



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 VIII

INF/CNMC/057/22

Fecha 15/06/22

www.cnmc.es

INTERNA

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 VIII

Expediente nº: INF/CNMC/057/22

SALA DE COMPETENCIA

Presidenta

D^a. Cani Fernández Vicién

Consejeros

D^a. María Ortiz Aguilar

D^a. María Pilar Canedo Arrillaga

D. Carlos Aguilar Paredes

D. Josep Maria Salas Prat

Secretario del Consejo

D. Miguel Bordiú García-Ovies

En Madrid, a 15 de junio 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 1 de abril 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 la 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 a filiales (en virtud del artículo 33.3 LCSP) para la realización de las actividades que fuesen necesarias para el desarrollo del negocio del Grupo, sin tener que sujetarse a las reglas de contratación pública (así fue interpretado por la Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado en su Informe 29/2018). Sin embargo, la Disposición final 8ª del Real Decreto-ley 17/2020, de 5 de mayo,

“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

por el que se aprueban medidas de apoyo al sector cultural y de carácter tributario para hacer frente al impacto económico y social del COVID-2019, introdujo una nueva redacción a los apartados 2 y 3 del artículo 33 de la LCSP, de manera que asimila las condiciones para realizar los encargos de poderes adjudicadores a medios propios personificados (art. 32 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.

Contratación Pública del Estado de 29 de julio de 2020², dictado al amparo del artículo 328 de la LCSP³.

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 y diciembre de 2021 y en marzo de 2022, **siete informes sobre la contratación interna entre sociedades del grupo empresarial público CORREOS⁶**.

Según CORREOS, el contrato objeto del presente informe no fue remitido a la CNMC junto con los contratos que han sido objeto de informes anteriores sobre la contratación intragrupo del Grupo Correos porque presenta un objeto diferente a los analizados en dichos informes.

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

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

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.

Finalmente, en marzo de 2022 se aprobaron los siguientes 5 informes: INF/CNMC/026/22; INF/CNMC/027/22; INF/CNMC/028/22; INF/CNMC/029/22 e INF/CNMC/041/22 (pendientes de publicación en la fecha de emisión de este informe).

2. CONTENIDO DE LA SOLICITUD

La solicitud remitida por la SEPI 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 LCSP⁷.

Concretamente, se trata de una contratación 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), por la que la primera prestará a la segunda **tareas de manipulación de “última milla” (recogida y/o entrega de servicios de paquetería)**⁸.

La solicitud señala que la contratación objeto de informe *“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, 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” en⁹:

- **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 internos y otros servicios operativos que tienen naturaleza de

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.

⁸ Contrato de prestación de servicios de CORREOS a CORREOS EXPRESS consistente en las tareas de distribución de última milla (recogida y/o entrega de envíos de paquetería).

⁹ Según la documentación facilitada para la elaboración del INF/CNMC/074/21 (julio de 2021).

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.

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

¹⁰ Dentro de los **servicios operativos internos**, 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), el 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).

Dentro de **otros servicios operativos que tienen naturaleza de contrato comercial**, se incluye el contrato de digitalización de documentos que presta NEXEA a CORREOS (analizado en el INF/CNMC/074/21), 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) así como el INF/CNMC/028/22 (relativo a la prestación de servicios de entrega de envíos de paquetería en oficinas de Correos entre CORREOS y CORREOS EXPRESS).

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, 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 manera conjunta entre CORREOS y CORREOS EXPRESS).

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

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 la prestación de tareas de “última milla” por parte de CORREOS a CORREOS EXPRESS¹⁴.**

Dicho contrato no formaba parte de los Acuerdos Singulares analizados con anterioridad¹⁵. Según el Grupo Correos, este servicio se clasifica como **servicios operativos internos que tienen por finalidad actividades relacionadas con la manipulación de envíos de paquetería y reparto en última milla, para su posterior entrega a clientes de CORREOS EXPRESS.**

Tanto para la elaboración de los informes anteriores (de julio y diciembre de 2021 y de marzo de 2022) 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** (tareas de distribución de “última milla”), CORREOS indica que el mercado relevante es el de **mensajería y paquetería**, donde el Grupo Correos cuenta con una **cuota de mercado del 27,4%** de los **envíos nacionales** en el ejercicio 2020 (10,2% en términos de facturación), si bien, como se analiza en detalle en el apartado 3.2.2 de este informe, las cuotas de mercado varían según la tipología de los envíos¹⁶.

Indica el Grupo Correos que actualmente no se conoce la existencia de

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 consistente en las tareas de manipulación de última milla (recogida y/o entrega de envíos de paquetería).

¹⁵ Véase la nota al pie 6 de este informe.

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

estudios que midan la cuota de mercado de los operadores de paquetería que realizan actividades de “última milla”.

- Cuentas anuales auditadas individuales y consolidadas de los ejercicios 2019, 2020 y 2021 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.
- Informe de evaluación de la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos y la prestación del SPU, elaborado por la AIREF (julio de 2019)¹⁷.
- Determinación de la confidencialidad de los datos e informaciones reseñados en la Memoria Justificativa facilitada y en sus Anexos¹⁸. Para la elaboración de este informe, se han recibido versiones públicas de la documentación solicitada.

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 18 de abril de 2022** solicitando aclaraciones y documentación adicional sobre las siguientes cuestiones:

- 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).
- las cuentas anuales, individuales y consolidadas, de CORREOS y CORREOS EXPRESS del ejercicio 2021 así como los informes de auditoría de dichas cuentas anuales.
- la justificación del mayor coste unitario promedio de determinados servicios.
- el detalle de los costes de la red que van a ser imputados a los servicios objeto del acuerdo intragrupo, así como la trazabilidad de dichos costes.

¹⁷ <https://www.airef.es/es/spending-review-estudio-7-correos/>

¹⁸ CORREOS subraya que merecen especial protección por constituir secretos comerciales determinados datos relativos a precios y costes y los derivados de la contabilidad analítica.

- la documentación relativa a las manifestaciones de la Comisión Europea en relación con el impacto en el Coste Neto de los envíos de paquetería gestionados por la red de CORREOS.
- los motivos para no haber tomado en consideración las indicaciones de la CNMC en informes previos sobre la condicionalidad a cumplir en relación con las cláusulas de cesión o subcontratación.

