

DECISIONES

DECISIÓN DE EJECUCIÓN DE LA COMISIÓN

de 2 de abril de 2014

por la que se exime a algunos servicios del sector postal de Austria de la aplicación de la Directiva 2004/17/CE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de los servicios postales

[notificada con el número C(2014) 2093]

(El texto en lengua alemana es el único auténtico)

(Texto pertinente a efectos del EEE)

(2014/184/UE)

LA COMISIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea,

Vista la Directiva 2004/17/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre la coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de los servicios postales ⁽¹⁾, y, en particular, su artículo 30, apartados 5 y 6,

Considerando lo siguiente:

I. HECHOS

- (1) El 1 de octubre de 2013, Österreichische Post AG (en lo sucesivo, «Correos de Austria») transmitió a la Comisión, por correo electrónico, una solicitud en virtud del artículo 30, apartado 5, de la Directiva 2004/17/CE. De conformidad con el artículo 30, apartado 5, párrafo primero, de esa Directiva, la Comisión informó al respecto a las autoridades austriacas por carta de 18 de octubre de 2013. La Comisión solicitó información adicional a las autoridades austriacas mediante correo electrónico de 5 de diciembre de 2013, y al solicitante, mediante correos electrónicos de 4 de noviembre de 2013, 28 de noviembre de 2013, 10 de enero de 2014 y 13 de enero de 2014. Se recibió información adicional de las autoridades austriacas mediante correo electrónico de 18 de diciembre de 2013, y del solicitante, mediante correos electrónicos de 8 de noviembre de 2013, 2 de diciembre de 2013 y 14 de enero de 2014, respectivamente.
- (2) La solicitud se refiere a determinados servicios postales, así como a ciertos servicios distintos de los servicios postales y que presta Correos de Austria en el territorio austriaco. Los servicios de los que se trata se describen en la solicitud como sigue:
 - a) servicios postales para cartas con dirección enviadas entre clientes empresariales (en lo sucesivo denominadas «B2B») y entre clientes empresariales y clientes particulares (en lo sucesivo denominadas «B2C») a nivel nacional («en el interior» y «de llegada»);
 - b) servicios postales para cartas con dirección enviadas entre clientes particulares (en lo sucesivo denominadas «C2C») y entre clientes particulares y clientes empresariales (en lo sucesivo denominadas «C2B») a nivel nacional («en el interior» y «de llegada»);
 - c) servicios postales para cartas internacionales con dirección («de salida») B2B y B2C (en lo sucesivo denominadas «B2X»), así como C2B y C2C (en lo sucesivo denominadas «C2X»);
 - d) servicios postales para cartas publicitarias con dirección a nivel nacional e internacional;
 - e) servicios postales para cartas publicitarias sin dirección a nivel nacional e internacional;
 - f) servicios postales para periódicos con dirección y sin dirección;

⁽¹⁾ DO L 134 de 30.4.2004, p. 1.

- g) servicios de gestión de salas de correo;
- h) servicios de valor añadido vinculados a medios de comunicación electrónicos y prestados completamente por esos medios;
- i) filatelia — sellos de franqueo especial;
- j) servicios financieros.

II. MARCO JURÍDICO

- (3) El artículo 30 de la Directiva 2004/17/CE dispone que esta no se aplicará a los contratos destinados a hacer posible la prestación de una de las actividades contempladas en dicha Directiva, siempre que, en el Estado miembro en que se efectúe dicha actividad, esta esté sometida directamente a la competencia en mercados cuyo acceso no esté limitado. La exposición directa a la competencia se evalúa con arreglo a criterios objetivos, tomando en consideración las características específicas del sector de que se trate. Se considera que el acceso a un mercado no está limitado cuando el Estado miembro ha incorporado a su legislación nacional y aplicado las disposiciones pertinentes de la legislación de la Unión que liberalizan un sector determinado o parte de este. Esas disposiciones se enumeran en el anexo XI de la Directiva 2004/17/CE, la cual, en lo relativo al sector postal, remite a la Directiva 97/67/CE del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽²⁾.
- (4) Austria ha transpuesto y aplicado la Directiva 97/67/CE modificada por la Directiva 2002/39/CE del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽³⁾ y 2008/6/CE del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽⁴⁾. Ninguno de los servicios objeto de la solicitud considerada estaba reservado cuando esta se presentó. Puesto que Austria ha alcanzado el grado de liberalización del mercado contemplado en las disposiciones enumeradas en el anexo XI de la Directiva 2004/17/CE, debe considerarse que el acceso al mercado no está restringido a tenor del artículo 30, apartado 3, párrafo primero, de dicha Directiva.
- (5) La exposición directa a la competencia en un mercado determinado debe evaluarse con arreglo a diversos criterios, ninguno de los cuales es determinante en sí mismo. Por lo que respecta a los mercados a los que se aplica la presente Decisión, un criterio que ha de tenerse en cuenta es la cuota de mercado que los principales operadores tienen en cada uno de ellos. Otro criterio podría ser el grado de concentración de esos mercados. Dado que cada una de las actividades contempladas en la presente Decisión se realiza en condiciones distintas, al evaluar las condiciones de la competencia debe tenerse en cuenta la diversidad de situaciones en los diferentes mercados.
- (6) Aunque en algunos casos los mercados puedan definirse con un criterio más restrictivo o más amplio, a efectos de la presente Decisión puede dejarse abierta la definición precisa del mercado de referencia, ya que el resultado del análisis es el mismo independientemente de que se base en una definición restrictiva o más amplia.
- (7) La presente Decisión no afecta a la aplicación de las normas de competencia. En particular, los criterios y métodos utilizados para evaluar la exposición directa a la competencia de conformidad con el artículo 30 de la Directiva 2004/17/CE no son necesariamente idénticos a los utilizados para realizar una evaluación con arreglo a los artículos 101 o 102 del TFUE o al Reglamento (CE) n° 139/2004 del Consejo ⁽⁵⁾.

