# DECISIÓN 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

*[notificada con el número C(2007) 3700]*

**(Los textos en lenguas finesa y sueca son los únicos auténticos)**

**(Texto pertinente a efectos del EEE)**

(2007/564/CE)

LA COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS,

Visto el Tratado constitutivo de la Comunidad 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 4 y 6,

Vista la solicitud que presentó Finlandia por correo electrónico de 9 de febrero de 2007,

Previa consulta al Comité consultivo de contratos públicos,

Considerando lo siguiente:

### I. HECHOS

(1) Por correo electrónico de 9 de febrero de 2007, Finlandia transmitió a la Comisión una solicitud enmarcada en el artículo 30, apartado 4, de la Directiva 2004/17/CE. En sus correos electrónicos de 21 de marzo, 18 de abril y 15 de mayo de 2007, la Comisión pidió información complementaria, que le fue transmitida por las autoridades finlandesas por correos electrónicos de 4 y 24 de abril y de 16 de mayo de 2007.

(2) Presentada por Finlandia en nombre de la empresa Suomen Posti Oyj —que ha cambiado de nombre el 1 de junio de 2007 adoptando el de Itella Oyj (en lo sucesivo, «Correos de Finlandia»)—, la solicitud tiene por objeto algunos servicios postales y otros distintos de los postales que se prestan en Finlandia, excluidas las islas Åland. Dichos servicios son los siguientes:

a) servicios de envío de correspondencia con destinatario [de consumidor a consumidor (CaC), de consumidor a empresa (CaE), de empresa a empresa (EaE) y de empresa a consumidor (EaC)], tanto nacionales como internacionales;

b) servicios de publicidad por correo con destinatario;

c) servicios de publicidad por correo sin destinatario;

d) servicios de paquetería ordinarios de EaE, nacionales e internacionales;

e) servicios de paquetería ordinarios de EaC, nacionales e internacionales;

f) servicios de paquetería ordinarios de CaC y de CaE, nacionales e internacionales;

g) servicios de paquetería urgentes y de mensajería, nacionales e internacionales;

h) entrega temprana de periódicos;

i) entrega ordinaria de periódicos;

j) servicios de envío de mercancías ligeras (también llamados de envío separado) y servicios de flete;

k) servicios de depósito;

l) logística de contratos;

m) soluciones globales para los servicios de publicidad por correo;

n) servicios de impresión;

o) servicios de gestión de datos;

p) servicios de transacción electrónica;

q) servicios filatélicos.

[1] DO L 134 de 30.4.2004, p. 1. Directiva modificada en último lugar por la Directiva 2006/97/CE del Consejo (DO L 363 de 20.12.2006, p. 107).

(3) La solicitud va acompañada de las conclusiones de la autoridad nacional independiente, el Kilpailuvirasto/Konkurrensverket (organismo finlandés de competencia), que, por un lado, no ve «ningún motivo especial por el que oponerse a la concesión de la exclusión contemplada en el artículo 30 …» y, por otro lado, afirma que «es preciso recordar que la empresa Correos de Finlandia sigue ocupando en el mercado una posición muy fuerte dentro de la actividad principal que ha desempeñado tradicionalmente, es decir, la recogida y distribución de correspondencia, paquetes y otros artículos con destinatario identificado, y ello pese a que en Finlandia todo el sector postal se abrió ya a la competencia en 1994 a raíz de la ley sobre operaciones postales. En el tiempo transcurrido desde ese año, no le ha surgido a Correos de Finlandia ningún competidor en su actividad principal.».

## II. MARCO JURÍDICO

(4) El artículo 30 de la Directiva 2004/17/CE dispone que los contratos destinados a permitir el ejercicio de alguna de las actividades a las que se aplica esa Directiva no queden cubiertos por ella cuando la actividad en el Estado miembro en el que se ejerza esté sujeta directamente a la competencia en mercados cuyo acceso no esté limitado. La sujeción directa a la competencia se evalúa atendiendo a criterios objetivos y teniendo en cuenta las características concretas del sector contemplado. Se considera que el acceso a un mercado no está limitado si el Estado miembro ha transpuesto y aplicado las disposiciones comunitarias por las que se abra un determinado sector o parte de él.

