



COMISIÓN NACIONAL DE LOS
MERCADOS Y LA COMPETENCIA

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

INF/CNMC/028/22

Fecha 30/03/2022

www.cnmc.es

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

Expediente nº: INF/CNMC/028/22

SALA DE COMPETENCIA

Presidenta

D.^a María Ortiz Aguilar

Consejeros

D.^a María Pilar Canedo Arrillaga

D. Carlos Aguilar Paredes

D. Josep Maria Salas Prat

Secretario del Consejo

D. Miguel Bordiú García-Ovies

En Barcelona, a 30 de marzo de 2022

Vista la solicitud de informe remitida por la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI) en relación con la aplicación del artículo 321.6 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, relativa a la contratación realizada por determinadas sociedades del Grupo CORREOS, que tuvo entrada en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) el 22 de febrero de 2022, en ejercicio de las competencias que le atribuye dicho artículo y el artículo 5.2 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, la Sala de Competencia acuerda emitir el presente informe.

1. ANTECEDENTES

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

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

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

La Disposición Final 40 apartado quinto de Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021, añadió un nuevo apartado 6 al referido artículo 321 de la LCSP, introduciendo una excepción para estos supuestos concretos de adjudicación de contratos de las entidades del sector público que no tengan el carácter de poder adjudicador¹. El nuevo apartado 6 introducido en el artículo 321 de la LCSP establece que:

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

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

- a) Que la sociedad contratante ostente de manera directa o indirecta la totalidad del capital social de la contratista o viceversa, o que una tercera sociedad, también del sector público, que tampoco tenga el carácter de poder adjudicador ostente de manera directa o indirecta la titularidad del 100 por 100 del capital social de las dos primeras.*
- b) Que los contratos tengan por objeto la adquisición de bienes o la prestación de servicios que sean necesarios para la realización de la actividad mercantil propia del objeto social de la entidad contratante.*
- c) Que los contratos no distorsionen la libre competencia en el mercado.*

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

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

apartados 2 y 3 del artículo 33 de la LCSP, de manera que asimila las condiciones para realizar los encargos de poderes adjudicadores a medios propios personificados (art. 32 LCSP). Por tanto, tras esta reforma, no había en la LCSP previsión que autorizara la adjudicación preferente de un contrato a favor de las entidades pertenecientes a un mismo grupo empresarial, salvo la nueva redacción del art. 33.3 LCSP que requiere para realizar encargos los requisitos de íntegra titularidad pública del capital y mayor actividad a favor de la entidad controladora.

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

³ El artículo 328.3 a) de la LCSP establece como una de las funciones de la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado promover la adopción de las normas o medidas de

Cabe señalar que, **en este mismo ámbito de la contratación intragrupo** de conformidad con el artículo 326.1 de la LCSP, la CNMC ha publicado varios informes: en mayo de 2021, un informe sobre la contratación interna entre sociedades del grupo empresarial público CESCE⁴; en julio de 2021, un informe sobre las relaciones intragrupo del grupo empresarial público HUNOSA⁵ y, por último, en julio de 2021 y en diciembre de 2021, **dos informes sobre la contratación interna entre sociedades del grupo empresarial público CORREOS**⁶.

2. CONTENIDO DE LA SOLICITUD

La solicitud remitida por la SEPI⁷ en nombre del Grupo CORREOS, tiene por objeto la valoración de la afectación a la competencia de una determinada contratación interna del Grupo, de conformidad con el apartado 6 del artículo 321 de la LCSP.

Concretamente, el Grupo CORREOS considera que el contrato, relacionado en la solicitud, entre la SOCIEDAD ESTATAL CORREOS y TELÉGRAFOS, S.A., S.M.E. (CORREOS) y su filial participada al 100% CORREOS EXPRESS PAQUETERÍA URGENTE, S.A., S.M.E. (CORREOS EXPRESS): *“cumple con los requisitos legales de constituir sociedades mercantiles del sector público estatal, no ostentar la cualidad de poderes adjudicadores y detentar la contratante la totalidad del capital social de la contratista o viceversa,*

carácter general que considere procedentes para la mejora del sistema de contratación en sus aspectos administrativos, técnicos y económicos.

⁴ [INF/CNMC/028/21](#). Informe sobre la contratación realizada por determinadas sociedades del Grupo CESCE de conformidad con lo previsto en el artículo 321.6 de la Ley 9/2017 de 8 de noviembre de contratos del sector público.

⁵ [INF/CNMC/063/21](#). Informe relativo a la solicitud de la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales en relación con la contratación realizada por determinadas sociedades del Grupo HUNOSA de conformidad con lo previsto en el artículo 321.6 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público.

⁶ [INF/CNMC/074/21](#). Informe relativo a la solicitud de la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales en relación con la contratación realizada por determinadas sociedades del Grupo CORREOS de conformidad con lo previsto en el artículo 321.6 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público.

[INF/CNMC/154/21](#). Informe sobre la contratación realizada por determinadas sociedades del Grupo CORREOS de conformidad con lo previsto en el artículo 321.6 de la ley 9/2017 de 8 de noviembre de contratos del sector público II.

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

obedeciendo el contrato objeto de la presente solicitud a la cobertura de necesidades de la actividad mercantil propia del objeto social de la contratante”.

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

Concretamente, sobre las **relaciones contractuales intragrupo** (“acuerdos intragrupo”), el Grupo Correos ha señalado que se pueden clasificar” en⁸:

- *Servicios operativos*: aquellos servicios propios de la actividad comercial de las entidades que forman parte del Grupo CORREOS, que tengan como destinatario a otra entidad del mismo Grupo y que sirvan para atender necesidades propias. CORREOS distingue además entre servicios operativos internos⁹ y otros servicios operativos que tienen naturaleza de contrato comercial¹⁰.
- *Servicios corporativos*: aquellos servicios que, no constituyendo propiamente servicios comerciales de las entidades que forman parte del Grupo CORREOS, se acuerde su desarrollo de manera unificada a nivel de todo el Grupo de Sociedades, por afectar a estrategias empresariales, comerciales o necesidades de desarrollo coordinado para lograr una mayor eficiencia o control de actividad de las entidades del Grupo¹¹.

⁸ Según la documentación facilitada para la elaboración del INF/CNMC/074/21 (julio de 2021).

⁹ Dentro de este tipo de acuerdos, se incluye la prestación de servicios de clasificación, almacenamiento y manipulado de envíos de paquetería prestados entre sí tanto por CORREOS EXPRESS como por la Sociedad Matriz (CORREOS), ya analizados en el INF/CNMC/074/21 y los informes INF/CNMC/026/22 (prestación de servicios logísticos de almacenamiento que se realiza desde CORREOS a la filial NEXEA), INF/CNMC/029/22 (prestación de servicios de escaneo y ensobrado que se realiza desde NEXEA a la matriz CORREOS) y el INF/CNMC/041/22 (prestación de servicios de impresión y ensobrado que se realiza desde NEXEA a la matriz CORREOS), realizados de manera simultánea a este informe.

