

## RESOLUCIÓN

### CORREOS 3

### S/0041/19

#### CONSEJO. SALA DE COMPETENCIA

##### **Presidenta**

D<sup>a</sup>. Cani Fernández Vicién

##### **Consejeros**

D<sup>a</sup>. María Ortiz Aguilar

D<sup>a</sup>. María Pilar Canedo Arrillaga

D. Carlos Aguilar Paredes

D. Josep Maria Salas Prat

##### **Secretario del Consejo**

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 18 de febrero de 2022

La Sala de Competencia del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (**CNMC**) con la composición expresada, ha dictado la siguiente resolución en el expediente de referencia incoado por la Dirección de Competencia contra la SOCIEDAD ESTATAL CORREOS Y TELEGRAFOS, S.A., S.M.E., por supuestas prácticas restrictivas de la competencia prohibidas en el artículo 2 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (**LDC**) y por el artículo 102 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (**TFUE**).

## ÍNDICE DE CONTENIDO

<b>I. ANTECEDENTES.....</b>	<b>6</b>
<b>II. LAS PARTES .....</b>	<b>10</b>
<b>1. ASOCIACIÓN PROFESIONAL DE EMPRESAS DE REPARTO Y         MANIPULADO DE MERCANCÍAS (ASEMPRE) .....</b>	<b>10</b>
<b>2. SOCIEDAD ESTATAL CORREOS Y TELÉGRAFOS, S.A., S.M.E.         (CORREOS).....</b>	<b>10</b>
<b>III. MARCO NORMATIVO.....</b>	<b>11</b>
<b>IV. MERCADO RELEVANTE.....</b>	<b>15</b>
<b>1. Mercado de producto .....</b>	<b>16</b>
A. Descripción del mercado de producto desde el punto de vista de la demanda .....	17
B. Descripción del mercado desde el punto de vista de la oferta .....	18
C. Conclusión .....	20
<b>2. Mercado Geográfico.....</b>	<b>21</b>
<b>V. HECHOS ACREDITADOS .....</b>	<b>22</b>
<b>1. Descripción del modelo de descuentos .....</b>	<b>23</b>
A. Descuentos por volumen de envío y localidad de destino .....	24
B. Penalizaciones y bonificaciones adicionales .....	25
a. Proporción de envíos destinados a zonas de alto coste.....	25
b. Regularidad de envíos .....	25
c. Otros parámetros de admisión y clasificación.....	26
<b>2. Aplicación del modelo de descuentos.....</b>	<b>27</b>
A. Cálculo del descuento según el tramo aplicado .....	27
B. Variación de descuentos entre tramos .....	28
a. Incremento sustancial de los descuentos al superar los [CONFIDENCIAL] envíos. 28	
b. Reducción de los ingresos de CORREOS al superar tramos de envíos del modelo de descuentos en determinados umbrales .....	28
c. Los porcentajes de descuentos por cada tramo se incrementan anualmente .....	29
C. Agregación de volúmenes de envíos de ámbito Local y D1.....	30
<b>3. Contratos con grandes clientes objeto del modelo de descuentos .....</b>	<b>31</b>
A. Información sobre descuento contenida en el contrato .....	31
B. Descuentos aplicados para los contratos .....	31
a. Contratos para envíos del ámbito Local o D1 .....	31
b. Contratos para envíos del ámbito Local/D1 agregados.....	31
c. Descuentos aplicados para los contratos de ámbito D2 .....	33
C. Divergencias de descuentos entre clientes con volúmenes similares.....	34
D. Duración de los contratos .....	36
E. Reajustes en los descuentos .....	37
F. Capacidad de negociación de los descuentos por parte de los clientes.....	38
<b>4. Evolución de los precios, número de clientes y facturación de CORREOS         en el período 2015 a 2019 .....</b>	<b>39</b>
A. Evolución del precio promedio nominal .....	39
B. Evolución del precio promedio efectivo .....	39
C. Aumento de la base de grandes clientes y del promedio de facturación total .....	40

<b>VI. FUNDAMENTOS DE DERECHO .....</b>	<b>40</b>
<b>PRIMERO. Competencia para resolver .....</b>	<b>40</b>
<b>SEGUNDO. Objeto de la resolución, normativa general aplicable y propuesta del órgano instructor .....</b>	<b>41</b>
<b>TERCERO. Valoración de la Sala de Competencia.....</b>	<b>42</b>
A. Tipificación de las conductas .....	42
a. Existencia de posición de dominio de CORREOS.....	43
- Cuotas de mercado .....	44
- Ausencia de presión competitiva .....	46
- Barreras de entrada.....	46
- Conclusion .....	48
b. Abuso exclusionario mediante descuentos de fidelización .....	48
- Criterios y condiciones de la concesión de descuentos de CORREOS .....	51
o Carácter condicional y retroactivo del modelo de descuentos de CORREOS	
51	
o Duración del período de acumulación de los descuentos .....	53
o Falta de transparencia .....	55
o Porcentaje de descuentos y agregación de volúmenes .....	58
o Ausencia de estandarización en la aplicación de los descuentos .....	60
o Conclusión.....	62
- Alcance de la posición de dominio de CORREOS: efectos de la conducta sobre las condiciones de competencia en el mercado relevante .....	64
c. Conclusión sobre la tipificación de la conducta .....	72
B. Antijuridicidad de la conducta .....	74
C. Culpabilidad e individualización .....	79
<b>QUINTO. Otras alegaciones .....</b>	<b>80</b>
A. No se han tenido en cuenta las alegaciones al PCH por la estructura de la PR .....	80
B. Sobre la confidencialidad .....	82
<b>SEXTO. Determinación de la sanción.....</b>	<b>83</b>
A. Multa impuesta y su motivación.....	83
B. Alegaciones sobre la propuesta de sanción .....	86
<b>VII. RESUELVE.....</b>	<b>87</b>

## ÍNDICE DE TABLAS

<b>Tabla 1. Contestaciones de las empresas a los requerimientos de información.....</b>	<b>6</b>
<b>Tabla 2. Alegaciones a la propuesta de resolución.....</b>	<b>9</b>
<b>Tabla 3. Evolución de cuota de mercado calculada por volumen de envíos de CORREOS en el sector de AMM. Período 2010-2019.....</b>	<b>19</b>
<b>Tabla 4. Evolución de cuotas de mercado para el segmento de AMM en carta ordinaria.....</b>	<b>¡Error! Marcador no definido.</b>
<b>Tabla 5. Evolución de cuotas de mercado (según ingresos) para el segmento de AMM en carta ordinaria de CORREOS y competidores. Período 2010-2018¡Error! Marcador no definido.</b>	
<b>Tabla 6. Tipologías de destino del modelo de descuentos .....</b>	<b>24</b>
<b>Tabla 7. Porcentaje de descuentos según el volumen de envío y la localidad de destino para el envío de una Carta Ordinaria en el año 2019.....</b>	<b>25</b>
<b>Tabla 8. Sistema de bonificación/penalización adicional para envíos de carta ordinaria a zonas D3 y (D2+D3) en el año 2019 .....</b>	<b>25</b>
<b>Tabla 9. Bonificación adicional por regularidad de envíos de carta ordinaria en el año 2019 .....</b>	<b>26</b>
<b>Tabla 10. Descuento adicional por grado de clasificación de los envíos de carta ordinaria en el año 2019 .....</b>	<b>26</b>
<b>Tabla 11. Tabla de descuentos por volumen y variación de los descuentos entre tramos para carta ordinaria en el año 2019.....</b>	<b>28</b>
<b>Tabla 12. Ingreso que obtendría CORREOS según umbrales de descuentos retroactivos en 2019 para carta ordinaria sin incluir parámetros adicionales .....</b>	<b>29</b>
<b>Tabla 13. Evolución del promedio de los descuentos en los 17 tramos del modelo de descuentos de CORREOS para el período 2015-2019 en carta ordinaria nacional por ámbito Local/D1 y D2.....</b>	<b>30</b>
<b>Tabla 14. Descuentos mínimos y máximos posibles por tramos de volúmenes de envíos en carta ordinaria en ámbito Local/D1 agregado (año 2019).....</b>	<b>32</b>
<b>Tabla 15. Descuentos mínimos y máximos entre clientes por volumen de envíos en carta ordinaria y ámbito D2 (año 2019).....</b>	<b>33</b>
<b>Tabla 16. Evolución del precio nominal por los envíos de carta ordinaria establecido por CORREOS .....</b>	<b>39</b>
<b>Tabla 17. Evolución promedio del precio efectivo del modelo de descuentos para el período 2015-2019 en carta ordinaria y según ámbito local/D1 y D2 .....</b>	<b>39</b>

**Tabla 18. Evolución de número de grandes clientes, facturación total, promedio en la facturación por cliente y promedio del descuento efectivo que ha aplicado CORREOS durante el período 2015-2019..... 40**

**Tabla 19. Coste y ahorro implícitos en el modelo de descuentos de CORREOS para la zona D1/Local (precio nominal de carta ordinaria y modelo de descuentos de 2019..... 68**

## I. ANTECEDENTES

- El 20 de noviembre de 2019, tras analizar determinada información relacionada con la política de descuentos de la SOCIEDAD ESTATAL CORREOS Y TELEGRAFOS, S.A., S.M.E. (**CORREOS**), la Dirección de Competencia acordó la **incoación de un expediente sancionador** contra dicho operador por existir *“indicios racionales de la comisión de un abuso de posición de dominio prohibido por los artículos 2 de la LDC y 102 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), consistente en la aplicación, por parte de CORREOS, de descuentos que habrían perseguido la fidelización de dicho tipo de clientes y habrían tenido un efecto exclusionario en el mercado minorista de prestación de servicios postales tradicionales de carta a remitentes de envíos masivos de correo, al menos desde el año 2015, hasta el año 2019”* (folios 526 a 529).
- Durante la instrucción del procedimiento, entre el 5 de febrero de 2020 y el 4 de junio de 2021, la Dirección de Competencia efectuó diversos **requerimientos de información** que fueron contestados en las fechas siguientes:

**Tabla 1. Contestaciones de las empresas a los requerimientos de información**

Fecha	Empresa	Folios
27/02/2020 y 03/03/2020	CORREOS	596 a 5696
10/06/2020	CORREOS	7392 a 7398
17/07/2020	CORREOS	7435 a 8207
24/08/2020	Asociación Profesional de Empresas de Reparto y Manipulado de Mercancías	9233 a 9245
24/08/2020	CORREOS	9246 a 9363
02/10/2020	CORREOS	9501 a 9518
16/10/2020	CORREOS	12091 a 12103
10/10/2020 a 18/11/2020	Varios clientes de CORREOS del servicio de Admisión Masiva Minorista	Varios
07/06/2021 a 01/07/2021	Varios clientes de CORREOS del servicio de Admisión Masiva Minorista	Varios

*Fuente: Elaboración propia a partir de información contenida en el expediente*

- El 11 de marzo de 2020, tuvo entrada en la Dirección de Competencia escrito de la ASOCIACIÓN PROFESIONAL DE EMPRESAS DE REPARTO Y MANIPULADO DE MERCANCÍAS (**ASEMPRE**) solicitando la **condición de interesado** en el expediente y la adopción de medidas cautelares contra CORREOS (folios 6938 a 6975).

4. El 18 de marzo de 2020, la Dirección de Competencia acordó admitir la personación de ASEMPRE en el expediente, suspender el plazo máximo para resolver el procedimiento y la suspensión del plazo de cualquier trámite o emplazamiento de acuerdo con lo previsto en la Disposición Adicional tercera del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19<sup>1</sup> y acordar la tramitación de una pieza separada en el expediente sobre la adopción de las medidas cautelares solicitadas por ASEMPRE (folios 6982 a 6988).
  5. El 4 de junio de 2020, la Sala de Competencia del Consejo (expte. [MC/01/20 CORREOS](#)) estimó únicamente la **medida cautelar “C”** solicitada por ASEMPRE, consistente en requerir a CORREOS para que se abstenga de ofertar precios unitarios que impliquen superar los descuentos máximos del modelo de descuentos vigente de CORREOS para grandes clientes minoristas<sup>2</sup>.
  6. El 29 de mayo de 2020, se comunicó la **reanudación de los plazos administrativos** a partir del 1 de junio, derivada del Real Decreto 537/2020, de 22 de mayo, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo (folio 7375).
  7. El 11 de junio de 2020, CORREOS presentó un **recurso** contra el acuerdo de la Dirección de Competencia, de 18 de marzo de 2020, en que se acordaba la **personación de ASEMPRE** como parte interesada en el expediente (expte. [R/AJ/053/20 CORREOS](#)).
- El 1 de septiembre de 2020, la Sala de Competencia del Consejo desestimó el recurso presentado.
8. El 13 de noviembre de 2020, la Dirección de Competencia denegó la solicitud de declaración de confidencialidad efectuada por CORREOS en relación con varios documentos aportados en respuesta al requerimiento de información de 5 de febrero de 2020 (folios 19744 a 19746).

---

<sup>1</sup> [«BOE» núm. 67, de 14/03/2020.](#)

<sup>2</sup> Con fecha 28 de julio de 2020, CORREOS interpuso recurso contencioso administrativo ante la Audiencia Nacional frente a la resolución de 4 de junio de 2020 y solicitó la suspensión de la medida cautelar adoptada por la CNMC, que fue concedida mediante auto de 23 de octubre de 2020.

El 1 de diciembre de 2020, CORREOS presentó un **nuevo escrito de recurso** contra dicho acuerdo de denegación de confidencialidad (expte. [R/AJ/107/20 CORREOS](#)).

El Consejo dictó resolución el 16 de febrero de 2021 estimando parcialmente el recurso presentando<sup>3</sup>.

9. El 30 de julio de 2021, la Dirección de Competencia adoptó el **Pliego de Concreción de Hechos (PCH)**, de conformidad con el artículo 33 del Real Decreto 261/2008, de 22 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Defensa de la Competencia, que fue debidamente notificado a las partes (folios 23281 a 23369).

10. El 2 de septiembre de 2021, CORREOS presentó una **solicitud de terminación convencional** (folios 23755 a 23793).

El 14 de septiembre de 2021 la Dirección de Competencia dictó un acuerdo de denegación del inicio de las actuaciones tendentes a la terminación convencional (folios 23805 a 23808).

11. El 20 de septiembre de 2021, CORREOS presentó un **nuevo recurso** contra el acuerdo de 14 de septiembre de 2021 (expte. R/AJ/112/21 CORREOS).

El Consejo dictó resolución de 16 de noviembre de 2021 desestimando el recurso presentando.

12. El 17 de septiembre de 2021, la Dirección de Competencia acordó el **cierre de la fase de instrucción** del procedimiento (folio 23833).

13. El 23 de septiembre de 2021, se dictó la **propuesta de resolución** (folios 23840 a 23957).

14. Las **alegaciones** a la propuesta de resolución se recibieron en los días siguientes:

---

<sup>3</sup> Mediante la resolución de la CNMC de 16 de febrero de 2021 (expte. [R/AJ/107/20](#)) el Consejo de la CNMC estimó parcialmente las pretensiones de CORREOS respecto a la confidencialidad de determinados documentos obrantes en el expediente S/0041/19, instando a la Dirección de Competencia a elaborar de oficio una versión censurada del documento "005 Doc 3. FB Informe Mod Descuentos", en el que se define el modelo de descuentos de CORREOS. Dicha versión censurada ha sido incorporada de oficio al expediente por la Dirección de Competencia mediante acuerdo de fecha 4 de marzo de 2021 (folio 22035).

**Tabla 2. Alegaciones a la propuesta de resolución**

Fecha	Empresa	Folios
14/10/2021	ASEMPRE	24343 a 24352
25/10/2021	CORREOS	24356 a 24403

*Fuente: Elaboración propia a partir de información contenida en el expediente*

15. El 22 de noviembre de 2021, la Dirección de Competencia elevó a la Sala de Competencia de la CNMC su **Informe y propuesta de resolución** (folios 24404 a 24522).
16. El 21 de diciembre de 2021, la Sala de Competencia del Consejo de la CNMC acordó la **remisión de información a la Comisión Europea** prevista por el artículo 11.4 del Reglamento 1/2003<sup>4</sup>. Asimismo, se acordó suspender el plazo para resolver el procedimiento sancionador con fecha de efectos el día 21 de diciembre de 2021, hasta que se diera respuesta por la Comisión Europea a la información remitida o transcurriera el término a que hace referencia el artículo 11.4 del Reglamento 1/2003 (folios 24531 a 24533).

El plazo de suspensión estipulado en el acuerdo fue levantado mediante acuerdo de fecha 21 de enero de 2022 (folios 24550 a 24551).

17. El 19 de enero de 2022, la Sala de Competencia del Consejo de la CNMC adoptó un acuerdo por el que se requirió a CORREOS que aportara el **volumen de negocios** total en el año 2021 para que, en el plazo de 10 días, aportara la información solicitada y formulara las alegaciones oportunas. En el citado acuerdo, la Sala acordó suspender el plazo de resolución del procedimiento sancionador (folios 24538 a 24541).

El plazo de suspensión fue levantado mediante acuerdo de fecha 14 de febrero de 2022 (folios 24565 a 24566), al haber aportado CORREOS el 11 de febrero de 2022 su volumen de negocios total en el año 2021 (folios 24559 a 24561).

18. El 7 de febrero de 2022, la Sala de Competencia del Consejo de la CNMC adoptó un acuerdo por el que se solicitó un informe a la Sala de Supervisión regulatoria, de conformidad con el artículo 21.2 b) de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, en relación con el presente expediente.

<sup>4</sup> Reglamento CE 1/2003 de 16 de diciembre de 2002 relativo a la aplicación de las normas sobre competencia previstas en los artículos 81 y 82 del Tratado ([Diario Oficial n° L 001 de 04/01/2003 p. 0001 – 0025](#)).

El 17 de febrero de 2022, la Sala de Supervisión regulatoria del Consejo de la CNMC emitió el informe respectivo (folios 24569 a 24571).

19. La Sala de Competencia del Consejo de la CNMC deliberó y falló el asunto en su reunión de 18 de febrero de 2022.

## II. LAS PARTES

Son partes interesadas en el procedimiento las que se relacionan a continuación.

### 1. ASOCIACIÓN PROFESIONAL DE EMPRESAS DE REPARTO Y MANIPULADO DE MERCANCÍAS (ASEMPRE)

La ASOCIACIÓN PROFESIONAL DE EMPRESAS DE REPARTO Y MANIPULADO DE MERCANCÍAS (**ASEMPRE**) es una asociación sin ánimo de lucro y de ámbito nacional constituida en 1981 para representar, divulgar y defender a sus socios del sector postal. Es miembro de la CEOE y vocal en el Consejo Asesor Postal<sup>5</sup>.

Aglutina el mayor número de operadores postales privados de España. Según su página web, en la actualidad están asociadas 39 empresas del sector postal<sup>6</sup>.

### 2. SOCIEDAD ESTATAL CORREOS Y TELÉGRAFOS, S.A., S.M.E. (CORREOS)

La SOCIEDAD ESTATAL CORREOS Y TELÉGRAFOS, S.A. (**CORREOS**), matriz del Grupo CORREOS, constituida en 1716, es la principal empresa del mercado postal español y una de las compañías que encabeza el sector de paquetería. Ofrece sus servicios como proveedor de comunicaciones físicas, digitales y de paquetería, siendo además el operador designado para prestar el Servicio Postal Universal (**SPU**) en todo el territorio de España, de acuerdo con unos requisitos de calidad, regularidad, accesibilidad y asequibilidad, que deben

---

<sup>5</sup> Véase <http://www.asempre.es/asociacion/presentacion> (según última consulta de 17/01/2022).

<sup>6</sup> Véase <http://www.asempre.es/empresas-asociadas> (según última consulta de 17/01/2022).

hacer efectivo el derecho de todos los ciudadanos a las comunicaciones postales<sup>7</sup>.

CORREOS es una Sociedad Anónima de capital 100% público. Desde el año 2012, la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales ostenta la titularidad de todas sus acciones.

El Grupo CORREOS está compuesto por la empresa matriz, la SOCIEDAD ESTATAL CORREOS Y TELÉGRAFOS, S.A. (**CORREOS**) y por tres filiales: CORREOS EXPRESS PAQUETERÍA URGENTE, S.A. (**CORREOS EXPRESS**)<sup>8</sup>, NEXEA GESTIÓN DOCUMENTAL, S.A. (**NEXEA**)<sup>9</sup> y CORREOS TELECOM, S.A. (**CORREOS TELECOM**)<sup>10</sup>.

En 2021 el volumen de negocios del CORREOS fue de 1.680.259 miles de euros (folio 24561).

### III. MARCO NORMATIVO

El marco normativo del sector postal español experimentó un impulso hacia su liberalización desde principios de los años noventa, gracias a iniciativas promovidas por la Comisión Europea. Hasta ese momento, la gestión de los servicios postales por parte de empresas públicas en régimen de monopolio era el modelo predominante en los países miembros de la UE.

---

<sup>7</sup> Artículo 22 y disposición adicional primera de la Ley 43/2010, de 30 de diciembre, del servicio postal universal, de los derechos de los usuarios y del mercado postal ([«BOE» núm. 318, de 31/12/2010](#)).

<sup>8</sup> CORREOS EXPRESS es la empresa de transporte de documentación y paquetería urgente. Se dedica a la comercialización de un abanico de servicios de paquetería empresarial y valijas, con soluciones de entrega en distintas franjas horarias y de transporte a cualquier ciudad española y a las principales ciudades del mundo.

<sup>9</sup> NEXEA es la empresa de servicios integrales a empresas generadoras de comunicaciones masivas a través de productos adaptados a las nuevas tecnologías. Su oferta de servicios va más allá de la impresión y el manipulado de envíos, abarcando la gestión global de las comunicaciones de los clientes, desde el asesoramiento y diseño hasta la entrega de los envíos a los destinatarios

<sup>10</sup> CORREOS TELECOM es la empresa encargada de servicios tecnológicos, fundamentalmente, de los servicios de gestión de las redes de telecomunicaciones de voz, datos y télex de CORREOS y de comercializar las infraestructuras de telecomunicaciones

En 1992 se publicó un Libro Verde sobre el desarrollo del mercado único de los servicios postales<sup>11</sup> y en 1993 se publicó una Comunicación sobre las líneas directrices para el desarrollo de los servicios postales comunitarios<sup>12</sup>.

La **primera Directiva Postal** se publicó en 1997<sup>13</sup>, traspuesta en España por la Ley 24/1998 de 13 de julio, del Servicio Postal Universal y de Liberalización de los Servicios Postales<sup>14</sup>, actualmente derogada. Esta Directiva introdujo la necesidad de prestación de un servicio postal universal en la Unión Europea (UE), dividiendo entre productos pertenecientes al “*área reservada*” (servicios no liberalizados) y el “*área no reservada*” (servicios liberalizados)<sup>15</sup>.

En 2002 se aprobó la **segunda Directiva Postal**<sup>16</sup>, que redujo el número de servicios reservados y estableció un calendario de liberalización del mercado.

En 2008 se aprobó la **tercera Directiva Postal**<sup>17</sup>. Esta Directiva perseguía un cambio significativo en el sector postal, en una doble vertiente; por un lado, promovió el aumento de la competencia en los servicios postales para conseguir un mercado único del sector postal<sup>18</sup>; y por otro, garantizó el SPU, con una mínima calidad para varios servicios postales, reconociéndose la obligación del Estado de compensar al prestador del SPU por la carga financiera injusta que soporta.

---

<sup>11</sup> Publicada el 11 de junio de 1992 [[COM\(91\) 476 FINAL](#)].

<sup>12</sup> Publicada el 2 de junio de 1993 [[COM\(93\) 247 FINAL](#)].

<sup>13</sup> Directiva 97/67/CE de 15 de diciembre de 1997 ([Diario Oficial n° L 015 de 21/01/1998 p. 0014 – 0025](#)).

<sup>14</sup> [«BOE» núm. 167, de 14/07/1998](#).

<sup>15</sup> Los productos reservados entraban dentro del “*área reservada*” y eran prestados en exclusividad por CORREOS, incluyendo: cartas interurbanas e internacionales con peso inferior a 50 gramos, incluidos los servicios accesorios de certificado y valor declarado; las comunicaciones dirigidas por los ciudadanos a los órganos de las administraciones públicas; y el servicio de giro. Por otro lado, los productos del “*área no reservada*” o liberalizada podían ser prestados asimismo por los demás operadores postales siempre que dispusieran de la correspondiente autorización singular administrativa, incluía los servicios de carta local, carta interurbana e internacional de entre 50 gr y 2 kg y paquetes postales de menos de 10 kg.

<sup>16</sup> Directiva 2002/39/CE de 10 de junio de 2002 ([Diario Oficial n° L 176 de 05/07/2002 p. 0021 – 0025](#)).

<sup>17</sup> Directiva 2008/6/CE de 20 de febrero de 2008 ([Diario Oficial n° L 52 de 27/02/2008 p. 3/20](#)).

<sup>18</sup> Por ejemplo, obligando a los Estados Miembros a ofrecer a los operadores postales un acceso transparente y no discriminatorio a las distintas infraestructuras postales.

En España, la trasposición de esta Directiva se realizó mediante la **Ley 43/2010, de 30 de diciembre, del servicio postal universal, de los derechos de los usuarios, y del mercado postal**<sup>19</sup> (Ley Postal o LP), que entró en vigor el 1 de enero de 2011. Esta Ley eliminó el área reservada, abrió a la competencia todos los servicios postales y designó a CORREOS como operador encargado de prestar el SPU en todo el territorio nacional durante un periodo de 15 años<sup>20</sup>. El operador designado para la prestación del servicio postal universal queda exento de los tributos que graven su actividad vinculada al servicio postal universal, excepto el impuesto sobre Sociedades, de acuerdo con el artículo 22 de la mencionada norma.

Asimismo, según dicha Ley Postal, son servicios postales aquellos consistentes en la recogida, la admisión, la clasificación, el transporte, la distribución y la entrega de los envíos postales. El envío postal queda definido en el artículo 3 de la Ley Postal como *“todo objeto destinado a ser expedido a la dirección indicada por el remitente sobre el objeto mismo o sobre su envoltorio, una vez presentado en la forma definitiva en la cual debe ser recogido, transportado y entregado”*.

Según el artículo 2 de la Ley Postal, *“los servicios postales son servicios de interés económico general que se prestan en régimen de libre competencia. Están sometidos a obligaciones de servicio público los servicios incluidos en el servicio postal universal encomendados al operador designado conforme a la disposición adicional primera, y los que se impongan a los titulares de autorizaciones administrativas singulares en los términos dispuestos en esta ley”*.

