

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 VII

INF/CNMC/041/22

Fecha 30/03/2022

www.cnmc.es

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

Expediente nº: INF/CNMC/041/22

SALA DE COMPETENCIA

Presidenta

D.^a María Ortiz Aguilar

Consejeros

D.^a María Pilar Canedo Arrillaga

D. Carlos Aguilar Paredes

D. Josep Maria Salas Prat

Secretario del Consejo

D. Miguel Bordiú García-Ovies

En Madrid, a 30 de marzo de 2022

Vista la solicitud de informe remitida por la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI) en relación con la aplicación del artículo 321.6 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, 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 10 de marzo 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. Literalmente, el nuevo apartado 6 introducido en el artículo 321 de la LCSP establece que:

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

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

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

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

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

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

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

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

Cabe señalar que, **en este mismo ámbito de la contratación intragrupo** de conformidad con el artículo 326.1 de la LCSP, la CNMC ha publicado varios informes: en mayo de 2021, un informe sobre la contratación interna entre sociedades del grupo empresarial público CESCE⁴; en julio de 2021, un informe sobre las relaciones intragrupo del grupo empresarial público HUNOSA⁵ y, por último, en julio y diciembre de 2021, **dos informes sobre la contratación interna entre sociedades del grupo empresarial público CORREOS⁶**.

2. CONTENIDO DE LA SOLICITUD

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

Concretamente, el Grupo CORREOS considera que el contrato, relacionado en la solicitud, entre la SOCIEDAD ESTATAL CORREOS y TELÉGRAFOS, S.A., S.M.E. (CORREOS) con su filial participada al 100% NEXEA GESTIÓN DOCUMENTAL, S.A, S.M.E (NEXEA): *“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”*.

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

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

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

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

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

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

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 argumentaba⁸ que se pueden clasificar” en:

- *Servicios operativos*: aquellos servicios propios de la actividad comercial de las entidades que forman parte del Grupo CORREOS, que tengan como destinatario a otra entidad del mismo Grupo y que sirvan para atender necesidades propias. CORREOS distingue además entre servicios operativos internos⁹ y otros servicios operativos que tienen naturaleza de contrato comercial¹⁰.
- *Servicios corporativos*¹¹: aquellos servicios que, no constituyendo propiamente servicios comerciales de las entidades que forman parte del Grupo CORREOS, se acuerde su desarrollo de manera unificada a nivel de todo el Grupo de Sociedades, por afectar a estrategias empresariales, comerciales o necesidades de desarrollo coordinado para lograr una mayor eficiencia o control de actividad de las entidades del Grupo.

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

⁹ Dentro de este tipo de acuerdos, se incluye la prestación de servicios de clasificación, almacenamiento y manipulado de envíos de paquetería prestados entre sí tanto por CORREOS EXPRESS como por la Sociedad Matriz (CORREOS), ya analizados en el INF/CNMC/074/21 así como los informes INF/CNMC/26/22 (prestación de servicios logísticos de almacenamiento que se realiza desde CORREOS a la filial NEXEA) e INF/CNMC/29/22 (prestación de servicios de escaneo y ensobrado que se realiza desde NEXEA a la matriz CORREOS), realizados de manera simultánea a este informe.

¹⁰ Dentro de este tipo de acuerdos se incluye el contrato de digitalización de documentos que presta NEXEA a CORREOS, ya analizados en el INF/CNMC/074/21 y el contrato de prestación de servicios de gestión aduanera de importación que presta CORREOS EXPRESS a CORREOS, ya analizados en el INF/CNMC/154/21, y el INF/CNMC/028/22 (prestación de servicios de entrega de envíos de paquetería de CORREOS EXPRESS en oficinas de CORREOS), realizado de manera simultánea a este informe.

¹¹ Dentro de este tipo de acuerdos, se incluye la prestación de servicios jurídicos que se realiza desde la Sociedad Matriz (CORREOS) a las filiales, o la prestación de servicios de selección de personal y formación, que se realiza desde CORREOS a las filiales, ya analizados en el INF/CNMC/074/21, y el INF/CNMC/27/22 (prestación de servicios de atención al cliente de manera conjunta entre CORREOS y CORREOS EXPRESS), realizado de manera simultánea a este informe.