Con fecha 28 de abril se recibió la respuesta completa al referido requerimiento, solicitándose la confidencialidad de determinada información.

La CNMC realizó un nuevo requerimiento de información a la SEPI en fecha 11 de mayo de 2022, solicitando aclaraciones, información y documentación adicional¹⁹. Además, se celebró una reunión con responsables de la entidad en fecha 18 de mayo de 2022. Con fecha 26 de mayo, se recibió la contestación al referido requerimiento, solicitándose la confidencialidad de determinada información²⁰.

3. DESCRIPCIÓN DE LAS ENTIDADES Y LAS ACTIVIDADES AFECTADAS

3.1 Las sociedades afectadas

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. Las líneas de negocio del Grupo Correos se pueden resumir en tres grandes bloques: (i) servicios postales (incluyendo el Servicio Postal Universal, SPU), que constituyen la principal actividad del Grupo; (ii) servicios de comunicaciones transaccionales y (iii) servicios de telecomunicaciones.

La cifra de negocios del Grupo Correos en el ejercicio 2021 ascendió a unos 2.081 millones de euros²¹, de los que el 80,73% (en torno a 1.680 millones de euros) correspondió al segmento de Servicios Postales, Telegráficos y

¹⁹ Se solicitaron aclaraciones y documentación adicional sobre: (i) el mercado mayorista de envíos de paquetería y reparto en “última milla” en España; (ii) la determinación del precio del acuerdo intragrupo; (iii) la facturación y la relación jurídica de los operadores que prestan servicios de “última milla” a CORREOS EXPRESS y (iv) si la matriz CORREOS presta servicios de “última milla” a terceros operadores.

²⁰ CORREOS ha facilitado las versiones públicas de la documentación facilitada.

²¹ No incluye la compensación por la prestación del Servicio Postal Universal (SPU) que ascendió a 110 millones de euros en 2021 (60 millones en 2020 y 120 millones en 2019 y en 2018).

Paquetería, servicios prestados por la matriz CORREOS, y el 19,27% al segmento de Paquetería Urgente y Otros (alrededor de 400 millones de euros), donde se incluye la actividad de las filiales.

3.1.1. CORREOS

La **Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A., S.M.E. (CORREOS)** es la matriz del Grupo y es una **sociedad anónima de capital enteramente público**. Su accionista único es la SEPI²².

CORREOS es la principal empresa del mercado postal tradicional 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 (SPU) en todo el territorio nacional²³.

CORREOS tiene como objeto social, según se recoge en el artículo 2 de sus estatutos, la realización de las siguientes actividades²⁴:

- 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.

²² CORREOS forma parte del Grupo SEPI desde junio 2012, siendo SEPI, a partir de esta fecha, la dominante última del Grupo Correos como Accionista Único. SEPI es un holding empresarial público con participación directa y mayoritaria en 15 empresas. De acuerdo con lo establecido en el artículo 136.3 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, SEPI, al no ser una sociedad mercantil, no está obligada a depositar sus cuentas consolidadas en el Registro Mercantil, si bien éstas se incorporan al portal de la Administración presupuestaria, dentro del canal "[Registro de cuentas anuales del sector público](#)".

²³ 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.

²⁴ Véase la página 218 del [Informe anual integrado de CORREOS del ejercicio 2020](#).

- 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 posee una participación del 100% en las siguientes filiales en España:

- **Correos Express Paquetería Urgente, S.A., S.M.E.** (en adelante, CORREOS EXPRESS), 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.

3.1.2. CORREOS EXPRESS

CORREOS EXPRESS tiene por objeto social 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, sin perjuicio de la realización de otro tipo de actividades²⁵.

De acuerdo con las cuentas anuales de la sociedad, **la cifra de negocios de CORREOS EXPRESS se situó en 374 millones de euros en 2021**²⁶ (369 millones en 2020 y 275 millones de euros en 2019)²⁷.

La principal partida de la cifra de negocios de CORREOS EXPRESS corresponde a **servicios de distribución de envíos**, con un importe de 350 millones de euros en 2021 (344 millones en 2020 y 252 millones en 2019). Cabe recordar 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.

²⁵ Como, por ejemplo, determinados servicios intragrupo de gestión aduanera de importación que constituyeron el objeto del INF/CNMC/154/21.

²⁶ Sin considerar la cifra de negocios de las filiales de CORREOS EXPRESS en Portugal, las cuales alcanzaron los 18 millones en 2021 (14,6 millones en 2020) de acuerdo con las cuentas anuales consolidadas.

Según las cuentas anuales individuales, CORREOS EXPRESS ha experimentado un crecimiento en el ejercicio 2021, empujado por las entregas a clientes particulares (B2C) por el mantenimiento de los efectos de la crisis del COVID-19. Esto está permitiendo confirmar la consolidación de CORREOS EXPRESS dentro del sector y con garantías de resultados positivos crecientes.

²⁷ 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.

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 (5,18 millones de euros en 2021 y 5,97 millones en 2020) como de la formalización de DUAS para clientes de CORREOS (3,06 millones en 2021 y 4,14 millones en 2020), constituyendo estas últimas la partida más relevante de los ingresos de CORREOS EXPRESS por transacciones con empresas vinculadas (con el 65% y el 45% 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 4,67 millones de euros en 2021 (9,11 millones de euros en 2020), la mayor parte con la matriz CORREOS (4,66 y 9,06 millones de euros, respectivamente), y a unos gastos de 3,11 millones de euros en 2021 (3,63 millones de euros en 2020, siendo también la mayoría con CORREOS (3,11 y 3,59 millones de euros, respectivamente), por importes poco significativos, tal y como se analizó en el INF/CNMC/074/21²⁸.

Es importante destacar también que, según indica CORREOS en sus cuentas anuales, las transacciones mantenidas por CORREOS EXPRESS con las sociedades vinculadas del Grupo Correos están relacionadas con el tráfico normal de la empresa y son realizadas a términos de mercado.

3.2 Actividades afectadas

El sector 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 Universal, de los derechos de los usuarios y del mercado postal.