En cuanto a la regulación del SPU, la Ley Postal define en su artículo 20 los servicios incluidos en dicho ámbito como *“el conjunto de servicios postales de calidad determinada en la ley y sus reglamentos de desarrollo, prestados en régimen ordinario y permanente en todo el territorio nacional y a precio asequible para todos los usuarios”*.

Los servicios incluidos en el ámbito del SPU son, según el artículo 21 de la Ley Postal: *“Cartas y tarjetas postales que contengan comunicaciones escritas en cualquier tipo de soporte de hasta dos kilogramos de peso; paquetes postales, con o sin valor comercial, de hasta veinte kilogramos de peso; la prestación de los servicios de certificado y valor declarado, accesorios de los envíos contemplados en este apartado; los envíos nacionales y transfronterizos de publicidad directa, de libros, de catálogos, de publicaciones periódicas y los*

<sup>19</sup> [«BOE» núm. 318, de 31/12/2010.](#)

<sup>20</sup> Véase la disposición adicional primera de la Ley 43/2010.

*restantes cuya circulación no esté prohibida, serán admitidos para su remisión en régimen de servicio postal universal, siempre que éste se lleve a cabo con arreglo a alguna de las modalidades previstas en el apartado anterior”.*

Por tanto, la prestación de servicios postales tradicionales a remitentes de envíos masivos de correo<sup>21</sup>, como los comprendidos dentro del ámbito del sistema de descuentos analizado en la presente resolución, se prestan bajo el régimen de obligaciones de SPU por parte del operador designado, CORREOS.

La prestación de los servicios integrados en el ámbito del SPU conforme al artículo 21 de la Ley Postal se regirán por los principios de equidad, no discriminación, continuidad, buena fe, y adaptación a las necesidades de los usuarios, de acuerdo con el artículo 22 de la Ley Postal. Además de regirse por dichos principios, el operador u operadores designados por el Estado para la prestación del servicio postal universal, deberán cumplir una serie de condiciones de recogida y admisión<sup>22</sup> de los envíos postales, así como unas condiciones de distribución y entrega<sup>23</sup> de los mismos, de acuerdo con los artículos 23 y 24 de la Ley Postal.

A pesar de la designación legal de CORREOS para la prestación del SPU, el artículo 37 de la Ley Postal establece que la prestación de servicios postales se realiza en régimen de competencia y señala que los servicios postales se

---

<sup>21</sup> El sector postal tradicional comprende el envío de correspondencia (como cartas, tarjetas postales, envíos publicitarios, notificaciones administrativas) y también el envío de paquetería bajo condiciones estandarizadas. Incluye, por tanto, algunos envíos de correspondencia integrados bajo el SPU y el envío de paquetes de peso inferior a 10 kg por los operadores tradicionales, también bajo el SPU, así como paquetes no urgentes de hasta 20 kg. Se trata de productos de pequeño peso (normalmente inferior a 2 kg) y tamaño, cuyo reparto suele realizarse a pie.

<sup>22</sup> Estas condiciones consisten en: a) Realizar, al menos, una recogida en los puntos de acceso a la red postal todos los días laborables, de lunes a viernes, con independencia de la densidad de población e incluso en zonas rurales; b) Disponer de una cobertura adecuada al ámbito territorial para el que haya sido designado y, en particular, asegurar la densidad de puntos de acceso a los servicios postales establecida en el plan de prestación y la accesibilidad a los citados puntos de las personas con discapacidad de cualquier tipo, así como de las personas con movilidad reducida, conforme a lo que se establezca reglamentariamente y c) No denegar la admisión de los envíos cuando estos reúnan los requisitos reglamentarios y se satisfaga el precio correspondiente.

<sup>23</sup> Se fijan una serie de condiciones de distribución y entrega, como: a) Se deberán realizar las entregas en la dirección postal que figure en la cubierta de los envíos y siempre que se permita la identificación del destinatario; b) se realizaran entregas al menos todo los días laborales, de lunes a viernes, salvo por circunstancias o condiciones geográficas especiales; c) los envíos se depositarán en los casilleros instalados en los domicilios postales a tal efecto; d) los envíos, según el tipo de que se trate, se entregarán al destinatario o a la persona autorizada por este, o se depositarán en los casilleros postales.

clasifican en dos categorías (i) los incluidos en el ámbito del SPU, de conformidad con el citado artículo 21 de la Ley Postal y (ii) los servicios no incluidos en el ámbito del SPU.

Según el artículo 42 de la Ley Postal, las empresas que quieran ejecutar prestaciones en relación con los servicios incluidos en el ámbito del SPU, en los términos señalados en el artículo 21.1 de la misma, deben recabar una autorización administrativa singular, previo pago de una tasa (artículo 32 de la Ley Postal).

Por su parte, las empresas que, conforme a la Ley Postal, deseen prestar servicios postales no incluidos en el ámbito del SPU deben presentar una declaración responsable, según lo previsto en los artículos 40 y ss. de la Ley Postal. En todo caso, conforme al artículo 39 de la Ley Postal, será necesaria la inscripción en el Registro general de empresas prestadoras de servicios postales.

La CNMC, como institución de supervisión del mercado, realiza un doble control complementario del modelo de descuentos de CORREOS. El control en materia de defensa de la competencia persigue que los descuentos de CORREOS a determinados clientes no generen efectos restrictivos de la competencia y coexiste de manera coherente con el control de supervisión regulatoria que se realiza en aplicación de la normativa postal en el marco de la supervisión anual de los precios de los servicios postales prestados bajo régimen de obligaciones de servicio público.

## IV. MERCADO RELEVANTE

Resulta necesario delimitar el mercado relevante para poder determinar en una siguiente fase si CORREOS ostenta una posición de dominio en el mismo<sup>24</sup>.

Este análisis se realizará siguiendo principalmente los precedentes nacionales sobre la materia<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> Ésta es la práctica de la CNMC en este tipo de expediente: véanse, entre otras, las resoluciones de 30 de mayo de 2019 (expte. [S/DC/0590/16 DAMA VS SGAE](#)), de 21 de noviembre de 2017 (expte. [S/DC/0580/16, CRIADORES DE CABALLOS 2](#)), de 13 de junio de 2017 (expte. [S/DC/0557/15, NOKIA](#)) o de 28 de febrero de 2017 (expte. [S/DC/0511/14 RENFE OPERADORA](#)).

<sup>25</sup> Por todos, véanse los expedientes [568/03 ASEMPRE/Correos](#), [VATC/2458 ASEMPRE/CORREOS](#), [SNC/0011/11 CORREOS](#) y [S/0373/11 CORREOS 2](#).

## 1. Mercado de producto

La Comunicación de la Comisión Europea relativa a la definición de mercado de referencia a efectos de la normativa europea en materia de competencia<sup>26</sup>, ha considerado que el mercado de producto “*comprende la totalidad de los productos y servicios que los consumidores consideren intercambiables o sustituibles en razón de sus características, su precio o el uso que se prevea hacer de ellos*”.

Tradicionalmente, el mercado postal abarca dos grandes segmentos diferenciados, el sector postal tradicional<sup>27</sup> y el resto de los servicios postales no tradicionales que incluyen los servicios de paquetería y mensajería comercial e industrial. Las condiciones de competencia y de funcionamiento de ambos segmentos son muy diferentes.

En el segmento de paquetería comercial e industrial se prestan normalmente servicios de envíos urgentes de documentos y paquetes, con plazos de entrega determinados más cortos, con indemnización, entrega en mano, etc.; asimismo, la paquetería industrial se caracteriza por un mayor tamaño de paquetes y otros servicios de valor añadido. En estos servicios la concentración de la oferta es limitada, existiendo un alto grado de atomización y presencia de PYMEs que compiten en entornos locales.

Por su parte, la prestación de servicios postales tradicionales se realiza bajo el régimen de obligaciones de SPU por parte del operador designado, CORREOS y por otros operadores en condiciones de mercado. En todo caso, el segmento de envíos masivos del sector postal tradicional es en el que los operadores privados han centrado su actividad, prácticamente de manera exclusiva, desde el inicio del proceso de liberalización. Además del servicio de entrega, existen

---

<sup>26</sup> Comunicación de la Comisión relativa a la definición de mercado de referencia a efectos de la normativa comunitaria en materia de competencia (97/C 372/03) ([Diario Oficial n° C 372 de 09/12/1997 p. 0005 – 0013](#)).

<sup>27</sup> El sector postal tradicional comprende el envío de correspondencia (como cartas, tarjetas postales, envíos publicitarios, notificaciones administrativas) y también el envío de paquetería bajo condiciones estandarizadas. Incluye, por tanto, algunos envíos de correspondencia integrados bajo el SPU y el envío de paquetes de peso inferior a 10 kg por los operadores tradicionales, también bajo el SPU, así como paquetes no urgentes de hasta 20 kg. Se trata de productos de pequeño peso (normalmente inferior a 2 kg) y tamaño, cuyo reparto suele realizarse a pie.

servicios accesorios que pueden prestarse directamente por los mismos operadores postales o por otras empresas relacionadas con el sector postal<sup>28</sup>.

### A. Descripción del mercado de producto desde el punto de vista de la demanda

Se observa una diferenciación clara desde el punto de vista de sustituibilidad por el lado de la demanda entre los dos segmentos de clientes del sector postal tradicional.

Los clientes particulares y pymes contratan habitualmente con el operador postal toda la cadena de servicios postales (desde la recogida hasta la entrega) y no suelen beneficiarse de descuentos. Sin embargo, los clientes de Admisión Masiva Minorista [AMM]<sup>29</sup> o grandes clientes asumen o subcontratan con terceros proveedores parte de las labores postales antes de entregar los envíos a CORREOS, que se encarga fundamentalmente del transporte y distribución de los envíos postales. Esa reducción de costes para el operador postal se traduce en una suerte de descuentos dirigidos exclusivamente a dicho segmento de clientes<sup>30</sup>.

Descendiendo a un mayor nivel de detalle, los precedentes nacionales que han analizado el segmento de grandes clientes o remitentes de envíos masivos han

---

<sup>28</sup> “Empresas preparadoras”. Se trata de servicios como el diseño, impresión, manipulado, ensobrado, clasificación y, en su caso, entrega al distribuidor postal.

<sup>29</sup> Clientes de “Admisión Masiva Minorista”, equivalente al gran cliente (según la contabilidad analítica de CORREOS).

<sup>30</sup> Por ello, en la resolución de la CNMC de 2 de diciembre de 2014 sobre la verificación de los resultados de la contabilidad de costes de CORREOS referidos al ejercicio 2011 y 2012 (Expte. [VECO/DTSP/001/14/CA 2011 2012 CORREOS.](#)), quedó plasmada la diferenciación entre ambos segmentos de clientes y la necesidad de que CORREOS segmentase sus productos analíticos distinguiendo, dentro de los clientes minoristas, los clientes residenciales (cliente clásico que realiza pocos envíos y utilizada la totalidad de la red postal) y los clientes no residenciales (realizan envíos masivos y entregan sus envíos en centros de tratamiento automatizado y, en ocasiones, también clasificados). Precisamente, los clientes no residenciales se identificarían con lo que actualmente se viene denominando como cliente de AMM o grandes clientes, que, como se reconoció en aquella resolución, ahorran a CORREOS parte de sus costes de operación.

Asimismo, la resolución de la CNMC de 15 de diciembre de 2015 sobre la verificación de los resultados de la contabilidad de costes de CORREOS referidos al ejercicio 2013 (Expte. [STP/DTSP/006/15 CA 2013 CORREOS](#)) constató que CORREOS, al definir los segmentos de clientes a tener en cuenta en su desagregación de la contabilidad analítica, distinguía ya, tal y como se había requerido por la CNMC, los segmentos de clientes de AMM (según dicha resolución, clientes no residenciales con contrato que realizan envíos con carácter masivo) de los clientes particulares.

dado esta consideración a cualquier entidad empresarial que contrate servicios postales por valor superior a 100.000 euros<sup>31</sup>.

En todo caso, la presente resolución también ha focalizado parte del análisis en los contratos con grandes clientes ubicados en dicho segmento de clientes, esto es, aquéllos cuyo volumen de facturación anual supera la cifra de 1.000.000 de euros. Ello está en consonancia con las conclusiones de la Resolución del Pleno del Consejo de 21 de enero de 2014 (expte. [S/0373/11 CORREOS 2](#)), que, dentro del segmento de grandes clientes, advirtió que el grupo de grandes clientes cuyo volumen de facturación anual superaba la cifra de 1.000.000 de euros equivalía en aquel momento a más del **[70-80]**% de los ingresos de CORREOS provenientes del conjunto de remitentes de envíos masivos.

Dentro de este mercado, CORREOS también diferencia la demanda en función de que su destino sea: i) pertenece a la misma localidad donde se admiten los envíos; ii) localidades menores a 5.000 habitantes; iii) localidades superiores a 5.000 e inferiores a 50.000 habitantes; o iv) capitales de provincia, administraciones o localidades de más de 50.000 habitantes<sup>32</sup>.

Desde el punto de vista de la demanda, teniendo en cuenta las notorias diferencias que afectan a la conformación de los precios con las administraciones públicas, que hacen que sus contratos no sean comparables con los contratos con grandes clientes privados, la presente resolución no aborda los contratos y descuentos aplicados a clientes públicos.

## **B. Descripción del mercado desde el punto de vista de la oferta**

Desde el punto de vista de la oferta también se confirma la misma distinción de segmentos de clientes del sector postal tradicional, pues los operadores alternativos a CORREOS se suelen centrar en la prestación de servicios a grandes clientes, en la medida en que no cuentan con economías de escala suficientes como para desplegar una red de puntos de recogida de envíos

---

<sup>31</sup> La determinación del umbral de 100.000 euros de facturación es coherente con la definición de los umbrales de facturación para la clasificación de una determinada empresa como integrante del segmento de grandes clientes que también se recoge en la resolución de la CNMC de 2 de diciembre de 2014 sobre la verificación de los resultados de la contabilidad de costes de CORREOS referidos al ejercicio 2011 y 2012 (Véase la resolución del extinto TDC de 15 de septiembre de 2004 (expte. [568/03 ASEMPRE/Correos](#)). En dicha Resolución se requirió a CORREOS que fijase dos umbrales para segmentar a los clientes de AMM: por un lado, los que supongan una facturación superior a 100.000 euros y, por otro, los que supongan una facturación superior a 1.000.000 de euros, considerándose la misma “una primera aproximación de utilidad para dar cumplimiento al requerimiento realizado”.

<sup>32</sup> Véase la **Tabla 6** del presente expediente.

postales tradicionales y de venta de servicios postales lo suficientemente capilar como para prestar servicios postales tradicionales a clientes particulares y pymes.

En lo que se refiere a los oferentes presentes en el mercado, la siguiente tabla muestra que CORREOS ostentó unas cuotas (por volumen de envíos) muy altas en el mercado afectado durante todo el periodo investigado y al menos hasta 2019<sup>33</sup>. Previa a 2015 las cuotas fueron estables, ligeramente superiores al 87%. A partir de 2015 y hasta 2017 CORREOS muestra una cuota de mercado que supera el 84% pero, entre 2018 y 2019, CORREOS incrementó de nuevo su cuota hasta hacerse con el 97,2% de la cuota de mercado en 2019, lo que supone una cuota sustancial de alrededor de 10 puntos porcentuales más en 2018, coincidiendo con la desaparición de su principal competidor UNIPOST, S.A.U. (**UNIPOST**)<sup>34</sup>.

**Tabla 3. Evolución de cuota de mercado calculada por volumen de envíos de CORREOS en el sector de AMM. Período 2010-2019**

Año	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 <sup>35</sup>
<b>Cuota CORREOS</b>	87,7%	87,6%	87,2%	87,3%	87,2%	84,1%	84,8%	86,4%	96,5%	97,2%

Fuente: CORREOS<sup>36</sup> (Folios 7395 a 7398) e [Informe Anual del Sector Postal \(2019\)](#).

UNIPOST ha sido la única empresa competidora que ha sido capaz de arrebatarse a CORREOS, en el periodo 2010 – 2017, una parte reseñable de su cuota a nivel nacional, alcanzando una cuota de mercado por volumen de envíos del **[13-15]%** en el año 2015. Situación que quedó revertida a partir de 2017, año en que UNIPOST solicitó su declaración de concurso, y comenzó a reducir su actividad de forma relevante para, en 2018, contar con una cuota de mercado en envíos del **[1-2]%**, cayendo desde el **[13-15]%** con el que contaba en el año previo. Su cuota de mercado fue reabsorbida en gran parte por CORREOS, lo que le

<sup>33</sup> CORREOS afirma no disponer de ningún análisis del mercado postal tradicional distinto del que elabora la CNMC y considera que la cuota en el segmento de remitentes de envíos masivos de correspondencia sería muy similar al de la cuota del total del mercado de servicios postales en España (folio 7397).

<sup>34</sup> En julio de 2017 UNIPOST presentó una solicitud de declaración de concurso de acreedores en los juzgados de Barcelona, el cual concluyó el 29 de septiembre de 2018, fecha en la que UNIPOST entró en plan de liquidación ([«BOE» núm. 186, de 5 de agosto de 2017, páginas 57999 a 57999](#)).

<sup>35</sup> Según el Informe Anual del Sector Postal 2019 (expte. [INF/DTSP/038/20](#)).

<sup>36</sup> Los datos aportados por CORREOS coinciden en todos los años con los del [Informe Anual del Sector Postal](#), salvo para el año 2019 (expte. [INF/DTSP/038/20](#)).

permitió incrementar su cuota del 86,4% que ostentaba en 2017 a un 96,5% en el año 2018, manteniéndose la misma estable en 2019. Por su parte, la cuota del resto de operadores apenas aumentó desde el [1-2]% de 2017 a un [1-2]% en el año 2018.

Las siguientes dos tablas muestran las cuotas de mercado desagregadas entre CORREOS, UNIPOST y el resto de los socios de ASEMPRE<sup>37</sup>. Las mismas se circunscriben al segmento de envíos masivos en carta ordinaria, y se reflejan según el volumen de envíos y también como porcentaje de ingresos:

**Tabla 4. Evolución de cuotas de mercado para el segmento de AMM en carta ordinaria**

Año	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Cuota CORREOS</b>	86,59%	85,23%	85,83%	87,23%	87,20%	84,10%	84,80%	86,40%	96,50%
<b>Cuota UNIPOST</b>	12,04%	13,38%	12,76%	11,34%	11,20%	14,10%	13,30%	12,40%	1,66%
<b>Cuota otros</b>	1,37%	1,39%	1,41%	1,43%	1,60%	1,80%	1,90%	1,20%	1,84%

*Fuente: ASEMPRE (Folios 9236 a 9243).*

**Tabla 5. Evolución de cuotas de mercado (según ingresos) para el segmento de AMM en carta ordinaria de CORREOS y competidores. Periodo 2010-2018**

Año	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Cuota CORREOS</b>	93,5%	93,2%	92,7%	91,5%	91,8%	90,0%	91,7%	93,5%	95,3%
<b>Cuota UNIPOST</b>	5,2%	5,2%	5,5%	6,8%	6,2%	7,8%	5,3%	4,3%	0,4%
<b>Cuota otros</b>	1,3%	1,5%	1,8%	1,7%	2,0%	2,2%	3,0%	2,2%	4,3%

*Fuente: ASEMPRE (Folios 9236 a 9243).*

### C. Conclusión

Como consecuencia del análisis realizado en los párrafos precedentes y teniendo en cuenta que el modelo de descuentos que es objeto de análisis en este expediente se aplica, según CORREOS, a los “*remitentes masivos de correspondencia*”<sup>38</sup> sin más precisión, cabe concluir que el mercado afectado por las conductas investigadas **es el mercado minorista de prestación de servicios postales tradicionales de carta a remitentes privados de envíos masivos de correo**, considerando como tales a aquellos clientes con contrato

<sup>37</sup> Estos datos han sido aportados por ASEMPRE y no varían prácticamente con respecto a las aportadas por la propia CORREOS y que se corresponden con el [Informe Anual del Sector Postal de la CNMC](#).

<sup>38</sup> Véase respuesta a requerimiento de información del 27 de febrero de 2020 (folios 607 – 615).

que depositan sus envíos en centros de admisión masiva y que, por tanto, generan un ahorro de costes para CORREOS que justifica la concesión de descuentos sobre el precio nominal, independientemente del volumen de facturación que generen a CORREOS. En consecuencia, el mercado relevante coincide con el ámbito de aplicación del modelo de descuentos de CORREOS.

## 2. Mercado Geográfico

La jurisprudencia del TJUE<sup>39</sup>, en línea con los precedentes<sup>40</sup> y con la Comunicación de la Comisión Europea relativa a la definición de mercado de referencia a efectos de la normativa europea en materia de competencia<sup>41</sup>, ha definido el mercado geográfico como:

*“[...] la zona geográfica donde se comercializa el producto en cuestión y donde las condiciones de competencias son lo suficientemente homogéneas como para permitir la evaluación de la repercusión del poder económico de una determinada empresa”.*

El apartado 30 de la Comunicación establece que, para definir el perímetro del mercado relevante, es necesario atender a si existen obstáculos que protegen a las empresas localizadas en una zona frente a la presión de empresas competitivas localizadas fuera de dicha zona, a fin de determinar con precisión el grado de interpenetración de los mercados a escala nacional, europea o mundial.

---

<sup>39</sup> Véase la [Sentencia del Tribunal de Primera Instancia \(TPI\) de 6 de octubre de 1994 \(Sala Segunda, asunto Tetra Pak/Comisión, T-83/91](#), confirmada en casación por la [Sentencia del Tribunal de Justicia \(Sala Quinta\) de 14 de noviembre de 1996, Tetra Pak International SA contra Comisión de las Comunidades Europeas, ECLI:EU:C:1996:436](#).

<sup>40</sup> Véanse las resoluciones del Consejo de la CNC de 23 de mayo de 2013 (expte. [S/0303/10 Distribuidores Saneamiento](#)) y de la Sala de Competencia del Consejo de la CNMC de 26 de junio de 2014 (expte. [S/0445/12 Equipos contra incendios](#)), de 4 de diciembre de 2014 (expte. [S/0453/12, Rodamientos Ferroviarios](#)), de 5 de marzo de 2015 (expte. [S/0486/13 Concesionarios Toyota](#)), de 23 de julio de 2015 (expte. [S/0482/13 Fabricantes de automóviles](#)), de 3 de diciembre de 2015 (expte. [S/0481/13 Construcciones Modulares](#)), de 26 de mayo de 2016 (expte. [S/0504/14 AIO](#)), de 15 de diciembre de 2016 (expte. [S/DC/0538/14 Servicios Fotográficos](#)), de 21 de noviembre de 2017 (expte. [S/DC/0562/15 Cables BT/MT](#)), de 12 de julio de 2018 (expte. [S/DC/0569/15 Baterías automoción](#)), de 14 de marzo de 2019 (expte. [S/DC/0598/2016 Electrificación y electromecánica ferroviarias](#)), de 1 de octubre de 2019 (expte. [S/DC/0612/17 Montaje y mantenimiento industrial](#)) y de 29 de septiembre de 2021 (expte. [S/DC/0614/17, Seguridad y Comunicaciones Ferroviarias](#)).

<sup>41</sup> Comunicación de la Comisión relativa a la definición de mercado de referencia a efectos de la normativa comunitaria en materia de competencia (97/C 372/03) ([Diario Oficial n° C 372 de 09/12/1997 p. 0005 – 0013](#)).

Desde el punto de vista de la demanda, los grandes clientes (fundamentalmente, entidades financieras, y grandes empresas de suministro de servicios) están situados en distintos puntos del territorio nacional, sin que haya barreras técnicas, administrativas o de otro tipo que limiten por razón geográfica dicha demanda.

Desde el punto de vista de la oferta, en principio, cualquier empresa ubicada en España puede ofrecer servicios postales de carta a remitentes masivos de correos en la totalidad del territorio nacional, bien desplegando sus propias redes, bien solicitando acceso a la red postal pública que gestiona CORREOS<sup>42</sup>. Ello sin perjuicio de las barreras de entrada a este mercado, tanto naturales como regulatorias, que se analizarán al examinar la posición de dominio de CORREOS en este mercado.

Por tanto, debe concluirse que el mercado geográfico afectado por las prácticas analizadas ostenta una dimensión nacional<sup>43</sup>.

## V. HECHOS ACREDITADOS

Las fuentes de prueba utilizadas para la acreditación de los hechos provienen fundamentalmente de la información recabada a través de diversos requerimientos de información remitidos a CORREOS<sup>44</sup>, así como de la información proporcionada por los grandes clientes de AMM y por ASEMPRE en su calidad de interesada en el procedimiento (folios 627 a 5.690).

Al respecto, en esta sección de la resolución se describen los principales elementos del modelo teórico de descuentos de CORREOS vigente desde 2015 aplicable a aquellos clientes que realizan envíos masivos de correspondencia en el mercado relevante.

---

<sup>42</sup> El artículo 45 de la Ley Postal garantiza el acceso de los operadores a la red postal.

<sup>43</sup> Así, se ha señalado en el expediente de control de concentraciones Geopost y Tipsa ([C/1065/19 GEOPOST/TIPSA](#)), en el que se diferenciaba entre el servicio doméstico de mensajería y paquetería (prestado con una red nacional de recogida y distribución) y el servicio internacional de mensajería y paquetería. También en la resolución del extinto TDC de 15 de septiembre de 2004.

<sup>44</sup> Véase la contestación a los requerimientos de información a CORREOS, de fecha 27 de febrero de 2020 (folios 596 a 5690), de 3 de marzo de 2020 (folios 5691 a 6934), y de 10 de junio de 2020 (folios 7392 a 7398).

Adicionalmente, se exponen los elementos principales de los contratos de 59<sup>45</sup> grandes clientes privados de CORREOS entre los años 2015 y 2019, seleccionando aquellos con una facturación anual superior a 1.000.000 de euros en el año 2019. Esto supone una muestra de clientes y contratos muy relevante debido a su gran representatividad, puesto que los ingresos de CORREOS para carta ordinaria por debajo de 20 gramos provenientes de dichos clientes representaron casi un **[70-80]**% del total de ingresos de los clientes remitentes de envíos masivos privados para dicho producto analítico, según la Cuenta de Pérdidas y Ganancias de CORREOS del año 2019.

