consecuencia, la competencia para resolver este procedimiento corresponde a la Sala de Competencia del Consejo de la CNMC.

5.2. Propuesta del órgano instructor

- (60) La DC propone la no incoación del procedimiento sancionador, así como el archivo de las presentes actuaciones.
- (61) En primer lugar, en lo relativo al posible abuso de posición de dominio, la DC fundamenta su propuesta en la falta de capacidad de las diferencias en precios acreditadas, para excluir a un competidor del mercado de prestación de servicios TAD. De hecho, la DC afirma que no se puede descartar que los distintos precios aplicados respondan a diferencias en los volúmenes comprados, representando entonces un traslado lícito de un ahorro de costes. Por lo tanto, la DC concluye que no concurren en los hechos denunciados los elementos necesarios para apreciar la existencia de un abuso de posición dominante de los artículos 2 LDC y 102 TFUE.
- (62) En segundo lugar, la DC considera que la posible obligación de notificación de la adquisición de TELEVIDA en 2013 habría prescrito, por lo que no puede acogerse la existencia de una infracción del artículo 9 LDC.

5.3. Valoración de la Sala de Competencia

- (63) El objeto del presente expediente es determinar (i) si TUNSTALL ha incurrido en una conducta contraria a lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia y 102 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, consistente en abuso de posición de dominio; y (ii) si TUNSTALL ha incurrido en una conducta contraria al artículo 9 de la Ley

15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia, al no haber notificado la adquisición de TELEVIDA en 2013.

- (64) La asociación denunciante se remite a diversa documentación aportada por TELEVIDA a distintos órganos de contratación para argumentar que ésta, al formar parte del grupo TUNSTALL, fabricante de dispositivos, pudo comprar los dispositivos más baratos que si los hubiera comprado a terceros, una ventaja solo disponible para ella, pues es el único operador verticalmente integrado.
- (65) En opinión de la denunciante, estos hechos demostrarían que TUNSTALL impone precios desiguales a sus distintos clientes, con el objetivo de generar una posición de ventaja para su filial TELEVIDA. Esta práctica constituiría, siempre según la denunciante, un abuso de posición de dominio en términos del artículo 2 de la LDC y 102 TFUE. En particular, la denunciante invoca el apartado d) de dicho artículo 2, que establece que el abuso podrá consistir en *“[l]a aplicación, en las relaciones comerciales o de servicios, de condiciones desiguales para prestaciones equivalentes, que coloque a unos competidores en situación desventajosa frente a otros”*.
- (66) Asimismo, según la denunciante, TUNSTALL habría incurrido en una infracción del artículo 9 LDC, al no haber notificado la adquisición de TELEVIDA en 2013.

5.3.1. Respecto a la posible existencia de un abuso de posición de dominio

- (67) El objeto del presente expediente es determinar si TUNSTALL ha incurrido en una conducta contraria a lo dispuesto en el artículo 2 de la LDC consistente en abuso de posición de dominio.
- (68) En relación con las supuestas conductas abusivas de posición de dominio, y de cara a apreciar la existencia de indicios de infracción del artículo 2 de la LDC, es necesario verificar cumulativamente, en primer lugar, que existe una posición de dominio y, en segundo lugar, que se ha abusado de la misma.
- (69) Ahora bien, en este caso resulta innecesario determinar si TUNSTALL tiene posición dominante ya que, aun en el caso de que así fuera, su conducta no puede calificarse de abusiva.
- (70) El artículo 2.1 LDC prohíbe "... la explotación abusiva por una o varias empresas de su posición de dominio en todo o en parte del mercado nacional". Y a continuación, en una enumeración abierta o enunciativa, el apartado 2 del mismo artículo 2 señala:

“2. El abuso podrá consistir, en particular, en

d) La aplicación, en las relaciones comerciales o de servicios, de condiciones desiguales para prestaciones equivalentes, que coloque a unos competidores en situación desventajosa frente a otros”