Como se señala en el Informe Anual del Sector Postal 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 paquetería²⁹. Todo ello sin perjuicio de las referencias al SPU.

²⁸ En los ingresos se incluye una pequeña partida con NEXEA de 0,01 millones de euros en 2021 (0,05 millones de euros en 2020) y en los gastos un importe reducido con CORREOS TELECOM de 0,01 millones de euros en 2021 (0,05 millones de euros en 2020).

²⁹ [INF/DTSP/003/21](#): Análisis del Sector Postal y del Sector de Mensajería y Paquetería 2020.

3.2.1. Servicios postales tradicionales

Los servicios postales tradicionales incluyen, fundamentalmente, cartas y tarjetas postales³⁰. También 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.

La oferta de servicios postales tradicionales está muy concentrada. En el mercado operan 9 empresas con al menos 50 empleados. 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. Además, se trata de un mercado maduro. Desde hace décadas, los volúmenes de envíos tradicionales descienden cada año por la sustitución electrónica.

El Grupo Correos ostenta un claro liderazgo en el mercado de servicios postales tradicionales (con una cuota de mercado del 88,9% en 2020), acorde con el ejercicio de su función de operador designado³¹. La sociedad del Grupo Correos que opera en este mercado es CORREOS.

En el pasado, se ha constatado que **ostenta una posición de dominio en los mercados postales tradicionales en España³²**. Cabe recordar que, en febrero de 2022, la CNMC ha sancionado a Correos por un abuso de posición de dominio en el mercado de los servicios postales tradicionales, a raíz de la aplicación de un sistema anticompetitivo de descuentos a grandes clientes³³.

³⁰ Cuyas 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.

³¹ [INF/DTSP/003/21](#): Análisis del Sector Postal y del Sector de Mensajería y Paquetería 2020.

³² En la Resolución de la CNMC de 18 de febrero de 2022 (expediente [S/DC/0041/19 CORREOS 3](#)), se concluye que CORREOS ostenta una posición de dominio en el mercado nacional minorista de prestación de servicios postales tradicionales de carta a remitentes privados de envíos masivos de correo (mercado relevante), cercana a la super dominancia. En la Resolución de la CNMC de 21 de enero de 2014 (expediente [S/0373/11 CORREOS 2](#)), se concluyó que CORREOS disponía de una posición de dominio en el mercado mayorista de acceso a la red postal pública gestionada por CORREOS, donde cuenta con una posición de monopolio, y en el ámbito minorista de servicios postales tradicionales, en particular, en el mercado minorista de prestación de servicios postales tradicionales a remitentes de envíos masivos de correo.

³³ 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

3.2.2. Servicios de mensajería y paquetería

Según el Grupo Correos, los servicios intragrupo objeto de este informe se engloban dentro del mercado de mensajería y paquetería a nivel nacional. Los productos del segmento de mensajería y paquetería son fundamentalmente los paquetes con valores añadidos³⁴.

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).

En 2020, la suma de la cuota de mercado de los 3 operadores con mayor número de envíos llegó en 2020 al 44,10% (Informe Anual del Sector Postal del año 2020 de la CNMC³⁵).

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, categoría 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. Con respecto a los envíos nacionales, las citadas redes de transporte urgente

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.

³⁴ 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.

³⁵ [INF/DTSP/003/21](#): Análisis del Sector Postal y del Sector de Mensajería y Paquetería 2020.

alcanzan el 61,3% y **la cuota de mercado del Grupo Correos es del 27,4% de los envíos nacionales en el ejercicio 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 en dicha área se situó en 4.623,5 millones de euros.

Según la información facilitada, de acuerdo con el estudio del mercado de paquetería de la consultora para el ejercicio 2020, el Grupo SEUR se mantuvo a la cabeza del mercado de mensajería y paquetería, con unos ingresos cercanos a los 810 millones de euros y una cuota de mercado del 10,5%³⁶. A continuación, se situó **el Grupo Correos, que alcanzó una participación en el mercado de alrededor del 10,2%**, incluyendo la actividad de CORREOS (5,4%) y de CORREOS EXPRESS (4,8%). Por su parte, DHL ocupó la tercera posición del ranking, con una cuota en torno al 8,5%.

Según CORREOS, aproximadamente el 95% de su facturación de paquetería se corresponde con servicios que no entran dentro del ámbito del SPU³⁷ (porcentaje que ascendería al 98% para el Grupo Correos). 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.

³⁶ DBK (2021). Sectores de mensajería y Paquetería.

³⁷ 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 exportación económico y (iii) el paquete UPU de importación económico. En todos los casos hasta un peso máximo de 20 kg.

Cuadro nº 1: Cuotas de mercado del 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)

3.2.3. Los servicios de “última milla”

Los servicios de “última milla”, objeto del contrato analizado en este informe, comprenden el proceso logístico del transporte postal más inmediato al cliente final. Los operadores de mensajería y paquetería se autoprestan estos servicios o los contratan de terceros operadores.

De acuerdo con la información aportada por CORREOS, estos servicios se pueden descomponer en tres procesos: (i) Distribución y recogida; (ii) Transporte y (iii) Manipulación. Estos tres procesos suelen ser realizados por actores y medios distintos y pueden ser desagrupados en función de las casuísticas y de los modelos logísticos de cada una de las empresas.

CORREOS no conoce la existencia de estudios que midan las cuotas de mercado de los operadores de paquetería que prestan servicios de “última milla”. Sin embargo, considera que se trata de un mercado caracterizado por su gran dinamismo, gran penetración de “*start ups*” y nuevos modelos de negocio, y por una creciente presión competitiva. De acuerdo con la información facilitada por Correos, alguna de las empresas operativas en el sector son Beeasy, Citibox, Delivers, Happybox, iF Lastmile, Instapack, Legsgoi, Kubbo, Mox, Stuart, Koiki (participada en un 7% de capital por SEUR), entre otras muchas.

CORREOS no ofrece ni comercializa actualmente servicios de “última milla” de manera diferenciada o segregada del resto de procesos de la cadena logística, pues lo que se comercializa es el proceso completo, “*end to end*”.

