

## II

(Actos cuya publicación no es una condición para su aplicabilidad)

## COMISIÓN

## DECISIÓN DE LA COMISIÓN

de 1 de agosto de 1990

relativa a la prestación en España de servicios de correo rápido internacional

(El texto en lengua española es el único auténtico)

(90/456/CEE)

LA COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS,

Visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y, en particular, los apartados 1 y 3 de su artículo 90,

Después de haber dado a las autoridades españolas la oportunidad de dar a conocer sus observaciones respecto de las objeciones formuladas por la Comisión en relación con los artículos 10 al 13 de la Ordenanza Postal de 19 de mayo de 1960 y los artículos 19 al 22 del Reglamento de los Servicios de Correos de 14 de mayo de 1964, que regulan el monopolio postal español,

considerando lo que sigue:

## I. HECHOS

## La medida estatal objeto de la presente Decisión

- (1) España prohíbe, en virtud de lo dispuesto en los artículos 10 al 13 de la Ordenanza Postal aprobada por Decreto nº 1113/1960, de 19 de mayo de 1960<sup>(1)</sup>, y en los artículos 19 al 22 del Reglamento de los Servicios de Correos aprobado por Decreto nº 1653/1964, de 14 de mayo de 1964<sup>(2)</sup>, modificado por Orden Ministerial de 12 de julio de 1966<sup>(3)</sup>, a cualquier empresa que no sea Correos recoger, transportar o distribuir cartas<sup>(4)</sup> (concepto que comprende todo escrito personal y actual

aunque sea documento de comercio, jurídico o administrativo de menos de dos kilogramos), así como tarjetas postales, entre poblaciones.

Dicha prohibición impide que las empresas de mensajería puedan prestar respecto de los escritos o documentos definidos o considerados como cartas el servicio de correo rápido internacional, servicio que queda reservado en exclusividad a Correos.

## Servicio objeto de la presente Decisión

- (2) El servicio postal básico y el servicio de correo rápido configuran dos mercados distintos. Al tratarse de mercados de servicios y no de productos, la distinción entre dichos mercados no puede basarse únicamente en las características de los objetos transportados. La diferencia fundamental consiste en el valor añadido por las empresas de servicios al simple transporte de los referidos objetos.

El servicio postal básico consiste en el transporte de envíos desde los buzones y oficinas de correos distribuidos por todo el territorio, que, una vez clasificados de manera centralizada, se depositan mediante entregas regulares en los buzones de los destinatarios. El servicio de correos urgente puede considerarse que forma parte de este servicio postal básico. En España, la correspondencia postal urgente se regula en el artículo 335 del Reglamento de los Servicios de Correos como una modalidad en la entrega de la correspondencia que se cursa por

<sup>(1)</sup> BOE de 15 de junio de 1960.

<sup>(2)</sup> BOE de 9 de junio de 1964.

<sup>(3)</sup> BOE de 23 de julio de 1966.

<sup>(4)</sup> El artículo 158 del Reglamento de los Servicios de Correos establece como peso máximo de las cartas dos kilogramos, y el artículo 164 de dicho Reglamento, que figura como Anexo a la presente Decisión, define las cartas.

las vías ordinarias más rápidas y se entrega al destinatario en repartos especiales; constituye una prestación normalizada que se paga con un recargo fijo.

El servicio de correo rápido se caracteriza, además de por su mayor rapidez en comparación con el servicio básico, por todas o algunas de las siguientes prestaciones suplementarias, según la política comercial de las respectivas empresas:

- garantía de la entrega de los envíos en una fecha determinada;
- recogida de los envíos a domicilio;
- entrega al destinatario en mano;
- posibilidad de cambio de destino o de destinatario a lo largo del trayecto;
- confirmación al remitente de la recepción de su envío;
- seguimiento de los envíos;
- trato personalizado de los clientes y prestación de un servicio a la carta, según sus necesidades.