Gran parte de los datos recabados de los contratos constan agrupados y sintetizados en la presente resolución, que contiene los volúmenes de envíos estimados y los descuentos máximos y mínimos aplicados y contemplados en el modelo por cada uno de los clientes y sus contratos según el ámbito de destino sea Local/D1 (**Anexo I**) o D2 (**Anexo II**).

## 1. Descripción del modelo de descuentos

1. En los folios 607 a 615 del expediente consta el documento denominado **“Servicios Postales tradicionales: Definición de modelo de descuentos”** aportado por CORREOS que, según indica, ha venido siendo utilizado desde el año 2015 hasta la actualidad.
2. Según el citado documento, *“con el término “modelo de descuentos” se denomina al soporte metodológico aplicado en CORREOS para garantizar que los precios finales pagados por todos los clientes usuarios de la red cubran los costes reales de prestación”* (folio 609).
3. Los costes para el diseño del modelo de descuentos se obtienen directamente de la contabilidad analítica de CORREOS del ejercicio anterior (apartado 3 del modelo)<sup>46</sup>.
4. A continuación se analizan los **principales parámetros** contenidos en el citado modelo de descuentos:

---

<sup>45</sup> La muestra de 59 contratos de 2019 pertenece a 55 clientes remitentes de envíos masivos privados, ya que hay cuatro clientes con dos contratos independientes cada uno con CORREOS.

<sup>46</sup> CORREOS indica que *“La CA [Contabilidad Analítica] se basa en una metodología de imputación de costes históricos totalmente distribuidos construida de acuerdo con los principios establecidos en la [Orden FOM 2447 de Julio de 2004](#) y las directrices establecidas por las diferentes entidades regulatorias del sector postal”*. (Folios 607 a 615).

### A. Descuentos por volumen de envío y localidad de destino

5. En el apartado 4.1 del modelo de descuentos se señala que el principal parámetro del modelo es el ahorro derivado de la reducción del coste unitario como consecuencia del volumen de envíos anuales realizados. El nivel de descuento más alto se ha definido utilizando como referencia los costes unitarios directos sin considerar los costes comunes. A partir de este nivel de descuento se ha establecido un escalado de manera que, en la medida en la que el cliente genera menor ahorro por la generación de economías de escala, el descuento es menor y, por tanto, su contribución unitaria a los costes comunes mayor.
6. CORREOS ha diseñado una estructura de **[CONFIDENCIAL]** tramos de descuento de carácter ascendente que dependen, principalmente, de los volúmenes anuales de envío contratados por el cliente de AMM, aunque también se tiene en cuenta el ámbito geográfico del destino de los envíos (folio 618).
7. Se identifican tres destinos de los envíos masivos según la localidad de destino:

**Tabla 6. Tipologías de destino del modelo de descuentos**

Localidad de destino	Descripción
<b>Local</b>	Envíos en los que el destino pertenece a la misma localidad donde se admiten los envíos
<b>Destino 1 (D1)</b>	Envíos cuyo destino sean las capitales de provincia, administraciones y localidades de más de 50.000 habitantes
<b>Destino 2 (D2)</b>	Localidades menores de 50.000 y mayores de 5.000.
<b>Destino 3 (D3)<sup>47</sup></b>	Localidades menores de 5.000 habitantes.

*Fuente: CORREOS (Folio 618).*

8. Tal como muestra la siguiente tabla, los descuentos para el envío de la carta ordinaria según el tramo de volumen estimado y la localidad de destino para el cliente de AMM en el año 2019 aumentan según el tramo de volumen de envíos. Los descuentos para iguales volúmenes de envío son los mismos para las zonas Local y D1, pero son inferiores para la zona D2. Por el contrario, los tramos de envíos que marcan los distintos escalones de porcentajes de descuento son iguales para todas las zonas.

<sup>47</sup> El destino D3 se considerará englobado dentro del destino D2 cuando no se especifica de manera explícita en el modelo de descuentos.

**Tabla 7. Porcentaje de descuentos según el volumen de envío y la localidad de destino para el envío de una Carta Ordinaria en el año 2019**

[TABLA CONFIDENCIAL]

*Fuente: CORREOS (Folio 618).*

## **B. Penalizaciones y bonificaciones adicionales**

9. El modelo de descuentos contempla un sistema de penalizaciones o bonificaciones adicionales en función de los siguientes parámetros.

### **a. Proporción de envíos destinados a zonas de alto coste**

10. El parámetro de proporción de envíos destinados a zonas de alto coste es el único exclusivo de los envíos a zona D2/D3 (folio 610).
11. Solo se aplica para envíos del cliente de AMM superiores a [CONFIDENCIAL] envíos anuales en ámbito D2 en el caso de carta ordinaria y a partir de [CONFIDENCIAL] envíos anuales en carta certificada D2. Dentro de estas zonas D2, los valores de este parámetro varían según poblaciones con menos de 5.000 habitantes (zonas D3) (folios 610 a 611).
12. Tal como muestra la siguiente tabla, el porcentaje de envíos a poblaciones con menos de 5.000 habitantes penalizará o bonificará a los clientes de AMM, de acuerdo con el siguiente criterio: si sus envíos a estas zonas suponen un porcentaje mayor al **[CONFIDENCIAL]**% del conjunto de envíos totales a poblaciones de menos de 50.000 habitantes, se les aplicará una reducción sobre los descuentos recibidos; si los envíos a poblaciones de menos de 5.000 habitantes son inferiores al **[CONFIDENCIAL]**%, se beneficiarán de mayores bonificaciones.

**Tabla 8. Sistema de bonificación/penalización adicional para envíos de carta ordinaria a zonas D3 y (D2+D3) en el año 2019**

[TABLA CONFIDENCIAL]

*Fuente: CORREOS (Folios 611 y 618).*

### **b. Regularidad de envíos**

13. El parámetro denominado regularidad, depende del número de días anuales con depósito en los centros de admisión masiva (folios 611 y 612).
14. Para aplicar este descuento adicional, se exige el cumplimiento simultáneo de tres condiciones:

- que el depósito se realice en un centro de admisión masiva y con un único depósito diario;
  - que el número mínimo diario sea de **[CONFIDENCIAL]** cartas (incluidas las certificadas) o de **[CONFIDENCIAL]** paquetes;
  - que los porcentajes de composición de destinos del depósito diario no varíen en más o en menos de **[CONFIDENCIAL]** puntos porcentuales sobre la media de composición de destinos anual. A estos efectos se considera que el destino local y el destino D1 forman un grupo y destino D2, otro (no se considera el destino internacional).
15. El porcentaje de descuento depende del nivel de regularidad de los depósitos al año, distinguiéndose tres intervalos según días de regularidad en un año (folios 612 y 618):

**Tabla 9. Bonificación adicional por regularidad de envíos de carta ordinaria en el año 2019**

**[TABLA CONFIDENCIAL]**

*Fuente: Elaboración propia a partir de la información de CORREOS del folio 618.*

### **c. Otros parámetros de admisión y clasificación**

16. El modelo de descuentos contempla otros parámetros de admisión que establecen bonificaciones o penalizaciones, como son el grado de preclasificación, la hora de depósito, el grado de automatización y el porcentaje de correo devuelto (folios 612 y 613).
17. El **grado de clasificación** hace referencia a la forma en la que vienen organizados los envíos cuando el cliente los deposita en el centro de admisión masiva. Existen 3 grados de clasificación:

**Tabla 10. Descuento adicional por grado de clasificación de los envíos de carta ordinaria en el año 2019**

**[TABLA CONFIDENCIAL]**

*Fuente: Elaboración propia a partir de la información de CORREOS del folio 612.*

18. Para aquellos clientes que depositen los envíos preclasificados a provincia o código postal (G1 y G2 respectivamente) se han establecido tres **bonificaciones adicionales** en función de los siguientes parámetros:

- Hora de depósito: **[CONFIDENCIAL]**.
- Grado de automatización: **[CONFIDENCIAL]**.
- Porcentaje de correo devuelto: **[CONFIDENCIAL]**.

**Ilustración 1. Bonificación adicional por grado de admisión y clasificación de los envíos de carta ordinaria en el año 2019**

**[ILUSTRACIÓN CONFIDENCIAL]**

*Fuente: CORREOS (Folio 618).*

## 2. Aplicación del modelo de descuentos

### A. Cálculo del descuento según el tramo aplicado

19. Tal como consta en la **Tabla 7**, el modelo de descuentos de CORREOS está compuesto por **[CONFIDENCIAL]** tramos o intervalos de volúmenes con sus descuentos asociados en función del volumen de envío y la localidad de destino.
20. CORREOS aplica a cada cliente de AMM el descuento del tramo más alto alcanzado, condicionado a que supere el umbral de volumen (folio 625).
21. Al descuento único por volumen se le suman los puntos porcentuales de las bonificaciones o se le restan las penalizaciones correspondientes según la proporción de envíos destinados a zonas de alto coste, regularidad y grado de clasificación.
22. La siguiente ilustración muestra la fórmula del cálculo del precio efectivo por envío partiendo de la tarifa nominal que publica CORREOS cada año para cada tipo de carta y deduciendo todos los parámetros de descuentos del modelo de CORREOS descritos en el epígrafe anterior:

**[TABLA CONFIDENCIAL]**

23. A modo ilustrativo, si un cliente de AMM contratase **[CONFIDENCIAL]** envíos de carta ordinaria en ámbito local/D1 con CORREOS, éste aplicaría a todos los envíos, desde el primero hasta el último, un descuento del **[CONFIDENCIAL]**% correspondiente al concepto de '% descuento volumen' y añadiría el resto de los descuentos por bonificaciones (o sustraería penalizaciones) para calcular el porcentaje de descuento total.

## B. Variación de descuentos entre tramos

### a. Incremento sustancial de los descuentos al superar los [CONFIDENCIAL] envíos

24. La siguiente tabla refleja las variaciones del descuento para los [CONFIDENCIAL] tramos del modelo para carta ordinaria, en ámbitos local/D1 y ámbito D2 y para el año 2019.

**Tabla 11. Tabla de descuentos por volumen y variación de los descuentos entre tramos para carta ordinaria en el año 2019.**

[TABLA CONFIDENCIAL]

*Fuente: Elaboración propia a partir del modelo de descuentos de CORREOS de 2019 (Folio 618).*

25. La tasa promedio de incrementos del descuento por tramos de volumen es de 2,3 puntos porcentuales en el ámbito local/D1 si se exceptúa el tramo que pasa de 500 mil envíos. Sin embargo, al pasar al tramo de [CONFIDENCIAL] envíos, para carta ordinaria y ámbito local/D1, el incremento es de [CONFIDENCIAL] puntos porcentuales (el descuento pasa del [CONFIDENCIAL] % al [CONFIDENCIAL] %). En ámbito D2, el incremento del descuento a partir de [CONFIDENCIAL] envíos pasa del [CONFIDENCIAL] % al [CONFIDENCIAL] %, es decir [CONFIDENCIAL] puntos porcentuales.
26. Este patrón de incremento del descuento a partir de los [CONFIDENCIAL] envíos es incluso superior para el resto de los años que cubre el periodo investigado. Así, los incrementos del descuento a partir del siguiente tramo de [CONFIDENCIAL] envíos en carta ordinaria y ámbito Local/D1 y ámbito D2 son, respectivamente, [CONFIDENCIAL] y [CONFIDENCIAL] puntos en 2018 y también en el año 2017, en el año 2016 fueron de [CONFIDENCIAL] y [CONFIDENCIAL] y de [CONFIDENCIAL] y [CONFIDENCIAL] puntos porcentuales en el año 2015 (folio 625).

### b. Reducción de los ingresos de CORREOS al superar tramos de envíos del modelo de descuentos en determinados umbrales

27. Los ingresos que recibe CORREOS (o, al contrario, el coste percibido por uno de sus clientes) se pueden ver reducidos al superar el volumen de envíos contratados en los distintos tramos incrementales especificados en su modelo de descuentos.
28. Para hacer la comparación de ingresos entre los [CONFIDENCIAL] tramos del modelo de CORREOS, se calculan umbrales de ingresos para cada tramo o

intervalo de volúmenes y descuentos asociados. Los umbrales de ingresos se obtienen multiplicando los volúmenes de envíos por los precios efectivos (tarifa nominal menos el descuento retroactivo asociado a los **[CONFIDENCIAL]** tramos del modelo en 2019).

29. La siguiente tabla refleja los umbrales de ingresos según los descuentos por volúmenes de envíos en zona local/D1 para la carta ordinaria que tuvo un precio nominal de **[CONFIDENCIAL]** euros en 2019.

**Tabla 12. Ingreso que obtendría CORREOS según umbrales de descuentos retroactivos en 2019 para carta ordinaria sin incluir parámetros adicionales**

**[TABLA CONFIDENCIAL]**

*Fuente: Elaboración propia a partir del modelo de descuentos de CORREOS de 2019 (Folio 618)*

30. Los resultados son similares para el resto de los años que cubren el periodo de incoación desde 2015.

### **c. Los porcentajes de descuentos por cada tramo se incrementan anualmente**

31. En todos los años del período investigado, los volúmenes asignados a los **[CONFIDENCIAL]** tramos no presentan cambios. Los porcentajes, por su parte, sí varían en cada año, al igual que las bonificaciones/penalizaciones (folio 625). La evolución de los descuentos para cada tramo de volumen es ascendente en los cinco modelos de descuentos en el periodo 2015 a 2019. Es decir, los valores de los descuentos en cada uno de los **[CONFIDENCIAL]** tramos son superiores al del modelo del año previo. La siguiente tabla muestra la evolución de los valores promedios y máximos de los descuentos en los **[CONFIDENCIAL]** tramos de volúmenes para los ámbitos local/D1 y en ámbito D2 en los años del periodo investigado.

**Tabla 13. Evolución del promedio de los descuentos en los 17 tramos del modelo de descuentos de CORREOS para el período 2015-2019 en carta ordinaria nacional por ámbito Local/D1 y D2**

Año	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Promedio de descuento</b>					
<b>Descuento medio en ámbito Local/D1</b>	CONF	CONF	CONF	CONF	CONF
<b>Descuento máximo en ámbito Local/D1</b>	CONF	CONF	CONF	CONF	CONF
<b>Descuento medio en ámbito D2</b>	CONF	CONF	CONF	CONF	CONF
<b>Descuento máximo en ámbito D2</b>	CONF	CONF	CONF	CONF	CONF

*Fuente: Elaboración propia a partir de CORREOS (Folio 625)*

32. La tabla muestra que entre 2015 y 2019 el descuento medio que ofrecía CORREOS en su modelo se incrementó en casi [CONFIDENCIAL] puntos porcentuales en ámbito local/D1 y casi [CONFIDENCIAL] puntos porcentuales en ámbito D2. Por otro lado, CORREOS ha aplicado descuentos a los clientes de AMM desde la primera carta, es decir, incluso cuando el volumen se sitúa en niveles objetivamente bajos. La única excepción a lo anterior se dio en el año 2015 cuando en el tramo de cero a [CONFIDENCIAL] envíos el descuento fue nulo. En 2019 pasó a ser igual al [CONFIDENCIAL]% en carta ordinaria en ámbito local/D1 y hasta [CONFIDENCIAL]% en el ámbito D2 (folio 625).

### C. Agregación de volúmenes de envíos de ámbito Local y D1

33. Aunque en el Anexo D de los contratos estándar de CORREOS se diferencian entre descuentos por ámbito Local, D1 y D2, CORREOS aplica el mismo descuento para los ámbitos Local y D1 y para calcular este descuento CORREOS usa como referencia el volumen agregado de envíos en destino Local y D1. Por otra parte, hay otro descuento específico para el volumen de envíos estimados en ámbito D2<sup>48</sup>.

<sup>48</sup> Véase, a modo de ejemplo, la **Ilustración 2** correspondiente al extracto de contrato del cliente 19 del Anexo I y del Anexo II.

### 3. Contratos con grandes clientes objeto del modelo de descuentos

34. A partir del contenido de los 59 contratos que se enumeran en las tablas del Anexo I y del Anexo II<sup>49</sup> objeto del modelo de descuentos, se obtienen los siguientes hechos acreditados:

#### A. Información sobre descuento contenida en el contrato

35. La totalidad de los contratos analizados sólo reflejan el descuento final que se aplica a los envíos estimados anuales para cada producto analítico, sin mostrar cómo CORREOS calcula este descuento final que resultaría de sumar todos los descuentos o penalizaciones individuales de los parámetros del modelo de descuentos de CORREOS, es decir, los parámetros de volumen, composición de destinos, regularidad y clasificación<sup>50</sup>:

**Ilustración 2. Ejemplo de información del descuento ofrecido por CORREOS contenida en un contrato tipo**

**[ILUSTRACIÓN CONFIDENCIAL]**

*Fuente: Extracto de contrato del cliente 19 del Anexo I y del Anexo II (Folio 699).*

#### B. Descuentos aplicados para los contratos

##### a. Contratos para envíos del ámbito Local o D1

36. En 49 de los 59 contratos en ámbito Local, los descuentos aplicados en los contratos superan los máximos descuentos que permitiría el modelo de descuentos de CORREOS cuando se utiliza como referencia el volumen en ámbito Local efectivamente reflejado en cada uno de esos contratos. Para el ámbito D1, hay 16 contratos que superan los descuentos máximos permitidos por el modelo de CORREOS.

##### b. Contratos para envíos del ámbito Local/D1 agregados

37. Si se consideran los descuentos para los volúmenes estimados de los destinos Local y D1 como un mismo grupo y agregando los volúmenes para ambos,

---

<sup>49</sup> En adelante, cuando se identifique un cliente con un número, este se referirá al número de cliente/contrato conforme al orden recogido en el Anexo I y Anexo II.

<sup>50</sup> A modo de ejemplo, véanse los folios 680 a 682 y 699 o 4045 a 4049 y 4055 del expediente.

separándose con ello de lo previsto en su contrato estándar, hay 3 clientes con contratos del año 2019 que superan el máximo descuento posible<sup>51</sup>.

38. En el periodo 2015-2018, hay otros 6 clientes que han recibido un descuento que supera el descuento máximo posible del modelo de CORREOS en destino Local/D1<sup>52</sup>.
39. Por otro lado, hay 7 contratos de 2019<sup>53</sup>, para carta ordinaria y destinos Local/D1, en los que CORREOS aplica un descuento inferior al mínimo posible<sup>54</sup>. En el resto del periodo 2015-2018 hay otros 3 clientes que también han recibido descuentos por debajo del mínimo posible en todo el periodo 2015-2018, otros 2 clientes en el periodo 2016-2018 y 1 cliente en 2017<sup>55</sup>.
40. La siguiente tabla muestra el intervalo de los descuentos según el modelo teórico para las cantidades contratadas y, por otro lado, los descuentos aplicados en los contratos según una horquilla de mínimos y máximos encontrados entre los 59 contratos analizados.
41. Asimismo, muestra el descuento máximo que CORREOS puede aplicar a un cliente (sumando todas las bonificaciones al descuento por volumen) y el descuento mínimo (añadiendo todas las penalizaciones posibles de los parámetros y ninguna de las bonificaciones). CONF

**Tabla 14. Descuentos mínimos y máximos posibles por tramos de volúmenes de envíos en carta ordinaria en ámbito Local/D1 agregado (año 2019)**

**[TABLA CONFIDENCIAL]**

*Fuente: Elaboración propia según modelo de CORREOS y contratos con clientes privados de AMM en 2019.*

---

<sup>51</sup> En concreto, los clientes 30, 51 y 57 del Anexo I.

<sup>52</sup> Además de los contratos del cliente 57, que superan los descuentos máximos del modelo en todo el periodo 2015-2019, según las respuestas al requerimiento de información emitido por la Dirección de Competencia, se ha detectado que el cliente 25 ha superado en 2015 y 2018 el máximo descuento en Local/D1, el cliente 36 lo habría superado en el año 2016, los clientes cliente 52 y 26 en el año 2017 y el cliente 49 en todo el periodo 2015-2018.

<sup>53</sup> Los contratos de los clientes 2, 6, 7, 9, 10, 11 y 31 del Anexo I.

<sup>54</sup> Es decir, el descuento del modelo cuando no se aplica ninguna bonificación, pero se incluyen todas las penalizaciones posibles de los distintos parámetros.

<sup>55</sup> En concreto son los clientes número 2, 6, 7, 9, 10, 30, 31 del Anexo I.

42. Se observa que a los 3 contratos que superaban en 2019 los descuentos máximos aplicables en ámbito Local/D1<sup>56</sup>, teniendo en cuenta los descuentos mínimos, se añaden otros 7 contratos<sup>57</sup> en ese mismo año, en los que CORREOS aplica un descuento inferior al mínimo que es posible según su modelo de descuentos en ámbito Local/D1<sup>58</sup>.

### **c. Descuentos aplicados para los contratos de ámbito D2**

43. En el ejercicio 2019 se observa un único contrato en el ámbito D2 en el que el descuento aplicado fue superior al máximo derivado del modelo de descuento.<sup>59</sup>
44. No obstante, CORREOS sí ha penalizado el descuento más allá del mínimo o suelo permitido por el modelo de descuentos para 6 contratos<sup>60</sup> de grandes clientes en el destino D2, al menos en 2019<sup>61</sup>.
45. La tabla siguiente muestra los mínimos y máximos descuentos según el modelo para el ámbito D2 (año 2019) y, al igual que en la tabla anterior, se muestra la horquilla de descuentos otorgados en los contratos analizados de grandes clientes para esta zona de envíos.

**Tabla 15. Descuentos mínimos y máximos entre clientes por volumen de envíos en carta ordinaria y ámbito D2 (año 2019)**

**[TABLA CONFIDENCIAL]**

*Fuente: Elaboración propia según modelo de CORREOS y contratos con clientes privados de AMM en 2019 (Folio 619).*

---

<sup>56</sup> Clientes 30, 51 y 57 del Anexo I.

<sup>57</sup> Se marcan en negrita en la tabla los tramos de descuento en los que esto ocurre y el número de contratos que superan los límites inferior y superior de descuento según el modelo de CORREOS.

<sup>58</sup> Clientes 2, 6, 7, 9, 10, 11 y 31 del Anexo I.

<sup>59</sup> Cliente 30 del Anexo II.

<sup>60</sup> Clientes 1, 2, 7, 9, 11 y 16 del Anexo II.

<sup>61</sup> Del análisis realizado para años anteriores, sólo se ha detectado que en 2018 un cliente (cliente 16 del Anexo II) supera el descuento mínimo. Nótese que la tendencia ha sido descendente para los descuentos en destino D2 y que además la penalización por composición en destino D3 era superior antes de 2018, lo que hace aún más difícil que se identifiquen descuentos por debajo del suelo bajo el supuesto conservador que se sigue en el análisis.

### C. Divergencias de descuentos entre clientes con volúmenes similares

46. El análisis de los descuentos aplicados en distintos contratos para clientes ubicados en un mismo tramo de volumen de envíos en el periodo 2015-2019 permite observar variaciones en descuentos muy significativas entre ellos pese a que contratan, para el mismo destino de envíos, unos volúmenes de envíos muy similares. En ciertas ocasiones, esta situación lleva incluso a que los descuentos no cumplan con el modelo teórico de descuentos de CORREOS bajo la perspectiva más conservadora<sup>62</sup>.

---

<sup>62</sup> Recuérdese que este enfoque supone considerar cuál habría sido teóricamente el máximo y mínimo descuento que podría haber concedido CORREOS según su modelo de descuentos estimando, en el primer caso, todas las bonificaciones posibles de sus parámetros y, en el segundo, todas las penalizaciones posibles.

47. Estas divergencias de descuentos entre clientes con volúmenes similares son especialmente llamativas en el caso del cliente 9 y 45<sup>63</sup>, 10 y 12<sup>64</sup>, 50 y 54<sup>65</sup> y 26 y 31<sup>66</sup>, tal y como puede observarse en el **Anexo I**.

---

<sup>63</sup> En lo que respecta a los contratos de los clientes 9 y 45 se ha observado que para el producto de carta ordinaria en zona Local/D1, en todos los tramos de peso el cliente 9, con un volumen de envíos estimado de [CONFIDENCIAL], se le aplicó un descuento del [CONFIDENCIAL]%, mientras que el cliente 45, con un volumen de envíos estimado de [CONFIDENCIAL], se benefició de un descuento del [CONFIDENCIAL]%

Ambas empresas se encontrarían en el intervalo del modelo de [CONFIDENCIAL] miles de envíos, al que le corresponde un descuento máximo del [CONFIDENCIAL]%. Sin embargo, el descuento del cliente 9 está por debajo incluso del umbral mínimo posible que establece el modelo de CORREOS, aplicando un [CONFIDENCIAL]% frente al [CONFIDENCIAL]% que es suelo del descuento en el modelo. Mientras que el cliente 45 está situado en el máximo posible del descuento del intervalo ([CONFIDENCIAL]%).

En todo caso, se desconoce qué bonificaciones y penalizaciones se acaban concediendo a cada uno de ellos, dada la opacidad del modelo. Como se ha indicado, lo que se hace es seguir un enfoque conservador, en donde se considera que el que tiene mayor descuento se ha beneficiado de todas las bonificaciones, y el de menos descuento, de las máximas penalizaciones.

<sup>64</sup> En lo que respecta a los contratos de los clientes 10 y 12 cabe señalar que ambos se sitúan dentro del rango de envíos de [CONFIDENCIAL] miles, siendo éste muy similar en ámbito local/D1. El cliente 12 contrató [CONFIDENCIAL] envíos y el cliente 10 contrató [CONFIDENCIAL] en local/D1 respectivamente. Lo que supone una diferencia de [CONFIDENCIAL] envíos o, dicho de otro modo, del [CONFIDENCIAL]% más en envíos del cliente 10 sobre el cliente 12. Pero el descuento que se aplicó en el ámbito local/D1 al cliente 12 fue del [CONFIDENCIAL]% frente a un [CONFIDENCIAL]% para el cliente 10 (una diferencia en [CONFIDENCIAL] puntos porcentuales en favor del cliente 12, que es precisamente de los dos clientes comparados el que tiene menor volumen de envíos).

<sup>65</sup> En lo que respecta a los contratos de los clientes 50 y 54, cabe destacar que el primero tenía un volumen contratado en 2019 de [CONFIDENCIAL] envíos en carta ordinaria Local/D1 y el cliente 54 de [CONFIDENCIAL] envíos en 2019 para el mismo producto analítico y destino. Estos dos clientes por tanto se encuentran dentro del mismo rango de envíos del modelo de descuentos asociado a los [CONFIDENCIAL] miles de envíos. Si bien es cierto que ambos clientes están dentro del rango posible de descuentos conservadores [CONFIDENCIAL], el descuento para el cliente 50 fue del [CONFIDENCIAL]% mientras que para el cliente 54, con un volumen de envíos significativamente mayor que el cliente 50, se le aplicó sin embargo un descuento del [CONFIDENCIAL]%, sensiblemente inferior al del cliente 50.