(5) De acuerdo con el artículo 30, apartado 3, de la Directiva 2004/17/CE, dado que Finlandia ha incorporado a su legislación nacional y ha aplicado la 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 ([1]), debe considerarse que el acceso al mercado no está limitado. La sujeción directa a la competencia en un determinado mercado tiene que evaluarse sobre la base de varios criterios, ninguno de los cuales es, por sí mismo, decisivo.

(6) Por lo que se refiere a los mercados objeto de la presente Decisión, un criterio que ha de tenerse en cuenta es la cuota de mercado de sus principales actores. Otro criterio es el grado de concentración de esos mercados. Dado que cada una de las actividades contempladas en esta Decisión se desarrolla en condiciones distintas, el análisis de la competencia ha de tomar en consideración la diversidad de situaciones de los diferentes mercados.

([1]) DO L 15 de 21.1.1998, p. 14. Directiva modificada en último lugar por el Reglamento (CE) nº 1882/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 284 de 31.10.2003, p. 1).

(7) En el caso de algunos de los servicios indicados en la solicitud presentada por Finlandia, y aunque en otros casos puedan contemplarse definiciones del mercado más precisas, la definición del mercado puede dejarse abierta a los efectos de la presente Decisión en la medida en que el resultado del análisis sea el mismo independientemente de que se base en una definición restringida o más amplia.

(8) La presente Decisión no afecta a la aplicación de las normas de competencia.

## III. EVALUACIÓN

### Servicios no cubiertos por la Directiva 2004/17/CE

(9) De conformidad con el artículo 6, apartado 2, letra c), de la Directiva 2004/17/CE, los servicios logísticos —como los de depósito o los de logística de contratos— y los servicios de valor añadido —como los de impresión, los de gestión de datos y los de transacción por vía electrónica— están cubiertos por esa Directiva siempre que sean prestados por entidades que ofrezcan también servicios postales, entendidos estos con arreglo a la letra b) del mismo apartado 2. Según la información de la que dispone la Comisión, esa condición no se cumple en Finlandia en el caso de los servicios de depósito, impresión, gestión de datos y transacción electrónica. Por consiguiente, la Directiva 2004/17/CE no se aplica a la prestación de esos servicios en Finlandia.

### Servicios a los que no es aplicable el artículo 30, apartado 1, de la Directiva 2004/17/CE

#### *Servicios de envío de correspondencia con destinatario*

(10) Por lo que se refiere a la correspondencia de los consumidores (servicios de envío de correspondencia de CaC y de CaE, nacionales e internacionales), Correos de Finlandia tiene una cuota de mercado del 100 %. En la correspondencia de las empresas, su cuota de mercado oscila entre el 85 % (en los servicios de envío de EaE, nacionales e internacionales) y el 95 % (en los servicios de envío de EaC, nacionales e internacionales), sin que ninguno de sus competidores haya conseguido una cuota de mercado estimada superior al 10 %. De acuerdo con la información disponible, las cuotas de mercado de Correos de Finlandia en el caso de los servicios internacionales de envío de correspondencia (entrante y saliente) son las mismas que en el caso de los servicios estrictamente nacionales. Según las autoridades finlandesas, esos servicios están sujetos directamente a la competencia: en primer lugar, por la presión competitiva que supone la posibilidad de sustituir los servicios «tradicionales» de correspondencia en papel con comunicaciones electrónicas (como el correo electrónico o los mensajes SMS) y, en segundo lugar, porque el ilimitado acceso actual al mercado los sujeta a la competencia potencial de