III. EVALUACIÓN

- (8) Debe tenerse en cuenta que el objetivo de la presente Decisión es determinar si los servicios a que se refiere la solicitud están sometidos (en mercados cuyo acceso no esté restringido a tenor del artículo 30 de la Directiva 2004/17/CE) a un nivel de competencia tal que garantice que, incluso en ausencia de la disciplina introducida por las disposiciones pormenorizadas que establece en materia de contratación pública la Directiva 2004/17/CE, los contratos celebrados para el ejercicio de las actividades consideradas se adjudiquen de forma transparente y no discriminatoria y sobre la base de unos criterios que permitan a los compradores encontrar la solución globalmente más ventajosa desde el punto de vista económico.

⁽²⁾ Directiva 97/67/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de diciembre de 1997, relativa a las normas comunes para el desarrollo del mercado interior de los servicios postales de la Comunidad y la mejora de la calidad del servicio (DO L 15 de 21.1.1998, p. 14).

⁽³⁾ Directiva 2002/39/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de junio de 2002, por la que se modifica la Directiva 97/67/CE con el fin de proseguir la apertura a la competencia de los servicios postales de la Comunidad (DO L 176 de 5.7.2002, p. 21).

⁽⁴⁾ Directiva 2008/6/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de febrero de 2008, por la que se modifica la Directiva 97/67/CE en relación con la plena realización del mercado interior de servicios postales comunitarios (DO L 52 de 27.2.2008, p. 3).

⁽⁵⁾ Reglamento (CE) n° 139/2004 del Consejo, de 20 de enero de 2004, sobre el control de las concentraciones entre empresas («Reglamento comunitario de concentraciones») (DO L 24 de 29.1.2004, p. 1).

- (9) En este contexto, cabe recordar que los mercados de productos definidos anteriormente se caracterizan en general por la presencia de varios operadores. No obstante, según la información disponible, de esos operadores, solo Correos de Austria es una entidad adjudicadora a efectos de lo dispuesto en la Directiva 2004/17/CE. Los contratos celebrados por los competidores de Correos de Austria para llevar a cabo las actividades a las que se refiere la presente Decisión no están sujetos a las disposiciones de la Directiva 2004/17/CE. En consecuencia, a efectos de la presente Decisión, y sin perjuicio de lo dispuesto en la normativa de competencia, el análisis de mercado no se centrará en el grado general de competencia en un mercado determinado, sino que examinará si las actividades de Correos de Austria están o no expuestas a la competencia en mercados cuyo acceso no está limitado.
- (10) En su práctica habitual ⁽⁶⁾, la Comisión ha venido considerando que los mercados de servicios de distribución postal y cualesquiera de sus segmentos se limitan al ámbito nacional. Esta segmentación se basa fundamentalmente en el hecho de que estos servicios se prestan a nivel nacional. La posición del solicitante está en consonancia con la práctica de la Comisión.
- (11) Dado que, en el caso de los servicios de distribución postal, nada apunta a un ámbito geográfico del mercado más extenso o más reducido, a la hora de determinar si se cumplen las condiciones establecidas en el artículo 30, apartado 1, de la Directiva 2004/17/CE, y sin perjuicio de la normativa de competencia, se considera que el mercado geográfico de referencia es el territorio de Austria.
- (12) Por lo que respecta a los mercados de otros servicios que no son los servicios postales, sujetos a la presente solicitud, el solicitante considera que son de ámbito nacional. Dado que los servicios a los que se refiere la solicitud son nacionales, a efectos de la presente Decisión, y sin perjuicio de lo dispuesto en la normativa de competencia, se considera que el mercado geográfico de referencia es el territorio de Austria.
- (13) La Comisión ha sostenido en su práctica anterior que el mercado de los servicios de distribución postal puede segmentarse de la siguiente manera:
- a) correo nacional y transfronterizo ⁽⁷⁾;
 - b) servicios de correo transfronterizo de llegada y servicios de correo transfronterizo de salida ⁽⁸⁾;
 - c) correo comercial y correo para clientes particulares ⁽⁹⁾;
 - d) correo con dirección y correo sin dirección ⁽¹⁰⁾.

Servicios postales para cartas con dirección B2X a nivel nacional («en el interior» y «de llegada»)

- (14) De acuerdo con la solicitud, el mercado de productos de los servicios postales para cartas enviadas con dirección B2X está compuesto principalmente por correo transaccional y correo publicitario. Por correo transaccional se entiende la comunicación entre empresas o entre empresas e individuos en relación con contratos en vigor o con el suministro de bienes y servicios. Algunos ejemplos de correo transaccional son las facturas enviadas por las empresas de servicio público, los formularios de pago, los extractos mensuales de cuenta enviados por los bancos, etc. En Austria, el 74 % del correo transaccional está compuesto por facturas o estados financieros ⁽¹¹⁾. Las facturas pueden transmitirse a sus destinatarios electrónicamente (factura electrónica) o mediante distribución postal.
- (15) El solicitante sostiene que el modo de distribución del correo comercial es tecnológicamente neutral, es decir, que ambos modos de distribución, el electrónico y el postal, pertenecen al mismo mercado de referencia. Esta afirmación no es acorde con los precedentes de la Comisión.
- (16) Teniendo en cuenta la actual situación de hecho y de Derecho existente en Austria, se invitó ⁽¹²⁾ a las autoridades austriacas a que expresaran su opinión con respecto a la sustitución entre distribución electrónica y postal y, de forma más precisa, sobre la definición del mercado de productos de referencia. Las autoridades austriacas no pudieron aportar información adicional ⁽¹³⁾ en apoyo de las alegaciones del solicitante.
- (17) Cabe observar que, de conformidad con la normativa de la Unión sobre competencia, la sustituibilidad debe analizarse, entre otras cosas, con arreglo a las características del producto, su precio y el uso al que está destinado.

⁽⁶⁾ Asunto n° COMP/M.6503 — La Poste/Swiss Post/JV.

⁽⁷⁾ Asunto COMP/M.3971 — DeutschePost/Excel.