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

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

Concretamente, de cara al objeto de este informe, **se ha remitido el contrato intragrupo de servicios operativos relacionado con la impresión y ensobrado de los servicios de Correo Digital y Distintivo Ambiental¹⁴, que no formaba parte de los Acuerdos Singulares analizados en los informes anteriores del Grupo CORREOS.** Si bien no ha sido confirmado por el Grupo CORREOS, se ha supuesto que este servicio se clasifica como de servicios operativos internos (dado su analogía con el acuerdo singular analizado en el INF/CNMC/029/22), ya que ya que se gestionan los servicios de impresión y de ensobrado de las comunicaciones que CORREOS transmita derivadas de la contratación online de servicios postales o de distintivos ambientales por parte de los clientes de CORREOS.

Tanto para la elaboración de los informes anteriores como para el presente, el Grupo CORREOS ha suministrado esta información:

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

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

¹⁴ Contrato de prestación de servicios de NEXEA a CORREOS para los servicios de impresión y ensobrado de las comunicaciones que CORREOS transmita, derivadas de la contratación online de servicios postales o de distintivos ambientales por parte de los clientes de CORREOS.

- 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 (impresión y ensobrado de los servicios de Correo Digital y Distintivo Ambiental), CORREOS indica que el mercado relevante es el de **comunicaciones transaccionales** (soluciones multicanal para las comunicaciones masivas, físicas y digitales, de las empresas) donde NEXEA cuenta con una **cuota de mercado del 8%** de facturación en el ejercicio 2020.

- Cuentas anuales auditadas individuales y consolidadas de los ejercicios 2019 y 2020 de CORREOS y de su filial NEXEA.
- 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, incluyendo un informe específico sobre el acuerdo singular objeto de este informe,
- Determinación de la confidencialidad de los datos e informaciones reseñados en la Memoria Justificativa facilitada y en sus Anexos¹⁵.

3. DESCRIPCIÓN DE LAS ACTIVIDADES AFECTADAS

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

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

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

¹⁵ CORREOS subraya que merecen especial protección por constituir secretos comerciales determinados datos derivados de la contabilidad analítica. Si bien el Grupo CORREOS no ha facilitado las versiones públicas de los documentos, ha manifestado que considera confidenciales todos los datos emanados de la contabilidad analítica y de registros no públicos de las partes.

SEPI¹⁶. CORREOS es la principal empresa del mercado postal español y una de las compañías que encabeza el sector de la paquetería. Adicionalmente, CORREOS es el operador designado por Ley para prestar el Servicio Postal Universal (LSPU) en todo el territorio nacional¹⁷.

CORREOS tiene como objeto social, según se recoge en el artículo 2 de sus estatutos, la realización de las siguientes actividades¹⁸:

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

¹⁶ 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](#)".

¹⁷ 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.

¹⁸ Véase la página 218 del [Informe anual integrado de CORREOS del ejercicio 2020](#).

CORREOS es la matriz del Grupo CORREOS y 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.**¹⁹ (en adelante, NEXEA), constituida en 1999, se especializada en soluciones multicanal para las comunicaciones masivas, físicas y digitales, de las empresas.
- **Correos Telecom, S.A., S.M.E.** (en adelante, CORREOS TELECOM), creada en 1999, está encargada de la gestión y comercialización de infraestructuras de telecomunicación de CORREOS, así como de dar soporte tecnológico al resto de compañías del Grupo CORREOS.

3.1 Líneas de negocio del Grupo CORREOS

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

La cifra de negocios del Grupo CORREOS en el ejercicio 2019 ascendió a unos 2.267 millones de euros²⁰, de los que el 86,76% (en torno a 1.967 millones de euros) correspondió al segmento de Servicios Postales, Telegráficos y Paquetería, servicios prestados por la matriz CORREOS²¹, y el 13,24% al segmento de Paquetería Urgente y Otros (alrededor de 300 millones de euros), donde se incluye la actividad de las filiales.

¹⁹ El objeto social de NEXEA, consiste en la prestación de servicios de correo híbrido, entendido este como aquel servicio postal que permite al cliente remitir sus escritos y documentos a la Sociedad por medios telemáticos o electrónicos, encargándose esta de imprimir su contenido en papel para luego ensobrarlo, distribuirlo y entregarlo a sus destinatarios

²⁰ No incluye la compensación por la prestación del Servicio Postal Universal (SPU) que ascendió a 120 millones de euros en 2019 (la misma cifra en 2018).

