

INFORME RELATIVO A LA SOLICITUD DE LA SOCIEDAD ESTATAL DE PARTICIPACIONES INDUSTRIALES EN RELACIÓN A LA CONTRATACIÓN REALIZADA POR DETERMINADAS SOCIEDADES DEL GRUPO CORREOS DE CONFORMIDAD CON LO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 321.6 DE LA LEY 9/2017, DE 8 DE NOVIEMBRE, DE CONTRATOS DEL SECTOR PÚBLICO

Expediente nº: INF/CNMC/074/21

SALA DE COMPETENCIA

Presidenta

D^a. Cani Fernández Vicién

Consejeros

D^a. María Ortiz Aguilar

D^a. María Pilar Canedo Arrillaga

D. Carlos Aguilar Paredes

D. Josep Maria Salas Prat

Secretario del Consejo

D. Joaquim Hortalà i Vallvé

En Madrid, a 27 de julio de 2021

Vista la solicitud de informe remitida por la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI) en relación a la aplicación del artículo 321.6 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, a la contratación realizada por determinadas sociedades del Grupo CORREOS, que tuvo entrada en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) el 7 de junio de 2021, en ejercicio de las competencias que le atribuye dicho artículo y el artículo 5.2 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, la Sala de Competencia acuerda emitir el presente informe.

Contenido

1. ANTECEDENTES	3
2. CONTENIDO DE LA SOLICITUD	6
3. DESCRIPCIÓN DE LAS ACTIVIDADES AFECTADAS	9
3.1. LÍNEAS DE NEGOCIO DEL GRUPO CORREOS	12
3.2. MERCADOS PRINCIPALES EN LOS QUE OPERAN LAS FILIALES DEL GRUPO CORREOS	21
4. VALORACIÓN	26
4.1. ALCANCE DEL INFORME	26
4.2. MARCO GENERAL DEL ANÁLISIS	27
4.3. ANÁLISIS DE LA CONTRATACIÓN DEL GRUPO CORREOS OBJETO DEL INFORME	30
5. CONCLUSIONES	34

1. ANTECEDENTES

La Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante, LCSP) tiene por objeto regular la contratación de las entidades del sector público, ajustándola a los principios de libertad de acceso, publicidad y transparencia e integridad de los procedimientos, no discriminación e igualdad de trato, para obtener una eficiente utilización de los fondos públicos mediante la exigencia de la definición previa de las necesidades a satisfacer, la salvaguarda de la libre competencia y la selección de la oferta económicamente más ventajosa.

No todos los entes del sector público están sujetos a las mismas obligaciones en dicha normativa. El ámbito subjetivo de aplicación de la Ley (artículo 3) parte de la categorización de distintos sujetos (Administración pública, poderes adjudicadores, entidades del sector público) a los cuales se les aplica un régimen jurídico de distinta intensidad.

El régimen jurídico aplicable a la contratación de las entidades del sector público que no son poder adjudicador viene establecido en los artículos 321 y 322 de la LCSP y se caracteriza por la aprobación de instrucciones internas de contratación, que deben publicarse en el perfil del contratante y regular los procedimientos de contratación, de forma que garanticen la efectividad de los principios de publicidad, concurrencia, transparencia, confidencialidad, igualdad y no discriminación, así como que los contratos se adjudiquen a quienes presenten la mejor oferta.

La Disposición Final 40.5 de Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021, ha añadido un nuevo apartado 6 al referido artículo 321 de la LCSP, introduciendo una excepción para estos supuestos concretos de adjudicación de contratos de las entidades del sector público que no tengan el carácter de poder adjudicador¹. Literalmente, el nuevo apartado 6 introducido en el artículo 321 de la LCSP establece que:

¹ Cabe recordar que, hasta la entrada en vigor de la LCSP, los contratos internos de negocio (contratos intragrupo) por parte de entidades del sector público que no tengan carácter de poder adjudicador, se encontraban excluidos de la legislación de contratos públicos (véase, en este sentido el artículo 4.g) del Real Decreto Legislativo 3/2011 del TRLCSP). Con la entrada en vigor de la LCSP, se derogó aquella exclusión y estas relaciones jurídicas se encuadraron bajo la figura de los encargos a medios propios a filiales (en virtud del artículo 33.3 LCSP) para la realización de las actividades que fuesen necesarias para el desarrollo del negocio del Grupo, sin tener que sujetarse a las reglas de contratación pública (así fue interpretado por la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado en su Informe 29/2018). Sin embargo, la Disposición final 8ª del Real Decreto-ley 17/2020, de 5 de mayo, por el que se aprueban medidas de apoyo al sector cultural y de carácter tributario para hacer frente al impacto económico y social del COVID-2019, introdujo una nueva redacción a los apartados 2 y 3 del artículo 33 de la LCSP, de manera que asimila las condiciones para realizar los encargos de poderes adjudicadores a medios propios personificados (art. 32

“6. Estarán excluidos de la aplicación de esta Ley los contratos entre dos sociedades mercantiles pertenecientes al sector público que no ostenten el carácter de poder adjudicador, siempre y cuando se cumplan todas y cada una de las siguientes condiciones:

a) Que la sociedad contratante ostente de manera directa o indirecta la totalidad del capital social de la contratista o viceversa, o que una tercera sociedad, también del sector público, que tampoco tenga el carácter de poder adjudicador ostente de manera directa o indirecta la titularidad del 100 por 100 del capital social de las dos primeras.

b) Que los contratos tengan por objeto la adquisición de bienes o la prestación de servicios que sean necesarios para la realización de la actividad mercantil propia del objeto social de la entidad contratante.

c) Que los contratos no distorsionen la libre competencia en el mercado.

A los efectos de lo establecido en el párrafo anterior el Departamento ministerial u organismo al que corresponda la tutela de la sociedad contratante solicitará un informe previo de la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia o, en su caso, de la autoridad de competencia autonómica correspondiente que analice los contratos concretos o categorías generales de contratos de similares características que las sociedades prevean suscribir. El informe será evacuado en el plazo máximo de veinte días hábiles.”.

Esta nueva excepción a la aplicación de la LCSP para determinados contratos entre sociedades mercantiles que no sean poder adjudicador cuando concurren las condiciones expuestas trae su causa en un Informe de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado de 29 de julio de 2020² dictado al amparo del artículo 328 de la LCSP³.

En el referido informe, la Junta Consultiva (en adelante, JCCPE) analiza el caso de una entidad pública que no sea poder adjudicador y de las relaciones

LCSP). Por tanto, tras esta reforma, no había en la LCSP previsión que autorizara la adjudicación preferente de un contrato a favor de las entidades pertenecientes a un mismo grupo empresarial, salvo la nueva redacción del art. 33.3 LCSP que requiere para realizar encargos los requisitos de íntegra titularidad pública del capital y mayor actividad a favor de la entidad controladora.

² [Expediente 33/2020](#). Materia: Contratos de entidades que no son poderes adjudicadores con empresas públicas propias. Cabe recordar que de conformidad con el artículo 328.2 de la LCSP, un representante de la CNMC participa en la Junta Consultiva como vocal nato con voz, pero sin derecho a voto.

³ El artículo 328.3 a) de la LCSP establece como una de las funciones de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado promover la adopción de las normas o medidas de carácter general que considere procedentes para la mejora del sistema de contratación en sus aspectos administrativos, técnicos y económicos.

negociales que la puedan ligar con una entidad en la que disponga de participación accionarial. En particular, analiza la procedencia de que la LCSP regulase que los contratos mediante los que esa última entidad proporcione servicios o suministros a la primera, y que resulten necesarios para el ejercicio de la actividad de esta, quedaran excluidos de la obligación de aplicar las normas de contratación propias de tales entidades (es decir, el régimen jurídico regulado en los artículos 321 y 322 del LCSP). En este sentido, el Informe de la JCCPE concluye lo siguiente:

“La incorporación de una norma que excluyera de la LCSP los contratos suscritos entre dos sociedades públicas que no sean poder adjudicador cuando la sociedad contratante ostentara de manera directa o indirecta la totalidad del capital social de la contratista o viceversa, o una tercera sociedad que tampoco tuviera el carácter de poder adjudicador ostentara de manera directa o indirecta la titularidad del 100 por 100 del capital social de las dos primeras, en la medida en que dichos contratos fueran necesarios para su actividad mercantil, y siempre que, como requisito inexcusable, ello no supusiera una lesión a la libre competencia en el mercado en el que desarrollen su actividad las entidades, no resultaría contraria a las Directivas comunitarias ni al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, ni contradiría ninguno de los restantes preceptos de la ley interna”.

Para alcanzar tal posicionamiento, la JCCPE se basa en la doctrina del TJUE, que exige que cualquier exclusión de la legislación de contratos del sector público requiere de una justificación precisa y sólidamente fundada en circunstancias objetivas⁴ y en la actividad de carácter mercantil o industrial de las entidades que no tengan el carácter de poder adjudicador, circunstancia ésta que justifica una sujeción más relajada de tales entidades a la normativa de contratos (Sentencia “LitSpecMet” de 5 de octubre de 2017, asunto [C-567/15](#))⁵.

⁴ La Sentencia del TJUE Consorzio Aziende Metano (Coname) de 21 de julio de 2005 ([Asunto C-231/03](#)) señala que: “la adjudicación directa de estos contratos, sin someterlos a los rigurosos pedimentos de las normas comunitarias ha de estar justificada por circunstancias objetivas, pues de lo contrario, dicha diferencia de trato que, al excluir a todas las empresas establecidas en otros Estados miembros, opera principalmente en perjuicio de éstas, y constituye una discriminación indirecta por la nacionalidad prohibida con arreglo a los artículos 43 CE y 49 CE (véanse en este sentido, entre otras, las sentencias de 10 de marzo de 1993, Comisión/Luxemburgo, C-111/91, Rec. p. I-817, apartado 17; de 8 de junio de 1999, Meeusen, C-337/97, Rec. p. I-3289, apartado 27, y de 26 de octubre de 1999, Eurowings Luftverkehr, C-294/97, Rec. p. I-7447, apartado 33 y la jurisprudencia que allí se cita).

⁵ El TJUE a la hora de analizar el requisito “organismo creado específicamente para satisfacer necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil” (uno de los tres requisitos acumulativos para la condición de poder adjudicador) argumenta que “es preciso tener en cuenta que el empleo del término «específicamente» pone de manifiesto la voluntad del legislador de la Unión de someter a las estrictas normas de contratación pública únicamente a aquellas entidades creadas con la finalidad específica de satisfacer necesidades de interés general que no tengan carácter industrial o mercantil y cuya actividad

En cualquier caso, el Informe de la JCCPE advierte de que la aplicación de la referida exención debe quedar condicionada a la salvaguarda de los principios que derivan del TFUE, y, en especial, el de libre competencia. Y es que el efecto inmediato de prever una exclusión de la aplicación de la LCSP es que, en la práctica, este tipo de contratos podrían adjudicarse libremente por la empresa contratante.

Al mismo tiempo, se razona en el Informe de la JCCPE que las empresas públicas que no sean poder adjudicador, al competir en el mercado, deben poder actuar en igualdad de condiciones que el resto de entidades privadas presentes en dicho mercado. De no ser así (no permitirles la contratación libre en casos similares), ello podría suponer una desventaja competitiva para la empresa pública, que se vería obligada, por ejemplo, a permitir el acceso a una licitación pública a las empresas pertenecientes a sus competidores.

Cabe señalar que, en este mismo ámbito de la contratación intragrupo de conformidad con el artículo 326.1 de la LCSP, la CNMC publicó, en mayo de 2021, un informe sobre la contratación interna entre sociedades del grupo empresarial público CESCE⁶.