⁽⁸⁾ Asunto COMP/M.5152 — Posten AB/Post Danmark A/S.

⁽⁹⁾ Véase la nota 8 a pie de página.

⁽¹⁰⁾ Véase la nota 8 a pie de página.

⁽¹¹⁾ Solicitud, p. 8.

⁽¹²⁾ Carta de la Comisión MARKT/C4/MMT/id (2013)3891034 de 5 de diciembre de 2013 a la Representación Permanente de Austria.

⁽¹³⁾ Mensaje de correo electrónico del Ministerio Federal austriaco de Economía, Familia y Juventud, de 18 de diciembre de 2013, en el que se adjuntan las respuestas de las autoridades pertinentes: el Ministerio Federal de Transportes, Innovación y Tecnología y el regulador nacional (Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH).

- (18) El solicitante sostiene que la implantación de internet y de la banda ancha en Austria es muy elevada, lo que permite sustituir la distribución postal por medios de comunicación electrónicos. No obstante, para poder enviar o recibir, por ejemplo, una factura electrónica que permita una tramitación automática, pueden ser necesarias infraestructuras adicionales, especialmente en el caso de las facturas electrónicas B2B. Estas infraestructuras pueden implicar la utilización de un proveedor de servicios externo o de una aplicación interna especial ⁽¹⁴⁾, el uso de la firma electrónica, etc. Además, según la información de que dispone la Comisión, la utilización de la factura electrónica puede estar asociada con una serie de servicios de valor añadido (por ejemplo, permite su tramitación automática, permite la financiación del pago por terceras partes —la llamada «financiación de la cadena de suministro»—, etc.) y de ventajas (por ejemplo, reducción del coste para el remitente y para el destinatario, reducción de los plazos de tramitación y de pago, reducción de los costes de archivo, posibilidad de abonar descuentos si se utiliza la factura electrónica en lugar de la factura en papel, etc.). A la vista de lo anterior, parece que las características de las facturas en papel y de las facturas electrónicas y el uso al que están destinadas difieren significativamente.
- (19) Por lo que respecta a la factura electrónica, la Comisión observa que, desde enero de 2014, es obligatoria *de jure* a nivel federal en las relaciones entre las empresas y las administraciones públicas. En este caso, la cuestión de la sustituibilidad no se plantea, ya que los remitentes no tienen la posibilidad de elegir la distribución postal. Además, pueden darse otras situaciones similares, en las que las facturas electrónicas son obligatorias *de facto* como consecuencia de la solicitud de un gran cliente o un gran proveedor ⁽¹⁵⁾.
- (20) El solicitante realizó un análisis de la prueba del monopolio hipotético utilizando datos de encuestas realizadas en 451 empresas austriacas. La encuesta incluía una serie de preguntas indirectas destinadas a determinar las preferencias por el correo en papel o el correo electrónico utilizando técnicas de análisis conjunto. Los resultados implicaban que un aumento del [...] % ⁽¹⁶⁾ en el precio del franqueo reduciría la demanda de envío de cartas en un [...] %. Aunque, al parecer, esos resultados implicaban que tanto el correo en papel como el correo electrónico pertenecían al mismo mercado de referencia, algunos aspectos técnicos del diseño de la encuesta arrojan dudas sobre la validez de los resultados. Por ejemplo, el conjunto de características seleccionadas para definir los productos podría inducir cierto sesgo en favor de los medios de comunicación electrónicos. Los supuestos controvertidos no parecen utilizarse en la bibliografía económica pertinente que aplica la técnica del análisis conjunto, y no es posible medir su impacto en la reducción estimada del [...] %.
- (21) El solicitante proporcionó asimismo gráficos ⁽¹⁷⁾ de la evolución de las cantidades y los precios ⁽¹⁸⁾, que indicaban que la sensibilidad de las cantidades a los precios era mucho menor de lo expuesto en el análisis de la encuesta. A fin de aclarar esta aparente contradicción, se pidió al solicitante que proporcionara los datos reales utilizados para producir los gráficos y cuantificar la sensibilidad de la demanda. La sensibilidad de la demanda calculada por el solicitante utilizando los datos reales variaba entre el [...] % y el [...] %, dependiendo de la técnica utilizada. No obstante, el solicitante no utilizó el análisis ⁽¹⁹⁾ econométrico estándar para producir esos resultados. Los resultados preliminares de un análisis independiente realizado por los servicios de la Comisión utilizando los mismos conjuntos de datos y técnicas econométricas estándar para el cálculo de la demanda extraídas de la bibliografía económica indican que la sensibilidad de las cantidades a los cambios de precio podría ser de tan solo un [...] %.
- (22) Por consiguiente, no hay pruebas sólidas y concluyentes de que la distribución electrónica y la distribución postal puedan de hecho sustituirse mutuamente.
- (23) Los clientes, tanto empresas como particulares, que no puedan o no quieran pasarse a la comunicación electrónica quedarán como un mercado segmentado, cautivo, al que presumiblemente solo servirá el solicitante. Correos de Austria tiene la mayor parte del mercado del correo en papel ⁽²⁰⁾. Los costes fijos que conllevan el acceso a la red necesaria para prestar el servicio y su puesta en funcionamiento pueden entenderse como una barrera a la entrada y a la competencia. No es probable que esta posición de Correos de Austria se vea cuestionada por una futura reducción del mercado, situación en la que los potenciales nuevos operadores encontrarían aún más dificultades para obtener beneficios que con las actuales condiciones del mercado, debido a la cantidad de gastos fijos que tendrían que compensar. En esa situación de cuasi monopolio, el operador nacional no tendría presumiblemente fuertes incentivos o presiones que lo obligaran a comportarse de manera competitiva en la adquisición de sus insumos.

⁽¹⁴⁾ Según el anexo I de la solicitud, p. 54.

⁽¹⁵⁾ Según el anexo I de la solicitud, p. 60.

⁽¹⁶⁾ [*****] Información confidencial.

⁽¹⁷⁾ Según el anexo I de la solicitud, p. 32.