¹⁰ Dentro de este tipo de acuerdos se incluye el contrato de digitalización de documentos que presta NEXEA a CORREOS (ya analizado en el INF/CNMC/074/21) y el contrato de prestación de servicios de gestión aduanera de importación que presta CORREOS EXPRESS a CORREOS, ya analizado en el INF/CNMC/154/21.

¹¹ Dentro de este tipo de acuerdos, se incluye la prestación de servicios jurídicos que se realiza desde la Sociedad Matriz (CORREOS) a las filiales, o la prestación de servicios de selección de personal y formación, que se realiza desde CORREOS a las filiales, ya analizados en el INF/CNMC/074/21 y el INF/CNMC/027/22 (prestación de servicios de atención al cliente de

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

- Acuerdo Marco para la prestación de servicios intragrupo entre las entidades del “Grupo CORREOS”¹².
- Instrucción de la Secretaría General de la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A., S.M.E., para la formalización de acuerdos intragrupo entre las entidades que forman parte del Grupo Correos. El objeto de la misma es determinar el procedimiento a seguir para la formalización de acuerdos singulares para la prestación de servicios operativos y corporativos entre las entidades que han suscrito el Acuerdo Marco¹³.
- Acuerdos Singulares de prestación de servicios intragrupo, con sus correspondientes memorias justificativas (que incluyen la justificación de la práctica de precios de mercado en dichas operaciones).

Concretamente, de cara al objeto de este informe, **se ha remitido el contrato intragrupo de servicios operativos relacionado con los servicios de entrega de envíos de paquetería de CORREOS EXPRESS en oficinas de CORREOS**¹⁴.

Dicho contrato no formaba parte de los Acuerdos Singulares analizados en el INF/CNMC/074/21 ni en el INF/CNMC/154/21. Según el Grupo CORREOS, este servicio se clasifica como **servicio operativo que tiene naturaleza de contrato comercial**, ya que se gestionan envíos de paquetería de CORREOS EXPRESS en oficinas de CORREOS, para su posterior recogida por parte de los destinatarios de clientes de CORREOS EXPRESS.

manera conjunta entre CORREOS y CORREOS EXPRESS), realizado de manera simultánea a este informe.

¹² La versión definitiva del Acuerdo Marco fue facilitada en la documentación enviada para la elaboración del INF/CNMC/154/21 (diciembre de 2021).

¹³ La versión definitiva de la Instrucción fue facilitada en la documentación enviada para la elaboración del INF/CNMC/154/21 (diciembre de 2021).

¹⁴ Contrato de prestación de servicios de CORREOS a CORREOS EXPRESS para la puesta a disposición de envíos de paquetería de CORREOS EXPRESS en oficinas de CORREOS, para su posterior recogida por parte de los destinatarios de clientes de CORREOS EXPRESS.

Tanto para la elaboración de los informes anteriores (INF/CNMC/074/21 e INF/CNMC/154/21) como para el presente, el Grupo CORREOS ha suministrado esta información:

- Identificación y principales líneas de negocios del Grupo CORREOS.
- Mercados relevantes y cuotas de mercado. **Concretamente en relación con los servicios que son objeto del contrato analizado en el presente informe** (servicio de entrega de envíos de paquetería de CORREOS EXPRESS en oficinas de CORREOS¹⁵), CORREOS indica que el mercado relevante es el de **mensajería y paquetería**, donde el Grupo CORREOS cuenta con una **cuota de mercado del 29,3%** de los envíos en el ejercicio 2020, si bien, como se analiza en detalle en el apartado 3.1.1.3 de este informe, las cuotas de mercado varían según la tipología de los envíos¹⁶.
- Cuentas anuales auditadas individuales y consolidadas de los ejercicios 2019 y 2020 de CORREOS y de su filial CORREOS EXPRESS.
- Informes sobre las medidas que garantizan la separación de actividades del Servicio Portal Universal (SPU) del mercado libre.
- Informes jurídicos sobre las relaciones contractuales intragrupo.
- Determinación de la confidencialidad de los datos e informaciones reseñados en la Memoria Justificativa facilitada y en sus Anexos. Para la elaboración de este informe, se han recibido versiones públicas de la documentación solicitada¹⁷.

Cabe señalar adicionalmente que, al ser la información recibida inicialmente incompleta para la realización efectiva del presente informe ex artículo 321.6 de la LCSP, la CNMC realizó un **requerimiento de información a la SEPI en fecha 2 de marzo de 2022** solicitando aclaraciones y documentación adicional sobre

¹⁵ Los supuestos de entrega en oficinas de CORREOS son: (i) por elección del destinatario a través de la entrega flexible (servicio por el cual cualquier destinatario de CORREOS EXPRESS puede modificar la opción de entrega y (ii) tras verificarse la ausencia del destinatario en el reparto de CORREOS EXPRESS, el remitente o el destinatario a través de los distintos canales de comunicación que existen en CORREOS EXPRESS solicita la entrega del envío en una de las oficinas de referencia de CORREOS acreditadas para este servicio dentro del ámbito de la delegación de entrega de CORREOS EXPRESS.

¹⁶ [INF/DTSP/003/21](#): Análisis del Sector Postal y del Sector de Mensajería y Paquetería 2020.

¹⁷ CORREOS subraya que merecen especial protección por constituir secretos comerciales determinados datos derivados de la contabilidad analítica, acompañándose la versión pública de los correspondientes documentos.

las siguientes cuestiones:

- la relación contractual intragrupo entre las dos categorías definidas por el Grupo CORREOS: (i) servicios operativos y (ii) servicios corporativos.
- la definición de la subcategoría del servicio operativo, en su caso, del Acuerdo Singular entre las dos existentes (servicios operativos internos y otros servicios operativos que tienen naturaleza de contrato comercial).
- la justificación de la forma de pago a CORREOS EXPRESS.
- las cuotas de mercado del Grupo CORREOS en este segmento en los últimos tres ejercicios disponibles y la enumeración de sus principales competidores en el ámbito del Acuerdo Singular.
- el impacto en el cálculo del Coste Neto del Servicio Postal Universal (SPU) de estas actividades.
- la información sobre precios de mercado aplicados a terceros para la entrega de envíos de paquetería en oficinas de CORREOS, en su caso.
- la justificación de la cláusula de aplicación retroactiva del contrato desde el 1 de enero de 2022 (previo al informe de la CNMC) y la aplicación de un redondeo al alza ligeramente superior al precio de mercado calculado.

Con fecha 8 de marzo se recibió la respuesta completa al referido requerimiento, sin que se haya comunicado por CORREOS el carácter confidencial de la documentación remitida.

3. DESCRIPCIÓN DE LAS ACTIVIDADES AFECTADAS

A continuación, se describe la estructura del Grupo CORREOS, sus principales líneas de negocio y los mercados afectados por la matriz CORREOS y su filial CORREOS EXPRESS, a los efectos el 321.6 de la LCSP.

