V

(Announcements)

PROCEDURES RELATING TO THE IMPLEMENTATION OF THE COMPETITION POLICY

EUROPEAN COMMISSION

STATE AID — SPAIN

State aid SA.37977 (2016/NN)

Alleged State aid in favour of Sociedad Estatal Correos y Telégrafos

Invitation to submit comments pursuant to Article 108(2) of the Treaty on the Functioning of the European Union

(Text with EEA relevance)

(2016/C 129/03)

By means of the letter dated 11 February 2016 reproduced in the authentic language on the pages following this summary, the Commission notified the Kingdom of Spain of its decision to initiate the procedure laid down in Article 108(2) of the Treaty on the Functioning of the European Union concerning the abovementioned measures.

Interested parties may submit their comments on the measure in respect of which the Commission is initiating the procedure within one month of the date of publication of this summary and the following letter, to:

European Commission,
Directorate-General Competition
State Aid Greffe
B-1049 Brussels
Fax + 32 2 296 12 42
Stateaidgreffe@ec.europa.eu

These comments will be communicated to the Kingdom of Spain. Confidential treatment of the identity of the interested party submitting the comments may be requested in writing, stating the reasons for the request.

PROCEDURE

On 9 December 2013 and 10 April 2014, the Commission received two complaints against the Spanish State as regards the alleged granting of unlawful incompatible aid to Sociedad Estatal Correos y Telégrafos (Correos). Correos is the leading postal operator in Spain and is wholly owned by the State. Correos was entrusted with the provision of the universal service obligation (USO) by the 1998 Postal Law and received public funding for delivering this service from 1998 to 2010. The 2010 Postal Law re-entrusted Correos with the provision of the USO for a period of 15 years starting on 1 January 2011.

Both complaints raised the following potential measures concerning Correos: (i) alleged overcompensation granted to Correos for the delivery of the USO since 1998; (ii) alleged tax exemptions granted to Correos, and (iii) alleged unpaid social security and pension contributions for civil servants employed by Correos. None of the abovementioned measures had been notified by the Spanish authorities to the Commission.

DESCRIPTION OF THE MEASURES IN RESPECT OF WHICH THE COMMISSION IS INITIATING THE PROCEDURE

The Commission has assessed the following measures granted in favour of Correos:

1. Compensation for the delivery of the Universal Service Obligation (USO): Correos has received public funding (EUR 954 million) from 2004 until 2010 as compensation for delivering the USO. The calculation mechanism to estimate the net cost of the USO is set out in the *Plan de Prestación* which complements the 1998 Postal Law that entrusted Correos with the USO. For the new entrustment period of 15 years on the basis of the 2010 Postal Law, Correos would also be entitled to compensation for the delivery of the USO. However, according to the Spanish authorities, Correos has not received any USO compensation for that period (which started in 2011). Instead, EUR 42 million was directly granted to Correos on a provisional basis until the adoption of a new *Plan de Prestación* that would set up the compensation mechanism.

2. Three capital increases granted in 2004, 2005, 2006 for a total amount of approximately EUR 48 million.

3. Exemptions from the Tax on Economic Activities (IAE) and Real Estate Tax (IBI): Correos has benefited from *ad hoc* IBI tax exemptions for a series of offices in certain municipalities between 2008 and 2013. These *ad hoc* IBI tax exemptions were granted by local Courts for a total amount of EUR 752 840,50 based on their interpretation of a general tax exemption granted to the Universal Service Provider laid down in the 1998 Postal Law and the 2010 Postal Law. The Supreme Court held in a judgement of 7 October 2013 that the particular tax exemption contained in the 1998 and 2010 Postal Law cannot be invoked for the IBI. In addition Correos benefits from a partial tax exemption from the IAE, which entitles Correos to pay only 50 % of the final tax amount.

4. Compensation for the distribution of electoral material: Correos receives a compensation for the handling of postal election material sent out by political candidates. Correos is entrusted with the distribution of electoral material issued by political parties for a symbolic price per item sent.

5. The social welfare regime for civil servants employed by Correos: Correos does not contribute to the normal social security regime for its civil servants. Correos does not pay any employer's contribution but only withholds an employee's contribution of its civil servants and pays it on their behalf to a mutuality for civil servants (MUFACE). However, Correos bears itself directly the costs associated with certain social welfare benefits for its civil servants.

6. The pension regime for civil servants employed by Correos: Correos does not contribute to the normal pension system for its civil servants. Since 1926 civil servants are subject to the '*régimen de clases pasivas*' which is distinct from the normal pension system that applies to contractual staff. Under that regime, Correos withholds an employee's contribution but does not contribute itself to the financing of the pensions of its civil servants.

ASSESSMENT OF THE MEASURE

The Commission has doubts as regards the compatibility of the following measures granted in favour of Correos:

1. The Commission found at this stage that the USO compensations granted to Correos under the 1998 Postal Law between 2004 and 2010 constitute State aid within the meaning of Article 107(1) TFEU. Moreover, the Commission has serious doubts that these compensations meet the compatibility criteria laid down in the 2012 SGEI Framework applying to illegal aid granted before its entry into force. In particular, these compensations seem to exceed what is necessary to cover the net cost (i.e. the costs minus the relevant revenues plus a reasonable profit) of discharging the USO.

2. At this stage, the Commission has serious doubts as whether the three capital injections granted in 2004, 2005 and 2006 were in line with the market economy investor principle (MEIP), as claimed by the Spanish authorities, and therefore would not constitute State aid within the meaning of Article 107(1) TFEU. Should the capital injections constitute State aid, the Commission also has serious doubts that any of the grounds for compatibility of Article 107(2), 107(3) and 106(2) TFEU could be applied.

3. The Commission found at this stage that the tax exemptions granted to Correos from the Tax on Economic Activities (IAE) and Real Estate Tax (IBI) constitute State aid within the meaning of Article 107(1) TFEU. Both tax exemptions constitute a selective advantage which cannot be justified under the nature and logic of the respective tax systems. Moreover, the Commission has serious doubts that any of the grounds for compatibility of Article 107(2), 107(3) and 106(2) TFEU could be applied.

4. The Commission found at this stage that the compensation granted to Correos for the distribution of electoral material sent out by political parties constitute State aid within the meaning of Article 107(1) TFEU, in particular as Correos should be considered to constitute an undertaking for the purposes of Article 107(1) TFEU with regard to the delivery of that service contrary to the position of the Spanish authorities.

The Commission invites the Spanish authorities to indicate on which grounds they would consider the measures above to be compatible with the internal market.

The Commission found that the specific regime for the civil servants employed by Correos as regards social welfare benefits does not grant a selective advantage to Correos. Therefore the regime does not involve State aid within the meaning of Article 107(1) TFEU.

The Commission found that the pension regime for civil servants employed in Correos grants a selective advantage to Correos but predates the entry into force of the EC Treaty in Spain and therefore constitutes existing aid within the meaning of Article 1 b) of Council Regulation (EU) 2015/1589.

In accordance with Article 16 of Council Regulation (EU) 2015/1589, all unlawful aid can be subject to recovery from the recipient.

TEXT OF LETTER

Por la presente, la Comisión tiene el honor de comunicar a España que, tras haber examinado la información facilitada por sus autoridades, ha decidido incoar el procedimiento previsto en el artículo 108, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) sobre las medidas mencionadas anteriormente.

1. **PROCEDIMIENTO**

(1) El 14 de febrero de 2014, el 26 de febrero de 2014 y 15 de julio de 2014 la Comisión envió las versiones no confidenciales de dos denuncias que había recibido, con fecha de 9 de diciembre de 2013 y 10 de abril de 2014, contra el Estado español por la supuesta concesión de ayuda ilegal e incompatible a la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A. (en lo sucesivo, «Correos»), el operador postal español al que se ha encomendado la ejecución de la obligación de servicio universal (en lo sucesivo, «OSU»). Ambas denuncias planteaban las siguientes cuestiones en relación con Correos: i) la supuesta compensación excesiva concedida a Correos por el desempeño de la OSU desde 1998; ii) las exenciones tributarias supuestamente incompatibles otorgadas a Correos; y iii) el supuesto impago por Correos de las cotizaciones a la Seguridad Social de sus funcionarios.

(2) El 11 de abril de 2014 y 18 septiembre de 2014, las autoridades españolas respondieron a dichas denuncias.

(3) El 10 de julio de 2014, 22 de octubre de 2014 y el 4 de diciembre de 2015 la Comisión solicitó información complementaria a las autoridades españolas.

(4) Estas respondieron a esas solicitudes el 7 de agosto y el 19 de diciembre de 2014, el 19 de enero de 2015 y el 21 de diciembre de 2015, respectivamente.

(5) Los servicios de la Comisión celebraron asimismo reuniones técnicas con las autoridades españolas el 23 de septiembre de 2014 y el 8 de julio y el 26 de noviembre de 2015.

2. **DESCRIPCIÓN**

2.1. **El mercado postal en España**

(6) Antes de la adhesión de España a la Comunidad Económica Europea (CEE) en 1986, el Estado prestaba en España los servicios postales en régimen de monopolio, siendo Correos el único prestador, hasta la adopción del Decreto 1113/1960, de 9 de mayo (en lo sucesivo, «la Ordenanza Postal»). La Ordenanza Postal se desarrolló mediante el Reglamento de los Servicios de Correos, aprobado mediante el Decreto 1653/1964, de 14 de mayo. Este reglamento de desarrollo definía el servicio postal y encomendaba su prestación a Correos. La adopción de la Ordenanza Postal y de su reglamento de desarrollo marcaron el inicio de la liberalización del mercado postal español, ya que el monopolio de Correos quedó circunscrito a las cartas y tarjetas postales internacionales e interurbanas, liberalizándose los servicios de correspondencia y paquetería urbanos. En la década de 1970, entraron en el mercado postal español los primeros operadores privados.

(7) Tras la adhesión de España a la CEE, se produjo una liberalización gradual de los servicios postales entre 1998 y 2010, basada en las Directivas postales de la Unión Europea (en lo sucesivo «las Directivas postales»). Más concretamente, en 1998 la Directiva 97/67/CE sobre servicios postales («la primera Directiva postal») fue incorporada al ordenamiento jurídico español mediante la Ley 24/1998, de 13 de julio, del Servicio Postal Universal y de Liberalización de los Servicios Postales (la Ley Postal de 1998), que por primera vez encomendó a Correos la OSU ([1]). La Ley establecía una lista reducida de servicios incluidos en la OSU ([2]) que seguían reservados a Correos como proveedor del servicio postal universal, liberalizándose todos los demás servicios postales.

([1]) La Disposición Adicional y el artículo 15, apartado 2, de la Ley Postal de 1998 enumera los siguientes servicios incluidos en el ámbito de la OSU: 1) el servicio de giro; 2) la prestación ordinaria de servicios postales nacionales y transfronterizos para envíos postales que incorporen una dirección indicada por el remitente sobre el propio objeto o sobre su embalaje. Estos pueden consistir en: a) cartas y tarjetas postales que contengan comunicaciones escritas, de hasta 2 kg de peso; b) paquetes postales, con o sin valor comercial, de hasta 10 kg de peso.

([2]) El artículo 18 de la Ley Postal de 1998 define como servicios reservados los siguientes:
- el servicio de giro;
- la recogida, la admisión, la clasificación, la entrega, el tratamiento, el curso, el transporte y la distribución de los envíos interurbanos, certificados o no, de las cartas y de las tarjetas postales, de hasta 100 gramos de peso. A partir del 1 de enero de 2006, el límite de peso se fijó en 50 gramos. Este servicio podía ser prestado por otros operadores a un precio cinco veces superior al precio público oficial;
- el servicio postal transfronterizo de entrada y de salida de cartas y tarjetas postales, en los mismos términos de precio, peso y fecha establecidos *supra*;
- la recepción de las solicitudes, de los escritos y de las comunicaciones que los ciudadanos dirigieran a los órganos de las Administraciones Públicas.

(8) La liberalización de los servicios postales en España continuó con la transposición al Derecho español de la Directiva 2002/39/CE («la segunda Directiva postal»), a través de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, que modificó la citada Ley Postal de 1998 y redujo aún más el ámbito de los servicios reservados ([3]).

(9) En 2010, el sector postal se liberalizó completamente mediante la Ley 43/2010, de 30 de diciembre, del servicio postal universal, de los derechos de los usuarios y del mercado postal (la Ley Postal de 2010), que incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 2008/6/CE de 20 de febrero de 2008 (en lo sucesivo, «la tercera Directiva postal»). La Ley Postal de 2010 redefinió el ámbito de aplicación de la OSU (por ejemplo, el servicio de giro quedó excluido de la OSU) y eliminó los servicios reservados.

2.2. **Beneficiario**

2.2.1. *Correos*

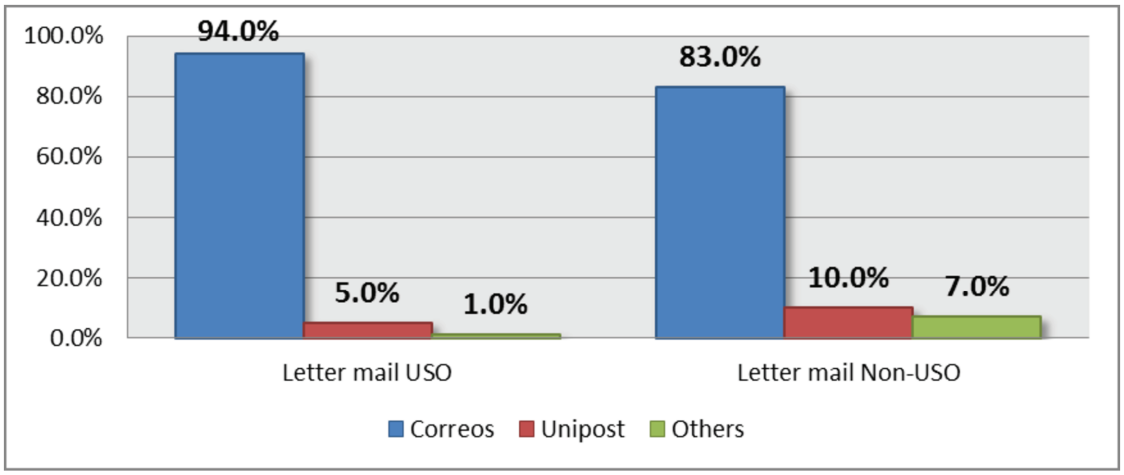
(10) Correos es una sociedad estatal matriz del Grupo Correos; su único accionista es la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (en lo sucesivo, «SEPI»). La SEPI es una entidad pública de tenencia de participaciones del Estado.

(11) Correos ofrece servicios postales, incluidos servicios universales, servicios de correo y otros servicios (por ejemplo, servicios financieros relacionados con los postales y actividades conexas, incluidos los servicios de giro y transferencias monetarias, filatelia, etc.). En 2013, Correos tuvo un volumen de negocios de alrededor de 1 600 millones EUR, realizó 3 200 millones de envíos postales (incluidos paquetes) y empleaba a 53 264 trabajadores (de los cuales […] (*) eran funcionarios ([4])) al final del año.

(12) Correos es el mayor proveedor de servicios postales de España, con unos 9 300 puntos postales de contacto en 2013. Es el líder del mercado en el sector postal español con la mayor cuota del mercado de los servicios postales en España (véase el gráfico *infra*). En la actualidad, Unipost, S.A. es el principal competidor de Correos en el mercado postal español. También están presentes en España otros operadores postales europeos (por ejemplo, Deutsche Post, TNT, La Poste, UPS, CTT Correios de Portugal y Royal Mail).

Gráfico 1.

Cuotas del mercado postal en España en 2013-2014 (en términos de volumen)



2.2.2. *Marco jurídico aplicable a Correos*

(13) En España, el Estado ha administrado directamente el servicio postal desde 1716. Correos formaba parte de la Administración pública, integrado en diversos Ministerios, como el Ministerio del Interior y, posteriormente, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

([3]) La Ley fija el límite del servicio reservado de la OSU en 100 gramos para el período 2002-2005. A partir de 2006, este umbral se redujo a 50 gramos.
(*) Secreto comercial.
([4]) Desde la adopción de la Ley 14/2000 de 29 de diciembre, los nuevos trabajadores de Correos solo pueden ser personal laboral (es decir, desde ese momento no se han contratado nuevos funcionarios).

(14) El organismo autónomo «Correos y Telégrafos» fue creado en 1990 por la Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado. Fue adscrito al Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones.

(15) «Correos y Telégrafos» se convirtió en entidad pública empresarial en 1997 en virtud de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado. El Real Decreto 176/1998, de 16 de febrero, de desarrollo de la Ley 6/1997, estableció que el personal funcionario y laboral de «Correos y Telégrafos» quedaría integrado en la nueva entidad pública empresarial desde su constitución, conservando los derechos que tuviera en el momento de la integración.

(16) En 2000, se creó la «Sociedad Estatal Correos y Telégrafos S.A.» mediante la Ley 14/2000, de 29 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social. Esta Ley confirmó que los funcionarios que prestaban servicios en la entidad pública en situación de activo en el momento de su entrada en vigor pasarían a prestar servicios para Correos sin interrupción, conservando su condición de funcionarios en sus cuerpos y escalas, antigüedad, retribuciones que tuvieran consolidadas, y con pleno respeto a sus derechos adquiridos. Desde su entrada en vigor, la contratación de nuevo personal de Correos se llevó a cabo en el marco del sistema del Derecho laboral general. Por consiguiente, el número de personal laboral ha ido aumentando, mientras que el número de funcionarios públicos ha disminuido de forma gradual (de […] en 2000 a […] en 2013).