El argumento de las autoridades españolas de que el servicio de correo rápido no es de naturaleza diferente de la de los servicios básicos de correos no es pertinente. Aunque Correos español tenga la posibilidad de prestar los dos servicios, sin embargo, ello no altera el hecho de que el servicio de correo rápido exija actividades suplementarias a las prestadas en el servicio básico. El hecho de que una sola empresa preste varios servicios no demuestra que se trate de un único mercado.

- (3) El mercado del servicio postal básico y el de correo rápido se diferencian, asimismo, por las distintas necesidades a las que responden. Son servicios no intercambiables. El servicio de correo rápido responde a las necesidades de una clientela de negocios para quien es esencial la entrega al destinatario en un plazo garantizado. El servicio básico, por el contrario, responde a las necesidades del público en general, para quien el precio de la prestación es, como mínimo, tan determinante como su rapidez. Las prestaciones suplementarias ofrecidas por el servicio de correo rápido quedan efectivamente reflejadas en su precio. En España, la tarifa más elevada para el servicio de base, es decir, la de una carta de dos kilogramos para cualquier país del mundo, es de 1 260 pesetas. Por el contrario, la tarifa aplicable a ese mismo envío (carta de dos kilogramos) utilizando el servicio de correo rápido de Correos, « EMS — Postal Express International », integrado en la red « Express Mail Service International Post Corporation » (en adelante EMS-IPC), sería de 3 160 pesetas para los países de Europa y de 6 164 pesetas para el resto de los países. Conviene señalar que, a escala comunitaria, aproximadamente el 95 % de los envíos se llevan a cabo por las administraciones postales, frente a un 5 % mediante las empresas de correo rápido. No obstante, el volumen de negocio de las administraciones que monopolizan el servicio de base es sólo 3,5 veces superior al efectuado por las empresas de

correo rápido. En efecto, el servicio básico es un servicio de masas de escaso valor añadido, mientras el correo rápido tiene un alto valor añadido. En la práctica, estos dos servicios no se hacen la competencia.

### Antecedentes

- (4) Con motivo de una denuncia de una Asociación de empresas españolas de mensajería, de fecha 23 de junio de 1987 y ampliada por escrito de 27 de abril de 1988, la Comisión por télex de 14 de marzo y 25 de agosto de 1988 expuso a las autoridades españolas los motivos de la denuncia y de su ampliación. A la vista de la respuesta española de fecha 21 de septiembre de 1988, la Comisión comunicó a las autoridades españolas por télex de 25 de noviembre de 1988 y 16 de enero de 1989 que la extensión o la inclusión en el monopolio postal español ejercido por Correos del servicio de correo rápido a nivel internacional podría constituir una medida estatal que podría infringir el apartado 1 del artículo 90 del Tratado CEE en relación con el artículo 86, en cuyo caso la Comisión podría aprobar una decisión con arreglo al apartado 3 del citado artículo 90.

Finalmente las autoridades españolas han fijado su posición en escrito de 17 de enero de 1989. A petición de la Comisión, esta posición ha sido completada por escritos de 15 de junio y 9 de octubre de 1989. Los argumentos mantenidos por dichas autoridades son los siguientes:

- 1) Correos no es una empresa y si lo fuera sería de aplicación el apartado 2 del artículo 90 del Tratado;
- 2) el equilibrio financiero de Correos se pondría en peligro si se admitiese la libre competencia en la prestación de los servicios postales más rentables, tales como el correo rápido internacional, y
- 3) no existe un mercado postal específico de correo rápido. (Este argumento ya examinado en los puntos 2 y 3 precedentes no puede ser retenido por la Comisión.)