²¹ El importe neto de la cifra de negocios de la matriz CORREOS en el ejercicio 2020 ascendió a 1.583,4 millones de euros (descenso del 19,5% respecto al ejercicio 2019). Como señalan las cuentas anuales, al 31 de diciembre de 2020, la matriz CORREOS presenta un fondo de maniobra negativo por un importe de unos 219,4 millones de euros y unas pérdidas por importe de 257 millones de euros, situación derivada de la pandemia COVID-19.

En este apartado del presente informe se describe únicamente, de forma resumida²², el mercado postal, incluyendo la prestación del Servicio Postal Universal (SPU), el cual se complementa en la siguiente sección 3.2. *Mercados principales en los que opera la filial NEXEA*, donde, entre otros aspectos, se desarrollarán los servicios de impresión y ensobrado de documentos de reclamaciones, objeto del contrato analizado en este informe.

3.1.1. Mercado postal

El mercado postal español está completamente liberalizado desde el 1 de enero de 2011, tras la entrada en vigor de la Ley 43/2010, de 30 de diciembre, del Servicio Postal Universal²³.

Como se señala en el Informe Anual del Sector Postal²⁴ del año 2020, elaborado por la CNMC, **el mercado postal se puede desagregar en dos segmentos diferenciados por no reunir factores de sustituibilidad suficientemente acentuados: el mercado postal tradicional y el mercado de mensajería y de paquetería. Todo ello sin perjuicio de las referencias al SPU.**

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

En el segmento del mercado postal tradicional se ofertan, fundamentalmente, cartas y tarjetas postales²⁵. Además, se incluyen las cartas certificadas y notificaciones (productos específicos ofrecidos a las administraciones públicas con una serie de valores añadidos propios, por ejemplo, un segundo intento de entrega adicional) y productos como la publicidad directa y otras publicaciones.

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

Aunque en el mercado postal tradicional español operan 9 empresas con al menos 50 empleados, **el Grupo CORREOS ostenta una posición de dominio**

²² Para un análisis más extenso véase el [INF/CNMC/074/21](#).

²³ [Ley 43/2010, de 30 de diciembre, del servicio postal universal, de los derechos de los usuarios y del mercado postal](#).

²⁴ [INF/DTSP/003/21](#): Análisis del Sector Postal y del Sector de Mensajería y Paquetería 2020.

²⁵ Sus notas definitorias son: (i) pequeño tamaño y peso reducido; (ii) distribución por repartidores a pie y (iii) entrega en casilleros domiciliarios y un solo intento de entrega.

en el mercado de servicios postales tradicionales, acorde con el ejercicio de su función de operador designado.

3.1.1.2. Servicio Postal Universal (SPU)

De acuerdo con la Ley 43/2010, CORREOS es el **operador designado por el Estado para prestar el Servicio Postal Universal (SPU)**²⁶ en España hasta 2025. Esta Ley regula fundamentalmente las condiciones de recogida, admisión, distribución y entrega del SPU exigible al operador designado, así como el coste y la financiación de las obligaciones del SPU, los precios y otras condiciones tarifarias de los servicios postales y establece que se realizarán de conformidad con el Plan de Prestación del SPU y su contrato regulador

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

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 productos que forman parte del servicio universal y los demás servicios y productos que no forman parte del mismo²⁷.

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 CNMC y, mediante Resolución, la CNMC se pronuncia al

²⁶ 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.”

²⁷ Véase la [Orden Ministerial FOM/2447/2004](#), de 12 de julio, sobre la contabilidad analítica y la separación de cuentas de los operadores postales

respecto²⁸. 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 servicio²⁹.

Interesa señalar que el informe de la CNMC de comprobación de precios del SPU, para el ejercicio 2021³⁰, se indicó que la CNMC investigaría el posible incumplimiento por parte de CORREOS de la normativa del Servicio Postal Universal³¹. Recientemente, en febrero de 2022, **la CNMC ha sancionado a Correos con 32,6 millones de euros por la aplicación de un sistema anticompetitivo de descuentos a grandes clientes**³².

²⁸ 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](#).

²⁹ Se refiera a la cuantía de la carga financiera que comportan las obligaciones de servicio público del servicio postal universal para el operador designado.

³⁰ [STP/DTSP/034/20: Revisión de precios de los servicios postales prestados bajo régimen de Obligaciones de Servicio Público para el año 2021](#).