- (71) Si bien no existe una previsión equivalente en la literalidad del artículo 102 TFUE, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (**TJUE**), ha analizado la utilización de tarifas dispares por parte de una empresa dominante, a efectos de evaluar si dicha conducta puede ser restrictiva de la competencia^{47,48}. Y, en relación con los factores determinantes de la capacidad de afectar la competencia, esta sentencia del TJUE establece que si las tarifas no tienen un peso significativo en los costes del cliente (o en sus beneficios), puede deducirse que dicha disparidad no puede afectar a la posición competitiva de dicho cliente⁴⁹.
- (72) La diferenciación de tarifas también ha sido analizada por la jurisprudencia desde el punto de vista de la compresión de márgenes, un punto de vista también relevante en este caso dado que TUNSTALL es una empresa verticalmente integrada, operando tanto en el mercado de dispositivos TAD como en el mercado de prestación de servicios TAD. El TJUE ha señalado en el caso Telia Sonera -que investigó si las tarifas de la empresa de telecomunicaciones sueca provocaban una compresión de los márgenes para el resto de operadores de banda ancha minorista- que el carácter indispensable del producto aguas arriba para operar aguas abajo, sin ser condición necesaria, puede ser pertinente para el análisis de la aptitud de la práctica para producir efectos restrictivos de la competencia⁵⁰.
- (73) A nivel español, la CNMC ha otorgado si cabe más importancia a la indispensabilidad del producto en los análisis de compresión de márgenes. En

⁴⁷ Sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de abril de 2018, MEO, C-525/16, [EU:C:2018:270](#).

⁴⁸ Este enfoque ha sido seguido por la CNMC en el caso Oracle: Resolución de la CNMC de 20 de febrero de 2019, Oracle, [S/0354/11](#), Fundamento de Derecho 4º.

⁴⁹ Véase el apartado 34 de la STJUE, en el asunto MEO (C-525/16), en el que se dice: *“Por otro lado, en lo que respecta a los importes que MEO pagó anualmente a GDA, de los datos que figuran en la decisión de archivo (...) resulta que dichos importes representaban un porcentaje relativamente reducido de los costes totales soportados por MEO en el marco de su prestación del servicio minorista de acceso a la señal de televisión por suscripción y que la diferenciación de tarifas no tuvo gran influencia en los ingresos obtenidos por MEO en ese contexto. Pues bien, tal y como señaló el Abogado General en el punto 104 de sus conclusiones, cuando el impacto de una diferenciación de tarifas sobre los costes soportados por el operador que se considera perjudicado, o sobre la rentabilidad y los beneficios obtenidos por dicho operador, no es significativo, cabe deducir, en su caso, que dicha diferenciación de tarifas no puede tener efecto alguno sobre la posición competitiva de dicho operador”*.

⁵⁰ Sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de febrero de 2011, Telia Sonera Sverige, C 52/09, [EU:C:2011:83](#) apartado 69 y siguientes. Concretamente, esta sentencia estableció en su respuesta a la cuestión prejudicial que en el marco del examen del carácter abusivo de una compresión de márgenes han de analizarse todas las circunstancias del caso concreto y en particular señaló: *“Es necesario demostrar que, habida cuenta, en particular, del carácter indispensable del producto mayorista, dicha práctica produce un efecto contrario a la competencia, al menos potencial, en el mercado minorista, sin que esto esté económicamente justificado”*

el caso Nokia, el Consejo de la CNMC estimó que para que tenga lugar una compresión de márgenes, la empresa verticalmente integrada debe suministrar un insumo necesario para operar en el mercado descendente o minorista⁵¹.

- (74) Finalmente, para determinar la existencia de un abuso de posición de dominio es necesario que la conducta en cuestión carezca de justificación objetiva, algo que incumbe a la empresa en posición de dominio alegar y probar^{52, 53}.
- (75) En el presente caso, en relación con las mejoras de eficacia que pueden constituir una justificación objetiva y, en particular, con la valoración de las economías de escala y los descuentos por volumen (extremo alegado por TUNSTALL), el Tribunal de Primera Instancia de la UE ya expresó en el caso Michelin que una empresa dominante tiene el derecho de trasladar las reducciones de coste a precios, no incurriendo en abuso: *“En general se considera que los sistemas de descuento cuantitativos, vinculados únicamente al volumen de compras efectuadas a una empresa en posición dominante, no producen el efecto de excluir el acceso al mercado de los competidores, prohibido por el artículo 82 CE (...). En efecto, si el aumento de la cantidad suministrada genera unos menores costes para el proveedor, este puede hacer que su cliente disfrute de esta reducción mediante una tarifa más favorable (...). Por consiguiente, se presume que los descuentos por volumen de ventas reflejan el aumento de eficiencia y las economías de escala obtenidas por la empresa en posición dominante”*⁵⁴.
- (76) En España el ya extinto TDC aceptó que el distinto volumen comprado era una justificación objetiva para otorgar un trato comercial distinto a diferentes

