

## SECTOR POSTAL Y COMPETENCIA

Isabel LÓPEZ SANZ

Subdirección General sobre Conductas  
Restrictivas de la Competencia  
Dirección General de Defensa de la Competencia

Carmen VALVERDE MATEOS

Subdirección General de Concentraciones  
Dirección General de Defensa de la Competencia

### 1. INTRODUCCIÓN

Los servicios postales tienen una importancia radical en el desarrollo económico y el bienestar de la sociedad actual, jugando un papel importante en la cohesión de la UE. Dichos servicios han sido objeto de importantes cambios en los últimos años, tanto desde un punto de vista normativo como empresarial.

Históricamente, la prestación de los servicios postales se ha llevado a cabo de manera monopolística por un único operador público a nivel nacional en la mayor parte de los países de la UE. Será a partir de la Directiva comunitaria 97/67/CE<sup>1</sup>, traspuesta a la normativa española por la Ley 24/1998<sup>2</sup>, regulación básica y unitaria del sector postal en España, cuando se inicie un claro proceso de liberalización del sector, que será gradual y controlado mediante el establecimiento de un calendario que, en principio, será culminado en 2009. No obstante, en nuestro país ya se habían dado pasos liberalizadores desde la década de los sesenta, cuando se abrieron a la competencia los servicios postales de ámbito local.

<sup>1</sup> Del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de diciembre de 1997, relativa a las normas comunes para el desarrollo del mercado interior de los servicios postales de la Comunidad y la mejora de la calidad del servicio. Modificada por la Directiva 2002/39/CE del Parlamento europeo y del Consejo, de 10 de junio de 2002, con el fin de proseguir la apertura a la competencia de los servicios postales de la Comunidad.

<sup>2</sup> Ley 24/1998, de 13 de julio, del Servicio Postal Universal y de Liberalización de los Servicios Postales (*BOE* de 14 de julio de 1998), modificada por el Título II de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social (*BOE* de 31 de diciembre de 2002).

Este proceso de liberalización presenta una serie de peculiaridades derivadas de las obligaciones de servicio público (servicio universal) que condicionan su desarrollo y determinan la reserva de determinados servicios postales y otra serie de prebendas en favor del operador al que se encomienda la prestación del servicio postal universal, a fin de garantizarlo.

Junto a este proceso normativo, los avances tecnológicos que han tenido lugar en las últimas décadas del siglo xx han venido modificando el tipo de servicios requeridos por la sociedad, más orientada hacia las comunicaciones electrónicas (telefonía fija o móvil, fax o correo electrónico) que al correo físico, lo que ha condicionado el crecimiento del sector postal.

Adicionalmente, desde la década de los setenta, la demanda venía requiriendo servicios postales de mayor valor añadido en relación a menores plazos de entrega, mayor seguridad en las recogidas y la posibilidad de llevar a cabo el seguimiento del envío, servicios que empezaron a ser prestados por diferentes operadores privados, que hoy constituyen el segmento de la mensajería y paquetería.

Al mismo tiempo se ha producido una evolución en el mercado del transporte de mercancías en el que han ido desapareciendo los límites tradicionales de su actividad, de tal forma que las empresas aprovechan las sinergias que les proporcionan sus redes de transporte para ofertar servicios hasta entonces propios de la actividad postal o logística.

Todos estos procesos, junto a la internacionalización de la economía, han supuesto un replanteamiento de las estrategias seguidas por los diferentes operadores postales, situación que se ha visto favorecida por la progresiva introducción de la competencia en dicho sector a nivel europeo, que está abriendo a la competencia nuevas áreas de negocio tradicionalmente reservadas a los antiguos monopolios nacionales.

En este contexto hay que enmarcar la generalizada estrategia de globalización y de diversificación de la oferta de productos y servicios seguida por los principales operadores presentes en este sector, al objeto de consolidar su posición en el mercado y, en el caso de los antiguos monopolios nacionales, compensar la pérdida de su posición monopolística en los mercados postales tradicionales.

Para la consecución de dichos objetivos resulta esencial disponer de una estructura empresarial de un tamaño adecuado, que los operadores postales vienen consiguiendo a través de su propio crecimiento endógeno o, más frecuentemente, de forma exógena, por medio de la toma de control de empresas situadas en mercados conexos o por el establecimiento de acuerdos o alianzas comerciales.

Todo este proceso ha conducido a la diferenciación de dos grandes mercados dentro del que podríamos llamar el mercado postal global: el mercado postal tradicional y el mercado de la mensajería y paquetería.

El mercado postal tradicional sería el desarrollado en torno a los servicios postales tradicionalmente ofrecidos por los operadores monopolísticos, es decir, los de recogida, admisión, clasificación, tratamiento, curso, transporte, distribución y entrega de envíos postales. Por su parte, el mercado de la mensajería y paquetería comprendería aquellos servicios vinculados a una mayor urgencia y seguridad en la recogida, la distribución y la entrega de los envíos.

El mercado postal tradicional en España se caracteriza por la presencia de un operador preponderante, la Sociedad Anónima Estatal Correos y Telégrafos (Correos), que detentó una cuota de aproximadamente el 93 por 100 del mercado en 2003<sup>3</sup> y que, como prestador del servicio postal universal en España, ofrece los servicios postales básicos en todo el territorio nacional. Junto a él nos encontramos una serie de operadores privados (150 aproximadamente), que conjuntamente detentaron el 7 por 100<sup>4</sup> del mercado en 2003, y que no disponen de la misma capilaridad y la amplitud de servicios que Correos.

La estructura empresarial en el mercado de la mensajería y paquetería resulta mucho más equilibrada que la del mercado postal tradicional, al no existir un predominio claro de ningún operador, manteniendo los dos principales operadores cuotas de alrededor del 15 por 100<sup>5</sup>.

En este marco, han sido numerosos los expedientes tratados por el Servicio de Defensa de la Competencia (SDC) desde la publicación de la Ley 24/1998, tanto en relación al control de las operaciones de concentración como de las conductas restrictivas de la competencia.