En la actualidad, CORREOS EXPRESS contrata los servicios de última milla con un gran número de terceros operadores ajenos al Grupo Correos: un total de **[CONFIDENCIAL]** proveedores. CORREOS utiliza para ello un Sistema Dinámico de Adquisición a través de la Plataforma de Contratación del sector público, que pretende ser respetuoso con los principios que rigen la contratación pública, entre otros, los de publicidad, igualdad, no discriminación y transparencia. En 2021, CEX pagó por estos servicios **[CONFIDENCIAL]** millones de euros.

De acuerdo con información facilitada por CORREOS, los servicios que van a ser objeto del contrato intragrupo tienen un importe previsto de **[CONFIDENCIAL]** millones de euros.

3.2.4. El 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 regulador³⁸.

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 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** de modo que se diferencie claramente entre cada uno los servicios y

³⁸ 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.”

productos que forman parte del servicio universal y los demás servicios y productos que no forman parte del mismo³⁹.

Esta contabilidad analítica está sujeta a verificación anual por la CNMC, previo examen de la misma por un experto independiente de reconocido prestigio designado por la CNMC⁴⁰. 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.

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 injusta compensable al operador prestador del servicio⁴¹.

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

³⁹ Véase la [Orden Ministerial FOM/2447/2004](#), de 12 de julio, sobre la contabilidad analítica y la separación de cuentas de los operadores postales

⁴⁰ 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](#).

⁴¹ Se refiere a la cuantía de la carga financiera que comportan las obligaciones de servicio público del servicio postal universal para el operador designado.

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.

Aunque el objeto del informe es analizar (preventivamente) si se puede producir una distorsión de la competencia, debe advertirse que el alcance de tal análisis viene delimitado por la eventual trascendencia de las conclusiones que puedan alcanzarse. En caso de verificarse todas las condiciones del art. 321.6 LCSP, los contratos intragrupo de que se trate dejarán de estar sujetos a los procedimientos y requisitos que resultan de la LCSP para la contratación de las entidades del sector público que no sean poder adjudicador, pero seguirán sujetos a todas las obligaciones exigidas por la normativa, y en particular la normativa del sector postal y de la legislación de competencia.

Por otra parte, el presente informe tiene un **carácter consultivo**, de conformidad con el artículo 321.6 de la LCSP. Dicha función consultiva no puede remplazar al procedimiento sancionador previsto para infracciones de los artículos 1, 2 y 3 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (LDC) y de los artículos 101 y 102 del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE), pues el examen de una conducta a la luz de la normativa sancionadora de competencia requiere tener en cuenta el conjunto de las circunstancias concurrentes, de hecho y de derecho, circunstancias que en el marco de un informe consultivo no es posible apreciar suficientemente.

Por todo lo anterior, el presente informe no puede entenderse como una evaluación de la compatibilidad de los contratos sometidos a informe a la luz de los artículos 1, 2 y 3 LDC y 101 y 102 TFUE, sino meramente una identificación de los potenciales riesgos o potenciales distorsiones sobre la competencia que podrían surgir como consecuencia del acuerdo, de acuerdo con las circunstancias que la CNMC conoce en relación al mismo. Un análisis que tuviera en cuenta todas las circunstancias concurrentes de hecho y de derecho, incluyendo la puesta en práctica del acuerdo y las relaciones del Grupo Correos con terceros operadores, podría perfectamente llevar a conclusiones diferentes de las expresadas en el presente informe, corroborando o descartando las potenciales restricciones aquí señaladas o identificando otras nuevas. Lo

recogido en este informe no condiciona ni vincula las actuaciones que, en un futuro, pudieran realizarse desde una óptica sancionadora respecto a las conductas realizadas por los operadores implicados.

Tampoco excluye el presente informe el ejercicio por parte de la CNMC de las funciones que le corresponden como organismo supervisor del sector postal en virtud fundamentalmente de la Ley 43/2010, de 30 de diciembre, del servicio postal universal, de los derechos de los usuarios y del mercado postal y de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, ni prejuzga los resultados de sus actuaciones supervisoras.

Por otra parte, 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 los denominados “servicios operativos”).

La CNMC no ha analizado otros contratos o relaciones con sociedades terceras sobre los servicios objeto del contrato u otros relacionados, ni forman parte del análisis realizado los términos comerciales o las negociaciones que el Grupo Correos pueda haber alcanzado o llevado a cabo con terceros para estos u otros servicios.

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.

Finalmente, 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.

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 colusión⁴².

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.

A efectos del presente Informe, es relevante destacar la condición de las entidades que no tienen el carácter de poderes adjudicadores, 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 privados⁴³.

Aunque a las entidades que no son poderes adjudicadores no se les apliquen plenamente las Directivas UE de contratación pública⁴⁴, se encuentran sujetas

⁴² Entre otros, artículos 38 y 31.2 de la Constitución Española, y artículos 1 y 132 de la LCSP.

⁴³ 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).

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

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 económicos⁴⁵.

Es el carácter mercantil de la actividad de una entidad pública 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 mercado⁴⁶), siempre que se mantenga una separación nítida efectiva entre las actividades donde la entidad tenga una ventaja competitiva por el hecho de ser pública (como una reserva de actividad o una asunción pública de riesgos o pérdidas de la actividad) y las destinadas a mercado (puramente mercantiles), **el hecho de que entidades públicas celebren un contrato intragrupo que sirva**

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

⁴⁶ 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*».

a actividades puramente mercantiles no plantearía, previsiblemente, en sí mismo distorsiones sobre la competencia. Ello sin perjuicio de que tales distorsiones pudieran evidenciarse al poner en contexto dicho acuerdo intragrupo con otras relaciones de la entidad pública con terceros, competidores o consumidores (cuestión que, como se ha explicado, excede el objeto del presente informe).

Por otro lado, cabe plantearse si 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.

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**

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*”.

principios de contratación pública recogidos en los artículos 321 y 322 de la LCSP.