2. CONTENIDO DE LA SOLICITUD

La solicitud de informe remitida por la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI⁷) en nombre del Grupo CORREOS, tiene por objeto la valoración de la afectación a la competencia de determinadas contrataciones internas del Grupo, de conformidad con el apartado 6 del artículo 321 de la LCSP.

Concretamente, el Grupo CORREOS considera que los contratos, relacionados en la solicitud, a celebrar entre la SOCIEDAD ESTATAL CORREOS y TELÉGRAFOS, S.A., S.M.E. (CORREOS) con sus filiales participadas al 100% CORREOS EXPRESS PAQUETERÍA URGENTE, S.A., S.M.E. (CORREOS EXPRESS), NEXEA GESTIÓN DOCUMENTAL, S.A., S.M.E. (NEXEA) y CORREOS TELECOM, S.A., S.M.E. (CORREOS TELECOM): *“cumplen con los requisitos legales de constituir sociedades mercantiles del sector público estatal, no ostentar la cualidad de poderes adjudicadores y detentar la contratante la*

responda a tales necesidades” (apartado 35). Sobre el concepto de carácter mercantil o industrial véanse apartados 42 y ss. de la referida STJUE.

⁶ [INF/CNMC/028/21](#). Informe sobre la contratación realizada por determinadas sociedades del Grupo CESCE de conformidad con lo previsto en el artículo 321.6 de la Ley 9/2017 de 8 de noviembre de contratos del sector público.

⁷ De conformidad con el artículo 321.6 de la LCSP, la solicitud de informe a la CNMC recae sobre el Departamento ministerial u organismo al que corresponda la tutela de la sociedad contratante.

totalidad del capital social de la contratista o viceversa, obedeciendo todos los contratos relacionados en la presente solicitud a la cobertura de necesidades de la actividad mercantil propia del objeto social de la contratante”.

Adicionalmente, la SEPI, como organismo de control y tutela del Grupo CORREOS, formula la presente solicitud a la CNMC señalando que: *“los contratos objeto de esta solicitud responden a relaciones intragrupo destinadas a optimizar los recursos de las entidades que lo integran, evitando duplicidades y aprovechando las ventajas derivadas de la especialización”.*

Concretamente, sobre las **relaciones contractuales intragrupo** (“acuerdos intragrupo”), el Grupo Correos argumenta que se pueden clasificar en:

- **Servicios operativos:** aquellos servicios propios de la actividad comercial de las entidades que forman parte del Grupo CORREOS, que tengan como destinatario a otra entidad del mismo Grupo y que sirvan para atender necesidades propias. CORREOS distingue además entre servicios operativos internos⁸ y otros servicios operativos que tienen naturaleza de contrato comercial.⁹
- **Servicios corporativos**¹⁰: aquellos servicios que, no constituyendo propiamente servicios comerciales de las entidades que forman parte del Grupo CORREOS, se acuerde su desarrollo de manera unificada a nivel de todo el Grupo de Sociedades, por afectar a estrategias empresariales, comerciales o necesidades de desarrollo coordinado para lograr una mayor eficiencia o control de actividad de las entidades del Grupo.

El Grupo CORREOS ha adoptado las siguientes medidas internas de cara a articular las relaciones contractuales intragrupo de conformidad con el artículo 321.6 de la LCSP:

- Acuerdo Marco para la prestación de servicios intragrupo entre las entidades que forman parte del grupo de sociedades “Grupo CORREOS”.
- Instrucción de la Secretaría General de la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A., S.M.E., para la formalización de acuerdos intragrupo entre las entidades que forman parte del grupo Correos. El objeto de la

⁸ Dentro de este tipo de acuerdos, se incluye la prestación de servicios de clasificación, almacenamiento y manipulado de envíos de paquetería prestados entre sí tanto por CORREOS EXPRESS como por la Sociedad Matriz (CORREOS).

⁹ Dentro de este tipo de acuerdos se incluye el contrato de digitalización de documentos que presta NEXEA a CORREOS.

¹⁰ Dentro de este tipo de acuerdos, se incluye la prestación de servicios jurídicos que se realiza desde la Sociedad Matriz (CORREOS) a las filiales, o la prestación de servicios de selección de personal y formación, que se realiza desde CORREOS a las filiales.

misma es determinar el procedimiento a seguir para la formalización de acuerdos singulares para la prestación de servicios operativos y corporativos entre las entidades que han suscrito el Acuerdo Marco.

- Acuerdos Singulares de prestación de servicios intragrupo, con sus correspondientes memorias (que incluyen la justificación de la práctica de precios de mercado en operaciones intragrupo). Concretamente, se han remitido borradores de dos contratos intragrupo de servicios operativos¹¹ y un contrato intragrupo de servicios corporativos¹². Con posterioridad se facilitó otro contrato dentro de la categoría de servicios corporativos¹³.

Adicionalmente, se ha remitido información sobre:

- Identificación y principales líneas de negocios del Grupo CORREOS.
- Mercados relevantes y cuotas de mercado.
- Cuentas anuales auditadas individuales y consolidadas del ejercicio 2019 de CORREOS y de las tres filiales (CORREOS EXPRESS, NEXEA y CORREOS TELECOM). Con posterioridad se facilitaron las cuentas anuales del ejercicio 2020.
- Informes sobre las medidas que garantizan la separación de actividades del Servicio Postal Universal SPU del mercado libre.
- Informes jurídicos sobre las relaciones contractuales intragrupo.
- Determinación de la confidencialidad de los datos e informaciones reseñados en la Memoria Justificativa facilitada y en sus Anexos¹⁴.

¹¹ (i) Contrato de prestación de servicios de CORREOS a CORREOS EXPRESS de manipulación y clasificación en los Centros de Tratamiento de Las Palmas y Tenerife y (ii) Contrato de prestación de servicios de NEXEA a CORREOS de gestión documental de envíos registrados y avisos de recibo.

¹² Contrato de prestación de servicios jurídicos y de consultoría de CORREOS a NEXEA, CORREOS EXPRESS y CORREOS TELECOM.

¹³ Acuerdo singular intragrupo de prestación de servicios de selección y formación de CORREOS a NEXEA, CORREOS EXPRESS y CORREOS TELECOM.

¹⁴ Se solicita otorgar estatuto confidencial a las Instrucciones internas, al Acuerdo Marco y a los Contratos intragrupo facilitados por constituir estas relaciones contractuales secretos comerciales cuya divulgación sería susceptible de afectar a la posición competitiva del Grupo CORREOS. Con posterioridad, CORREOS ha facilitado versiones no confidenciales de los Contratos intragrupo.

Se solicita extender dicha confidencialidad a las Memorias que acompañan a los referidos contratos por idénticas razones. La solicitud de confidencialidad se extiende también a los epígrafes que describen el método de contabilidad analítica de CORREOS, información que procede conceptualmente de secreto comercial.

Se subraya que merecen especial protección por constituir secretos comerciales los datos relativos a precios y costes, así los datos y descripción de la contabilidad analítica de Correos por constituir su divulgación un serio perjuicio para la posición competitiva de la entidad. Asimismo, merece especial protección el ámbito concreto de las actividades contempladas

Cabe señalar adicionalmente que, al ser la información recibida inicialmente incompleta para la realización efectiva del informe ex artículo 321.6 de la LCSP, la CNMC realizó un requerimiento de información a la SEPI en fecha 28 de junio de 2021 solicitando aclaraciones y documentación adicional sobre determinadas cuestiones. Con fecha 5 de julio se recibió respuesta al referido requerimiento, solicitando la confidencialidad de determinada información¹⁵.

Al no haberse aportado toda la información y datos solicitados que se consideraban necesarios para la elaboración del informe, la CNMC realizó un nuevo requerimiento de información a la SEPI en fecha 8 de julio de 2021 con el objeto de que la entidad pudiera subsanar la respuesta y aportar aclaraciones, información y documentación adicional, habiéndose celebrado una reunión adicional previa con responsables de la entidad en fecha 13 de julio de 2021. Con fecha 20 de julio, se recibió la contestación al referido requerimiento¹⁶.

3. DESCRIPCIÓN DE LAS ACTIVIDADES AFECTADAS

A continuación, se describe la estructura del Grupo CORREOS, sus principales líneas de negocio y los mercados afectados por las distintas sociedades que lo conforman, a los efectos del 321.6 de la LCSP.

en los contratos por afectar a la posición competitiva de las entidades que suscriben dichos contratos.

¹⁵ Se formula solicitud de declaración de confidencialidad para los precios a practicar en las distintas prestaciones cubiertas por los contratos anexos, así como los datos derivados de la contabilidad analítica para el cómputo de los costes unitarios que justifican los mencionados precios, en la medida que constituyen informaciones cuya divulgación resultaría susceptible de afectar la situación competitiva de las entidades correspondientes del Grupo CORREOS. Ello, sin perjuicio del deber general de reserva que ampara las informaciones facilitadas en expedientes tramitados en virtud de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común. Se ruega, asimismo, se adopten las medidas necesarias por esa Comisión para la debida protección de los datos personales consignados en la contestación y sus anexos por aplicación del principio de minimización previsto en la norma comunitaria reguladora de esta materia.

¹⁶ Por lo que respecta a los servicios operativos, se ha remitido un acuerdo singular para cada una de las dos subcategorías definidas por el Grupo CORREOS (servicios operativos internos y otros servicios operativos que tienen naturaleza de contrato comercial). Respecto a los servicios corporativos se han enviado los borradores de dos acuerdos singulares intragrupo vinculados a servicios corporativos que, en este momento, tiene previsto suscribir dentro de las empresas del Grupo CORREOS, que se corresponden con los servicios jurídicos y los servicios de selección de personal y formación. Cabe señalar que el Acuerdo Marco incluye otros dos tipos de acuerdos intragrupo de servicios corporativos para los que no se ha recibido ninguna documentación (de aplicaciones y soporte digital y de servicios de soporte administrativo).

El Grupo CORREOS opera en el sector de las comunicaciones físicas y digitales, así como en el mercado de la paquetería, liderando el segmento de transporte no urgente.

La Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A., S.M.E. (CORREOS) es una **sociedad anónima de capital enteramente público**. Su accionista único es la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI¹⁷). CORREOS es la principal empresa del mercado postal español y una de las compañías que encabeza el sector de la paquetería. Adicionalmente, CORREOS es el operador designado por Ley para prestar el Servicio Postal Universal (LSPU¹⁸) en todo el territorio nacional.

CORREOS tiene como objeto social, según se recoge en el artículo 2 de sus estatutos¹⁹, la realización de las siguientes actividades:

- La gestión y explotación de cualesquiera servicios postales.
- La prestación de los servicios financieros relacionados con los servicios postales, los servicios de giro y de transferencias monetarias.
- La recepción de las solicitudes, escritos y comunicaciones que los ciudadanos dirijan a los órganos de las Administraciones Públicas, con sujeción a lo establecido en la normativa aplicable.
- La entrega de notificaciones administrativas y judiciales, de conformidad con la normativa aplicable.
- Los servicios de telegramas, télex, burofax y realización de otras actividades y servicios relacionados con las telecomunicaciones.
- La propuesta de emisión de sellos, así como la emisión de los restantes sistemas de pago de los servicios postales, incluyendo las actividades de comercialización y distribución de sus productos y emisiones.
- La asunción obligatoria de los servicios relacionados con su objeto social que puedan encomendarle las Administraciones Públicas.