El Grupo CORREOS opera en el sector de las comunicaciones físicas y digitales, así como en el mercado de la paquetería, liderando el segmento de transporte no urgente. La Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A., S.M.E. (CORREOS) es una **sociedad anónima de capital enteramente público**. Su accionista único es la SEPI¹⁸.

¹⁸ CORREOS forma parte del Grupo SEPI desde junio 2012, siendo SEPI, a partir de esta fecha, la dominante última del Grupo CORREOS como Accionista Único. SEPI es un holding empresarial público con participación directa y mayoritaria en 15 empresas. De acuerdo con lo establecido en el artículo 136.3 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, SEPI, al no ser una sociedad mercantil, no está obligada a depositar sus cuentas consolidadas en el Registro Mercantil, si bien éstas se incorporan al portal de la

CORREOS es la principal empresa del mercado postal español y una de las compañías que encabeza el sector de la paquetería. Adicionalmente, CORREOS es el operador designado por Ley para prestar el Servicio Postal Universal (LSPU) en todo el territorio nacional¹⁹.

CORREOS tiene como objeto social, según se recoge en el artículo 2 de sus estatutos, la realización de las siguientes actividades²⁰:

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

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

Administración presupuestaria, dentro del canal "[Registro de cuentas anuales del sector público](#)".

¹⁹ Atribuido en la disposición adicional primera de la Ley 24/1998, de 13 de julio, del Servicio Postal Universal y de Liberalización de los Servicios Postales y posteriormente para un período de 15 años (hasta el año 2025) en la Ley 43/2010, de 30 de diciembre, del Servicio Postal Universal, de los derechos de los usuarios y del mercado postal.

²⁰ Véase la página 218 del [Informe anual integrado de CORREOS del ejercicio 2020](#).

- **Correos Express Paquetería Urgente, S.A., S.M.E.** (en adelante, CORREOS EXPRESS²¹), creada en 1982, está dedicada a la entrega urgente de paquetería para los segmentos B2B (empresa a empresa) y B2C (empresa a particular).
- **Nexea Gestión Documental, S.A., S.M.E.** (en adelante, NEXEA), constituida en 1999, se especializa en soluciones multicanal para las comunicaciones masivas, físicas y digitales, de las empresas.
- **Correos Telecom, S.A., S.M.E.** (en adelante, CORREOS TELECOM), creada en 1999, está encargada de la gestión y comercialización de infraestructuras de telecomunicación de CORREOS, así como de dar soporte tecnológico al resto de compañías del Grupo CORREOS.

3.1 Líneas de negocio del Grupo CORREOS

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

La cifra de negocios del Grupo CORREOS en el ejercicio 2019 ascendió a unos 2.267 millones de euros²², de los que el 86,76% (en torno a 1.967 millones de euros) correspondió al segmento de Servicios Postales, Telegráficos y Paquetería, servicios prestados por la matriz CORREOS²³, y el 13,24% al segmento de Paquetería Urgente y Otros (alrededor de 300 millones de euros), donde se incluye la actividad de las filiales.

En este apartado del presente informe se describe únicamente, de forma resumida²⁴, el mercado postal, incluyendo la prestación del Servicio Postal Universal (SPU), el cual se complementa en la siguiente sección 3.2. *Mercados*

²¹ El objeto social de CORREOS EXPRESS consiste en la prestación de servicios de transporte de mercancías, las actividades auxiliares y complementarias del transporte y la prestación de servicios de recogida, clasificación y distribución de mercancías y paquetería. La actividad principal de CORREOS EXPRESS es el transporte urgente de documentos y pequeña paquetería de tipo empresarial, tanto con destino nacional como internacional.

²² No incluye la compensación por la prestación del Servicio Postal Universal (SPU) que ascendió a 120 millones de euros en 2019 (la misma cifra en 2018).

²³ El importe neto de la cifra de negocios de la matriz CORREOS en el ejercicio 2020 ascendió a 1.583,4 millones de euros (descenso del 19,5% respecto al ejercicio 2019). Como señalan las cuentas anuales, al 31 de diciembre de 2020, la matriz CORREOS presenta un fondo de maniobra negativo por un importe de unos 219,4 millones de euros y unas pérdidas por importe de 257 millones de euros, situación derivada de la pandemia COVID-19.

²⁴ Para un análisis más extenso véase el [INF/CNMC/074/21](#).

principales en los que opera la filial CORREOS EXPRESS. En el apartado 3.1.1.3. Mercado de mensajería y paquetería, se desarrollarán, entre otros aspectos, los servicios de entrega de envíos de paquetería de CORREOS EXPRESS en oficinas de CORREOS, objeto del contrato analizado en este informe.

3.1.1. Mercado postal

El mercado postal español está completamente liberalizado desde el 1 de enero de 2011, tras la entrada en vigor de la Ley 43/2010, de 30 de diciembre, del Servicio Postal Universal²⁵.

Como se señala en el Informe Anual del Sector Postal²⁶ del año 2020, elaborado por la CNMC, **el mercado postal se puede desagregar en dos segmentos diferenciados por no reunir factores de sustituibilidad suficientemente acentuados: el mercado postal tradicional y el mercado de mensajería y de paquetería. Todo ello sin perjuicio de las referencias al SPU.**

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

En el segmento del mercado postal tradicional se ofertan, fundamentalmente, cartas y tarjetas postales²⁷. Además, se incluyen las cartas certificadas y notificaciones (productos específicos ofrecidos a las administraciones públicas con una serie de valores añadidos propios, por ejemplo, un segundo intento de entrega adicional) y productos como la publicidad directa y otras publicaciones.

El sector postal es un mercado muy concentrado (en los últimos años la suma de la cuota de mercado de los 3 operadores con mayor número de envíos ha estado por encima del 85%, alcanzando el 97,5% en 2020) y maduro. Desde hace décadas los volúmenes de envíos tradicionales descienden cada año por la sustitución electrónica.

Aunque en el mercado postal tradicional español operan 9 empresas con al menos 50 empleados, **el Grupo CORREOS ostenta una posición de dominio en el mercado de servicios postales tradicionales**, acorde con el ejercicio de su función de operador designado.

²⁵ [Ley 43/2010, de 30 de diciembre, del servicio postal universal, de los derechos de los usuarios y del mercado postal.](#)

²⁶ [INF/DTSP/003/21](#): Análisis del Sector Postal y del Sector de Mensajería y Paquetería 2020.

²⁷ Sus notas definitorias son: (i) pequeño tamaño y peso reducido; (ii) distribución por repartidores a pie y (iii) entrega en casilleros domiciliarios y un solo intento de entrega.

3.1.1.2. Servicio Postal Universal (SPU)

De acuerdo con la Ley 43/2010, CORREOS es el **operador designado por el Estado para prestar el Servicio Postal Universal (SPU)** en España hasta 2025. Esta Ley regula fundamentalmente las condiciones de recogida, admisión, distribución y entrega del SPU, así como el coste y la financiación de las obligaciones del mismo, los precios y otras condiciones tarifarias de los servicios postales y establece que se realizarán de conformidad con el Plan de Prestación del SPU y su contrato regulador²⁸.