(17) El 5 de junio de 2012, todas las empresas pertenecientes al Grupo Correos (es decir, Correos y sus filiales Correos Express, Nexea y Correos Telecom) se incorporaron a la SEPI, que se convirtió en su único accionista.

2.3. **Descripción de las medidas públicas en favor de Correos**

(18) Desde 1998, Correos se ha beneficiado de las siguientes medidas estatales:

2.3.1. *Compensaciones por la OSU otorgadas a Correos*

(19) En 1998, a Correos se le encomendó la OSU mediante la Ley Postal de 1998. Como compensación por la prestación de la obligación de servicio universal, Correos recibió financiación pública entre 1998 y 2010. Posteriormente, la Ley Postal de 2010 encomendó a Correos la prestación de la obligación de servicio universal durante un período de quince años, a partir del 1 de enero de 2011.

2.3.1.1. Compensaciones por la OSU concedidas en virtud de la Ley Postal de 1998

(20) A partir del 11 de marzo de 2000, la Ley Postal de 1998 fue complementada con un «Plan de prestación» (en lo sucesivo, «el Plan de prestación de 2000»), que establece el mecanismo de compensación para calcular el coste neto en el que incurre Correos al llevar a cabo su obligación como proveedor del servicio universal («PSU») y los criterios de calidad para el desempeño de la OSU.

(21) De 2000 a 2010, la compensación por la OSU a Correos se concedió sobre la base de una metodología desarrollada por las autoridades españolas ([5]) (la «metodología española»), que se detalla en el Plan de prestación de 2000. Por otra parte, el Plan de prestación de 2000 obliga a Correos a llevar una contabilidad analítica, con separación de cuentas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 29 de la Ley Postal de 1998.

(22) La metodología española para calcular el coste neto de la carga injusta que supone la OSU consistía en las siguientes fases:

a. FASE 1: Determinar los ingresos y costes de cada producto/servicio según la información sobre contabilidad de costes de Correos.

b. FASE 2: Evaluar para cada servicio reservado (SR) los centros de costes que registran pérdidas por la prestación de dicho servicio y calcular las pérdidas agregadas de estos centros por este concepto (pérdidas SR).

([5]) Esta metodología se basa en un estudio de NERA, de noviembre de 1998, «Costing and Financing of USO in the postal sector in the EU»; informe final para la Comisión Europea, DG XIII.

c. FASE 3: Evaluar para cada servicio no reservado (SNR) los centros de costes que registran pérdidas por la prestación de dicho servicio y calcular las pérdidas agregadas de estos centros por este concepto (pérdidas SNR).

d. FASE 4: Evaluar para cada servicio reservado (SR) los centros de costes que registran beneficios por la prestación de dicho servicio y calcular los beneficios agregados de estos centros por este concepto (beneficio SR).

e. FASE 5: Calcular el coste neto como la diferencia entre la suma de las pérdidas agregadas de los centros de costes que registran pérdidas para cada servicio reservado y no reservado y el beneficio agregado de los centros de costes que registran beneficios para cada servicio reservado: Σ Pérdidas SR + Σ Pérdidas SNR — Σ Beneficio SR.

(23) El cuadro 1 siguiente muestra las compensaciones concedidas a Correos por la prestación del servicio postal universal durante el período 2000-2010 ([6]), calculadas utilizando la metodología española.

Cuadro 1

Compensaciones por la OSU otorgadas a Correos en el período 2000-2010 (en millones EUR)

	2000	*2001*	*2002*	*2003*	*2004*	*2005*	*2006*	*2007*	*2008*	*2009*	*2010*
Compensación por la OSU	**104**	**102**	**102**	**86**	**91**	**88**	**95**	**120**	**142**	**222**	**196**

2.3.1.2. Compensaciones por la OSU concedidas en virtud de la Ley Postal de 2010

(24) La Ley Postal de 1998 fue sustituida por la Ley Postal de 2010, la cual entró en vigor el 1 de enero de 2011. La Ley Postal de 2010 encomendó a Correos la prestación del servicio postal universal durante un período de quince años a partir de la fecha de su entrada en vigor (es decir, hasta el 1 de enero de 2026).

(25) El artículo 27 y 28 de la Ley Postal de 2010 establece que el proveedor del servicio postal universal podrá recibir una compensación equivalente al coste neto que le supone el cumplimiento de sus obligaciones. El coste neto debe calcularse como la diferencia entre el coste neto soportado por el PSU por operar con y sin la OSU. En ese cálculo se tendrá en cuenta cualquier otro elemento que resulte pertinente, como las ventajas inmateriales y de mercado de que pueda gozar una empresa designada para la prestación del servicio universal, el derecho a obtener un beneficio razonable y los incentivos dirigidos a obtener la eficiencia de costes, a la luz del anexo 1 de la tercera Directiva postal.

(26) De conformidad con el artículo 22, apartado 3, y el artículo 27, apartado 2, letra b), de la Ley Postal de 2010, el método del coste neto descrito en el considerando anterior debía desarrollarse en un nuevo Plan de prestación (en lo sucesivo, «el nuevo Plan de prestación»). Sin embargo, hasta la fecha, ese nuevo Plan aún no se ha adoptado. Por consiguiente, desde 2011 no se dispone de una metodología para calcular el coste neto de la OSU.

(27) Según las autoridades españolas, Correos lleva sin recibir una compensación por la OSU desde 2011. Únicamente se han concedido a Correos 42 millones EUR directamente de forma provisional, como anticipo parcial de la compensación correspondiente a 2011. El coste neto real para 2011 no se calculará hasta que se adopte el nuevo Plan de prestación y se defina el método del coste evitado neto. Puesto que las autoridades españolas se han comprometido a notificar el método del coste evitado neto y el futuro mecanismo de compensación para el período posterior a 2011, la Comisión incluirá la compensación provisional de 42 millones EUR en su futura evaluación y decisión tras dicha notificación.

([6]) Las compensaciones otorgadas a Correos para 1998 y 1999 (a saber: 209 millones EUR y 141 millones EUR, respectivamente) en virtud de la Ley Postal de 1998 no se calcularon mediante la metodología española, ya que se concedieron antes de la adopción del Plan de prestación de 2000.

2.3.2. *Exenciones de determinados impuestos otorgadas a Correos*

(28) De conformidad con el artículo 19, apartado 1, letra b), de la Ley Postal de 1998, el PSU se beneficiará de «*la exención de cuantos tributos graven su actividad vinculada a los servicios reservados, excepto del Impuesto de Sociedades*». El artículo 22, apartado 2, de la Ley Postal de 2010 mantuvo esta exención tributaria y la hizo extensiva a la totalidad de la OSU.

(29) Según las autoridades españolas, el único impuesto que podría entrar en el ámbito de aplicación de esta exención sería el Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE), ya que se trata de un tributo que recae sobre el ejercicio de una actividad económica y está vinculado a la ejecución de la OSU. Otros impuestos, como el impuesto sobre transmisiones patrimoniales, el impuesto sobre construcciones, el impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana y el impuesto sobre vehículos de tracción mecánica, no entran en el ámbito de aplicación de la exención, ya que no están relacionados con la actividad económica de la ejecución de la OSU.

(30) Las autoridades españolas han explicado que Correos ha gozado de una exención parcial del IAE, ya que solo paga el 50 % de la cuota tributaria normal [véanse los considerandos (36) — (38)].

(31) Por lo que respecta al Impuesto sobre Bienes Inmuebles (en lo sucesivo IBI), las autoridades españolas explicaron que se trata de un impuesto que no grava la actividad vinculada a la ejecución de la OSU u otros servicios postales, sino que grava la propiedad inmobiliaria, por lo que quedaría fuera del ámbito de aplicación de la exención contenida en las Leyes Postales. No obstante, entre 2008 y 2013, basándose en su interpretación del artículo 19, apartado 1, letra b), de la Ley Postal de 1998, y el artículo 22, apartado 2, de la Ley Postal de 2010, Correos presentó varias solicitudes reclamando la exención del IBI para una serie de oficinas en diferentes municipios. Varias Administraciones locales y tribunales fallaron a favor de Correos en relación a la solicitud de Correos de ser exento del IBI.

2.3.2.1. Exención del Impuesto sobre Bienes Inmuebles

(32) El IBI es un impuesto local del sistema tributario español que está regulado por el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo (en lo sucesivo, Real Decreto Legislativo 2/2004). Según su artículo 60, dicho impuesto «*es un tributo directo de carácter real que grava el valor de los bienes inmuebles en los términos establecidos en esta ley*». El hecho imponible del IBI es la titularidad de cualquiera de los derechos previstos en el artículo 61 del Real Decreto Legislativo 2/2004 ([7]) sobre los bienes inmuebles rústicos y urbanos y sobre los inmuebles de características especiales. El IBI no grava una actividad, sino el valor de la propiedad.

(33) Entre 2008 y 2013, basándose en su interpretación del artículo 19, apartado 1, letra b), de la Ley Postal de 1998, y el artículo 22, apartado 2, de la Ley Postal de 2010, Correos presentó varias solicitudes reclamando la exención del IBI, en virtud de las Leyes Postales, para una serie de oficinas en diferentes municipios. Tras esta solicitud de exención del IBI, varias Administraciones locales y tribunales fallaron a favor de Correos. Según las autoridades españolas, los importes de las exenciones tributarias efectivamente otorgadas a Correos ascienden a 752 840,50 EUR.

(34) Estas interpretaciones de las Leyes Postales de 1998 y 2010 por parte de los tribunales, que permitieron al PSU quedar exento del IBI, fueron rechazadas por el Tribunal Supremo español en 2013 ([8]), a raíz de un recurso de casación interpuesto por las autoridades locales de la Diputación Provincial de Huesca. El Tribunal Supremo consideró en su sentencia que el artículo 22, apartado 2, de la Ley Postal de 2010 debía interpretarse de manera restrictiva. Según el Tribunal Supremo, las exenciones tributarias previstas en dicho artículo solo se pueden aplicar a los impuestos que gravan las actividades directamente vinculadas al ejercicio de la OSU, y, por lo tanto, no podían aplicarse al IBI, que es un tributo directo sobre el valor de la propiedad.

([7]) Concesión administrativa sobre los propios inmuebles o sobre los servicios públicos a que se hallen afectos, derecho real de superficie, derecho real de usufructo y derecho de propiedad.

([8]) STS 4930/2013, Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-administrativo) de 7 de octubre, dictada en un recurso de casación en interés de ley interpuesto por la Diputación Provincial de Huesca.

(35) Las exenciones del IBI otorgadas a Correos entre 2008 y 2013 nunca se fueron objeto de recuperación. En efecto, en el marco del sistema jurídico español, el recurso de casación en interés de ley ([9]) tiene un carácter extraordinario y subsidiario destinado exclusivamente a fijar jurisprudencia o doctrina legal, por lo que no puede tener efectos en la situación real objeto del recurso de casación (es decir, en el caso que nos ocupa, no permite ordenar la recuperación de las exenciones tributarias).

2.3.3. *Exención del Impuesto sobre Actividades Económicas*

(36) El Impuesto sobre Actividades Económicas (en lo sucesivo, «IAE») se regula en el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo. De su artículo 78 se desprende que las empresas que ejerzan actividades empresariales, profesionales o artísticas deben estar sujetas al impuesto.

(37) Según el artículo 78 del Real Decreto Legislativo 2/2004, el IAE «es un tributo directo de carácter real, cuyo hecho imponible está constituido por el mero ejercicio, en territorio nacional, de actividades empresariales, profesionales o artísticas, se ejerzan o no en local determinado y se hallen o no especificadas en las tarifas del impuesto».

(38) Las tarifas del IAE, establecidas en el Real Decreto Legislativo 1175/1990, de 28 de septiembre, clasifican la actividad postal en el grupo 847, «Servicios integrales de Correos y Telecomunicaciones». Este grupo comprende la prestación de servicios postales consistentes en la recogida, admisión, clasificación, tratamiento, curso, transporte, distribución y entrega de envíos de correspondencia y envíos postales en todas sus modalidades. No obstante, la nota tercera del grupo de tarifas 847 establece que la entidad pública empresarial Correos tiene derecho a satisfacer solo el 50 % de la cuota señalada para este grupo. Las autoridades españolas han confirmado que la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos sigue beneficiándose de la exención parcial del impuesto establecida en la nota tercera del grupo de tarifas 847.

2.3.4. *Las tres ampliaciones de capital concedidas en 2004, 2005 y 2006*

(39) Durante el período objeto de análisis, Correos se benefició de tres ampliaciones de capital por un importe total de 48 081 000 EUR:

a. una ampliación de capital de 16 027 000 EUR concedida el 13 de diciembre de 2004;

b. una ampliación de capital de 16 027 000 EUR concedida el 25 de noviembre de 2005;

c. una ampliación de capital de 16 027 000 EUR concedida el 24 de noviembre de 2006.

(40) Según las autoridades españolas, esas ampliaciones de capital formaban parte del plan estratégico de Correos para el período 2004-2006, a fin de compensar la desaceleración del mercado postal. Las directrices estratégicas básicas de este plan eran las siguientes:

— garantizar la sostenibilidad futura del negocio postal, incidiendo en la eficiencia;

— fortalecer los negocios de crecimiento a medio plazo potenciando los servicios financieros y la paquetería como principales ejes de crecimiento de Correos;

— enriquecer la cartera de opciones de crecimiento a futuro, con el desarrollo de la gestión de bases de datos, la gestión de servicios de *mailroom* o cartería y el comercio electrónico;

— modernizar las capacidades de Correos y adaptar el modelo de gestión al actual contexto del mercado, consolidando la diversificación.

([9]) Definido en los artículos 100 y 101 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

2.3.5. *El régimen de cotizaciones sociales de los funcionarios de Correos*

(41) La Ordenanza Postal de 1960 reguladora de la prestación de servicios postales declaraba que el personal que trabajara en la Administración postal tendría la condición de funcionario ([10]). La Ley 14/2000, que creó la Sociedad Estatal de Correos y Telégrafos, S.A., estableció que los nuevos empleados se contratarían con arreglo al régimen laboral común. No obstante, su artículo 58, apartado 7, punto 1, disponía también que los funcionarios de Correos que prestaran servicios en situación de activo en el momento de la entrada en vigor de la Ley conservarían su condición de funcionarios y sus derechos adquiridos.

(42) Así pues, la plantilla de Correos incluye actualmente dos categorías de personal: funcionarios y personal laboral.

(43) Mientras que los miembros del personal laboral de Correos están sujetos al régimen general de la Seguridad Social, los funcionarios se rigen por el Estatuto del Empleado Público y están sujetos a un régimen específico ([11]), tanto en lo que se refiere a las pensiones como a otras prestaciones sociales.

2.3.5.1. Régimen de pensiones de los funcionarios

(44) El régimen general de la Seguridad Social prevé cotizaciones de los empleadores y los trabajadores al sistema de la Seguridad Social para la financiación de las pensiones. Esas cotizaciones se calculan como porcentaje del salario bruto, que puede variar en función de la situación exacta del trabajador. Las pensiones de los trabajadores jubilados sujetos al régimen general son abonadas por la Seguridad Social.

(45) No obstante, Correos no contribuye al régimen general de la Seguridad Social por sus funcionarios. Desde 1926, los funcionarios están sujetos al «régimen de clases pasivas» (en lo sucesivo, «RCP»), distinto del sistema de Seguridad Social general aplicable al personal laboral. El RCP se financia con cargo al presupuesto nacional, que paga exclusivamente las pensiones y es gestionado directamente por el Estado a través de una Dirección General del Ministerio de Hacienda.

(46) Correos retiene a sus empleados una contribución equivalente al 3,86 % de los importes de pensión fijados para las distintas categorías de funcionarios. Esa cuota no ha cambiado desde 1984 (Ley 50/1984) y constituye la aportación de los funcionarios a la financiación de su pensión. Se abona directamente al Estado.

(47) Correos no paga cuotas patronales para las pensiones de sus funcionarios.

2.3.5.2. Otras prestaciones sociales de los funcionarios

(48) El régimen general de la Seguridad Social prevé cotizaciones de los empleadores y los trabajadores al sistema de Seguridad Social para otras prestaciones sociales (seguro de enfermedad, indemnizaciones por enfermedad y discapacidad, permiso de maternidad, etc.). Esas cotizaciones se calculan como porcentaje del salario bruto, que puede variar en función de la situación exacta del trabajador. Las prestaciones sociales son pagadas por la Seguridad Social.

(49) No obstante, Correos no contribuye al régimen general de la Seguridad Social por sus funcionarios. La Ley 29/1973, de 27 de junio, sobre Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del Estado, estableció la inclusión obligatoria de los funcionarios públicos en la Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado (MUFACE) y la contribución igualmente obligatoria de los funcionarios, fijada en un 3 % de su sueldo base. Tanto la base como la cuota evolucionaron con el tiempo sin que ello afectara de forma significativa al importe de la contribución propiamente dicha, según han confirmado las autoridades españolas. Desde 1993, las cotizaciones se fijaron en el 1,69 % de los mismos importes de pensión definidos para las distintas categorías de funcionarios anteriormente mencionados [véase el considerando (46)].