¹⁷ CORREOS forma parte del Grupo SEPI desde junio 2012, siendo SEPI, a partir de esta fecha, la dominante última del Grupo CORREOS como Accionista Único. SEPI es un holding empresarial público con participación directa y mayoritaria en 15 empresas. De acuerdo con lo establecido en el artículo 136.3 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, SEPI, al no ser una sociedad mercantil, no está obligada a depositar sus cuentas consolidadas en el Registro Mercantil, si bien éstas se incorporan al portal de la Administración presupuestaria, dentro del canal "[Registro de cuentas anuales del sector público](#)".

¹⁸ Atribuido en la disposición adicional primera de la Ley 24/1998, de 13 de julio, del Servicio Postal Universal y de Liberalización de los Servicios Postales y, posteriormente, para un período de 15 años (hasta el año 2025), en la Ley 43/2010, de 30 de diciembre, del Servicio Postal Universal, de los derechos de los usuarios y del mercado postal.

¹⁹ https://www.correos.com/wp-content/uploads/2019/05/Estatutos_sociales_de_Correos.pdf

- Cualesquiera otras actividades o servicios complementarios de los anteriores o necesarios para el adecuado desarrollo del fin social, pudiendo a este fin constituir y participar en otras sociedades.

CORREOS es la matriz del Grupo CORREOS y posee una participación del 100% en las siguientes filiales²⁰:

- **Correos Express Paquetería Urgente, S.A., S.M.E.**²¹ (en adelante, CORREOS EXPRESS²²), creada en 1982, está dedicada a la entrega urgente de paquetería para los segmentos B2B (empresa a empresa) y B2C (empresa a particular).
- **Nexea Gestión Documental, S.A., S.M.E.** (en adelante, NEXEA²³), constituida en 1999, se especializa en soluciones multicanal para las comunicaciones masivas, físicas y digitales, de las empresas.
- **Correos Telecom, S.A., S.M.E.** (en adelante, CORREOS TELECOM²⁴), creada en 1999, está encargada de la gestión y comercialización de

²⁰ En mayo de 2019, dentro del proceso de internacionalización del Grupo CORREOS, el Consejo de Administración aprobó la constitución de dos nuevas sociedades conjuntas con los operadores asiáticos Kerry Logistics Network Limited y Global Freight Systems (GFS), con una participación del 35% en cada una de ellas. Las empresas compartidas KCG eCommerce Solutions I y II realizarán la gestión integral de paquetería de exportación con origen en China y Hong Kong, dando respuesta a la creciente actividad internacional derivada del comercio electrónico.

²¹ Por su parte, CORREOS EXPRESS es propietaria desde mayo de 2019 del 51% de CEP-Correos Express Portugal, S.A. (anteriormente Rangel Expresso, S.A.) empresa que cuenta a su vez con una participada al 100%, CEP II-Correos Express Portugal, S.A. (anteriormente Rangel Expresso II, S.A.). Con esta incorporación, el Grupo CORREOS ofrece un servicio integrado de paquetería urgente para todo el mercado ibérico.

²² El objeto social de CORREOS EXPRESS consiste en la prestación de servicios de transporte de mercancías, las actividades auxiliares y complementarias del transporte y la prestación de servicios de recogida, clasificación y distribución de mercancías y paquetería. La actividad principal de CORREOS EXPRESS es el transporte urgente de documentos y pequeña paquetería de tipo empresarial, tanto con destino nacional como internacional.

²³ El objeto social de NEXEA, que coincide con su actividad principal, consiste en la prestación de servicios de correo híbrido, entendido este como aquel servicio postal que permite al cliente remitir sus escritos y documentos a la Sociedad por medios telemáticos o electrónicos, encargándose esta de imprimir su contenido en papel para luego ensobrarlo, distribuirlo y entregarlo a sus destinatarios.

²⁴ El objeto social de CORREOS TELECOM, que coincide con su actividad principal, consiste en la gestión de la red de telecomunicaciones de la que es titular su accionista único (CORREOS), la prestación de servicios de telecomunicación con carácter preferente a CORREOS y, subsidiariamente, a terceros; la realización de labores de intermediación y promoción para la comercialización de la capacidad excedentaria de la red de telecomunicaciones de CORREOS y la prestación de servicios de telecomunicaciones relacionados con la prestación de servicios postales.

infraestructuras de telecomunicación de CORREOS, así como de dar soporte tecnológico al resto de compañías del Grupo CORREOS.

Cabe señalar que CORREOS TELECOM ha dejado de ser medio propio y servicio técnico de CORREOS. Según información remitida por el Grupo CORREOS, el 11 de agosto de 2020 se procedió a la inscripción en el Registro Mercantil tanto del cambio de denominación (eliminando la referencia M.P. de su denominación, aplicable a las entidades que sean medios propios de acuerdo con el artículo 86 de la Ley 40/2015, del Régimen Jurídico del Sector Público) como de su objeto social adaptado a la pérdida de su condición de medio propio²⁵.

3.1. Líneas de negocio del Grupo CORREOS

Las líneas de negocio del Grupo CORREOS se pueden resumir en tres grandes bloques, siendo el mercado postal la principal actividad del Grupo: (i) Mercado postal (incluyendo el Servicio Postal Universal, SPU); (ii) Mercado de las comunicaciones transaccionales y (iii) Mercado de telecomunicaciones.

La cifra de negocios del Grupo CORREOS en el ejercicio 2019 ascendió a unos 2.267 millones de euros²⁶, de los que el 86,76% (en torno a 1.967 millones de euros) correspondió al segmento de Servicios Postales, Telegráficos y Paquetería, servicios prestados por la matriz CORREOS²⁷, y el 13,24% al segmento de Paquetería Urgente y Otros (alrededor de 300 millones de euros), donde se incluye la actividad de las filiales CORREOS EXPRESS (transporte urgente), NEXEA (mercado de las comunicaciones transaccionales) y CORREOS TELECOM (mercado de telecomunicaciones).

En este apartado del presente informe se describe únicamente el mercado postal, incluyendo la prestación del Servicio Postal Universal (SPU). En la siguiente sección (3.2 Mercados principales en los que operan las filiales del Grupo CORREOS) se desarrollará el mercado de las comunicaciones

²⁵ Por lo tanto, hasta el 11 de agosto de 2020, CORREOS TELECOM fue medio propio y servicio técnico de CORREOS. Cabe señalar que, en las cuentas anuales del ejercicio 2019, se indicaba que, con posterioridad al cierre de dicho ejercicio, CORREOS TELECOM no cumplía con el requisito principal, realizar más del 80% de actividad (artículo 33.2 de la LCSP) en el ejercicio de los cometidos que le hubieran sido confiados por CORREOS, para ser considerado legalmente como medio propio.

²⁶ No incluye la compensación por la prestación del Servicio Postal Universal (SPU) que ascendió a 120 millones de euros en 2019 (la misma cifra en 2018).

²⁷ El importe neto de la cifra de negocios de la matriz CORREOS en el ejercicio 2020 ascendió a 1.583,4 millones de euros, lo que supone un descenso del 19,5% respecto al ejercicio 2019. Como señalan las cuentas anuales, al 31 de diciembre de 2020, la matriz CORREOS presenta un fondo de maniobra negativo por un importe de unos 219,4 millones de euros y unas pérdidas por importe de 257 millones de euros, situación derivada de los efectos de la pandemia COVID-19.

transaccionales y el mercado de telecomunicaciones, donde operan las filiales NEXEA y CORREOS TELECOM.

3.1.1. Mercado postal

El mercado postal español está completamente liberalizado desde el 1 de enero de 2011, tras la entrada en vigor de la Ley 43/2010, del Servicio Postal Universal²⁸.

Como se señala en el Informe Anual del Sector Postal²⁹ del año 2019, elaborado por la CNMC, **el mercado postal se puede desagregar en dos segmentos diferenciados por no reunir factores de sustituibilidad suficientemente acentuados: el mercado postal tradicional y el mercado de mensajería y de paquetería. Todo ello sin perjuicio de las referencias al SPU.**

3.1.1.1. Mercado postal tradicional (siendo la matriz CORREOS la que opera en este mercado)

En el segmento del mercado postal tradicional se ofertan, fundamentalmente, cartas y tarjetas postales³⁰. Además, se incluyen las cartas certificadas y notificaciones (productos específicos ofrecidos a las administraciones públicas con una serie de valores añadidos propios, por ejemplo, un segundo intento de entrega adicional) y productos como la publicidad directa y otras publicaciones.

El sector postal es un mercado muy concentrado (en los últimos años la suma de la cuota de mercado de los 3 operadores con mayor número de envíos ha estado por encima del 85%, alcanzando el 99% en 2019) y maduro. Desde hace décadas los volúmenes de envíos tradicionales descienden cada año por la sustitución electrónica y en 2019 esta tendencia se acentuó, registrando caídas cercanas al 11%.

Aunque en el mercado postal tradicional español operan 7 empresas³¹ con al menos 50 empleados, **el Grupo CORREOS ostenta una posición muy relevante en el mercado de servicios postales tradicionales**, acorde con el ejercicio de su función de operador designado, como se desprende de sus cuotas en los segmentos de mercado diferenciados que identifica el citado Informe anual de la CNMC, referidas al ejercicio 2019.

²⁸ [Ley 43/2010, de 30 de diciembre, del servicio postal universal, de los derechos de los usuarios y del mercado postal.](#)

²⁹ [INF/DTSP/038/20: Análisis del Sector Postal y del Sector de Mensajería y Paquetería 2019.](#)

³⁰ Las notas definitorias de este tipo de productos son: (i) pequeño tamaño y peso reducido ; (ii) distribución por repartidores a pie y (iii) entrega en casilleros domiciliarios y un solo intento de entrega.

³¹ Además de CORREOS hay otros 6 operadores en este mercado (Akropost, Ara Vinc, Asendia, Gureak Marketing, Ontime y RD Post).

Cuadro nº 1: Cuotas de mercado Grupo CORREOS en el mercado de servicio postal tradicional en 2019

SEGMENTOS DEL MERCADO DE SERVICIO POSTAL TRADICIONAL	CUOTAS DEL GRUPO CORREOS (2019)
Publicidad y publicaciones	94,60%
Notificaciones	91,30%
Cartas certificadas	99,80%
Cartas ordinarias y tarjetas	97,90%
Total envíos nacionales	97,66%
Total envíos exportación	67,99%
Total envíos importación	99,98%

Fuente: CNMC. Informe Anual Sector Postal (2019)

3.1.1.2. Servicio Postal Universal (SPU)

De acuerdo con la Ley 43/2010, CORREOS es el **operador designado por el Estado para prestar el Servicio Postal Universal (SPU)**³² en España hasta 2025. Esta Ley regula fundamentalmente las condiciones de recogida, admisión, distribución y entrega del SPU exigible al operador designado, así como el coste y la financiación de las obligaciones del SPU, los precios y otras condiciones tarifarias de los servicios postales y establece que se realizarán de conformidad con el Plan de Prestación del SPU y el contrato regulador de la prestación del SPU.

El Plan de Prestación del SPU ha sido recientemente aprobado en junio de 2021³³, indicándose, en su preámbulo, que ha sido aprobado una vez obtenida

³² El ámbito del servicio postal universal queda establecido en el artículo 21 de la Ley 43/2010: “1. Se incluyen en el ámbito del servicio postal universal las actividades de recogida, admisión, clasificación, transporte, distribución y entrega de envíos postales nacionales y transfronterizos en régimen ordinario de: a) Cartas y tarjetas postales que contengan comunicaciones escritas en cualquier tipo de soporte de hasta dos kilogramos de peso; b) Paquetes postales, con o sin valor comercial, de hasta veinte kilogramos de peso. El servicio postal universal incluirá, igualmente, la prestación de los servicios de certificado y valor declarado, accesorios de los envíos contemplados en este apartado.”