Por lo tanto, la matriz CORREOS, en su calidad de operador designado para prestar el SPU, desarrolla una parte importante de su actividad en relación con las obligaciones de servicio público (OSP) correspondientes. Así, según las cuentas anuales de 2020 de CORREOS, la actividad principal de CORREOS es la prestación del SPU en cuanto servicio público de interés general.

Cabe resaltar que el artículo 26 de la Ley 43/2010 prevé expresamente que **el operador designado deberá llevar una contabilidad analítica**, que permita conocer el coste de la prestación de los diferentes servicios. El proveedor designado llevará en sus **sistemas de contabilidad interna cuentas separadas**²⁹ de modo que se diferencie claramente entre cada uno los servicios y productos que forman parte del servicio universal y los demás servicios y productos que no forman parte del mismo.

Esta contabilidad analítica está sujeta a verificación anual³⁰ por la CNMC, previo examen de la misma por un experto independiente de reconocido prestigio designado por la CNMC y, mediante Resolución, la CNMC se pronuncia al respecto. Según el Grupo CORREOS, todos los informes de auditoría llevados a cabo coinciden en que la Contabilidad Analítica de CORREOS cumple con lo dispuesto en la Ley 43/2010 y el anexo 1 de la Orden FOM/2447/2004.

²⁸ El ámbito del servicio postal universal queda establecido en el artículo 21 de la Ley 43/2010: *“1. Se incluyen en el ámbito del servicio postal universal las actividades de recogida, admisión, clasificación, transporte, distribución y entrega de envíos postales nacionales y transfronterizos en régimen ordinario de: a) Cartas y tarjetas postales que contengan comunicaciones escritas en cualquier tipo de soporte de hasta dos kilogramos de peso; b) Paquetes postales, con o sin valor comercial, de hasta veinte kilogramos de peso. El servicio postal universal incluirá, igualmente, la prestación de los servicios de certificado y valor declarado, accesorios de los envíos contemplados en este apartado.”*

²⁹ Véase la [Orden Ministerial FOM/2447/2004](#), de 12 de julio, sobre la contabilidad analítica y la separación de cuentas de los operadores postales

³⁰ La última revisión efectuada corresponde al ejercicio 2019. Véase el informe [VECO/DTSP/013/20: Revisión y verificación del modelo de contabilidad analítica de la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos S.A. correspondiente al ejercicio 2019](#).

Para el mantenimiento del SPU, la Ley 43/2010 establece un fondo de financiación, gestionado por la CNMC, que tendrá como finalidad compensar al operador el coste neto de las obligaciones derivadas de la prestación del SPU.

Según la Ley 43/2010, la CNMC es responsable de comprobar que las tarifas fijadas en los contratos se ajustan a los principios de transparencia, no discriminación y cobertura del coste ocasionado al titular de la red, además de verificar que las tarifas no supongan incremento de las necesidades de financiación del SPU y de la carga financiera injusta³¹ compensable al operador prestador del servicio.

Interesa señalar que en el informe de comprobación de precios del SPU, para el ejercicio 2021³², se indicó por parte de la CNMC que investigaría el posible incumplimiento por parte de CORREOS de la normativa del Servicio Postal Universal³³.

Por otro lado, recientemente, en febrero de 2022, la CNMC ha sancionado a Correos con 32,6 millones de euros por la aplicación de un sistema anticompetitivo de descuentos a grandes clientes³⁴.

³¹ Se refiera a la cuantía de la carga financiera que comportan las obligaciones de servicio público del servicio postal universal para el operador designado.

³² [STP/DTSP/034/20: Revisión de precios de los servicios postales prestados bajo régimen de Obligaciones de Servicio Público para el año 2021](#).

³³ Entre otros aspectos se indicaba que los descuentos que CORREOS aplica a grandes clientes, como empresas y administraciones públicas, para sus envíos masivos están muy por debajo de sus costes y que los precios que pagan los clientes particulares por el paquete azul nacional (hasta 20 kg) y por el paquete con destino a Europa se sitúan por encima de la media de otros países. Véase la [nota de prensa](#) publicada por la CNMC sobre el asunto.

³⁴ La conducta sancionada se ha desarrollado en el mercado de servicios postales tradicionales prestados a grandes clientes empresariales y consistía en la aplicación de un sistema de descuentos exclusionarios que, incentivando la fidelización de los grandes clientes empresariales, habría potencialmente excluido o impedido la entrada al mercado de otros competidores de Correos, al menos desde el año 2015 hasta el año 2019. Se trata de un abuso de posición de dominio prohibido por el artículo 2 de la Ley de Defensa de la Competencia (LDC) y el artículo 102 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Véase la [nota de prensa](#) publicada por la CNMC sobre el asunto (Expediente S/DC/0041/19).

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

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

Según el Grupo CORREOS, los **servicios intragrupo objeto de este informe se engloban dentro del mercado de mensajería y paquetería**.

Los productos del segmento de mensajería y paquetería son fundamentalmente los paquetes con valores añadidos³⁵. En 2020 el mercado español de paquetería empresarial mostraba una elevada concentración de la oferta, como se pone de manifiesto en el Informe Anual del Sector Postal del año 2020, elaborado por la CNMC, ya que la suma de la cuota de mercado de los 3 operadores con mayor número de envíos llegó en 2020 al 44,10%³⁶.

El citado Informe Anual identifica 22 empresas en el segmento de mensajería y paquetería con 50 trabajadores o más, agrupándolas en cuatro categorías: (i) operadores independientes; (ii) integradoras; (iii) redes de transporte urgente de ámbito nacional y (iv) operadores públicos, que incluye a CORREOS y a CORREOS EXPRESS.

Las redes de transporte urgente de ámbito nacional (con un 53,2% de los envíos) y el **Grupo CORREOS (con un 29,3% de los envíos)** gestionaron más del 80% de los envíos de mensajería y paquetería en el mercado postal español en 2020.

Durante 2020, de acuerdo con el informe anual del sector postal, la cifra de negocios de los operadores del segmento de mensajería y paquetería se situó en 6.643,4 millones de euros (4.623,5 millones de euros en el negocio puramente de mensajería y paquetería).

En este mercado operan tanto CORREOS como CORREOS EXPRESS, puesto que las dos empresas prestan servicios en el segmento de mensajería y paquetería (a diferencia del segmento del sector postal tradicional donde CORREOS EXPRESS no tiene presencia). Estas dos sociedades pertenecientes al Grupo CORREOS alcanzaron los 1.953 millones en 2020 (2.242 millones de euros en 2019)³⁷.

³⁵ Según el Informe Anual del Sector Postal del año 2020, sus características principales son: (i) mayor peso y tamaño que los productos del segmento del sector postal tradicional (SPT); (ii) plazos de entrega cortos y distribución mediante el uso de vehículos de motor y (iii) entrega en mano en el domicilio del destinatario y, normalmente, más de un intento de entrega.

³⁶ [INF/DTSP/003/21](#): Análisis del Sector Postal y del Sector de Mensajería y Paquetería 2020.