⁵¹ Resolución de la CNMC de 8 de junio de 2018, Nokia, [S/DC/0557/15](#), Fundamento de Derecho 4º.

⁵² Este concepto de justificación objetiva de las conductas investigadas ha venido aplicándose en particular a casos referidos a políticas tarifarias de empresas dominantes. En el caso de descuentos discriminatorios British Airways (sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de marzo de 2007, British Airways, C-95/04, [EU:C:2007:166](#), apartados 69 y 86) y, posteriormente, en el caso de compresión de márgenes Telia Sonera, ya citado, el TJUE ha explicado que *“Procede recordar que una empresa sigue teniendo la posibilidad de demostrar que su práctica tarifaria, aunque produzca un efecto de exclusión, está económicamente justificada”* y que, a tal efecto, *“es necesario determinar si el efecto de exclusión que resulta de tal práctica, desfavorable para la competencia, puede verse contrarrestado, o incluso superado, mediante mejoras de la eficacia que también puedan beneficiar al consumidor”* ((sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de febrero de 2011, Telia Sonera, C 52/09, [EU:C:2011:83](#), apartados 75 y 76 (citados)).

⁵³ Por su lado, las autoridades españolas también han establecido la necesidad de analizar la existencia de justificaciones objetivas a una conducta de precios discriminatorios. En el caso Estaciones de Servicio se analizó si las distintas tarifas ofrecidas por los operadores petrolíferos mayoristas a los diferentes tipos de estaciones de servicio constituían una discriminación abusiva. El extinto TDC afirmó que *“Dilucidado que las condiciones contractuales eran desiguales, es necesario analizar si las prestaciones fueron o no equivalentes, y si existen circunstancias objetivas que justifiquen la existencia de diferencias, ya que en este caso no habría un abuso de posición de dominio.* Resolución del TDC de 19 de mayo de 2005, Estaciones de Servicio, [R644/05](#), Fundamento de Derecho 4º.

⁵⁴ Sentencia del TPI de 30 de septiembre de 2003, Manufacture française des pneumatiques Michelin, T-203/01, apartado 58.

clientes, no incurriendo en dichos casos la empresa dominante en abuso, siempre que esta política se aplique de manera no discriminatoria⁵⁵.

- (77) Finalmente, es de interés mencionar las decisiones y sentencias españolas referidas al trato especial otorgado por empresas dominantes a sus filiales. El extinto TDC concluyó que el hecho de que una entidad financiera aplicara mayores comisiones a transacciones originadas en entidades fuera del grupo empresarial no era una conducta abusiva pues responde a la lógica económica bajo la cual opera un grupo empresarial: *“Con todo se puede decir que, de existir posición dominante, la conducta de “la Caixa” no se podría calificar de abusiva. (...) Segundo, porque su aplicación exclusivamente a los apuntes por domiciliaciones de recibos de entidades prestadoras de servicios financieros ajenos al grupo de empresas “la Caixa”, lejos de ser una conducta arbitraria, responde a la lógica económica de los grupos de empresas”*^{56,57}.
- (78) Esta valoración fue asumida posteriormente por el Tribunal Supremo. En su sentencia de 30 de mayo de 2006 en el recurso de casación núm. 7151/2003, Telefónica Móviles de España, SA y Telefónica, SA, el Tribunal Supremo tuvo que valorar si el hecho de una empresa dominante cediera en exclusiva su red comercial a una de sus filiales en el mercado descendente constituía una discriminación en contra de las competidoras de dicha filial. El Tribunal Supremo concluyó que no había abuso porque la conducta entra dentro de la lógica de los grupos empresariales y no se refería a un suministro esencial⁵⁸.
- (79) Estos precedentes indican que la concesión de ventajas comerciales a una filial por parte de una matriz dominante no es *per se* un abuso, sino que ello

⁵⁵ Resolución del TDC 3 de diciembre de 2003 Spain Pharma/Smithkline, [R558/03](#), Fundamento de Derecho 3º.