³¹ Entre otros aspectos se indicaba que los descuentos que CORREOS aplica a grandes clientes, como empresas y administraciones públicas, para sus envíos masivos están muy por debajo de sus costes y que los precios que pagan los clientes particulares por el paquete azul nacional (hasta 20 kg) y por el paquete con destino a Europa se sitúan por encima de la media de otros países. Véase la [nota de prensa](#) publicada por la CNMC sobre el asunto.

³² La conducta sancionada se ha desarrollado en el mercado de servicios postales tradicionales prestados a grandes clientes empresariales y consistía en la aplicación de un sistema de descuentos exclusionarios que, incentivando la fidelización de los grandes clientes empresariales, habría potencialmente excluido o impedido la entrada al mercado de otros competidores de Correos, al menos desde el año 2015 hasta el año 2019. Se trata de un abuso de posición de dominio prohibido por el artículo 2 de la Ley de Defensa de la Competencia (LDC) y el artículo 102 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Véase la [nota de prensa](#) publicada por la CNMC sobre el asunto (Expediente S/DC/0041/19).

Con anterioridad se puede citar en este mismo ámbito, entre otros, el Acuerdo de Terminación Convencional del Expediente 2458/03, de 15 de septiembre de 2005, suscrito con el extinto Servicio de Defensa de la Competencia en el que se establecen las condiciones de prestación de servicios postales por parte de CORREOS a grandes clientes, con el objeto de asegurar

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

Los productos del segmento de mensajería y paquetería son fundamentalmente los paquetes con valores añadidos³³. En 2020 el mercado español de paquetería empresarial mostraba una elevada concentración de la oferta, como se pone de manifiesto en el Informe Anual del Sector Postal³⁴ del año 2020, elaborado por la CNMC, ya que la suma de la cuota de mercado de los 3 operadores con mayor número de envíos llegó en 2020 al 44,10%.

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

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

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

En este mercado operan tanto CORREOS como CORREOS EXPRESS, puesto que las dos empresas prestan servicios en el segmento de mensajería y paquetería (a diferencia del segmento del sector postal tradicional donde CORREOS EXPRESS no tiene presencia). Estas dos sociedades pertenecientes al Grupo CORREOS alcanzaron los 1.953 millones en 2020 (2.242 millones de euros en 2019)³⁵.

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.

³³ 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.

³⁴ [INF/DTSP/003/21](#): Análisis del Sector Postal y del Sector de Mensajería y Paquetería 2020.

³⁵ La cifra de negocios de CORREOS alcanzó los 1.584 millones de euros (1.967 millones en 2019) mientras que la de CORREOS EXPRESS se situó en 369 millones de euros (275 millones en 2019). Por lo que respecta al resto de tipología de operadores, las redes de transporte urgente de ámbito nacional tuvieron una cifra de negocios de 2.996,6 millones de

Según CORREOS, aproximadamente el 95% de la facturación de paquetería se corresponde con servicios que no entran dentro del ámbito del SPU³⁶. Así la actividad de paquetería más vinculada al comercio electrónico no está, por regla general, *postalizada* y, por ello, el remitente exige unas condiciones de entrega con mucha mayor calidad que la que se proporciona con el SPU.

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

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

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

Fuente: CNMC. Informe Anual Sector Postal (2020)

3.2 Mercados principales en los que opera la filial NEXEA

Según el Grupo CORREOS, los **servicios intragrupo objeto de este informe se engloban dentro del mercado de comunicaciones transaccionales**.

Como se ha señalado anteriormente, la filial NEXEA presta servicios en el mercado de comunicaciones transaccionales (soluciones multicanal para las comunicaciones masivas, físicas y digitales, de las empresas).

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

³⁶ La actividad de paquetería de CORREOS del SPU se realiza a través de tres productos de su portfolio: (i) el Paquete Azul, (ii) el paquete postal de importación económico y (iii) el paquete de importación económico. En todos los casos hasta un peso máximo de 20 kg.

Se trata de un mercado altamente concentrado, con cuatro empresas³⁷ que abarcan la mayoría de la facturación, y maduro, que presenta una creciente sustitución de modalidades tradicionales por la acelerada implantación de la digitalización. **NEXEA es la tercera empresa en este segmento de negocio en términos de facturación**, basando su propuesta de valor en soluciones integrales de comunicación.