³⁷ La cifra de negocios de CORREOS alcanzó los 1.584 millones de euros (1.967 millones en 2019) mientras que la de CORREOS EXPRESS se situó en 369 millones de euros (275 millones en 2019). Por lo que respecta al resto de tipología de operadores, las redes de transporte urgente de ámbito nacional tuvieron una cifra de negocios de 2.996,6 millones de

Según CORREOS, aproximadamente el 95% de la facturación de paquetería se corresponde con servicios que no entran dentro del ámbito del SPU³⁸. Así la actividad de paquetería más vinculada al comercio electrónico no está, por regla general, *postalizada* y, por ello, el remitente exige unas condiciones de entrega con mayor calidad que la que se proporciona con el SPU.

Cabe señalar que **las cuotas de mercado varían según la tipología de los envíos** (envíos hasta 2 kg; envíos de 2-20 kg y envíos superiores a 20 kg) **y los flujos de origen y destino** (envíos nacionales, importación y exportación), como se refleja en el siguiente gráfico.

Cuadro nº 1: Cuotas de mercado Grupo CORREOS en el mercado de paquetería en 2020

SEGMENTOS DEL MERCADO DE PAQUETERÍA	CUOTAS DEL GRUPO CORREOS (2020)
Envíos hasta 2 kg.	37,80%
Envíos de 2-20 kg.	21,50%
Envíos >20 kg.	7,00%
Total envíos nacionales	27,40%
Total envíos importación	55,30%
Total envíos exportación	5,50%

Fuente: CNMC. Informe Anual Sector Postal (2020)

3.2 Mercados principales en los que opera la filial CORREOS EXPRESS

Como se ha señalado anteriormente, la filial CORREOS EXPRESS presta servicios en el segmento de mensajería y paquetería, por lo que todo lo descrito en el apartado anterior 3.1.1.3 de este informe es aplicable a este epígrafe.

Si bien en el mercado de mensajería y paquetería **operan tanto CORREOS como CORREOS EXPRESS**, cabe señalar que **la actividad principal de CORREOS EXPRESS es el transporte urgente** de documentos y pequeña

euros (2.605,5 millones en 2019), mientras que los operadores integradores e independientes alcanzaron los 1.537,1 y 124,9 millones de euros, respectivamente (1.474,6 y 78.7 millones en 2019).

³⁸ La actividad de paquetería de CORREOS del SPU se realiza a través de tres productos de su portfolio: (i) el Paquete Azul, (ii) el paquete postal de importación económico y (iii) el paquete de importación económico. En todos los casos hasta un peso máximo de 20 kg.

paquetería de tipo empresarial, tanto con destino nacional como internacional, sin perjuicio de la realización de otro tipo de actividades³⁹.

De acuerdo con las cuentas anuales de la sociedad, **la cifra de negocios de CORREOS EXPRESS⁴⁰ se situó en 369 millones de euros en 2020⁴¹ (275 millones de euros en 2019).**

La principal partida de la cifra de negocios corresponde a servicios de distribución de envíos (344 millones de euros en 2020 y 252 millones en 2019). Cabe destacar que, en este ámbito de la mensajería empresarial, la CNMC sancionó en 2018 a diez empresas de mensajería y paquetería (entre las que se encontraba CORREOS EXPRESS) por una infracción muy grave del artículo 1 de la Ley 15/2007, y del artículo 101 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea consistente en pactos de no agresión con una duración variable (desde diez años los más duraderos hasta un año los menos) al acordarse el reparto de clientes.

La segunda partida en importancia (pero de unas cuantías mucho más reducidas) corresponde a los servicios de tramitación de Documentos Únicos Administrativos (DUAS), tanto como valor añadido de sus propios envíos (5,97 millones de euros en 2020 y 4,89 millones en 2019) como de la formalización de DUAS para clientes de CORREOS (4,14 millones en 2020 y 6,48 millones en 2019), constituyendo estas últimas la partida más relevante de los ingresos de CORREOS EXPRESS por transacciones con empresas vinculadas (con el 45%

³⁹ Como, por ejemplo, determinados servicios intragrupo de gestión aduanera de importación que constituyeron el objeto del INF/CNMC/154/21.

⁴⁰ Sin considerar la cifra de negocios de las filiales de CORREOS EXPRESS en Portugal, las cuales alcanzaron los 14,6 millones en 2020 (14,8 millones en 2019) de acuerdo con las cuentas anuales consolidadas.

⁴¹ Cabe señalar que en el ejercicio 2020, como consecuencia de la pandemia de COVID-19, CORREOS solamente prestó, durante los primeros meses del estado de alarma, la prestación del SPU. La recuperación de la actividad dentro de CORREOS fue progresiva, afectando inicialmente a los servicios de tarde, cancelados inicialmente, y con posterioridad a todos los demás. Al final de todos ellos se situaron los de paquetería que no entraba dentro del SPU.

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

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

y el 79% del total, respectivamente) si bien son poco significativos respecto a la cifra de negocios de CORREOS EXPRESS.

Dichas transacciones con empresas vinculadas ascendieron, en total, a unos ingresos de 9,11 millones de euros en 2020 (8,22 millones de euros en 2019), la mayor parte con la matriz CORREOS⁴² (9,06 y 8,16 millones de euros, respectivamente) y a unos gastos de 3,63 millones de euros en 2020 (2,48 millones de euros en 2019, siendo también la mayoría con CORREOS (3,59 y 2,42 millones de euros, respectivamente), por importes poco significativos, tal y como se analizó en el INF/CNMC/074/21.

Es importante destacar también que, de acuerdo con las cuentas anuales, las **transacciones mantenidas con las sociedades vinculadas** del Grupo CORREOS **están relacionadas con el tráfico normal de la empresa y son realizadas a términos de mercado.**

4. VALORACIÓN

4.1 Alcance del informe

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

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

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

⁴² En los ingresos se incluye una pequeña partida con NEXEA de 0,05 millones de euros en 2020 (0,06 millones de euros en 2019) y en los gastos pequeños importes con CORREOS TELECOM (0,05 millones de euros en 2020 y en 2019) y con NEXEA (0,004 millones en 2020 y 0,02 millones en 2019).

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

Asimismo, la **valoración que se realiza en este Informe se ampara en la documentación remitida** por el Grupo CORREOS a través de la SEPI y **versa sobre el contrato intragrupo facilitado**, que se enmarca dentro una de las categorías generales de contratos similares identificadas por el Grupo CORREOS (en concreto la de los denominados “servicios operativos”).

Según CORREOS, este contrato no fue remitido inicialmente a la CNMC para la elaboración del INF/CNMC/074/21 o del INF/CNMC/154/21 ya que este contrato tiene un objeto muy diferente al de los acuerdos singulares de la categoría general de “servicios operativos” ya analizado en los informes citados.

Por tanto, la CNMC valorará, dentro de las categorías generales de contratos similares identificadas por el Grupo CORREOS, el acuerdo singular remitido, el cual deberá atender (incluidas sus posibles modificaciones), en todo caso, a las consideraciones formuladas en este informe. El Grupo Correos no ha informado sobre la existencia de otros contratos intragrupo sobre el mismo objeto que se encuentren actualmente en vigor.