## II. VALORACIÓN JURÍDICA

### La empresa de que se trata

- (5) Correos es un organismo, sin personalidad jurídica independiente, que forma parte de la Administración General del Estado español a través de la Administración Postal. Desde 1981, Correos presta en colaboración con otras administraciones postales un servicio especial de correo rápido. En 1987 Correos ha celebrado un acuerdo con las administraciones postales de los principales países de Europa y otros importantes países de la Unión

Postal Universal (UPU) para prestar, bajo el nombre comercial « EMS — Postal Express International », un servicio de correo rápido internacional a través de la red EMS-IPC. Actualmente, este servicio se ofrece únicamente en las capitales de provincia y en algunas otras ciudades importantes de España. Por otra parte, la red EMS-IPC engloba a los países importantes de Europa, además de Canadá y Estados Unidos.

Este servicio « EMS — Postal Express International » se dirige a la misma clientela que el servicio de correo rápido de las empresas privadas. Correos lo ofrece como un servicio nuevo de alta calidad, ágil, dinámico, seguro y rápido que se rige por reglas especiales al margen de las Actas de la UPU. Por otro lado, Correos sigue presetando el servicio urgente tradicional mediante el abono de determinados derechos postales fijos.

- (6) Correos en cuanto ofrece servicios en el mercado es una empresa en el sentido del apartado 1 del artículo 90 del Tratado CEE; y las disposiciones de la legislación española, citadas en el punto 1 de la presente Decisión, que reservan a Correos un derecho exclusivo para la recogida, transporte y distribución de cartas entre poblaciones constituyen medidas en los términos del apartado 1 del artículo 90.

#### El artículo 90 en relación con el artículo 86

- (7) De conformidad con el apartado 1 del artículo 90 del Tratado CEE, las empresas a las que un Estado miembro concede derechos exclusivos están sujetas a las normas de competencia del artículo 86 del Tratado. Las empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general quedan igualmente sometidas a las disposiciones del artículo 86 a no ser que demuestren que en virtud del apartado 2 del artículo 90 la aplicación de dichas disposiciones impide de hecho o de derecho el cumplimiento de la misión específica a ellas confiada.

El apartado 1 del artículo 90 prohíbe las medidas estatales relativas a las empresas que se benefician de derechos especiales o exclusivos contrarias a las normas del Tratado, especialmente las previstas en los artículos 7 y 85 a 94, ambos inclusive.

#### Determinación del mercado

- (8) El mercado por la medida estatal objeto de la presente Decisión es el mercado del correo rápido internacional de cartas. Se trata de un mercado de

valor añadido próximo pero distinto del del servicio postal básico.

El mercado geográfico afectado, en el cual las condiciones objetivas de competencia son homogéneas, queda definido por el territorio del Estado español. El referido territorio responde al criterio de « parte sustancial » del artículo 86 del Tratado CEE, habida cuenta de la importancia relativa del mercado español en la Comunidad.

#### Existencia de una posición dominante

- (9) Debido a la concesión en todo el territorio español de derechos exclusivos de recogida, transporte y distribución entre poblaciones de las cartas y de tarjetas postales, de instalación de buzones y de emisión de sellos, Correos ocupa una posición dominante por lo que se refiere al servicio postal básico.

Estos derechos exclusivos, que producen el efecto de excluir la competencia en el mercado reservado, ofrecen a Correos la posibilidad de adoptar comportamientos independientes respecto de los competidores, excluidos del mercado, y de los consumidores, que no pueden dirigirse a ningún otra empresa, por lo que se refiere a la prestación del servicio básico reservado.

#### Abuso de posición dominante

- (10) Constituye un abuso de posición dominante, en el sentido del artículo 86, el hecho de que una empresa que ocupa una posición dominante en un mercado determinado se reserve, o reserve a una empresa perteneciente al mismo grupo, sin una necesidad objetiva, una actividad auxiliar que pudiese ser ejercida por una tercera empresa en el marco de sus actividades en un mercado próximo pero distinto, con el consiguiente riesgo de eliminar cualquier competencia por parte de esta tercera empresa<sup>(1)</sup>.