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

En esta línea parecen pronunciarse las Directrices de la OCDE sobre el gobierno corporativo de las empresas 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 pública. En este último caso, o en la medida en que una actividad particular permita a una empresa pública cumplir tal propósito, la empresa pública debe atenerse a unas directrices en materia de contratación pública que garanticen la igualdad de condiciones para todos los competidores, ya sean públicos o privados”*.⁴⁹

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

4.3 Análisis del contrato intragrupo

Según se analizó en informes anteriores⁵⁰, 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 las entidades que lo integran,

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

⁵⁰ Véase la nota al pie 6 de este informe.

evitando duplicidades y aprovechando las ventajas derivadas de la especialización⁵¹.

Si bien se trata de una mera clasificación interna, los servicios intragrupo objeto de este informe parecen tener un mejor encaje dentro de la categoría de otros servicios operativos que tienen naturaleza de contrato comercial que en la de servicios operativos internos. Asimismo, la denominación del acuerdo singular puede llevar a cierta confusión, ya que hace referencia a “la prestación de servicios de manipulación de última milla” cuando el objeto del contrato intragrupo es la prestación de servicios de última milla de **distribución de recogida y entrega de paquetería**. No se incluyen, por tanto, otras actividades de última milla como el transporte-arrastre ni la manipulación-clasificación de los paquetes.

Según CORREOS, el servicio objeto de análisis en este informe supondría una mejora en su eficiencia organizativa al permitirle mejorar la interacción de sus redes⁵².

El contrato supondrá una sustitución de una parte importante de los proveedores actuales de servicios de última milla de CORREOS EXPRESS. Aunque CORREOS no ha ofrecido una cuantía concreta del número de servicios u operadores que serán sustituidos por el contrato intragrupo, el importe previsto de la facturación del contrato intragrupo en 2023 será alrededor de un tercio de lo que CORREOS EXPRESS paga anualmente por estos servicios.

Los servicios de última milla serán prestados por la matriz CORREOS, a través de la misma red que se utiliza para los envíos postales tradicionales. En relación con la posición de CORREOS en esta red, debe recordarse que, en el pasado, la CNMC ha considerado que CORREOS disponía de una posición de dominio en el mercado mayorista de acceso a la red postal pública gestionada por CORREOS. No obstante, también debe señalarse que *“actuar en el sector postal tradicional exige una mayor capilaridad de red y unas economías de escala*

⁵¹ 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*”.

⁵² Esta idea se recoge también en un informe de la AIREF de 2019 ([Evaluación de la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, y la prestación del SPU](#)) que indica que *“mantener tres redes de distribución [ordinaria, urgente y exprés] distintas hace que se pierdan las economías de escala y alcance. (...) Correos debe mejorar la interacción de sus redes, a través de la flexibilización, transformación y ganancia de eficiencia en sus modelos operativos actuales”*.

significativas”, mientras que “el segmento de paquetería y mensajería industrial y comercial, lleva tiempo abierto a la competencia, la concentración de la oferta es limitada y existe un importante número de pequeños operadores que compiten en entornos locales”⁵³

En todo caso, a los efectos de este informe, no se ha realizado un análisis detallado de la posición de CORREOS en el segmento mayorista, por lo que el análisis de los riesgos derivados de dicha posición es fundamentalmente preventivo.

Como consecuencia de la actividad de CORREOS y CORREOS EXPRESS, y del hecho de que CORREOS sea el operador designado para la prestación del SPU, el contrato podría plantear determinados riesgos sobre la competencia, que se analizan con mayor detalle en los siguientes apartados.

4.3.1. Posible subvención cruzada de CORREOS a CORREOS EXPRESS

En primer lugar, podría producirse una subvención cruzada de CORREOS a CORREOS EXPRESS si los precios pagados por esta última resultaran por debajo del coste efectivo de los servicios prestados. En caso de verificarse dicha subvención cruzada, existiría el riesgo de que, indirectamente, resultara financiada con cargo al presupuesto público, puesto que CORREOS es el operador designado para la prestación del SPU y recibe una compensación por ello. Una subvención cruzada financiada con cargo al presupuesto público supondría una ventaja anticompetitiva para CORREOS EXPRESS en el segmento de mensajería y paquetería no SPU⁵⁴.

⁵³ Resolución CNMC de 21 de enero de 2014 en el [Expediente S/0373/11 CORREOS 2](#).

⁵⁴ 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*”.

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,*

En la documentación que acompaña al contrato intragrupo, CORREOS indica que los servicios se prestan a precios de mercado por aplicación del método del precio libre comparable⁵⁵.

A través de este método, se compara el precio del bien o servicio en una operación entre personas o entidades vinculadas con el precio de un bien o servicio idéntico o de características similares en una operación entre personas o entidades independientes en circunstancias equiparables, efectuando, si fuera preciso, las correcciones necesarias para obtener la equivalencia y considerar las particularidades de la operación⁵⁶.

CORREOS ha considerado que, en esta ocasión, el método del precio libre comparable *“es la mejor aproximación en la obtención del precio de mercado por los siguientes motivos: (i) las características del servicio objeto de análisis son muy similares a las del servicio prestado por las empresas de distribución que CEX [CORREOS EXPRESS] tiene contratadas y (ii) la muestra utilizada es muy representativa en la medida en la que el importe utilizado como referencia es el resultante de promediar las condiciones económicas aplicadas a un número significativo de empresas de reparto”*.

En este sentido, cabe recordar que la guía de precios de transferencia de la OCDE considera que, cuando es posible localizar transacciones no controladas comparables, el método del precio libre comparable es la forma más directa y confiable de aplicar el principio de plena competencia. En consecuencia, en tales casos, el método citado es preferible a todos los demás métodos⁵⁷.

cuando los precios son inferiores a los costes adicionales vinculados a la prestación de tales servicios.

⁵⁵ En el mismo sentido, según las cuentas anuales de CORREOS EXPRESS del ejercicio 2021, *“las transacciones mantenidas con las sociedades vinculadas están relacionadas con el tráfico normal de la empresa y son realizadas a términos de mercado”*.

⁵⁶ El método del precio medio comparable se recoge en el [artículo 18.4.a\) de la Ley 27/2014](#), de 27 de noviembre, del Impuesto sobre Sociedades. Cabe señalar que en los informes anteriores sobre la contratación intragrupo del Grupo Correos de acuerdo con el artículo 321.6 de la LCSP, se ha utilizado el método del coste incrementado, que computa el conjunto de costes asignables al servicio prestado añadiendo un margen de beneficio razonable según pautas de mercado (recogido en el artículo 18.4.b) de la Ley del Impuesto sobre Sociedades).