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

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

De acuerdo con las cuentas anuales, la cifra de negocios de NEXEA en 2019 fue de 16 millones de euros (un 7% más que en 2018) y la producción alcanzó los 335 millones de envíos, 851 millones de páginas impresas y 1,8 millones de digitalizaciones. De la cifra de negocios 0,89 millones de euros corresponden a transacciones realizadas con empresas del grupo durante el 2019³⁸ (lo que supone el 5,58% del total) mientras que la cifra de gastos con empresas del grupo ascendió a 0,12 millones de euros en 2019³⁹.

La cifra de negocios cayó hasta los 11 millones de euros en el ejercicio 2020, de los que 0,79 millones corresponden a transacciones realizadas con empresas

³⁷ Según la información facilitada por el Grupo CORREOS, las cuotas de mercado en 2020 en términos de facturación fueron: (i) SERVIFORM (78%); (ii) MAILTEK (10%); (iii) NEXEA (8%) y (iv) PRODIGITALK (4%).

³⁸ La mayoría con la matriz CORREOS (877.719 euros). Los ingresos con CORREOS corresponden fundamentalmente a **servicios de impresión, ensobrado y digitalización**. De acuerdo con las cuentas anuales la prestación de servicios se realiza sobre la base de las listas de precios vigentes aplicables a terceros no vinculados.

Adicionalmente figura un pequeño importe de 16.347 euros con CORREOS EXPRESS

³⁹ Los gastos se distribuyen en 20.012 euros con CORREOS, 66.095 euros con CORREOS EXPRESS y 34.730 euros con CORREOS TELECOM. Adicionalmente, hay una partida de gastos financieros con CORREOS por importe de 130.153 euros.

del Grupo (lo que supone el 7% del total) mientras que la cifra de gastos con empresas del Grupo ascendió a 0,09 millones de euros⁴⁰.

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

Según el Grupo CORREOS, **la cuota de mercado de NEXEA** disminuyó hasta el 19% en 2021 (frente al 24% en 2020 y en 2019), medida en términos de número de transacciones, porcentaje que cae hasta una cuota de mercado del **8% en 2020**, en términos de facturación⁴¹.

4. VALORACIÓN

4.1 Alcance del informe

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

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

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

Por otro lado, cabe señalar que las conclusiones alcanzadas en el presente informe no son trasladables a otro tipo de contrataciones que se realicen por las

⁴⁰ Adicionalmente, hay una partida de gastos financieros con CORREOS por importe de 125.860 euros

⁴¹ El Grupo CORREOS indica que no dispone del dato actualizado de la cuota de mercado por facturación del ejercicio 2021.

entidades del sector público sujetas al régimen establecido en el artículo 321 de la LCSP.

Asimismo, la **valoración que se realiza en este Informe se ampara en la documentación remitida**⁴² por el Grupo CORREOS a través de la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI) y **versa sobre el contrato intragrupo facilitado**, que se enmarca dentro una de las categorías generales de contratos similares identificadas por el Grupo CORREOS (en concreto la de los denominados “servicios operativos internos”).

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

Cabe señalar, no obstante, que una parte del objeto del contrato intragrupo objeto de este informe (lo referente a los servicios de ensobrado por parte de NEXEA) es analizado también en el INF/CNMC/029/22 (en el contrato de escaneo y ensobrado de documentos de reclamaciones que presta NEXEA a CORREOS). Por lo tanto, el análisis en este informe se va a centrar especialmente en las actividades de impresión de los servicios de Correo Digital y del Distintivo Ambiental.

Cabe destacar que, de acuerdo con al acuerdo singular facilitado, se indica que *“este acuerdo entrará en vigor el día de su firma por ambas partes, siendo este el día 1 de enero de 2022”*. En este sentido, es preciso recordar que, **de acuerdo con el artículo 321.6 de la LCSP, la elaboración de este informe es preceptiva y su remisión debe ser previa a la puesta en práctica del contrato intragrupo en cuestión**, no siendo tampoco aceptable la aplicación retroactiva de los contratos intragrupo. De lo contrario, las posibles consideraciones que puedan realizarse por esta Comisión carecerían de sentido.

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

⁴² Tanto para la elaboración de este informe como para la realización del INF/CNMC/074/21.

óptica sancionadora, respecto a las conductas realizadas por los operadores implicados.

4.2 Marco general del análisis

Garantizar la competencia en los procesos de compra pública, además de ser un imperativo legal⁴³, 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 colusión.