(50) Correos retiene la aportación de sus funcionarios y la paga en su nombre a MUFACE. No paga una cuota patronal pero soporta directamente los costes asociados a determinadas prestaciones sociales. En efecto, mientras que MUFACE cubre esencialmente las prestaciones médicas básicas, Correos paga, por ejemplo, directamente los salarios en caso de baja por maternidad y enfermedad, en general durante períodos mucho más largos que los que se aplican al personal laboral en el marco del régimen general de la Seguridad Social.

([10]) La Ordenanza Postal de 1960 permitía también la contratación de otros tipos de personal (personal profesional, eventual y manual) sometidos al régimen laboral común.

([11]) Descrito en la Ley 29/1973, de 27 de junio, sobre Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del Estado, y en el Real Decreto Legislativo 4/2000, de 23 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del Estado.

2.3.6. *Compensaciones otorgadas a Correos por la organización de elecciones*

(51) La Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General (en lo sucesivo, «LOREG») y sus normas de desarrollo regulan el procedimiento electoral en España, reconociendo el derecho a votar personalmente o por correo.

(52) El artículo 22 de la Ley Postal de 1998 y el artículo 22, apartado 5, de la Ley Postal de 2010 ([12]) establece que el Estado puede imponer determinadas obligaciones a los proveedores del servicio universal designados en el marco de los procesos electorales. El mismo artículo 22, apartado 5, de la Ley Postal de 2010 dispone que «*la imposición de obligaciones adicionales de servicio público deberá ser objeto de compensación*».

(53) Con arreglo a la disposición adicional primera de la Ley Postal de 2010, Correos es el PSU designado para la prestación de varios servicios en el contexto de las diferentes elecciones españolas (las elecciones generales, autonómicas, europeas y municipales).

(54) Las obligaciones de servicio público impuestas a Correos en relación con la organización de los procesos electorales en España consisten en:

a. La gestión del voto por correo (incluidos la puesta a disposición, admisión, envío y entrega por correo certificado y urgente) en el contexto del:

   i. voto por correo de los electores residentes en España;

   ii. voto por correo de los electores residentes ausentes;

   iii. voto por correo de electores temporalmente ausentes;

   iv. voto por correo del personal embarcado;

   v. voto del personal de las Fuerzas Armadas embarcado o en situaciones excepcionales vinculadas con la defensa nacional; y

   vi. voto por correo de los internos en centros penitenciarios.

b. La gestión de los envíos postales de material electoral de los candidatos políticos: admisión y posterior distribución de envíos de propaganda electoral de los candidatos políticos a un precio simbólico por envío ([…] EUR).

c. La gestión de otros envíos realizados por la Oficina del Censo Electoral (como las tarjetas censales de los electores, las listas electorales del censo de consulta para los ayuntamientos, etc.).

d. La recogida de la documentación electoral en las mesas electorales una vez finalizado el escrutinio. Ello incluye la recogida, custodia y posterior entrega del sobre que contiene el informe y la documentación pertinente de cada mesa a la junta electoral correspondiente.

(55) Las autoridades españolas explicaron que, habida cuenta de las limitaciones de tiempo vinculadas al proceso electoral, Correos se ve en la obligación de priorizar las actividades mencionadas con respecto a otras actividades postales. El elevado número de envíos que deben distribuirse, su alta concentración en pocos días y la obligación de entregar la mayoría de los documentos en persona (en caso del correo certificado, como por ejemplo el voto por correo) implican importantes esfuerzos adicionales. En consecuencia, Correos ha de reforzar temporalmente su personal y otros recursos (por ejemplo, transporte, seguridad, etc.).

([12]) De acuerdo con el artículo 22, apartado 5, de la Ley Postal de 2010: «*El Gobierno podrá imponer al operador designado para prestar el servicio postal universal otras obligaciones de servicio público, cuando así lo exijan razones de interés general o de cohesión social o territorial, mejora de la calidad de la educación y protección civil, o sea necesario para salvaguardar el normal desarrollo de los procesos electorales, de conformidad con lo dispuesto en la normativa que regula el régimen electoral general*».

(56) Correos ha recibido los siguientes importes (véase el cuadro 2) como compensación por sus diferentes obligaciones en relación con la organización de elecciones:

Cuadro 2

Importes de la compensación concedida a Correos por la organización de elecciones durante el período 2000-2012 (en miles EUR)

Año electoral	Fuente de los costes	Pago neto de la Hacienda Pública (*)
2000	FONDOS MIN. INT. ELECCIONES MARZO 2000	[…]
2001	FONDOS MIN. INT. ELECCIONES PAÍS VASCO MAYO 2001	[…]
	FONDOS MIN. INT. ELECCIONES GALICIA OCTUBRE 2001	[…]
2003	FONDOS MIN. INT. ELECCIONES MUNIC./AUTON. MAYO 2003	[…]
	FONDOS MIN. INT. ELECCIONES MADRID OCTUBRE 2003	[…]
	FONDOS MIN. INT. ELECCIONES CATALUÑA OCTUBRE 2003	[…]
2004	FONDOS MIN. INT. ELECCIONES GRALES. MARZO 2004	[…]
	FONDOS MIN. INT. ELECCIONES EUROPEAS MARZO 2004	[…]
2005	FONDOS MIN. REFERÉNDUM FEBRERO 2005	[…]
	FONDOS MIN. INT. ELECCIONES PARLAM. VASCO ABRIL 2005	[…]
	FONDOS MIN. INT. ELECCIONES GALICIA JUNIO 2005	[…]
2006	FONDOS MIN. INT. REFERÉNDUM ESTAT. CATALUÑA JUNIO 2006	[…]
	FONDOS MIN. INT. ELECCIONES CATALUÑA NOVIEMBRE 2006	[…]
2007	FONDOS MIN. INT. REFERÉNDUM ESTAT. ANDALUCÍA FEBR. 2007	[…]
	FONDOS MIN. INT. ELECCIONES MUNIC./AUTON. MAYO 2007	[…]
2008	FONDOS MIN. INT. ELECCIONES GRALES./AUTONOM. ANDALUCÍA MARZO 2008	[…]
2009	FONDOS MIN. INT. ELECCIONES PARLAM. GALLEGO MARZO 2009	[…]
	FONDOS MIN. INT. ELECCIONES PARLAM. VASCO MARZO 2009	[…]
	FONDOS MIN. INT. ELECCIONES PARLAM. EUROPEO JUNIO 2009	[…]

Año electoral	Fuente de los costes	Pago neto de la Hacienda Pública (*)
2010	FONDOS MIN. INT. ELECCIONES PARLAM. CATALÁN NOV. 2010	[…]
2011	GENERALES Y AUTONÓMICAS	[…]
2012	PARLAMENTO ANDALUCÍA, ASTURIAS Y CATALUÑA	[…]
	Total	[…]

(*) La Hacienda Pública española concede a Correos un anticipo de los gastos ocasionados por la organización de las elecciones. Una vez determinado el importe final de los gastos, las posibles compensaciones excesivas se restituyen a la Hacienda Pública. El importe del pago neto tiene en cuenta estos reembolsos limitados.

3. **EVALUACIÓN PRELIMINAR**

3.1. **Plazo de prescripción de diez años**

(57) El artículo 17, apartados 1 y 2, del Reglamento (UE) 2015/1589 del Consejo ([13]) (en lo sucesivo, el «Reglamento de procedimiento») establece que las competencias de la Comisión en lo relativo a la recuperación de ayudas estarán sujetas a un plazo de prescripción de diez años. Este plazo de prescripción afecta al ejercicio de las competencias de la Comisión para una posible recuperación de ayudas ilegales.

(58) Por otra parte, según el artículo 17, apartado 3, del Reglamento de procedimiento, cualquier ayuda para la que haya expirado el plazo de prescripción se considerará ayuda existente.

(59) El plazo de prescripción se contará a partir de la fecha en que la ayuda ilegal se haya concedido al beneficiario, bien como ayuda individual, bien en virtud de un régimen de ayudas. Cualquier acción emprendida por la Comisión que esté relacionada con la supuesta ayuda ilegal interrumpirá el plazo de prescripción y el plazo comenzará a contarse desde el principio.

(60) Por lo que se refiere a las medidas que pueden constituir ayudas y de las que se ha beneficiado Correos, la Comisión señala que actuó por primera vez el 14 de febrero de 2014 ([14]). Por lo tanto, una posible recuperación de ayudas ilegales solo podría cubrir el período que comienza el 14 de febrero de 2004.

(61) Por consiguiente, la Comisión solo investigará las medidas en favor de Correos a fin de determinar si constituyen ayuda estatal y, en caso afirmativo, si son compatibles con el mercado interior a partir del 14 de febrero de 2004.

3.2. **Compensaciones por la OSU concedidas en virtud de la Ley Postal de 1998**

3.2.1. *Ayuda estatal a tenor del artículo 107, apartado 1, del TFUE*

(62) De acuerdo con el artículo 107, apartado 1, del TFUE, «*serán incompatibles con el mercado interior, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros, las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones*».

([13]) Reglamento (UE) 2015/1589 del Consejo, de 13 de julio de 2015, por el que se establecen normas detalladas para la aplicación del artículo 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (DO L 248 de 24.9.2015, p. 9).

([14]) La Comisión se dirigió por primera vez a las autoridades españolas el 14 de febrero de 2014, mediante una solicitud de información sobre problemas potenciales en materia de ayudas estatales en relación con Correos.

(63) De ello se deduce que, para que una medida financiera pueda ser considerada ayuda estatal a tenor del artículo 107, apartado 1, del TFUE, deben cumplirse todas las condiciones siguientes: i) la medida deberá ser imputable al Estado miembro y concederse mediante fondos estatales; ii) deberá conferir una ventaja económica a la empresa; iii) la ventaja deberá ser selectiva; y iv) la medida deberá falsear o amenazar con falsear la competencia y afectar a los intercambios comerciales entre los Estados miembros.

3.2.1.1. Ayuda imputable al Estado y concedida mediante fondos estatales

(64) Para que una medida constituya ayuda estatal a tenor del artículo 107, apartado 1, del TFUE, deberá ser otorgada por el Estado o mediante recursos estatales. Por «fondos estatales» se entiende todos los recursos del sector público ([15]), incluidos los recursos de entidades intraestatales (descentralizadas, federadas, regionales o de otra índole) ([16]).

(65) Las compensaciones por la prestación del servicio postal universal en virtud de la Ley Postal de 1998 se pagan directamente del presupuesto del Estado y son, por lo tanto, claramente imputables al Estado y se conceden mediante fondos estatales.

3.2.1.2. Ventaja económica selectiva a una empresa

A. El concepto de empresa

(66) La financiación pública concedida a una entidad solo puede calificarse de ayuda estatal si dicha entidad es una «empresa» en el sentido del artículo 107, apartado 1, del TFUE. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en lo sucesivo, «el Tribunal de Justicia») ha definido reiteradamente a las empresas como entidades que ejercen una actividad económica ([17]). La calificación de una entidad como empresa depende, por tanto, de la naturaleza de su actividad, con independencia de su estatuto jurídico y de su modo de financiación ([18]). Una actividad debe, en general, considerarse de naturaleza económica si consiste en ofrecer bienes y servicios en el mercado ([19]). Una entidad que realiza actividades económicas y no económicas se considerará una empresa únicamente en lo referente a aquellas ([20]). El mero hecho de que una entidad no persiga un beneficio no significa necesariamente que sus operaciones no sean de naturaleza económica ([21]).

(67) En el presente caso, Correos ofrece servicios postales a cambio de una remuneración en el mercado español y en competencia con otros prestadores. La oferta de servicios postales en este mercado constituye, pues, una actividad económica. Las compensaciones por la OSU compensan a Correos por la prestación de algunos de estos servicios postales y, por ende, compensan una actividad económica. En consecuencia, por lo que respecta a las actividades financiadas por las medidas en cuestión, Correos debe considerarse una empresa.

B. Ventaja

(68) Una ventaja a efectos del artículo 107, apartado 1, del TFUE, es todo beneficio económico que una empresa no habría obtenido en condiciones normales de mercado, es decir, sin la intervención estatal ([22]). Solo es relevante el efecto de la medida en la empresa, y no la causa ni el objetivo de la intervención estatal ([23]). Siempre que la situación financiera de una empresa mejore como resultado de la intervención estatal, hay una ventaja.

([15]) Asunto T-358/94, Compagnie nationale Air France/Comisión de las Comunidades Europeas, EU:T:1996:194, apartado 56.

([16]) Asunto 248/84, República Federal de Alemania/Comisión de las Comunidades Europeas, EU:C:1987:437, apartado 17; y asuntos acumulados T-92/00 y T-103/00, Territorio Histórico de Álava — Diputación Foral de Álava (T-92/00), Ramondín, S.A., y Ramondín Cápsulas, SA (T-103/00)/Comisión de las Comunidades Europeas, EU:T:2002:61, apartado 57.

([17]) Asuntos acumulados C-180/98 a C-184/98, Pavel Pavlov y otros/Stichting Pensioenfonds Medische Specialisten, EU:C:2000:428, apartado 74.

([18]) Asunto C-41/90, Höfner & Fritz Elser/Macrotron GmbH, EU:C:1991:161, apartado 21; y asuntos acumulados C-180/98 a C-184/98, Pavel Pavlov y otros/Stichting Pensioenfonds Medische Specialisten, EU:C:2000:428, apartado 74.

([19]) Asunto C-118/85, Comisión de las Comunidades Europeas/República Italiana, EU:C:1987:283, apartado 7.

([20]) Asunto C-82/01 P, Aéroports de Paris/Comisión de las Comunidades Europeas, EU:C:2002:617, apartado 74; y asunto C-49/07, Motosykletistiki Omospondia Ellados NPID (MOTOE)/Elliniko Dimosio, EU:C:2008:376, apartado 25. Véase también la Comunicación de la Comisión relativa a la aplicación de las normas de la Unión Europea en materia de ayudas estatales a las compensaciones concedidas por la prestación de servicios de interés económico general (2012/C 8/02), punto 9.

([21]) Asunto C-49/07, Motosykletistiki Omospondia Ellados NPID (MOTOE)/Elliniko Dimosio, EU:C:2008:376, apartado 27; y asunto C-244/94, Fédération française des sociétés d'assurance, Société Paternelle-Vie, Union des assurances de Paris-Vie y Caisse d'assurance et de prévoyance mutuelle des agriculteurs/Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, EU:C:1995:392, apartado 21.

([22]) Asunto C-39/94, Syndicat français de l'Express international (SFEI) y otros/La Poste y otros, EU:C:1996:285, apartado 60; y asunto C-342/96, Reino de España/Comisión de las Comunidades Europeas, EU:C:1999:210, apartado 41.

([23]) Asunto C-173/73, República Italiana/Comisión de las Comunidades Europeas, EU:C:1974:71, apartado 13.

(69) Las compensaciones por la OSU están destinadas a cubrir la totalidad o una parte de los costes netos soportados por Correos en el desempeño de la OSU. Sin la intervención del Estado, Correos debería soportar estos costes por sí mismo. La medida examinada libera a Correos de una parte de los costes de sus actividades económicas, mejorando de esta forma su situación financiera. En consecuencia, y sin perjuicio de la cuestión de si la medida cumple las condiciones fijadas por la sentencia Altmark, la medida concede, *prima facie*, una ventaja a Correos.

C. Cumplimiento de los criterios Altmark

(70) Se considera que la compensación por servicio público concedida a una empresa que cumple las cuatro condiciones establecidas por el Tribunal de Justicia en su sentencia Altmark no concede ninguna ventaja económica y, por consiguiente, no constituye ayuda estatal ([24]). Esas cuatro condiciones son las siguientes:

a. *«(…) En primer lugar, la empresa beneficiaria debe estar efectivamente encargada de la ejecución de obligaciones de servicio público y éstas deben estar claramente definidas (…).*

b. *(…) En segundo lugar, los parámetros para el cálculo de la compensación deben establecerse previamente de forma objetiva y transparente (…).*

c. *(…) En tercer lugar, la compensación no puede superar el nivel necesario para cubrir total o parcialmente los gastos ocasionados por la ejecución de las obligaciones de servicio público, teniendo en cuenta los ingresos correspondientes y un beneficio razonable relativo a la ejecución de estas obligaciones (…).*

d. *(…) En cuarto lugar, cuando la elección de la empresa encargada de ejecutar obligaciones de servicio público, en un caso concreto, no se haya realizado en el marco de un procedimiento de contratación pública que permita seleccionar al candidato capaz de prestar estos servicios originando el menor coste para la colectividad, el nivel de la compensación necesaria debe calcularse sobre la base de un análisis de los costes que una empresa media, bien gestionada y adecuadamente equipada en el mismo sector para poder satisfacer las exigencias de servicio público requeridas, habría soportado para ejecutar estas obligaciones, teniendo en cuenta los ingresos correspondientes y un beneficio razonable por la ejecución de estas obligaciones».*

(71) En relación con la compensación otorgada a Correos durante el período examinado, la Comisión considera que no se cumplen las condiciones tercera y cuarta de la sentencia Altmark.

El tercer criterio Altmark

(72) Para cumplir el tercer criterio Altmark, la compensación por la OSU no puede exceder del coste neto (es decir, la diferencia entre los costes y los ingresos correspondientes más un beneficio razonable) de la obligación de servicio público.