⁵⁷ [OECD Transfer Pricing Guidelines for Multinational Enterprises and Tax Administrations 2022](#). Esta guía incluye el método del precio libre comparable (Comparable Uncontrolled Price method, CUP method) como uno de los 5 métodos para aproximar el precio de mercado de las transacciones entre empresas del mismo grupo empresarial. En el apartado 2.15 (página 97) se indica que *“where it is possible to locate comparable uncontrolled transactions the CUP*

CORREOS ha concretado esta metodología a través de la comparación de los precios del contrato intragrupo con los costes medios históricos de la adquisición de servicios de última milla a terceros por parte de CORREOS EXPRESS:

- Por un lado, CORREOS deriva un *coste medio histórico* de los servicios de última milla a partir de los datos contables de facturación y volumen de envíos y recogidas de última milla realizadas por terceros para CORREOS EXPRESS durante los 6 primeros meses de 2021.
 - o En el caso de los servicios de envío, CORREOS deduce del coste medio histórico el coste estimado del servicio de “arrastre”, que no es objeto del contrato intragrupo⁵⁸.
 - o En el caso de los servicios de recogida, CORREOS no deduce los costes del servicio de arrastre en su metodología inicial. Sin embargo, ha corregido su metodología inicial y calculado un nuevo precio de mercado, a partir de los datos históricos de CORREOS EXPRESS, para los servicios de recogida con reparto a pie, que considera que son los equiparables al servicio que será contratado en el contrato intragrupo. De este nuevo precio de mercado, CORREOS deduce el coste estimado del servicio de “arrastre”, al no ser tampoco objeto del contrato intragrupo⁵⁹.
- Por otro lado, CORREOS estima los *precios medios del contrato intragrupo* para los servicios de envío y recogida del siguiente modo:
 - o Respecto a los servicios de envío, el contrato intragrupo especifica precios diferentes para los envíos a ámbitos “denso” y “no denso”. CORREOS obtiene un precio medio ponderando en función del

method is the most direct and reliable way to apply the arm`s length principle. Consequently, in such cases the CUP method is preferable over all other methods”.

⁵⁸ El “arrastre” es el transporte entre el centro de tratamiento de CORREOS EXPRESS y el punto de reparto. Dado que los servicios prestados por terceros sí incluyen este servicio, el ajuste realizado por CORREOS consiste en deducir el importe estimado del coste de arrastre del precio medio de los servicios recibidos de terceros en 2021, al objeto de que este precio medio resulte comparable con el precio del contrato intragrupo.

⁵⁹ El coste de arrastre, en este caso, es el coste equivalente al transporte entre la zona de reparto y el centro nodal de origen. Es decir, se eliminan dichos costes de transporte (que son asumidos por los proveedores actuales de CORREOS EXPRESS) al no formar parte de las tareas exigidas a CORREOS y, por lo tanto, el coste equivalente debe eliminarse para que las condiciones económicas sean comparables.

peso histórico en 2021 de los envíos de CORREOS EXPRESS a ámbitos urbano (“denso”) y rural (“no denso”).

- Respecto a los servicios de recogida, el contrato intragrupo especifica un único precio, que resulta superior al precio medio de mercado para los servicios de recogida (un 21%). Inicialmente, CORREOS justificó tal diferencia por la razón de que *“es previsible que el % de los envíos de ámbito rural sobre el total de envíos que serán objeto del contrato va a ser superior al % de envíos de ámbito rural sobre el total gestionados actualmente por CORREOS EXPRESS”*.

En relación con esta metodología, surgen las siguientes dudas:

En primer lugar, la serie histórica que CORREOS utiliza para calcular el precio de mercado pagado por CORREOS EXPRESS se refiere a tan solo seis meses del año 2021, de modo que podría existir algún sesgo de estacionalidad en la serie⁶⁰.

En segundo lugar, no se ha tenido acceso al contenido de los servicios que CORREOS EXPRESS tradicionalmente contrata con terceros operadores, de modo que no es posible asegurar que sean equivalentes a los servicios del contrato intragrupo analizado, si bien el Grupo Correos indica que los servicios objeto de la propuesta del contrato intragrupo son totalmente equivalentes a los contemplados.

En tercer lugar, la estimación del precio de mercado de los servicios de recogida realizados con rutas de reparto a pie se basa en un número de registros muy reducido que puede plantear dudas sobre la representatividad de los datos utilizados. Adicionalmente, en los servicios de recogida, CORREOS aplica un precio único, independientemente del ámbito del servicio (rural o urbano), y redondea ligeramente a la baja el precio de mercado obtenido (tras aplicar la minoración de los servicios de “arrastre”), si bien CORREOS considera que está dentro de los límites de tolerancia aceptables⁶¹.

⁶⁰ CORREOS ha facilitado los datos completos para el año 2021 así como lo del año 2019. El precio de mercado para el conjunto del año 2021 es ligeramente superior al de los primeros 6 meses, aspecto que puede venir explicado por los mayores precios en los últimos meses del año (especialmente en el mes de noviembre).

⁶¹ CORREOS señala que las recogidas estarán condicionadas a la entrega, debido a que solamente se realizarán servicios de recogida si existen en la zona servicios de entrega. Por

Por último, surgen también algunas dudas sobre la razonabilidad del cálculo del precio de mercado de los servicios de arrastre⁶² y sobre el impacto del proceso inflacionario en los precios de mercado⁶³.

En definitiva, no queda claro si los precios pactados en el contrato intragrupo son verdaderamente de mercado, a tenor de lo cual no es posible descartar que pudiera existir una subvención cruzada de CORREOS a CORREOS EXPRESS. Pero las dudas detectadas tampoco apuntan indiciariamente a que el precio pactado por el contrato intragrupo esté por debajo del precio de mercado.