⁵⁶ Resolución del TDC de 8 de junio de 2006, ADICAE/LaCaixa, [656/05](#), fundamento jurídico 7º.

⁵⁷ Otras resoluciones han destacado la importancia de que el producto en cuestión sea un suministro esencial para competir en el mercado. En la resolución de 29 de abril de 2002 en el expediente 518/01 Internautas/Telefónica se planteó si el trato más favorable prestado por el grupo Telefónica a una de sus filiales suponía un abuso. El TDC concluyó que la discriminación a favor de la filial no era abusiva cuando no se refería a un recurso esencial. El fundamento jurídico sexto de la referida resolución reza: *“El Tribunal, recogiendo las alegaciones de Telefónica SA, no considera que se haya acreditado el carácter abusivo de esta conducta debido a que el servicio de instalación y mantenimiento de modem en cuya provisión por Telefónica de España pudiera haber existido un trato discriminado a favor de Telefónica Data no resultaba esencial, es decir, no constituía un factor necesario para que los operadores compitieran con Telefónica Data”*.

⁵⁸ El fundamento jurídico duodécimo de la referida sentencia reza así: *“[...] Tal reproche, sin embargo, nos parece infundado pues la exclusividad entra dentro de la lógica de las relaciones entre empresas matrices y filiales, caracterizadas por la unidad de dirección y de fines, de modo que los medios instrumentales de las primeras pueden ser legítimamente puestos a disposición de las segundas y no de los competidores de éstas. [...] En efecto, dado que las instalaciones comerciales propias de “Telefónica, SA” no eran sino una parte muy limitada de las que integraban los canales a través de los cuales se podía comercializar la telefonía móvil en España durante el año 1995, sin constituir en modo alguno un elemento indispensable para el lanzamiento de la nueva actividad del operador entrante, no es reprochable a dicha empresa, en cuanto matriz de la operadora de móviles rival del nuevo entrante, que pusiera dichas instalaciones al servicio de su filial y no de éste”*.

dependerá del resto de las circunstancias del caso y, en particular, de si afecta a un recurso esencial y de si es capaz de provocar un efecto anticompetitivo.

- (80) Pues bien, en el presente caso, por lo que respecta a la política comercial de TUNSTALL, **no se ha recabado ningún indicio de que esta empresa haya negado el suministro a operadores que compiten con su filial TELEVIDA** (y, de hecho, AESTE no denuncia denegación alguna). Es más, la mayor parte de las ventas de TUNSTALL se dirige a empresas distintas de su filial, y en el periodo 2019-2021 el peso de la facturación a empresas competidoras de su filial se ha mantenido estable en su facturación, observándose que incluso los volúmenes vendidos a dichas empresas competidoras no han disminuido en su conjunto (párrafos (41) y ((42))).
- (81) Ahora bien, TUNSTALL ha aplicado precios distintos para un mismo dispositivo. En algunos dispositivos las diferencias de precio pueden ser significativas (de entre el **[CONFIDENCIAL % y el]%**) (párrafo (47)). No siempre es TELEVIDA quien disfruta del menor precio, aunque son más las ocasiones en las que sí sucede. Por ejemplo, como ya se ha indicado, en 2021 en 3 de 10 dispositivos (incluyendo uno de los principales), el menor precio lo obtiene un competidor de TELEVIDA (párrafo (49)). Por lo tanto, no se puede afirmar que de manera sistemática TUNSTALL esté otorgando un precio menor a su filial, pero sí sucede en muchos productos.
- (82) Por lo tanto, esta Sala coincide con la DC al concluir que TUNSTALL ha aplicado precios distintos, y este es un hecho no disputado por la empresa denunciada. Por ello procede un análisis que permita determinar, a la luz de la jurisprudencia aplicable, si dicha disparidad de precios, que en la mayoría de las ocasiones favorece a la filial TELEVIDA, ha podido constituir un abuso de posición de dominio por parte de TUNSTALL. Para ello se analizarán la aptitud de esta política tarifaria para generar una desventaja competitiva y distorsionar de manera apreciable la competencia y la existencia (o inexistencia) de justificaciones para dicha política.
- (83) Siguiendo la jurisprudencia citada, para determinar si existen indicios de que la práctica tarifaria considerada pueda falsear la competencia en el mercado de prestación de servicios TAD, se tendrá en cuenta la indispensabilidad (o ausencia de esta) de los dispositivos suministrados por TUNSTALL y la importancia de los dispositivos en los costes de prestación de servicios TAD.
- (84) En relación con la indispensabilidad de los dispositivos electrónicos suministrados por TUNSTALL, todos los operadores consultados han confirmado, sin excepción, que los productos de TUNSTALL son sustituibles por los de LEGRAND, con interoperabilidad plena entre ambos, y que es posible presentarse a una licitación solo con los productos LEGRAND (párrafo (31)). De hecho, los operadores de servicios TAD se especializan en un