(73) En su Decisión de 25 de enero de 2012 relativa a Bpost ([25]), la Comisión determinó un rango de beneficio razonable de referencia aplicable a todos los operadores postales de la UE. La Comisión determinó ese nivel de beneficio de referencia sobre la base de tres estudios de expertos (realizados, respectivamente, por WIK Consult, Deloitte y Charles River Associates). El nivel de beneficio de referencia aplicable a todos los operadores postales de la UE (expresado como rentabilidad sobre ventas ([26]), en lo sucesivo, «ROS», por sus siglas en inglés) se basa en la rentabilidad observada de conjuntos de empresas comparables en el sector postal y de paquetería de varios países. En particular, en los casos en que un operador postal está expuesto a un grado significativo de riesgo se aplica el rango [ROS 5,4- 7,4 %], mientras que en los casos en que solo existe un riesgo limitado se utiliza el rango [ROS 3,6- 4,8 %] ([27]).

([24]) Asunto C-280/00, Altmark Trans GmbH y Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, EU: C:2003:415.

([25]) Véanse los considerandos 296 a 320 de la Decisión de la Comisión, de 25 de enero de 2012, en el asunto SA.14588 (C 20/2009) ejecutada por Bélgica en favor de De Post — La Poste (actualmente «Bpost») (DO L 170 de 29.6.2012, p. 1).

([26]) La rentabilidad sobre ventas es una medida de la rentabilidad, también conocida como margen de beneficio de explotación. Se calcula como la ratio entre el beneficio neto de explotación (antes de intereses e impuestos) y los ingresos por ventas. Más concretamente, el beneficio neto de explotación es la diferencia entre ingresos y gastos de explotación.

([27]) En el caso de Bpost, se aplicó un margen de beneficio razonable del 4,8 % en 2004 y 2005 y del 7,4 % de ROS para el período 2006-2010. Sobre la base de estos niveles de beneficio razonable, la Comisión concluyó que Bpost había recibido una compensación excesiva que dio lugar a la recuperación de un importe de 417 millones EUR (véase http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-45_en.htm).

(74) En esta fase de la investigación, la Comisión no puede determinar todavía si Correos estaba expuesto o no a un grado significativo de riesgo durante el período examinado. Sin embargo, aunque se aplique el valor máximo del rango de referencia (es decir, 7,4 % ROS) como beneficio razonable, las compensaciones por la OSU concedidas a Correos en el período 2004-2010 por las autoridades españolas superaron cada año el coste neto de la OSU (véase el cuadro 3).

Cuadro 3

Coste neto de la OSU y compensación por la OSU percibida por Correos en el período 2004-2010 (en millones EUR)

	2004	***2005***	***2006***	***2007***	***2008***	***2009***	***2010***
Ingresos OSU	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
- Costes OSU	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
= pérdidas (–) o beneficios de explotación (+) OSU	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
- Beneficio razonable del 7,4 % de ROS	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
= Coste neto (–) o beneficio neto (+) OSU incluido el beneficio razonable	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Compensación máxima por OSU que puede otorgarse sobre la base de una ROS del 7,4 %	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Compensación por la OSU concedida a Correos por las autoridades españolas	**91**	**88**	**95**	**120**	**142**	**222**	**196**

(75) En dos años (2005 y 2006), el beneficio de explotación sin la compensación superó incluso el nivel máximo de beneficio razonable de referencia (7,4 % ROS). Ello parece indicar que, en esos dos años, Correos podía cubrir la totalidad de los costes de la OSU y obtener un rendimiento razonable para sus accionistas sin ninguna compensación del Estado. No obstante, Correos también recibió una compensación por la OSU en 2005 y 2006.

(76) A tenor de lo anterior, parece que la compensación percibida por Correos en ese período supera lo que puede considerarse necesario para cubrir total o parcialmente los gastos ocasionados por el desempeño de la OSU, teniendo en cuenta los ingresos correspondientes y un beneficio razonable, tal como establece el tercer criterio Altmark.

El cuarto criterio Altmark

(77) En relación con el cuarto criterio Altmark, la OSU no se atribuyó mediante un procedimiento abierto de contratación pública, sino que se encomendó directamente a Correos por parte de las autoridades españolas. No obstante, estas alegaron que Correos se compensa con arreglo a los costes de una empresa media, bien gestionada. En apoyo de esta alegación, las autoridades españolas facilitaron un estudio elaborado por Frontier Economics (en lo sucesivo, «el estudio»).

(78) El objetivo del estudio es ofrecer un análisis comparativo de los costes de Correos con respecto a los costes de otros operadores postales europeos responsables de desempeñar la OSU, a fin de demostrar que las compensaciones por la OSU otorgadas a Correos cumplen el cuarto criterio Altmark. El estudio utiliza un modelo econométrico para la estimación de los costes de una hipotética empresa media, bien gestionada, sobre la base de información procedente de varios prestadores europeos del servicio postal universal. Los costes reales de Correos se comparan con los costes que esta hipotética empresa media, bien gestionada, habría soportado si se hallara en una situación (por ejemplo, en relación a la densidad de red) similar a la de Correos. Los resultados del estudio sugieren que los costes de Correos en el período 2005-2010 fueron inferiores a los de la hipotética empresa media, bien gestionada, según las estimaciones del modelo econométrico.

(79) Sin embargo, la Comisión tiene dudas sobre si la hipotética empresa media, bien gestionada, que se define en el estudio es efectivamente un operador postal eficiente o solo un operador postal medio. En efecto, no se ha demostrado que los demás prestadores del servicio postal universal sean operadores eficientes. El estudio solo indica que esos operadores postales se consideran «*bien gestionados y adecuadamente equipados, porque no existe ninguna prueba que demuestre su ineficiencia o que indique que tienen incentivos para operar de forma ineficiente*». Este argumento es, sin embargo, sumamente difícil de aceptar teniendo en cuenta el hecho de que el grupo de empresas incluye a prestadores del servicio postal universal ([28]) que han recibido compensación por esta OSU, y sobre los que la Comisión ya ha adoptado decisiones en las que concluye que sus costes no podían considerarse eficientes ([29]).

(80) Lo que es más problemático es que el estudio trata de justificar *a posteriori* que Correos es una empresa media, bien gestionada. No obstante, para cumplir el cuarto criterio Altmark se debería demostrar que el nivel de la compensación concedida a Correos ha sido establecido «*sobre la base de un análisis de los costes que una empresa media, bien gestionada y adecuadamente equipada dentro del mismo sector habría soportado, teniendo en cuenta los ingresos correspondientes y un beneficio razonable por la ejecución de estas obligaciones*». Tal análisis habría debido efectuarse *ex ante*, es decir, antes de conceder la compensación. Sin embargo, en la práctica, la compensación por la OSU de Correos se determinó mediante la metodología española, que se basa en el estudio NERA de 1998 [véase el considerando (21)]. Esa metodología se basa exclusivamente en los costes e ingresos de Correos, sin atender a ninguna consideración de eficiencia y sin evaluar si Correos es una empresa media, bien gestionada. Por otra parte, como se ha señalado anteriormente [véanse los considerandos (72) a (76)], la metodología utilizada por las autoridades españolas parece haber conducido a compensaciones que superaban considerablemente el coste neto de la OSU de Correos (incluido un beneficio razonable), lo que confirma además que no puede considerarse que refleje el coste de una empresa media, bien gestionada (aun admitiendo que los costes de Correos son los de una empresa bien gestionada).

(81) A la luz de los argumentos expuestos, no cabe concluir que el nivel de la compensación concedida a Correos se determinó sobre la base de un análisis de los costes que una empresa media, bien gestionada y adecuadamente equipada dentro del mismo sector habría soportado, teniendo en cuenta los ingresos correspondientes y un beneficio razonable por la ejecución de las obligaciones.

(82) Así pues, la Comisión concluye, en esta fase de la investigación, que dos de los cuatro requisitos acumulativos enunciados en la sentencia Altmark no se cumplen en el presente caso, de modo que debe considerarse que las compensaciones conceden una ventaja a Correos.

D. Selectividad

(83) Para que una medida estatal entre en el ámbito de aplicación del artículo 107, apartado 1, del TFUE, debe favorecer «a determinadas empresas o producciones». Por tanto, únicamente las medidas en favor de las empresas que conceden una ventaja de forma selectiva están comprendidas en el concepto de ayuda estatal.

(84) Las compensaciones por la OSU son claramente selectivas, ya que solo benefician a una empresa: Correos

3.2.1.3. Falseamiento de la competencia y efecto en los intercambios comerciales

(85) Las subvenciones públicas a las empresas solo constituyen ayuda estatal a tenor del artículo 107, apartado 1, del TFUE en la medida en que «falseen o amenacen falsear la competencia» y «afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros».

([28]) Por ejemplo, Hellenic Post, Poste Italiane.

([29]) Véase la Decisión de la Comisión, de 20 de noviembre de 2012, en el asunto SA.33989 (2012/NN) ejecutada por Italia en favor de Poste Italiane (DO C 77/03 de 15.3.2013, p. 12) y la Decisión de la Comisión, de 1 de agosto de 2014, en el asunto SA.35608 (2014/C) ejecutada por Grecia en favor de Hellenic Post (ELTA) (DO C 348/04 de 3.10.2014, p. 48).

(86) En cuanto al principio de falseamiento de la competencia, se considera que una medida concedida por un Estado falsea o amenaza falsear la competencia cuando es posible que mejore la posición competitiva del beneficiario frente a otras empresas con las que compite ([30]). A todos los efectos prácticos, se supone, por tanto, la existencia de falseamiento de la competencia en cuanto un Estado confiere una ventaja financiera a una empresa en un sector liberalizado cuando hay, o puede haber, competencia.

(87) En cuanto al principio de los efectos en los intercambios comerciales, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia ha establecido que toda concesión de ayudas a una empresa que ejerza sus actividades en el mercado interior puede afectar a los intercambios comerciales entre los Estados miembros ([31]). En el ámbito de las normas sobre ayudas estatales, los efectos sobre los intercambios comerciales no quedan excluidos *a priori* por el carácter local o regional de los servicios prestados. Si bien no existe un umbral o porcentaje estricto por debajo del cual pueda considerarse que los intercambios entre Estados miembros no se ven afectados, el alcance limitado de la actividad económica, como puede poner de manifiesto un volumen de negocios muy bajo, hace menos probable la existencia de efectos en los intercambios comerciales.

(88) En lo que respecta al presente asunto, la Comisión observa que las actividades de Correos se han desarrollado en los mercados de envíos postales y paquetería, que se caracterizan por una fuerte competencia con otros prestadores de distintos Estados miembros (por ejemplo, Deutsche Post, TNT, La Poste, UPS, CTT Correios de Portugal y Royal Mail). En consecuencia, no hay duda de que cualquier medida adoptada en favor de Correos puede afectar a la competencia y a los intercambios entre los Estados miembros.

3.2.1.4. Conclusión

(89) Sobre la base de las consideraciones expuestas, la Comisión considera, en esta fase de la investigación, que las compensaciones por la OSU otorgadas a Correos en virtud de la Ley Postal de 1998 cumplen los criterios acumulativos de las ayudas estatales, por lo que la medida constituye ayuda estatal a tenor del artículo 107, apartado 1, del TFUE.

3.2.2. *Ayuda existente o nueva*

(90) Las autoridades españolas sostenían en sus alegaciones que, en caso de que las compensaciones por la OSU concedidas a Correos constituyeran ayuda estatal a tenor del artículo 107, apartado 1, del TFUE, serían «ayuda existente» a tenor del artículo 1, letra b), del Reglamento de procedimiento, ya que Correos ha recibido fondos públicos por la prestación de servicios postales desde antes de la adhesión de España a la Unión.

(91) De acuerdo con el artículo 1, letra b), del Reglamento de procedimiento, se entiende por ayuda existente «*toda ayuda que existiese antes de la entrada en vigor del TFUE en el Estado miembro respectivo*». Se desprende de ello que todo régimen de ayudas que existiese en España antes de su adhesión a la Unión el 1 de enero de 1986 debe considerarse ayuda existente.

(92) De acuerdo con el artículo 1, letra c), del mismo Reglamento, por «nueva ayuda» debe entenderse «*toda ayuda, es decir, los regímenes de ayudas y ayudas individuales, que no sea ayuda existente, incluidas las modificaciones de ayudas existentes*». Según el Tribunal de Justicia, para determinar si una ayuda ha sido modificada, es fundamental examinar si las disposiciones que la establecieron han sido modificadas ([32]). En sentencias posteriores, el Tribunal de Justicia y el Tribunal General han explicado qué tipo de modificación de las disposiciones por las que se concedió la ayuda convierte una ayuda existente en ayuda nueva. Según el Tribunal General, «*solo en el supuesto de que la modificación afecte al régimen inicial en su propia esencia resulta dicho régimen transformado en un régimen de ayudas nuevas. Pues bien, no existe una tal modificación sustancial cuando el elemento nuevo puede disociarse claramente del régimen inicial*» ([33]).

(93) A este respecto, cabe mencionar que, antes de la entrada en vigor de la Ley Postal de 1998, las pérdidas globales netas de Correos (independientemente de si estas pérdidas habían sido causadas por actividades incluidas o no incluidas en la OSU) eran compensadas directamente con cargo al presupuesto del Estado español. Tras la adopción de la Ley Postal de 1998, el Estado limitó la financiación pública de Correos a la compensación por la prestación de actividades de la OSU nuevamente definidas y circunscritas y dejó de compensar las pérdidas netas globales de la sociedad.

([30]) Asunto 730/79, Philip Morris Holland BV/Comisión de las Comunidades Europeas, EU:C:1980:209, apartado 11; y asuntos acumulados T-298/97, T-312/97, T-313/97, T-315/97, T-600/97 a 607/97, T-1/98, T-3/98 a T-6/98 y T-23/98, Alzetta Mauro y otros/Comisión de las Comunidades Europeas, EU:T:2000:151, apartado 80.

([31]) Asunto 730/79, Philip Morris Holland BV/Comisión de las Comunidades Europeas, EU:C:1980:209, apartados 11 y 12; y asunto T-214/95, Het Vlaamse Gewest (Región Flamenca)/Comisión de las Comunidades Europeas, EU:T:1998:77, apartados 48-50.

([32]) Asunto C-44/93, Namur-Les Assurances, EU:C:1994:311, apartados 28 y 35.

([33]) Véanse los asuntos acumulados T-195/01 y T-207/01, Government of Gibraltar/Comisión, EU:T:2002:111, apartado 111.

(94) La Comisión considera que la naturaleza de la compensación por la OSU cambió esencialmente de dos maneras. En primer lugar, la Ley Postal de 1998 redujo el ámbito de aplicación de la compensación, limitándolo a las actividades incluidas en la OSU, mientras que antes todas las actividades de Correos (incluidas las no relacionadas con la OSU) podían beneficiarse de la compensación. Cabe señalar que esta reducción se considera una modificación fundamental y no una mera disminución de la compensación. En efecto, en función de las respectivas situaciones financieras de los servicios incluidos y no incluidos en la OSU, la modificación podía dar lugar a un aumento o a una disminución de la compensación ([34]). En segundo lugar, el método para determinar el importe de la compensación fue también modificado mediante el Plan de prestación de 2000 [véase el considerando (20)]. En efecto, mientras que en un primer momento la compensación por la OSU se basaba en las pérdidas netas sufridas por Correos, el Plan de prestación exigió la utilización de una metodología específica [véase el considerando (21)] para determinar el importe de esa compensación.

(95) A tenor de lo anterior, la Comisión observa que el régimen ha sido modificado de forma significativa desde la adhesión de España a la Unión en 1986. Por consiguiente, la Comisión concluye que las compensaciones por la OSU otorgadas a Correos en virtud de la Ley Postal de 1998 no pueden considerarse ayudas existentes a efectos de las ayudas estatales, sino que deben considerarse nuevas ayudas a partir de la entrada en vigor de dicha Ley Postal en 1998.

3.2.3. *Legalidad de la medida de ayuda*

(96) La Comisión observa que las compensaciones por la OSU cubiertas por la presente Decisión, en la medida en que constituyan ayudas estatales a tenor del artículo 107, apartado 1, del TFUE, no han sido notificadas con arreglo al artículo 108, apartado 3, del TFUE. Por lo tanto, las compensaciones por la OSU constituyen ayudas ilegales a tenor del artículo 1, letra f), del Reglamento de procedimiento.

3.2.4. *Compatibilidad con el mercado interior*

3.2.4.1. Base jurídica

A. Compatibilidad en virtud del artículo 106, apartado 2, del TFUE

(97) En la medida en que las compensaciones otorgadas a Correos por la OSU constituyan ayudas estatales a tenor del artículo 107, apartado 1, del TFUE, procede examinar su compatibilidad con el mercado interior. Los motivos por los que una medida de ayuda estatal puede o debe declararse compatible con el mercado interior se enumeran en el artículo 106, apartado 2, y en el artículo 107, apartados 2 y 3, del TFUE.

(98) Teniendo en cuenta que las autoridades españolas han afirmado reiteradamente que las compensaciones por la OSU otorgadas a Correos en virtud de la Ley Postal de 1998 constituyen una compensación por la prestación de servicios de interés económico general (en lo sucesivo, «SIEG»), la compatibilidad de esas compensaciones con el mercado interior debe evaluarse sobre la base del artículo 106, apartado 2, del TFUE. Este artículo establece lo siguiente:

«Las empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general o que tengan el carácter de monopolio fiscal quedarán sometidas a las normas de los Tratados, en especial a las normas sobre competencia, en la medida en que la aplicación de dichas normas no impida, de hecho o de derecho, el cumplimiento de la misión específica a ellas confiada. El desarrollo de los intercambios no deberá quedar afectado en forma tal que sea contraria al interés de la Unión».