En todo caso, CORREOS tiene una obligación legal de llevar una contabilidad analítica y cuentas separadas en sus sistemas de contabilidad interna, de modo que se diferencie claramente entre cada uno de los servicios y productos que forman parte del SPU y los demás servicios y productos que no forman parte del mismo. Ello reduciría la probabilidad de que se produjeran subvenciones cruzadas del SPU al resto de actividades del Grupo Correos, sin perjuicio de las actuaciones de comprobación que cupieran a esta Comisión.

4.3.2. Posibles ventajas de acceso a la red de CORREOS frente a terceros

En segundo lugar, CORREOS EXPRESS podría beneficiarse de ventajas de acceso a la red postal de CORREOS no accesibles a sus competidores. No obstante, no se ha podido realizar un análisis detallado acerca de las posibles ventajas de la red mayorista de CORREOS a los efectos de la actividad de paquetería frente a otras redes alternativas.

Según ha indicado CORREOS, esta compañía actualmente no ofrece servicios de última milla a terceros operadores ni tiene intención de hacerlo. No obstante, la ley prevé determinados supuestos en los que CORREOS debe poner su red a disposición de terceros.

Como operador designado para la prestación del SPU, debe permitir el acceso a su red a terceros (tanto a usuarios como a otros operadores postales). El

lo tanto, CORREOS no estima la necesidad de diferenciar el precio cuando la diferencia de costes entre ambos ámbitos es cargada sobre los precios de entrega.

⁶² Dado que, como se indica en la documentación recibida, los datos son orientativos ya que el coste unitario final depende de diversos factores: volumen de envíos, distancia (Km), servicios de entrega y recogida, tipología de la mercancía, etc.

⁶³ CORREOS indica que “*lleva a cabo un reparto sostenible que se realiza a pie o en vehículos eléctricos de dos ruedas por lo que el impacto [inflacionario] sería mínimo. Aun así, en caso de afectar de manera significativa, el modelo de contrato intragrupo contempla la posibilidad de revisión anual para corregir estas posibles variaciones*”.

derecho de acceso de terceros a la red de CORREOS podría incluir tanto servicios incluidos y no incluidos en el SPU. En el caso de los servicios de “última milla”, objeto de este informe (servicios no SPU), el precio y las condiciones de acceso de estos servicios a terceros deberían determinarse de manera no discriminatoria respecto a los acordados con CORREOS EXPRESS.⁶⁴

4.3.3. Posibles problemas de empaquetamiento o vinculación.

En tercer lugar, CORREOS EXPRESS podría beneficiarse de la **vinculación o asociación comercial de sus servicios con los servicios postales tradicionales de CORREOS**.

Este sería el caso, en particular, si existiera alguna obligación o alguna ventaja por la adquisición conjunta de productos de CORREOS y CORREOS EXPRESS para el cliente final y, en tal supuesto, cabría analizar si tal vinculación otorga una ventaja anticompetitiva en ese caso concreto. Sin embargo, no se ha detectado ninguna disposición de esta clase en el acuerdo objeto de análisis. No obstante, cabe señalar que no se ha realizado un análisis detallado de esta circunstancia fuera del acuerdo reseñado.

4.3.4. Posible sobrecompensación por el SPU

En cuarto lugar, podría producirse una **sobrecompensación a CORREOS por el SPU**, en caso de que los servicios prestados por CORREOS a CORREOS EXPRESS resultaran financiados, total o parcialmente, por la compensación recibida por CORREOS por el SPU.

Según CORREOS, la prestación de servicios relativos a tareas de manipulación de “última milla” por parte de CORREOS a CORREOS EXPRESS, objeto de análisis de este informe, no es prestado por imposición de la Obligación del Servicio Universal (OSU), y, por tanto, se prestaría igualmente en un hipotético escenario contrafactual sin OSU.

Por tanto, según CORREOS, en la medida en la que (i) se utilice la red de Correos para la prestación de estos servicios, (ii) que a través de la Contabilidad Analítica parte de los costes de la red que forma parte del Escenario Base van a ser imputados a estos servicios objeto de análisis y (iii) que estos costes van a

⁶⁴ En este sentido, cabe señalar que el artículo 47 de la Ley 43/2010, de 30 de diciembre, del Servicio Postal Universal establece que, reglamentariamente, se determinarán las condiciones de acceso a otras infraestructuras postales de manera transparente y no discriminatoria.

permanecer inalterados en el escenario contrafactual sin OSU, la diferencia entre el escenario base y el contrafactual sin OSU disminuirá y por tanto, la prestación de este servicio supondrá una reducción del coste neto del SPU.

En resumen, el argumento de CORREOS es que se produciría una disminución en el Escenario base (permaneciendo constante el escenario contrafactual) y por ello disminuiría 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 debería poder confirmarse en la práctica, siendo exigible a este respecto **un adecuado nivel de trazabilidad** en la propia contabilidad del operador.

CORREOS ha explicado que el servicio objeto de análisis será identificado en un producto analítico específico y que se podrán identificar de manera inequívoca los ingresos generados y los costes imputados⁶⁵, así como la trazabilidad de los mismos⁶⁶.

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.

Según el Grupo Correos, todos los informes de auditoría llevados a cabo hasta ahora 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. Cabe recordar que la contabilidad analítica de CORREOS está sujeta a verificación

⁶⁵ Según CORREOS, en la contabilidad analítica los ingresos serán equivalentes a las facturas emitidas a CORREOS EXPRESS mientras que los costes imputados serán los resultantes de añadir a los costes incurridos directamente relacionados con la prestación del servicio, los costes derivados del uso de la red de distribución y la parte proporcional de la estructura administrativa de la compañía.

⁶⁶ En CORREOS EXPRESS los costes correspondientes a las facturas emitidas por CORREOS por la prestación de este servicio serán contabilizadas en una cuenta del grupo 6 específica.

En CORREOS los ingresos y los costes directos del servicio serán contabilizados en cuentas específicas del grupo 7 y del grupo 6, respectivamente. Además, a través de la contabilidad analítica se imputarán al producto analítico específico la parte proporcional de los costes operativos y de la estructura administrativa.

anual por la CNMC, previo examen de la misma por un experto independiente de reconocido prestigio designado por la propia CNMC.