<sup>66</sup> En lo que respecta a los contratos de los clientes 26 y 31, en 2018 CORREOS aplicó al cliente 31 un [CONFIDENCIAL]% de descuento en un contrato con [CONFIDENCIAL] envíos y en el caso del contrato del cliente 26 en el mismo año se le aplicó un [CONFIDENCIAL]% con [CONFIDENCIAL] envíos. En 2016, para los mismos clientes, CORREOS aplicó también unos descuentos muy diferentes también, en concreto el cliente 26 obtuvo un [CONFIDENCIAL]% de descuento por un volumen de [CONFIDENCIAL] envíos frente a un [CONFIDENCIAL]% con un volumen de [CONFIDENCIAL] envíos para el cliente 31.

#### D. Duración de los contratos

48. La mayoría de los contratos<sup>67</sup> analizados tenían señalado un período de vigencia de 1 año desde [CONFIDENCIAL] y prorrogable de manera automática 3 meses hasta [CONFIDENCIAL]<sup>68</sup>, excepto para 2 de ellos que comenzaron en [CONFIDENCIAL] y terminaron en [CONFIDENCIAL]<sup>69</sup>.
49. Otros 4 contratos tienen duraciones de un año y se prorrogan hasta un año más<sup>70</sup>.
50. Hay 1 contrato que es de un año de duración sin prórrogas<sup>71</sup>. Existen 3 contratos que tienen duraciones superiores a los dos años<sup>72</sup>. Otros 4 contratos son adendas que incluyen prórrogas de contratos previos<sup>73</sup>.
51. Por último, un contrato tiene una duración inferior al año, incluidas prórrogas<sup>74</sup>.
52. En ocasiones, CORREOS negocia los descuentos con el cliente fuera del periodo de prórroga del contrato que es de 3 meses (folios 11488 a 11489).

---

<sup>67</sup> Clientes 3, 5 a 10, 13, 16 a 25, 28, 32 a 36, 39 a 44, 46 y 47, 49 a 52, 54, 55 y 59 del Anexo I y Anexo II.

<sup>68</sup> Para esta mayoría de contratos, la prórroga automática se establece en una de las cláusulas del Contrato del cliente de AMM con CORREOS. Esta cláusula es la siguiente: *“La duración del Contrato será desde el [CONFIDENCIAL] hasta el [CONFIDENCIAL]. Finalizado el plazo señalado, el Contrato quedará prorrogado de forma automática durante los meses de [CONFIDENCIAL] del año siguiente, plazo durante el cual las partes habrán de establecer y por escrito las condiciones aplicables al siguiente periodo de vigencia del Contrato, que será, en todo caso, de un año natural. El transcurso del periodo de tres meses previsto en el párrafo anterior sin que las partes hayan establecido tales condiciones supondrá la extinción del Contrato y su liquidación”.*

<sup>69</sup> Clientes 11 y 27 del Anexo I y Anexo II.

<sup>70</sup> Clientes 2, 4, 26 y 31 del Anexo I y Anexo II.

<sup>71</sup> Cliente 56 del Anexo I y Anexo II.

<sup>72</sup> El contrato del cliente 57 (de fecha 1 de enero de 2018) se prevé por tres años, y prorrogable tres meses. El contrato del cliente 30 se inicia en septiembre de 2017 por dos años y se prorroga otros dos años. Para este último cliente, en caso de prórroga, los precios serán revisados anualmente, siendo el coeficiente de revisión de precios igual al 85 % de la tasa interanual de variación que corresponda al índice de Garantía de Competitividad. El contrato del cliente 14 se inicia en enero de 2019 prorrogable hasta marzo de 2021.

<sup>73</sup> Clientes 37, 48, 53 y 58 del Anexo I y Anexo II.

<sup>74</sup> Cliente 12 del Anexo I y Anexo II, cuyo contrato tiene una duración de 7 meses prorrogable por otros 3.

## E. Reajustes en los descuentos

53. El anexo D de los contratos tipo analizados para los clientes de AMM contemplan una cláusula de reajuste de los descuentos en función de determinadas variables:

### Ilustración 3. Extracto del Anexo D de los contratos tipo de CORREOS que recoge la cláusula de los reajustes

En caso de que existan diferencias entre las estimaciones anuales del cliente y las condiciones reales de volumen, composición, regularidad y clasificación de los envíos depositados, que incidan en los ahorros de coste, se realizarán las modificaciones necesarias.

*Fuente: Cláusula del contrato del cliente 1 del Anexo I y del Anexo II (Folio 14306).*

54. Algunos de los clientes requeridos han contestado que CORREOS ha llevado a cabo regularizaciones de los volúmenes y descuentos aplicados por no haber alcanzado el nivel de volumen comprometido por los mismos.
55. El cliente 12 del **Anexo I** y del **Anexo II** ha señalado que:
- [CONFIDENCIAL]** (folio 14612)
56. El cliente 37 del **Anexo I** y del **Anexo II** ha señalado que:
- [CONFIDENCIAL]** (folios 11407 a 11415).
57. Del mismo modo, constan afirmaciones de clientes de CORREOS donde se señala lo siguiente:

*“Además hemos de tener en cuenta que, en el caso de diversificar negocio a otro operador, al verse disminuido el volumen, las tarifas de CORREOS se hubieran visto incrementadas”. (Folios 22496 a 22500, Cliente 44 del Anexo I y del Anexo II).*

*“La negociación de precios o descuentos en carta ordinaria nacional del Banco con el grupo CORREOS durante el periodo 2015, se efectuó conjuntamente para los años 2013 a 2015 [...]. El 17 de mayo [de 2013] se solicita a CORREOS oferta del 50% del volumen, para hacer el ejercicio junto con la oferta presentada por UNIPOST, resultando que, si el Banco optaba por separar la adjudicación del servicio, el precio global del mismo se encarecería un 8,83%, motivo por el que finalmente, se formaliza el contrato con CORREOS como proveedor único ya que era la opción más económica” (Folios 19764 a 19770, Cliente 59 del Anexo I y del Anexo II).*

## F. Capacidad de negociación de los descuentos por parte de los clientes

58. Algunos clientes de CORREOS han descrito su capacidad de negociación para determinar las cláusulas de sus contratos con CORREOS.

59. El cliente 50 del del **Anexo I** y del **Anexo II** ha señalado que:

*“A partir del 1 de septiembre de 2015, el proceso de negociación de [Cliente 50], como cliente ya directo de CORREOS sin la intervención de TGIES, se realizó a través de su plataforma de compras denominada [CONFIDENCIAL], publicando un pliego de condiciones en el que se indicaban las necesidades y el volumen aproximado de cada tipo de envío de [Cliente 50]. CORREOS contesta con una oferta y a continuación [Cliente 50] realiza una contra oferta con un precio objetivo, enviando por último CORREOS su propuesta final. A este respecto, cabe precisar que CORREOS no ha realizado una variación de los precios como consecuencia de la contra oferta presentada por [Cliente 50] y, por tanto, las ofertas iniciales que CORREOS envía a [Cliente 50] coinciden con su propuesta final, que es la que plasma en los contratos”. (folios 12716 a 12719).*

60. El cliente 10 del del **Anexo I** y del **Anexo II** ha señalado que:

*“La revisión de tarifas se realiza mediante reunión presencial con los comerciales de Correos; ellos proponen una línea de descuento que tiene en cuenta el volumen de envíos del ejercicio anterior y sobre este volumen, su previsión para el próximo ejercicio. Normalmente se aplica de forma unilateral, hablar de consenso es puro formulismo y se incluye en el contrato” (folios 22591 a 22592).*

61. El cliente 44 del **Anexo I** y del **Anexo II** ha señalado que:

*“CORREOS opera con listas cerradas de tarifas, a las que aplica un descuento en función de los volúmenes y facturación. El margen de negociación es muy limitado” (folios 22496 a 22500).*

62. El cliente 19 del **Anexo I** y del **Anexo II** ha señalado que:

*“Hemos de manifestar que no hay negociación de precios o descuentos, pues siempre se asume la tarifa pública oficial que nos remite la entidad. CORREOS exige una firma anual de contrato, en donde incorporan las condiciones establecidas oficialmente en dicho momento, de las que nos informan sin posibilidad de modificación” (folios 22253 a 22255).*

## 4. Evolución de los precios, número de clientes y facturación de CORREOS en el período 2015 a 2019

### A. Evolución del precio promedio nominal

63. Paralelamente al incremento de los descuentos aplicados a los clientes remitentes de envíos masivos, CORREOS ha aumentado también año a año el precio nominal por los envíos en carta ordinaria tal y como se muestra en la siguiente tabla:

**Tabla 16. Evolución del precio nominal por los envíos de carta ordinaria establecido por CORREOS**

[TABLA CONFIDENCIAL]

*Fuente: Elaboración propia a partir de CORREOS. Folio 625.*

### B. Evolución del precio promedio efectivo

64. La siguiente tabla refleja el promedio del precio efectivo aplicado por CORREOS una vez que se deduce del precio nominal el promedio de los descuentos por volúmenes que figuran en los modelos de descuentos de CORREOS (no se tienen en cuenta las bonificaciones/penalizaciones adicionales)<sup>75</sup>.

**Tabla 17. Evolución promedio del precio efectivo del modelo de descuentos para el período 2015-2019 en carta ordinaria y según ámbito local/D1 y D2**

[TABLA CONFIDENCIAL]

*Fuente: Elaboración propia a partir de CORREOS. Folio 625.*

65. Por tanto, la evolución del precio efectivo medio en ámbito local/D1 ha incrementado desde [CONFIDENCIAL] hasta [CONFIDENCIAL] euros mientras que ha sucedido lo contrario con el ámbito D2 para el cual el precio efectivo medio ha descendido desde [CONFIDENCIAL] hasta [CONFIDENCIAL] euros. En términos porcentuales, entre 2015 y 2019 el incremento del precio efectivo en el ámbito local/D1 fue de [CONFIDENCIAL]% y la reducción del precio efectivo en el ámbito D2 fue de [CONFIDENCIAL]%.
66. Individualizado por año, se observa que para el ámbito Local/D1 en el periodo 2015-2017 los precios efectivos medios se mantienen (entre 2015 y 2016) o

---

<sup>75</sup> Se han dejado fuera de este cálculo las bonificaciones o penalizaciones adicionales del modelo de descuentos de CORREOS porque no se conoce el cumplimiento que hacen los grandes clientes de estos parámetros adicionales al volumen de envíos.

aumentan ligeramente (en 2017) y es a partir del año 2018 cuando se observa un mayor incremento en los precios efectivos medios. Dicho incremento coincide con el aumento de cuota de mercado desde **[CONFIDENCIAL]**% a **[CONFIDENCIAL]**% por parte de CORREOS (ver **Tabla 3**).

67. En el ámbito D2 se observa una caída del precio efectivo medio en el periodo 2015-2017, que se frena en 2018, volviendo a producirse una ligera caída de los precios efectivos en 2019.

### **C. Aumento de la base de grandes clientes y del promedio de facturación total**

68. CORREOS ha aumentado sensiblemente su base de grandes clientes en el periodo investigado (de **[CONFIDENCIAL]** a **[CONFIDENCIAL]** clientes respectivamente) así como su facturación total. El promedio de facturación por cliente aumentó significativamente (desde **[CONFIDENCIAL]** euros en 2015 hasta **[CONFIDENCIAL]** euros por cliente en 2019).
69. La siguiente tabla muestra la evolución del número de contratos de CORREOS con grandes clientes, el total de la facturación que representan estos clientes y el promedio de la facturación por cliente, así como el descuento efectivo medio que CORREOS ha aplicado realmente por cliente en el periodo 2015-2019, ponderado según la facturación de cada cliente.

**Tabla 18. Evolución de número de grandes clientes, facturación total, promedio en la facturación por cliente y promedio del descuento efectivo que ha aplicado CORREOS durante el período 2015-2019**

**[TABLA CONFIDENCIAL]**

*Fuente: Elaboración propia a partir de CORREOS (Folio 605).*

## **VI. FUNDAMENTOS DE DERECHO**

### **PRIMERO. Competencia para resolver**

De acuerdo con el artículo 5.1.c) de la LCNMC compete a este Organismo “*aplicar lo dispuesto en la Ley 15/2007, de 3 de julio, en materia de conductas que supongan impedir, restringir y falsear la competencia*”. El artículo 20.2 de la misma ley atribuye al Consejo la función de “*resolver los procedimientos sancionadores previstos en la Ley 15/2007, de 3 de julio*” y, según el artículo 14.1.a) del Estatuto Orgánico de la CNMC “*la Sala de Competencia conocerá de los asuntos relacionados con la aplicación de la Ley 15/2007, de 3 de julio*”.

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

## **SEGUNDO. Objeto de la resolución, normativa general aplicable y propuesta del órgano instructor**

Constituye el **objeto** de esta resolución la valoración por la Sala de Competencia del Consejo de si CORREOS ha abusado de su posición de dominio con ocasión de la aplicación de su modelo de descuentos en el mercado minorista de prestación de servicios postales tradicionales de carta a remitentes privados de envíos masivos de correo, al menos desde el año 2015 y hasta el año 2019.

Por lo que respecta a la **normativa nacional aplicable**, el presente expediente se refiere a una serie de prácticas realizadas durante la vigencia de la LDC y contrarias al artículo 2 de dicha norma.

En relación con la aplicación del artículo 102 del TFUE, el mercado geográfico relevante abarca el territorio nacional, pero se verifican circunstancias en el caso que acreditan la afectación al comercio interior de la Unión Europea.

La Directiva 2008/6/CE (tercera Directiva Postal) tiene por objeto la plena realización de un mercado interior de servicios postales comunitarios, por lo que la conducta ha podido obstaculizar la entrada de terceras empresas de otros Estados miembros en nuestro país. Se cumplen así los criterios de posible afectación al comercio entre Estados miembros previstos en el artículo 102 del TFUE y desarrollados en la Comunicación de la Comisión Europea de directrices relativas al concepto de efecto sobre el comercio interior de la UE<sup>76</sup>.

La aplicación de la normativa nacional y la europea deben realizarse de manera conjunta<sup>77</sup>.

El **órgano instructor propone** que se declare la existencia de una infracción del artículo 2 de la LDC y del artículo 102 del TFUE, consistente en un abuso de posición dominante por parte de CORREOS en el mercado de los servicios postales tradicionales prestados a clientes privados remitentes masivos de correspondencia, mediante la aplicación de un sistema de descuentos de

---

<sup>76</sup> Comunicación de la Comisión Directrices relativas al concepto de efecto sobre el comercio contenido en los artículos 81 y 82 del Tratado (2004/C 101/07) ([Diario Oficial n° C 101 de 27/04/2004 p. 0081 – 0096](#)).

<sup>77</sup> Por todas, véase la [Sentencia del Tribunal de Justicia \(Gran Sala\) de 14 de febrero de 2012, Toshiba Corporation y otros contra Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, ECLI:EU:C:2012:72](#), y artículo 3 del Reglamento 1/2003.

fidelización y discriminatorio que habrían tenido un efecto exclusionario en dicho mercado, al menos desde el año 2015 hasta el año 2019.

Asimismo, propone que la conducta prohibida se tipifique, a los efectos de determinación de la sanción a imponer, como una infracción muy grave del artículo 62.4. b) de la LDC. Al respecto, se concreta el tipo sancionador en el 6,0%, considerando que procede imponer una sanción de 32.600.000 euros, una vez ajustada la multa conforme al principio de proporcionalidad.

## **TERCERO. Valoración de la Sala de Competencia**

La Sala de Competencia debe resolver, sobre la base de la instrucción realizada por la Dirección de Competencia que se recoge en el informe y propuesta de resolución, si las prácticas investigadas son constitutivas de infracción de la normativa de competencia.

### **A. Tipificación de las conductas**

El artículo 2 de la LDC estipula que:

*“1. Queda prohibida la explotación abusiva por una o varias empresas de su posición de dominio en todo o en parte del mercado nacional.*

*2. El abuso podrá consistir, en particular, en:*

*a) La imposición, de forma directa o indirecta, de precios u otras condiciones comerciales o de servicios no equitativos.*

*b) La limitación de la producción, la distribución o el desarrollo técnico en perjuicio injustificado de las empresas o de los consumidores.*

*c) La negativa injustificada a satisfacer las demandas de compra de productos o de prestación de servicios.*

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

*e) La subordinación de la celebración de contratos a la aceptación de prestaciones suplementarias que, por su naturaleza o con arreglo a los usos de comercio no guarden relación con el objeto de tales contratos.*

*3. La prohibición prevista en el presente artículo se aplicará en los casos en los que la posición de dominio en el mercado de una o varias empresas haya sido establecida por disposición legal”.*

Adicionalmente, el artículo 102 del TFUE establece que “[...] *Será incompatible con el mercado común y quedará prohibida, en la medida en que pueda afectar al comercio entre los Estados miembros, la explotación abusiva, por parte de una o más empresas, de una posición dominante en el mercado común o en una parte sustancial del mismo [...]*”.

Asimismo, el artículo 62.4.b) de la LDC considera como una infracción muy grave el abuso de posición de dominio.

Para acreditar la existencia de una práctica de abuso de posición de dominio es necesario, en primer lugar, delimitar si CORREOS dispone de una posición de dominio en el mercado relevante antes definido y, en segunda sede, examinar si la conducta de CORREOS ha constituido un abuso, en este caso exclusionario.

#### **a. Existencia de posición de dominio de CORREOS**

Aunque el artículo 2 de la LDC no define el concepto de posición de dominio, se ha admitido pacíficamente en la jurisprudencia y en la práctica de las autoridades de competencia el referido en el apartado 65 de la sentencia del TJCE de 14 de febrero de 1978<sup>78</sup>, que define aquélla como la “*posición de poder económico de una empresa que le permite obstaculizar el mantenimiento de una competencia efectiva en el mercado de referencia, al darle la posibilidad de actuar en buena medida independientemente de sus competidores, de sus clientes y en definitiva de los consumidores*”.

En el mismo sentido se ha pronunciado la autoridad de competencia española estableciendo que: “*una empresa disfruta de posición de dominio en un mercado cuando tiene en el mismo poder económico e independencia de comportamiento suficientes como para actuar sin tomar en consideración las posibles reacciones de los competidores y, de esta manera, ser capaz de modificar en su provecho el precio u otra característica del producto*”<sup>79</sup>.

Son diversos los factores que han de ser considerados para determinar la existencia de una posición de dominio. La cuota de mercado sigue siendo un

---

<sup>78</sup> [Sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de febrero de 1978, \*United Brands Company y United Brands Continentaal BV\* contra Comisión de las Comunidades Europeas, Plátanos Chiquita, Asunto 27/76, ECLI:EU:C:1978:22 \[\*United Brands\*\]](#).

<sup>79</sup> Por ejemplo, resolución del extinto TDC de 10 de mayo de 1999 (expte. [344/98 Aluminios Navarra](#)), de 7 de julio de 1999 (expte. [441/98 Electra Avellana](#)) y de 30 de septiembre de 1999 (expte. [362/99 Bacardí](#)), resolución de la extinta CNC de 22 de febrero de 2011, (expte. [S/0180/10 ArcelorMittal](#)) y resolución de la CNMC de 8 de junio de 2017 (expte. [S/DC/0557/15 Nokia](#)) y 30 de mayo de 2019 (expte. [S/DC/0590/16 DAMA VS SGAE](#)).

criterio principal, si bien la jurisprudencia lo analiza en conjunción con otros elementos a la hora de concluir la existencia de dominio, en particular, como se analiza en el presente caso, la presión competitiva en el mercado y las barreras de entrada existentes.

### - Cuotas de mercado

Una cuota de mercado muy alta y que persiste en el tiempo supone un indicio de que la empresa ostenta una posición de dominio. La empresa se convierte así en un operador privilegiado e indispensable para los clientes que operan en un sector específico. El mantenimiento de estas cuotas de mercado durante unos periodos suficientemente largos le confiere generalmente una posición de fuerza que hace que para los demás operadores del mercado sea difícil o inevitable mantener relaciones comerciales con él<sup>80</sup>.

Además, una empresa con una cuota de mercado elevada tendrá generalmente ventajas a la hora de negociar con proveedores o clientes, lo que le facilitaría poder imponer sus condiciones de negociación y controlar precios.

La jurisprudencia de la UE atribuye una “*presunción de dominio*” a una empresa que ostenta más del 50% de cuota de mercado, excepto en circunstancias excepcionales en el mercado de referencia<sup>81</sup>. Por otro lado, la Comisión Europea considera que con una cuota inferior al 40% es improbable<sup>82</sup> que la empresa sea dominante<sup>83</sup>; del mismo modo, la ausencia de presunción de dominio opera

---

<sup>80</sup> Casos [C-395/96 P and C-396/96 P \*Compagnie maritime belge transports and Others v Commission\*](#), EU:C:2000:132 [**Compagnie**], párrafo 132; [Case T-336/07 \*Telefónica and Telefónica de España v Commission\*](#), EU: T:2012:172, párrafo 149 [**Telefónica**]; [Case C-23/14 \*Post Danmark A/S v Konkurrencerådet\*](#), EU:C:2015:651, párrafo 40.

<sup>81</sup> [Case C-62/86 \*Akzo v Commission\*](#), EU:C:1991:286, párrafo 60; [Case T-340/03 \*France Télécom\*](#), EU: T:2007:22, párrafo 100; y caso *Telefónica*, párrafo 150.

<sup>82</sup> En el asunto *British Airways* ([Sentencia del Tribunal de Primera Instancia \(Sala Primera\) de 17 de diciembre de 2003. \*British Airways plc contra Comisión de las Comunidades Europeas\*](#), [Asunto T-219/99](#), EU: T:2003:343 [**British Airways**]), se concluyó que existía una posición dominante con una cuota inferior al 40% en el mercado de referencia, lo cual refuerza la idea de que resulta improbable pero no imposible que la empresa sea dominante con una cuota inferior al 40% del mercado, por lo que deberán valorarse otros factores adicionales a éste. Cabe destacar en este sentido otros casos relativos al control de concentraciones como el asunto [COMP/M. 1741 – \*MCI Worldcom/Sprint\*](#) (DO L300, 18 de noviembre de 2003, pp. 1-53), en el que se consideró que una cuota del 35 – 45%, varias veces superior a la de su competidor más cercano, podría permitir a la entidad resultante actuar de forma independiente de sus competidores y clientes.

<sup>83</sup> [Orientaciones sobre las prioridades de control de la Comisión en su aplicación del artículo 82 del Tratado CE a la conducta excluyente abusiva de las empresas dominantes \(2009/C 45/02\)](#)

cuando la empresa en cuestión no es la empresa que lidera en el sector y, por tanto, no ostenta la cuota más elevada<sup>84</sup>. También se ha utilizado la cuota relativa de la empresa dominante respecto a su rival más cercano como indicador relevante para detectar la existencia de una posición dominante<sup>85</sup>.

La Comisión Europea, analizando un abuso de posición dominante por la aplicación de descuentos exclusionarios, concluyó la existencia de una posición dominante tras observar que las cuotas de mercado de la empresa incumbente en Europa habían sido constantemente superiores al 70% antes de 1997 y, a partir de entonces superaron el 95% en todos los mercados de referencia<sup>86</sup>.

Aclarado el marco de análisis, en los hechos acreditados se evidencia que las cuotas de CORREOS en el mercado relevante, desde el año 2015 hasta el año 2018, se han mantenido estables en torno al 85% del volumen de envíos, con ligeras variaciones entre el 84% y 87% a lo largo de dicho periodo. Sin embargo, en el año 2018, tras la desaparición de UNIPOST<sup>87</sup>, la cuota de mercado de CORREOS se elevó por encima del 95%, manteniéndose así en 2019<sup>88</sup>. La elevada estabilidad de la cuota de mercado de CORREOS también queda reflejada al tomar como referencia su participación en los ingresos totales del mercado. Como se muestra en la **Tabla 5**, en ninguno de los años entre 2010 y 2019 fue inferior al 90%, ni siquiera en los años de mayor relevancia de UNIPOST como principal competidor.

De hecho, teniendo en cuenta la tendencia en cuota de mercado superior al 95%, marcada en 2018, 2019 y 2020 tras la desaparición de UNIPOST, CORREOS puede considerarse como un operador en posición de dominio, e incluso cercano

---

<sup>84</sup> Por lo que respecta a la relación entre el grado de dominación y la conclusión de que existe un abuso, véanse los asuntos acumulados de *Compagnie*, apartado 119; y el asunto [T-228/97, Irish Sugar/Comisión, Rec. 1999, p. II-2969](#), apartado 186.

<sup>85</sup> Asunto *British Airways*, párrafo 210. Véase asimismo la [sentencia del TPI de 23 de octubre de 2003, asunto T-65/98, Van den Bergh Foods c. Comisión, Rec. \(2003\), p.II-4653](#), párrafo 155.

<sup>86</sup> Véase al respecto la Decisión C(2006) 734 final de la Comisión, de 29 de marzo de 2006, relativa a un procedimiento de aplicación del artículo 82 [CE] y del artículo 54 del Acuerdo EEE ([asunto COMP/E-38.113 – Prokent/Tomra](#)).

<sup>87</sup> En 2018 la empresa UNIPOST aún no se había disuelto, pero atravesaba problemas financieros que hicieron que muchos de sus clientes perdieran su confianza en la solvencia de la misma, y comenzaron a reducirse los volúmenes de envíos realizados a través de UNIPOST.

<sup>88</sup> Véase la descripción del mercado afectado desde el punto de vista de la oferta (folios 17 y siguientes de la presente resolución).

a la 'super dominancia'<sup>89</sup>, concepto utilizado por la jurisprudencia de la UE para referirse al caso de una empresa con una cuota superior al 90% en el mercado de referencia.

#### - Ausencia de presión competitiva

Como se ha avanzado en el punto anterior, la presión competitiva más relevante en el sector postal español fue ejercida por UNIPOST hasta su desaparición efectiva en 2018. Desde entonces CORREOS ha absorbido una parte relevante de la cuota que ostentaba dicha compañía. La **Tabla 4** refleja que, excepto UNIPOST, el resto de los operadores competidores de CORREOS<sup>90</sup> no han superado el 2% de cuota total (volumen de envíos) en el periodo 2010-2019. Además, la existencia de posición de dominio queda reforzada por la debilidad de la competencia en un periodo suficientemente largo en el tiempo.