³³ [Resolución de 15 de junio de 2021, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 1 de junio de 2021, por el que se aprueba el plan de prestación del servicio postal universal.](#) Hasta la aprobación del Plan de Prestación del SPU actual, la disposición transitoria única de la Ley 43/2010 establecía que las condiciones de

la validación de la Comisión Europea en los términos mencionados en la Decisión C (2020) 3108 final, de 14 de mayo de 2020 y que la metodología desarrollada por España es fiable, pueden aceptarse sus resultados y que la compensación a CORREOS por las obligaciones de servicio público constituye ayuda compatible con el mercado interior con arreglo al artículo 106, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Sobre la propuesta del Plan de Prestación del SPU y sobre el texto del Contrato Regulador se pronunció esta Comisión a través de informe preceptivo en septiembre de 2020³⁴.

Cabe destacar que, en enero de 2020, España notificó a la Comisión su plan para compensar a CORREOS con 1.280 millones de euros por el cumplimiento de la obligación de servicio postal universal durante el período 2011-2020. Dicha obligación incluye la prestación de servicios postales básicos en todo el país a precios asequibles, con determinadas exigencias mínimas de calidad. De estos 1.280 millones de euros, Correos ya había recibido 1.219 millones euros antes de la notificación (período 2011-2019³⁵).

En este sentido, con fecha 3 de junio de 2020, se publicó la referida Decisión de la Comisión Europea (CE) de 14 de mayo en el asunto Ayuda estatal [SA.50872](#) por la compensación recibida por CORREOS con motivo de la prestación de las obligaciones de servicio universal (OSU) en los años 2011 a 2020³⁶. La evaluación de la Comisión ha puesto de manifiesto que la compensación concedida a CORREOS por España no supera el coste neto de la obligación de servicio público, lo que significa que no existe compensación excesiva. Sobre esta base, la Comisión ha concluido que la medida es conforme con las normas

prestación del Servicio Postal Universal y su régimen de financiación se regirán por la normativa anterior a la entrada en vigor de esta Ley (se regía por el Plan de Prestación aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 10 de marzo de 2000 a propuesta del Ministerio de Fomento, en la parte que no ha sido derogada. Este Plan tenía carácter provisional, fue elaborado en ejecución de lo previsto en la Ley 24/1998 y en él se establecían procedimientos para el cálculo del coste neto del SPU y criterios para determinar la contribución del Estado a la financiación del SPU).

Como se señala en el [informe anual integrado del Grupo CORREOS](#) de 2020, actualmente sigue pendiente de aprobación tanto el nuevo reglamento postal como el contrato regulador de la prestación del SPU, previstos en la Ley 43/2010.

³⁴ Véase el [INF/DTSP/056/20](#): Plan de Prestación del SPU y Contrato Regulador.

³⁵ Así lo reflejan las cuentas anuales de CORREOS del ejercicio 2020 al indicar que, durante el período 2011-2019, CORREOS solo ha recibido del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana para el programa 491N Servicio Postal Universal, la cantidad total de 1.219 millones de euros. CORREOS ha contabilizado en el ejercicio 2020 contraprestaciones por la prestación del SPU por importe de 60 millones de euros.

³⁶ Véase la [nota de prensa](#) de la Comisión Europea sobre el asunto.

sobre ayudas estatales de la UE³⁷. Cabe señalar que el cálculo del coste neto del SPU del periodo 2011 al 2020³⁸ debe ser revisado por la CNMC.

Con anterioridad, la Decisión de 10 de julio de 2018³⁹ de la Comisión Europea consideró la existencia de ayudas de estado ilegales e incompatibles con el mercado interior (artículo 108.2 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, TFUE) en relación a compensaciones por SPU del periodo 2004-2010⁴⁰, exenciones del impuesto de bienes inmuebles (IBI) del periodo 2008-2013 y exenciones del impuesto de actividades económicas (IAE) del periodo 2004-2017⁴¹.

Por lo tanto, la matriz CORREOS, en su calidad de operador designado para prestar el Servicio Postal Universal (SPU), desarrolla una parte importante de su actividad en relación a las obligaciones de servicio público (OSP) correspondientes. Según CORREOS, los ingresos derivados de estas actividades alcanzaron **un 56,6% del total del volumen de la entidad** en 2020⁴².

En este sentido, el artículo 26 de la Ley 43/2010, del Servicio Postal Universal prevé expresamente que **el operador designado deberá llevar una contabilidad analítica**, que permita conocer el coste de la prestación de los diferentes servicios. El proveedor designado llevará en sus **sistemas de**

³⁷ No obstante, al tratarse de una ayuda que no fue notificada a la CE con carácter previo al desembolso de buena parte de aquella, fue considerada ayuda ilegal.

³⁸ Según las cuentas anuales de 2020, la decisión de la Comisión se ha realizado en base a una metodología de cálculo, por lo que los Administradores de CORREOS entienden que tiene el visto bueno de la Comisión Europea, si bien dicha metodología tiene que pasar diferentes tramites de aprobación en el ámbito nacional, así como debe ser revisada por la CNMC, y consideran que existe un riesgo remoto de un impacto negativo en las cuentas anuales del presente ejercicio y de los siguientes, relativo al cálculo del coste neto del SPU del periodo 2011 al 2020.

³⁹ [Decisión \(UE\) 2019/115 de la Comisión, de 10 de julio de 2018, sobre la ayuda estatal SA.37977 \(2016/C\) \(ex 2016/NN\) ejecutada por España en favor de la Sociedad Estatal de Correos y Telégrafos, S. A. \[notificada con el número C\(2018\) 4233\]](#). Véase también la [nota de prensa](#) de la Comisión Europea que cifra en unos 167 millones de euros la ayuda que España debe recuperar de CORREOS.

⁴⁰ En relación con las compensaciones por las "obligaciones de servicio universal, OSU" (actualmente SPU) otorgadas a la matriz CORREOS en virtud de la Ley Postal de 1998.

⁴¹ De acuerdo con las cuentas anuales de CORREOS del ejercicio 2019, los importes a devolver por CORREOS ascendieron a 134,4 millones de euros (por sobrecompensación de SPU 2004-2010), 0,75 millones de euros (por el IBI 2008-2013) y 0,11 millones de euros (por el IAE 2004-2017), respectivamente. La diferencia con respecto a la cuantía recogida por la CE (167M€) podría deberse a los impuestos pagados sobre la ayuda recibida.

⁴² Las cuentas anuales de 2020 de CORREOS indican que su actividad principal es la prestación de un servicio público de interés general, el Servicio Postal Universal (SPU).

contabilidad interna cuentas separadas⁴³ de modo que se diferencie claramente entre cada uno los servicios y productos que forman parte del servicio universal y los demás servicios y productos que no forman parte del mismo. Dichos sistemas de contabilidad interna se basarán en principios contables coherentemente aplicados y objetivamente justificables. Existirán cuentas separadas, como mínimo, para cada uno de los servicios incluidos en el ámbito del SPU. De acuerdo con la Ley 43/2010 el operador postal presentará el cálculo del coste neto de cada ejercicio para su validación.

Esta contabilidad analítica está sujeta a verificación anual⁴⁴ por la CNMC⁴⁵, previo examen de la misma por un experto independiente de reconocido prestigio designado por la CNMC y, mediante Resolución, la CNMC se pronuncia al respecto.

CORREOS lleva presentando ante el Regulador los resultados de la contabilidad analítica desde el ejercicio 2005. Estos resultados han sido sometidos a procesos de auditorías llevados a cabo por auditores independientes.

Según el Grupo CORREOS, todos los informes de auditoría realizados hasta el momento coinciden en que la Contabilidad Analítica de CORREOS cumple con lo dispuesto con la Ley 43/2010 y el anexo 1 de la Orden FOM/2447/2004⁴⁶.

⁴³ La [Orden Ministerial FOM/2447/2004](#), de 12 de julio, sobre la contabilidad analítica y la separación de cuentas de los operadores postales, regula esta obligación y dicta los principios de llevanza de dichas cuentas separadas.

⁴⁴ La última revisión efectuada corresponde al ejercicio 2017. Véase el informe [VECO/DTSP/003/20: Revisión y verificación del modelo de contabilidad analítica de la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos S.S. correspondiente al ejercicio 2017](#). A fecha del presente informe, se encuentra pendiente de auditoría los resultados correspondientes al ejercicio 2018 y 2019.

⁴⁵ De acuerdo con la [Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia](#), la CNMC supervisa y controla el correcto funcionamiento del mercado postal, destacando las siguientes funciones: (i) velar para que se garantice el SPU, en cumplimiento de la normativa postal y la libre competencia del sector; (ii) verificar la contabilidad analítica del operador designado y el coste neto del SPU y determinar la cuantía de la carga financiera injusta de la prestación del SPU, de conformidad con la Ley 43/2010; (iii) gestionar el fondo de financiación del SPU y las prestaciones de carácter público afectas a su financiación, de conformidad con la Ley 43/2010; (iv) supervisar y controlar la aplicación de la normativa vigente en materia de acceso a la red y otras infraestructuras y servicios postales, de conformidad con la Ley 43/2010; (v) realizar el control y medición de las condiciones de prestación del SPU, de conformidad con la Ley 43/2010 y (vi) emitir el informe previsto en la Ley 43/2010 para el seguimiento de las condiciones de prestación del SPU.

⁴⁶ CORREOS indica que las incidencias y observaciones detectadas, y puestas de manifiesto a través de los procesos de auditoría, se han incorporado en el modelo con el objetivo de mejorar la calidad de la información presentada y facilitar las tareas de supervisión del Organismo Regulador.

Para el mantenimiento del SPU, la Ley 43/2010 establece un fondo de financiación que será gestionado por la CNMC y que tendrá como finalidad compensar al operador el coste neto de las obligaciones derivadas de la prestación del SPU. Las principales fuentes de financiación serán el presupuesto consignado por el Estado en los presupuestos generales del Estado, la contribución postal anual del operador postal y de los titulares de autorizaciones administrativas singulares⁴⁷ y las tasas por la concesión de autorizaciones administrativas singulares.

Según la Ley 43/2010, la CNMC es responsable de comprobar que las tarifas fijadas en los contratos se ajustan a los principios de transparencia, no discriminación y cobertura del coste ocasionado al titular de la red, además de verificar que las tarifas no supongan incremento de las necesidades de financiación del SPU y de la carga financiera injusta⁴⁸ compensable al operador prestador del servicio.

Interesa señalar que el informe de la CNMC de comprobación de precios del SPU para el ejercicio 2021⁴⁹ precisa que **la CNMC investigará el posible incumplimiento, por parte de CORREOS de la normativa del Servicio Postal Universal⁵⁰.**

⁴⁷ La Ley 43/2010 garantiza el acceso de los operadores postales a la red postal, previa concesión de una autorización administrativa singular, de conformidad con los principios de transparencia, proporcionalidad y no discriminación. La Ley 43/2010 también regula la resolución de los conflictos entre los operadores postales, bajo los principios de audiencia, contradicción e igualdad entre las partes.

⁴⁸ Se refiere a la cuantía de la carga financiera que comportan las obligaciones de servicio público del servicio postal universal para el operador designado.

⁴⁹ [STP/DTSP/034/20: Revisión de precios de los servicios postales prestados bajo régimen de Obligaciones de Servicio Público para el año 2021.](#)

⁵⁰ Entre otros aspectos se indica que los descuentos que CORREOS aplica a grandes clientes, como empresas y administraciones públicas, para sus envíos masivos están muy por debajo de sus costes y que los precios que pagan los clientes particulares por el paquete azul nacional (hasta 20 kg) y por el paquete con destino a Europa se sitúan por encima de la media de otros países. Véase la [nota de prensa](#) publicada por la CNMC sobre el asunto.