B. Aplicación temporal del paquete SIEG de 2012

(99) La Comisión ha establecido las condiciones con arreglo a las cuales aplica el artículo 106, apartado 2, del TFUE en una serie de instrumentos; de ellos, los más recientes son el Marco SIEG de 2012 ([35]) y la Decisión SIEG de 2012 ([36]) (en lo sucesivo, denominados conjuntamente «el paquete SIEG de 2012»). Anteriormente, la Comisión había publicado y aplicado las condiciones para evaluar la compatibilidad con arreglo al artículo 106, apartado 2, del TFUE en el Marco SIEG de 2005 ([37]) y en la Decisión SIEG de 2005 ([38]).

([34]) Por ejemplo, si los servicios incluidos en la OSU registraban pérdidas pero, en conjunto, la empresa era rentable, no se concedía compensación alguna, mientras que, después de la modificación, sí que era posible conceder cierta compensación. En cambio, si la empresa era deficitaria en general, pero los servicios de la OSU eran muy rentables, podía recibir compensación.

([35]) Comunicación de la Comisión: Marco de la Unión Europea sobre ayudas estatales en forma de compensación por servicio público (DO C 8 de 11.1.2012, p. 15).

([36]) Decisión de la Comisión, de 20 de diciembre de 2011, relativa a la aplicación de las disposiciones del artículo 106, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a las ayudas estatales en forma de compensación por servicio público concedidas a algunas empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general (DO L 7 de 11.1.2012, p. 3).

([37]) Marco comunitario sobre ayudas estatales en forma de compensación por servicio público (DO C 297 de 29.11.2005, p. 4).

([38]) Decisión de la Comisión, de 28 de noviembre de 2005, relativa a la aplicación de las disposiciones del artículo 86, apartado 2, del Tratado CE a las ayudas estatales en forma de compensación por servicio público concedidas a algunas empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general (DO L 312 de 29.11.2005, p. 67).

(100) Por lo que se refiere a la Decisión SIEG de 2012, dado que el importe de las compensaciones por la OSU otorgadas a Correos en el período 2004-2010 superan los 15 millones EUR al año, estas compensaciones no entran en el ámbito de aplicación de la Decisión SIEG de 2012, tal como se establece en su artículo 2, ni en el ámbito de aplicación de la Decisión SIEG de 2005, tal como se establece en su artículo 2.

(101) En la fase actual de desarrollo del mercado interior, las ayudas estatales no incluidas en el ámbito de aplicación de la Decisión SIEG de 2012 pueden declararse compatibles con el artículo 106, apartado 2, del TFUE cuando sean necesarias para el funcionamiento del servicio de interés económico general y no afecten al desarrollo de los intercambios en forma tal que sea contraria al interés de la Unión ([39]).

(102) El Marco SIEG de 2012 describe las condiciones en las que se puede lograr ese equilibrio. No obstante, de conformidad con el punto 69 del Marco SIEG, puesto que las compensaciones por la OSU durante el período 2004-2010 constituyen ayudas estatales ilegales, no serán aplicables en la evaluación por la Comisión de la compatibilidad con arreglo al artículo 106, apartado 2, del TFUE las condiciones establecidas en los puntos siguientes del Marco SIEG de 2012:

— Punto 14: considerar debidamente las necesidades de servicio público al encomendar al prestador un SIEG particular.

— Punto 19: respeto de las normas de la UE sobre contratación pública al encomendar un SIEG.

— Punto 20: ausencia de discriminación.

— Punto 24 (y siguientes): aplicación del método del coste evitado neto para calcular el coste neto.

— Punto 39 (y siguientes): incentivos de eficiencia.

— Punto 60: transparencia.

(103) Por lo tanto, en la sección siguiente la Comisión evaluará las compensaciones por la OSU con arreglo al Marco SIEG de 2012, excluidos los puntos citados, y determinará si esas compensaciones cumplen las demás condiciones establecidas en dicho marco.

3.2.4.2. Compatibilidad con arreglo al Marco SIEG de 2012

A. Auténtico servicio de interés económico general a tenor del artículo 106 del TFUE

(104) El servicio encomendado a Correos por el Estado español es el servicio postal universal conforme a lo establecido por el artículo 3, apartado 1, de la tercera Directiva postal, que dice así: «*Los Estados miembros garantizarán a los usuarios el derecho a un servicio universal que corresponda a una oferta de servicios postales de calidad determinada prestados de forma permanente en todos los puntos del territorio a precios asequibles a todos los usuarios*». Como se indica en los considerandos 4 a 8 de la tercera Directiva postal, por la que se modifica la primera Directiva postal en relación con la plena realización del mercado interior de servicios postales comunitarios ([40]), las obligaciones de servicio universal, tal como se definen en la Directiva relativa a los servicios postales, ya son reconocidas por la Unión como auténticos servicios de interés económico general a tenor del artículo 106, apartado 2, del TFUE.

([39]) Marco SIEG de 2012, punto 11.
([40]) DO L 52 de 27.2.2008, p. 3.

B. Necesidad de un acto de atribución que concrete las obligaciones de servicio público y los métodos de cálculo de la compensación

(105) Como se indica en la sección 2.3 del Marco SIEG de 2012, el concepto de servicio de interés económico general a tenor del artículo 106 del TFUE significa que a la empresa en cuestión se le ha encomendado la responsabilidad del funcionamiento del servicio de interés económico general por medio de uno o varios actos oficiales.

(106) Esos actos deberán indicar concretamente:

1. el contenido y la duración de las obligaciones de servicio público;

2. la empresa y el territorio afectados;

3. la naturaleza de cualesquiera derechos exclusivos atribuidos al operador;

4. la descripción del mecanismo de compensación y los parámetros aplicados al cálculo, control y revisión de la compensación;

5. las modalidades para evitar y recuperar las posibles compensaciones excesivas.

(107) La Ley Postal de 1998 y el Plan de prestación de 2000, que fueron los actos pertinentes de atribución para el período 2004-2010, definen y encomiendan claramente a Correos la OSU. El territorio afectado es todo el territorio nacional español.

(108) La Ley Postal española de 1998 indica además, en su artículo 19, los derechos exclusivos asignados a Correos. Esos derechos incluyen, por ejemplo, el uso del término «España», la denominación «Correos» y los signos correspondientes.

(109) El Plan de prestación de 2000 prevé un mecanismo para calcular el coste neto de la OSU, que se utiliza como base para el importe de la compensación ([41]). El mecanismo de compensación y los parámetros para calcular la compensación pueden considerarse, por tanto, definidos.

(110) No obstante, ni la Ley Postal de 1998 ni el Plan de prestación de 2000 incluyen ninguna referencia a las modalidades para evitar y recuperar las posibles compensaciones excesivas. En sus comunicaciones, las autoridades españolas se refieren en cambio al artículo 77, apartado 2, de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, que establece lo siguiente: «*El perceptor de un pago indebido total o parcial queda obligado a su restitución*». Además, aducen que varias normas inferiores recogen disposiciones más detalladas, como el Real Decreto 2225/1993, de 17 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento para la concesión de subvenciones públicas, en cuyo capítulo II se aborda el procedimiento de reintegro, y la Orden EHA/4077/2005, de 26 de diciembre, sobre reintegros de pagos indebidos. Por último, las autoridades españolas señalan que, en la práctica, cuando Correos recibía un pago excesivo (es decir, cuando la compensación superaba los costes netos de la OSU), ello se compensaba en los años siguientes (reduciendo el importe de la compensación concedida).

(111) La Comisión observa que los argumentos anteriores sobre la obligación de restituir los pagos indebidos son muy generales y no parecen abordar la obligación particular contenida en el Marco SIEG de 2012 ni la situación de Correos. Por otra parte, la evolución de las compensaciones otorgadas a Correos (véase el cuadro 3 *supra*) parece demostrar que la compensación siempre fue superior al coste neto (incluido un beneficio razonable).

(112) En vista de lo anterior, la Comisión tiene dudas de que la atribución a Correos pueda considerarse conforme con el Marco SIEG de 2012.

([41]) Véase el considerando (22).

C. Duración del período de atribución

(113) Como se indica en la sección 2.4 del Marco SIEG de 2012, «*la duración del período de atribución deberá justificarse por referencia a criterios objetivos tales como la necesidad de amortizar activos fijos no transferibles. En principio, la duración del período de atribución no deberá exceder el período requerido para la amortización de los activos más importantes necesarios para gestionar el SIEG*».

(114) La Ley Postal de 1998 no especificaba la duración del período de atribución de la OSU a Correos. No obstante, la atribución concluyó en 2011, con la entrada en vigor de la nueva Ley Postal de 2010, y, por lo tanto, la duración real del período de atribución fue de doce años.

(115) En primer lugar, la Comisión no considera que este requisito del Marco SIEG de 2012 pueda dar lugar a la incompatibilidad de una ayuda que es anterior a la entrada en vigor de ese Marco. En efecto, los objetivos de la disposición del Marco SIEG de 2012 relativa a la limitación de la duración son garantizar que el Estado examine la situación del mercado periódicamente para verificar que se sigue justificando el mantenimiento de un servicio y posibilitar la competencia para la concesión de ese servicio público mediante la aplicación de las normas de contratación pública. Esos objetivos no pueden alcanzarse en el caso de una medida que se ha ejecutado en el pasado y, por consiguiente, no pueden dar lugar a la incompatibilidad de las compensaciones por la OSU concedidas hasta 2010 ([42]).

(116) Además, la Comisión observa que un período de atribución de doce años no parece excesivo y es similar a los períodos de atribución que se aplican a otros proveedores de la OSU en la UE ([43]).

(117) Por lo tanto, puede aceptarse que un período de atribución de doce años no excede del período necesario para la amortización de los activos más importantes utilizados por Correos para la prestación de la OSU, como requiere el Marco SIEG.

D. Cumplimiento de la Directiva 2006/111/CE

(118) De acuerdo con el punto 18 del Marco SIEG de 2012, «*una ayuda se considerará compatible con el mercado interior con arreglo al artículo 106, apartado 2, del Tratado solo cuando la empresa respete, cuando sea aplicable, la Directiva 2006/111/CE, relativa a la transparencia de las relaciones financieras entre los Estados miembros y las empresas públicas, así como a la transparencia financiera de determinadas empresas* ([44])».

(119) El artículo 29 de la Ley Postal de 1998 impone la obligación de separación de cuentas en el sistema contable interno del proveedor del servicio universal. La Orden FOM/2447/2004, de 12 de julio, sobre la contabilidad analítica y la separación de cuentas de los operadores postales, dispone que la empresa de auditoría responsable de certificar las cuentas del proveedor del servicio universal deberá comprobar asimismo que las cuentas se atienen a las mencionadas normas de separación contable.

(120) La Comisión invita a las autoridades españolas a presentar una descripción detallada de su sistema de contabilidad analítica, a fin de poder comprobar si se ajustan a lo dispuesto en la Directiva 2006/111/CE.

E. Importe de la compensación

(121) El punto 21 del Marco SIEG de 2012 establece que «*(…) el importe de la compensación no debe superar lo necesario para cubrir el coste neto de la ejecución de las obligaciones de servicio público, incluido un beneficio razonable*». También indica que «*(…) cuando la empresa realiza también actividades ajenas al SIEG, los costes a tener en cuenta pueden cubrir todos los costes directos necesarios para la ejecución de las obligaciones de servicio público y una contribución adecuada a los costes indirectos que sean comunes al SIEG y a otras actividades. Los costes asignados a posibles actividades ajenas al SIEG deben incluir todos los costes directos y una contribución adecuada a los costes comunes*».

([42]) El precepto podría aplicarse a una medida iniciada en el pasado y aún vigente. En tal caso, podría solicitarse una modificación o, incluso, el cese de la atribución.
([43]) Véase, por ejemplo, La Poste (Francia), Poste Italiane (Italia) y ELTA (Grecia): quince años en todos los casos.
([44]) DO L 318 de 17.11.2006, p. 17.

(122) El punto 24 del Marco SIEG de 2012 establece que «*el coste neto necesario, o que se prevé será necesario, para ejecutar las obligaciones de servicio público deberá calcularse utilizando el método del coste evitado neto, cuando lo exija la legislación nacional o de la Unión y en otros casos en los que sea posible*».

(123) No obstante, en el caso de las compensaciones por la OSU concedidas en virtud de la Ley Postal de 1998, al haber sido concedidas como ayudas ilegales antes de la entrada en vigor del Marco SIEG de 2012 el 31 de enero de 2012, el punto 69 de dicho Marco excluye expresamente la aplicación del punto 24 del Marco y, por ende, la aplicación del método del coste evitado neto a las ayudas ilegales.

(124) La nota a pie de página 2 del punto 21 del Marco SIEG de 2012 aclara que, cuando el método del coste evitado neto no se pueda aplicar (o, como en el presente caso, no sea aplicable), el coste neto de la ejecución de las obligaciones de servicio público será la diferencia entre los costes y los ingresos. Este método de asignación de costes se describe en los puntos 28 y siguientes del Marco SIEG de 2012. Se consideró que era el método adecuado para calcular la compensación por SIEG en virtud del Marco SIEG de 2005, aplicable desde el 29 de noviembre de 2005 hasta el 31 de enero de 2012, y sirvió de base para varias decisiones de la Comisión sobre la compensación por OSU en ese período ([45]).

(125) Para el cálculo del coste neto de la OSU durante el período 2004-2010, las autoridades españolas utilizaron su propia metodología, descrita en el considerando (22). No se puede considerar que esa metodología cumpla los principios del método de asignación de costes establecido en el marco SIEG de 2012, ya que no tiene en cuenta todos los gastos e ingresos relacionados con la ejecución de la OSU. De hecho, no se incluyen en el coste neto servicios no reservados rentables pese a formar parte de la OSU.

(126) Las autoridades españolas alegan que su metodología debería considerarse una aplicación anticipada del método del coste evitado neto.

(127) La Comisión considera, en primer lugar, que, por las razones aducidas en el considerando (123), las autoridades españolas deberían haber utilizado el método de asignación de costes para calcular las compensaciones por la OSU otorgadas a Correos durante el período considerado, y no el método del coste evitado neto.

(128) En su práctica con respecto a la compensación por SIEG en general y a la compensación por OSU en particular, concedidas antes de la entrada en vigor del Marco SIEG de 2012, la Comisión aplicó sistemáticamente el método de asignación de costes. Como se ha explicado en los considerandos (73) y (74), la Comisión determinó un rango de referencia para el nivel de beneficio razonable aplicable a las compensaciones por la OSU. La rentabilidad máxima sobre ventas que fue aceptada por la Comisión se aplica a situaciones en las que el operador postal está sometido a un grado significativo de riesgo y se sitúa en el 7,4 %.

(129) Las compensaciones otorgadas a Correos en virtud de la Ley Postal de 1998 sobre la base de la metodología española y los niveles de rentabilidad alcanzados por la empresa durante el período 2004-2010 se resumen en el cuadro 4 siguiente.

Cuadro 4

Ratio de rentabilidad de Correos en comparación con el beneficio razonable aceptado para Bpost durante el período 2004-2010 (en términos de rentabilidad sobre ventas, ROS)

	2004	***2005***	***2006***	***2007***	***2008***	***2009***	***2010***
Ingresos OSU	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
- Costes OSU	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]

([45]) Véase, en particular, la Decisión de la Comisión, de 25 de enero de 2012, en el asunto SA.14588 (C 20/2009) ejecutada por Bélgica en favor de De Post-La Poste (ahora Bpost) (DO L 170 de 29.6.2012, p. 1) y la Decisión de la Comisión, de 25 de enero de 2012, en el asunto SA.17653 (C 36/07) ejecutada por Alemania en favor de Deutsche Post AG (DO L 289 de 19.10.2012, p. 1).

	2004	*2005*	*2006*	*2007*	*2008*	*2009*	*2010*
= pérdidas (–) o beneficios de explotación (+) OSU	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Rentabilidad sobre ventas sin la compensación	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
+ Compensación por la OSU concedida a Correos por las autoridades españolas	91	88	95	120	142	222	196
= pérdidas (–) o beneficios de explotación (+) OSU después de la compensación	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Rentabilidad sobre ventas con la compensación	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]	[…]
Nivel máximo de beneficio razonable de la Comisión	7,4 %	7,4 %	7,4 %	7,4 %	7,4 %	7,4 %	7,4 %

(130) El cuadro 4 muestra que, en cada año, la ROS obtenida por Correos después de recibir la compensación por la OSU excede del nivel máximo de beneficio razonable del rango de referencia (es decir, 7,4 %), determinado por la Comisión en sus decisiones anteriores. Mediante la aplicación de la metodología española, Correos parece haber obtenido niveles de beneficio mucho más elevados que otros operadores postales que aplicaron el método de asignación de costes. Hay que señalar que, si las autoridades españolas hubieran notificado las compensaciones por la OSU correspondientes al período 2004-2010, la Comisión habría aplicado el método de asignación de costes y los niveles de beneficio expuestos anteriormente, lo que llevaría *a priori* a la conclusión de que Correos había recibido una compensación excesiva; es un principio aceptado que la ilegalidad de una ayuda no debe aportar ninguna ventaja al beneficiario de dicha ayuda.