La propia dinámica del sector postal determina que la mayor parte de los asuntos analizados por la Subdirección de Concentraciones del SDC tenga que ver con el mercado de la mensajería y paquetería, al que los principales operadores postales están ampliando sus actividades, siendo el mercado postal tradicional el que centra la atención de la Subdirección de Prácticas Restrictivas del SDC, al analizar las posibles conductas anticompetitivas de los antiguos operadores monopolistas en su adaptación al proceso de liberalización emprendido.

## 2. EXPEDIENTES DE CONTROL DE CONCENTRACIONES

El SDC ha analizado en los últimos cuatro años varias operaciones de concentración de ámbito nacional en el sector de los servicios postales. Entre ellas destacan los expedientes núm. N-248, Correos/Chronoexpres; núm. N-262, Chronoexpres/Servipack; núm. N-03064 Investgi/Deutsche

<sup>3</sup> Datos procedentes de *Memoria del Sector Postal Español 2003*, Ministerio de Fomento-Deloitte.

<sup>4</sup> Ver nota 3.

<sup>5</sup> Ver nota 3.

Post/Danzas; núm. N-04033, Geopost/Seur/Seur Madrid, y núm. N-04074, Deutsche Post/Antiguos Accionistas/Unipost<sup>6</sup>.

El primero de los expedientes mencionados (núm. N-248) supuso la toma de control exclusivo por Correos de Chronoexpres<sup>7</sup>, empresa de envíos urgentes que ya controlaba conjuntamente con el operador público francés La Poste desde 1999, momento en el que se produjo la entrada de Correos en el capital de dicha empresa mediante la adquisición del 50 por 100 de su capital social<sup>8</sup>. Anteriormente Chronoexpres era una filial al 100 por 100 de LA POSTE.

Esta operación fue notificada al SDC el 22 de mayo de 2002, siendo autorizada el 19 de julio de 2002, en atención al pequeño incremento de cuota resultante de la operación, al carácter competitivo que presentaba la estructura del mercado del transporte urgente de documentos y paquetes, en el que se encontraban presentes un gran número de operadores que disponían de capacidad suficiente para competir eficazmente en el mercado, y a la ausencia de barreras de entrada significativas.

La toma de control, primero de carácter conjunto y después exclusivo, de Chronoexpres por Correos supuso la entrada del operador postal público en el mercado español del transporte urgente, mercado tradicionalmente explotado por operadores privados. De esta forma seguía la senda iniciada por otros operadores públicos europeos como Deutsche Post, La Poste o TPG de adquirir o crear empresas de transporte urgente para, de esta forma, ampliar su oferta a nuevos productos y servicios, aprovechando las ventajas que sus redes de transporte y distribución les proporcionan para ofrecer ese tipo de servicios.

En el Acuerdo por el que Correos y La Poste pactaron el cambio de control de Chronoexpres y que dio lugar al expediente núm. 248, dichas entidades suscribieron adicionalmente una serie de acuerdos de cooperación en el ámbito de la paquetería urgente en España<sup>9</sup>. Dichos acuerdos, no considerados por el SDC como restricciones accesorias a la operación de las contempladas en el apartado 5 del art. 15 bis de la Ley 16/1989, de Defensa de la Competencia, y, por tanto, no autorizadas con ella, suponían la integración de Chronoexpres en la red internacional de paquetería

---

<sup>6</sup> Adicionalmente, el Servicio ha analizado la operación núm. N-05108, TNT/Trespertrans. Anteriormente, el Servicio había examinado la toma de control conjunto del grupo Guipuzcoana por parte de Deutsche Post (núm. N-006, Deutsche Post/Guipuzcoana), así como diversas operaciones de concentración empresarial sobre las que, o bien el Servicio había requerido información para determinar si superaban o no los umbrales de notificación previstos en el art. 14.1 de la Ley 16/1989, de Defensa de la Competencia, o los interesados habían formulado consulta previa en virtud del art. 15.5 de la Ley 16/1989.

<sup>7</sup> La operación se materializó mediante la adquisición por Correos de una participación adicional en el capital de Chronoexpres (74,23 por 100), que de hecho le proporcionaba el control exclusivo sobre dicha empresa. La Poste conservó el restante 25,77 por 100 del capital.

<sup>8</sup> Asunto comunitario núm. IV/JV.18, Chronopost España, declarado compatible con el mercado común el 27 de abril de 1999.

<sup>9</sup> Dichos acuerdos fueron suscritos en junio de 2001.

expres constituida por Geopost, *holding* de las filiales del sector de paquetería del grupo La Poste<sup>10</sup>. En este sentido, Chronoexpres se convertía en el operador exclusivo de las redes internacionales de Geopost en España.

Con esta integración a una red internacional de distribución, Correos seguía otra de las estrategias emprendidas por los principales operadores del sector (tanto públicos como privados) de establecer acuerdos comerciales de intercambio cruzado de paquetería a nivel internacional, al objeto de responder a las necesidades derivadas de la globalización de la economía<sup>11</sup>.

De esta forma, los operadores postales se adaptan a las necesidades de unos clientes cada vez más globales, que demandan una oferta integral de productos y servicios postales en la más amplia cobertura geográfica posible.

Dicha estrategia permite reducir los costes de infraestructura de las empresas, que de esta forma obtienen importantes economías de escala y de red.

Tras la entrada en el mercado español del transporte urgente de la mano del operador público francés La Poste, Correos decidió potenciar su posición en el mismo mediante la adquisición de Corporación Integral de Transporte Servipack, S. A., importante operador del sector en ese momento controlado por las sociedades de inversión Vista Desarrollo, S. A., SCR y Royal Bank Investment Limited. Esta operación fue notificada al Servicio el 24 de junio de 2002, dando lugar al expediente núm. N-262, Chronoexpres/Servipack.

