

# CASOS LIBRE COMPETENCIA

PROGRAMA UC - LIBRE  
COMPETENCIA

N° 21 - JUNIO 2021

## **CNMC V. CORREOS DE ESPAÑA: ABUSO DE POSICIÓN DOMINANTE EN LA APLICACIÓN DE UN SISTEMA DE DESCUENTOS EXCLUSORIOS**



FACULTAD DE DERECHO  
PONTIFICIA UNIVERSIDAD  
CATÓLICA DE CHILE

# CNMC v. CORREOS DE ESPAÑA:

## ABUSO DE POSICIÓN DOMINANTE EN LA APLICACIÓN DE UN SISTEMA DE DESCUENTOS EXCLUSIVOS

### 1. RESUMEN DEL CASO

En noviembre de 2019 la Dirección de Competencia Española acordó la incoación de un expediente sancionador contra la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos (“**Correos de España**”) para investigar la existencia de prácticas abusivas en contravención al artículo 2 de la Ley de Defensa de la Competencia (“**LDC**”)<sup>1</sup> y el artículo 102 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (“**TFUE**”)<sup>2</sup>. La conducta investigada consistía en la aplicación de un sistema de descuentos exclusivos que incentivaban la fidelización de grandes clientes empresariales (bancos, seguros, telefónicas y supermercados) que potencialmente habría excluido o impedido la entrada al mercado de otros competidores de Correos de España, al menos desde el año 2015 hasta el año 2019.

En febrero de 2022, a través de la resolución S/0041/19 (la “**Resolución**”), la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (“**CNMC**”) sancionó con 32,6 millones de euros a Correos de España por abusos de posición dominante al aplicar descuentos de carácter exclusivos en el mercado de servicios postales tradicionales prestados a grandes clientes empresariales remitentes de envíos masivos de correspondencia. La CNMC respaldó su decisión entendiendo que el sistema de descuentos configuraba una conducta abusiva por tener el carácter de condicionales y retroactivos, excesiva duración y vínculo con contratos de

---

<sup>1</sup> Art 2 LDC: “1. Queda prohibida la explotación abusiva por una o varias empresas de su posición de dominio en todo o en parte del mercado nacional. 2. El abuso podrá consistir, en particular, en: a) La imposición, de forma directa o indirecta, de precios u otras condiciones comerciales o de servicios no equitativos. b) La limitación de la producción, la distribución o el desarrollo técnico en perjuicio injustificado de las empresas o de los consumidores. c) La negativa injustificada a satisfacer las demandas de compra de productos o de prestación de servicios. d) La aplicación, en las relaciones comerciales o de servicios, de condiciones desiguales para prestaciones equivalentes, que coloquen a unos competidores en situación desventajosa frente a otros. e) La subordinación de la celebración de contratos a la aceptación de prestaciones suplementarias que, por su naturaleza o con arreglo a los usos de comercio no guarden relación con el objeto de tales contratos”.

<sup>2</sup> Art 102 TFUE: “Será incompatible con el mercado interior y quedará prohibida, en la medida en que pueda afectar al comercio entre los Estados miembros, la explotación abusiva, por parte de una o más empresas, de una posición dominante en el mercado interior o en una parte sustancial del mismo. Tales prácticas abusivas podrán consistir, particularmente, en: a) imponer directa o indirectamente precios de compra, de venta u otras condiciones de transacción no equitativas; b) limitar la producción, el mercado o el desarrollo técnico en perjuicio de los consumidores; c) aplicar a terceros contratantes condiciones desiguales para prestaciones equivalentes, que ocasionen a éstos una desventaja competitiva; d) subordinar la celebración de contratos a la aceptación, por los otros contratantes, de prestaciones suplementarias que, por su naturaleza o según los usos mercantiles, no guarden relación alguna con el objeto de dichos contratos”.

prórroga automática, falta de transparencia en el cálculo de los descuentos y la aplicación de descuentos de una forma no estandarizada.

### 1.1. Definición de mercado relevante y posición dominante de Correos de España

El análisis realizado por la CNMC, teniendo en consideración los precedentes nacionales<sup>3</sup> sobre la materia, diferencia los servicios postales tradicionales de los servicios postales no tradicionales. De acuerdo a este análisis, en los no servicios tradicionales no hay una mayor concentración del mercado, existiendo un alto grado de atomización y presencia de Pymes oferentes. Por el contrario, en los servicios postales tradicionales, las prestaciones se realizan bajo el régimen de obligaciones del Servicio Postal Universal (“SPU”) por parte del operador designado, que es Correos de España.