En este sentido, es preciso recordar que, de acuerdo con el artículo 321.6 de la LCSP, la elaboración de este informe es preceptiva y su remisión debe ser previa a la puesta en práctica del contrato intragrupo en cuestión, no siendo aceptable la aplicación retroactiva de los contratos intragrupo.

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

4.2 Marco general del análisis

Garantizar la competencia en los procesos de compra pública, además de ser un imperativo legal, incentiva que las empresas ofrezcan bienes y servicios de mayor calidad y a menores precios, maximizando la eficiencia en la gestión de los fondos públicos. Cuando la competencia falla, hay una pérdida de eficiencia

económica y un desaprovechamiento de recursos públicos escasos y costosos. Al mismo tiempo, una menor tensión competitiva aumenta el riesgo de colusión⁴³.

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

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

Aunque a las entidades que no son poderes adjudicadores no se les apliquen plenamente las Directivas UE de contratación pública⁴⁴, se encuentran sujetas al TFUE (más en concreto, a las libertades fundamentales previstas en el mismo, incluyendo las disposiciones sobre el mercado interior y los principios de libre concurrencia, transparencia, publicidad, igualdad y no discriminación) y al Derecho de la Competencia por su condición de operadores económicos.⁴⁵

⁴³ Entre otros, artículos 38 y 31.2 de la Constitución Española, y artículos 1 y 132 de la LCSP.

⁴⁴ La Directiva 2014/24/UE en el artículo 1 se limita a los procedimientos de contratación realizados por poderes adjudicadores con respecto a contratos públicos y a concursos de proyectos cuyo valor estimado sea igual o superior a los umbrales establecidos. A pesar de la falta de referencia expresa en la Directiva a las entidades que no son poderes adjudicadores, éstas están sujetas al TFUE puesto que, respecto de ellas, tanto la Jurisprudencia del TJUE como la Comunicación Interpretativa de la Comisión sobre el Derecho comunitario aplicable en la adjudicación de contratos no cubiertos o sólo parcialmente cubiertos por las Directivas sobre contratación pública ([2006/C-179/02](#)), han señalado que el Derecho primario y, más en concreto, las libertades fundamentales previstas en el Tratado, incluyendo las disposiciones sobre el mercado interior y los principios de libre concurrencia, transparencia, publicidad, igualdad y no discriminación que establece el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea se aplican también a los contratos no comprendidos en el ámbito de aplicación de las Directivas sobre contratación pública (véanse los asuntos Bent Moustén Vestergaard, C-470/ 99 Universale-Bau, Coname o Teleaustria).

⁴⁵ En esta línea, la Jurisprudencia europea (sirva de ejemplo, STJCE, Asunto Telaustria, considerando 62 y Parking Brixen, (considerando 49) en la que se afirma explícitamente que *«aunque algunos contratos estén excluidos del ámbito de aplicación de las Directivas comunitarias que regulan los contratos públicos, las entidades adjudicadoras que los celebran*

A efectos del presente Informe, es relevante destacar la condición de las entidades que no tienen el carácter de poderes adjudicadores⁴⁶, entendidas como aquellas entidades del sector público que se hayan creado para la realización de actividades de carácter mercantil o industrial y que participan en el mercado en competencia con otros operadores privados.

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

En la medida en que se cumplan las condiciones anteriores, se podrá afirmar que las sociedades públicas desarrollan una actividad genuinamente mercantil. En ese escenario, salvo que se produzca alguna circunstancia especial (por ejemplo, que la entidad de que se trate ostente un cierto grado de poder de mercado) y se mantenga una separación nítida efectiva entre las actividades donde la entidad tenga una ventaja por el hecho de ser pública, como una reserva de actividad, y las destinadas a mercado (puramente mercantiles), **en líneas generales, un contrato intragrupo que sirva a actividades puramente mercantiles no plantearía previsiblemente distorsiones sobre la competencia.**

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

están obligadas, no obstante, a respetar las normas fundamentales del Tratado") como la Comunicación Interpretativa de la Comisión ([2006/C-179/02](#)).

⁴⁶ La condición de poder adjudicador viene definida en el artículo 3.3 de la LCSP, en la misma línea que la interpretación subjetivo-funcional que lleva a cabo la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (véase, en este sentido la STJUE de 5 de octubre de 2017, LitSpecMet y Vilniaus, as. C-567/15 apartado 31), plasmada a su vez en la Directiva 2014/24/UE (artículo 2.1.1 y 4).

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

El principio de neutralidad competitiva impone que cualquier empresa (sea pública o privada), al competir en el mercado, debe poder actuar en igualdad de condiciones con el resto de agentes públicos o privados⁴⁷.

En este sentido, entidades que se dediquen a actividades puramente mercantiles pertenecientes al sector público deben poder competir en condiciones de igualdad con el resto de operadores privados del mercado en el que desarrollan su actividad, sin ningún tipo de privilegio ni desventaja en las normas ni en la forma que deben interpretarse las mismas⁴⁸.

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

⁴⁷ En 2021 la OCDE ha aprobado una [Recomendación](#) sobre neutralidad competitiva. La CNMC ha formado parte del grupo de trabajo que ha colaborado con la OCDE para la citada Recomendación. Se define este principio como: *“a principle according to which all Enterprises are provided a level playing field with respect to a state’s (including central, regional, federal, provincial, county, or municipal levels of the state) ownership, regulation or activity in the market”*.

⁴⁸ Además de la Recomendación referida en la nota al pie anterior, véase en este sentido :“Neutralidad competitiva: reglas de juego uniformes para las empresas públicas y las privadas”, OCDE, 2012; y las [Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas](#) (2015) en las que se señala, entre otros aspectos que: *“La ley no debe discriminar indebidamente entre las empresas públicas y sus competidores en el mercado”* y que *“Cuando las empresas públicas realizan actividades económicas, es comúnmente aceptado que estas actividades deben llevarse a cabo sin ninguna ventaja o desventaja con respecto a otras empresas públicas o privadas”*.

En esta línea parecen pronunciarse las Directrices de la OCDE sobre el gobierno corporativo de las empresas públicas cuando señalan que *“las actividades de las empresas públicas se pueden dividir en dos categorías: las actividades de venta o reventa comercial y las que tienen por objeto cumplir una finalidad pública⁴⁹. En este último caso, o en la medida en que una actividad particular permita a una empresa pública cumplir tal propósito, la empresa pública debe atenerse a unas directrices en materia de contratación pública que garanticen la igualdad de condiciones para todos los competidores, ya sean públicos o privados”*.