A lo largo de la tramitación del expediente en el SDC, Correos presentó un escrito en el que se comprometía a mantener una estricta separación contable entre las secciones correspondientes a los servicios postales reservados en exclusiva por la normativa aplicable, en particular, por la Ley 24/1998, de 13 de julio, del Servicio Postal Universal y de Liberalización de los Servicios Postales, o futuras modificaciones de la misma, y el resto de sus actividades, al objeto de prevenir los subsidios intraempre-

---

<sup>10</sup> La red internacional de servicios urgentes de Geopost estaba presente en los siguientes segmentos: a) transporte internacional urgente por vía aérea de documentos y paquetes, prestada a través de las distintas filiales de Chronopost presentes en varios países europeos, Canadá y Estados Unidos; b) transporte urgente de paquetería por carretera en Europa a través de la red de franquicias de DPD; y c) paquetería industrial combinando transporte terrestre y aéreo a través de TAT Express y su red de filiales y corresponsales presentes en toda Europa. Adicionalmente, el grupo La Poste tenía suscrito un acuerdo de colaboración internacional con la compañía estadounidense Federal Express, Inc. (Fedex), según el cual los clientes del grupo francés podían acceder a la red aérea de este operador, mientras que los clientes de Fedex se benefician de la estructura terrestre del grupo La Poste.

<sup>11</sup> Adicionalmente, en junio de 2002, Chronoexpres firmó un acuerdo de colaboración con Fedex según el cual la compañía española realizaría las actividades de recogida, transporte y entrega de paquetería y servicios relacionados de Fedex en la totalidad del territorio español y Andorra a partir del 13 de agosto de 2002 y durante un período de cinco años.

sa. Este aspecto resultaba trascendente en la valoración de la operación, dada las importantes distorsiones que para la competencia podría provocar las hipotéticas subvenciones cruzadas entre las actividades reservadas por Ley al operador Correos y aquéllas abiertas a la competencia<sup>12</sup>.

El riesgo de subvenciones cruzadas en el sector postal es elevado dada la existencia de operadores que, como Correos, ofrecen simultáneamente servicios reservados y no reservados. Además, se trata de operadores en red, que ofrecen una amplia variedad de servicios tanto reservados como no reservados utilizando la misma estructura, lo que dificulta la asignación de costes a cada uno de los servicios individuales, aumentándose de esta forma el riesgo de dichas prácticas anticompetitivas.

En este sentido se había manifestado la Comisión en una Comunicación publicada en 1998 sobre la aplicación de las normas de competencia al sector postal (*DOCE*, C 39/2, de 6 de febrero de 1998), al indicar que subvencionar actividades abiertas a la competencia mediante la imputación de sus costes a actividades reservadas podía distorsionar la competencia con infracción del art. 82 del Tratado CE. Con el fin de limitar ese riesgo, la Directiva Postal 97/67/CE impuso a los proveedores del servicio universal una separación contable, como mínimo, para cada servicio correspondiente al sector reservado, por un lado, y para los servicios no reservados, por otro. Asimismo, la Directiva estableció que dichos operadores debían instaurar en un plazo razonable de tiempo sistemas de contabilidad de costes que pudieran ser verificados de forma independiente.

Estas obligaciones fueron incorporadas al ordenamiento jurídico español por la Ley 24/1998, del Servicio Postal Universal y de Liberalización de los Servicios Postales, estableciéndose por Orden del Ministerio de Fomento FOM/2447/2004, de 12 de julio, sobre la contabilidad analítica y la separación de cuentas de los operadores postales, los términos el alcance y las condiciones en que debería llevarse a cabo la contabilidad analítica del operador al que se encomienda la prestación del servicio universal, así como la separación contable de los operadores que realicen actividades incluidas en dicho ámbito.

En el caso del compromiso presentado por Correos al SDC y con el fin de garantizar su cumplimiento, dicho operador se comprometió a presentar un plan detallado de cómo se concretaría la citada separación contable, así como determinada información periódica.

Considerando dicho compromiso y dada la estructura competitiva del mercado del transporte urgente, el SDC decidió el 25 de julio de 2002 autorizar la toma de control exclusivo de Servipack por Correos.

---

<sup>12</sup> Un compromiso similar había ofrecido Deutsche Post a la Comisión en el asunto núm. IV/M.1168, Deutsche Post/DHL, adelantándose a las obligaciones impuestas por la normativa comunitaria y nacional.

Con posterioridad a esta operación, el grupo La Poste decidió deshacerse de la participación accionarial minoritaria que aún conservaba en el capital social de Chronoexpres (25,77 por 100), vendiéndosela a Correos.

Deutsche Post también ha sido un actor importante en las operaciones recientemente analizadas por el Servicio en el sector postal, tanto de ámbito nacional como comunitario. En el ámbito nacional Deutsche Post se introdujo en el capital social del grupo Guipuzcoana en septiembre de 1999<sup>13</sup>, adquiriendo el control conjunto sobre dicho grupo junto con Investgi, S. L., entidad participada por los antiguos accionistas de Guipuzcoana.

El grupo Guipuzcoana era un importante operador español del sector de la paquetería, especializado en la paquetería empresarial puerta a puerta, a nivel nacional, que se había constituido como tal en 1970, tras un proceso de integración de varias compañías regionales de transporte bajo la enseña «*Transportes La Guipuzcoana*». En ese momento, el grupo contaba con aproximadamente 63 delegaciones (entre agencias propias y franquiciadas) y 15 pequeñas corresponsalías, repartidas a lo largo de España y Portugal.

Ésta era la primera adquisición directa que Deutsche Post realizaba en España, ya que hasta ese momento la presencia del grupo alemán en nuestro país era consecuencia de las operaciones realizadas a nivel internacional, por lo general analizadas por la Comisión Europea<sup>14</sup>.

En ese sentido, Deutsche Post se encontraba presente en diferentes mercados del sector postal español a través de las filiales locales de los grupos adquiridos a nivel internacional. Tal es el caso de la filial española de DHL (activa en el mercado de la paquetería empresarial); de Transerra, S. A.<sup>15</sup>, filial de la francesa Ducros (presente en el mercado de la paquetería industrial); de la filial española de Danzas (transporte de mercancías y logística), y de Nedlloyd España (logística).

A finales de 2003, en el contexto de la reorganización de la estructura del grupo en España y Portugal, Deutsche Post decidió integrar sus actividades de paquetería y transporte de mercancías en una nueva organización global (grupo DHL Iberia), que adicionalmente pasó a estar controlada conjuntamente por el grupo alemán e Investgi, sociedad que desde 1999 venía ejerciendo el control conjunto del grupo Guipuzcoana junto con Deutsche Post.