⁽¹⁸⁾ Mensaje de correo electrónico de Correos de Austria de 2 de diciembre de 2013.

⁽¹⁹⁾ En el análisis de la demanda, el precio suele considerarse una variable endógena. Esa endogeneidad debe tenerse en cuenta para que la sensibilidad asociada de las cantidades a los precios se considere un cálculo no sesgado de elasticidad. El solicitante no realizó este tipo de control de endogeneidad y no justificó adecuadamente la exogeneidad de los precios, dando por supuesto sin justificación que los precios eran exógenos.

⁽²⁰⁾ Véase la nota 18 a pie de página.

- (24) Correos de Austria podría repercutir los aumentos de costes a los clientes ⁽²¹⁾ que, dada su preferencia intrínseca por la distribución postal, no tendrían más opción que asumir el aumento de precio. Por la misma razón, la posición claramente dominante de Correos de Austria no garantiza que las potenciales disminuciones de los precios vayan a repercutirse a los clientes.
- (25) Por consiguiente, la alegación del solicitante de que la distribución electrónica y la distribución postal pertenecen al mismo mercado de referencia no puede aceptarse.
- (26) Aunque uno de los principales efectos del mayor uso de los medios de comunicación electrónicos es la reducción del tamaño global del mercado de las cartas, no cabe concluir que la comunicación electrónica haya introducido la competencia directa en el mercado de la distribución postal.
- (27) Podría hacerse aún otra distinción en función del tipo de destinatarios: dentro del segmento B2X, entre entregas a empresas (B2B) y entregas a clientes particulares (B2C), ya que estas últimas requieren de una red más densa que las primeras.
- (28) No obstante, parece que en ambos supuestos (tanto si B2B y B2C se consideran dos mercados separados como si se consideran un solo mercado B2X), el resultado de la evaluación de la situación competitiva sería el mismo.
- (29) El solicitante considera que los servicios postales para cartas con dirección B2X en el interior y de llegada ⁽²²⁾ forman parte del mismo mercado. Puesto que el resultado de la evaluación sería el mismo, ya se consideren por separado o como parte del mismo mercado, no se hará ninguna distinción a efectos de la presente Decisión y la definición precisa del mercado de referencia quedará abierta a este respecto.
- (30) Sobre la base de la información precedente, a efectos de la presente Decisión y sin perjuicio de la normativa de competencia, puede considerarse que el mercado de productos de referencia es el mercado de los servicios postales para cartas enviadas con dirección B2X, mientras que la definición precisa del mercado de referencia puede dejarse abierta.
- (31) Según la información disponible ⁽²³⁾, Correos de Austria, con una cuota de mercado estimada de [... %], tiene una posición muy fuerte en ese mercado.
- (32) La Comisión observa que el mercado postal está completamente liberalizado desde enero de 2011, de conformidad con la Directiva 2008/6/CE, y que, hasta ahora, el resultado de la liberalización ha sido que los competidores ganen una cuota de mercado adicional estimada de solo el [... %] incluso en el segmento más inmediatamente competitivo (servicios de cartas con dirección B2X).
- (33) Por consiguiente, no se puede concluir que la categoría de servicios aquí examinada esté directamente expuesta a la competencia en Austria. En consecuencia, el artículo 30, apartado 1, de la Directiva 2004/17/CE no se aplica a los contratos cuya finalidad es permitir el ejercicio de esas actividades en Austria.

Servicios postales para cartas con dirección C2X a nivel nacional («en el interior» y «de llegada»)

- (34) En el caso de los servicios postales para cartas con dirección C2X, el solicitante alega también que ambos modos de distribución, el electrónico y el postal, pertenecen al mismo mercado. Esta alegación no es acorde con los precedentes de la Comisión.
- (35) Se invitó ⁽²⁴⁾ a las autoridades austriacas a que expresaran su opinión con respecto a la sustitución entre distribución electrónica y distribución postal en el caso de las cartas con dirección C2X, y, más en concreto, sobre la definición del mercado de productos de referencia. Las autoridades austriacas no pudieron proporcionar información adicional ⁽²⁵⁾ en apoyo de las alegaciones del solicitante.
- (36) El solicitante sostiene que la implantación de internet y de la banda ancha en Austria es muy elevada, lo que implica que la distribución postal se puede sustituir por los medios de comunicación electrónicos. Sin embargo, según un estudio reciente ⁽²⁶⁾, casi el 30 % de la población de Austria no ha utilizado nunca internet, alrededor del 55 % de la población no utiliza internet para realizar operaciones bancarias y el 75 % no rellena formularios administrativos en línea.

⁽²¹⁾ En mayo de 2011, tras aprobar las autoridades nacionales competentes una solicitud de Correos de Austria, se introdujo un aumento de tarifa.

⁽²²⁾ Los servicios de correo transfronterizo de llegada son servicios ofrecidos por un operador postal de Austria a otro operador postal del extranjero (por ejemplo, un operador postal distribuye en Austria el correo recibido de un operador postal extranjero).

⁽²³⁾ Véase la nota 18 a pie de página.

⁽²⁴⁾ Véase la nota 12 a pie de página.

⁽²⁵⁾ Véase la nota 13 a pie de página.

⁽²⁶⁾ *Main developments in the postal sector (2010-2013)*, WIK Consult, agosto de 2013, p. 174.

- (37) El solicitante no proporcionó otras pruebas empíricas en apoyo de sus alegaciones y para demostrar la sustituibilidad.
- (38) Teniendo debidamente en cuenta lo anterior, no se puede concluir que la distribución electrónica y la distribución postal de cartas con dirección C2X pertenezcan al mismo mercado de referencia.
- (39) A efectos de la presente Decisión, y sin perjuicio de lo dispuesto en la normativa de competencia, puede considerarse que el mercado de productos de referencia es el de los servicios postales para cartas con dirección C2X.
- (40) Según la información disponible ⁽²⁷⁾, la cuota de mercado de Correos de Austria era de alrededor del [... %].
- (41) El mercado está completamente liberalizado desde enero de 2011, de conformidad con la Directiva 2008/6/CE. La Comisión observa que, hasta ahora, el único resultado de la liberalización ha sido que los competidores han ganado una cuota de mercado estimada adicional de solo el [... %].
- (42) Por consiguiente, no puede concluirse que la categoría de servicios aquí examinada esté directamente expuesta a la competencia en Austria. En consecuencia, el artículo 30, apartado 1, de la Directiva 2004/17/CE no se aplica a los contratos cuya finalidad es permitir el ejercicio de esas actividades en Austria.