fabricante u otro, de modo que operadores como ASISPA, ILUNION o EULEN no solicitan precios a TUNSTALL. Varios operadores han ganado licitaciones con productos LEGRAND a las que también había ofertado TELEVIDA (párrafo (56)). Finalmente, la posición de LEGRAND ofrece elementos adicionales que refuerzan la anterior conclusión: **[CONFIDENCIAL]**.

- (85) Por lo anterior, debe concluirse que **los dispositivos para servicios TAD fabricados por TUNSTALL no son un suministro esencial para poder competir en el mercado de prestación de servicios TAD.**
- (86) El segundo factor determinante de la aptitud de la conducta para afectar la competencia es el peso que los costes de los dispositivos tienen en el conjunto de costes de prestar servicios TAD.
- (87) A este respecto, los gastos de personal constituyen el principal componente en el conjunto de los costes de prestación de servicios TAD, con un peso no inferior al 60%, mientras que el peso de los dispositivos (y de las licencias de uso de los mismos) se situaría entre el 10 y el 24% (párrafo (51)). Es decir, **el coste de los dispositivos constituye una fracción reducida del conjunto de costes de prestación de servicios TAD y, como consecuencia, de la oferta económica presentada en las licitaciones.**
- (88) En este punto conviene recordar que TELEVIDA también obtiene eficiencias en los otros componentes del coste de prestación de servicios TAD, gracias a su tamaño e implantación territorial. En efecto, la documentación relativa a las licitaciones del ayuntamiento de Madrid y de Alcorcón, aportada por la propia denunciante, muestra que el tamaño de TELEVIDA no solo le permite obtener mejores precios en los dispositivos, sino que también le permite reducir otros costes. En la documentación asociada al concurso del ayuntamiento de Madrid de 2016, se observa que **[CONFIDENCIAL]**⁵⁹. Esta valoración también se extrae de los documentos relativos a la licitación convocada por el Ayuntamiento de Alcorcón en 2021, en la cual el órgano de licitación acepta las justificaciones aportadas por TELEVIDA a su oferta, relacionadas no solo con la adquisición de dispositivos a su matriz, sino también con la gestión de personal, las eficiencias por tamaño e implantación territorial existentes⁶⁰.
- (89) Por otra parte, el hecho de que TELEVIDA se esté presentando a concursos de tamaño medio y pequeño con el objetivo de ganar sinergias para cuando salgan a concurso contratos mayores, según advierte la denunciante, no solo no podría constituir ningún tipo de ilícito *per se* (sería una competencia basada en los méritos), sino que de hecho confirmaría la importancia de las economías de escala en el sector y su relevancia para competir en el mismo.

⁵⁹ Folios confidenciales 1007 y 1070.

⁶⁰ Folios 2574-2576.