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

4.3 Análisis del Acuerdo Singular entre Correos y Correos Express objeto de este informe

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

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

Según se analizó en el INF/CNMC/074/21 y en el INF/CNMC/154/21, las dos grandes categorías de relaciones contractuales intragrupo identificadas por el Grupo CORREOS (los “servicios operativos” y los “servicios corporativos”) obedecen a la cobertura de necesidades de la actividad mercantil propia del objeto social de las contratantes y están destinadas a optimizar los recursos de

⁴⁹ https://www.oecd-ilibrary.org/governance/directrices-de-la-ocde-sobre-el-gobierno-corporativo-de-las-empresas-publicas-edicion-2015_9789264258167-es

las entidades que lo integran, evitando duplicidades y aprovechando las ventajas derivadas de la especialización⁵⁰.

De acuerdo con la información suministrada, la filial CORREOS EXPRESS compite en el mercado libre con otras empresas y otros operadores económicos, teniendo en cuenta los mercados en los que desarrolla su actividad. Es decir, **CORREOS EXPRESS realiza el grueso de su actividad en el mercado libre, en competencia con otros operadores privados**. De tal manera que el volumen de la facturación intragrupo en los mercados en los que dicha compañía actúa resulta poco significativo, siendo aún más reducido el volumen de facturación por los servicios objeto de este informe⁵¹.

Concretamente, en relación al contenido específico del contrato suscrito entre la matriz CORREOS y CORREOS EXPRESS deberá prestarse especial atención a que:

- el **objeto del mismo debe reunir la condición de prestación complementaria de carácter necesario para la actividad mercantil principal** de la entidad contratante, **evitando prestaciones añadidas** que no reúnan esta calificación y que puedan llevar a un cierto “empaquetamiento” de servicios que afecte a mercados conexos⁵².
- la correspondiente contraprestación se debe **ajustar a los precios de mercado**.

⁵⁰ Como se señala en el propio Acuerdo Singular: “CORREOS tiene como actividad, entre otras la carga, descarga, clasificación y manipulación de envíos de paquetería” y “CORREOS EXPRESS es un operador logístico cuya actividad principal es el servicio exprés de recogida, transporte y entrega de documentos y paquetería, bajo la ley de transporte terrestre de mercancías”.

⁵¹ Las actividades intragrupo objeto de este informe prestadas por CORREOS supondrán, de acuerdo con la información facilitada por el Grupo CORREOS, un importe estimado residual tanto sobre la cifra de negocios de CORREOS de 1.583,4 millones de euros en 2020 (1.967 millones de euros en 2019) como sobre la de CORREOS EXPRESS de 369 millones de euros en 2020 (275 millones de euros en 2019).

⁵² La utilización de la posición de dominio en un mercado para acceder y controlar mercados conexos abusando de aquélla también ha sido objeto de análisis por el TJCE en supuestos en que esta situación deriva de una regulación pública nacional. Así se afirma en la Sentencia de 25 de octubre de 2001 (Ambulanz Glöckner asunto C-475/99): «A este respecto, según reiterada jurisprudencia, constituye un abuso a efectos del art. 86 del Tratado el hecho de que una empresa que goza de una posición dominante en un mercado concreto, se reserve, sin necesidad objetiva, una actividad auxiliar que pudiera ser ejercida por una tercera empresa en el marco de las actividades de ésta en un mercado conexo, pero distinto, con el riesgo de eliminar toda competencia por parte de dicha empresa. Si la extensión de la posición dominante de la empresa a la que el Estado ha concedido derechos especiales o exclusivos es obra de una medida estatal, tal medida constituye una infracción del art. 90 del Tratado, en relación con el art. 86 del Tratado».

- deben **evitarse cláusulas de cesión o subcontratación** que desvirtúen la relación interna entre las sociedades que conforman el Grupo empresarial, en contra del sentido del artículo 321.6 LCSP.

A lo anterior se suma que, como ya se recordó en el INF/CNMC/074/21 y en el INF/CNMC/154/21, **el Grupo CORREOS ostenta una posición de dominio en el mercado postal español**, como se desprende de las cuotas de mercado en los diferentes segmentos del mercado postal. Como consecuencia de la citada posición de dominio en este mercado, existe el riesgo potencial de extensión de dicha posición a otros mercados no dominados por CORREOS (como el de los mercados donde operan sus filiales), extensión que elevaría el riesgo de posibilitar la comisión de un abuso de posición de dominio contrario a la normativa de defensa de la competencia⁵³.

Cabe analizar igualmente el riesgo de que los precios que se aplican a la contratación intragrupo puedan distorsionar la competencia. En este sentido, resulta procedente señalar que, **en la memoria que acompaña al contrato intragrupo facilitado entre CORREOS y su filial CORREOS EXPRESS para la prestación, por parte de la primera, de servicios de entrega de envíos de paquetería de CORREOS EXPRESS en oficinas de CORREOS, se justifica la práctica de precios de mercado**, por aplicación del método de coste incrementado⁵⁴ que computa el conjunto de costes asignables al servicio prestado añadiendo un margen de beneficio razonable según pautas de

⁵³ Tanto el artículo 2 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (LDC) como el artículo 102 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) prohíben la explotación abusiva por una o varias empresas de su posición de dominio en el mercado.

Cabe citar la [Comunicación de la Comisión sobre la aplicación de las normas de competencia al servicio postal y sobre la evaluación de determinadas medidas estatales relativas a los servicios postales](#) (DO C 39 de 6.2.1998), en referencia a las subvenciones cruzadas, establece que “*subvencionar actividades abiertas a la competencia mediante la imputación de sus costes a actividades reservadas puede distorsionar la competencia con infracción del artículo 102 del TFUE*”. Y añade que “*las empresas en posición dominante no tienen prohibido competir en los precios o mejorar su flujo de tesorería y obtener una contribución parcial a sus costes fijos (generales), a menos que los precios sean precios predatorios*”.

⁵⁴ La Decisión [2001/354/CE: Decisión de la Comisión, de 20 de marzo de 2001, en un procedimiento con arreglo al artículo 82 del Tratado CE \(Asunto COMP/35.141 — Deutsche Post AG\)](#) señala que “*cabe hablar de "subvención cruzada" cuando los ingresos de un servicio no son suficientes para cubrir los costes adicionales específicos "incremental costs"*”, es decir, cuando los precios son inferiores a los costes adicionales vinculados a la prestación de tales servicios. La [Sentencia del Tribunal de Justicia, de 27 de marzo de 2012, Asunto C-209/10, Post Danmark A/S contra Konkurrencerådet](#) también incluye el concepto de los costes incrementales.

mercado⁵⁵. CORREOS indica que el servicio de entrega objeto del contrato no se presta a terceros en la actualidad.

No obstante, cabe señalar que **CORREOS aplica un redondeo al alza sobre el precio de mercado calculado**, según la metodología anterior, con el objeto de facilitar el proceso de facturación y de que las tarifas sean cifras redondas (múltiplos de 5 o 10). CORREOS argumenta además que el impacto sería irrelevante. Si bien en este caso concreto el impacto es muy reducido **se requiere la no aplicación de redondeos**.