#### - Barreras de entrada

En el mercado relevante analizado existen barreras de entrada naturales, barreras regulatorias y barreras o ventajas estratégicas.

En lo que se refiere a las barreras naturales, destaca la existencia de economías de escala y de alcance en la prestación de los servicios postales tradicionales considerados.

Existen economías de escala, en la medida en que la gestión y envío de mayor volumen de envíos proporciona una reducción del coste total medio de la prestación del servicio. Ésta es una consecuencia del elevado peso relativo de los costes fijos sobre los costes totales de CORREOS y que pueden atribuirse a las instalaciones, maquinarias y vehículos, entre otros elementos, que resultan imprescindibles para configurar y operar su red postal.

La configuración de una red postal propia por un operador distinto, mediante la adquisición de elementos anteriores conllevaría un desembolso inicial muy

---

<sup>89</sup> Ver conclusiones del abogado general *Fennelly* en los asuntos acumulados de *Compagnie*, párrafo 137, donde se utilizó por primera vez el concepto de 'super dominancia' considerándose que una empresa que ocupa una posición "*tan dominante que raya en el monopolio*" tiene un deber especial de vigilar que se preserve la escasa competencia que quede en el mercado afectado.

<sup>90</sup> De acuerdo con el Informe Anual del Sector Postal (2019) de la CNMC (INF/DTSP/038/20), los operadores postales que prestan servicios incluidos en el ámbito del SPU, mediante una autorización administrativa singular, registrados en 2019, ascendieron a 116, disminuyendo su número en un 6,5% con respecto al ejercicio anterior.

elevado que también dificulta el acceso al mercado por parte de nuevos entrantes. Esta barrera se ve agravada porque una proporción importante de esta inversión, como la adaptación de inmuebles, la instalación de la maquinaria o la implantación de sistemas informáticos de gestión de envíos, son costes hundidos, irrecuperables en el caso de que un hipotético nuevo entrante abandonara el mercado.

Además, existen otros costes no tangibles de reputación o marca que se adquieren cuando el operador postal consigue afianzarse en el mercado.

También existen economías de alcance, ya que la prestación conjunta de distintos servicios (por ejemplo, el envío de carta ordinaria y certificada; o los servicios de clasificación y de envío) puede realizarse a un coste menor que si todos los servicios se prestaran de forma individual por operadores postales distintos<sup>91</sup>.

Todo lo anterior se circunscribe y explica en un contexto en el que CORREOS ha sido prácticamente el único operador en España hasta la liberalización postal en 2010, por lo que cuenta con una red de una capilaridad y cobertura geográfica únicas en el sector postal español y que resultan difícilmente replicables en la práctica por operadores de su competencia<sup>92</sup>.

En lo que respecta a las barreras regulatorias, ha de tenerse en consideración que la Ley Postal designa a CORREOS por un periodo de 15 años como operador al que se encomienda la prestación del servicio postal universal, hasta en 31 de diciembre de 2025. Conforme a esta designación CORREOS está sujeta a las obligaciones de servicio público y se le reconocen una serie de garantías encaminadas a la correcta prestación del SPU.

---

<sup>91</sup> Esto explica, por ejemplo, el nacimiento de NEXEA en el GRUPO CORREOS, para dar otros servicios adicionales a los clientes; o la más reciente aparición de HISPAPOST (en 2019), fruto de un acuerdo de cooperación entre SERVIFORM y AKROPOST.

<sup>92</sup> Como señala el Informe de la CNC del nuevo marco de la regulación del sector postal tradicional en España de 2011<sup>92</sup>, la capacidad de generar estas economías de escala en la prestación de servicios postales ha sido objeto de varios estudios que han concluido que la magnitud de las economías de escala depende factores como la densidad de domicilios en las zonas de reparto (mayor densidad, que da lugar a mayores economías de escala); la frecuencia de reparto, o el número de artículos que se entregan por punto de reparto (los envíos masivos permiten alcanzar mayores economías de escala).

## - Conclusion

A vista de todo lo expuesto, esta Sala considera que **CORREOS ostenta una posición de dominio en el mercado relevante, cercana a la ‘super dominancia’<sup>93</sup>.**

Lo anterior implica que CORREOS, como operador dominante en el mercado relevante, tiene, de acuerdo con la jurisprudencia, una especial responsabilidad de no impedir la competencia efectiva en el mismo<sup>94</sup>. Por ello, en el margen de actuación del que dispone la empresa para establecer y aplicar el modelo de descuentos que se analiza en esta resolución, es ineludible el cumplimiento de la normativa de competencia cuya aplicación coexiste con el marco de supervisión sectorial.

### b. Abuso exclusionario mediante descuentos de fidelización

Ni el artículo 2 de la LDC ni el artículo 102 del TFUE contienen una enumeración cerrada de tipologías de abuso, de manera que algunos tipos de infracciones se han venido configurando por la jurisprudencia.

En términos generales, entre las distintas prácticas que pueden constituir un abuso exclusionario se encuentra, en particular, la consistente en la aplicación de descuentos a clientes que puedan generar tal efecto.

En todo caso, debe destacarse que la concesión de descuentos no es, en sí misma, una conducta prohibida por la LDC o el TFUE, ya que no se trata por sí misma de una conducta anticompetitiva. Muy al contrario, permite a las empresas desarrollar su actividad en el mercado y la captación –o mantenimiento- de clientes a través de la reducción de precios a sus clientes, quienes –en caso de

---

<sup>93</sup> Sobre el concepto de ‘super dominancia’ véase la nota al pie 89.

<sup>94</sup> Por todas, tal y como se encargó de recordar la [Sentencia del Tribunal de Justicia de 9 de noviembre de 1983. NV Nederlandsche Banden Industrie Michelin contra Comisión de las Comunidades Europeas. Asunto 322/81. ECLI:EU:C:1983:313 \[Michelin I\]](#):

*“57. No puede objetarse a estos argumentos, como lo hace NBIM, apoyada en este punto por el Gobierno francés, que ello supone penalizar a NBIM por la calidad de sus productos y prestaciones. En efecto, la acreditación de la existencia de una posición dominante no implica, en sí misma, ningún reproche a la empresa de que se trate, suponiendo tan sólo que incumbe a ésta, independientemente de las causas que expliquen dicha posición, una responsabilidad especial de no impedir, con su comportamiento, el desarrollo de una competencia efectiva y no falseada en el mercado común.”* (subrayado añadido).

tratarse de empresas– a su vez reducirán el precio del producto final. Por tanto, los beneficiarios últimos de los descuentos serán los consumidores.

Sin embargo, una empresa que ostenta una posición dominante puede también emplear los descuentos como una práctica abusiva con efectos discriminatorios [artículos 2.2.d) de la LDC o 102.c) del TFUE] y/o limitativos del mercado [artículos 2.2.b de la LDC o 102.b) del TFUE], motivo por el cual se hace necesario analizar en la presente resolución las características de los descuentos aplicados por CORREOS a los grandes clientes en el mercado relevante y los efectos que los mismos tengan la virtualidad de provocar en el mercado. En particular si, como concluye la Dirección de Competencia, esos descuentos pueden tener efectos exclusionarios por su propio diseño y aplicación.

Este análisis exige, según una reiterada jurisprudencia<sup>95</sup>, “*apreciar el conjunto de las circunstancias y, en particular, los criterios y condiciones de concesión del descuento, y examinar si dicho descuento pretende, mediante la concesión de una ventaja no basada en ninguna contraprestación económica que la justifique, privar al comprador de la posibilidad de elegir sus fuentes de abastecimiento, o al menos limitar dicha posibilidad, impedir el acceso al mercado de los competidores, o reforzar la posición dominante mediante la distorsión de la competencia.*”

Asimismo, la jurisprudencia ha identificado una serie de elementos propios de los descuentos de fidelización que permiten presumir la existencia de un efecto exclusionario por parte del operador dominante. A continuación, se citan los más relevantes:

- El número de tramos del esquema de descuentos y el porcentaje de descuento aplicado por el operador dominante a sus clientes. La jurisprudencia ha llegado a considerar “*relativamente altos*” porcentajes de descuento entre el 6% y el 16%<sup>96</sup>.
- La aplicación retroactiva de los descuentos, es decir, que superado un determinado umbral de ventas el descuento se proyecte sobre la totalidad de las

---

<sup>95</sup> Por todas, véase el apartado 71 de la [Sentencia del Tribunal de Justicia \(Sala Tercera\) de 19 de abril de 2012, Tomra Systems ASA y otros contra Comisión Europea, Asunto C-549/10 P ECLI:EU:C:2012:221 \[Tomra\]](#), o la [Sentencia del Tribunal de Justicia \(Sala Segunda\) de 6 de octubre de 2015, Post Danmark A/S contra Konkurrenserådet, Asunto C-23/14, ECLI:EU:C:2015:651 \[Post Danmark II\]](#).

<sup>96</sup> Véase al respecto la Sentencia *Post Danmark II* y el apartado 38 de las [Conclusiones de la Abogada General Sra. Juliane Kokott presentadas el 21 de mayo de 2015 en el asunto C-23/14, Post Danmark A/S contra Konkurrenserådet, Asunto C-23/14, ECLI:EU:C:2015:343 \[Conclusiones Post Danmark II\]](#).

compras realizadas contenidas dentro los umbrales anteriores. Según reiterada jurisprudencia esta práctica supone un factor de incitación a proveerse con la empresa dominante particularmente intensa, que puede permitir a la empresa en posición dominante fidelizar más fácilmente a sus propios clientes y atraer a los clientes de sus competidores captando para sí la parte de la demanda abierta a la competencia en el mercado pertinente<sup>97</sup>.

- Un periodo de referencia relativamente extenso. En los distintos pronunciamientos analizados se considera que el efecto fidelizador es más intenso cuanto más largo sea el periodo de referencia. Con carácter general, un periodo de referencia anual se considera suficientemente prolongado para generar un efecto fidelizador<sup>98</sup>.

- La falta de transparencia y el carácter individualizado del esquema de descuentos que impide a los clientes deducir el porcentaje final exacto de descuentos que les correspondería en función de las variaciones de volúmenes, y por lo tanto les impide elegir libremente y en cada momento sus fuentes de abastecimiento<sup>99</sup>.

En lo que se refiere al análisis y valoración del carácter abusivo de la presente conducta, el examen realizado ha seguido un análisis en dos fases para determinar la probabilidad de que un sistema de descuentos de esta tipología tenga carácter exclusionario con efecto fidelizador<sup>100</sup>: (i) criterios y condiciones de concesión de los descuentos para determinar si se trata de un sistema que fideliza o tiende a la fidelización de clientes y (ii) alcance de la posición dominante de CORREOS y condiciones de competencia en el mercado de referencia, así como número de clientes afectados.

---

<sup>97</sup> Véase el apartado 75 del caso *Tomra* y el apartado 48 de la [Sentencia del Tribunal de Primera Instancia \(Sala Tercera\) de 30 de septiembre de 2003. \*Manufacture française des pneumatiques Michelin\* contra Comisión de las Comunidades Europeas, Asunto T-203/01. ECLI:EU:T:2003:250 \[\*Michelin II\*\].](#)

<sup>98</sup> Véase la [Sentencia del Tribunal de Justicia de 9 de noviembre de 1983. \*NV Nederlandsche Banden Industrie Michelin\* contra Comisión de las Comunidades Europeas. Asunto 322/81. ECLI:EU:C:1983:313 \[\*Michelin I\*\] y \*Michelin II\*.](#)

<sup>99</sup> Véase la Sentencia *Michelin I*.

<sup>100</sup> Siguiendo la metodología de análisis fijada por la Sentencia *Post Danmark II*, que se pronuncia sobre una cuestión prejudicial planteada en relación con un sistema de descuentos retroactivo en los años 2007 y 2008 para los envíos publicitarios con destinatarios masivos. Sobre este mismo asunto, resultan especialmente interesantes las Conclusiones *Post Danmark II*.

## - **Criterios y condiciones de la concesión de descuentos de CORREOS**

En esta primera fase de análisis, se examinan de forma individualizada los distintos elementos del sistema de descuentos de CORREOS para remitentes de envíos masivos de correspondencia que han sido descritos en los hechos acreditados, así como su aplicación a través de los contratos analizados.

### o **Carácter condicional y retroactivo del modelo de descuentos de CORREOS**

La aplicación retroactiva de los descuentos implica que, superado un determinado umbral de ventas el descuento se proyecta sobre la totalidad de las compras realizadas. Según reiterada jurisprudencia esta práctica supone un factor de incitación a proveerse de la empresa dominante particularmente intenso, que puede permitir a la empresa en posición dominante fidelizar más fácilmente a sus propios clientes y atraer a los clientes de sus competidores, captando para sí la parte de la demanda abierta a la competencia en el mercado pertinente<sup>101</sup>.

En un sistema de descuentos retroactivo, la contratación por parte de un cliente de volúmenes adicionales permitirá a éste alcanzar tramos más altos de descuento durante el período de aplicación del mismo, lo que conlleva un ahorro inmediato tanto en las unidades adicionales como en las previamente contratadas con efectos desde la primera unidad.

Por el contrario, un sistema de descuentos de carácter incremental únicamente proyecta el descuento por cada tramo de envíos recogido en el sistema de descuentos, con lo que no generaría el mismo incentivo fidelizador y por tanto exclusionario.

En el caso *Michelin II*, el TJUE también hizo referencia al análisis de la Comisión sobre cómo afectan los cambios de umbral y en consecuencia de descuento aplicado sobre el comportamiento de los clientes a los que se aplica dicho modelo de descuentos<sup>102</sup>. El TJUE señaló entonces que el hecho de que las bonificaciones se apliquen de forma retroactiva supone que en la práctica variaciones aparentemente pequeñas del volumen de envíos contratado se traduzcan en importantes incentivos de abastecimiento para los clientes de la empresa en posición de dominio.

---

<sup>101</sup> Véase el apartado 75 del caso *Tomra*.

<sup>102</sup> Véase el apartado 48 del caso *Michelin II*.

Tal y como se desprende de los hechos acreditados, esta Sala aprecia que **los descuentos aplicados por CORREOS tienen un carácter condicional y retroactivo que permite calificarlos de descuentos claramente fidelizadores.**

Se trata de un modelo de descuentos de **carácter condicional**, toda vez que CORREOS aplica a cada cliente de AMM el descuento del tramo más alto alcanzado, condicionado a que se supere el umbral de volumen estimado<sup>103</sup>.

El modelo de descuentos está compuesto por 17 tramos o intervalos de volúmenes con sus descuentos asociados (**Tabla 7**). En caso de que no se cumplan los volúmenes estimados, en el Anexo D del contrato tipo de CORREOS con los grandes clientes se prevé que “*se realizarán las modificaciones necesarias*” (hecho 53). Asimismo, se ha acreditado la realización de ajustes o reembolsos por no haberse alcanzado el volumen comprometido por los clientes (hechos 55 y 56).

Pues bien, en la práctica CORREOS aplica a todo el volumen anual el porcentaje de descuento del último tramo alcanzado, lo que convierte al sistema en un modelo de descuentos de **carácter retroactivo**.

Este carácter retroactivo se pone de manifiesto en los contratos analizados, que solo reflejan el descuento final que se aplica a los envíos estimados anuales para cada producto analítico<sup>104</sup>:

**Ilustración 4. Ejemplo de información del descuento ofrecido por CORREOS contenida en un contrato tipo**

**[ILUSTRACION CONFIDENCIAL]**

*Fuente: Extracto de contrato del cliente 19 del Anexo I y del Anexo II (Folio 699).*

En el ejemplo mostrado, al alcanzar el cliente el volumen de envíos previsto en la tabla de tramos correspondiente a más de **[CONFIDENCIAL]** de envíos en el ámbito D1/Local y más de **[CONFIDENCIAL]** en el ámbito D2, CORREOS aplica en cada uno de los dos ámbitos el porcentaje previsto en su modelo teórico para el último umbral alcanzado y fija ese porcentaje para todo el volumen anual, sin distinguir tramos<sup>105</sup>.

<sup>103</sup> En línea con la Sentencia *British Airways*, párrafo 73.

<sup>104</sup> A modo de ejemplo, véanse los folios 680 a 682 y 699 o 4045 a 4049 y 4055 del expediente.

<sup>105</sup> En el caso expuesto como ejemplo, el total de envíos estimados para el ámbito Local/D1 es de **[CONFIDENCIAL]**, aplicándose un descuento del **[CONFIDENCIAL]** % sobre la totalidad

Además, la internalización y adaptación del comportamiento de los grandes clientes de AMM a esta regla de la retroactividad también se acredita en las declaraciones de varios clientes que afirman que verían aumentados los precios globales del servicio si diversificaran sus envíos con los operadores rivales, debido a la pérdida de descuentos con CORREOS (hecho 57).

- **Duración del período de acumulación de los descuentos**

El efecto fidelizador es más intenso cuanto más largo sea el periodo de referencia, como se ha recogido en los distintos pronunciamientos analizados. Con carácter general, un periodo de referencia anual se considera suficientemente prolongado para generar un efecto fidelizador<sup>106</sup>.

Como se desprende de los hechos acreditados (hechos 48 a 52), la duración recogida en la mayoría de los contratos de los grandes clientes (43 de 59)<sup>107</sup> de CORREOS se fija en un año prorrogable, dándose casos concretos de contratos con duraciones superiores a un año. Se ha acreditado asimismo que la prórroga de los contratos se aplica de manera automática durante 3 meses a contar desde el fin del periodo fijado de un año, aplicándose durante dicho periodo las mismas condiciones vigentes durante el año previo. Se trata de un periodo en el que CORREOS negocia con sus grandes clientes las condiciones a aplicar en el siguiente contrato anual.

Por lo tanto, la **duración de los contratos que celebró CORREOS**, como operador dominante, **se sitúa por encima de la que la jurisprudencia ha considerado como indicio de la existencia de una situación de abuso**.

Adicionalmente, si la **duración de los contratos se considera conjuntamente con el resto de características del sistema de descuentos, el potencial exclusionario de los descuentos es mucho mayor**. La combinación de un sistema de descuentos de carácter retroactivo y rangos de descuentos muy

---

-dicho descuento se encuentra dentro del umbral de descuentos máximos y mínimos previsto para el tramo de envíos comprendido entre los [CONFIDENCIAL] y los [CONFIDENCIAL] (véase la **Tabla 14**). Asimismo, el total de envíos estimados para el ámbito D2 es de [CONFIDENCIAL] envíos, aplicándose un descuento del [CONFIDENCIAL]% -dicho descuento también se encuentra dentro del umbral de descuentos máximos y mínimos previsto para el tramo de envíos comprendido entre los [CONFIDENCIAL] y los [CONFIDENCIAL] (véase la **Tabla 15**).

<sup>106</sup> Véanse los asuntos *Michelin I* y *Michelin II*.

<sup>107</sup> Clientes 3, 5 a 10, 13, 16 a 25, 28, 32 a 36, 39 a 44, 46 y 47, 49 a 52, 54, 55 y 59 del Anexo I y Anexo II.

amplios con elevados tipos de descuentos<sup>108</sup>, con una vinculación contractual de los grandes clientes por largos periodos refuerza el carácter fidelizador del sistema y dificulta el acceso a operadores alternativos, existentes y potenciales.

Ambos elementos se vinculan y compatibilizan por el TJUE en *Post Danmark II*, en coherencia con lo señalado por en las conclusiones de la abogada general Sra. *Juliane Kokott*<sup>109</sup> quien indicó que “*Si, como aquí sucede, se conceden descuentos relativamente altos, de entre el 6 % y el 16 %, y se hace con carácter retroactivo sobre el período de referencia relativamente extenso de un año, el efecto de aspiración<sup>110</sup> puede ser muy fuerte*” (apartado 38). Igualmente, en el caso *Michelin II*<sup>111</sup>, aún tratándose de descuentos cuantitativos, el TJUE señaló que el sistema de descuentos “*tiene un efecto de fidelización tanto mayor cuanto más largo sea el período de referencia*” (apartados 85 y 88)<sup>112</sup>.

CORREOS alega que los contratos anuales no impiden la entrada de competidores ya que las partes pueden rescindir los mismos en cualquier momento.

Al respecto, CORREOS parece ignorar el refuerzo del efecto fidelizador producido por ambos elementos, que lejos de ser incompatibles entre sí, incentivan un mismo tipo de comportamiento en los clientes destinatarios de los

---

<sup>108</sup> Descuentos que se mueven entre el [CONFIDENCIAL]% y el [CONFIDENCIAL]% en el ámbito D1/Local, y entre el [CONFIDENCIAL]% y el [CONFIDENCIAL]% en el ámbito D2 (Tabla 7).

<sup>109</sup> Véanse las conclusiones de *Post Danmark II*.

<sup>110</sup> El “*efecto aspiración*” o “*efecto succión*” ha sido debatido en determinados precedentes de la UE como el caso *Tomra* (apartado 79) o en las Conclusiones *Post Danmark II* (apartado 37). En éstas últimas se considera que “*tal sistema de descuento por lo general produce un efecto de fidelización, que también puede designarse como efecto de aspiración. Facilita a la empresa en posición dominante vincular a sus propios clientes y atraer, al mismo tiempo, a los clientes de sus competidores, captando para sí la parte de la demanda abierta a la competencia*”.

<sup>111</sup> Acerca de la extensión del período de referencia, véase, también, por ejemplo, la Sentencia *Michelin I*, apartado 81.

<sup>112</sup> En los asuntos *Michelin I* (apartado 81) y *Michelin II*, el sistema de bonificaciones controvertidas se basaba en un período de referencia anual, como en la práctica se ha venido aplicando el presente modelo de descuentos analizado. En todo caso, más que la duración en sí, el aspecto más importante es observar si al final los otros proveedores pueden efectivamente competir por las compras totales del cliente o si solo pueden hacerlo por una parte de ellas. En este último caso el sistema de descuento puede tener efectos excluyentes aunque el período de referencia sea muy corto.

descuentos. La relación existente entre la retroactividad y el periodo de referencia considerado para el cálculo de los volúmenes de envíos estimados se traduce en el hecho de que, a una mayor duración del periodo de referencia, existirá una mayor posibilidad de alcanzar los tramos superiores de descuentos que se aplicarían de forma retroactiva a la primera unidad de envío realizado. Más concretamente, la retroactividad de los descuentos implica que, aunque el modelo teórico muestre un sistema de descuentos por tramos creciente, en la práctica CORREOS aplica a todo el volumen anual el porcentaje de descuento del último tramo alcanzado, lo que incentiva a los grandes clientes a contratar todos sus envíos con el mismo operador. Por su parte, la duración -en el caso que nos ocupa generalmente anual- del periodo de acumulación de los envíos para el cálculo de los descuentos también implica que los clientes contraten con CORREOS todos sus envíos, pero por un motivo distinto: para poder hacer estimaciones de envíos más altas -que se traducen en mayores descuentos-.

Si bien es cierto, como alega CORREOS, que los clientes eran libres de rescindir el contrato en cualquier momento, lo cierto es que los costes de transición harían, para un eventual cliente de CORREOS demasiado costoso tener que renunciar a los descuentos disfrutados con CORREOS respecto al total de los envíos, toda vez que éstos tienen un carácter retroactivo y, para un competidor o nuevo entrante, hace imposible ofrecer una oferta que compensara la pérdida de tales descuentos.

- **Falta de transparencia**

Los hechos acreditados (hecho 35) muestran que los contratos de CORREOS con los grandes clientes sólo reflejan el descuento final que se aplica a los envíos estimados anuales para cada producto analítico, sin mostrar cómo CORREOS calcula este descuento final que resultaría de sumar todos los descuentos individuales de los parámetros del modelo de descuentos, es decir, los parámetros de volumen y localidad de destino, regularidad y clasificación<sup>113</sup>.

A partir de la información que contiene el contrato, el cliente no puede conocer la desagregación del descuento final según todos los parámetros que incluye el modelo de CORREOS<sup>114</sup>. Asimismo, cabe destacar que los precios nominales,

---

<sup>113</sup> A modo de ejemplo, véase la **Ilustración 2**.

<sup>114</sup> Véase al respecto las respuestas de los clientes 40 (folios 19367-19372), 58 (folios 17266-17271), 9 (folios 16937-16942), 22 (folios 19461-19463), 2 (folios 11390-11392), 44 (folios 18685-18689) y 7 (folios 16705-16706) del Anexo I y Anexo II.

descuentos aplicados y precios efectivos han cambiado a lo largo del tiempo (anualmente) durante el periodo incoado (2015 – 2019)<sup>115</sup>.

Esta Sala entiende que esta **falta de transparencia** impide a los clientes conocer las consecuencias de la reducción de los descuentos concretos en caso de incumplir con los volúmenes estimados en los contratos. Así, y con independencia de que finalmente se materializaran los reajustes de manera efectiva por parte de CORREOS, **la ausencia de transparencia genera incentivos a los clientes para cumplir las estimaciones de envíos contratados, perjudicando a posibles competidores.**

Esto está estrechamente relacionado con las conclusiones alcanzadas por esta Sala en relación con la duración anual de los contratos y el carácter retroactivo de los descuentos ya que, del mismo modo, esta falta de transparencia también incide en que los costes de cambio de proveedor para un eventual cliente de CORREOS sean demasiado costosos como consecuencia de su renuncia a los descuentos de CORREOS, en parte debido a la incertidumbre sobre el impacto que dicha decisión tendrá sobre la totalidad de los envíos contratados.

CORREOS alega que esta conclusión sobre la falta de transparencia es incompatible con la dinámica del modelo de descuentos de CORREOS que se basa en ofrecer un determinado precio efectivo en función del volumen de envíos estimado por el cliente, sin regularización posterior al final del año sobre el precio acordado inicialmente. Señala que no se incentiva al cliente, ni en el momento de la negociación ni posteriormente, a alcanzar un determinado número de envíos para ofrecerle un descuento determinado. Al contrario, alega que para un volumen de envíos estimado por el cliente, CORREOS le propone un determinado precio efectivo. No existe por tanto presión sobre los clientes al finalizar el año que les incite a abastecerse de CORREOS por la incertidumbre sobre la cuantía de sus descuentos.

Esta Sala no puede acoger la alegación de CORREOS según la cual no se produce la regularización al final de año sobre el precio contratado por volumen. Los hechos probados (Hechos 53 a 57) demuestran que estas regularizaciones se realizaron a diferentes clientes. Esta evidencia supone la constatación del fuerte efecto fidelizador que el modelo ejerce sobre los clientes, pues en el caso de reducir el número de envíos planificado se producirá una subida de las tarifas, pero sin conocer cuál será el alcance exacto de la misma.