<sup>13</sup> Dicha operación fue objeto de notificación al Servicio de Defensa de la Competencia el 8 de julio de 1999 (núm. N-006, Deutsche Post/Guipuzcoana), siendo autorizada el 9 de agosto de 1999.

<sup>14</sup> Tal es el caso, entre otras, de la toma de control de Danzas (caso núm. IV/M.1410); DHL (casos núm. IV/M.1168 y IV/M.2908); ASG (caso núm. IV/M.1549); las actividades europeas de distribución, transporte y logística del grupo holandés Nedlloyd (caso núm. IV/M.1513); Securicor (casos núm. IV/M.1347 y IV/M.3155); Air Express International (caso núm. IV/M.1794), y EXEL (caso núm. IV/M.3971).

<sup>15</sup> En 2000, Deutsche Post vendió Transerra al Grupo Logístico Santos, que a su vez la vendió a Sofrinsa en 2004.

Esta modificación de la estructura de control de las diferentes filiales de paquetería y transporte de carga del grupo Deutsche Post en España, especialmente de DHL International España, s. A., y Danzas, s. A., que previamente había segregado sus actividades de transporte marítimo y aéreo y de logística integral, fue notificada al Servicio de Defensa de la Competencia el 14 de noviembre de 2003 (núm. N-03064, Investgi/Deutsche Post/Danzas).

La operación, que no suponía una alteración sustancial de la estructura preexistente de los mercados españoles de mensajería y paquetería y transporte de carga, dado que la única actividad económica de Investgi estaba relacionada con su participación en Guipuzcoana, fue autorizada por el SDC el 16 de diciembre de 2003.

La situación derivada de esta operación no fue muy estable en el tiempo, ya que el 25 de agosto de 2004, Deutsche Post notificó a la Comisión Europea la adquisición del control exclusivo del grupo DHL Iberia, incluyendo Guipuzcoana<sup>16</sup>, operación que fue declarada compatible con el mercado común el 24 de septiembre de 2004.

Tras la recuperación del control exclusivo de sus actividades de paquetería y transporte de carga en España, Deutsche Post decidió dar el salto al mercado de los servicios postales tradicionales mediante la entrada en el capital social de Unipost, el más importante operador privado del sector postal en España y, por tanto, la principal alternativa al operador público Correos en el ámbito de los servicios postales no reservados o liberalizados.

La toma de control conjunto de Unipost por Deutsche Post y por parte de los antiguos accionistas de la entidad<sup>17</sup> fue notificada al Servicio el 29 de septiembre de 2004 (núm. N-04074, Deutsche Post/Antiguos Accionistas/Unipost).

En realidad, Deutsche Post ya venía ofreciendo servicios de correo internacional en España a través principalmente de la sucursal local de su filial alemana Deutsche Post Global Mail, pero con esa operación se introdujo en el núcleo de los servicios postales básicos y complementarios recientemente liberalizados en España.

No en vano, Unipost<sup>18</sup> centra su actividad en la recogida, transporte y distribución de envíos postales del área liberalizada, estando especializado en la prestación de servicios postales de correspondencia empresarial a nivel nacional, principalmente correo corporativo y *marketing* directo.

---

<sup>16</sup> Caso comunitario IV/M.3552, Deutsche Post/Guipuzcoana.

<sup>17</sup> Meypack, s. A., Alejandro Silva, las Familias Raventós y Clarasó, y los Hermanos Verdejo Martínez.

<sup>18</sup> Unipost fue constituido en mayo de 2001 como acuerdo de red por veintitrés operadores postales independientes. A este proyecto inicial se fueron incorporando progresivamente nuevas empresas mediante la integración en la estructura del grupo o a través de la suscripción de acuerdos de franquicia.

Para ello, Unipost dispone de una red de distribución centrada en las grandes ciudades y que aproximadamente da cobertura al 40 por 100 de la población española, bien directamente, a través de oficinas propias o franquiciadas, o mediante una red de corresponsales locales con los que ha celebrado acuerdos operativos de carácter no exclusivo.

La operación no provocaba un solapamiento importante de actividades entre ambos operadores en España, ya que, aunque las actividades de ambos se centran en el correo corporativo, Deutsche Post ofrecía servicios postales internacionales mientras que Unipost desarrollaba su actividad en el ámbito doméstico principalmente.

Al contrario, la operación resultaba procompetitiva dado el importante refuerzo estratégico que recibía Unipost al verse integrado en la red internacional de Deutsche Post, operador que dispone de una indudable fortaleza financiera y tecnológica, así como una amplia experiencia en la prestación de servicios postales tanto tradicionales como de mayor valor añadido (paquetería, logística, etc.), circunstancias éstas que podrían facilitar la consolidación de una alternativa real al operador público Correos, que, a pesar del proceso de liberalización iniciado, sigue contando con cuotas cercanas al 90 por 100 tanto en el mercado de correo global como en el corporativo.

La única cuestión que la operación planteaba al Servicio derivaba del carácter público de Deutsche Post, especialmente en relación al riesgo de existencia de subsidios cruzados entre sus distintas actividades (ámbito reservado y no reservado) que tuvieran como efecto falsear la competencia, especialmente en aquellos mercados en los que existe competencia con operadores privados.

En este sentido, resultaba evidente que Deutsche Post venía operando en España en diversos sectores (paquetería empresarial e industrial, logística, transporte mercancías) sin que se hubiera producido denuncia alguna en este sentido. Adicionalmente, la Orden FOM/2447/2004, de 12 de julio, sobre la contabilidad analítica y la separación de cuentas de los operadores postales, en consonancia con lo establecido en la Directiva 97/67/CE, establecía que cualquier operador que, además de realizar otras actividades, prestara servicios incluidos en el ámbito del servicio postal universal debería llevar unas cuentas separadas respecto a tales servicios, de conformidad con lo establecido en la citada Orden.

Ante estas circunstancias, el Servicio concluyó que no cabía prever que el carácter público de Deutsche Post pudiera provocar un deterioro de la competencia efectiva en los mercados analizados, decidiendo autorizar la operación el 3 de noviembre de 2004.