Hasta la fecha, en general (salvo algunas incidencias con impacto material que se identifican en las Resoluciones CNMC de verificación de la contabilidad analítica de CORREOS), la aplicación del sistema de contabilidad de costes utilizado por CORREOS es conforme a los principios contables generales establecidos en la citada Orden FOM.

Adicionalmente, desde el punto de vista de ayudas de Estado, es importante considerar el criterio del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el caso de Chronopost y La Poste⁶⁷, al ser Chronopost filial del operador postal público francés (La Poste⁶⁸). En la sentencia se indicaba que puede excluirse la existencia de una ayuda de estado a favor de la filial si, por una parte, queda acreditado que la contrapartida exigida comprende debidamente todos los costes variables adicionales necesarios para prestar el servicio, una contribución adecuada a los costes fijos derivados de la utilización de la red postal y una remuneración apropiada del capital propio en la medida en que se destina a la actividad competitiva de la filial. Como se ha señalado anteriormente, CORREOS justifica la utilización de precios de mercado e indica que los costes imputados serán los resultantes de añadir a los costes directos de la prestación del servicio, los costes derivados del uso de la red y la parte proporcional de la estructura administrativa.

4.3.5. Cláusulas de cesión y subcontratación

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,

⁶⁷ Véase <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A62006CJ0341> en los asuntos acumulados [C-341/06 P](#) y [C-342/06 P](#). Esta sentencia confirma la [Decisión 98/365/CE](#) de la Comisión de 1 de octubre de 1997 que consideraba que no existían ayudas de estado en favor de SFMI-Chronopost, al anular la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas de 7 de junio de 2006 ([T-613/97, Rec. p. II-1531](#)).

⁶⁸ La Poste es la empresa encargada de prestar el servicio postal universal en Francia. Cabe señalar que la [Comisión Europea](#) concluyó que la desgravación fiscal a La Poste (de hasta 900 millones de euros) para mantener la cobertura de alta densidad de los servicios postales en Francia durante el período 2018-2022 estaba en consonancia con las normas de la UE sobre ayudas estatales (véase [SA.49469 \(2018/N\)](#)).

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.

En este ámbito esta Comisión valora positivamente que, tras el primer requerimiento de información realizado a CORREOS, se haya suprimido del acuerdo singular analizado cualquier posibilidad de cesión o subcontratación total o parcial de las actividades objeto del mismo (incluyendo a las empresas del Grupo Correos), así como la supresión de las referencias a la subcontratación en la cláusula de protección de datos.

4.3.6. Conclusiones

En las secciones anteriores, se identifican y analizan los posibles riesgos para la competencia que podrían aparecer a tenor del contrato intragrupo analizado. El análisis realizado no arroja indicios de que dichos riesgos vayan a materializarse, puesto que dependen de diversos factores, como se detalla a continuación. Además, debe tenerse en cuenta que existen obligaciones legales y actuaciones de control a posteriori a las que el Grupo Correos está sujeto que, reducen la probabilidad de que se materialicen efectivamente (y aumentan la probabilidad de que, en ese caso, sean detectados y corregidos):

- En cuanto al riesgo de subvenciones cruzadas, existe una obligación de separación contable (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. Ello reduciría la probabilidad de que se produjeran subvenciones cruzadas del SPU al resto de actividades del Grupo Correos, sin perjuicio de las actuaciones de comprobación que le correspondan a esta Comisión.
- En cuanto al riesgo de que CORREOS EXPRESS disfrute de una posición ventajosa de acceso a la red de CORREOS frente a terceros, se trata de un riesgo hipotético, que para ocurrir requeriría que el acceso a la red postal de CORREOS otorgase una ventaja sustantiva. Como se ha señalado, no se ha realizado un análisis detallado de la red mayorista de CORREOS a los efectos de la actividad de paquetería. En todo caso, se ha constatado que existen determinadas obligaciones de acceso de terceros a la red postal de CORREOS, así como de trato no discriminatorio.

- En tercer lugar, respecto a la posible vinculación o asociación comercial de los productos de CORREOS (especialmente, los del SPU) y CORREOS EXPRESS no se ha detectado ninguna disposición de esta clase en el acuerdo objeto de análisis, si bien no se ha realizado un análisis detallado de esta circunstancia fuera del contrato analizado.
- En cuarto lugar, la compensación a CORREOS por el SPU está sujeta a la normativa europea en materia de ayudas de Estado. Además, como se ha indicado, la contabilidad de CORREOS está sujeta a revisión anual de la CNMC.
- Por último, se valora positivamente que CORREOS haya suprimido del acuerdo singular analizado cualquier posibilidad de cesión o subcontratación total o parcial de las actividades objeto del mismo (incluyendo a las empresas del Grupo Correos), así como las referencias a la subcontratación en la cláusula de protección de datos.

Ante esta situación y con la información disponible, cabe concluir que el hecho de que se lleve a cabo un contrato intragrupo entre CORREOS y CORREOS EXPRESS para los servicios de última milla descritos en el presente informe no tiene por qué suponer, en sí mismo, un falseamiento de la competencia.

5. CONCLUSIONES

El presente informe, que se realiza al amparo del artículo 321.6 de la LCSP, tiene carácter consultivo y debe entenderse 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.

El presente informe se refiere a un contrato entre las sociedades mercantiles estatales CORREOS y CORREOS EXPRESS (integrantes del Grupo Correos) por el que la primera prestará a la segunda servicios de distribución de mensajería y paquetería “de última milla” (la distribución más inmediata al cliente final).

El análisis realizado sobre los posibles riesgos para la competencia a tenor del contrato intragrupo analizado no arroja indicios de que tales riesgos vayan a materializarse, puesto que dependen de diversos factores. Además, existen obligaciones legales y actuaciones de control a posteriori a las que el Grupo Correos está sujeto que reducen la probabilidad de que se materialicen efectivamente (y aumentan la probabilidad de que, en ese caso, sean detectados y corregidos).

Ante esta situación y con la información disponible, cabe concluir que el hecho de que se lleve a cabo un contrato intragrupo entre CORREOS y CORREOS EXPRESS para los servicios de última milla descritos en el presente informe no tiene por qué suponer, en sí mismo, un falseamiento de la competencia.