---

<sup>115</sup> Véase los hechos 63 a 66.

Esta Sala no considera que CORREOS haya presionado de forma directa a los clientes para alcanzar un determinado volumen de envíos. No obstante, sí considera acreditado que, como consecuencia de la alta progresividad de los tramos más altos de la escala de descuentos, unido a su aplicación retroactiva y a la previsión contractual de reajustes en caso de no alcanzar finalmente el volumen estimado de envíos que justifica ese nivel de descuento desde la primera unidad de envío efectuada, junto a la falta de transparencia de los contratos en cuanto al cálculo efectivo de los descuentos, los clientes de CORREOS se habrían visto fuertemente incentivados a contratar todos sus envíos con CORREOS ya que desconocen el impacto real que habría tenido en la disminución de sus descuentos concretos un eventual incumplimiento relacionado con los volúmenes estimados de envíos acordados en los contratos derivados de una hipotética contratación de parte de sus envíos con un potencial operador alternativo a CORREOS.

Precisamente, esta es la perspectiva desde la que conviene traer a colación el asunto *Michelin I*, donde se analizó un sistema de bonificaciones otorgado a los clientes de *Michelin* para alcanzar unos objetivos de ventas que fuesen mayores que en años previos. Se trataba, según el TJUE, de un sistema que se caracterizaba por utilizar unos descuentos que iban más allá de un simple descuento basado en volumen de compra, con una escala progresiva de descuento en función del volumen de ventas del año anterior<sup>116</sup>. No existía en ese caso un compromiso explícito de exclusividad *per se* ni de cobertura de una determinada cuantía de las necesidades de los clientes. Sin embargo, a pesar de no existir tal mención en los contratos con los clientes, la Comisión defendió que *“un sistema basado en objetivos anuales ejerce una fuerte presión sobre el revendedor que le incita a abastecerse del mismo proveedor en razón de la incertidumbre sobre los importes de las bonificaciones y del riesgo de perder una parte de la bonificación en caso de no alcanzar el objetivo de ventas, que se vio acentuada en el presente caso por la falta de transparencia del sistema y por el hecho de que los representantes comerciales de NBIM llamasen sistemáticamente la atención de los revendedores sobre las eventuales ventajas de realizar un último pedido a finales de año o sobre las eventuales consecuencias de la no consecución de los objetivos establecidos”*<sup>117</sup>.

Por último, insiste el TJUE en la relevancia de la falta de transparencia del sistema de descuentos al entender que dicha opacidad impide a los clientes deducir el porcentaje final exacto de descuentos que les correspondería en

---

<sup>116</sup> Véase el apartado 72 de la sentencia *Michelin I*.

<sup>117</sup> Véase apartado 78 de la sentencia *Michelin I*.

función de las variaciones de volúmenes y, por lo tanto, les impide elegir libremente y en cada momento sus fuentes de abastecimiento<sup>118</sup>.

Además, en el caso *Michelin I*, el TJUE consideró que los porcentajes de variación de las bonificaciones aplicadas resultaban “*relativamente bajos*”, de entre un 0,2% y un 0,4% en caso de cumplir con los objetivos marcados previamente, lo que contrasta frontalmente con el caso objeto de análisis en la presente resolución, puesto que el sistema aplicado por CORREOS puede llegar a suponer cambios de hasta casi un 15%<sup>119</sup> en caso de pasar de un umbral de envíos a otro, que se aplica con carácter retroactivo a todos los envíos realizados durante el periodo de referencia de un año.

#### ○ **Porcentaje de descuentos y agregación de volúmenes**

En los hechos acreditados (hechos 36 a 45) se ha evidenciado que, si bien el modelo de descuentos diferencia entre descuentos por ámbito Local, D1 y D2, la realidad es que CORREOS aplica el mismo descuento para los ámbitos Local y D1 usando como referencia el volumen agregado de los envíos de ambos destinos (véase la **Tabla 14**), pese a que en su contabilidad analítica sí los diferencia.

El hecho de aglutinar los volúmenes de ámbitos Local y D1 supone que los clientes pueden, en la práctica, superar más fácilmente los umbrales fijados por CORREOS en su modelo teórico de descuentos, puesto que para calcular el descuento retroactivo aplicado al volumen de compras se tienen en cuenta envíos que deberían ser tratados de distinta forma, puesto que el ámbito Local y el ámbito D1 ostentan diferentes costes.

Esta **sobreestimación de volúmenes por el hecho de agregar envíos que teóricamente debieran tratarse como diferentes, produce en la práctica un agravamiento del ya mencionado “efecto aspiración” o “efecto succión”**<sup>120</sup>. Lógicamente, en este caso el efecto de aspiración es muy acusado debido a los grandes descuentos esperados del modelo teórico y al periodo de referencia -

---

<sup>118</sup> Véase el apartado 85 de la Sentencia *Michelin I*.

<sup>119</sup> Tal como se ha señalado en los hechos acreditados, el hecho de sobrepasar por una unidad los umbrales referidos en el modelo teórico de descuentos de CORREOS, supone la aplicación de descuentos retroactivos sobre los envíos realizados durante el periodo de, al menos, un año, suponiendo en casos como el del tramo de los **[CONFIDENCIAL]** envíos el aumento del descuento retroactivo aplicado de casi un **[CONFIDENCIAL]**% con respecto al tramo de volumen inmediatamente anterior (véase la **Tabla 11**).

<sup>120</sup> Sobre los conceptos de “efecto aspiración” o “efecto succión” véase la nota al pie 110.

generalmente anual- al que se retrotraen los descuentos en caso de alcanzarse un nuevo umbral de volumen de negocios.

En el caso del modelo de descuentos de CORREOS objeto de análisis, **nos encontramos con un sistema de descuentos por volumen ya elevados si se comparan, por ejemplo, con los otorgados en el caso de *Post Danmark II*** (los descuentos recogidos en el modelo teórico de CORREOS se mueven entre el **[CONFIDENCIAL]**% y el **[CONFIDENCIAL]**% en el ámbito D1/Local, y entre el **[CONFIDENCIAL]**% y el **[CONFIDENCIAL]**% en el ámbito D2<sup>121</sup> frente a la horquilla de descuentos de entre un 6% y un 16% que contemplaba el modelo de descuentos de *Post Danmark II*<sup>122</sup>).

Si se tiene en cuenta la agregación de volúmenes de envíos de diferentes áreas, como son las de los ámbitos Local y D1, se puede afirmar que en la práctica supone la aplicación de unos descuentos que para los clientes representan al mismo tiempo un fuerte incentivo para proveerse de la gran mayoría o incluso de la totalidad de sus necesidades de envíos con CORREOS en todos los ámbitos afectados por la agregación, y al mismo tiempo una amenaza de perder los elevados descuentos en caso de no alcanzar los envíos estimados y de solicitar parte de sus envíos a competidores de CORREOS.

Estrechamente relacionado con la agregación de volúmenes de distintos ámbitos en el modelo de descuentos, ha quedado acreditado (véase **Tabla 13**) que su efecto fidelizador es más fuerte en el ámbito Local y D1, debido a que en dicho ámbito existe una cierta presencia de operadores alternativos, que en el ámbito D2, donde los operadores postales alternativos no cuentan con la capilaridad o medios suficientes para competir con CORREOS, motivo por el cual CORREOS no tiene tantos incentivos para recompensar las necesidades de envíos de sus clientes en dicho destino.<sup>123</sup>

CORREOS justifica que, dado que los costes en los ámbitos Local y D1 son prácticamente los mismos, el modelo de descuentos de CORREOS contempla

---

<sup>121</sup> Considerando únicamente los descuentos aplicados en concepto de volumen de envíos contratado, esto es, sin contar posibles bonificaciones o penalizaciones adicionales.

<sup>122</sup> Véase apartado 7 de la Sentencia *Post Danmark II*.

<sup>123</sup> Además, CORREOS ofrece a sus clientes la posibilidad de obtener hasta un **[CONFIDENCIAL]**% de descuento sobre el precio de sus envíos de cartas de menos de 20 gramos por la regularidad de los envíos. Sin embargo, ofrece en su modelo la posibilidad de sustituir el envío diario de **[CONFIDENCIAL]** cartas por el de **[CONFIDENCIAL]** paquetes en el cómputo de los días mínimos necesarios de envíos regulares para conseguir los descuentos (Hecho 13). Esto supone para los clientes un incentivo extra para utilizar los servicios de CORREOS.

un descuento máximo idéntico para los dos ámbitos y los tramos de envíos se han configurado considerando la suma de ambos ámbitos. Ahora bien, en sus alegaciones defiende que si se considerara la necesidad de establecer tres ámbitos distintos para el cálculo de descuentos diferenciados (Local, D1 y D2), la modificación del modelo se limitaría a modificar el número de los envíos contemplados en cada uno de los nuevos tramos Local y D1, que pasarían a ser, respectivamente, la mitad de los envíos previstos en cada tramo actual.

Pues bien, partimos de que CORREOS no ha presentado ninguna justificación económica que demuestre la equivalencia entre los costes que suponen los envíos en ambas zona.

En cualquier caso, al margen de la aptitud o inaptitud de la configuración que según CORREOS podría suprimir el efecto succión generado por la agregación de volúmenes de envíos de distintos ámbitos, lo que esta Sala está evaluando es la configuración que ha ostentado el modelo de descuentos durante la duración de la conducta y no la configuración hipotética o futurible que podría haber tenido el modelo para evitar el efecto aspiración, por lo que la alegación de CORREOS no es suficiente para desvirtuar el hecho de que la agregación de volúmenes de envíos por ámbitos, tal y como ha sido realizada durante el período incoado, ha generado un claro efecto fidelizador en los clientes de AMM.

- **Ausencia de estandarización en la aplicación de los descuentos**

Los hechos acreditados muestran que existen variaciones de descuentos muy significativas entre clientes que contratan, para el mismo ámbito de destino, unos volúmenes de envíos muy similares (hechos 46 y 47) y que, en ciertas ocasiones, llevan incluso a que los descuentos no cumplan con el modelo teórico de descuentos bajo la perspectiva más conservadora posible de aplicación. Se ha acreditado que hay contratos que superan el máximo descuento calculado según el modelo de CORREOS siguiendo un enfoque conservador en el ámbito Local/D1 y otros que se encuentran por debajo del mínimo descuento tanto en Local/D1 (hechos 37 a 42) como en el ámbito D2 (hechos 42 a 45).

De lo anterior cabe concluir que unas diferencias de descuentos tan relevantes para unos volúmenes de envíos similares no son posibles en la aplicación de las distintas bonificaciones o penalizaciones del modelo de descuentos ni pueden justificarse con base en criterios relacionados con las eficiencias orientadas a costes.

Por tanto, esta Sala considera acreditado que, **si bien el modelo de descuentos de CORREOS se presenta, en teoría, como un modelo estandarizado, la**

**realidad es que la aplicación del mismo no se ha producido de forma estandarizada.** El análisis concreto de los contratos ha puesto de manifiesto la asimetría de trato entre clientes que se encuentran en las mismas condiciones. Esta aplicación tan desigual de los descuentos es una manifestación más del objetivo de fidelización que persigue el modelo de descuentos en relación con los grandes clientes, fijando de manera discriminatoria precios selectivos dirigidos a cada uno de los clientes, con volúmenes de envíos muy similares y encuadrados dentro del mismo tramo de volumen de envíos.

CORREOS alega que el modelo de descuentos es una herramienta que se proporciona a sus comerciales sobre el descuento máximo aplicable en función de los volúmenes y las condiciones operativas previstas. Señala que la norma general es que no se aplican a los clientes descuentos superiores al máximo establecido por el modelo, si bien reconoce que es posible que clientes con volúmenes similares tengan descuentos diferentes. No obstante, a su juicio, ello no se debe a la existencia de una intención fidelizadora alguna sino a la voluntad de aprovechar el margen de negociación que se deja a los comerciales, conforme al cual CORREOS fija descuentos inferiores al máximo que arroja el modelo siempre que la negociación con el cliente lo permite. Además, señala que, de los 260 contratos analizados en el expediente, únicamente dos de ellos (el 0,8% del total de la muestra) tienen descuentos superiores al que correspondería según el propio modelo.

En lo que se refiere al número de contratos afectados por la falta de estandarización del modelo de descuentos, esta Sala reitera que dada la falta de transparencia del modelo, los contratos identificados en el expediente con descuentos superiores al máximo posible o inferiores al mínimo posible ya demuestran por sí solos la falta de aplicación estandarizada del modelo y el margen de maniobra que retiene CORREOS para hacer aplicaciones a medida (véase **Tabla 14**), además de que estos contratos se han identificado<sup>124</sup> siguiendo un análisis en extremo conservador<sup>125</sup>, por lo que no puede descartarse que el número de contratos que no respeta los límites máximos o mínimos sea en realidad mayor. En todo caso, conforme a la jurisprudencia existente, no es condición necesaria que se materialice una fidelización efectiva

---

<sup>124</sup> Por ejemplo, véase al respecto la aplicación de descuentos en el ámbito Local/D1 en 2019 superiores al máximo posible en los casos de los clientes 51 y 57 del Anexo I.

<sup>125</sup> Recuérdese que este enfoque supone considerar cuál habría sido teóricamente el máximo y mínimo descuento que podría haber concedido CORREOS según su modelo de descuentos estimando en el primer caso todas las bonificaciones posibles de sus parámetros y en el segundo todas las penalizaciones posibles.

sobre el total de los contratos y clientes para poder hablar de una conducta abusiva.

Asimismo, aunque CORREOS trata de rebajar la importancia de las asimetrías en la aplicación de su modelo de descuentos describiéndolo como una simple herramienta que proporciona a sus comerciales para que negocien las tarifas a aplicar a sus grandes clientes, lo cierto es que CORREOS, como operador dominante en el mercado relevante debe ser consciente, como se ha indicado anteriormente, de que le es exigible una especial responsabilidad en relación con el mantenimiento de la competencia en el mismo<sup>126</sup>. No puede por tanto ignorar que determinadas actuaciones suyas pueden tener un impacto en la competencia tan relevante como para ser consideradas prácticas anticompetitivas. En el caso que nos ocupa, la asimetría de trato entre clientes se ha producido en un entorno de opacidad del modelo de descuentos y de negociaciones individuales de cada cliente con CORREOS, debido a que los contratos analizados no desagregan los descuentos correspondientes con los parámetros adicionales al volumen de envíos y no se puede calcular a través del modelo de descuentos el descuento final por parte de los clientes. Además, las ‘negociaciones’ de los descuentos con CORREOS se han desarrollado en un marco de escasa o nula capacidad negociadora por parte de los clientes, algunos de los cuales, pese a sus grandes volúmenes contratados, han llegado a afirmar su incapacidad para negociar al alza los descuentos (hechos 58 a 62).

### ○ Conclusión

A la vista de las características analizadas del modelo de descuentos, de su aplicación práctica a través del análisis de los contratos de los grandes clientes y con vistas en la interpretación que la jurisprudencia de la UE ha realizado en el contexto de los descuentos abusivos contrarios al artículo 102 del TFUE a las que se ha ido haciendo referencia<sup>127</sup> a lo largo de la presente resolución, esta

---

<sup>126</sup> Ver pie de página 98. Por todas, tal y como se encargó de recordar la sentencia Michelin I:

*“57. No puede objetarse a estos argumentos, como lo hace NBIM, apoyada en este punto por el Gobierno francés, que ello supone penalizar a NBIM por la calidad de sus productos y prestaciones. En efecto, la acreditación de la existencia de una posición dominante no implica, en sí misma, ningún reproche a la empresa de que se trate, suponiendo tan sólo que incumbe a ésta, independientemente de las causas que expliquen dicha posición, una responsabilidad especial de no impedir, con su comportamiento, el desarrollo de una competencia efectiva y no falseada en el mercado común.” (subrayado añadido).*

<sup>127</sup> Entre otras, las Sentencias de los casos *British Airways*, *Tomra*, *Michelin I*, *Michelin II* y *Post Danmark II*.

Sala considera acreditado que se trata de un modelo de **descuentos de naturaleza fidelizadora**.

Por tanto, no se trata de un modelo de descuentos cuantitativo puro en función de volúmenes de compras y orientado exclusivamente a un ahorro de costes, sino que es un modelo que incluye elementos que buscan la fidelización de los clientes remitentes de envíos masivos de correspondencia. Este modelo es particularmente eficaz en la fidelización de clientes con volúmenes de envíos contratados superiores a **[CONFIDENCIAL]** unidades al año, pues ofrece a éstos importantes descuentos que pueden reducir el coste total de sus servicios hasta un **[CONFIDENCIAL]**% adicional por un simple cambio de tramo<sup>128</sup>. A su vez, el modelo obstaculiza la posible entrada de otros proveedores rivales de CORREOS, puesto que una reducción de los volúmenes contratados con este operador dominante supondría la pérdida de los anteriores descuentos.

Asimismo, ha quedado acreditado que el efecto fidelizador del modelo de descuentos es más fuerte en el ámbito Local y D1 ámbito en el que existe una mayor presión competitiva ejercida por operadores alternativos, por lo que CORREOS tiene fuertes incentivos para fidelizar a sus clientes mediante elevados descuentos en dicho ámbito, incluso llegando a superar los máximos descuentos posibles previstos en su modelo teórico, excluyendo así a la competencia, porque se envía una potente señal al mercado de que no se tolerará la pérdida de ningún cliente clave.

Por el contrario, CORREOS no tiene tantos incentivos para recompensar a los clientes en el ámbito D2, puesto que los operadores postales alternativos no cuentan con la capilaridad o medios suficientes para competir en dicho ámbito con CORREOS, teniendo que recurrir, en gran medida, a la propia red de CORREOS. Precisamente por ello ha sido en el ámbito D2 donde se han identificado una serie de contratos que se encuentran, de hecho, por debajo del mínimo descuento calculado, siguiendo un enfoque conservador, según el modelo de CORREOS.

En todo caso, como se ha señalado previamente, de acuerdo con las exigencias previstas para esta tipología de descuentos en la mencionada Decisión del Tribunal de Justicia en 2015 en el caso *Post Danmark II*, que se pronuncia sobre una cuestión prejudicial planteada en relación con un sistema de descuentos retroactivo en los años 2007 y 2008 para los envíos publicitarios con destinatarios masivos, para concluir la existencia de un abuso exclusionario es

---

<sup>128</sup> Véase al respecto la **Tabla 19**, donde se muestra que al pasar del tramo de **[CONFIDENCIAL]** envíos a **[CONFIDENCIAL]** envíos el descuento máximo asociado en términos porcentuales pasa a ser de un **[CONFIDENCIAL]**% a un **[CONFIDENCIAL]**%.

necesario acreditar en una segunda fase la probabilidad de que se produzca tal efecto sobre los competidores de CORREOS, considerando no sólo las condiciones de concesión de los descuentos, sino también el alcance de la posición de dominio de CORREOS y las condiciones de competencia en el mercado afectado por las prácticas que se analizan, lo cual se aborda en el siguiente apartado.

- **Alcance de la posición de dominio de CORREOS: efectos de la conducta sobre las condiciones de competencia en el mercado relevante**

En esta segunda fase del análisis se examina el alcance de la dominancia de CORREOS y los efectos de la conducta en el contexto del mercado relevante.

Este examen debe efectuarse a partir de los requisitos jurisprudenciales relativos al estándar de prueba exigible para este tipo de conducta.

El Tribunal Supremo y la Audiencia Nacional<sup>129</sup> han descartado que la autoridad de competencia esté obligada a probar la concreta exclusión de los competidores como consecuencia del abuso, limitándose a exigir “*la posibilidad de que tal expulsión pudiera haberse producido*”<sup>130</sup>, de forma que la prueba del carácter exclusionario ha de ser presunta o potencial.

Este nivel de prueba exigido por la jurisprudencia nacional se halla perfectamente alineado con el previsto por la jurisprudencia de los tribunales de la Unión Europea donde se señala, acerca del efecto exclusionario contrario a la competencia de un sistema de descuentos, que éste debe ser probable, sin que sea necesario demostrar que tiene un carácter grave o apreciable<sup>131</sup>. No cabe, sin embargo, que tenga naturaleza meramente hipotética<sup>132</sup>. La apreciación de la probabilidad de los efectos debe realizarse considerando todas las

---

<sup>129</sup> [Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de febrero de 2018 \(STS 163/2018\)](#), que confirma la [Sentencia de la Audiencia Nacional de 1 de julio de 2015 \(rec. 118/2014\)](#).

<sup>130</sup> Fundamento de Derecho Tercero de la STS 163/2018.

<sup>131</sup> Véase el apartado 74 de la Sentencia *Post Danmark II*.

<sup>132</sup> Véase el apartado 65 de la Sentencia *Post Danmark II*, apartado 80 de las Conclusiones *Post Danmark II* y las Sentencias *Deutsche Telekom/Comisión* ([C-280/08 P, EU:C:2010:603](#)), apartado 254, y *TeliaSonera Sverige* ([C-52/09, EU:C:2011:83](#)), apartados 66 y 67.

circunstancias pertinentes; es decir, condiciones y criterios de concesión de los descuentos, número de clientes afectados y características del mercado<sup>133</sup>.

Esta exigencia de acreditar los efectos posibles, probables o potenciales tiene una especial virtualidad en el mercado relevante porque durante el periodo infractor CORREOS ha ostentado una posición de dominio, cercana a la ‘super dominancia’<sup>134</sup>. Ello requiere analizar cuáles habrían sido los efectos de la aplicación del modelo de descuentos desde un plano potencial, no únicamente sobre los competidores existentes, sino también en relación con los que habrían podido acceder al mercado, dentro de España o en el marco del mercado interior.

Adicionalmente, conviene precisar que CORREOS, durante la tramitación de este expediente sancionador, no ha aportado ningún análisis económico que pudiera justificar su conducta lo que no ha permitido a la autoridad de competencia rebatir sus posibles conclusiones. Al respecto, tanto el TJUE como el TGUE<sup>135</sup> han exigido a la autoridad de competencia realizar un análisis económico de las justificaciones ofrecidas por las partes cuando el interesado “mantenga durante el procedimiento administrativo, aportando pruebas al respecto, que su conducta no [tenía] la capacidad de restringir la competencia ni, en particular, de producir los efectos de expulsión del mercado que se le imputan”. Sin embargo, ante la falta de aportación de pruebas específicas al respecto, esta Comisión no tendría posibilidad de rebatirlo.

Proyectados estos requisitos jurisprudenciales sobre el expediente, como punto de partida, y siguiendo la doctrina fijada en el asunto *Post Danmark II*, debemos delimitar las condiciones del mercado afectado por la conducta. Como hemos desarrollado en esta resolución, CORREOS ostenta una posición dominante en el mercado relevante y no se encuentra sometido a presión competitiva por parte de ninguno de sus rivales.

De acuerdo con la sentencia *Post Danmark II*, esta Sala ha comprobado que durante el período incoado **el sistema de descuentos ha sido aplicado a la**

---

<sup>133</sup> Véanse los apartados 68 y 69 de la STJUE *Post Danmark II* y el apartado 44 de la [Sentencia Del Tribunal De Justicia \(Gran Sala\) de 27 de marzo de 2012, Post Danmark A/S v Konkurrencerådet](#). ECLI:EU:C:2012:172.

<sup>134</sup> Sobre el concepto de ‘super dominancia’ véase la nota al pie 89.

<sup>135</sup> [Sentencia del Tribunal General \(Sala Cuarta ampliada\) de 26 de enero de 2022, Intel Corporation Inc. contra Comisión Europea, Asunto T-286/09 RENV](#), ECLI:EU:T:2022:19 [Intel].

**mayoría de los clientes del mercado**<sup>136</sup>. Como se expuso en relación con el mercado relevante, los clientes con una facturación superior al millón de euros representaron más del **[70-80]**% de los ingresos de CORREOS para el producto de carta ordinaria nacional < 20 gramos prestado a clientes AMM del sector privado, y más del **[70-80]**% de los ingresos generados por estos clientes AMM en la totalidad de productos para este segmento. A su vez, el conjunto de clientes que son remitentes masivos de correspondencia supondría, para el año 2019, tres cuartas partes del volumen total de carta ordinaria nacional enviada y el **[70-80]**% del total de la facturación por el producto carta ordinaria nacional < 20g.

A partir de aquí, esta Sala considera que concurren suficientes elementos para acreditar que la conducta de CORREOS ha producido efectos probables, posibles o potenciales de naturaleza exclusionaria en el mercado relevante.

En primer lugar, el potencial efecto fidelizador trae causa de la **estructura de los descuentos y, en especial, de su carácter especialmente elevado**. El análisis de esta Sala muestra que los porcentajes del modelo de descuentos son extremadamente altos, sobre todo si se comparan con algunos esquemas de descuentos que han sido objeto de análisis por parte de autoridades de competencia en el pasado<sup>137</sup>. El descuento medio<sup>138</sup> recibido por parte de los clientes de CORREOS se situó, durante el período investigado, entre el **[CONFIDENCIAL]**% y el **[CONFIDENCIAL]**% para envíos en la zona Local/D1, y entre el **[CONFIDENCIAL]**% y el **[CONFIDENCIAL]**% en la zona D2<sup>139</sup>.

En segundo lugar, los efectos probables de exclusión se desprenden de las **importantes fluctuaciones que CORREOS hace depender, en la aplicación práctica de sus descuentos, de variaciones mínimas en los volúmenes contratados**.

---

<sup>136</sup> Esta circunstancia debe tenerse en consideración para apreciar la capacidad exclusionaria de un sistema de descuentos. De acuerdo con el párrafo 68 de la Sentencia *Post Danmark II*, “*el hecho de que un sistema de descuentos, como el que se trata en el litigio principal, abarque a la mayoría de los clientes del mercado puede constituir una indicación útil de la importancia de esta práctica y de su impacto en el mercado, que puede reforzar la verosimilitud de un efecto de exclusión contrario a la competencia*”.

<sup>137</sup> A modo de ejemplo, en *Post Danmark II* se consideraban descuentos relativamente altos aquellos que se movían en una horquilla de entre el 6% y el 16%.

<sup>138</sup> Descuento medio basado en los datos contenidos en la **Tabla 13** y en los descuentos recogidos en el Anexo I y Anexo II.

<sup>139</sup> Nótese, además, que los descuentos incluidos en el modelo de descuentos, así como los descuentos medios finalmente aplicados, son notablemente menores en la zona D2, ámbito geográfico donde la presencia de los rivales de CORREOS es inferior por su menor cobertura.