(131) En cualquier caso, la Comisión observa que, incluso si el método del coste evitado neto pudiera haberse aplicado en el momento de conceder las compensaciones por la OSU de conformidad con la Ley Postal de 1998, algo que la Comisión pone en cuestión, la metodología aplicada por España en aquel momento no era conforme con el método del coste evitado neto ([46]). La metodología española no tiene en cuenta los beneficios inmateriales y de mercado ni contiene incentivos para la eficiencia de costes, tal y como exige el método del coste evitado neto. Tampoco corrige el impacto de la interrupción de la entrega de los flujos de tráfico no rentables sobre la rentabilidad de otros productos y servicios (incluidos o no incluidos en la OSU), como también exige el método del coste evitado neto.

(132) Por consiguiente, la Comisión alberga serias dudas sobre si las compensaciones otorgadas a Correos en virtud de la Ley Postal de 1998 durante el período 2004-2010 eran necesarias para el cumplimiento de la OSU.

F. Conclusión

(133) A tenor de lo anterior, la Comisión tiene serias dudas sobre la compatibilidad con el mercado interior de las compensaciones por la OSU concedidas por España a Correos en virtud de la Ley Postal de 1998 durante el período 2004-2010.

([46]) Como se describe, por ejemplo, en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión que acompaña al *Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación de la Directiva de servicios postales*, y, en particular, el anexo relativo al cálculo del coste neto de la obligación de servicio postal universal. Pueden encontrarse más orientaciones en la práctica de toma de decisiones de la Comisión en materia de ayudas estatales desde 2012.

3.3. **Exenciones tributarias obtenidas por Correos: Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI) e Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE)**

(134) Por las razones expuestas en los considerandos (29) a (31), la presente evaluación se limita al análisis del Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI) y al Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE). La Comisión toma nota, según lo indicado por las autoridades españolas, de que el ámbito la exención prevista en el artículo 19, apartado 1, letra b), de la Ley Postal de 1998, y el artículo 22, apartado 2, de la Ley Postal de 2010 no abarca otros impuestos, como el impuesto sobre transmisiones patrimoniales, el impuesto sobre construcciones, el impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana y el impuesto sobre vehículos de tracción mecánica.

3.3.1. *Ayuda estatal a tenor del artículo 107, apartado 1, del TFUE*

3.3.1.1. Ayuda imputable al Estado y concedida mediante fondos estatales

(135) El artículo 107, apartado 1, del TFUE exige que la ayuda sea otorgada por un Estado miembro o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma. Una pérdida de ingresos fiscales equivale al consumo de fondos estatales en forma de gastos fiscales.

(136) Como el Tribunal de Justicia sostuvo en el asunto Banco Exterior de España, una medida mediante la cual las autoridades públicas conceden a determinadas empresas una exención tributaria que, aunque no implique una transferencia de efectivo de fondos estatales, coloque a los beneficiarios en una situación financiera más favorable que a los restantes contribuyentes, constituye una ayuda estatal en el sentido del artículo 107, apartado 1, del TFUE ([47]).

(137) Al eximir a Correos del IBI y del IAE, las autoridades españolas renuncian a ingresos que constituyen recursos estatales. Así pues, la Comisión considera que esas exenciones fiscales implican una pérdida de recursos estatales y, por consiguiente, son concedidas por el Estado mediante recursos estatales.

3.3.1.2. Ventaja económica selectiva a una empresa

A. El concepto de empresa

(138) Como se indica en los considerandos (66) y (67), Correos debe considerarse una empresa que presta servicios de la OSU, los cuales son objeto de exención tributaria.

B. Ventaja

(139) La forma precisa de una medida es irrelevante para determinar si confiere una ventaja económica a la empresa ([48]). El concepto de ventaja no solo comprende las prestaciones positivas, sino también las intervenciones que, bajo formas diversas, alivian las cargas que normalmente recaen sobre el presupuesto de una empresa ([49]). Por tanto, una exoneración de las cargas económicas (como las obligaciones fiscales) también puede constituir una ventaja.

(140) Correos ha estado total o parcialmente exento de determinados tributos, como el IBI y el IAE, mientras que otras empresas, que también desarrollan actividades económicas, (incluyendo la prestación de servicios postales) están, en principio, plenamente sujetas a dichos impuestos. Por lo tanto, Correos se beneficia de una ventaja económica a efectos del artículo 107, apartado 1, del TFUE.

(141) Las exenciones fiscales otorgadas a Correos reducen las cargas que normalmente se incluyen en sus costes de explotación. Por consiguiente, benefician a Correos frente a otras empresas sujetas al IBI o al IAE, que no pueden beneficiarse de estas ventajas fiscales.

([47]) Asunto C-387/92, Banco Exterior de España, EU:C:1994:100, apartado 14.
([48]) Asunto C-280/00, Altmark Trans, EU:C:2003:415, apartado 84.
([49]) Asunto 30/59, De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg/Alta Autoridad de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, EU:C:1961:2, p. 19; y asunto C-143/99, Adria-Wien Pipeline, EU:C:2001:598, apartado 38.

C. Selectividad

(142) Una medida es selectiva si favorece a determinadas empresas o a la producción de determinados bienes en el sentido del artículo 107, apartado 1, del TFUE.

(143) La diferencia de tributación debe examinarse atendiendo a la jurisprudencia relativa al concepto de selectividad ([50]). Una medida fiscal es, *prima facie*, selectiva si constituye una desviación del marco fiscal general (o de referencia). A este respecto, es preciso evaluar si la medida favorece a determinadas empresas en comparación con otras que se encuentren en una situación fáctica y jurídica comparable, habida cuenta del objetivo perseguido por el sistema fiscal de referencia. De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal, una medida *prima facie* selectiva puede estar justificada por la lógica del sistema fiscal. Sin embargo, solo se pueden tener en cuenta razones intrínsecas inherentes al sistema fiscal y no razones políticas externas. Si la medida selectiva *prima facie* no puede justificarse por la lógica del sistema fiscal, equivaldría a una ventaja selectiva y, si se cumple el resto de las condiciones establecidas en el artículo 107, apartado 1, del TFUE, sería ayuda estatal a tenor de dicha disposición ([51]).

Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI)

Marco de referencia

(144) La determinación del régimen fiscal de referencia (o marco de referencia) reviste especial importancia en el caso de las medidas fiscales, puesto que la propia existencia de una ventaja solo puede apreciarse en relación con el «régimen fiscal normal» ([52]).

(145) En el presente caso, el marco de referencia debe definirse como el IBI, de acuerdo con lo establecido en el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo. De esta ley se desprende que, conforme a las disposiciones normales, las empresas (entre otras personas físicas y jurídicas) están sujetas al IBI por la titularidad de los derechos sobre los bienes inmuebles rústicos y urbanos y sobre los inmuebles de características especiales, establecidos en el artículo 61 del Real Decreto Legislativo 2/2004.

Excepción al marco de referencia

(146) Según el artículo 60 del Real Decreto Legislativo 2/2004, el IBI «*es un tributo directo de carácter real que grava el valor de los bienes inmuebles en los términos establecidos en esta ley*». El hecho imponible del IBI es la titularidad de cualquiera de los derechos previstos en el artículo 61 del Real Decreto Legislativo 2/2004 ([53]) sobre los bienes inmuebles rústicos y urbanos y sobre los inmuebles de características especiales. El IBI no grava una actividad, sino el valor de la propiedad.

(147) Con arreglo al artículo 19, apartado 1, letra b), de la Ley Postal de 1998, y al artículo 22, apartado 2, de la Ley Postal de 2010, Correos está, en principio, exento de los impuestos sobre las actividades económicas relacionadas con sus servicios reservados (en virtud de la Ley Postal de 1998) o incluidas en el ámbito de aplicación de la OSU (en virtud de la Ley Postal de 2010). Aunque las autoridades españolas alegan que el IBI no está directamente vinculado a una actividad económica determinada y que, por tanto, Correos no podía acogerse a la exención, en la práctica Correos reclamó ante los tribunales al considerar que tenía derecho a la exención del IBI en el caso de las oficinas de correos de determinados municipios.

(148) La exención del IBI aplicable a Correos constituye una excepción al régimen fiscal general del IBI aplicable en España y concede una ventaja selectiva a Correos. En efecto, al aplicar la exención tributaria, Correos, que participa en operaciones inmobiliarias al igual que otras empresas, disfruta de una ventaja a la que no tienen derecho otras empresas. Por consiguiente, la medida constituye una excepción al régimen fiscal general del IBI en la medida en que establece una diferencia entre operadores económicos que, a la luz del objetivo de ese régimen fiscal (que es gravar la titularidad de cualquiera de los derechos previstos en el artículo 61 del Real Decreto Legislativo 2/2004 sobre los bienes inmuebles rústicos y urbanos), se encuentran en una situación fáctica y jurídica comparable ([54]).

([50]) Asuntos acumulados C-78/08 a C-80/08, Paint Graphos y otros, EU:C:2011:550, apartados 49 y siguientes.
([51]) Véase el asunto C-143/99, Adria-Wien Pipeline, EU:C:2001:598.
([52]) Asuntos T-211/04 y T-215/04, Comisión y España/Government of Gibraltar y Reino Unido, EU:T:2008:595, apartado 80.
([53]) Concesión administrativa sobre los propios inmuebles o sobre los servicios públicos a que se hallen afectos, derecho real de superficie, derecho real de usufructo y derecho de propiedad.
([54]) Véanse, entre otros, el asunto C-88/03, Portugal/Comisión, EU:C:2006:511, apartado 56; y los asuntos acumulados C-78/08 a C-80/08, Paint Graphos y otros, EU:C:2011:550, apartado 49.

Lógica intrínseca del régimen fiscal

(149) La Comisión ha llegado a la conclusión preliminar de que la exención del IBI aplicable a Correos es *prima facie* selectiva. Sin embargo, todavía es necesario determinar, de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, si esta exención puede estar justificada por la naturaleza o la estructura general del régimen fiscal del IBI, demostrando que la medida se deriva directamente de los principios fundadores o rectores de dicho régimen fiscal.

(150) Las autoridades españolas no han aportado ningún argumento que demuestre que la exención del IBI resulta de la aplicación de un principio rector del régimen fiscal del IBI. La Comisión tampoco ha podido encontrar tal justificación. La lógica inherente del régimen del Impuesto sobre Bienes Inmuebles es gravar la titularidad de cualquiera de los derechos previstos en el artículo 61 del Real Decreto Legislativo 2/2004 sobre los bienes inmuebles rústicos y urbanos y sobre los inmuebles de características especiales. La aplicación de una exención total del IBI exclusivamente a Correos no se ajusta a la lógica del régimen fiscal del IBI.

Conclusión

(151) Por consiguiente, la Comisión concluye, en esta fase de la investigación, que la exención del IBI otorgada a Correos constituye una ventaja selectiva que no puede justificarse por la naturaleza y la lógica del régimen fiscal del IBI.

Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE)

Marco de referencia

(152) Del artículo 78 del Real Decreto Legislativo 2/2004 se desprende que las empresas que ejerzan actividades empresariales, profesionales o artísticas están sujetas al Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE). El IAE aplicado a los servicios postales y de telecomunicaciones se establece en el grupo 847 de tarifas, «Servicios Postales y Telecomunicaciones», del Real Decreto Legislativo 1175/1990, de 28 de septiembre. En consecuencia, el marco de referencia es el IAE, según lo establecido en el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo de 2004.

Excepción al marco de referencia

(153) La nota tercera del grupo 847 del Real Decreto Legislativo 1175/1990 establece que la entidad pública empresarial Correos tiene derecho a satisfacer solo el 50 % de la tarifa establecida para las empresas sujetas a dicho grupo 847, «Servicios integrales de Correos y Telecomunicaciones».

(154) La exención parcial del IAE aplicable a Correos constituye una excepción al régimen fiscal del IAE aplicable a las actividades empresariales, profesionales y artísticas, en general, y a los servicios postales y de telecomunicaciones, en particular. Puede, por tanto, considerarse que esa exención otorga una ventaja selectiva a Correos. En efecto, al aplicar la exención fiscal del 50 %, Correos, que desarrolla actividades económicas en general y servicios postales en particular, disfruta de una ventaja fiscal a la que no tienen derecho otras empresas en general y otros operadores postales en particular. Así pues, la medida constituye una excepción al régimen fiscal común en materia de IAE aplicable a todas las empresas en general y a los operadores de los servicios postales y de telecomunicaciones en particular, en la medida en que establece una diferencia entre operadores económicos que, a la luz del objetivo del régimen fiscal del IAE (que es gravar el desempeño de una actividad económica), se encuentran en una situación fáctica y jurídica comparable ([55]). La Comisión concluye, por tanto, que la exención del IAE aplicable a Correos es *prima facie* selectiva.

Lógica intrínseca del régimen fiscal

(155) Así pues, es necesario determinar, de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, si la exención del IAE concedida a Correos puede estar justificada por la naturaleza o la estructura general del régimen fiscal del IAE, demostrando que la medida se deriva directamente de los principios fundadores o rectores de dicho régimen fiscal.

(156) Las autoridades españolas no han aportado ningún argumento en este sentido y la Comisión tampoco ha podido encontrar tal justificación. La lógica inherente del sistema del Impuesto sobre Actividades Económicas es gravar las actividades económicas con arreglo al Real Decreto Legislativo 2/2004 y la aplicación de una exención parcial del IAE exclusivamente a Correos no se ajusta a esta lógica.

([55]) Véanse, entre otros, el asunto C-88/03, Portugal/Comisión, EU:C:2006:511, apartado 56; y los asuntos acumulados C-78/08 a C-80/08, Paint Graphos, EU:C:2011:550, apartado 49.

Conclusión

(157) A tenor de lo anterior, la Comisión concluye que la exención parcial del IAE otorgada a Correos constituye una ventaja selectiva que no puede justificarse por la naturaleza y la lógica del régimen fiscal del IAE.

3.3.1.3. Falseamiento de la competencia y efecto en los intercambios comerciales

(158) Tal como se explica en el considerando (88), cualquier medida adoptada en favor de Correos puede afectar a la competencia y a los intercambios entre los Estados miembros.

3.3.1.4. Conclusión

(159) Sobre la base de las consideraciones expuestas, la Comisión considera, en esta fase de la investigación, que las exenciones del IBI y del IAE otorgadas a Correos cumplen los criterios acumulativos de las ayudas estatales, por lo que constituyen ayudas estatales a tenor del artículo 107, apartado 1, del TFUE.

3.3.2. *Ayuda existente o nueva*

(160) Las exenciones fiscales establecidas en la Ley Postal de 1998 fueron introducidas después de la adhesión de España a la Unión. La Ley Postal de 2010 amplió el ámbito de aplicación de la exención de que disfrutaba Correos respecto de los impuestos sobre actividades económicas relacionadas con sus servicios reservados a los impuestos sobre actividades económicas relacionadas con la OSU. Por consiguiente, las exenciones del IBI y del IAE otorgadas a Correos no pueden considerarse ayudas existentes.

(161) Por lo que se refiere a la exención del IBI, Correos se benefició de las exenciones tributarias entre 2008 y 2013, esto es, tras la adhesión de España a la Unión en 1986. Por lo tanto, la exención del IBI no puede considerarse ayuda existente.

(162) En lo que respecta a la exención del IAE, el impuesto fue introducido por los artículos 79 a 92 de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales. El impuesto se introdujo después de la adhesión de España a la Unión. Por lo tanto, la exención del IAE no puede considerarse ayuda existente.

3.3.3. *Legalidad de la medida de ayuda*

(163) La Comisión observa que las exenciones del IBI y del IAE no han sido objeto de notificación con arreglo a lo dispuesto en el artículo 108, apartado 3, del TFUE.

(164) Por lo tanto, las exenciones fiscales concedidas a Correos constituyen ayudas ilegales a tenor del artículo 1, letra f), del Reglamento de procedimiento.

3.3.4. *Compatibilidad con el mercado interior*

(165) Las ayudas estatales se considerarán compatibles con el mercado interior si están incluidas en alguna de las categorías enumeradas en el artículo 107, apartado 2, del TFUE ([56]), y podrán considerarse compatibles con el mercado interior si, a juicio de la Comisión, pertenecen a alguna de las categorías enumeradas en el artículo 107, apartado 3, del TFUE ([57]). Sin embargo, corresponde al Estado miembro que concede la ayuda demostrar que las ayudas públicas concedidas son compatibles con el mercado interior de conformidad con el artículo 107, apartados 2 o 3, del TFUE.

(166) Las autoridades españolas no han presentado argumentos que demuestren que las exenciones del IBI y del IAE otorgadas a Correos pueden acogerse a alguna de las excepciones enumeradas en el artículo 107, apartados 2 o 3, del TFUE.

([56]) Las excepciones previstas en el artículo 107, apartado 2, del TFUE se refieren a las ayudas siguientes: a) las ayudas de carácter social concedidas a los consumidores individuales; b) las ayudas destinadas a reparar los perjuicios causados por desastres naturales o por otros acontecimientos de carácter excepcional; y c) las ayudas concedidas a determinadas regiones de la República Federal de Alemania.

([57]) Las excepciones previstas en el artículo 107, apartado 3, del TFUE se refieren a las ayudas siguientes: a) las ayudas destinadas a favorecer el desarrollo económico de determinadas regiones; b) las ayudas destinadas a fomentar la realización de un proyecto importante de interés común europeo o destinadas a poner remedio a una grave perturbación en la economía de un Estado miembro; c) las ayudas destinadas a facilitar el desarrollo de determinadas actividades o de determinadas regiones económicas; d) las ayudas destinadas a promover la cultura y la conservación del patrimonio; y e) las ayudas que determine el Consejo por decisión.