Servicios postales transfronterizos para cartas con dirección («de salida») B2X y C2X

- (43) El solicitante alega que también en este mercado el modo de distribución de correo transfronterizo es tecnológicamente neutral y que los servicios de distribución electrónicos y postales pertenecen al mismo mercado de referencia. La alegación no puede aceptarse esencialmente por las mismas razones expuestas en relación con los servicios postales para cartas con dirección en el interior y de llegada B2X y C2X.
- (44) En decisiones ⁽²⁸⁾ anteriores de la Comisión se distingue entre servicios de correo transfronterizo de llegada y servicios de correo transfronterizo de salida.
- (45) Como se explica en el considerando 29, a efectos de la presente Decisión, los servicios de correo de llegada se consideraron parte del mercado nacional de los servicios postales de envío de correo con dirección para B2X y C2X respectivamente. Por consiguiente, solo los servicios postales de salida se considerarán mercado de referencia.
- (46) La competencia por el correo de cartas transfronterizo es muy diferente por lo que respecta a los particulares y a las empresas. Los particulares no suelen tener más opción real que enviar el correo internacional a través de su proveedor de servicio universal nacional. Los volúmenes enviados por particulares son normalmente demasiado bajos para incentivar a nuevos operadores a entrar en el mercado.
- (47) Cabe observar que la situación competitiva depende también del tamaño o la población de cada ciudad, ya que los proveedores de servicios transfronterizos no mantienen una red de acceso de ámbito nacional, sino que en general recogen el correo directamente en el establecimiento del cliente.
- (48) En la práctica ⁽²⁹⁾ anterior de la Comisión se ha distinguido entre servicios postales transfronterizos para el mercado de cartas con dirección B2X y servicios postales transfronterizos para el mercado de cartas con dirección C2X.
- (49) Puesto que no hay pruebas de que la situación sea diferente en Austria, a efectos de la presente Decisión, y sin perjuicio de lo dispuesto en la normativa de competencia, se considerarán dos mercados de productos diferentes, a saber, el de los servicios postales transfronterizos para cartas con dirección B2X de salida y el de los servicios postales transfronterizos para cartas con dirección C2X de salida.
- (50) Correos de Austria no pudo proporcionar información detallada ⁽³⁰⁾ sobre sus respectivas cuotas en cada mercado, ni sobre las cuotas de mercado de sus principales competidores. Al no disponerse de información sobre el grado de competencia en cada uno de esos mercados, no se puede concluir que se cumplan las condiciones para conceder una exención en virtud del artículo 30, apartado 1, de la Directiva 2004/17/CE a los servicios postales transfronterizos para cartas con dirección B2X de salida y los servicios postales transfronterizos para cartas con dirección C2X de salida en Austria. En consecuencia, el artículo 30, apartado 1, de la Directiva 2004/17/CE no se aplica a los contratos cuya finalidad es permitir el ejercicio de esas actividades en Austria.

⁽²⁷⁾ Véase la nota 18 a pie de página.

⁽²⁸⁾ Véase la nota 6 a pie de página.

⁽²⁹⁾ Véase la nota 6 a pie de página.

⁽³⁰⁾ Mensaje de correo electrónico de Correos de Austria de 14 de enero de 2014.

Servicios postales para cartas publicitarias con dirección a nivel nacional e internacional

- (51) Por correo publicitario con dirección se entiende el que se compone únicamente de material publicitario, de *marketing* o de propaganda y comprende un mensaje idéntico. Ese tipo de correo publicitario, que puede estar dirigido a empresas o a particulares, debe llevar escritos el nombre y la dirección del cliente y presupone que este ha dado su acuerdo para recibir tal información.
- (52) El solicitante alega que el mercado para el correo publicitario con dirección podría estar incluido en el mercado de los servicios postales B2X para cartas con dirección, pero no proporciona pruebas empíricas que lo demuestren. La alegación del solicitante no es acorde con la Decisión 2007/564/CE de la Comisión ⁽³¹⁾.
- (53) A efectos de la presente Decisión, y sin perjuicio de lo dispuesto en la normativa de competencia, puede considerarse que el mercado de productos de referencia es el de los servicios postales para cartas publicitarias enviadas con dirección.
- (54) Según el solicitante ⁽³²⁾, su cuota de mercado correspondiente a cartas publicitarias con dirección es del [... %].
- (55) El mercado postal para las cartas publicitarias con dirección está completamente liberalizado desde enero de 2011. La Comisión observa que, hasta ahora, el resultado de la liberalización ha sido que los competidores han ganado una cuota de mercado estimada adicional total de solo el [... %].
- (56) Por consiguiente, no puede concluirse que la categoría de servicios aquí examinada esté expuesta directamente a la competencia en Austria. En consecuencia, el artículo 30, apartado 1, de la Directiva 2004/17/CE no se aplica a los contratos cuya finalidad es permitir el ejercicio de esas actividades en Austria.