La autoridad española, desde el punto de vista de sustituibilidad por parte de la demanda, remarcó que existen dos tipos de consumidores del servicio. Por un lado, se encuentran los clientes particulares y Pymes que contratan con el operador postal toda la cadena de servicios postales (desde la recogida a la entrega), y no suelen beneficiarse por ningún tipo de descuento. Por el otro lado, se encuentran los clientes de Admisión Masiva Minorista (“AMM”) o grandes clientes, que tercerizan algunas de las labores postales antes de entregar los envíos a Correos de España, que a su vez se encarga principalmente del transporte y distribución de los envíos postales. Para Correos de España es fundamental la fidelidad de estos grandes clientes, quedando esto demostrado en investigaciones anteriores<sup>4</sup>, ya que los grandes clientes (los que tienen acceso al sistema de descuento) cuyo volumen de facturación anual superaba la cifra de 1.000.000 de euros, representaban a la fecha (2014) a más del 70-80% de los ingresos de Correos de España provenientes del conjunto de remitentes de envíos masivos.

Desde el punto de vista de la oferta, la Resolución circunscribe el mercado relevante a los servicios postales tradicionales prestados a grandes clientes. En el mercado definido, Correos de España, durante los años del proceso investigativo (2015-2019), ostentaba cuotas de mercado muy altas. Así, desde el año 2015 al año 2017, dichas cuotas de mercado superaban el 84%, mientras que entre los años 2018 y 2019 alcanzó hasta el 97,2%. Este incremento coincidió con la desaparición de uno de sus principales competidores, UNIPOST, que en 2017 entró en procedimiento concursal.

En conclusión, la Resolución determinó como mercado afectado por las conductas

---

<sup>3</sup> SNC/0011/11 CORREOS y S/0373/11 CORREOS 2.

<sup>4</sup> S/0373/11 CORREOS 2.

investigadas al mercado minorista de prestación de servicios postales tradicionales de carta a remitentes privados de envíos masivos de correos, siendo este mercado de dimensión nacional.

En consideración al mercado relevante definido, la CNMC resolvió que Correos de España sí tenía una posición dominante, es más, lo identificó como cercana a una super dominancia<sup>5</sup>, concepto acuñado por la UE en aquellos casos que una empresa cuenta con una cuota de mercado superior al 90%. El estatus anterior, según la jurisprudencia, otorga una especial responsabilidad en no impedir la competencia efectiva en el mercado.

Los factores considerados en la Resolución para acreditar la posición dominante principalmente son: **(i)** Cuotas de mercado altas (entre 84% y 97%) y persistentes en el tiempo, **(ii)** Ausencia de presión competitiva, validado por la reacción del mercado al momento de la salida de UNIPOST, y **(iii)** Existencia de barreras de entrada tanto naturales, representadas en la existencia de economías de escala y de alcance en la prestación de los servicios postales tradicionales considerados, como también regulatorias, teniendo en consideración que la Ley Postal designa a Corres de España como operador del servicio postal universal por un periodo de 15 años.

## 1.2 Análisis de abuso de posición dominante

La Resolución en su análisis comienza destacando que la concesión de descuentos no es, por sí misma, una conducta prohibida por la LDC o el TFUE, no siendo una conducta anticompetitiva “*per se*”<sup>6</sup>. No obstante, la Resolución sí reconoce que una empresa que ostenta posición dominante puede, por medio de descuentos, configurar una práctica abusiva con efectos exclusorios, motivo por el cual es necesario analizar las características de los descuentos realizados por Correos de España y los efectos que estos pueden provocar en el mercado.

En general, las características de los descuentos buscaban excluir a potenciales competidores mediante el uso de descuentos de fidelización, por lo tanto, la autoridad española decidió realizar un análisis de dos fases para determinar la probabilidad de que un sistema de descuentos de este tipo tenga carácter exclusorio con efectos de fidelización.

La primera fase del análisis consistió en revisar los criterios y condiciones de concesión de los descuentos para determinar si se trata de un sistema que fideliza

---

<sup>5</sup> Conclusiones del abogado general *Fennelly* en asuntos acumulados *Compagnie*, párrafo 137, concepto de “super dominancia”: Una empresa que ocupa una posición tan dominante que raya en el monopolio tiene un deber especial de vigilar que se preserve la escasa competencia que queda en el mercado afectado.

<sup>6</sup> *Caso Intel*: La sentencia confirmó el abandono del enfoque formalista en los descuentos condicionales (que condenaba a descuentos *per se*) hacia un enfoque basado en los efectos.

o tiende a la fidelización de clientes. La segunda fase consistió en determinar el alcance de la posición dominante de Correos de España, las condiciones de competencia en el mercado y el número de clientes afectados.

Para analizar el diseño y aplicación de los descuentos, la CNMC se basó en la metodología ocupada en el caso **Post Danmark II**<sup>7</sup>, que busca “*apreciar el conjunto de las circunstancias y, en particular, los criterios y condiciones de concesión del descuento, y examinar si dicho descuento pretende, mediante la concesión de una ventaja no basada en ninguna contraprestación económica que la justifique, privar al comprador de la posibilidad de elegir sus fuentes de abastecimiento, o al menos limitar dicha posibilidad, impedir el acceso al mercado de los competidores, o reforzar la posición dominante mediante la distorsión de la competencia*”.