De hecho, cabe señalar, sin prejuzgar el resultado final de la investigación, que la CNMC ha incoado un expediente sancionador contra la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A. (CORREOS), al observar indicios racionales de una posible infracción prohibida por los artículos 2 de la LDC y 102 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (Expediente S/DC/0041/19. Véase la [nota de prensa](#) publicada por la CNMC sobre el asunto).

Con anterioridad se puede citar en este mismo ámbito, entre otros, el Acuerdo de Terminación Convencional del Expediente 2458/03, de 15 de septiembre de 2005, suscrito con el extinto Servicio de Defensa de la Competencia en el que se establecen las condiciones de prestación de servicios postales por parte de CORREOS a grandes clientes, con el objeto de asegurar que los precios de CORREOS, una vez aplicados los descuentos correspondientes, cubran los costes reales de prestación del servicio. En el siguiente [enlace](#) se pueden consultar los expedientes sancionadores en el ámbito postal.

3.1.1.3. Mercado de mensajería y paquetería (siendo la sociedad CORREOS la que opera, junta con su filial CORREOS EXPRESS, en este mercado)

Los productos del segmento de mensajería y paquetería son fundamentalmente los paquetes con valores añadidos⁵¹.

En 2019 el mercado español de paquetería empresarial prosiguió su tendencia a la concentración de la oferta, con nuevas adquisiciones de firmas españolas por parte de grupos europeos. En consecuencia, casi la mitad del volumen de negocio del sector fue generado por las cinco principales empresas⁵² (el 49,3% en paquetería empresarial y el 51,6% en paquetería industrial), una de las cuales es el Grupo CORREOS.

Este alto nivel de concentración también se pone de manifiesto en el Informe Anual del Sector Postal⁵³ del año 2019, elaborado por la CNMC, ya que la suma de la cuota de mercado de los 3 operadores con mayor número de envíos llegó en 2019 al 45,17%. El citado Informe Anual identifica 22 empresas en el segmento de mensajería y paquetería con 50 trabajadores o más, agrupándolas en cuatro categorías: (i) operadores independientes⁵⁴; (ii) operadores integradores⁵⁵; (iii) redes de transporte urgente de ámbito nacional⁵⁶ y (iv) operadores públicos, que incluye a CORREOS y a CORREOS EXPRESS.

Las redes de transporte urgente de ámbito nacional (con un 50,9% de los envíos) y el Grupo CORREOS (con un 29,8% de los envíos) gestionaron más del 80% de los envíos de mensajería y paquetería en el mercado postal español en 2019.

⁵¹ Según el Informe Anual del Sector Postal del año 2019, sus características principales son: (i) mayor peso y tamaño que los productos del segmento del sector postal tradicional (SPT); (ii) plazos de entrega cortos y distribución mediante el uso de vehículos de motor y (iii) entrega en mano en el domicilio del destinatario y, normalmente, más de un intento de entrega.

⁵² [DBK INFORMA \(2020\). Sectores Mensajería y Paquetería.](#)

⁵³ [INF/DTSP/038/20: Análisis del Sector Postal y del Sector de Mensajería y Paquetería 2019.](#)

⁵⁴ Los operadores independientes son aquellos operadores que actúan de forma independiente en el mercado sin pertenencia a ninguna red de franquicias o colaboradores. En 2019 había 6 operadores independientes (Ara Vinc, Asendia, ICS, Spring GDS, Ontime y Rapid Express).

⁵⁵ Según la Decisión de la Comisión Europea de 30 de enero de 2013 se considera que un operador es integrador cuando dispone del pleno control operativo de la logística de los envíos, de origen a destino, incluido el transporte aéreo y suficiente cobertura geográfica a nivel mundial. En 2019 había 4 operadores integradores (DHL Express y Parcel, FedEx, TNT y UPS).

⁵⁶ Se entiende por red, aquel sistema de cooperación entre empresas, en donde cada empresa integrante o participante, manteniendo su independencia jurídica y autonomía gerencial, decide voluntariamente participar en un esfuerzo conjunto con otras para la búsqueda de un objetivo común y bajo la dirección de una empresa, consolidada en el sector, que actúa como cabecera o central que provee una marca o imagen común a todas ellas y experiencia en la gestión del negocio concreto. En 2019 había 9 redes de transporte urgente (CTT Express, Envialia, GLS, MRW, NACEX, Sending, SEUR, TIPSA y Zeleris).

Durante 2019, de acuerdo con el informe anual del sector postal, la cifra de negocios de los operadores del segmento de mensajería y paquetería se situó en 6.400,8 millones de euros, con un aumento de un 10,4% respecto a 2018.

En este mercado operan tanto CORREOS como CORREOS EXPRESS, puesto que las dos empresas prestan servicios en el segmento de mensajería y paquetería (a diferencia del segmento del sector postal tradicional donde CORREOS EXPRESS no tiene presencia). Estas dos sociedades pertenecientes al Grupo CORREOS alcanzaron los 2.242,1 millones de euros en 2019⁵⁷ (un 10,8% más que en 2018).

Según CORREOS, aproximadamente el 95% de la facturación de paquetería se corresponde con servicios que no entran dentro del ámbito del SPU⁵⁸. Así la actividad de paquetería más vinculada al comercio electrónico no está, por regla general, postalizada y, por ello, el remitente exige unas condiciones de entrega con mucha mayor calidad que la que se proporciona con el SPU, de acuerdo con la información facilitada por CORREOS.

Cabe señalar que **las cuotas de mercado varían según la tipología de los envíos** (envíos hasta 2 kg; envíos de 2-20 kg y envíos superiores a 20 kg) **y los flujos de origen y destino** (envíos nacionales, importación y exportación). El siguiente cuadro muestra las cuotas de mercados del Grupo CORREOS en el ejercicio 2019 en función de la tipología y el origen/destino de los envíos.

Cuadro nº 2: Cuotas de mercado Grupo CORREOS en el mercado de paquetería en 2019

SEGMENTOS DEL MERCADO DE PAQUETERÍA	CUOTAS DEL GRUPO CORREOS (2019)
Envíos hasta 2 kg.	39,10%
Envíos de 2-20 kg.	24,50%
Envíos >20 kg.	4,60%
Total envíos nacionales	28,20%

⁵⁷ La cifra de negocios de CORREOS alcanzó los 1.967 millones de euros mientras que la de CORREOS EXPRESS se situó en 275 millones de euros. Por lo que respecta al resto de tipología de operadores, las redes de transporte urgente de ámbito nacional tuvieron una cifra de negocios de 2.605,5 millones de euros, mientras que los operadores integradores alcanzaron los 1.474,6 millones de euros. Por último, los operadores independientes solo obtuvieron 78,7 millones de euros.

⁵⁸ La actividad de paquetería de CORREOS del SPU se realiza a través de tres productos de su portfolio: (i) el Paquete Azul, (ii) el paquete postal de importación económico y (iii) el paquete de importación económico. En todos los casos hasta un peso máximo de 20 kg.

Total envíos importación	53,90%
Total envíos exportación	6,60%

Fuente: CNMC. Informe Anual Sector Postal (2019)

Como señala el Grupo Correos, su sólida implantación en el mercado de paquetería se ve compensada por la presencia de otros destacados operadores, minorándose sensiblemente en el segmento de envíos de peso superior a 20 kg.

3.2. Mercados principales en los que operan las filiales del Grupo CORREOS

A continuación, se describen los tres mercados principales donde operan las filiales del Grupo CORREOS: 1) mensajería y paquetería; 2) comunicaciones transaccionales; y 3) telecomunicaciones.

3.2.1 Mercado de mensajería y paquetería (siendo la sociedad CORREOS EXPRESS la que opera, junta con la matriz CORREOS, en este mercado)

Como se ha señalado anteriormente, **en este mercado operan tanto CORREOS como CORREOS EXPRESS**, puesto que las dos empresas prestan servicios en el segmento de mensajería y paquetería. Lo descrito en el apartado 3.1.1.3 de este informe es aplicable a este epígrafe.

La actividad principal de CORREOS EXPRESS es el transporte urgente de documentos y pequeña paquetería de tipo empresarial, tanto con destino nacional como internacional. De acuerdo con las cuentas anuales de la sociedad, **la cifra de negocios de CORREOS EXPRESS se situó en 275 millones de euros⁵⁹ en 2019 y las transacciones mantenidas con las sociedades vinculadas del Grupo CORREOS están relacionadas con el tráfico normal de la empresa y son realizadas en términos de mercado.**

Dichas **transacciones con empresas vinculadas** objeto de este informe en 2019 **ascendieron a unos ingresos de 8,22 millones de euros** (la mayor parte con CORREOS, 8,16 millones de euros⁶⁰ y una pequeña partida de 0,06 millones con NEXEA) y a unos gastos de 2,48 millones (la mayor parte con CORREOS,

⁵⁹ Sin considerar la cifra de negocios de las filiales de CORREOS EXPRESS en Portugal, las cuales alcanzaron los 14,8 millones en 2019, de acuerdo con las cuentas anuales consolidadas.

⁶⁰ Destacar que el 1 de octubre de 2019 se firmó un encargo entre CORREOS y CORREOS EXPRESS para que esta última lleve a cabo las actividades necesarias para que CORREOS pueda prestar a sus clientes, gracias a las autorizaciones administrativas con las que cuenta, los servicios de formalización de Documentos Únicos Administrativos (DUAS) de importación, de tramitación aduanera de envíos de bajo valor, y de realización de cualquier otro trámite relacionado con la gestión aduanera de acuerdo con los requerimientos establecidos en la [Resolución del DUA de 11 de julio de 2014](#).

2,42 millones de euros y a dos pequeñas partidas con NEXEA, de 0,02 millones, y con CORREOS TELECOM, de 0,04 millones de euros).

Cabe señalar que en el ejercicio 2020, como consecuencia de la pandemia de COVID-19, CORREOS solamente prestó, durante los primeros meses del estado de alarma, el SPU⁶¹. La recuperación de la actividad dentro de CORREOS fue progresiva, afectando inicialmente a los servicios de tarde, cancelados inicialmente, y con posterioridad a todos los demás. Al final de todos ellos se situaron los de paquetería, que no entraba dentro del SPU.

Durante el periodo de tiempo en el que se produjo la paralización de actividades para servicios de paquetería no SPU en CORREOS, toda la paquetería que tenía contratada la matriz fue trasvasada a CORREOS EXPRESS, lo que **ha supuesto un crecimiento en 2020 tanto de la cifra de negocio de CORREOS EXPRESS, que alcanzó los 369 millones de euros (frente a los 275 millones de 2019) como, en menor medida, de las relaciones intragrupo⁶² entre la matriz y CORREOS EXPRESS.**

No obstante, según ha informado el Grupo CORREOS, se trató de una situación temporal, fruto de la pandemia de COVID-19 y, por lo tanto, no extrapolable a otros ejercicios. De hecho, la compañía señala que una vez concluido el estado de alarma, la situación volvió a la normalidad y después del verano se encontraba totalmente regularizada.

Por último, cabe destacar que, en el ámbito de la mensajería empresarial, la CNMC sancionó en 2018 a diez empresas de mensajería y paquetería (entre las que se encontraba CORREOS EXPRESS) por una infracción muy grave del artículo 1 de la Ley 15/2007 y del artículo 101 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea consistente en pactos de no agresión con una duración variable al acordarse el reparto de clientes⁶³.