Servicios postales para cartas publicitarias sin dirección a nivel nacional e internacional

- (57) El correo publicitario sin dirección se caracteriza por la ausencia de una dirección de destino particular. Es correo publicitario no solicitado, que cumple algunos criterios, como los siguientes: peso, formato, contenido y diseño uniformes, para su distribución a un grupo de destinatarios.
- (58) Según la definición que hace el solicitante del mercado de productos de referencia para la publicidad sin dirección, este incluye la publicidad en otros medios de comunicación, como la publicada en los periódicos diarios y en los periódicos regionales semanales. El punto de partida fue el hecho de que, en 2009, el Tribunal de la Competencia de Austria aceptó ⁽³³⁾ que tanto la publicidad directa como la publicidad sin dirección podían considerarse parte del mismo mercado de referencia de los periódicos de distribución gratuita. Sin embargo, el Tribunal reconoció que ambas solo podían sustituirse en el caso de los grandes clientes (por ejemplo, los grandes minoristas), e introdujo varias distinciones en función del mercado geográfico de referencia (dependiendo del tipo de campaña publicitaria utilizada: local, regional y nacional).
- (59) El solicitante hizo extensiva esa conclusión a todos los periódicos e infirió que la distribución de correo gratuito/sin dirección competía con la publicidad de todos los periódicos. El solicitante realizó un análisis de la prueba del monopolio hipotético utilizando datos de encuestas realizadas a 248 sujetos. Se tuvieron debidamente en cuenta los resultados de la prueba. Sin embargo, la amplia interpretación que hace el solicitante de la sentencia del Tribunal de la Competencia de Austria no es acorde con los precedentes ⁽³⁴⁾ de la Comisión, según los cuales los diferentes tipos de medios de comunicación (electrónicos, de televisión, de radio o impresos) son complementarios entre sí más que mutuamente intercambiables.
- (60) Se invitó ⁽³⁵⁾ a las autoridades austriacas a que expresaran su opinión sobre la definición propuesta para el mercado de la publicidad sin dirección, teniendo debidamente en cuenta la mencionada sentencia del Tribunal de la Competencia y la situación de hecho y de Derecho existente en Austria. Las autoridades austriacas no pudieron proporcionar información adicional ⁽³⁶⁾ en apoyo de las alegaciones del solicitante.

⁽³¹⁾ Decisión 2007/564/CE de la Comisión, de 6 de agosto de 2007, por la que se excluyen algunos servicios del sector postal de Finlandia, salvo las islas Åland, de la aplicación de la Directiva 2004/17/CE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de los servicios postales (DOL 215 de 18.8.2007, p. 21).

⁽³²⁾ Véase la nota 18 a pie de página.

⁽³³⁾ OLG Wien, 26 Kt. 8,9/0-44, 43.

⁽³⁴⁾ Véase el apartado 11 de la Decisión de la Comisión SG-Greffe(2005) D/201691, de 8 de abril de 2005, (asunto n° COMP/M.3648-Gruner + Jahr/MPS), y el apartado 15 de la Decisión de la Comisión SG-Greffe(2005) D/200313, de 24 de enero de 2005 (asunto n° COMP/M.3579-WPP/GREY).

⁽³⁵⁾ Véase la nota 12 a pie de página.

⁽³⁶⁾ Véase la nota 13 a pie de página.

- (61) Por lo tanto, la información que obra actualmente en poder de la Comisión no es lo bastante concluyente para apoyar la definición del mercado propuesta por el solicitante.
- (62) Así pues, a efectos de la presente Decisión y sin perjuicio de lo dispuesto en la normativa de competencia, el mercado de productos de referencia se define como el de los servicios postales para cartas publicitarias sin dirección.
- (63) Según el solicitante ⁽³⁷⁾, su cuota de mercado correspondiente a las cartas publicitarias con dirección es del [... %]. El solicitante no pudo proporcionar las respectivas cuotas de mercado de sus principales competidores. No obstante, según la información disponible, la mayoría de los competidores no tiene cobertura nacional.
- (64) Por consiguiente, no se puede concluir que la categoría de servicios aquí examinada esté expuesta directamente a la competencia en Austria. En consecuencia, el artículo 30, apartado 1, de la Directiva 2004/17/CE no se aplica a los contratos cuya finalidad es permitir el ejercicio de esas actividades en Austria.

Servicios postales para la distribución estándar de periódicos con dirección y sin dirección

- (65) La Decisión 2007/564/CE hace una distinción entre entrega temprana de periódicos y entrega ordinaria.
- (66) El solicitante no se dedica a la entrega temprana de periódicos ⁽³⁸⁾, pero sí a su entrega ordinaria.
- (67) A efectos de la presente Decisión y sin perjuicio de lo dispuesto en la normativa de competencia, el mercado de productos de referencia es el de los servicios postales para la entrega ordinaria de periódicos con y sin dirección.
- (68) Correos de Austria tiene una cuota del [... %] en ese mercado ⁽³⁹⁾. Los principales competidores son las redes nacionales o regionales organizadas por los editores, que distribuyen periódicos con y sin dirección en los hogares. Sin embargo, esos competidores en conjunto tienen una cuota de mercado acumulada de solo el [... %].
- (69) Por consiguiente, no se puede concluir que la categoría de servicios aquí examinada esté expuesta directamente a la competencia en Austria. En consecuencia, el artículo 30, apartado 1, de la Directiva 2004/17/CE no se aplica a los contratos cuya finalidad es permitir el ejercicio de esas actividades en Austria.

Servicios de gestión de salas de correo

Servicios de salas de correo («gestión de salas de correo»)

- (70) La gestión de salas de correo ofrece a los clientes una solución para el despacho del correo dentro de una organización. Dependiendo de cómo sea la demanda, se elaboran soluciones personalizadas que incluyen la subcontratación de actividades concretas o incluso de toda la tramitación del correo.
- (71) El mercado de los servicios de gestión de salas de correo incluye todos los servicios que prestan apoyo en relación con el despacho del correo interno dentro de una empresa. Esos procesos internos a menudo se subcontratan a terceros para incrementar la eficiencia, y es frecuente que esos terceros los combinen con actividades adicionales para aprovechar lo mejor posible la capacidad de las personas que llevan a cabo esa actividad. Por eso, además de los servicios de despacho de correo, se prestan otros como los de escáner, fotocopia y teléfono.
- (72) Los servicios de gestión de salas de correo pueden prestarse en forma de arrendamiento de personal o de contratos de servicios. Por consiguiente, el mercado incluye la realización de actividades tanto con arreglo a contratos de servicios como en forma de arrendamiento de personal. El solicitante presta esos servicios con arreglo a contratos de servicios.
- (73) Según la definición del mercado de los servicios de gestión de salas de correo basada en los apartados precedentes, y sin perjuicio de lo dispuesto en la normativa de competencia, Correos de Austria tenía, según la solicitud ⁽⁴⁰⁾, una cuota de mercado del [... %] en 2010, del [... %] en 2011 y del [... %] en 2012.
- (74) La cuota de mercado acumulada de los dos principales competidores fue del [... %] en 2010 y 2011 y del [... %] en 2012. A ese nivel están en condiciones de ejercer una presión competitiva significativa sobre Correos de Austria.