De este modo, en el análisis podemos identificar las siguientes características de los descuentos:

- (i) Los descuentos tendrían un carácter condicional y retroactivo que permitiría calificarlos de descuentos “fidelizadores”. Correos de España aplica a cada cliente AMM el descuento del tramo más alto alcanzado, condicionando a que se supere el umbral de volumen estimado. Además, el porcentaje de descuento del último tramo alcanzado se aplica a todo el volumen anual de compras, convirtiéndolo en un modelo de descuentos retroactivo. La condicionalidad y retroactividad son un factor de incitación a proveerse con la empresa dominante, permitiendo a esta fidelizar más fácilmente a sus propios clientes y atraer a los clientes de sus competidores, captando así la demanda abierta a la competencia en el mercado pertinente <sup>8</sup>.
- (ii) Los contratos con los grandes clientes (sujeto a descuentos) tenían duración de un año prorrogable, dándose casos concretos de contratos que eran superiores a un año, y según jurisprudencia en la materia<sup>9</sup>, un periodo de referencia anual se considera suficientemente prolongado para generar un efecto fidelizador. Así, un sistema de descuentos retroactivos sumado a vinculaciones contractuales por largos periodos de tiempo, agudiza el carácter fidelizador del sistema y dificultan el acceso de operadores alternativos, existentes o potenciales.
- (iii) Los contratos con grandes clientes sólo reflejaban el descuento final aplicado a los envíos estimados anuales para cada producto analizado, sin un detalle de

---

<sup>7</sup> Caso 23/14 *Post Danmark A/S contra Konkurrencerådet*, ECLI:EU:C: 2015:651

<sup>8</sup> T-203/01 *Michelin II*, ECLI:EU: T:2003:250

<sup>9</sup> Caso 322/81 *Michelin I*, ECLI:EU:C:1983:313

cómo Correos de España calculaba este descuento final. La falta de transparencia en los cálculos de los descuentos impide a los clientes conocer las potenciales consecuencias frente al incumplimiento de los volúmenes estimados en sus contratos. Así, la ausencia de transparencia genera incentivos a los clientes para cumplir con las estimaciones de envíos contratados, perjudicando a posibles competidores, ya que los grandes clientes tendrían costos de cambios altos debido a la incertidumbre del impacto de una decisión de cambiar de proveedor.

- (iv) Los porcentajes de descuentos se consideraron “relativamente altos”, siendo estos entre el 6% y el 16%. Esta clasificación se basó en los estándares fijados en el ya mencionado caso **Post Danmark II**. Un descuento considerado como “relativamente alto” produce incentivos para que los grandes clientes cumplan con la gran mayoría de sus necesidades con Correos de España, y al mismo tiempo no cambien de proveedores por la pérdida de los elevados descuentos al no alcanzar los envíos estimados.
- (v) Existe una ausencia de estandarización en la aplicación de los descuentos. Esto pues, si bien el modelo de descuentos de Correos de España, en teoría, era un modelo estandarizado, en la realidad su aplicación no se produjo de forma estandarizada. La aplicación desigual de los descuentos es una clara manifestación del objetivo de fidelización que persigue el modelo de descuentos en relación con los grandes clientes.

### 1.3 Decisión de la CNMC

En febrero de 2022, la CNMC sancionó con 32,6 millones de euros a Correos de España por abusos de posición dominante al aplicar descuentos de carácter exclusorios en el mercado de servicios postales tradicionales prestados a grandes clientes empresariales remitentes de envíos masivos de correspondencia.

## 2 FICHA JURISPRUDENCIAL

<b>Órgano Competente</b>	Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (“ <b>CNMC</b> ”)
<b>Tipo de Acción</b>	Expediente sancionador por prácticas restrictivas de la competencia prohibidas en el artículo 2 de la ley 15/2007 de Defensa de la Competencia (“ <b>LDC</b> ”) y el artículo 102 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (“ <b>TFUE</b> ”).
<b>Conducta</b>	Abuso de posición dominante (sistema de descuentos de carácter exclusorio).
<b>Partes</b>	Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia v. Sociedad Estatal Correos y Telégrafos S.A. (“ <b>Correos de España</b> ”)
<b>N.º de Caso</b>	Resolución Correos 3. S/0041/19.
<b>Fecha de la Decisión</b>	23 de febrero 2022.
<b>Resultado</b>	CNMC resolvió imponer a Correos de España una multa de 32.600.000 euros por la comisión de una infracción grave del artículo 62.4 b) de la LDC
<b>Mercado Relevante</b>	Mercado minorista de prestación de servicios postales tradicionales de carta a remitentes privados de envíos masivos de correos, siendo este mercado de dimensión nacional.
<b>Teoría de Daño Aplicada por la Autoridad</b>	La CNMC analizó el abuso de posición dominante por parte de Correos de España con relación al sistema de descuentos de carácter exclusorio, siguiendo el análisis de dos fases realizado en el caso Post Danmark II (caso 23/14)