(167) La Comisión observa a este respecto que esas exenciones fiscales eximen a Correos de costes que normalmente habría debido asumir en el marco de su gestión corriente o de sus actividades habituales. En otras palabras, las exenciones constituyen ayudas de funcionamiento, sin ninguna limitación en el tiempo. En principio, las ayudas de funcionamiento no pueden considerarse compatibles con el mercado interior en virtud del artículo 107, apartados 2 o 3, del TFUE.

(168) Por consiguiente, la Comisión ha llegado a la conclusión provisional de que ninguno de los motivos de compatibilidad previstos en el artículo 107, apartados 2 o 3, del TFUE son aplicables a las exenciones del IBI y del IAE.

(169) Las ayudas para la prestación de un SIEG pueden considerarse compatibles con arreglo al artículo 106, apartado 2, del TFUE. Las autoridades españolas no han alegado el artículo 106, apartado 2, del TFUE como base para la compatibilidad de las exenciones del IBI y del IAE. En cualquier caso, el ámbito de aplicación del impuesto y, por ende, de la exención va más allá de las actividades SIEG (OSU) y comprende actividades puramente comerciales que harían difícil recurrir, *a priori*, a esta vía de compatibilidad. La Comisión invita a las autoridades españolas a explicar por qué motivos consideran que la medida podría declararse compatible con el mercado interior y a proporcionar una justificación adecuada.

3.4. **Las tres ampliaciones de capital concedidas, respectivamente, en 2004, 2005 y 2006**

3.4.1. *Ayuda estatal a tenor del artículo 107, apartado 1, del TFUE*

3.4.1.1. Ayuda imputable al Estado y concedida mediante fondos estatales

(170) Las tres ampliaciones de capital concedidas a Correos en 2004, 2005 y 2006 fueron concedidas por el Estado español con cargo a los presupuestos del Estado. En consecuencia, son imputables a España y se concedieron mediante fondos estatales.

3.4.1.2. Ventaja económica selectiva a una empresa

A. El concepto de empresa

(171) Como se indica en los considerandos (66) y (67), Correos debe considerarse una empresa que presta servicios que son objeto de financiación pública. Dado que las ampliaciones de capital van dirigidas a los servicios económicos prestados por Correos, no cabe duda de que puede considerarse una empresa en el sentido del artículo 107, apartado 1, del TFUE.

B. Ventaja

(172) Las transacciones económicas realizadas por un organismo público o una empresa pública no confieren una ventaja y, por consiguiente, no constituyen ayudas, si se realizan con arreglo a las condiciones normales de mercado ([58]).

(173) Los órganos jurisdiccionales de la Unión han desarrollado el «principio del inversor en una economía de mercado» (en lo sucesivo, «PIEM») para detectar la presencia de ayuda estatal en casos de inversión pública (en particular, aportaciones de capital): a fin de determinar si la inversión de un organismo público constituye ayuda estatal, es necesario evaluar si, en circunstancias similares, un inversor privado de dimensiones comparables, que opere en condiciones normales de una economía de mercado, podría haber sido inducido a realizar la inversión en cuestión ([59]). La intención de la prueba del PIEM es impedir que la empresa pública beneficiaria disfrute, mediante recursos del Estado, de una situación más favorable que la de sus competidores ([60]).

([58]) Asunto C-39/94, SFEI y otros, EU:C:1996:285, apartados 60-61.

([59]) Véanse, por ejemplo, el asunto C-142/87, Bélgica/Comisión («Tubemeuse»), EU:C:1990:125, apartado 29; el asunto C-305/89, Italia/Comisión («Alfa Romeo»), EU:C:1991:142, apartados 18 y 19; el asunto T-16/96 Cityflyer Express/Comisión, EU:T:1998:78, apartado 51; los asuntos acumulados T-129/95, T-2/96 y T-97/96, Neue Maxhütte Stahlwerke y Lech-Stahlwerke/Comisión, EU:T:1999:7, apartado 104; y los asuntos acumulados T-228/99 y T-233/99, Westdeutsche Landesbank Girozentrale y Land Nordrhein-Westfalen/Comisión, EU:T:2006:405.

([60]) Asunto C-387/92, Banco Exterior de España, EU:C:1994:100, apartado 14; y asunto C-6/97 Cityflyer Express/Comisión, EU:T:1999:251, apartado 16.

(174) Para apreciar si la misma medida hubiera sido adoptada en condiciones normales de mercado por un inversor privado, únicamente deben tenerse en cuenta los beneficios y obligaciones ligados a la situación del Estado en calidad de accionista, con exclusión de los que le correspondan como poder público ([61]). Por consiguiente, en el presente caso, la aplicabilidad del PIEM depende de si España confirió una ventaja económica a una empresa en su condición de accionista y no en su condición de poder público.

(175) El Estado miembro debe facilitar pruebas objetivas y verificables que demuestren claramente que, antes o en el momento de la concesión de la ventaja económica, el Estado miembro en cuestión tomó la decisión de realizar una inversión en la empresa pública. A este respecto, es necesario presentar pruebas que demuestren que esta decisión se basa en evaluaciones económicas comparables a las que un inversor privado racional habría llevado a cabo antes de realizar la inversión para determinar su rentabilidad futura. Por el contrario, no es suficiente basarse en evaluaciones económicas efectuadas después de la concesión de la ventaja ([62]). La única prueba pertinente es la información disponible y la evolución previsible en el momento de la adopción de la decisión de realizar la inversión ([63]).

(176) Las autoridades españolas alegan que las aportaciones de capital se realizaron de conformidad con el PIEM. Para apoyar sus alegaciones, explican que esas aportaciones de capital tuvieron lugar en el marco de los planes estratégicos 2001-2006, que establecían prioridades básicas para el proceso de modernización de Correos, agrupando las inversiones en infraestructuras, estructura organizativa y proceso de automatización de Correos.

(177) Las autoridades españolas han explicado que Correos elabora anualmente proyecciones financieras para el año en curso, así como previsiones para los cinco años siguientes. Estas previsiones forman parte del plan de acción plurianual de Correos, elaborado cada año con cargo al presupuesto público del Estado.

(178) Según las autoridades españolas, los siguientes argumentos demuestran que las tres aportaciones de capital cumplen la prueba del PIEM.

(179) En primer lugar, la estrategia y las proyecciones subyacentes del plan de acción mostraron una tendencia de crecimiento rentable para el período 2004-2008, con un incremento medio del volumen de negocios del 3,6 % durante ese período. Las autoridades españolas sostienen que, según las proyecciones financieras, los dividendos distribuidos por Correos a sus accionistas serían superiores al total de 48 081 000 EUR de las aportaciones de capital.

(180) En segundo lugar, según el plan estratégico de la empresa para el período 2004-2006, presentado por las autoridades españolas, las inversiones realizadas por Correos en el período 2004-2006 fueron cuantitativamente superiores a la suma de las aportaciones de capital. El importe total de las ampliaciones de capital apenas representa el 6 % de las inversiones anuales realizadas durante ese período.

(181) La Comisión duda de que estos dos motivos sean suficientes para demostrar que las tres aportaciones de capital están en consonancia con el PIEM y no confirieron una ventaja a Correos en el sentido del artículo 107, apartado 1, del TFUE. En efecto, hasta la fecha, las autoridades españolas no han aportado elementos de prueba concretos y objetivos que acrediten que las decisiones de ampliar el capital de Correos se basaron en evaluaciones económicas comparables a las que un inversor privado racional habría llevado a cabo antes de realizar esas inversiones.

(182) En particular, las autoridades españolas no han facilitado estimaciones concretas y precisas de la rentabilidad de las inversiones que cabía esperar en ese momento. En lugar de ello, solamente han facilitado el volumen de negocios y el beneficio neto previstos para cinco años que se incluyen en el plan de acción, así como las inversiones globales previstas para dicho período. Esos datos no son suficientes para demostrar que España (actuando en su condición de accionista) tuvo en cuenta la rentabilidad esperada de la inversión antes de proceder a las tres ampliaciones de capital.

([61]) Véanse, a estos efectos, el asunto 234/84, Bélgica/Comisión, EU:C:1986:302, apartado 14; el asunto 40/85, Bélgica/Comisión, EU:C:1986:305, apartado 13; los asuntos acumulados C-278/92 a C-280/92, España/Comisión, EU:C:1994:325, apartado 22; y el asunto C-334/99, Alemania/Comisión, EU:C:2003:55, apartado 134.

([62]) Asunto C-124/10 P, Comisión/EDF, ECLI:EU:C:2012:318, apartados 82-85.

([63]) Asunto C-124/10 P, Comisión/EDF, ECLI:EU:C:2012:318, apartado 105.

(183) Sobre la base de los datos presentados, la Comisión no puede concluir, en esta fase de la investigación, que un operador de mercado racional hubiera efectuado aportaciones de capital similares con objeto de obtener beneficios. Así pues, la Comisión invita a las autoridades españolas a presentar las estimaciones pertinentes para eliminar cualquier duda sobre la conformidad de estas medidas con el PIEM.

C. Selectividad

(184) Las ampliaciones de capital son manifiestamente selectivas, puesto que solo benefician a Correos.

3.4.1.3. Falseamiento de la competencia y efecto en los intercambios comerciales

(185) Tal como se explica en el considerando (88), cualquier medida adoptada en favor de Correos puede afectar a la competencia y a los intercambios entre los Estados miembros.

3.4.1.4. Conclusión

(186) Sobre la base de las anteriores consideraciones, la Comisión alberga serias dudas en cuanto a la conformidad de las tres aportaciones de capital con el PIEM. Por consiguiente, la Comisión tiene serias dudas sobre si las aportaciones de capital conceden una ventaja económica a Correos y constituyen, por tanto, ayudas estatales a tenor del artículo 107, apartado 1, del TFUE.

3.4.2. *Ayuda existente o nueva*

(187) Las tres ampliaciones de capital tuvieron lugar entre 2004 y 2006, es decir, después de la adhesión de España a la Unión en 1986. Por tanto, si esas aportaciones de capital constituyen ayudas estatales, no pueden considerarse ayudas existentes.

3.4.3. *Legalidad de la medida de ayuda*

(188) La Comisión observa que las tres ampliaciones de capital, en la medida en que constituyan ayudas estatales a tenor del artículo 107, apartado 1, del TFUE, no han sido notificadas con arreglo al artículo 108, apartado 3, del TFUE.

(189) Por lo tanto, si las aportaciones de capital constituyen ayudas estatales, serían ayudas ilegales a tenor del artículo 1, letra f), del Reglamento de Procedimiento.

3.4.4. *Compatibilidad con el mercado interior*

(190) Las autoridades españolas no han aportado argumento alguno sobre la aplicabilidad de las excepciones descritas en el artículo 107, apartados 2 o 3, del TFUE a las tres ampliaciones de capital concedidas a Correos. La Comisión observa a este respecto que, en la medida en que esas ampliaciones de capital constituyan ayudas estatales a tenor del artículo 107, apartado 1, del TFUE, eximen a Correos de costes que normalmente hubiera debido asumir en el marco de su gestión corriente o de sus actividades habituales, por lo que constituyen ayudas de funcionamiento. En principio, las ayudas de funcionamiento no pueden considerarse compatibles con el mercado interior en virtud del artículo 107, apartados 2 o 3, del TFUE.

(191) Las autoridades españolas tampoco han alegado el artículo 106, apartado 2, del TFUE como motivo de compatibilidad de las tres ampliaciones de capital y, puesto que dichas ampliaciones no solo beneficiaban exclusivamente a las actividades de la OSU de Correos, sino también a sus actividades puramente comerciales, ese motivo de compatibilidad queda excluido.

(192) En consecuencia, la Comisión alberga serias dudas en cuanto a la aplicabilidad de alguno de los motivos de compatibilidad del artículo 107, apartados 2 y 3, y del artículo 106, apartado 2, del TFUE. La Comisión invita a las autoridades españolas a explicar por qué motivos consideran que la medida podría declararse compatible con el mercado interior y a proporcionar una justificación adecuada.

3.5. **El régimen de pensiones de los funcionarios de Correos**

3.5.1. *Ayuda estatal a tenor del artículo 107, apartado 1, del TFUE*

3.5.1.1. Ayuda imputable al Estado y concedida mediante fondos estatales

(193) La exención del pago de las pensiones de los funcionarios concedida a Correos significa que el Estado español asume la responsabilidad directa de la financiación y el pago de las pensiones de los funcionarios de Correos. Dado que se efectúa con cargo a los presupuestos españoles, la financiación y el pago de las pensiones implican una transferencia de recursos estatales que es imputable al Estado.

3.5.1.2. Ventaja económica selectiva a una empresa

A. El concepto de empresa

(194) Tal y como se indica en los considerandos (66) y (67), Correos se considera una empresa que presta servicios que son objeto de financiación pública.

B. Ventaja selectiva

(195) Para comprobar si las medidas en cuestión contienen elementos de ayuda estatal, debe determinarse si confieren una ventaja económica a Correos en el sentido de que le permiten no soportar costes que normalmente hubieran debido recaer sobre los recursos financieros propios de la empresa, impidiendo de este modo que las fuerzas presentes en el mercado produzcan sus efectos normales ([64]).

(196) Según las autoridades españolas, el hecho de que Correos no cotice al régimen de pensiones de sus funcionarios no concede una ventaja a esta empresa. Correos tiene la obligación legal de contratar funcionarios y, por lo tanto, los costes de la Seguridad Social de los funcionarios constituyen una carga anormal que los competidores no están obligados a financiar. Las autoridades españolas consideran que, debido a la especial naturaleza de la relación entre los funcionarios públicos y el Estado, la obligación de pagar las pensiones de esos funcionarios recae en el Estado.

(197) El Tribunal de Justicia ya ha determinado que la compensación de una desventaja estructural en forma de obligaciones de pensión de los funcionarios no excluye la calificación de una medida como ayuda ([65]). Según el Tribunal de Justicia, la existencia de ayuda debe apreciarse en función de sus efectos y no según las causas o los objetivos de la intervención estatal ([66]). También ha declarado que el concepto de ayuda abarca las ventajas concedidas por las autoridades públicas que, bajo formas diversas, alivian las cargas que normalmente recaen sobre el presupuesto de una empresa ([67]). El Tribunal de Justicia ha manifestado claramente a este respecto que los costes relativos a la retribución de sus empleados, por su propia naturaleza, recaen sobre el presupuesto de las empresas, con independencia de si dichos costes se derivan o no de obligaciones legales o de acuerdos colectivos ([68]).

(198) La Comisión considera que las obligaciones que una empresa debe asumir en virtud de la legislación laboral o de convenios colectivos celebrados con los sindicatos, por ejemplo los costes asociados a las pensiones, forman parte de los costes normales que una empresa debe financiar con cargo a sus propios recursos ([69]).

([64]) Por ejemplo, el asunto C-301/87, Francia/Comisión, EU:C:1990:67, apartado 41.
([65]) Asunto C-620/13 P, British Telecommunications/Comisión, EU:C:2014:2309; véase también el asunto T-385/12, Orange/Comisión, EU:T:2015:117.
([66]) Asunto 173/73, Italia/Comisión, EU:C:1974:71, apartado 13; asunto 310/85, Deufil/Comisión, EU:C:1987:96, apartado 8; y asunto C-241/94, Francia/Comisión, EU:C:1996:353, apartado 20.
([67]) Asunto C-387/92, Banco Exterior de España, EU:C:1994:100, apartado 13; sentencia ya citada en el asunto C-241/94, apartado 34.
([68]) Asunto C-5/01, Bélgica/Comisión, EU:C:2002:754, apartado 39.
([69]) Véanse el considerando 141 de la Decisión de la Comisión, de 10 de octubre de 2007, en el asunto SA.21240 (C 43/2006) ejecutada por Francia en favor de La Poste (DO L 63 de 7.3.2008, p. 16); y el considerando 33 de las Directrices sobre ayudas estatales de salvamento y de reestructuración de empresas no financieras en crisis (DO C 249 de 31.7.2014, p. 1) .

(199) En la medida en que Correos no tiene que pagar ninguna cotización patronal para la financiación de las pensiones de sus funcionarios, está dispensado de un coste soportado por sus competidores, que debería satisfacer con sus propios recursos. Correos se beneficia, por tanto, de una ventaja económica a efectos del artículo 107, apartado 1, del TFUE.

3.5.1.3. Falseamiento de la competencia y efecto en los intercambios comerciales

(200) Tal como se explica en el considerando (88), cualquier medida adoptada en favor de Correos puede afectar a la competencia y a los intercambios entre los Estados miembros.

3.5.1.4. Conclusión

(201) A tenor de lo anterior, la Comisión concluye que el régimen de pensiones de los funcionarios permite a Correos beneficiarse de ayuda estatal.

3.5.2. *Ayuda existente o nueva*

(202) Ayuda existente, según se define en el artículo 1, letra b), del Reglamento de procedimiento, es bien una medida que estaba vigente antes de la entrada en vigor en España del Tratado CE, una medida que ha sido autorizada, una medida que se considera ayuda existente con arreglo al artículo 15 del Reglamento de procedimiento, o una medida que no era ayuda en el momento de su entrada en vigor, pero que pasó a serlo debido a la evolución del mercado interior. Toda ayuda no incluida en la definición de ayuda existente se considera nueva ayuda con arreglo al artículo 1, letra c), del Reglamento de procedimiento.