⁽³⁷⁾ Véase la nota 18 a pie de página.

⁽³⁸⁾ Véase la nota 30 a pie de página.

⁽³⁹⁾ Véase la nota 18 a pie de página.

⁽⁴⁰⁾ Solicitud, p. 22.

- (75) Los factores mencionados en los dos considerandos anteriores han de interpretarse, por tanto, como indicativos de una exposición directa de Correos de Austria a la competencia.

Servicios de impresión

- (76) Por servicios de impresión se entiende la impresión, la introducción en sobres, la logística y el tratamiento de los materiales necesarios para la realización de procesos empresariales recurrentes (facturas, recordatorios, envíos a listas de correo, protocolos de lectura y nóminas).
- (77) Para aumentar la rentabilidad, es habitual que las empresas subcontraten estos procesos internos a terceros.
- (78) Existe un mercado para los procesos de impresión electrónica y digital en el que el cliente transmite los datos de impresión electrónicamente, y todos los demás servicios de impresión, doblado, introducción en sobres, etc., son suministrados por el prestador de servicios. Esto evita al cliente tener que comprar las máquinas necesarias para estos servicios.
- (79) Según la definición del mercado de los servicios de impresión basada en los apartados precedentes, y sin perjuicio de lo dispuesto en la normativa de competencia, Correos de Austria tenía, según la solicitud ⁽⁴¹⁾, una cuota de mercado del [...] % en 2010 y 2011 y del [...] % en 2012.
- (80) El mercado austriaco de referencia está muy fragmentado. Hay un gran número de empresas activas en este mercado. Sin embargo, solo un competidor tiene una cuota de mercado de más del [...] %.
- (81) Los factores mencionados en los dos considerandos anteriores han de interpretarse, por tanto, como indicativos de una exposición directa de Correos de Austria a la competencia.

Servicios de valor añadido vinculados a medios de comunicación electrónicos y prestados enteramente por esos medios

Venta de direcciones, datos y servicios de comparación («comercio de direcciones»)

- (82) El solicitante proporciona una serie de servicios de datos de direcciones a las empresas que desean mejorar la calidad de los datos del registro de direcciones de sus clientes.
- (83) Según la definición del mercado del comercio de direcciones basada en los apartados precedentes, y sin perjuicio de lo dispuesto en la normativa de competencia, Correos de Austria tenía, según la información disponible ⁽⁴²⁾, una cuota de mercado del [...] % en 2010, del [...] % en 2011 y del [...] % en 2012. El principal competidor tenía una cuota de mercado del [...] %, que ha aumentado de manera constante desde 2010.
- (84) Los factores mencionados han de interpretarse, por tanto, como indicativos de una exposición directa de Correos de Austria a la competencia.

Correo electrónico

- (85) Correos de Austria opera en el mercado de las comunicaciones electrónicas, donde presta servicios como los siguientes: módulo de envío (plenamente automatizado, entrega segura de documentos escritos a particulares); facturación electrónica; nóminas electrónicas (nóminas producidas directamente a partir del sistema de contabilidad salarial y entregadas a los empleados mediante transacción bancaria por internet). La parte principal del negocio en el mercado del correo electrónico la componen las facturas electrónicas.
- (86) Según la definición del mercado del correo electrónico basada en los apartados precedentes, y sin perjuicio de lo dispuesto en la normativa de competencia, el solicitante tenía, según la información disponible ⁽⁴³⁾, una cuota de mercado del [...] % en 2010, del [...] % en 2011 y del [...] % en 2012.
- (87) Los factores mencionados han de interpretarse, por tanto, como indicativos de una exposición directa de Correos de Austria a la competencia.

Servicios filatélicos

- (88) A efectos de la presente Decisión, y en consonancia con la práctica anterior de la Comisión ⁽⁴⁴⁾, por servicios filatélicos se entienden «las ventas de sellos y productos afines principalmente a coleccionistas y, de forma más limitada, a personas que los adquieren para regalo o como recuerdo».

⁽⁴¹⁾ Véase la nota 40 a pie de página.

⁽⁴²⁾ Solicitud, p. 14.

⁽⁴³⁾ Véase la nota 18 a pie de página.

⁽⁴⁴⁾ Decisión 2007/564/CE.

- (89) Correos de Austria es la empresa responsable de emitir nuevas ediciones especiales de sellos postales austriacos. Los proveedores de servicios postales extranjeros emiten también sellos especiales para el mercado filatélico. Sin embargo, el mercado filatélico no se reduce a la emisión de nuevos sellos especiales, sino que incluye también el comercio de sellos en casas de subastas, en negocios especializados en este tipo de comercio y en ventas y subastas en línea.
- (90) La cuota estimada ⁽⁴⁵⁾ de Correos de Austria en el mercado global de los servicios filatélicos, mercado definido sin perjuicio de lo dispuesto en la normativa de competencia, fue del [...] % en 2010, del [...] % en 2011 y del [...] % en 2012.
- (91) Este factor debe, pues, interpretarse como una exposición directa de los servicios filatélicos a la competencia.