3.2.2 Mercado de comunicaciones transaccionales (siendo la sociedad NEXEA la que opera en este mercado)

⁶¹ Véase la [nota de prensa](#) publicada por CORREOS el 23 de marzo de 2020.

⁶² En el ejercicio 2020, las transacciones de CORREOS EXPRESS con CORREOS se incrementaron con respecto al año 2019: los ingresos ascendieron a 9,06 millones de euros miles de euros (8,16 millones de euros en 2019) mientras que los gastos alcanzaron los 3,58 millones de euros (2,42 millones de euros en 2019).

⁶³ [S/DC/0578/16: Mensajería y paquetería empresarial](#). La suma de las sanciones a CORREOS EXPRESS, FEDEX, UPS, DHL, TNT, MBE, GLS, TOURLINE, ICS y REDYSER se elevó a más de 68 millones de euros.

Se trata de un mercado altamente concentrado, con cuatro empresas⁶⁴ que abarcan la mayoría de la facturación, y maduro, que presenta una creciente sustitución de modalidades tradicionales por la acelerada implantación de la digitalización. **NEXEA es la tercera empresa en este segmento de negocio en términos de facturación**, basando su propuesta de valor en soluciones integrales de comunicación.

NEXEA es la empresa del Grupo CORREOS que ofrece a sus clientes la gestión integral de las comunicaciones masivas, esto engloba el tratamiento de la información, el asesoramiento y diseño del envío, la impresión, el ensobrado, la clasificación y el depósito en Correos.

Igualmente, proporciona soluciones al seguimiento y almacenamiento del envío tales como la digitalización, el almacenamiento y la custodia de documentos en imagen. Dispone de otros servicios específicos como la automatización y gestión de devoluciones, la impresión del acuse de recibo integrado en el sobre, el mantenimiento de las bases de datos y la gestión de consumibles.

De acuerdo con las cuentas anuales, **la cifra de negocios de NEXEA en 2019 fue de 16 millones de euros** (un 7% más que en 2018) y la producción alcanzó los 335 millones de envíos, 851 millones de páginas impresas y 1,8 millones de digitalizaciones. De la cifra de negocios, **0,89 millones de euros corresponden a transacciones realizadas con empresas del grupo⁶⁵ durante el 2019** (lo que supone el 5,58% del total), mientras que la cifra de gastos con empresas del grupo ascendió a 0,12 millones de euros⁶⁶ en 2019.

La cifra de negocios cayó hasta los 11 millones de euros en el ejercicio 2020, de los que 0,79 millones corresponden a **transacciones realizadas con empresas del Grupo (lo que supone el 7% del total)** mientras que la cifra de gastos con empresas del Grupo ascendió a 0,09 millones de euros⁶⁷.

Según el Grupo CORREOS, NEXEA ha ido aumentando progresivamente su

⁶⁴ Según la información facilitada por el Grupo CORREOS, las cuotas de mercado en 2020 en términos de facturación fueron: (i) SERVIFORM (78%); (ii) MAILTEK (10%); (iii) NEXEA (8%) y (iv) PRODIGITALK (4%).

⁶⁵ La mayoría con la matriz CORREOS (877.719 euros). Los ingresos con CORREOS corresponden fundamentalmente a servicios de impresión, ensobrado y digitalización. De acuerdo con las cuentas anuales la prestación de servicios se realiza sobre la base de las listas de precios vigentes aplicables a terceros no vinculados.

Adicionalmente figura un pequeño importe de 16.347 euros con CORREOS EXPRESS.

⁶⁶ Los gastos se distribuyen en 20.012 euros con CORREOS, 66.095 euros con CORREOS EXPRESS y 34.730 euros con CORREOS TELECOM. Adicionalmente, hay una partida de gastos financieros con CORREOS por importe de 130.153 euros.

⁶⁷ Adicionalmente, hay una partida de gastos financieros con CORREOS por importe de 125.860 euros.

cuota y ostentó una cuota de mercado del 24% en 2020 (el 20,94% en 2019), medida en términos de número de transacciones, porcentaje que cae hasta **una cuota de mercado del 8% en 2020, en términos de facturación.**

3.2.3 Mercado de telecomunicaciones (siendo la sociedad CORREOS TELECOM la que opera en este mercado)

El sector español de las telecomunicaciones se caracteriza por la concentración de la oferta en un reducido número de operadores. En los últimos años, se han producido fusiones de operadores que se encontraban en diferentes segmentos de mercado, operadores móviles con operadores de telefonía fija, para así complementar su oferta global.

De acuerdo con el Informe de gestión del ejercicio 2019 de CORREOS TELECOM, el 90% del mercado se reparte entre los tres grandes operadores (Telefónica, Vodafone-Ono y Orange-Jazztel). El operador Másmovil, sigue ganando clientes como cuarto operador de telefonía móvil con un 9,5% de la cuota del mercado (que crece hasta el 13,5% en 2020, según el Informe de gestión de 2020 de CORREOS TELECOM) y es aún el quinto operador en telefonía fija (2,4%), por detrás de Euskaltel⁶⁸ (4,1%) que sería el cuarto, con porcentajes aún muy bajos de cuota de mercado.

CORREOS TELECOM es la empresa tecnológica del GRUPO CORREOS, especializada en la gestión y comercialización de la red de infraestructuras de telecomunicaciones de CORREOS y en la prestación de Servicios TI (telecomunicaciones e Informática). CORREOS TELECOM desarrolla principalmente su actividad en las siguientes dos áreas: (i) Área de Desarrollo de Negocio y Gestión de Infraestructuras y (ii) Área de negocio de Servicios de Telecomunicaciones:

- i. El Área de Desarrollo de Negocio y gestión de Infraestructuras, cuya evolución está vinculada a la del Mercado Nacional de las Telecomunicaciones, se responsabiliza de la gestión, el mantenimiento y la comercialización de los activos de telecomunicaciones del Grupo CORREOS⁶⁹.

⁶⁸ Cabe señalar que la CNMC ha acordado, con fecha 16 de junio, de 2021 la aprobación en primera fase de la operación de concentración MásMóvil/Euskaltel ([C/1181/21](#)).

⁶⁹ Esta área oferta productos y servicios basados en las infraestructuras del Grupo como son la cesión de derechos de paso sobre canalizaciones y postarias, el alquiler de fibra óptica oscura, el alquiler de emplazamientos para coubicación de equipos de telecomunicaciones en inmuebles del Grupo y la provisión de circuitos de datos de alta capacidad y acceso a internet, así como conectividad privada para acceso a nubes públicas y privadas.

Esta área cerró 2020 con un incremento de los ingresos de 1,4 millones de euros respecto a 2019, alcanzando una cifra cercana a los 8,3 millones de euros en esta actividad (en torno a 7 millones en 2019).

- ii. El Área de negocio de Servicios de Telecomunicaciones⁷⁰, cuyo objetivo principal es la prestación de servicios al Grupo CORREOS dentro del ámbito TI, con el objetivo de ser el referente tecnológico del Grupo. Estos servicios se orientan en función de las necesidades del Grupo.

El Área de Servicios TI cerró 2020 alcanzando una cifra superior a 1,7 millones de euros en esta actividad (1,82 millones en 2019).

La totalidad de los ingresos de explotación (**cifra de negocios de CORREOS TELECOM en torno a 10 millones en 2020**⁷¹ (8,7 millones en 2019), según las cuentas anuales) han sido obtenidos en el territorio nacional y se corresponden fundamentalmente con aquellos originados por la comercialización y gestión de la red de telecomunicaciones de CORREOS en función de los contratos que la Sociedad tiene firmados con su Accionista Único y con terceros⁷². De la cifra de negocios unos **2 millones corresponden a transacciones realizadas con empresas del Grupo**⁷³ durante el 2020, lo que supone el 20,38% del total (2,3 millones en 2019, el 26,43% del total) mientras que la cifra de gastos con

⁷⁰ De acuerdo con el informe de gestión de 2019, CORREOS TELECOM colabora con el Grupo CORREOS (bajo el Encargo de Correos, el Encargo de Correos Express y el contrato con Nexea) en la explotación de las comunicaciones, en el diseño de nuevas soluciones y arquitectura para el Grupo Correos, en la gestión de apoyo a los grandes clientes de Correos, en la gestión de costes de telecomunicaciones y en numerosos proyectos de telecomunicaciones e infraestructura del Grupo Correos.

⁷¹ Distribuida en Alquiler de infraestructuras con 8.056.417 euros (6.787.289 euros en 2019), Servicios de telecomunicaciones, con 1.716.105 euros (1.821.777 euros en 2019) y Otros servicios, con 284.886 euros (156.366 euros en 2019).

⁷² Dentro del Mercado mayorista, CORREOS TELECOM presta servicio a las principales compañías de telecomunicaciones en tres grandes áreas: (i) alquiler de fibra óptica; (ii) cesión de infraestructuras y (iii) alquiler de canalizaciones. En los últimos años la facturación por estos servicios mayoristas prestados entre operadores ha crecido ante el auge de la tecnología de fibra hasta el hogar (FTTH).

Dentro del Mercado minorista, CORREOS TELECOM presta servicios al cliente final, en el segmento de comunicaciones de empresa.

⁷³ La mayoría con la matriz CORREOS (1,95 millones de euros). Los ingresos corresponden fundamentalmente a los derivados del encargo de los Servicios de Telecomunicaciones de CORREOS por un importe de 1.614.253 euros (1.742.868 euros en 2019) y relacionadas con el arrendamiento de circuitos a Correos por importe de 308.293 euros (393.464 en 2019). Por concepto de desmantelamiento de infraestructuras obsoletas, un importe de 25,804 euros (75.801 euros en 2019)

Los importes con el resto de las filiales del Grupo CORREOS son mucho más reducidos; 67.124 euros con CORREOS EXPRESS (44.180 euros en 2019), en concepto de servicios por oficina técnica de telecomunicaciones y 34.729 euros con NEXEA, misma cantidad que en 2019, en concepto de mantenimiento de dotación de infraestructuras de su sede.

empresas del Grupo (con la matriz CORREOS) ascendió a 0,358 millones de euros (0,229 millones de euros en 2019)

Según la información facilitada por el Grupo CORREOS, **CORREOS TELECOM ostentó en 2019 cuotas reducidas de mercado en estas actividades** en los diferentes segmentos en los que opera: en los segmentos mayoristas de alquiler de canalización (**0,97%**), en el alquiler de fibra oscura (**1,14%**) y en la cesión de infraestructura (**2,89%**). Su presencia en los segmentos minoristas resulta muy reducida ostentando en 2019 cuotas de mercado de **0,08%** y de **0,98%** en los circuitos de media y de alta capacidad respectivamente.

4. VALORACIÓN

4.1. Alcance del informe

El presente informe se enmarca en la exención prevista en el apartado 6 del artículo 321 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, para contratos adjudicados por entidades del sector público que no sean poder adjudicador, siempre que se cumplan una serie de condiciones acumulativas.

Dichas condiciones acumulativas se refieren al ámbito **subjetivo** (que se trate de sociedades mercantiles pertenecientes al sector público que cumplan con el requisito de control en términos de titularidad en el capital social, previsto en el apartado a) del referido precepto), **objetivo** (contratos intragrupo necesarios para el desarrollo de la actividad mercantil del objeto social de la entidad contratante, en los términos del apartado b) del precepto,) y de **no falseamiento de la competencia** (que los contratos no distorsionen la libre competencia en el mercado, previsto en el apartado c) del precepto).