- (90) Además de que los dispositivos suponen una proporción reducida de los gastos totales de prestación del servicio, **la oferta económica es solo uno de los criterios de adjudicación de los contratos** (párrafo (52)). El peso de los distintos elementos variaría entre licitaciones. En el ejemplo del Ayuntamiento de Madrid, la oferta técnica supondría el 50% de la valoración, la oferta económica el 47% y las cláusulas sociales 3%. Como consecuencia de este sistema de valoración, la presentación del menor precio no garantiza ser la adjudicataria del contrato. Así, la competitividad de TELEVIDA y el tamaño de su cuota no sería atribuible, al menos no únicamente, al acceso a precios menores.
- (91) Para reforzar la valoración realizada cabe remitirse a los resultados de las licitaciones en los últimos años recogidos durante la instrucción (párrafos (53) y (56)) y a las cuotas de mercado⁶¹ (véanse el párrafo (37) de la propuesta de archivo- folios 2856 a 2858). Los operadores que utilizan a TUNSTALL como suministrador de dispositivos tienen una posición destacada en el mercado y han ganado licitaciones en los últimos años e incluso alguno de ellos (por ejemplo, ATENZIA) ha aumentado su cuota en el mercado. Ello indicaría que estos operadores tienen margen para operar competitivamente en el mercado. A estos deben sumarse los operadores que utilizan tecnología de LEGRAND, algunos de los cuales también han conseguido aumentar ligeramente su cuota de mercado recientemente (por ejemplo, DOMUSVI).
- (92) En definitiva, teniendo en cuenta que los dispositivos de TUNSTALL no son un suministro esencial, siendo totalmente sustituibles por los de LEGRAND, que el coste de los dispositivos es una fracción pequeña del conjunto de costes de prestación de servicios TAD y que la oferta económica es solo uno de los criterios de adjudicación de los concursos de servicios TAD, y a la vista de la capacidad para competir que tienen el resto de los operadores, este Consejo no aprecia que la política tarifaria de TUNSTALL esté siendo determinante en el resultado de las licitaciones.
- (93) Por lo tanto, no hay indicios de que la política de precios aplicada por TUNSTALL -aunque implique normalmente menores precios para su filial- tenga capacidad de generar desventajas competitivas o de afectar de manera apreciable la competencia en el mercado de prestación de servicios TAD.
- (94) Sin perjuicio de la conclusión anterior relativa a la falta de capacidad de la política tarifaria de TUNSTALL de falsear de manera apreciable la competencia en el mercado, se realizará también un análisis de la existencia de posibles

⁶¹ Folio confidencial 2652 y folios no confidenciales 2813 (sin SECURITAS DIRECT) y 2793 (con SECURITAS DIRECT).

justificaciones de la política tarifaria de TUNSTALL, para mayor exhaustividad y en aplicación de la jurisprudencia mencionada.

- (95) La empresa denunciada ha aportado una serie de explicaciones a su conducta de precios dispares. La principal explicación es que el precio para un cliente dependerá (inversamente) del volumen de dispositivos demandado por dicho cliente. Ello se originaría en la reducción de costes unitarios que acompaña el aumento de las unidades fabricadas (economías de escala)⁶². Según este argumento, en los casos en los que TELEVIDA disfruta de precios menores es porque demanda una cantidad mayor de dispositivos y el coste de fabricación unitario es menor.
- (96) A este respecto, durante la tramitación de este procedimiento la DC ha apreciado que podrían existir economías de escala en la fabricación de dispositivos para servicios TAD, además se ha verificado que, en general, a mayor demanda TUNSTALL aplica menores precios. En particular, en los casos en los que TELEVIDA tiene el menor precio, tiene la mayor demanda (con alguna excepción en los años 2019 y 2020)⁶³. Y es relevante destacar que esta relación inversa también aplica a otros operadores, no habiendo indicios de una aplicación discriminatoria o específica para TELEVIDA de esta política tarifaria.
- (97) Por lo tanto, esta Sala coincide con la DC en que puede concluirse, al menos indiciariamente, que la práctica tarifaria de TUNSTALL parece tener una lógica económica inherente y legítima y que, además, no se estaría aplicando de manera discriminatoria. Como consecuencia, y a la vista de los precedentes mencionados (que consideran que los descuentos a ciertos clientes en razón del mayor volumen solicitado por estos constituyen una justificación objetiva para dichos descuentos) puede concluirse, de manera indiciaria, que **la explicación aportada por la empresa denunciada, relacionada con el traslado a precios de eficiencias de costes por mayor volumen, podría constituir una justificación objetiva razonable de su política de precios.**
- (98) La empresa denunciada también argumenta que, en cualquier caso, es lícito que ofrezca un mejor precio a su filial (al tener un interés económico directo) dado que no se trata de un suministro esencial.
- (99) Los precedentes mencionados a este respecto indican que la concesión de ventajas comerciales a una filial por parte de una matriz dominante no es *per se* un abuso, sino que ello dependerá del resto de las circunstancias del caso