Este carácter de empresa pública se planteó también en el caso de la toma de control conjunto de Servicio e Información Urgente de Transporte, S. A. («Seur Madrid»), por parte del grupo francés La Poste y por los

franquiciados de la red Seur, a través de Seur, s. A. Este cambio en la estructura de control de Seur Madrid fue notificado al Servicio el 4 de mayo de 2004 (núm. N-04033, Geopost/Seur/Seur Madrid).

La operación incluía otros compromisos, como la entrada de La Poste en el capital social de Seur, s. A., franquiciador del sistema Seur y vehículo por el que los distintos franquiciados participan en dicha red, y en el de su filial Seur Internacional Express, s. A., responsable de las actividades internacionales de la red Seur.

Según la información aportada al expediente, la entrada de La Poste en Seur, s. A., era meramente estratégica al no conferirle la posibilidad de ejercer control ni exclusivo ni conjunto en dicha compañía, mientras que en el caso de Seur Internacional Express, s. A., previsiblemente le conferirá su control conjunto con Seur, s. A.

Con la operación se produjo la reentrada de La Poste en los mercados españoles de mensajería y paquetería y logística, que había abandonado tras la salida del capital social de Chronoexpres ya mencionado. No obstante, La Poste mantenía diversos acuerdos de colaboración internacional con otros operadores españoles, acuerdos que se referían fundamentalmente a intercambio cruzado de entregas postales internacionales con destino u origen en España.

Con la operación, la red Seur consolida su alianza con un grupo importante en el ámbito internacional, reforzando su posición de liderazgo en el mercado español de la mensajería y paquetería, y más concretamente en el de la paquetería empresarial. No obstante, dichos mercados se caracterizan por ser competitivos, con la presencia de gran número de operadores, algunos de ellos con cuotas muy próximas, que forman parte de redes internacionales y están presentes en todo el abanico de servicios del ámbito de la distribución de documentos y paquetes.

También en este caso se valoró el carácter de empresa pública de La Poste, lo que le otorga una serie de ventajas legales y económicas en atención a su actuación en los mercados relacionados con el servicio postal universal en Francia. No obstante, dado que dicho grupo llevaba contabilidades separadas para cada uno de los servicios postales reservados y no reservados, de acuerdo con el modelo de contabilidad analítica previsto en la Directiva 97/67/CE, no cabía esperar que la operación supusiera una amenaza para la competencia efectiva en los mercados españoles analizados. Por ello, el Servicio decidió autorizar la operación el 8 de junio de 2004.

El último movimiento de concentración acaecido en el sector postal español notificado al Servicio ha sido la toma de control exclusivo de Trespertrans, s. L., matriz del grupo Transcamer, por parte de TNT Worldwide (Spain), s. L., filial del grupo holandés TNT. Esta operación fue notificada al Servicio el 13 de diciembre de 2005 (núm. N-05108, TNT/Trespertrans), siendo autorizada el 12 de enero de 2006.

Con la operación se reforzaba la presencia del grupo TNT en el mercado español de la mensajería y paquetería, ampliando el ámbito de sus actividades mediante su entrada en el segmento de la paquetería industrial en el que no se encontraba presente con anterioridad. Adicionalmente, el grupo TNT venía ofreciendo en España servicios postales (principalmente servicios de correo internacional prestados a través de la empresa conjunta Spring) y de logística<sup>19</sup>.

### 3. EXPEDIENTES DE PRÁCTICAS RESTRICTIVAS DE LA COMPETENCIA

Dentro de los casos analizados por el SDC, unos han dado lugar a resoluciones sancionadoras del Tribunal de Defensa de la Competencia (TDC) por infracciones en materia de defensa de la competencia, generalmente por abusos de posición de dominio; en otros las infracciones denunciadas no se han considerado acreditadas, y finalmente otro, el caso más reciente, ha concluido en un acuerdo de terminación convencional.

Dada la novedad de este último caso será el que se tratará en más detalle.

No obstante, y en primer lugar, se hará un breve recorrido por las resoluciones más destacadas del TDC en conductas restrictivas en el sector postal, ya que permiten hacerse una idea sobre qué prácticas han sido más frecuentes en este mercado recientemente liberalizado.

Fundamentalmente se trataron abusos de posición de dominio por parte de un operador principal, Correos, el cual tras la liberalización del sector disfruta de un área reservada y una serie de derechos exclusivos, a fin de cumplir con las obligaciones de prestación de un servicio universal, y mantiene una posición relevante en el mercado liberalizado.

En la Resolución del TDC 536/02, IFCC/Correos, International First Class Courier (IFCC) denunció a Correos por desarrollar una campaña en los medios de comunicación, dirigida a hoteles, establecimientos y servicios postales extranjeros colaboradores de IFCC, acusando de ilegales los servicios postales realizados por la denunciante, y por retener en su poder toda la correspondencia que, por error, los usuarios del servicio IFCC depositaban en la red postal pública. El SDC inicialmente archivó la denuncia. No obstante, el archivo fue recurrido ante el TDC y éste admitió el recurso remitiendo nuevamente el expediente al SDC para el esclarecimiento de los hechos.

Finalmente, el SDC acreditó la existencia de un abuso de posición de dominio, por la retención de correspondencia y por prevalerse Correos de

<sup>19</sup> El grupo TNT ha anunciado recientemente su intención de desprenderse de su división de logística a nivel mundial.

dicha posición para la realización de actos desleales, desproporcionados y exentos de necesidad objetiva, remitiendo al TDC su informe propuesta recomendando la sanción de Correos por las citadas prácticas restrictivas de la competencia.

El 7 de febrero de 2003, el TDC dictó la Resolución 536/02, IFCC/CORREOS, en la que declaró la comisión por parte de Correos de dos conductas abusivas de su posición de dominio prohibidas en el art. 6 de la LDC. Una de ellas consistente en haber retenido la correspondencia con el anagrama de IFCC, que los usuarios habían depositado por error en los buzones de Correos. Y la otra consistente en haber difundido públicamente textos parcialmente falsos y denigrantes del competidor IFCC. La sanción impuesta fue de 900.000 euros.