La legislación española, artículos 10 al 13 de la Ordenanza Postal de 19 de mayo de 1960 y artículos 19 al 22 del Reglamento de los Servicios de Correos de 14 de mayo de 1964, reserva en exclusiva a Correos, según la interpretación de las autoridades españolas, no sólo el servicio postal básico para la recogida, transporte y entrega de cartas entre poblaciones sino también el nuevo servicio de correo rápido internacional relativo a las cartas.

<sup>(1)</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 3 de octubre de 1985, asunto 311/84, CBEM/CLT e IPB, Recopilación de la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia 1985, p. 3278, punto 27.

- (11) Correos ofrece un servicio de correo rápido internacional limitado ya que no se extiende a todo el territorio nacional ni a todos los países del mundo. En efecto, de una parte, este servicio en el territorio nacional español se presta solamente a partir de las estafetas postales de Correos instaladas en las capitales de provincias y en algunas otras poblaciones importantes. Por otra parte, la red internacional de correo rápido en la cual participa Correos, la red EMS-IPC, se extiende solamente a los países más importantes de Europa y a algunos otros países como Canadá y Estados Unidos. En tales condiciones, la demanda de servicios de correo rápido puerta a puerta no puede satisfacerse respecto de la clientela residente fuera de las capitales de provincia o de ciertas poblaciones importantes ni respecto de la clientela residente en países o poblaciones a las cuales no se extiende la red rápida de EMS-IPC. Debido al monopolio de Correos, ningún competidor puede prestar tales servicios a dicha clientela.

Además, los usuarios de servicios de correo rápido internacional respecto de los envíos de cartas hacia o desde el territorio español no pueden beneficiarse de la elección, en función de sus necesidades específicas, de los precios y de la calidad, de los servicios ofrecidos por otras empresas de correo rápido, que compiten a nivel internacional con la red EMS-IPC pero que están excluidas del mercado español.

En consecuencia, la medida estatal en cuestión, junto con el comportamiento de Correos, tiene por efecto la limitación de la oferta y del desarrollo técnico en el sentido del artículo 86, lo que constituye una violación del artículo 90 en relación con la letra b) del artículo 86 del Tratado.

#### Repercusión en los intercambios entre Estados miembros

- (12) Para considerar que una medida afecta a los intercambios entre Estados miembros no es necesario establecer de manera concreta sus efectos actuales en el volumen de dichos intercambios. Basta, según los propios términos de los artículos 85 y 86 del Tratado, que la medida pueda afectar al comercio entre Estados miembros. Pues bien, es indudable que la medida estatal que consiste en reservar en España a una sola empresa el correo rápido internacional de cartas de menos de dos kilogramos afecta al servicio de correo rápido entre Estados miembros.

#### El apartado 2 del artículo 90

- (13) En virtud de lo dispuesto en el artículo 155 del Tratado CEE corresponde a la Comisión, bajo el control del Tribunal de Justicia, comprobar, de

conformidad con el apartado 2 del artículo 90, si la reserva del servicio de correo rápido en España a favor de Correos es necesaria para el cumplimiento de la misión que le ha sido confiada respecto de la gestión de servicios de interés económico general. Con arreglo a lo dispuesto en dicha disposición, las normas del Tratado CEE, en especial, las normas sobre la competencia se aplican a Correos excepto si dichas normas impiden, de hecho o de derecho, el cumplimiento de la misión específica que le ha sido confiada. Corresponde al Estado miembro la carga de la prueba de que la aplicación de las normas del Tratado CEE producen, en su caso, tal efecto.

España entiende que si se admitiese la libre competencia en la prestación del servicio rápido de correo internacional se pondría en peligro el equilibrio financiero de Correos, necesario para cumplir la misión que se le ha confiada. Sin embargo, Correos sólo transportó en 1988 por medio de su servicio de correo rápido internacional denominado «EMS — Postal Express International», 20 000 objetos, cantidad que representó el 0,00039 % del total de los 5 075 000 000 de objetos transportados por Correos.