Como hemos explicado, el sistema de descuentos destaca por su retroactividad, es decir, por la aplicación del porcentaje de descuento a la totalidad de las unidades contratadas tras la superación de un determinado umbral. En este punto, CORREOS ha configurado de tal forma estos umbrales y los porcentajes de descuento que llevan asociados, que variaciones mínimas en los volúmenes contratados pueden conllevar fluctuaciones de hasta el **[CONFIDENCIAL]**%<sup>140</sup> del coste total de los servicios postales contratados. Esta configuración de los tramos de descuentos, que reduce sustancialmente el coste total para el cliente al contratar volúmenes superiores, supone un incentivo a renunciar a la diversificación de los envíos con diferentes proveedores.

Al respecto, en los hechos acreditados (hechos 5 a 18) se señala que el modelo de descuentos está compuesto por **[CONFIDENCIAL]** tramos de volúmenes con sus descuentos respectivos por tramo, además de las bonificaciones y penalizaciones adicionales que sean aplicables a cada caso concreto. Asimismo, se ha acreditado que los umbrales utilizados para definir los **[CONFIDENCIAL]** intervalos no cambian en el periodo de la conducta. Sin embargo, los porcentajes de los descuentos sí varían cada año en los **[CONFIDENCIAL]** tramos del modelo así como las bonificaciones y/o penalizaciones (**Tabla 13**). Los descuentos crecen de manera sustancial al aumentar el volumen de envíos contratados.

Se ha constatado la existencia de saltos muy importantes entre los porcentajes de descuentos aplicados en los sucesivos tramos (**Tabla 11**). El más destacado de éstos se observa en relación al paso del tramo de **[CONFIDENCIAL]** a **[CONFIDENCIAL]** de envíos al de **[CONFIDENCIAL]** a **[CONFIDENCIAL]**, donde en 2019 el descuento para la zona D1/Local pasaba de **[CONFIDENCIAL]**% a **[CONFIDENCIAL]**%. Los modelos de descuentos aplicables a los otros años del período investigado también presentan un salto de dimensión similar entre estos dos tramos.

**Ilustración 5. Simulación del coste del servicio prestado por CORREOS para distintos volúmenes de envíos según el modelo de descuentos de 2019<sup>141</sup>.**

**[ILUSTRACIÓN CONFIDENCIAL]**

*Fuente: Elaboración propia a partir de información contenida en el expediente.*

---

<sup>140</sup> Véase los descuentos máximos previstos al pasar del umbral de **[CONFIDENCIAL]** envíos al umbral de los **[CONFIDENCIAL]** envíos, recogidos en la **Tabla 19**.

<sup>141</sup> La figura se ha elaborado suponiendo (i) un precio sin descuento de 0,6 euros por carta y (ii) la aplicación de los descuentos correspondientes a las zonas local y D1. No se han tenido en cuenta bonificaciones y penalizaciones adicionales.

Debido a la naturaleza retroactiva de estos descuentos, los anteriores saltos entre tramos tienen grandes implicaciones para el coste en el que efectivamente incurre un cliente de CORREOS. Como se desprende de la **Tabla 11** y se ha simulado en la anterior ilustración, pasar de un tramo inferior a otro superior aumenta el descuento, reduce el precio efectivo pagado por cada unidad contratada y genera un ahorro inmediato para el cliente, que ahora incurre en un coste total inferior a pesar de haber aumentado su demanda. Este fenómeno queda reflejado en las discontinuidades de la curva de costes del gráfico anterior, que muestra el impacto de pasar de **[CONFIDENCIAL]** a **[CONFIDENCIAL]** envíos y de **[CONFIDENCIAL]** a **[CONFIDENCIAL]** envíos.

Siguiendo con el ejemplo anterior, referido al salto ubicado entre los **[CONFIDENCIAL]** y **[CONFIDENCIAL]** envíos, y suponiendo un precio nominal de 0,6 euros por carta ordinaria, un cliente con una demanda ligeramente inferior al umbral de **[CONFIDENCIAL]** envíos fijado por CORREOS incurre en un coste de **[CONFIDENCIAL]** euros mientras que un cliente con una demanda de una unidad más percibe un coste de **[CONFIDENCIAL]** euros<sup>142</sup>. El ahorro inmediato es de aproximadamente **[CONFIDENCIAL]** euros o, expresado en términos relativos, de más del **[CONFIDENCIAL]**% del coste total por el cliente antes de pasar al tramo superior. Cabe destacar que el presente análisis también se puede formular en términos del volumen de ingresos que sacrifica CORREOS para incentivar una mayor demanda por sus clientes.

La siguiente tabla resume la información expuesta en la **Tabla 12** y refleja el coste que supone para un cliente de CORREOS la contratación del número máximo de envíos en zona D1/Local previsto para cada tramo y los ahorros que implicaría incrementar la demanda en una unidad. De forma adicional, la **Tabla 19** incluye el peso relativo de los ahorros que supone el modelo de descuento para el cliente, tanto en términos absolutos como relativos. Como se observa, los ahorros generados por pasar entre tramos presentan una importante variabilidad en su dimensión pero son notablemente mayores para volúmenes de contratación superiores a los **[CONFIDENCIAL]** envíos.

**Tabla 19. Coste y ahorro implícitos en el modelo de descuentos de CORREOS para la zona D1/Local (precio nominal de carta ordinaria y modelo de descuentos de 2019**

**[TABLA CONFIDENCIAL]**

*Fuente: Elaboración propia a partir del modelo de descuentos de CORREOS correspondiente al ejercicio 2019.*

<sup>142</sup> Para alcanzar un coste equivalente al correspondiente a los **[CONFIDENCIAL]** envíos, el cliente hipotético tendría que aumentar su demanda hasta **[CONFIDENCIAL]** envíos.

Mientras que la concesión de los ahorros descritos incentiva a los clientes a maximizar los volúmenes de envíos contratados con CORREOS, la posible retirada futura de los mismos genera incentivos a garantizar que estos volúmenes se mantengan en el tiempo. En este sentido, es relevante recordar que de los 59 contratos con grandes clientes suscritos por CORREOS que fueron analizados en el marco de la presente investigación y que representan más del **[70-80]**% del volumen de facturación de CORREOS en el mercado relevante, solamente en cinco casos el volumen contratado fue inferior a **[CONFIDENCIAL]** envíos. Dado que el número de grandes clientes con necesidades de más de **[CONFIDENCIAL]** envíos es mayoritario, se deduce que la estructura de descuentos incentiva a no diversificar los envíos, ya que en el caso de diversificar su proveedores de envíos se verían muy perjudicados por la estructura de los descuentos, lo que supone un claro efecto exclusionario para que otros operadores alternativos a CORREOS puedan atraer demanda, aunque sea de forma parcial, de estos grandes clientes.

Si bien es cierto que la actividad de CORREOS se caracteriza por la existencia de economías de escala, de tal forma que sus costes medios unitarios decrecen por el reparto de los costes fijos entre un volumen de envíos mayor, lo cierto es que estas economías no justifican que el coste para un cliente del envío de **[CONFIDENCIAL]** cartas ordinarias sea un **[CONFIDENCIAL]**% menor que el envío de **[CONFIDENCIAL]**. Dicho de otra forma, aunque es de esperar que las reducciones de los costes medios de la prestación del servicio puedan repercutir en descuentos mayores (y, de esta forma, precios efectivos menores), en ningún caso justifican las economías de escala que el coste total para un cliente sea menor tras incrementar su demanda y saltar entre tramos. La única explicación racional en términos económicos de este hecho es el uso por parte de CORREOS del modelo de descuentos como herramienta para la fidelizar a sus clientes y maximizar los volúmenes de envíos que éstos le contratan. Ello a su vez tiene como consecuencia la reducción significativa del volumen de envíos que otorgaría masa crítica necesaria para el desarrollo de operadores alternativos. A este respecto, de nuevo CORREOS no ha presentado explicaciones económicas que permitan a esta Sala valorar la posible racionalidad de estos saltos en los descuentos.

En tercer lugar, debe destacarse que el sistema de descuentos de CORREOS produce el **efecto potencial de castigar o penalizar la dispersión de la contratación de los envíos a través de diferentes proveedores.**

Habida cuenta del volumen de envíos de los clientes de CORREOS durante el período investigado, así como del elevado nivel de facturación que esto generó (incluyendo el impacto de los descuentos, esta facturación superó de media los cinco millones de euros por cliente y año), los clientes se enfrentan a un claro

incentivo a maximizar el volumen de contratación de envíos con CORREOS y a evitar situaciones que pudieran llevar a una reducción de ésta y la consiguiente aplicación de un descuento menor. En este sentido, la contratación de servicios postales con empresas distintas de CORREOS, es decir, el fraccionamiento de la demanda entre varios proveedores en las zonas donde existe esta opción supone asumir un importante riesgo de descender a un tramo de descuento significativamente inferior.

Esta última precisión es de gran relevancia puesto que ninguno de los rivales de CORREOS, ya sean actuales o del pasado, tiene capacidad de prestar servicios postales en todo el territorio nacional. Esto implica que los rivales de CORREOS no compiten por absorber la totalidad de la demanda de los clientes remitentes masivos, sino únicamente por la prestación del servicio a los destinatarios ubicados en sus zonas de cobertura. Desde la perspectiva del cliente, implica que en todo caso tendrá que realizar una contratación – por mínima que sea – con el antiguo monopolista, que mantiene, como ya se ha puesto de manifiesto, una posición de dominio en el mercado.

El modelo de descuentos genera importantes incentivos a la maximización de los volúmenes de envíos que sus clientes contratan con CORREOS. Para los clientes que fraccionan (o estarían dispuestos a fraccionar) su demanda entre más de un operador postal, los anteriores incentivos se traducen en un efecto succión a través del cual CORREOS absorbe la parte de la demanda que podía estar abierta a la competencia. Esto facilita su acceso a mayores descuentos retroactivos, lo que en última instancia incrementa los costes que conllevaría cambiar de proveedor postal y fomenta su fidelización.

En cuarto lugar, se ha acreditado que **este efecto fidelizador y exclusionario, en el concreto contexto de las condiciones de mercado antes descritas, ha sido internalizado por los clientes.**

El anterior mecanismo queda retratado en las respuestas de los grandes clientes a los requerimientos de información de la Dirección de Competencia. En éstos, los clientes citaron como principal razón por la que contrataban con CORREOS su capacidad de realizar entregas en todo el territorio nacional, existe una percepción generalizada de que es el único proveedor con cobertura nacional, es decir, justamente la ventaja estratégica que le confiere haber sido el monopolista legal hasta el año 2010<sup>143</sup>. El siguiente motivo más citado por los grandes clientes fue el conjunto de condiciones económicas ofrecido por CORREOS, que resultarían económicamente ventajosas respecto a la de sus

---

<sup>143</sup> Entre otros, respuestas de los clientes 7, 9, 12, 14, 20, 21, 26, 28, 31, 36, 40, 44, 46, 49, 56, 57 y 59 del Anexo I y Anexo II.

rivales<sup>144</sup>. Cabe señalar que varios clientes hicieron referencia explícita al sistema de descuentos de CORREOS, el impacto que tendría en el coste del servicio el aumento o el descenso de sus volúmenes de envíos o el menor coste total de contratar el servicio exclusivamente con CORREOS<sup>145</sup>, lo que prueba que los clientes internalizaron los incentivos generados por el modelo de descuentos y que los efectos de este trascendieron del plano potencial.

En quinto lugar, es preciso destacar el **potencial efecto fidelizador de la duración de los contratos y de la especial configuración de sus prórrogas**.

Como se ha descrito en el análisis de las condiciones de los descuentos, los contratos tienen una duración mayoritariamente anual, prorrogable automáticamente por tres meses. De este sistema se desprende un efecto potencialmente anticompetitivo.

Una vez finalizado el periodo ordinario del contrato, se contempla generalmente una prórroga automática del contrato prevista expresamente para cubrir el periodo de negociación del siguiente contrato.

Así se desprende de la literalidad de la cláusula de prórroga generalmente incluida en los contratos (Hecho 48):

*“La duración del Contrato será desde el [CONFIDENCIAL] hasta el [CONFIDENCIAL]. Finalizado el plazo señalado, el Contrato quedará prorrogado de forma automática durante los meses de enero, febrero y marzo del año siguiente, plazo durante el cual las partes habrán de establecer y por escrito las condiciones aplicables al siguiente periodo de vigencia del Contrato, que será, en todo caso, de un año natural. El transcurso del periodo de tres meses previsto en el párrafo anterior sin que las partes hayan establecido tales condiciones supondrá la extinción del Contrato y su liquidación”.*

De esta forma, la vinculación contractual con CORREOS no sólo es objetivamente larga, sino que se mantiene incluso en la fase de negociación, lo que inevitablemente dificulta que operadores alternativos accedan a estos clientes. La prórroga del contrato tiene una finalidad claramente fidelizadora, evitando que entre un contrato y el siguiente exista un periodo en el que el cliente de AMM no tenga ninguna vinculación contractual con CORREOS y pueda negociar libremente con otros posibles oferentes. Y, por último, esta negociación a la que se vincula la prórroga ha de ser “en todo caso, de un año natural” y, por ende, de nuevo objetivamente larga en el contexto de una posición de dominio.

---

<sup>144</sup> Entre otros, respuestas de los clientes 1, 13, 14, 21, 35, 37, 40, 44, 46, 48, 49, 57 y 59 del Anexo I y Anexo II.

<sup>145</sup> Véanse las respuestas de los clientes 35, 44 y 59 del Anexo I y Anexo II y el hecho 57.

Además, este doble efecto potencialmente exclusionario de la competencia debido a la duración anual de los contratos puede agudizarse en un sector como el postal, caracterizado por la existencia de altos costes fijos, en el que un competidor tiene muy difícil garantizar su supervivencia en el mercado si no puede acceder a nuevos clientes durante tal periodo de tiempo.

En conclusión, proyectados los requisitos jurisprudenciales anteriormente citados sobre este expediente, esta Sala considera que el análisis de tipificación de la conducta ha mostrado el potencial anticompetitivo de los descuentos empleados por CORREOS. Asimismo, se ha comprobado que su aplicación tuvo un impacto real sobre el funcionamiento del mercado. De un lado, condicionó el proceso de toma de decisiones de los grandes clientes remitentes masivos a la hora de contratar la provisión de servicios postales. De otro lado, este impacto se ha proyectado sobre la capacidad de los rivales de CORREOS de competir por capturar la demanda de esos clientes, tanto de los que han competido efectivamente durante el periodo infractor, como potencialmente de todos los posibles entrantes en el mercado. Se ha superado, por tanto, en opinión de esta Sala el requisito de que la conducta haya causado efectos probables de exclusión de competencia.

### **c. Conclusión sobre la tipificación de la conducta**

El control efectuado por esta Comisión del sistema de descuentos de CORREOS, al amparo del artículo 2 de la LDC y del artículo 102 del TFUE, no se ha circunscrito al análisis del modelo teórico de descuentos, sino a su aplicación efectiva en los contratos con clientes de AMM que se han investigado durante la instrucción. Ha quedado acreditado que CORREOS disponía de un margen de actuación y amplia discrecionalidad en la aplicación de su modelo y es precisamente la actuación realizada dentro de ese margen la que es objeto de control en este expediente y de la que se deriva la responsabilidad sancionadora que se le imputa.

A partir de esa premisa, se ha demostrado que el sistema de descuentos aplicado por CORREOS presenta una serie de elementos que ya individualmente podrían resultar anticompetitivos, pero cuya aplicación combinada tiene una naturaleza fidelizadora y potencialmente exclusionaria que opera durante todas las fases de los contratos con los grandes clientes.

En la negociación de los contratos, el sistema de descuentos induce al cliente de AMM a contratar el mayor volumen posible exclusivamente con CORREOS, pues, por la retroactividad de los descuentos, se beneficiará del descuento correspondiente al mayor volumen que estimen enviar para todas las unidades que contrate. Para potenciar esta contratación de mayor volumen, además, se

celebran contratos largos, prorrogables automáticamente, que permiten estimar más volumen: si el modelo de descuentos tiene **[CONFIDENCIAL]** tramos, resultará más fácil alcanzar los tramos más elevados si se dispone de más tiempo, máxime cuando el descuento del tramo más alto que se alcance se aplicará a todo lo contratado.

En contraposición a este potencial fidelizador respecto de CORREOS, el incentivo del cliente de AMM a negociar con operadores alternativos es escaso. La falta de transparencia del sistema hace que el cliente de CORREOS no conozca todos los tramos y posibilidades de descuentos, ni sea objeto de una aplicación estandarizada de los descuentos, igual para todos los clientes. En los contratos únicamente figura un tipo de descuento único, asociado a un volumen, que se aplicará de forma retroactiva, lo que debilita la posibilidad de negociar otras condiciones con operadores alternativos.

Adicionalmente, se ha demostrado que en la práctica el cliente de CORREOS podía computar el volumen total de envíos para acceder a mayores descuentos agregando los volúmenes de envíos de diferentes ámbitos geográficos. Esto en un mercado en el que sólo CORREOS opera plenamente en todos los ámbitos, y está obligado a ello por su condición de operador legalmente designado para la prestación del SPU.

Durante la ejecución de los contratos, precisamente por su tan larga duración, se difiere el momento en el que operadores alternativos podrían acceder a estos grandes clientes.

Una vez finalizado el contrato, la previsión de una prórroga destinada exclusivamente a negociar las condiciones del siguiente contrato, que también tendrá un carácter anual, dificulta que el cliente se desvincule de CORREOS, dando continuidad al sistema de descuentos y entorpeciendo el acceso a los clientes por operadores alternativos.

Asimismo se ha acreditado y valorado especialmente el alcance del sistema de descuentos, el cual ha sido aplicado a la mayoría de clientes del mercado relevante, produciendo efectos exclusionarios probables.

En definitiva, esta Sala considera que **ha quedado suficientemente acreditado el efecto potencial de fidelización en los clientes remitentes de envíos masivos de correspondencia a los que resulta de aplicación el modelo de descuentos examinado y, en particular, en aquéllos con un mayor volumen de facturación para CORREOS. También se acredita que, dada la incontestable posición de dominio de CORREOS en este mercado, la elevada cobertura de clientes del modelo de descuentos aplicado por**

**CORREOS y la evidente ausencia de presión competitiva en el mercado relevante, el efecto exclusionario de tal sistema de descuentos es más que probable y ha revestido un carácter grave, por lo que dicha política de descuentos resulta contraria al artículo 2 de la LDC y el artículo 102 del TFUE.**

### **B. Antijuridicidad de la conducta**

Para que una conducta típica pueda ser sancionable, debe también considerarse antijurídica. La antijuridicidad de un comportamiento típico se define como la realización del tipo no amparada por causas de justificación. Esto implica que todo comportamiento típico será antijurídico a menos que esté autorizado por una causa de justificación de las contenidas en el ordenamiento sancionador.

La jurisprudencia de la UE<sup>146</sup> ha señalado reiteradamente la necesidad de que, para poder descartar los potenciales efectos anticompetitivos generados por este tipo de sistemas de descuentos, exista probada justificación económica que sustente los descuentos y/o bonificaciones otorgadas.

Tal y como ha venido advirtiendo esta Sala a lo largo de la resolución, en el presente expediente no se ha probado que exista una justificación económica objetiva detrás del modelo de descuentos de CORREOS que permita descartar la antijuridicidad de la conducta. CORREOS ni si quiera ha aportado un análisis económico alternativo que permita confrontar con las conclusiones, primero del órgano instructor y posteriormente de esta Sala por lo que, siguiendo la estela del estándar probatorio fijado por el reciente pronunciamiento del TGUE en el caso *Intel*<sup>147</sup>, esta Comisión no ha podido rebatir cualquier hipotética justificación económica alternativa a la existencia de abuso.

En todo caso, en este epígrafe de la resolución se procede a analizar los demás argumentos con los que CORREOS ha pretendido justificar la existencia y el funcionamiento de su modelo de descuentos<sup>148</sup>.

CORREOS justifica la necesidad de su modelo de descuentos en la existencia de servicios alternativos en el mercado y la reducción del volumen de envíos

---

<sup>146</sup> Véanse al respecto el apartado 140 de la [Sentencia del Tribunal de Justicia \(Gran Sala\) de 6 de septiembre de 2017, Intel Corp. Inc. contra Comisión Europea, Asunto C-413/14 P, ECLI:EU:C:2017:632](#), la Sentencia *British Airways*, apartados 68 y 69, y las conclusiones del *Post Danmark II*, párrafo 29.

<sup>147</sup> Véase la Sentencia del caso *Intel*.

<sup>148</sup> Folios 22038 a 22046.

postales. Concretamente, alega que a pesar de que su cuota de mercado pueda ser elevada, la emergencia -y asentamiento posterior- de medios de comunicación alternativos al servicio postal han tenido la consecuencia de que CORREOS no haya podido comportarse de manera independiente de sus clientes y competidores.

Sin ánimo de ser reiterativos, esta Sala recuerda que la posición de dominio de CORREOS en el mercado relevante no se apoya únicamente en el hecho de que se trate de un operador que ha ostentado hasta 1998 la condición de monopolista y desde la plena liberalización del sector en 2010 una cuota de mercado estable no inferior al 85% aproximadamente y del 95% en 2018 y 2019, sino que también su posición de dominio se apoya y evidencia en la acreditada presencia de barreras de entrada naturales, regulatorias y ventajas estratégicas por haber sido CORREOS el operador incumbente por la estructura histórica del sector postal español. Es en este contexto en el que esta Sala ha analizado la capacidad de los servicios alternativos al correo postal de llegar a ser una fuente de presión competitiva de tal entidad que impida a CORREOS comportarse de manera independiente en el mercado relevante.

Además, como ya ha señalado esta Comisión en ocasiones anteriores<sup>149</sup>, la definición de dominancia que se realiza en la jurisprudencia de la UE<sup>150</sup>, “*no plantea una independencia de comportamiento absoluta, sino que requiere que el comportamiento independiente lo sea en grado suficiente para afectar al desarrollo de la competencia efectiva. No en vano la definición de dominancia no es un fin en sí mismo, sino un ejercicio instrumental supeditado al objetivo inmediato de determinar si un operador está en posición de cometer un abuso. Por ello, se considera dominante a la empresa o empresas que ostentan un poder de mercado considerable sobre clientes y/o proveedores de manera estable durante un periodo de tiempo*”.

Asimismo, como ha traído a colación la propuesta de resolución, el Informe anual sobre la evolución del sector postal en 2019 de la CNMC ([INF/DTSP/038/20](#)), muestra que desde el año 2016 la variación de ingresos en el sector postal tradicional (**SPT**) ha resultado favorable para CORREOS, mientras que se ha dado una evolución negativa de los ingresos para el resto de los operadores. Así,

---

<sup>149</sup> Véase, por todas, la resolución de la CNMC de 17 de marzo de 2011 (expte. [S/0153/09 MEDIAPRO](#)).

<sup>150</sup> Por todas, en el asunto *United Brands*, donde se define la posición de dominio como «... la posición de fortaleza económica que disfruta un operador y que le permite obstaculizar el mantenimiento de una competencia efectiva en el mercado relevante al proporcionarle el poder de comportarse de forma apreciable con independencia de sus competidores, clientes y, en última instancia, de los consumidores».

mientras que la variación de ingresos para CORREOS ha resultado positiva desde 2016 a 2019 -en concreto, con una variación interanual de ingresos del **[CONFIDENCIAL]**% en 2019 con respecto a 2018-, la variación de ingresos para el resto de los operadores del SPT ha resultado negativa para el mismo periodo, con una variación interanual del 4,8% en 2019 con respecto a 2018, esto sin tener en cuenta el posible efecto distorsionador que podría tener en estos valores la desaparición de UNIPOST del mercado.

Sobre la base de todo lo anterior, deben rechazarse las alegaciones de CORREOS en las que pretende justificar una supuesta carencia de independencia en su comportamiento en el mercado. Como se ha podido observar, lo anterior no encuentra coherencia ni con sus decisiones estratégicas sobre el aumento de precios efectivos de los envíos, ni con los datos sobre el comportamiento de los clientes y operadores de la competencia en el mercado. Tampoco es sostenible afirmar que la tendencia generalizada de reducción de envíos tradicionales en favor de comunicaciones electrónicas haya afectado de manera especial a la posición competitiva de CORREOS en el mercado relevante, toda vez que en 2019 ha mantenido una cuota de mercado del 97,2%.

Un tercer argumento esgrimido por CORREOS para justificar la configuración de su sistema de descuentos se basa en la necesidad de que con el mismo se facilite la financiación de los costes comunes. Concretamente, CORREOS señala que es una empresa muy intensiva en costes fijos, por su alcance territorial y regularidad en el reparto, por ello el modelo de descuentos está configurado para que todos los clientes cubran sus costes directos, fijos y variables, de manera que cada unidad de volumen adicional contribuye a la financiación de los costes comunes y por tanto a la reducción del importe de la carga financiera injusta. Asimismo, alega nuevamente que si pretendiese que los precios establecidos para todos los usuarios directos de la red se incrementaran hasta ser suficientemente altos como para cubrir la totalidad de los costes de la red postal (directos y comunes), se produciría una pérdida de clientes hacia servicios electrónicos que no estarían dispuestos a hacerse cargo del coste del mantenimiento de la red postal. Así, ante su limitada capacidad de reducir su estructura de costes, entiende que la pérdida de clientes implicaría un incremento de los costes unitarios que obligaría a revisar de nuevo los descuentos a la baja, lo que derivaría en una espiral de pérdida de clientes con alternativas de utilización de servicios electrónicos. Esta espiral de pérdida de clientes supondría un incremento exponencial del Coste Neto del SPU y la posible quiebra de la Compañía y del Servicio Postal Universal.

Sobre lo anterior, es preciso insistir en que no constituye el objeto de este expediente el control de la orientación a costes de los descuentos de CORREOS. El reproche sancionador que realiza esta Sala, como autoridad de competencia,

tiene como única finalidad velar por que los descuentos de CORREOS a determinados clientes no generen efectos restrictivos de la competencia.

El abuso de posición de la posición de dominio de CORREOS se ha fundamentado exclusivamente en la naturaleza exclusionaria del sistema de descuentos aplicado por CORREOS y en su alcance sobre las condiciones de competencia en el mercado. No se han tenido en cuenta en la valoración de la existencia de la infracción ni la relación de los descuentos aplicados con los costes de cualquier naturaleza soportados por CORREOS, ni menos aún su relación con la adecuada prestación del SPU.