En la Resolución del TDC 542/02, Suresa/Correos, el expediente se inició con las denuncias de Suresa Cit y Mailhouse, ambos operadores postales, sobre las nuevas condiciones impuestas por Correos a las llamadas empresas consolidadoras, a partir de enero de 2000, para la obtención de las bonificaciones y los descuentos previstos en la Ley 24/1998<sup>20</sup>, y que Correos recogía en el llamado Modelo de Empresa Consolidadora. Las nuevas condiciones establecían la exigencia, a la que se condicionaba la obtención de bonificaciones y/o descuentos, de que al menos el 10 por 100 de los envíos entregados por las consolidadoras para su tratamiento por Correos tuvieran un destino local. Lo cual suponía en la práctica que las empresas consolidadoras, a su vez operadores postales, debían ceder parte de su negocio, el correo local, a fin de obtener bonificación y/o descuentos de Correos en los envíos consolidados, que los citados operadores entregaban a Correos para su distribución.

El SDC, en la instrucción del expediente, pudo constatar que la citada exigencia era un abuso de posición de dominio que restringía la competencia en los mercados de servicios postales en el territorio nacional, con efectos discriminatorios y excluyentes sobre el resto de operadores postales. En consecuencia, el 12 de junio de 2002 remitió un Informe propuesta al TDC solicitando la sanción de Correos.

El 20 de junio de 2003, el TDC dictó la Resolución R 542/02, Suresa/Correos, en la que se declaró la comisión por parte de Correos de una conducta abusiva de su posición de dominio prohibida en el art. 6 de la LDC, consistente en la exigencia de la entrega como mínimo del 10 por 100 de envíos locales a las empresas que se acogían al Modelo de Empresas Consolidadoras, a fin de que pudieran acceder al los descuentos contemplados en la Ley Postal. La sanción impuesta fue de 5.400.109 euros.

La Resolución del TDC 568/03, Asempre/Correos, se refiere a la denuncia de la Asociación Profesional de Empresas de Reparto y Manipu-

---

<sup>20</sup> Ley 24/1998, de 13 de julio, del Servicio Postal Universal y de Liberalización de los Servicios Postales (BOE de 14 de julio de 1998).

lación de Correspondencia (Asempre) contra Correos por supuestas conductas prohibidas por la LDC, recogidas en las ofertas presentadas por Correos a entidades financieras para la prestación de servicios postales. El Servicio acordó la admisión a trámite de la denuncia y la incoación de un expediente sancionador por supuestas prácticas restrictivas de la competencia prohibidas en la LDC y en el art. 82 del TCE, consistentes en la contratación exclusiva y de forma subordinada de los servicios postales prestados a determinadas entidades financieras, y en la aplicación de precios predatorios apoyados en subvenciones cruzadas.

El Servicio consideró necesario dividir el expediente en dos, pues las dos conductas investigadas podían tratarse de forma totalmente separada, y a la fecha de la denuncia, Correos no tenía implantado de forma definitiva el sistema de contabilidad analítica, dado, entre otros, que aún no se había publicado la Orden Ministerial prevista en el art. 29 de la Ley 24/1998, y que fue finalmente publicada en el *BOE* el 23 de julio de 2004, como Orden FOM/2447/2004, de 12 de julio, sobre la contabilidad analítica y la separación de cuentas de los operadores postales. Así, el SDC separó los dos cargos en dos expedientes distintos, el expediente 2353/02, relativo a la contratación exclusiva y de forma subordinada de los servicios postales, y el expediente 2458/03, relativo a la aplicación de precios predatorios apoyados en subvenciones cruzadas, este último daría lugar al acuerdo de terminación convencional que se comentará más adelante.

En el caso del expediente 2353/02, el SDC remitió un informe propuesta al TDC considerando acreditada una infracción del art. 6 de la LDC y del art. 82 del TCE, por abuso de posición de dominio por parte de Correos, consistente en condicionar la obtención de descuentos a la contratación en exclusiva de los servicios postales ofrecidos por el dominante, en vincular la contratación conjunta de los servicios postales reservados y no reservados, y en la aplicación de condiciones desiguales para prestaciones equivalentes, por la falta de criterios objetivos en el establecimiento de las cuantías de los descuentos ofrecidos.

El 15 de septiembre de 2004, el TDC dictó la Resolución 568/03, Asempre/Correos, en la que declaró la comisión por parte de Correos de una conducta abusiva de su posición de dominio prohibida por el art. 6 de la LDC y el art. 82 del Tratado de las Comunidades Europeas. Manifestando que la conducta consistió en contratar con varios grandes clientes de servicios postales, mediante el otorgamiento de importantes descuentos, la exclusiva para la prestación conjunta de servicios postales, tanto en el área reservada legalmente a Correos, como en el área liberalizada, y todo ello desde una posición de dominio. La sanción impuesta fue de 15.000.000 euros.

La Resolución del TDC 584/04, Prensa/Correos, se centra en las denuncias formuladas respectivamente por la Asociación de Prensa Profesional (APP) y por la Central de Compras de Prensa, S. L. (CCP), ante el

Servicio contra Correos por prácticas abusivas y discriminatorias prohibidas por la LDC, ocurridas a raíz de la aplicación de las condiciones tarifarias de Correos, a partir del año 2002, para la prestación de servicios postales a publicaciones periódicas. Siendo la APP una asociación de editores de publicaciones periódicas y la CCP una central de compras, cuyos socios titulares del capital social son editores miembros de la APP.

El Servicio, tras recabar y analizar la información necesaria sobre los acuerdos de Correos con editores de prensa y publicaciones periódicas en el año 2002, consideró acreditada la existencia de descuentos basados en criterios no objetivos y discriminatorios, enviando el correspondiente informe-propuesta al TDC, proponiendo la sanción de las conductas acreditadas.

En su Resolución 584/04, el TDC declaró la comisión por parte de Correos de un abuso de posición de dominio prohibido por el art. 6 de la LDC, consistente en dar un trato discriminatorio a editores de prensa profesional, aplicándoles precios no equitativos en los servicios contratados en relación con los precios aplicados a otros editores como los miembros de la AEDE, todo ello en el mercado de la prestación de servicios postales a publicaciones periódicas en el que Correos tiene posición de dominio. La sanción impuesta fue de 900.000 euros.