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

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

Aunque a las entidades que no son poderes adjudicadores no se les apliquen plenamente las Directivas UE de contratación pública⁴⁴, se encuentran sujetas al TFUE (más en concreto, a las libertades fundamentales previstas en el mismo,

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

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

incluyendo las disposiciones sobre el mercado interior y los principios de libre competencia, transparencia, publicidad, igualdad y no discriminación) y al Derecho de la Competencia por su condición de operadores económicos.⁴⁵

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

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

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

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

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

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

El principio de neutralidad competitiva impone que cualquier empresa (sea pública o privada), al competir en el mercado, debe poder actuar en igualdad de condiciones con el resto de agentes públicos o privados⁴⁷. En este sentido, entidades que se dediquen a actividades puramente mercantiles pertenecientes al sector público deben poder competir en condiciones de igualdad con el resto de operadores privados del mercado en el que desarrollan su actividad, sin ningún tipo de privilegio ni desventaja en las normas ni en la forma que deben interpretarse las mismas⁴⁸.

Por el contrario, **si la entidad del sector público concernida desarrolla actividades cuyo carácter no es genuinamente mercantil, los contratos intragrupo pueden plantear distorsiones sobre la neutralidad competitiva**. Es el caso, en particular, de situaciones en las que la entidad del sector público cuente con alguna actividad o ventaja exclusiva derivada de su carácter público, que la entidad desarrolla junto con otras actividades genuinamente mercantiles. En estas situaciones, en ocasiones existen mecanismos para separar ambas clases de actividades internamente, de manera legal, contable o funcional. Si no

⁴⁷ Recientemente, el 31 de mayo, la OCDE ha aprobado una [Recomendación](#) sobre neutralidad competitiva. La CNMC ha formado parte del grupo de redactores de la citada Recomendación. Se define este principio como: *“a principle according to which all Enterprises are provided a level playing field with respect to a state’s (including central, regional, federal, provincial, county, or municipal levels of the state) ownership, regulation or activity in the market”*.

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”*.

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 públicas⁴⁹ cuando señalan que *“las actividades de las empresas públicas se pueden dividir en dos categorías: las actividades de venta o reventa comercial y las que tienen por objeto cumplir una finalidad pública. En este último caso, o en la medida en que una actividad particular permita a una empresa pública cumplir tal propósito, la empresa pública debe atenerse a unas directrices en materia de contratación pública que garanticen la igualdad de condiciones para todos los competidores, ya sean públicos o privados”*.

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

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

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

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

Según se analizó en los informes anteriores del Grupo CORREOS, las dos grandes categorías de relaciones contractuales intragrupo identificadas por el Grupo CORREOS (los “servicios operativos” y los “servicios corporativos”

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

obedecen a la cobertura de necesidades de la actividad mercantil propia del objeto social⁵⁰ de las contratantes y están destinadas a optimizar los recursos de las entidades que lo integran, evitando duplicidades y aprovechando las ventajas derivadas de la especialización.

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

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

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

⁵⁰ Como se señala en el propio Acuerdo Singular, NEXEA en el marco de su objeto social, tiene como actividad la generación, impresión, ensobrado y entrega de documentos físicos y electrónicos para las comunicaciones masivas de las empresas con sus clientes y que CORREOS para el desarrollo de su actividad de servicios de Correo Digital y venta online de distintivo ambiental necesita contratar los servicios de impresión de NEXEA.

⁵¹ Las actividades intragrupo objeto de este informe prestadas por NEXEA supondrán, de acuerdo con la información facilitada por el Grupo CORREOS, un importe estimado reducido tanto sobre la cifra de negocios de NEXEA de 11 millones de euros en 2020 (16 millones en 2019) como sobre la de CORREOS de 1.583,4 millones de euros en 2020 (1.967 millones de euros en 2019).

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

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

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

Cabe analizar igualmente el riesgo de que los precios que se aplican a la contratación intragrupo puedan distorsionar la competencia. En este sentido, resulta procedente señalar que, **en la memoria que acompaña al contrato intragrupo** facilitado entre CORREOS y su filial NEXEA para la prestación, por parte de esta última, de ciertos servicios de escaneo y ensobrado de documentos de reclamaciones, **se justifica la práctica de precios de mercado**, por aplicación del método de coste incrementado⁵⁴ que computa el conjunto de costes asignables al servicio prestado añadiendo un margen de beneficio razonable según pautas de mercado⁵⁵. El Grupo CORREOS añade que el precio

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

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

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

⁵⁵ De hecho, las cuentas anuales de NEXEA del ejercicio 2020 indican que “*la prestación de servicios se realiza sobre la base de las listas de precios vigentes aplicables a terceros no vinculados*”.

ha sido fijado por NEXEA de la misma manera que se haría en condiciones normales a cualquier otro cliente.