Estos extremos, además, carecen de relevancia para la acreditación de la conducta típica. El abuso de posición de dominio apreciado se fundamenta en el carácter anticompetitivo por succionador o fidelizador del modelo de descuentos aplicado por CORREOS, que tiene una naturaleza retroactiva, una amplia duración, no es transparente ni se aplica de forma estandarizada y agrega volúmenes de diferentes ámbitos.

CORREOS alude también a la caída de los volúmenes de envíos de sus clientes como principal parámetro que conforma la lógica económica de su modelo de descuentos ya que estaría causando una evolución negativa de sus resultados financieros. Concretamente, defiende que el principal parámetro del modelo se basa en el ahorro derivado de la reducción del coste unitario como consecuencia del volumen de envíos anuales realizados, siendo el nivel de descuento más alto definido el que utiliza como referencia los costes unitarios directos sin considerar los costes comunes. Señala que a partir de ese nivel de descuento se ha establecido un escalado de manera que en la medida en la que el cliente genera menor ahorro por la generación de economías de escala el descuento es menor y por tanto su contribución unitaria a los costes comunes mayor<sup>151</sup>. Asimismo, señala que en el año 2007 el resultado sin considerar compensación por SPU de la Compañía era positivo. Como contraste, el ejercicio 2015 es negativo, porque, a pesar de que el precio medio se ha incrementado un **[CONFIDENCIAL]**% entre los dos ejercicios, los ingresos derivados de la drástica caída de volúmenes (- **[CONFIDENCIAL]**%) son insuficientes para cubrir los costes comunes.

Como puede observarse, esta argumentación de CORREOS está directamente relacionada con su defensa sobre las acusadas variaciones entre tramos del

---

<sup>151</sup> Punto 2.4.1 del documento “*Servicios Postales Tradicionales: Definición del modelo de descuentos*” (Folios 22038 a 22046).

modelo de descuentos, a las que ya ha dado contestación esta Sala en el subepígrafe respectivo de la tipificación de las conducta<sup>152</sup>.

Además, al tratarse de un descuento de tipo retroactivo, los volúmenes del tramo superior no cubrirían en ninguna proporción los costes comunes, motivo por el cual resulta contradictorio defender y justificar el modelo en el ahorro derivado de la reducción del coste unitario como consecuencia del volumen de envíos anuales realizados. Al contrario, esta configuración manifiesta de manera clara el carácter fidelizador y discrecional del modelo, sobretodo en relación con los grandes clientes.

CORREOS defiende que el carácter atractivo de las ofertas de otros competidores, como UNIPOST, frente a sus descuentos evidencia que difícilmente los mismos puedan tener carácter fidelizador.

Esta Sala, de acuerdo con la Dirección de Competencia, considera que el hecho de que existan clientes que contraten parte o todas sus necesidades de envíos con otro proveedor no implica que el modelo de descuentos de correos no revista unas características que, objetivamente, con base en reiterada jurisprudencia de la UE relativa a la aplicación de descuentos exclusionarios, le hagan contar con un efecto fidelizador tal que altere la competencia efectiva en el mercado afectado. El carácter fidelizador de los descuentos no implica que éstos constituyan una realidad inatacable pero tampoco puede defenderse que el hecho de que haya otras ofertas “*atractivas*” por parte de otros competidores imposibilite concluir que el modelo de descuentos de CORREOS tiene un carácter fidelizador. Esto supondría reducir artificial y arbitrariamente el ámbito analítico del estudio de ofertas por parte de los consumidores a una única variable concreta.

Asimismo, la conclusión sobre el carácter fidelizador del sistema de descuentos alcanzado por esta Sala es fruto del análisis de todas las circunstancias y, en particular, de los criterios y condiciones de concesión de los descuentos aplicados a los grandes clientes así como de los elementos propios que definen y configuran el sistema de descuentos analizado, que vienen a evidenciar que no se trata de un modelo de descuentos cuantitativo puro en función de volúmenes de compras y orientado exclusivamente a un ahorro de costes, sino que es un modelo que incluye elementos que buscan la fidelización de los clientes remitentes de envíos masivos de correspondencia, y en particular a aquéllos que superan un determinado volumen de facturación, pudiendo impedir la entrada de nuevos competidores de CORREOS, al condicionar a sus clientes

---

<sup>152</sup> Véanse los folios 69 y siguientes de la presente resolución.

de manera importante por la amenaza real de perder los sustanciosos descuentos aplicados por CORREOS a sus envíos, en caso de pasar a contratar parte de su demanda con otros proveedores potenciales.

Por tanto, de lo anterior puede concluirse que el sistema de descuentos pretende, mediante la concesión de una ventaja no basada en ninguna contraprestación económica que la justifique, privar a los clientes de CORREOS de la posibilidad de elegir sus fuentes de abastecimiento, o al menos limitar dicha posibilidad, impidiendo el acceso al mercado a otros operadores alternativos, reforzando así la posición dominante de CORREOS mediante la distorsión de la competencia.

En definitiva, tras analizar los elementos característicos del modelo de descuentos, el alcance de la posición dominante de CORREOS, las condiciones de competencia en el mercado de referencia y el volumen que representan los clientes afectados se puede afirmar que el sistema de descuentos aplicado por CORREOS al menos desde 2015 hasta 2019 a sus clientes remitentes privados de envíos masivos de correspondencia ha producido un efecto de fidelización y es discriminatorio. Del mismo modo, CORREOS no ha aportado justificación objetiva suficiente ni de las características de su modelo, ni de su aplicación discriminatoria, por lo que esta Sala no observa ninguna causa de justificación que permita concluir que la conducta típica sancionada no sea antijurídica.

### **C. Culpabilidad e individualización**

En el ámbito del derecho administrativo sancionador español no tiene cabida la responsabilidad objetiva en la comisión de una infracción y resulta imprescindible el elemento volitivo. Ello supone que la imposición de la sanción exige que la conducta típica y antijurídica sea imputable, al menos a título de culpa, al autor<sup>153</sup>.

Por ello, el artículo 63.1 de la LDC condiciona el ejercicio de la potestad sancionadora por parte de la autoridad de competencia a la concurrencia en el sujeto infractor de dolo o negligencia en la realización de la conducta imputada.

En este sentido, el Tribunal Supremo ha establecido que la culpabilidad en el ámbito de aplicación de la LDC debe tener en cuenta las particularidades lógicas que implica el concepto de persona jurídica<sup>154</sup>:

---

<sup>153</sup> Por todas, la STS de 22 de noviembre de 2004 y el artículo 28 de la Ley 40/2015.

<sup>154</sup> [STS de 22 de mayo de 2015 \(rec. 95/2014\)](#).

*“En el caso de infracciones administrativas cometidas por personas jurídicas no se suprime el elemento subjetivo de la culpa pero el mismo se debe aplicar de forma distinta a como se hace respecto de las personas físicas. [...] esa construcción distinta de la imputabilidad de la autoría de la infracción a la persona jurídica nace de la propia naturaleza de ficción jurídica a la que responden las personas jurídicas. Falta en ellas el elemento volitivo en sentido estricto pero no la capacidad de infringir las normas a las que están sometidas. [...] ese principio [de culpabilidad] se ha de aplicar necesariamente de forma distinta a como se hace respecto de las personas físicas [...]”.*

Esta Sala considera que en el presente expediente concurre el elemento de la culpabilidad en la actuación de CORREOS. Así, a la vista de lo actuado se considera acreditada la comisión de un abuso de posición de dominio prohibido en el artículo 2 de la LDC, y en el artículo 102 del TFUE, del que es responsable la SOCIEDAD ESTATAL DE CORREOS Y TELÉGRAFOS, S.A., consistente en la aplicación de un sistema de descuentos que ha perseguido la fidelización de sus clientes y ha tenido un efecto exclusionario en el mercado minorista de prestación de servicios postales tradicionales de carta a remitentes de envíos masivos de correo, al menos desde el año 2015 y hasta el año 2019.

Como se ha indicado, esta conducta se enmarca en el artículo 2 de la LDC pues se trata de una infracción realizada durante la vigencia de la Ley 15/2007, por lo que la calificación de esta práctica se incardina al amparo de esta Ley, sin que en ningún caso se puede considerar que la infracción haya prescrito, de acuerdo con el artículo 68 de la LDC.

## **QUINTO. Otras alegaciones**

### **A. No se han tenido en cuenta las alegaciones al PCH por la estructura de la PR**

CORREOS alega que el formato de la propuesta de resolución pone de manifiesto que el sentido de la misma se habría decidido sin tomar en consideración sus alegaciones al PCH, siendo reflejo de lo prejuzgado en el presente expediente, toda vez que sus alegaciones y su análisis por la Dirección de Competencia se habría incluido en el documento después de la calificación jurídica de los hechos propuesta por el órgano instructor en el apartado relativo a la valoración de la conducta.

Al respecto, en primer lugar, en relación con la vulneración del derecho de defensa o indefensión, la doctrina del Tribunal Constitucional, reiteradamente expuesta por esta CNMC en numerosas resoluciones, ha declarado que *"supone una limitación de los medios de defensa producida por la indebida actuación de*

*los órganos correspondientes*", lo que conduce a entender que la indefensión a la que se refiere el artículo 24.1 de la CE es solo aquella que produzca un real y efectivo menoscabo del derecho de defensa y que, siguiendo también la jurisprudencia constitucional, "*no se da indefensión cuando ha existido la posibilidad de defenderse en términos reales y efectivos*" (STC 71/1984, 64/1986).

Sobre este particular, según reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional, lo que se exige para evitar la indefensión y cumplir con la exigencia constitucional de motivación de las resoluciones, es que se analicen, aunque no sea exhaustiva y pormenorizadamente, las cuestiones planteadas y que se especifiquen las razones o circunstancias tenidas en cuenta para resolver, a fin de posibilitar que los afectados puedan conocer esas razones y motivos y con ello puedan articular adecuadamente sus medios de defensa.

En este caso, CORREOS no identifica qué alegaciones han sido ignoradas por el órgano instructor porque todas ellas han sido oportunamente valoradas por la Dirección de Competencia. Resulta indiferente que dichas contestaciones se ubiquen antes o después del epígrafe relativo a la valoración de la conducta imputada. Como se desprende de la doctrina constitucional, lo relevante para poder alegar con un mínimo rigor una supuesta vulneración del derecho de defensa es que se acredite que se han ignorado o se ha omitido valorar las alegaciones presentadas por los incoados antes de dictar la respectiva resolución por parte de la autoridad competente. Por ello, a juicio de esta Sala resulta indiferente dónde se encuentren ubicadas dichas contestaciones dentro del documento.

En todo caso, basta acudir al punto VII de la propuesta de resolución dedicado a las alegaciones al PCH<sup>155</sup> para observar cómo todas ellas han sido oportunamente valoradas por la Dirección de Competencia, por lo que resulta inadmisibles pretender defender una supuesta vulneración del derecho de defensa con base en una interpretación sustentada exclusivamente en un cambio de formato de la propuesta de resolución.

Por otro lado, en relación con las alusiones al hecho de que la Dirección de Competencia le habría generado indefensión al haberse negado a iniciar el procedimiento de terminación convencional propuesto por CORREOS, cabe recordar que dicho debate ya fue objeto de la resolución de 16 de noviembre de 2021 (expte. [R/AJ/112/21](#)), donde se reiteró que el Tribunal Supremo ha

---

<sup>155</sup> Folios 24042 a 24064 del expediente que contienen las contestaciones a las alegaciones de CORREOS sobre la supuesta indefensión material, la aplicación del principio *non bis in idem*, y sobre la falta de acreditación de la existencia de abuso de posición de dominio.

señalado en numerosos pronunciamientos<sup>156</sup> sobre la cuestión que la decisión de acordar el inicio de una terminación convencional es una facultad discrecional de la Dirección de Competencia que sólo podrá reputarse arbitraria y generadora de indefensión cuando no se cumpla con las exigencias mínimas de motivación. Asimismo, en dicha resolución esta Sala se pronunció indicando que a su juicio *“hubo una motivación suficiente, pues se detallaron las razones por las que la DC entendía que en el seno del procedimiento S/DC/0041/19 CORREOS 3, no procedía el inicio de actuaciones tendentes a la terminación convencional”*. Por ello, tampoco cabe acoger favorablemente esta alegación.

## **B. Sobre la confidencialidad**

El 11 de febrero de 2022 se recibió la contestación al requerimiento de volumen de negocio total en el año 2021 solicitado mediante acuerdo de requerimiento de información de 19 de enero de 2022 a CORREOS (folios 24559 a 24561).

CORREOS ha solicitado la confidencialidad de los datos que obran en la certificación adjunta a su escrito de contestación referidos a la cifra de negocios individual y consolidada del ejercicio 2021.

El escrito de CORREOS contiene datos que tienen carácter público, dado que es información que consta o constará en los registros públicos correspondientes y datos que son información necesaria para la determinación de la sanción en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 63 de la LDC, que condiciona su cálculo al porcentaje del volumen de negocios total de la empresa del año anterior.

Por ello, no cabe declarar confidencial los datos relativos a la cifra de negocios individual y consolidada de la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A., S.M.E. y sus sociedades dependientes, de acuerdo con los registros contables provisionales del ejercicio 2021, y que formará parte de las Cuentas Anuales Consolidadas que previsiblemente serán formuladas por su Consejo de Administración (folio 24561).

---

<sup>156</sup> [SSTS de 16 de noviembre de 2018 \(STS 1634/2018\)](#), y de [5 de octubre de 2015 \(rec. 3250/2012\)](#).

## SEXTO. Determinación de la sanción

### A. Multa impuesta y su motivación

Se ha declarado la existencia de una infracción muy grave (art.62.4 b) de la LDC) que podrá ser sancionada con una multa de hasta el 10% del volumen de negocios total de la empresa infractora en el ejercicio inmediatamente anterior al de imposición de la multa (art. 63.1.c), esto es, 2021.

En el ordenamiento jurídico español<sup>157</sup>, la determinación de las sanciones debe realizarse sobre la base de los criterios fijados en el artículo 64 de la LDC y de conformidad con la doctrina jurisprudencial fijada por nuestro Tribunal Supremo<sup>158</sup>, que ha velado especialmente por el cumplimiento por las sanciones en materia de competencia de “*los principios de proporcionalidad y disuasión que se espera de las mismas*”<sup>159</sup>.

Asimismo, cuando procede una aplicación conjunta de las normas nacionales y de la Unión Europea, las sanciones en materia de defensa de la competencia deben establecerse de forma que se garantice una aplicación eficaz y uniforme del Derecho europeo de la competencia<sup>160</sup>. Como se dispone en la Directiva ECN+<sup>161</sup>, las autoridades nacionales de competencia “*deben tener la facultad de imponer multas efectivas, proporcionadas y disuasorias a las empresas y asociaciones de empresas*”<sup>162</sup>, y han de hacerlo sobre la base de criterios tales como “*la naturaleza de la infracción, la cuota de mercado combinada de todas las empresas involucradas, el alcance geográfico de la infracción, el hecho de que la infracción se haya aplicado, el valor de las ventas de bienes y servicios*”

---

<sup>157</sup> De conformidad con el artículo 5 del Reglamento 1/2003, la imposición de las sanciones se realizará por las autoridades de competencia de los Estados miembros de acuerdo con “*su Derecho nacional*”.

<sup>158</sup> Especialmente, la [Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de enero de 2015 \(rec. 2872/2013\)](#).

<sup>159</sup> Por todas, la [Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de febrero de 2017 \(STS 318/2017\)](#).

<sup>160</sup> Véase la apreciación al respecto del Considerando Primero del Reglamento 1/2003.

<sup>161</sup> Directiva (UE) 2019/1 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, encaminada a dotar a las autoridades de competencia de los Estados miembros de medios para aplicar más eficazmente las normas sobre competencia y garantizar el correcto funcionamiento del mercado interior ([DO L 11 de 14.1.2019, p. 3/33](#)) [Directiva ECN+].

<sup>162</sup> Véase el considerando 40 de la Directiva ECN+.

*de la empresa a que se refiere directa o indirectamente la infracción y el tamaño y poder de mercado de la empresa implicada”.*

En este proceso de fijación de las sanciones, esta Sala “*cumple su obligación de motivación cuando indica en su decisión los elementos de apreciación que le han permitido determinar la gravedad de la infracción, así como su duración, sin que esté obligada a indicar los datos numéricos relativos al método de cálculo de la multa*”<sup>163</sup>.

Considerando todos estos factores, la Sala debe pronunciarse sobre la sanción que debe imponer valorando los criterios de la LDC en relación con los principios de eficiencia, proporcionalidad y disuasión y de acuerdo con la jurisprudencia del TS y del TJUE.

En este caso concreto, esta Sala ha de comenzar por determinar cuál debe ser el tipo aplicable al volumen de negocios del ejercicio anterior. Para ello debe atenderse, como establece el artículo 64.1 de la LDC, entre otros, a estos criterios.

En primer lugar, en cuanto a la cuota de la empresa en el mercado relevante (artículo 64.1 a) de la LDC), esta Sala debe tener en consideración, como ya se ha expuesto extensamente en esta resolución, que CORREOS mantiene una cuota muy elevada durante toda la conducta infractora (hasta un 97,2 % en el último año, el 2019).

En segundo lugar, resulta relevante destacar que el alcance de la conducta (artículo 64.1 c) de la LDC) se ha referido a todo el territorio nacional.

En tercer lugar, la duración de la conducta (artículo 64.1 d) de la LDC) constituye también un elemento relevante, pues el abuso se ha producido, al menos, entre los años 2015 y 2019.

En cuarto lugar, esta Sala considera necesario valorar los efectos de distorsión de la dinámica competitiva en el mercado, probablemente exclusionarios, que las conductas de CORREOS han podido tener en relación con todos los operadores alternativos, tanto los existentes como los potenciales entrantes en un futuro (artículo 64.1 e) de la LDC).

También, como viene haciendo esta Comisión y exige la mencionada Directiva y la jurisprudencia, debe considerarse el valor de las ventas de bienes y servicios

---

<sup>163</sup> [Sentencia del Tribunal de Justicia \(Sala Segunda\) de 22 de octubre de 2015, AC-Treuhand AG contra Comisión Europea, Asunto C-194/14 P, ECLI:EU:C:2015:717](#), citada, entre otras muchas, por la [Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de junio de 2021 \(STS 807/2021\)](#).

de la empresa a que se refiere directa o indirectamente la infracción en relación con el total de volumen de ventas de la empresa sancionada.

La gravedad y los efectos posiblemente anticompetitivos de la conducta se han visto potenciados por la discriminación con la que CORREOS, en determinadas ocasiones, ha aplicado su sistema de descuentos a grandes clientes.

Sin embargo, esta Sala considera que este elemento no puede ser tenido en cuenta como una agravante por discriminación, como se propone por el órgano de instrucción. La discriminación y la falta de transparencia forman parte conjuntamente de la conducta típica, pues la primera es posible y se deriva de la segunda y ambas contribuyen a consolidar su carácter anticompetitivo y fortalecen el potencial efecto fidelizador y exclusionario de los descuentos. Por lo tanto, entiende esta Sala que no pueden ser objeto de una valoración separada que agrave el reproche sancionador de la conducta.

De igual forma, considera esta Sala que no concurre la necesaria identidad entre la conducta aquí sancionada y los precedentes en los que la Dirección de Competencia se basa para aplicar la agravante de reincidencia<sup>164</sup>, que, por lo tanto, tampoco debe tenerse en cuenta para la determinación del tipo sancionador.

El conjunto de factores expuestos anteriormente –gravedad de la infracción, características y dimensión del mercado afectado, duración, ámbito geográfico de la conducta y sus efectos probables- lleva a esta Sala a imponer un tipo sancionador del 5,5%, teniendo en cuenta la exclusión de las dos circunstancias agravantes. Este porcentaje, aplicado sobre el volumen de negocios de 2021 aportado por CORREOS (2.084.421.800 euros), daría lugar a la imposición de una sanción de 114.643.199 euros.

Nuestra jurisprudencia exige compatibilizar los principios de proporcionalidad y disuasión de la sanción y comprobar que la multa derivada del tipo sancionador total es proporcionada a la efectiva dimensión de la infracción<sup>165</sup>.

La multa que correspondería a CORREOS por la aplicación del anterior tipo sancionador sería desproporcionada con la dimensión de la infracción. En efecto, deben tomarse en consideración el carácter de empresa multiproducto de

---

<sup>164</sup> [S/586/03 ASEMPRE/CORREOS](#) y [SNC/0011/11 CORREOS](#), que culminaron en una sanción de 4,8 millones de euros a CORREOS por ofrecer, en los años 2008 y 2009, descuentos superiores a los descuentos máximos indicados por el propio operador.

<sup>165</sup> Entre otras, las [Sentencias de la Audiencia Nacional de 10 de julio de 2018 \(rec. 348/2017\)](#), y de [3 de junio de 2021 \(rec. 456/2018\)](#).

CORREOS, su facturación en el mercado afectado durante la infracción y el hecho de que el mercado relevante está en contracción como referencias de proporcionalidad.

Teniendo en cuenta todas las consideraciones anteriores, la sanción que corresponde imponer a CORREOS asciende a 32.600.000 euros.

### **B. Alegaciones sobre la propuesta de sanción**

CORREOS aduce que la sanción propuesta por la Dirección de Competencia no es proporcional ni está suficientemente motivada. En concreto, sostiene que la propuesta de resolución tampoco se refiere en ningún punto a si en el cálculo de la sanción se han valorado las peculiaridades del mercado afectado por la conducta. La empresa afirma en este sentido que también presta sus servicios en Andorra y Portugal, y que su actividad se completa con los servicios de otras compañías que operan en distintos mercados no afectados por la conducta y cuyo volumen se ha tomado en consideración para el cómputo del volumen de negocios total de CORREOS. ASEMPRE, en sentido contrario considera que la sanción es insuficiente.

Al respecto, esta Sala debe reiterar que la sanción se ha determinado sobre la base de los criterios legales y jurisprudenciales exigidos. Tanto la resolución como la propuesta exteriorizan todos los criterios del artículo 64.1, así como su ajuste para garantizar el cumplimiento del principio de proporcionalidad. No es preciso, como ya hemos adelantado, aportar la valoración numérica concreta del peso que se concede a cada criterio, como pretende CORREOS.

Tal como se ha indicado, en el cálculo de la sanción impuesta se ha valorado porcentaje del mercado afectado respecto del volumen de negocios total de la empresa y su naturaleza respecto del resto de actividades que lleva a cabo. CORREOS confunde en sus alegaciones el volumen de negocios total con el volumen de negocios en el mercado afectado. Sobre el primero, tanto la Ley de Defensa de la Competencia como la jurisprudencia española son claras al afirmar que el volumen de negocios sobre el que ha de fijarse el tipo sancionador es el volumen de negocios total mundial de la empresa, sin que quepa diferenciar por segmentos de actividad o áreas geográficas. Por tanto, no puede aceptarse la afirmación de CORREOS según la cual entiende que no puede considerarse proporcional una sanción que recae sobre el volumen de negocios total de CORREOS cuando la práctica abusiva únicamente afecta a un mercado concreto, dado que, como se ha indicado, la sanción final impuesta se calcula precisamente considerando la afectación a un determinado mercado.

Precisamente porque la conducta anticompetitiva a la que este expediente hace referencia no afecta a la totalidad de la actividad empresarial de CORREOS, se se realiza el ajuste de proporcionalidad explicado en el apartado anterior, del que resulta que finalmente se le imponga una sanción de 32.600.000 euros.

## VII. RESUELVE

**Primero.** Declarar la existencia de una infracción de lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia y en el artículo 102 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, consistente en un abuso de posición dominante en el mercado de servicios postales tradicionales prestados a clientes remitentes masivos de correspondencia, mediante la aplicación de un sistema de descuentos fidelizador que habría tenido un efecto potencialmente exclusionario en el mercado minorista de prestación de servicios postales tradicionales de carta a remitentes de envíos masivos de correo, al menos desde el año 2015 hasta el año 2019.

**Segundo.** Declarar responsable de dicha infracción a la Sociedad Estatal de Correos y Telégrafos, S.A., S.M.E.

**Tercero.** Imponer a la Sociedad Estatal de Correos y Telégrafos, S.A., S.M.E. una multa de 32.600.000 euros por la comisión de una infracción muy grave del artículo 62.4. b) de la LDC.

**Cuarto.** Intimar a la Sociedad Estatal de Correos y Telégrafos, S.A., S.M.E. para que en el futuro se abstenga de realizar conductas semejantes a la tipificada y sancionada en la presente resolución.

**Quinto.** Instar a la Dirección de Competencia para que vigile el cumplimiento íntegro de esta resolución.

**Sexto.** Resolver sobre la confidencialidad relativa a la documentación aportada por la Sociedad Estatal de Correos y Telégrafos, S.A., S.M.E. de conformidad con lo señalado en el fundamento de derecho quinto, apartado 'B', de esta resolución.

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



**Anexo I. Descuentos máximos y mínimos teóricos y descuentos aplicados por CORREOS para envíos de la zona Local/D1, según contrato (año 2019)**

Referencia	Cliente	Volumen de envíos	Descuentos		
			Mínimo	Máximo	Aplicado
1	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
2	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
5	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
3	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
11	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
7	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
15	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
17	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
16	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
6	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
13	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
12	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
10	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
18	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
20	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
21	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
26	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
25	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
14	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
24	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
33	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
22	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
29	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]

27	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
8	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
9	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
4	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
38	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
45	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
31	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
19	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
28	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
36	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
41	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
32	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
34	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
30	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
40	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
23	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
47	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
42	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
37	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
39	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
35	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
43	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
44	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
46	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
49	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
48	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
55	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]

51	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
50	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
54	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
53	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
52	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
56	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
58	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
57	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
59	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]

**Anexo II. Descuentos máximos y mínimos teóricos y descuentos aplicados por CORREOS para envíos de la zona D2, según contrato (año 2019)**

Referencia	Cliente	Volumen de envíos	Descuentos		
			Mínimo	Máximo	Aplicado
1	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
2	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
3	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
4	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
15	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
6	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
7	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
8	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
9	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
10	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
11	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
12	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
13	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
14	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
5	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
16	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
17	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
18	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
19	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
20	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
21	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
22	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
23	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]

24	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
25	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
26	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
27	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
28	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
29	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
30	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
31	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
32	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
33	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
34	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
35	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
36	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
37	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
38	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
39	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
40	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
41	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
42	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
43	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
44	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
45	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
46	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
47	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
48	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
49	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
50	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]

51	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
52	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
53	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
54	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
55	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
56	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
57	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
58	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]
59	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]	[CONF.]