El Acuerdo de Terminación Convencional 2458/03 es la decisión más reciente en materia de prácticas restrictivas de la competencia en el sector postal, data del 15 de septiembre de 2005 y se refiere a un acuerdo de terminación convencional, por lo que parece obligado extenderse en la descripción, tanto de la figura del acuerdo como del contenido del llevado a cabo en el mercado postal.

La figura de la terminación convencional, tal y como aparece en el art. 88 de la Ley 30/92, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común, otorga, entre otros, a las Administraciones Públicas la posibilidad de celebrar acuerdos, con el alcance limitado por la disposición que lo regule, de finalización de los procedimientos administrativos, los cuales nunca deben ser contrarios al ordenamiento jurídico.

En materia de defensa de la competencia, el acuerdo de terminación convencional de una investigación se recoge explícitamente en el art. 36 bis de la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia (LDC). En su apartado 1.c) aparece la posibilidad de que el Servicio decida finalizar las actuaciones administrativas mediante un acuerdo, que siempre debe estar sometido a la condición de que nunca resulte contrario a lo dispuesto en la misma LDC. Se trata de un acuerdo entre el SDC y las partes en el expediente.

La Comisión Europea, en su procedimiento en materia de Defensa de la Competencia, recoge una figura similar al acuerdo de terminación convencional en el art. 9 del Reglamento 1/2003 llamado «Compromisos»,

según el cual la Comisión puede finalizar un expediente sancionador por la aceptación de una serie de compromisos presentados por la empresa objeto de investigación.

Hay que destacar que tanto el acuerdo de terminación convencional como los compromisos de la Comisión no declaran la existencia de una infracción, sino que manifiestan unos compromisos que conllevarán una mejora de la situación de la competencia en el mercado en el que se ponen en práctica.

Las dos grandes diferencias que se dan entre estas dos figuras con la misma finalidad son que en el caso nacional nunca se puede llevar a cabo un acuerdo de terminación convencional si ya se ha emitido un pliego de cargos, y en el comunitario, esto último no resulta impedimento. Por otro lado, en el caso nacional, son el director del Servicio y las partes en el expediente, denunciante-denunciado y otros interesados —si fuera el caso— los firmantes del acuerdo, y en el caso comunitario, es la Comisión la que acepta unos compromisos de la parte denunciada o que es objeto de investigación.

Continuando con el procedimiento nacional, y en cuanto a los contenidos del acuerdo, la LDC establece unos mínimos relativos a la identidad de las partes, el objeto de los compromisos y el alcance de los mismos. Indicando igualmente que el Servicio determinará quiénes son los interesados en el acuerdo a fin de oír a las partes en el curso del mismo.

La LDC también recoge la posibilidad de que el acuerdo de terminación convencional sea recurrido ante el TDC, pero siempre por terceros que acrediten un interés legítimo. Lo cual resulta lógico, pues las partes no van a recurrir un acuerdo que han firmado, pero sí podrán denunciar el incumplimiento del mismo.

El acuerdo de terminación convencional en el expediente 2458/03, como ya se ha comentado, es el primero y único acuerdo de terminación convencional en materia de defensa de la competencia alcanzado por el SDC y operadores postales hasta la fecha.

El citado acuerdo no supone un pronunciamiento sobre la existencia de una práctica restrictiva de la competencia en el sector postal. No obstante, su origen, en este caso, fue una denuncia.

El expediente inicial recogía la denuncia, ya comentada, contra Correos formulada por la Asociación Profesional de Empresas de Reparto y Manipulado de Correspondencia (Asempre) por una supuesta infracción de los arts. 1 y 6 de la LDC y del art. 82 del Tratado de las Comunidades Europeas (TCE), por la supuesta celebración de contratos con grandes clientes en los que se contrataban de forma conjunta servicios postales prestados en competencia junto con servicios postales reservados por ley a Correos, y en los que se aplicaban grandes descuentos apoyados en una política de subvenciones cruzadas.

La parte relativa a la contratación conjunta de los servicios reservados y no reservados fue objeto de la Resolución del TDC 568/03, ya tratada. Y la parte de la denuncia relativa a la aplicación de posibles precios predatorios y subvenciones cruzadas fue la que dio lugar al procedimiento de terminación convencional en el expediente 2458/03.

El documento que recoge el acuerdo de terminación convencional consta de dos partes diferenciadas, el documento principal, con las firmas de las partes y que constituye el cuerpo del documento formal, y un documento técnico, llamado anexo, con todos los elementos técnicos del acuerdo.

El anexo desarrolla detalladamente los contenidos técnicos, que constituyen las claves del comportamiento de la empresa objeto de investigación, Correos en este caso, y que facilitarán las condiciones de competencia en el mercado. Los citados elementos técnicos se recogen en seis apartados: el objeto del acuerdo, definición de conceptos esenciales, compromisos, período transitorio, procedimiento de vigilancia y duración y revisión.

El objeto del acuerdo consistió, en este caso, en el establecimiento de las condiciones en las que se contrataría la prestación de los servicios postales por parte de Correos a los grandes clientes, de manera que se asegure que los precios de Correos, una vez aplicados los descuentos correspondientes, cubrirán siempre los costes reales de prestación del servicio, es decir, que nunca estarán por debajo de costes.

El apartado de conceptos esenciales recoge todas las definiciones de aquellos conceptos que son fundamentales para el establecimiento del acuerdo. La relevancia del contenido de este apartado es clave para la interpretación unívoca del acuerdo. Establece qué se entiende por cada uno de los trece conceptos, en cuyas definiciones se concreta el contenido y alcance de los mismos. Se trata de conceptos técnicos relativos fundamentalmente a costes de prestación de servicio. En concreto, se establece qué se entiende por: *contabilidad analítica o de costes, coste real de prestación, coste de prestación, coste unitario de prestación, costes variables, costes fijos, costes compartidos, unidades operativas, asignación de costes fijos compartidos*.

También se recogen las definiciones de otros conceptos, que no son tan técnicos, pero que resultan igualmente necesarios para la interpretación común y unívoca del acuerdo, entre ellos: *entidades, grandes clientes, precio predatorio y ahorro de costes*.

En el apartado de compromisos se recoge lo que podríamos llamar la «esencia» del acuerdo, es decir, los compromisos que cumplirá una de las partes, Correos, que, en este caso, constaron de dos elementos.