Actualmente este servicio de correo rápido internacional forma parte de la red EMS-IPC. Esta red gestionada por una empresa de Derecho privado actúa en competencia con las empresas privadas de correo internacional como la DHL, TNT, UPS y Federal Express. A pesar de actuar en competencia, el crecimiento interanual de los ingresos de dicha red se cifran en un porcentaje del 35 %.

Por consiguiente, no está demostrado que una situación de competencia en el mercado del correo rápido internacional perjudique al servicio postal básico ni que la exclusión de la competencia sea una medida decisiva para el equilibrio financiero de Correos. La necesidad de extender la posición dominante de dicho servicio al mercado del correo rápido internacional, de importancia secundaria para Correos, no es una necesidad objetiva que justifique la supresión de la competencia en este mercado.

En realidad, Correos cuenta ya con ventajas considerables puesto que tiene el derecho exclusivo de colocar buzones y emitir sellos, las empresas de transportes públicos tienen la obligación de colaborar activamente con Correos por motivos de utilidad pública y éste, al utilizar un mismo personal e infraestructura para los diferentes servicios, obtiene economías de escala que repercuten sensiblemente en las tarifas.

- (14) A la vista de lo expuesto, una situación de competencia en el mercado del correo rápido internacional no puede suponer un obstáculo a las obligaciones de servicio público que el Gobierno español ha impuesto a Correos. El monopolio reservado a Correos respecto al servicio postal básico, que la presente Decisión no cuestiona, es en la actualidad suficiente para garantizar el mantenimiento de las obligaciones de servicio público, sin afectar a los intercambios en forma contraria al interés de la Comunidad,

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

*Artículo 1*

Son incompatibles con el apartado 1 del artículo 90 del Tratado CEE, en relación con el artículo 86 del mencionado Tratado, las disposiciones de los artículos 10 a 13 de la Ordenanza Postal española aprobada por Decreto nº 1113/1960, de 19 de mayo de 1960, y de los artículos 19 a 22 del Reglamento de los Servicios de Correos aprobado

por Decreto nº 1653/1964, de 14 de mayo de 1964, por las que se reserva a Correos el servicio de correo rápido internacional de recogida, transporte y distribución de cartas.

*Artículo 2*

España informará a la Comisión, en un plazo de dos meses a partir de la fecha de la notificación de la presente Decisión, acerca de las medidas que hubiere adoptado en cumplimiento de la misma.

*Artículo 3*

El destinatario de la presente Decisión será el Reino de España.

Hecho en Bruselas, el 1 de agosto de 1990.

*Por la Comisión*

Leon BRITTAN

*Vicepresidente*

ANEXO

Artículo 164 del Reglamento de los Servicios de Correos aprobado por Decreto nº 1653/1964, de 14 de mayo de 1964 (BOE de 9 de junio de 1964), modificado por Orden Ministerial de 12 de julio de 1966 (BOE de 23 de julio de 1966).

1. Es carta todo envío cerrado cuyo contenido no se indique ni pueda conocerse y todo escrito, aunque circule al descubierto, que tenga carácter actual y personal.
2. Se consideran, entre otros envíos, como cartas los libros comerciales utilizados en todo o en parte, los presupuestos, hojas de ruta, facturas, letras de cambio formalizadas, avisos de giro, recibos, cuentas y sus justificantes y otros documentos mercantiles, los documentos de las compañías de seguros; las actas, certificaciones y expedientes diversos; las escrituras e instrumentos públicos o privados y sus copias, las causas criminales y las actuaciones civiles, las cartas o tarjetas postales de fecha atrasada; los problemas de ajedrez, apuestas y participaciones en concursos; los documentos de amillaramiento, matrículas y padrones y otros objetos análogos.
3. No se consideran como cartas, a pesar de ser envíos cerrados, los paquetes reducidos y los paquetes postales, ni las tarjetas postales, no obstante su carácter actual y personal.

Tampoco se consideran como cartas, aunque se ajusten a la definición fijada en el número 1, los envíos a los que el Correo atribuya de modo expreso otra clasificación específica.