⁶² Cabe recordar que los dispositivos para servicios TAD son productos de reducido valor pero que, en general, se venden en grandes cantidades, y que TUNSTALL centraliza toda la fabricación de estos dispositivos en una fábrica en el Reino Unido.

⁶³ Cabe recordar que TELEVIDA es de hecho el operador de teleasistencia con mayor cuota de mercado.

y, en particular, de si afecta a un recurso esencial y de si es capaz de provocar un efecto anticompetitivo.

- (100) Pues bien, en el caso objeto de esta resolución **no se aprecia que el suministro de TUNSTALL sea esencial para competir** en el mercado de servicios de TAD, dado que puede utilizarse la tecnología de LEGRAND, y **tampoco se ha apreciado que la política tarifaria de TUNSTALL tenga capacidad para provocar un efecto anticompetitivo.**
- (101) Por todo lo expuesto, esta Sala concluye que no hay indicios suficientes para apreciar que la conducta de TUNSTALL pueda constituir un abuso de posición de dominio.

5.3.2. Valoración de la falta de notificación de la adquisición de TELEVIDA por parte de TUNSTALL en 2013

- (102) AESTE ha remitido una serie de escritos en los que denuncia que TUNSTALL no notificó a la CNMC la adquisición de TELEVIDA en 2013. De acuerdo con la denunciante, esta ausencia de notificación supone la infracción grave del artículo 9 de la LDC y esta infracción no habría prescrito al ser una infracción continuada.
- (103) El apartado 1 del artículo 68 de la LDC establece: “1. Las infracciones muy graves prescribirán a los cuatro años, las graves a los dos años y las leves al año. El término de la prescripción se computará desde el día en que se hubiera cometido la infracción o, en el caso de infracciones continuadas, desde el que hayan cesado”.
- (104) Por lo tanto, una hipotética infracción del artículo 9 de la LDC por parte de TUNSTALL en relación con la adquisición de TELEVIDA, que tuvo lugar el 9 de enero de 2013, que tiene el calificativo de grave, habría prescrito.
- (105) En este sentido, cabe señalar que una infracción del artículo 9 no es una infracción continuada, a diferencia de lo que defiende la denunciante. El Consejo de la CNMC lo ha señalado, entre otras, en la resolución del expediente R/AJ/0269/14 MEVION, de 24 de julio de 2014: “La infracción del artículo 9.2 LDC, en contra de lo manifestado por MEVION, es una infracción instantánea, no continuada, que se produce en el momento en que se adquiere el control. En este sentido, conviene señalar que el artículo 9.2 no prohíbe la adquisición, sino que exige su notificación. Por lo tanto, transcurridos dos años desde la fecha en que se produjo la adquisición del control y, en consecuencia, la fecha en la que debió cumplirse con la obligación de notificación, sin actuación por parte de la autoridad de competencia dirigida a requerir de oficio la presentación de la notificación o, en su caso, a la incoación de procedimiento sancionador, dicha infracción ha prescrito. En definitiva, la conducta antijurídica

no se perpetúa por la operación de control ya ejecutada sin previa notificación, sino que la antijuricidad obedece al único momento de incumplir con la obligación de previa notificación, lo que impide estimar que la conducta descrita por MEVION reciba la calificación de continuada”.

- (106) A la vista de lo anterior, este Consejo concluye que una posible infracción del artículo 9 de la LDC por parte de TUNSTALL en relación con la adquisición de TELEVIDA habría prescrito.

6. ACUERDO DE NO INCOACIÓN Y ARCHIVO DE LAS ACTUACIONES

Único. La no incoación de un procedimiento sancionador, así como el archivo de las actuaciones seguidas en el expediente S/0008/20 TELEASISTENCIA DOMICILIARIA, al no apreciar indicios de infracción.

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