El primero de ellos, precios predatorios, en el que Correos se compromete a garantizar que los precios de sus servicios a los grandes clientes siempre cubrirán los costes de prestación.

Y el segundo, adaptación de contratos, que recoge el compromiso por parte de Correos de que, si fuera necesario, corregiría todos sus contratos con grandes clientes para asegurar que los precios finalmente aplicados siempre cubrirán los costes de prestación de los servicios.

Los últimos apartados del anexo recogen los elementos que hacen factible y comprobable la puesta en práctica de los compromisos.

También se establece un período transitorio que permita a Correos, si fuera necesario, adaptar su situación actual a los compromisos adquiridos.

El Servicio, por su parte, deberá someter a Correos a un procedimiento de vigilancia que garantizará el cumplimiento de los compromisos.

Finalmente se concreta cuál será la duración del acuerdo de terminación convencional, así como la posibilidad de revisión del mismo.

Todos estos citados elementos configuran un acuerdo de terminación convencional que no termina en el documento en sí, sino que constituye un punto de partida, pues la puesta en práctica del mismo debe dar lugar a una mejora en las condiciones de competencia en el mercado, en este caso en el mercado postal.

Una vez visto el contenido del acuerdo de terminación convencional en el expediente 2458/03 (a partir de ahora «el Acuerdo»), se podría ir ahora un poco más allá, haciendo una interpretación de cuáles podrían ser los efectos previsibles en las condiciones de competencia en el mercado postal de la ejecución de los contenidos que recoge el Acuerdo.

De cara a contemplar el alcance de los beneficios de los compromisos recogidos en el Acuerdo, conviene no sólo centrarse en cuál es la situación real del mercado español, sino tener en cuenta que nos encontramos en un proceso de liberalización a nivel comunitario.

A este respecto hay que comentar que los compromisos alcanzados en el Acuerdo se encuentran en la línea trazada por la Directiva comunitaria 97/67/CE<sup>21</sup>, modificada por la Directiva 2002/39/CE,<sup>22</sup> relativa a las normas comunes para el desarrollo del mercado interior de los servicios postales de la Comunidad y la mejora de la calidad del servicio.

En concreto, los compromisos de fijación de precios, siempre por encima de costes, y los descuentos, que respondan a un ahorro de costes y, por tanto, sean transparentes y no discriminatorios, constituyen uno de los fines buscados con el art. 12 de la Directiva 97/67/CE.

<sup>21</sup> Del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de diciembre de 1997, relativa a las normas comunes para el desarrollo del mercado interior de los servicios postales de la Comunidad y la mejora de la calidad del servicio.

<sup>22</sup> Del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de junio de 2002, con el fin de proseguir la apertura a la competencia de los servicios postales de la Comunidad.

De hecho, la Comisión, en su documento *Comisión Staff Working Paper* anexo al Informe sobre la aplicación de la Directiva postal<sup>23</sup>, señaló como uno de los principales objetivos de la Directiva postal es que las tarifas especiales destinadas a clientes individuales se permitan, pero siempre conformes a idénticos principios. En particular, siempre deberán tener en cuenta los costes ahorrados y ser aplicadas de forma no discriminatoria<sup>24</sup>.

El ya citado documento de trabajo de la Comisión también comenta la práctica habitual de los operadores de ofrecer grandes descuentos a los grandes clientes, añadiendo que la jurisprudencia de los últimos años en este sector muestra cómo la no supervisión de los descuentos podría dar lugar a problemas de discriminación y al establecimiento de barreras de entrada<sup>25</sup>.

Visto lo cual, parecen obvios los beneficios de los compromisos que se refieren al establecimiento de precios, una vez aplicados los descuentos, siempre por encima de los costes de prestación, así como al establecimiento de que los ahorros en coste que generan los descuentos respondan a criterios objetivos.

Dichos compromisos resultan en la limitación de la creación de barreras de entrada a la competencia y dan una mayor transparencia de los precios aplicados, evitando la discriminación.

Por tanto, el Acuerdo tiene por objeto favorecer la competencia en el mercado postal español y en el mercado comunitario.

#### 4. CONCLUSIÓN

La actividad de las autoridades de defensa de la competencia en el sector postal ha sido importante en los últimos años, tanto desde el punto de vista del control de concentraciones, a través del análisis de las principales operaciones de ámbito nacional y comunitario, como desde el control de las conductas restrictivas de la competencia, a través del análisis de las prácticas contrarias a la libre competencia detectadas.

No en vano, el sector postal se encuentra inmerso en un proceso de profundas transformaciones tanto desde un punto de vista normativo como empresarial, en un contexto de gradual liberalización.

En este ámbito se enmarca la generalizada estrategia de globalización y de diversificación de la oferta de productos y servicios seguida por los

<sup>23</sup> COM (2005) 102 final, de 23 de marzo de 2005, SEC (2005) 388.

<sup>24</sup> Ver Comisión, *Staff Working Paper*, apartado 3.5, «Tariff Principles (Specifics objectives set by the Directive)».

<sup>25</sup> Ver Comisión, *Staff Working Paper*, apartado 3.5, «Tariff Principles (Pricing flexibility, discounts, and cross-subsidies)».

principales operadores presentes en este sector, que se refleja en la ola de fusiones, adquisiciones y alianzas estratégicas que ha espoleado el mercado europeo en los últimos años, especialmente en relación con el mercado de los servicios urgentes, opción prioritariamente elegida por los operadores postales europeos para diversificar sus actividades y crear redes internacionales de distribución.

Por otro lado, el proceso de liberalización iniciado ha supuesto la entrada de los antiguos monopolios nacionales en nichos de mercado distintos a su ámbito tradicional y que se encuentran abiertos a la libre competencia, lo que supone un riesgo para la liberalización emprendida, en la medida en que dichos operadores intenten utilizar el poder derivado del monopolio para reforzar su posición en los mercados liberalizados.

En este sentido, el proceso de liberalización actualmente en desarrollo solamente tendrá éxito si junto al proceso normativo iniciado se garantiza el mantenimiento de unas condiciones de competencia suficientes para todos los operadores implicados, aspecto éste en el que las autoridades de defensa de la competencia vienen ejerciendo y ejercerán una intensa labor.