Además, cabe señalar que en la memoria facilitada por Correos se indica que: *“En dicho Informe (INF/CNMC/074/21) la CNMC considera que no se aprecian distorsiones a la competencia en el sentido previsto en el artículo 321.6 de la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público (en adelante, “LCSP”) que impidan la celebración de contratos intragrupo entre CORREOS y CORREOS EXPRESS aplicando precios de mercado”*.

Se recuerda que, sin desdeñar la relevancia del precio de mercado para valorar la posible afección a la competencia, **existen otros elementos a tener en cuenta que deben igualmente valorarse (empaquetamiento, subcontratación...)**. Por otro lado, debe recordarse igualmente que **los informes de la CNMC en esta materia solamente se refieren a las actividades intragrupo contemplados en los mismos, sin que pueda extrapolarse alguna de sus conclusiones a otros tipos de actividades**.

Por otro lado, respecto a **la existencia de cláusulas de cesión o subcontratación**, esta Comisión valoró positivamente que en el Acuerdo Marco firmado se incluyera una mención expresa a la prohibición de cesión o subcontratación en los Acuerdos Intragrupo (en el borrador de Acuerdo Marco analizado en el INF/CNMC/074/21 se establecía que, para el cumplimiento de las prestaciones de la parte obligada, se podrían celebrar acuerdos con terceros). No obstante, se recuerda que, en su caso, la posibilidad de subcontratación debe eliminarse de todos los contratos intragrupo en los que se pretenda por la entidad acogerse al artículo 321.6 de la LCSP.

Correos señala en el acuerdo singular analizado que: *“Para la realización de las actividades que comprenden el objeto del presente Acuerdo, no cabe la cesión y/o subcontratación total o parcial del mismo, a favor de terceros ajenos al Grupo Correos”*. A este respecto cabe señalar que, **de producirse cesiones o**

⁵⁵ De hecho, las cuentas anuales de CORREOS EXPRESS del ejercicio 2020 indican que *“las transacciones mantenidas con las sociedades vinculadas están relacionadas con el tráfico normal de la empresa y son realizadas a términos de mercado”*.

subcontrataciones a otras entidades del Grupo Correos, para poder estar excluidos de la normativa de contratación pública, deberían poder reunir los requisitos del art. 321.6 LCSP ya reseñados más arriba.

Igualmente, cabe señalar que del análisis del contrato singular objeto del presente informe existe la posibilidad de subcontratación únicamente para la protección de datos vinculada al objeto del acuerdo singular, cuestión que debería revisarse en el sentido expuesto.

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

Según CORREOS, el servicio de entrega, objeto de análisis de este informe, es realizado en la red de oficinas que forma parte del cálculo del Coste Neto del SPU, tal y como es redactado en el Plan de Prestación del SPU. En concreto forma parte del importe resultante del hipotético cierre de oficinas no rentables en el escenario contrafactual. En aplicación de esta metodología, de acuerdo con CORREOS, la implantación del servicio objeto de análisis reduce el importe derivado de la obligación de servicio universal (OSU) en la medida en la que aporta un margen de contribución positivo que mejora la rentabilidad de las oficinas en el escenario base⁵⁶.

Parece razonable el argumento de CORREOS en el sentido de que disminuiría el escenario contrafactual y por ello no incrementaría el Coste Neto del SPU (calculado como la diferencia entre el escenario base y el escenario contrafactual). No obstante, cabe señalar que la argumentación de CORREOS es una hipótesis que debería poder confirmarse en la práctica, siendo exigible a este respecto un adecuado nivel de trazabilidad en la propia contabilidad del operador.

⁵⁶ De acuerdo con la información facilitada por CORREOS, la prestación de este servicio supone un ingreso adicional en las cuentas de resultados de la red de oficinas. Por tanto, en la medida en que el cálculo del coste neto relativo a la red de oficinas se basa en cuantificar las oficinas que sean cerradas en el escenario contrafactual sin obligaciones de SPU (contrafactual) por no alcanzar un nivel de rentabilidad suficiente, la mejora de la rentabilidad de la red de oficinas por la incorporación de ingresos adicionales supone que reducir el número de oficinas que serían cerradas en el contrafactual y por tanto reducir el importe del coste neto.

Adicionalmente, a partir de la entrada en vigor de este contrato intragrupo, los servicios objeto del mismo deberán reflejarse adecuadamente en la contabilidad analítica en ambos ámbitos (SPU y no SPU), de tal modo que se garantice que los servicios prestados en régimen de competencia a través de este contrato no se financien con cargo al SPU. Todo ello sin perjuicio de las actuaciones que, en su caso, pueda realizar la CNMC acerca de este y otros aspectos.

De la documentación remitida para la elaboración del INF/CNMC/074/21, se desprendía que la estructura corporativa representada mostraba dicha separación entre ambas actividades (SPU y no SPU).

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

Cabe señalar que la primera versión recibida del acuerdo intragrupo incluía una cláusula de aplicación retroactiva del contrato desde comienzos del año 2022. Como se indica en el apartado 2 (Contenido de la solicitud) de este informe, esta Comisión realizó un requerimiento al Grupo CORREOS que, entre otros aspectos, se refería a la retroactividad mencionada. Según la respuesta del Grupo CORREOS, la versión remitida que incluía la cláusula de retroactividad era errónea y en la versión definitiva no se incluye el carácter retroactivo de la actividad. Habiéndose aclarado que no resulta finalmente de aplicación en este informe se recuerda que no parece ajustarse a la finalidad del mismo una potencial aplicación retroactiva de los contratos intragrupo.

Por último, cabe resaltar que la escasa cuantía estimada del Acuerdo Singular analizado en este informe minimiza una posible afección a la competencia.

En el caso concreto que se aborda en este informe, que se refiere a un contrato entre las sociedades mercantiles estatales CORREOS y CORREOS EXPRESS (integrantes del Grupo CORREOS), habida cuenta de que, de acuerdo con la respuesta remitida por CORREOS, existe una separación (contabilidad analítica y cuentas separadas) entre las actividades genuinamente mercantiles de CORREOS y las que desarrolla como operador designado por el Estado para prestar el SPU en España, que el Acuerdo Singular analizado tiene como finalidad principal atender ciertas necesidades de la actividad propia del objeto social de la filial CORREOS EXPRESS de escasa cuantía, que no se observan indicios de que el precio del contrato intragrupo no sea de mercado; y sin perjuicio de lo señalado sobre la cesión o subcontratación del contrato y sobre el

redondeo al alza de los precios de mercado y siempre que se garantice que los servicios prestados en régimen de competencia a través de este contrato respeten lo señalado en materia de SPU, **no se aprecian a priori distorsiones a la competencia en el sentido previsto en el artículo 321.6 LCSP.**

5. CONCLUSIONES

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

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

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

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

En el caso concreto que se aborda en este informe, que se refiere a un contrato entre las sociedades mercantiles estatales CORREOS y CORREOS EXPRESS (integrantes del Grupo CORREOS), siempre que se garantice que los servicios

prestados en régimen de competencia a través de este contrato respeten lo señalado en materia de SPU, **no se aprecian a priori distorsiones a la competencia en el sentido previsto en el artículo 321.6 LCSP.**