Dado que la LCSP ciñe la solicitud de informe a la CNMC a la verificación del requisito c) aludido, el pronunciamiento de la CNMC se limitará a analizar la concurrencia del mismo.

Por otro lado, cabe señalar que las conclusiones alcanzadas en el presente informe no son trasladables a otro tipo de contrataciones que se realicen por las entidades del sector público sujetas al régimen establecido en el artículo 321 de la LCSP.

Asimismo, la valoración que se realiza en este Informe se ampara en la documentación remitida por el Grupo CORREOS a través de la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales, SEPI, y versa sobre las categorías generales de contratos similares identificadas por el Grupo CORREOS, sin perjuicio de los contratos concretos que se prevean suscribir de tales categorías.

Por tanto, la CNMC valorará las categorías generales de contratos similares identificadas por el Grupo CORREOS que se materializarán en los acuerdos singulares que ha remitido (así como sus posibles modificaciones) los cuales deberán atender, en todo caso, a las consideraciones formuladas en este informe. De igual forma, en relación con los contratos intragrupo que se encuentren en vigor, deberán adecuarse, en la medida de lo posible, a las consideraciones formuladas en este informe; debiendo en todo caso hacerlo de forma imperiosa al finalizar su vigencia.

Adicionalmente, cabe resaltar que el presente informe se emite al amparo del artículo 321.6 de la LCSP y que esta actuación se entiende sin perjuicio del resto de competencias de inspección, supervisión y sanción que tiene atribuidas este Organismo. Por tanto, lo recogido en este informe no condiciona ni vincula las actuaciones que, en un futuro, pudieran realizarse, en particular, desde una óptica sancionadora, respecto a las conductas realizadas por los operadores implicados.

4.2. Marco general del análisis

Garantizar la competencia en los procesos de compra pública, además de ser un imperativo legal⁷⁴, incentiva que las empresas ofrezcan bienes y servicios de mayor calidad y a menores precios, maximizando la eficiencia en la gestión de los fondos públicos. Cuando no hay competencia, se produce una pérdida de eficiencia económica y un innecesario desaprovechamiento de recursos públicos, escasos y costosos. Al mismo tiempo, una menor tensión competitiva aumenta el riesgo de colusión.

Es por estas razones que los principios favorecedores de la competencia impregnan la normativa de contratación pública para todas las entidades sujetas a la legislación de contratos, incluyendo a las entidades del sector público que no son poder adjudicador. Aun partiendo de la base de que estas entidades desarrollan actividades mercantiles y que, por ello, la intensidad de las reglas de la contratación pública sobre ellas es menor, el legislador ha determinado que los principios de publicidad, concurrencia, transparencia, confidencialidad, igualdad y no discriminación sean de aplicación expresa a las entidades del sector público que carezcan del carácter de poder adjudicador.

Por ello, cualquier exención de la aplicación de la LCSP debe interpretarse de manera restrictiva, ya que están en juego los principios esenciales (publicidad, transparencia, competencia, etc.) aplicables a las relaciones contractuales de todas las entidades del sector público, como se ha expuesto con anterioridad.

⁷⁴ Entre otros, artículos 38 y 31.2 de la Constitución Española, y artículos 1 y 132 de la LCSP.

Aunque a las entidades que no son poderes adjudicadores no se les apliquen las Directivas UE de contratación pública de forma plena⁷⁵, se encuentran sujetas al TFUE (más en concreto, a las libertades fundamentales previstas en el mismo, incluyendo las disposiciones sobre el mercado interior y los principios de libre competencia, transparencia, publicidad, igualdad y no discriminación) y al Derecho de la Competencia por su condición de operadores económicos.⁷⁶

A efectos del presente Informe, es relevante destacar la condición de las entidades que no tienen el carácter de poderes adjudicadores⁷⁷, entendidas como aquellas entidades del sector público que se hayan creado para la realización de actividades de carácter mercantil o industrial y que participan en el mercado en competencia con otros operadores privados.

En consecuencia, es el carácter mercantil de la actividad de una entidad lo que justifica la exclusión de la aplicación de determinadas disposiciones del Derecho de contratación pública de la UE, siendo las notas definitorias de dicho carácter las siguientes: i) la presencia de ánimo de lucro como objetivo principal; ii) que la entidad opere en condiciones normales de mercado, iii) la asunción de los riesgos derivados de su actividad, y iv) la medida en que la entidad soporta las pérdidas derivadas del ejercicio de su actividad. La doctrina del TJUE exige, por tanto, un análisis material de la naturaleza de la actividad que se realiza para poder categorizarla como mercantil, con independencia de su calificación formal (por ejemplo, en sus Estatutos o normas de creación).

⁷⁵ La Directiva 2014/24/UE en el artículo 1 se limita a los procedimientos de contratación realizados por poderes adjudicadores con respecto a contratos públicos y a concursos de proyectos cuyo valor estimado sea igual o superior a los umbrales establecidos. A pesar de la falta de referencia expresa en la Directiva a las entidades que no son poderes adjudicadores, éstas están sujetas al TFUE puesto que, respecto de ellas, tanto la Jurisprudencia del TJUE como la Comunicación Interpretativa de la Comisión sobre el Derecho comunitario aplicable en la adjudicación de contratos no cubiertos o sólo parcialmente cubiertos por las Directivas sobre contratación pública ([2006/C-179/02](#)), han señalado que el Derecho primario y, más en concreto, las libertades fundamentales previstas en el Tratado, incluyendo las disposiciones sobre el mercado interior y los principios de libre competencia, transparencia, publicidad, igualdad y no discriminación que establece el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea se aplican también a los contratos no comprendidos en el ámbito de aplicación de las Directivas sobre contratación pública (véanse los asuntos Bent Moustén Vestergaard, C-470/ 99 Universale-Bau, Coname o Teleaustria).

⁷⁶ En esta línea, la Jurisprudencia europea (sirva de ejemplo, STJCE, Asunto Telaustria, considerando 62 y Parking Brixen, (considerando 49) en la que se afirma explícitamente que *«aunque algunos contratos estén excluidos del ámbito de aplicación de las Directivas comunitarias que regulan los contratos públicos, las entidades adjudicadoras que los celebran están obligadas, no obstante, a respetar las normas fundamentales del Tratado»*) como la Comunicación Interpretativa de la Comisión ([2006/C-179/02](#)).

⁷⁷ La condición de poder adjudicador viene definida en el artículo 3.3 de la LCSP, en la misma línea que la interpretación subjetivo-funcional que lleva a cabo la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (véase, en este sentido la STJUE de 5 de octubre de 2017, LitSpecMet y Vilniaus, as. C-567/15 apartado 31), plasmada a su vez en la Directiva 2014/24/UE (artículo 2.1.1 y 4).

En la medida en que se cumplan las condiciones anteriores, se podrá afirmar que las sociedades públicas desarrollan una actividad genuinamente mercantil. En ese escenario, salvo que se dé alguna circunstancia especial (por ejemplo, que la entidad de que se trate ostente un cierto grado de poder de mercado) y se mantenga una separación nítida efectiva entre las actividades donde la entidad tenga una ventaja por el hecho de ser pública, como una reserva de actividad, y las destinadas a mercado (puramente mercantiles), en líneas generales, resulta escasamente concebible que un contrato intragrupo que sirva a actividades puramente mercantiles plantee distorsiones sobre la competencia.

En cualquier caso, se recuerda la necesidad de que de producirse dichos contratos intragrupo y pretender aplicar la exención del art. 321.6 de la LCSP, se prohíba toda cesión o subcontratación a terceros ajenos a las entidades del grupo empresarial, ya que de producirse estas, deberían ajustarse a los principios de contratación pública recogidos en los artículos 321 y 322 de la LCSP.

Por otro lado, parece razonable señalar que obligar a **sociedades que compiten en mercado con un carácter genuinamente mercantil** a someter toda su contratación a los principios de la legislación de contratos limitaría la capacidad de auto organización de estas entidades en una forma discriminatoria a la que tienen el resto de entidades privadas con las que compite, y podría ocasionar una desventaja competitiva a aquellas empresas por el hecho de ser públicas.

El principio de neutralidad competitiva impone que cualquier empresa (sea pública o privada), al competir en el mercado, debe poder actuar en igualdad de condiciones con el resto de agentes públicos o privados⁷⁸. En este sentido, entidades que se dediquen a actividades puramente mercantiles pertenecientes al sector público deben poder competir en condiciones de igualdad con el resto de operadores privados del mercado en el que desarrollan su actividad, sin ningún tipo de privilegio ni desventaja en las normas ni en la forma que deben interpretarse las mismas⁷⁹.

⁷⁸ Recientemente, el 31 de mayo, la OCDE ha aprobado una [Recomendación](#) sobre neutralidad competitiva. La CNMC ha formado parte del grupo de redactores de la citada Recomendación. Se define este principio como: *“a principle according to which all Enterprises are provided a level playing field with respect to a state’s (including central, regional, federal, provincial, county, or municipal levels of the state) ownership, regulation or activity in the market”*.

⁷⁹ Además de la Recomendación referida en la nota al pie anterior, véase en este sentido: “Neutralidad competitiva: reglas de juego uniformes para las empresas públicas y las privadas”, OCDE, 2012; y las [Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas](#) (2015) en las que se señala, entre otros aspectos que: *“La ley no debe discriminar indebidamente entre las empresas públicas y sus competidores en el mercado”* y que *“Cuando las empresas públicas realizan actividades económicas, es comúnmente aceptado que estas actividades deben llevarse a cabo sin ninguna ventaja o desventaja con respecto a otras empresas públicas o privadas”*.

Por el contrario, **si la entidad del sector público concernida desarrolla actividades cuyo carácter no es genuinamente mercantil, los contratos intragrupo pueden plantear distorsiones sobre la neutralidad competitiva.** Es el caso, en particular, de situaciones en las que la entidad del sector público cuente con alguna actividad o ventaja exclusiva derivada de su carácter público, que la entidad desarrolla junto con otras actividades genuinamente mercantiles. En estas situaciones, en ocasiones existen mecanismos para separar ambas clases de actividades internamente, de manera legal, contable o funcional. Si no existen tales mecanismos, o incluso existiendo, no son suficientemente efectivos, los términos de una contratación intragrupo pueden llevar a la traslación o extensión de las ventajas exclusivas a otras sociedades del grupo.

En esta línea parecen pronunciarse las Directrices de la OCDE sobre el gobierno corporativo de las empresas públicas⁸⁰ cuando señalan que *“las actividades de las empresas públicas se pueden dividir en dos categorías: las actividades de venta o reventa comercial y las que tienen por objeto cumplir una finalidad pública. En este último caso, o en la medida en que una actividad particular permita a una empresa pública cumplir tal propósito, la empresa pública debe atenerse a unas directrices en materia de contratación pública que garanticen la igualdad de condiciones para todos los competidores, ya sean públicos o privados”*.

Es en estos términos bajo los que se analizará la contratación objeto de este informe.

4.3. Análisis de la contratación del Grupo CORREOS objeto del informe

Atendiendo a las consideraciones realizadas en los apartados previos, no debe ser ajeno al análisis concreto de la contratación entre sociedades del Grupo CORREOS a los efectos del artículo 321.6 LCSP la condición de la matriz CORREOS como el operador designado por el Estado para prestar el SPU en España.

En principio, en la medida en que en estas actividades no se persigue una finalidad genuinamente mercantil, sino que se refieren a actividades que derivan de una obligación exclusiva e impuesta por el Estado, podría ser discutible que la adquisición de bienes o la prestación de servicios sean necesarios para la realización de la actividad mercantil propia del objeto social de la entidad contratante, por lo que podrían no darse los supuestos habilitantes para que se cumpla la exención prevista en la LCSP. Y, por ello, debieran ajustarse, al menos, a los principios orientadores de la contratación pública recogidos para los entes públicos que no son poderes adjudicadores.