(203) Las autoridades españolas han sostenido en sus alegaciones que, en caso de que el régimen de pensiones de los funcionarios de Correos constituya ayuda estatal con arreglo al artículo 107, apartado 1, del TFUE, debería considerarse «ayuda existente» a tenor del artículo 1, letra b), del Reglamento de procedimiento, ya que la exención de pagar cotizaciones al régimen de pensiones de sus funcionarios existe desde antes de la adhesión de España a la Unión. Por otra parte, cuando Correos se constituyó como Entidad Pública Empresarial en 1997 y como Sociedad Estatal Correos y Telégrafos en 2000, el régimen de pensiones de los funcionarios empleados por Correos no se modificó.

(204) De acuerdo con la información proporcionada por las autoridades españolas, la no cotización de Correos al régimen de pensiones de sus funcionarios es anterior a la entrada en vigor del Tratado CE en España. La transformación de Correos en Entidad Pública Empresarial en 1997 y su constitución en 2000 como Sociedad Estatal no modificó el reparto de las responsabilidades entre el Estado y Correos para la financiación de las pensiones por lo que se refiere a los funcionarios empleados por Correos. Además, las dos Leyes Postales de 1998 y 2010 tampoco modificaron el reparto de dichas responsabilidades; no introdujeron nuevos elementos de ayuda ni incrementaron la cuantía de la ayuda, puesto que el número de funcionarios disminuye progresivamente.

(205) Por consiguiente, a la luz de la jurisprudencia citada en el considerando (92), la Comisión no considera que el régimen de pensiones de los funcionarios de Correos, creado antes de la adhesión de España a la Unión, se haya modificado sustancialmente como para justificar la conversión de dicho régimen de ayudas existentes en nuevas ayudas.

(206) A tenor de lo anterior, la Comisión llega a la conclusión de que el hecho de no pagar las cotizaciones al régimen de pensiones de sus funcionarios por parte de Correos puede calificarse de ayuda existente con arreglo al artículo 1, letra b), del Reglamento de procedimiento.

3.6. **Prestaciones sociales de los funcionarios de Correos**

(207) La Comisión considera que el régimen específico de los funcionarios en lo que respecta a las prestaciones sociales no constituye ayuda estatal a tenor del artículo 107, apartado 1, del TFUE, ya que no proporciona a Correos una ventaja selectiva.

(208) Como ya se ha expuesto en los considerandos (197) a (199), la Comisión considera que las obligaciones que una empresa debe asumir en virtud de la legislación laboral o de convenios colectivos celebrados con los sindicatos, por ejemplo los costes asociados a las pensiones, forman parte de los costes normales que una empresa debe financiar con cargo a sus propios recursos ([70]). Esos costes deben considerarse inherentes a la actividad económica de la empresa ([71]). No es relevante, a tal efecto, si la empresa sufraga los costes financiando directamente las prestaciones sociales de su antiguo personal o abonando las cotizaciones a la Seguridad Social, la cual, a su vez, utiliza las cotizaciones recaudadas para financiar las prestaciones sociales de los trabajadores de la empresa. El elemento determinante es que, de un modo u otro, las empresas corran con la totalidad de los costes de estas prestaciones sociales.

(209) A este respecto, la Comisión observa, en primer lugar, que Correos asume todos los costes vinculados a las prestaciones sociales de sus funcionarios. Por otra parte, los costes relacionados con el empleo de funcionarios son significativamente más elevados para Correos que los costes soportados por el empleo de su personal laboral, sujeto al régimen general de la Seguridad Social. A diferencia del principio del seguro de enfermedad aplicable en el marco del sistema de Seguridad Social, que paga el salario de los empleados en caso de baja por enfermedad (en lugar de sus empleadores), Correos ha de pagar directamente la retribución de sus funcionarios en esta situación durante un período mucho más largo. Correos está obligado a pagar los sueldos de sus funcionarios cuando están de baja por enfermedad o, por ejemplo, de permiso de maternidad, a diferencia de otras empresas, que ven reducidos sus costes salariales en tales circunstancias, ya que es la Seguridad Social la que asume el pago.

(210) Las autoridades españolas presentaron, a modo de ejemplo, los costes unitarios soportados por Correos al contratar a un cartero funcionario y a un cartero perteneciente al personal laboral (véase el cuadro 5). Los carteros son la categoría más numerosa de trabajadores de Correos. El cuadro 5 muestra que, globalmente, Correos, paga más por sus funcionarios que por su personal laboral sujeto al régimen de la Seguridad Social.

Cuadro 5

Coste unitario por cartero (funcionarios y personal laboral).

Costes de la Seguridad Social devengados y abonados por Correos	**Funcionarios (MUFACE+ Costes directos)**	**Personal laboral (Seguridad Social)**
Contribución de Correos a la cobertura de las cargas sociales (cotizaciones patronales)	Coste unitario por cartero: […] EUR	Coste unitario por cartero: […] EUR
Contribución de Correos a la cobertura de las cargas sociales (cotizaciones de los trabajadores)	Coste unitario por cartero: […] EUR	Coste unitario por cartero: […] EUR
Costes soportados directamente por Correos (p. ej., indemnizaciones por enfermedad y discapacidad, prestaciones familiares, etc.)	Coste unitario por cartero: […] EUR	Coste unitario por cartero: […] EUR
Total de las contribuciones y costes soportados por Correos	**[…] EUR**	**[…] EUR**

(211) Se deduce de las consideraciones anteriores que Correos no obtiene ninguna ventaja económica por estar exento del régimen de Seguridad Social general en lo que respecta a sus funcionarios.

([70]) Véanse el considerando 141 de la Decisión de la Comisión, de 10 de octubre de 2007, en el asunto SA.21240 (C 43/2006) ejecutada por Francia en favor de La Poste (DO L 63 de 7.3.2008, p. 16); y el considerando 33 de las Directrices sobre ayudas estatales de salvamento y de reestructuración de empresas no financieras en crisis (DO C 249 de 31.7.2014, p. 1)

([71]) Asunto T-20/03, Kahla/Comisión, EU:T:2008:395, apartados 194 a 197. Véase también la sentencia del Tribunal de la AELC, de 22 de agosto de 2011, en el asunto E-14/10, Konkurrenten.no AS/Órgano de Vigilancia de la AELC, pendiente de publicación, apartado 86.

(212) En cualquier caso, el régimen específico de los funcionarios, tal como se aplica a los funcionarios de Correos, no parece selectivo. Correos, como antigua entidad estatal con funcionarios heredados, no parece encontrarse en una situación fáctica y jurídica comparable a otras empresas en cuanto a sus relaciones con esos trabajadores. En efecto, las obligaciones para con sus funcionarios, en comparación con las obligaciones impuestas a todos los agentes económicos para con su personal laboral ([72]), las prestaciones sociales, la base de cotización de los trabajadores y los tipos de dichas cotizaciones significan que Correos, en lo que atañe a su relación con sus funcionarios, no se encuentra en una situación jurídica y fáctica comparable a otros agentes económicos sujetos al régimen general de Seguridad Social.

(213) En vista de lo anteriormente expuesto, la Comisión concluye que el régimen específico de los funcionarios, por lo que se refiere a las prestaciones sociales abonadas por Correos a sus funcionarios, no da lugar a una ventaja selectiva y no constituye ayuda estatal a tenor del artículo 107, apartado 1, del TFUE.

3.7. **Compensaciones otorgadas a Correos por la organización de elecciones**

3.7.1. *Ayuda estatal a tenor del artículo 107, apartado 1, del TFUE*

3.7.1.1. Ayuda imputable al Estado y concedida mediante fondos estatales

(214) La compensación se paga directamente del presupuesto del Estado y es claramente imputable al Estado y concedida mediante fondos estatales.

3.7.1.2. Ventaja económica selectiva a una empresa

A. El concepto de empresa

(215) De la jurisprudencia se desprende que el artículo 107 del TFUE no se aplica cuando el Estado actúa «ejerciendo la autoridad pública» ([73]) o cuando los entes públicos actúan «en calidad de Administraciones públicas» ([74]). Puede considerarse que un ente actúa ejerciendo la autoridad pública cuando la actividad en cuestión es una tarea que forma parte de las funciones esenciales del Estado o está vinculada a dichas funciones por su naturaleza, por su objeto y por las normas a las que está sujeta ([75]). En términos generales, salvo que el Estado miembro en cuestión haya decidido introducir mecanismos de mercado, las actividades que forman parte intrínsecamente de las prerrogativas del poder público y son desempeñadas por el Estado no constituyen actividades económicas.

(216) En el presente asunto, los servicios prestados por Correos forman parte de la obligación del Estado de regular y organizar el procedimiento electoral, que reconoce el derecho de voto ya sea personalmente o a través del voto por correo. Las autoridades españolas alegan que todas las actividades desarrolladas por Correos en el contexto de la organización de elecciones deben considerarse parte de las prerrogativas del Estado y que, por lo tanto, Correos no debe considerarse una empresa al realizar estas actividades ([76]).

(217) La Comisión considera que las actividades que están directamente relacionadas con el procedimiento de votación, como la gestión del voto por correo, el envío de material por parte de la Oficina del Censo Electoral (por ejemplo, el envío de las tarjetas censales) y la recogida de la documentación electoral una vez concluido el escrutinio, forman parte de las funciones esenciales del Estado. Como consecuencia de ello, la Comisión está de acuerdo con las autoridades españolas en que dichas actividades no pueden considerarse actividades económicas y que su financiación no supone una ayuda estatal. Por lo tanto, Correos no puede considerarse una empresa al realizar dichas actividades.

(218) No obstante, con respecto a la gestión del material electoral enviado por los candidatos políticos, la situación es menos clara. En su Decisión sobre Poste Italiane ([77]), la Comisión consideró que la distribución de material electoral por Poste Italiane a una tarifa subvencionada reducida era una actividad económica, por lo que la compensación por este servicio constituía una ayuda estatal. Esta medida es muy similar al sistema italiano (los candidatos pueden enviar folletos a los electores a tarifas reducidas con sujeción a determinadas condiciones y el Estado compensa al operador postal por el coste residual) y es claramente diferenciable de las demás actividades no económicas directamente relacionadas con el procedimiento de votación llevado a cabo por Correos. En consecuencia, con respecto a la gestión del material electoral enviado por los candidatos políticos, Correos debe considerarse empresa a efectos del artículo 107, apartado 1, del TFUE.

([72]) Por ejemplo, los funcionarios no pueden ser despedidos, independientemente de la situación económica de la empresa.
([73]) Asunto 118/85, Comisión/Italia, EU:C:1987:283, apartados 7 y 8.
([74]) Asunto C-30/87, Bodson, EU:C:1988:225, apartado 18.
([75]) Véase, en particular, el asunto C-364/92, SAT, EU:C:1994:7, apartado 30, y el asunto C-343/95, Calì & Figli EU:C:1997:160, apartados 22 a 23.
([76]) Considerando (54).
([77]) Véase la Decisión de la Comisión, de 20 de noviembre de 2012, en el asunto SA.33989 (2012/NN) ejecutada por Italia en favor de Poste Italiane (DO C 77/03 de 15.3.2013, p. 12).

(219) A la vista del contenido del servicio, otros operadores postales también podrían estar en condiciones de prestarlo a cambio de una compensación pública ([78]). Ello se demuestra por el hecho de que, en la actualidad, los candidatos electorales utilizan el sistema creado por el Estado (y, por tanto, eligen a Correos) para enviar su propaganda, ya que solo han de pagar un precio reducido por envío. No obstante, si desean realizar más de un envío por ciudadano, tienen que pagar el precio íntegro y, en tal caso, pueden libremente optar por utilizar Correos u otros operadores postales (especialmente en las zonas urbanas).

B. Ventaja

(220) La compensación otorgada a Correos por la gestión del material electoral enviado por los candidatos políticos está destinada a cubrir la totalidad o una parte de los costes netos en que incurre Correos al prestar el servicio en cuestión. Sin esa compensación, Correos debería soportar esos costes por sí mismo. La compensación constituye, por tanto, una ventaja para Correos, ya que le exime de una carga que normalmente debería soportar en ausencia de dicha compensación.

C. Selectividad

(221) La medida es claramente selectiva, ya que solo beneficia a una empresa: Correos

3.7.1.3. Falseamiento de la competencia y efecto en los intercambios comerciales

(222) Tal como se explica en el considerando (88), cualquier medida adoptada en favor de Correos puede afectar a la competencia y a los intercambios entre los Estados miembros.

3.7.1.4. Conclusión

(223) A tenor de las consideraciones expuestas, la Comisión considera, en esta fase de la investigación, que la financiación de la distribución de material electoral de los candidatos constituye una ayuda estatal a tenor del artículo 107, apartado 1, del TFUE.

3.7.2. *Ayuda existente o nueva*

(224) La Comisión observa que a Correos se le encomendó la obligación de prestar varios servicios en el contexto de las diferentes elecciones españolas, directamente con arreglo a la LOREG (Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio). Sin embargo, esa Ley no contempla el derecho a recibir una compensación específica. Según las autoridades españolas, ese derecho se deriva de las Leyes Postales de 1998 y 2010 ([79]). La compensación específica de los costes relacionados con la distribución de material electoral de los candidatos debe considerarse, por tanto, una nueva medida de ayuda en el sentido del artículo 1, letra c), del Reglamento de procedimiento.

3.7.3. *Legalidad de la medida de ayuda*

(225) La Comisión observa que las medidas cubiertas por la presente Decisión, en la medida en que constituyan ayuda estatal a tenor del artículo 107, apartado 1, del TFUE, no han sido notificadas con arreglo al artículo 108, apartado 3, del TFUE.

(226) Por consiguiente, si la compensación por la organización de elecciones constituye ayuda estatal a tenor del artículo 107, apartado 1, del TFUE, sería una ayuda estatal ilegal.

3.7.4. *Compatibilidad con el mercado interior*

(227) Hasta ahora, las autoridades españolas no han facilitado una motivación de la compatibilidad de la medida, puesto que consideran que no constituye ayuda estatal. La Comisión invita a las autoridades españolas a indicar por qué motivos podría considerarse que la ayuda para la distribución de material electoral de los candidatos es compatible, justificándolo debidamente.

([78]) En efecto, de acuerdo con el punto 13 de la Comunicación SEIG de la Comisión: «*La decisión de una autoridad de no permitir a terceros prestar determinado servicio (por ejemplo, porque desea prestarlo de forma interna) no excluye la existencia de una actividad económica*».

([79]) Véanse los considerandos (52) y (53).

(228) Por ejemplo, considerando la naturaleza del servicio y decisiones anteriores de la Comisión, la distribución de material electoral de los candidatos podría considerarse un SIEG y evaluarse con arreglo a la Decisión SIEG de 2012 (si el importe de la compensación anual es inferior a 15 millones EUR) o al Marco SIEG de 2012 (para importes superiores a 15 millones EUR al año). Si las autoridades españolas consideran que, efectivamente, las actividades económicas encomendadas a Correos en el contexto de la organización de elecciones constituyen un SIEG, la Comisión invita a España a que demuestre que se cumplen los criterios de compatibilidad pertinentes.

(229) En particular, se ha de demostrar que la compensación concedida a Correos por el cumplimiento de este SIEG no excede de los costes pertinentes para la distribución de material electoral de los candidatos, en consonancia con las normas aplicables en materia de SIEG.

4. **CONCLUSIONES RESUMIDAS**

Habida cuenta de las consideraciones expuestas, la Comisión ha decidido incoar el procedimiento de investigación formal previsto en el artículo 108, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en relación con las compensaciones por la OSU otorgadas a Correos en virtud de la Ley Postal de 1998, las exenciones del Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI) y el Impuesto sobre Actividades Económicas (IAE), las tres ampliaciones de capital concedidas en 2004, 2005 y 2006, y la compensación concedida a Correos por la distribución de material electoral.

La Comisión considera, sobre la base de la evaluación que precede, que las prestaciones sociales de los funcionarios empleados por Correos no constituyen ayudas a tenor del artículo 107, apartado 1, del TFUE.

Por otra parte, la Comisión ha decidido que la exención del pago de las cotizaciones al régimen de pensiones de sus funcionarios por parte de Correos puede calificarse de ayuda existente a tenor del artículo 1, letra b), del Reglamento de procedimiento.

La Comisión, en el marco del procedimiento del artículo 108, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, insta al Reino de España para que presente sus observaciones y facilite toda la información pertinente para la evaluación de las medidas en un plazo de un mes a partir de la fecha de recepción de la presente. La Comisión insta a sus autoridades para que transmitan inmediatamente una copia de la presente carta al beneficiario potencial de la ayuda.

La Comisión desea recordar al Reino de España el efecto suspensivo del artículo 108, apartado 3, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y llama su atención sobre el artículo 16 del Reglamento (UE) 2015/1589 del Consejo, que prevé que toda ayuda concedida ilegalmente podrá recuperarse de su beneficiario.

Por la presente, la Comisión comunica al Reino de España que informará a los interesados mediante la publicación de la presente carta y de un resumen significativo en el *Diario Oficial de la Unión Europe*a. Asimismo, informará a los interesados en los Estados miembros de la AELC signatarios del Acuerdo EEE mediante la publicación de una comunicación en el Suplemento EEE del Diario Oficial de la Unión Europea, y al Órgano de Vigilancia de la AELC mediante copia de la presente. Se invitará a todos los interesados mencionados a presentar sus observaciones en un plazo de un mes a partir de la fecha de publicación de la presente.