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

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

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

Correos señala en el acuerdo singular analizado que: *“Para la realización de las actividades que comprenden el objeto del presente Acuerdo, no cabe la cesión y/o subcontratación total o parcial del mismo, a favor de terceros ajenos al Grupo Correos”.* A este respecto cabe señalar que, **de producirse cesiones o subcontrataciones a otras entidades del Grupo Correos, para poder estar excluidos de la normativa de contratación pública, deberían poder reunir los requisitos del art. 321.6 LCSP ya reseñados más arriba.**

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

De otra parte, en relación con la condición de la matriz CORREOS como operador designado por el Estado para prestar el SPU en España, la Ley 43/2010

establece que el operador designado debe llevar una contabilidad analítica y cuentas separadas en sus sistemas de contabilidad interna, de modo que se diferencie claramente entre cada uno los servicios y productos que forman parte del servicio universal y los demás servicios y productos que no forman parte del mismo.

Según CORREOS, las operaciones que forman parte del objeto de análisis de este informe no entran dentro del ámbito de la prestación del SPU ni son considerados en el cálculo del Coste Neto de las Obligaciones de Servicio Universal⁵⁶.

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

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

Por último, cabe resaltar que la escasa cuantía estimada del Acuerdo Singular analizado en este informe minimiza cualquier posible afección a la competencia y que, según el Grupo CORREOS, es política habitual en contratos de esta naturaleza la existencia de una penalización que contribuya al cumplimiento de los plazos exigidos en el marco de la gestión de las reclamaciones.

En el caso concreto que se aborda en este informe, de acuerdo con la información suministrada por el grupo CORREOS, que se refiere a un contrato entre las sociedades mercantiles estatales CORREOS y NEXEA (integrantes del Grupo CORREOS), habida cuenta de que existe una separación (contabilidad analítica y cuentas separadas) entre las actividades genuinamente mercantiles de CORREOS y las que desarrolla como operador designado por el Estado para prestar el SPU en España; que el Acuerdo Singular analizado tiene como finalidad principal atender ciertas necesidades de la actividad propia del objeto

⁵⁶ De hecho, en la Contabilidad Analítica que remite anualmente CORREOS a la CNMC se puede contrastar que el importe de los costes relativos a los servicios de impresión contratados a NEXEA objeto de análisis son contabilizados íntegramente en la cuenta “6230620 – Servicios Online NEXEA”, y son imputados íntegramente a productos fuera del ámbito del SPU y no forman parte del cálculo del Coste de las Obligaciones de Servicio Universal.

social de la matriz CORREOS de escasa cuantía; que no se observan indicios de que el precio del contrato intragrupo no sea de mercado; sin perjuicio de lo señalado sobre la cesión o subcontratación del contrato, **no se aprecian a priori distorsiones a la competencia en el sentido previsto en el artículo 321.6 LCSP.**

No obstante, se recuerda que la elaboración de este informe debe realizarse, conforme al artículo mencionado, sobre los **contratos o categorías de contratos que se prevean suscribir por la entidad**. Se constata el incumplimiento de esta circunstancia en el caso objeto de informe.

5. CONCLUSIONES

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

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

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

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

actividad o ventaja exclusiva derivada de su carácter público, que la entidad desarrolla junto con otras actividades genuinamente mercantiles.

En el caso concreto que se aborda en este informe, que se refiere a un contrato entre las sociedades mercantiles estatales CORREOS y NEXEA (integrantes del Grupo CORREOS), **no se aprecian a priori distorsiones a la competencia en el sentido previsto en el artículo 321.6 LCSP.**

Por último, se recuerda que las entidades del sector público que quieran acogerse a la excepción prevista en el artículo 321.6 de la LCSP **deberán solicitar informe a la CNMC** (o, en su caso, a la autoridad de competencia autonómica correspondiente) **con carácter previo** a la formalización y entrada en vigor de los contratos intragrupo, constatándose que no se ha producido en el caso en cuestión analizado.