⁸⁰ https://www.oecd-ilibrary.org/governance/directrices-de-la-ocde-sobre-el-gobierno-corporativo-de-las-empresas-publicas-edicion-2015_9789264258167-es

Según la información remitida por la solicitante, la contratación interna analizada (las dos grandes categorías de relaciones contractuales intragrupo, los “servicios operativos”⁸¹ y los “servicios corporativos”⁸²) obedecen a la cobertura de necesidades de la actividad mercantil propia del objeto social de las contratantes y están destinadas a optimizar los recursos de las entidades que lo integran, evitando duplicidades y aprovechando las ventajas derivadas de la especialización.

El Grupo CORREOS ha remitido los borradores del régimen que tiene previsto aplicar a los acuerdos intragrupo objeto de este informe, que se articulan en tres bloques: (i) la suscripción de un “Acuerdo Marco” entre la matriz y las filiales para dar cobertura general a los diferentes acuerdos intragrupo que puedan suscribirse para la prestación de servicios operativos y corporativos; (ii) la elaboración de unas “Instrucciones internas” por la Secretaría General de la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A., S.M.E., para la formalización de acuerdos intragrupo entre las entidades que forman parte del Grupo CORREOS y (iii) la formalización de los “acuerdos singulares de prestación de servicios” que proceda.

De acuerdo con la información suministrada, las filiales del Grupo CORREOS compiten en el mercado libre con otras empresas y otros operadores económicos, teniendo en cuenta los mercados en los que desarrollan cada una de ellas su actividad.

Es decir, las sociedades filiales del Grupo (CORREOS EXPRESS, NEXEA, CORREOS TELECOM) realizan el grueso de su actividad en el mercado libre, en competencia con otros operadores privados. De tal manera que el volumen de la facturación intragrupo en los mercados en los que dichas compañías actúan resulta poco significativo. Cabe señalar, como se ha indicado, que CORREOS TELECOM fue medio propio y servicio técnico de su matriz CORREOS hasta el 11 de agosto de 2020 y, por lo tanto, ninguna de las actividades que vaya a prestar CORREOS TELECOM se realizarán bajo tal condición de medio propio.

Concretamente, en relación al contenido específico de los contratos que se prevean suscribir entre las referidas sociedades del Grupo CORREOS, deberá prestarse especial atención a que: el objeto de los mismos debe reunir la condición de prestación complementaria de carácter necesario para la actividad

⁸¹ CORREOS distingue entre servicios operativos internos y otros servicios operativos que tienen naturaleza de contrato comercial.

⁸² Se incluyen cuatro categorías: (i) servicios jurídicos; (ii) selección y formación de personal; (iii) aplicaciones y soporte digital y (iv) servicios de soporte administrativo. Cabe señalar que solamente se han facilitado los borradores de dos acuerdos singulares intragrupo corporativos que el Grupo CORREOS tiene previsto suscribir en este momento, que se corresponden con los servicios jurídicos y los servicios de selección de personal y formación.

mercantil principal de la entidad contratante, evitando prestaciones añadidas que no reúnan esta calificación y que puedan llevar a un cierto “empaquetamiento” de servicios que afecte a mercados conexos; la correspondiente contraprestación se debe ajustar a los precios de mercado; y deben evitarse cláusulas de cesión o subcontratación que desvirtúen la relación interna entre las sociedades que conforman el Grupo empresarial, en contra del sentido del artículo 321.6 LCSP.

Adicionalmente, **el Grupo CORREOS ostenta una posición muy relevante en el mercado postal español**, como se desprende de las cuotas de mercado en los diferentes segmentos del mercado postal. Existe un riesgo de que dicha posición pudiera extenderse a los mercados donde operan sus filiales a través de la contratación intragrupo. Así las cosas, existiría, por lo tanto, el riesgo de que los términos en los que se realiza la contratación intragrupo (entre otros, los precios) puedan distorsionar la competencia.

En este sentido, resulta procedente señalar que, en las memorias que acompañan los contratos facilitados por el Grupo CORREOS para los acuerdos intragrupo de “servicios operativos”, se justifica la práctica de precios de mercado, por aplicación del método incremental⁸³ que computa el conjunto de costes asignables al servicio prestado añadiendo un margen de beneficio razonable según pautas de mercado⁸⁴. Además, para la otra gran categoría de relaciones contractuales intragrupo (los “servicios corporativos”) se especifica expresamente, al amparo del borrador del Acuerdo Marco facilitado, la aplicación de precios de mercado.

Por otro lado, respecto a **la existencia de cláusulas de cesión o subcontratación**, el borrador del Acuerdo Marco establece que, para el cumplimiento de las prestaciones de la parte obligada, se podrán celebrar acuerdos con terceros, recogiendo esta posibilidad en los contratos singulares

⁸³ La Decisión [2001/354/CE: Decisión de la Comisión, de 20 de marzo de 2001, en un procedimiento con arreglo al artículo 82 del Tratado CE \(Asunto COMP/35.141 — Deutsche Post AG\)](#) señala que “cabe hablar de “subvención cruzada” cuando los ingresos de un servicio no son suficientes para cubrir los costes adicionales específicos “incremental costs”, es decir, cuando los precios son inferiores a los costes adicionales vinculados a la prestación de tales servicios. La [Sentencia del Tribunal de Justicia, de 27 de marzo de 2012, Asunto C-209/10, Post Danmark A/S contra Konkurrencerådet](#) también incluye el concepto de los costes incrementales.

⁸⁴ Como ejemplo, cabe destacar que CORREOS ha confirmado que los precios que NEXEA aplica a terceros por los servicios incluidos en el acuerdo singular facilitado entre CORREOS y NEXEA (servicios de gestión documental) son los mismos que aplica a CORREOS. De hecho, las cuentas anuales de NEXEA del ejercicio 2020 indican que la prestación de servicios intragrupo se realiza sobre la base de las listas de precios vigentes aplicables a terceros no vinculados.

analizados⁸⁵. **Se recuerda que esta posibilidad debe eliminarse de todos los contratos intragrupo en los que se pretenda por la entidad acogerse al artículo 321.6 de la LCSP.**

De otra parte, en relación con la condición de la matriz CORREOS como operador designado por el Estado para prestar el SPU en España, la Ley 43/2010 establece que el operador designado debe llevar una contabilidad analítica y cuentas separadas en sus sistemas de contabilidad interna, de modo que se diferencie claramente entre cada uno los servicios y productos que forman parte del servicio universal y los demás servicios y productos que no forman parte del mismo.

Según CORREOS, los servicios operativos, que forman parte del objeto de este informe, están orientados a servicios de paquetería que no entran dentro del SPU e incluso si en la ejecución del servicio entrara un paquete que debiera formar parte del SPU, la contabilidad analítica delimita qué coste afecta a cada una de las partidas, no existiendo el riesgo de que se financie paquetería no SPU a través del coste neto del SPU.

De la documentación remitida, se desprende que la estructura corporativa representada muestra dicha separación entre ambas actividades (SPU y no SPU).

Sin perjuicio de lo anterior, cabe insistir en que la dualidad en la actividad de la matriz CORREOS (actividades genuinamente mercantiles y la prestación del SPU) no debe llevar consigo el riesgo de incurrir en subvenciones cruzadas, especialmente ante un supuesto de transferencias de recursos desde un área reservada de negocio que pueda ser susceptible de compensación por el Estado a un sector totalmente sometido a la libre competencia.

En cualquier caso, a modo de resumen, habida cuenta de que en el Grupo CORREOS existe una separación (contabilidad analítica y cuentas separadas) entre sus actividades genuinamente mercantiles y las que desarrolla como operador designado por el Estado para prestar el SPU en España, que las categorías generales de contratos a que se refiere este informe relacionan a las

⁸⁵ En los 4 acuerdos singulares facilitados (dos de servicios operativos y dos de servicios corporativos) se permite la subcontratación.

En los servicios operativos, el Acuerdo Singular de prestación de servicios intragrupo entre CORREOS y CORREOS EXPRESS y el Acuerdo Singular de prestación de servicios intragrupo entre CORREOS y NEXEA., establecen que para llevar a cabo las prestaciones a que se obliga, CORREOS EXPRESS y NEXEA podrán valerse de la colaboración de terceros y se especifican las condiciones para subcontratar el servicio.

Respecto a los servicios corporativos, en el Acuerdo Singular intragrupo de prestación de servicios jurídicos y en el Acuerdo Singular intragrupo de prestación de servicios de selección y de formación, se faculta a CORREOS para subcontratar parcialmente la prestación de los servicios contratados y se especifican las condiciones para subcontratar los servicios.

distintas sociedades integrantes del Grupo para la realización de sus actividades genuinamente mercantiles, y que no se observan indicios de que los precios de los contratos intragrupo no sean de mercado, **no se aprecian a priori distorsiones a la competencia en el sentido previsto en el artículo 321.6 LCSP.**

5. CONCLUSIONES

El presente informe se enmarca en la excepción prevista en el apartado 6 del artículo 321 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, para contratos adjudicados por entidades del sector público que no sean poder adjudicador, siempre que se cumplan una serie de condiciones. Entre ellas, que no se distorsione la libre competencia en el mercado. Cabe advertir que este informe se entiende sin perjuicio del resto de competencias de inspección, supervisión y sanción que tiene atribuidas este organismo.

Las entidades del sector público que no sean poder adjudicador están sujetas, con carácter general, a los principios de la LCSP de publicidad, concurrencia, transparencia, confidencialidad, igualdad y no discriminación. Ahora bien, atendiendo a su carácter mercantil y a que desarrollan sus actividades genuinamente mercantiles en competencia con operadores privados, el artículo 321.6 de la LCSP prevé la posibilidad de que puedan realizar contratos intragrupo sin someterse a los principios anteriores, siempre que no se distorsione la libre competencia en el mercado.

El principio de neutralidad competitiva impone que cualquier empresa, pública o privada, al competir en el mercado, debe poder actuar en igualdad de condiciones con el resto de agentes públicos o privados. En este sentido, entidades que se dediquen a actividades puramente mercantiles pertenecientes al sector público deben poder competir en condiciones de igualdad con el resto de operadores privados del mercado en el que desarrollan su actividad, sin ningún tipo de privilegio ni desventaja en las normas ni en la forma que deben interpretarse las mismas.

Por el contrario, si la entidad del sector público concernida desarrolla actividades cuyo carácter no es genuinamente mercantil, los contratos intragrupo pueden plantear distorsiones sobre la neutralidad competitiva. Es el caso, en particular, de situaciones en las que la entidad del sector público cuente con alguna actividad o ventaja exclusiva derivada de su carácter público, que la entidad desarrolla junto con otras actividades genuinamente mercantiles.

En resumen, en el caso concreto de los contratos internos entre sociedades mercantiles estatales que integran el Grupo CORREOS, que son el objeto de este informe, habida cuenta de que existe una separación (contabilidad analítica y cuentas separadas) entre sus actividades genuinamente mercantiles y las que

desarrolla como operador designado por el Estado para prestar el SPU en España, que las categorías generales de contratos identificadas tienen como finalidad principal atender a las necesidades de las sociedades del Grupo para realizar sus actividades genuinamente mercantiles, y que no se observan, de acuerdo con la información suministrada por el Grupo CORREOS, indicios de que los precios de los contratos intragrupo sean de no mercado, no se aprecian a priori distorsiones a la competencia en el sentido previsto en el artículo 321.6 LCSP.