Servicios financieros

- (92) De conformidad con el artículo 6, apartado 2, letra c), de la Directiva 2004/17/CE, la prestación de los servicios financieros que se definen en el cuarto guion de esa misma letra solo entra en el ámbito de aplicación de la Directiva en la medida en que tales servicios sean prestados por una entidad que preste también los servicios postales que se contemplan en la letra b) de la misma disposición.
- (93) Correos de Austria presta los siguientes servicios financieros:
- a) en su propio nombre: servicios de pago-cobro (en la entrega de paquetes «Nachnahme») y servicios de cobro de deudas por el personal de distribución de correo postal «Postauftrag»;
 - b) en nombre y por cuenta del Bank für Arbeit und Wirtschaft und Österreichische Postsparkasse Aktiengesellschaft (BAWAG PSK): retirada de efectivo y cuentas de ahorro.
- (94) De conformidad con los precedentes de la Comisión ⁽⁴⁶⁾, a efectos de la presente Decisión y sin perjuicio de lo dispuesto en la normativa de competencia, se considera que los mercados de productos de referencia son: servicios de pago, servicios de retirada de efectivo y servicios de intermediación de cuentas de ahorro.
- (95) Correos de Austria presta en su propio nombre servicios de pago con arreglo a lo enumerado en el considerando 93, letra a). Correos de Austria tiene una cuota de mercado de menos del [...] % y, al prestar esos servicios, compite con los servicios de pago ofrecidos por bancos y entidades financieras, que pueden ejercer una presión competitiva significativa sobre Correos de Austria.
- (96) Esos factores deben interpretarse, pues, como una exposición directa a la competencia para los servicios de pago prestados por Correos de Austria en su propio nombre.
- (97) Correos de Austria no pudo proporcionar ⁽⁴⁷⁾ sus cuotas de mercado ni las cuotas de mercado de sus principales competidores correspondientes a los servicios prestados en nombre de BAWAG PSK, en concreto para las retiradas de efectivo y las cuentas de ahorro.
- (98) A falta de información sobre el grado de competencia en cada uno de estos mercados de productos para los servicios prestados en nombre de BAWAG PSK, no se puede concluir que se cumplan las condiciones para conceder una exención en virtud del artículo 30, apartado 1, de la Directiva 2004/17/CE. En consecuencia, el artículo 30, apartado 1, de esa Directiva no se aplica a los contratos cuya finalidad es permitir el ejercicio de esas actividades en Austria.

IV. CONCLUSIONES

- (99) En vista de los factores examinados en los considerandos 2 a 98, la condición que establece el artículo 30, apartado 1, de la Directiva 2004/17/CE, a saber, la sujeción directa a la competencia, debe considerarse cumplida en lo que respecta a los siguientes servicios prestados en Austria:
- a) servicios de gestión de salas de correo;
 - b) servicios de valor añadido vinculados a los medios de comunicación electrónicos y prestados completamente por esos medios;
 - c) servicios filatélicos;
 - d) servicios de pago prestados en su propio nombre.

⁽⁴⁵⁾ Solicitud, p. 25.

⁽⁴⁶⁾ Decisión de Ejecución 2011/875/UE de la Comisión, de 16 de diciembre de 2011, por la que se eximen algunos servicios financieros del sector postal de Hungría de la aplicación de la Directiva 2004/17/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre la coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de los servicios postales (DOL 343 de 23.12.2011, p. 77).

⁽⁴⁷⁾ Véase la nota 30 a pie de página.

- (100) Por considerarse cumplida la condición de que el acceso al mercado no esté limitado, la Directiva 2004/17/CE no debe aplicarse cuando las entidades adjudicadoras otorgan contratos destinados a posibilitar la prestación en Austria de los servicios indicados en el considerando 99, letras a) a d), ni cuando se organizan concursos de proyectos para el ejercicio de esa actividad en dicho Estado miembro.
- (101) La presente Decisión se basa en la situación de hecho y de Derecho existente entre los meses de octubre de 2013 y enero de 2014, según la información facilitada por Correos de Austria y las autoridades austriacas. La Decisión podrá revisarse en caso de que, como resultado de algún cambio sustancial en la situación de hecho o de Derecho, dejen de cumplirse las condiciones de aplicabilidad del artículo 30, apartado 1, de la Directiva 2004/17/CE.
- (102) No obstante, por lo que respecta a las demás actividades objeto de la solicitud de Correos de Austria, no cabe considerar satisfecha la condición de exposición directa a la competencia que establece el artículo 30, apartado 1, de la Directiva 2004/17/CE.
- (103) Puesto que algunos de los servicios que son objeto de la presente solicitud siguen estando sujetos a lo dispuesto en la Directiva 2004/17/CE, cabe recordar que los contratos que abarcan varias actividades deben regirse por lo dispuesto en el artículo 9 de dicha Directiva. Esto significa que, cuando una entidad adjudicadora prevea adjudicar un contrato «mixto», es decir, un contrato con vistas al desempeño de actividades tanto excluidas como no excluidas de la aplicación de la Directiva 2004/17/CE, se debe tener en cuenta qué actividades son el objeto principal del contrato. En el caso de tales contratos mixtos, si la finalidad principal es potenciar actividades no excluidas, ha de aplicarse lo dispuesto en la Directiva 2004/17/CE. Si resulta objetivamente imposible determinar la actividad que constituye el objeto principal del contrato, este debe adjudicarse con arreglo a las normas mencionadas en el artículo 9, apartados 2 y 3, de la Directiva 2004/17/CE.
- (104) Las medidas previstas en la presente Decisión se ajustan al dictamen del Comité Consultivo para los Contratos Públicos.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

La Directiva 2004/17/CE no se aplicará a los contratos otorgados por las entidades adjudicadoras con el fin de posibilitar la prestación en Austria de los servicios siguientes:

- a) servicios de gestión de salas de correo;
- b) servicios de valor añadido vinculados a los medios de comunicación electrónicos y prestados completamente por esos medios;
- c) servicios filatélicos;
- d) servicios de pago prestados en su propio nombre.

Artículo 2

El destinatario de la presente Decisión será la República de Austria.

Hecho en Bruselas, el 2 de abril de 2014.

Por la Comisión
Michel BARNIER
Miembro de la Comisión