posibles recién llegados. Por lo que se refiere a la posibilidad de sustitución, debe observarse que, de acuerdo con las normas de competencia comunitarias, la calidad de sustituible debe analizarse atendiendo, entre otros factores, a las características del producto, al precio de este y a los obstáculos que plantee el paso de la demanda a sustitutos potenciales. Parece que las características del correo en papel y las de las comunicaciones electrónicas difieren considerablemente y que hay un obstáculo indudable para pasar de aquel a estas ([1]). Esto indica que las comunicaciones electrónicas pertenecen a otro mercado de productos y que no pueden por tanto ejercer una presión competitiva directa sobre los servicios de envío de correspondencia prestados por Correos de Finlandia. Puede pensarse, además, que el principal efecto del crecimiento del correo electrónico es reducir el tamaño global del mercado del correo en papel, no introducir la competencia en él. Así, por ejemplo, según la información facilitada, la respuesta que dio Correos de Finlandia a la creciente adopción de la facturación electrónica por los bancos finlandeses fue ofrecer sus propios servicios electrónicos, sin tomar, en cambio, ninguna iniciativa para las comunicaciones en papel «tradicionales». Además, en lo que atañe a la competencia potencial, es revelador observar que el conjunto del sector postal está abierto a la competencia desde 1994 y que esta apertura no ha tenido hasta ahora más consecuencias que el logro por los competidores de una cuota de mercado total estimada de solo el 15 %, y ello en el segmento del mercado más proclive a la competencia (servicios de envío de correspondencia de EaE, nacionales e internacionales). Por consiguiente, no hay nada que indique que la competencia potencial pueda llegar a desempeñar un papel significativo en el futuro previsible. Coincidiendo con las conclusiones de la autoridad nacional independiente en materia de competencia (el Kilpailuvirasto/Konkurrensverket), debe afirmarse que los servicios examinados en el presente considerando no están en Finlandia sujetos directamente a la competencia. Así pues, el artículo 30, apartado 1, de la Directiva 2004/17/CE no se aplica a los contratos destinados a posibilitar la prestación de estos servicios en Finlandia.

***Servicios de publicidad por correo con destinatario***

(11) En el caso de estos servicios, que a los efectos de la presente Decisión se entienden como entregas con destinatario equivalentes a comunicaciones publicitarias, Correos de Finlandia tiene una cuota de mercado estimada del 90 %, sin que ninguno de sus competidores haya conseguido elevar la suya por encima del 10 %. Teniendo en cuenta el alto nivel de concentración de este mercado y a falta de otros indicadores que prueben lo contrario, debe llegarse a la conclusión de que los servicios de publicidad por correo con destinatario no están en Finlandia sujetos directamente a la competencia. Por consiguiente, el artículo 30, apartado 1, de la Directiva 2004/17/CE no se aplica a los contratos cuya finalidad es permitir la prestación de esos servicios en Finlandia.

***Servicios de paquetería ordinarios de CaC y de CaE, nacionales e internacionales***

(12) También en el caso de estos servicios es muy fuerte la posición de Correos de Finlandia, que tiene una cuota de mercado estimada del 80 % ([2]). La cuota de su mayor competitor (que es, asimismo, el único verdaderamente significativo) cubre casi el 20 % restante ([3]). Coincidiendo con las conclusiones de la autoridad finlandesa en materia de competencia, debe afirmarse que esta categoría de servicios no está sujeta directamente a la competencia en Finlandia. Por lo tanto, el artículo 30, apartado 1, de la Directiva 2004/17/CE no se aplica a los contratos destinados a hacer posible la prestación de estos servicios en Finlandia.

***Entrega temprana de periódicos***

(13) Este servicio se define como la distribución matutina, los siete días de la semana, de periódicos que se publican como mínimo tres veces por semana. En el caso de este mercado, la cuota estimada de Correos de Finlandia llega a casi tres cuartos (74 %), mientras que la de su principal competidor representa alrededor del 10 %. Teniendo en cuenta la fuerte posición que tiene aquí Correos de Finlandia y, del otro lado, la cuota relativamente baja del que es su mayor competidor, debe llegarse a la conclusión de que la entrega temprana de periódicos no está sujeta directamente a la competencia en Finlandia. Por consiguiente, el artículo 30, apartado 1, de la Directiva 2004/17/CE no se aplica a los contratos destinados a posibilitar el ejercicio de esta actividad en Finlandia.

***Entrega ordinaria de periódicos***

(14) Con una cuota de mercado del 100 %, Correos de Finlandia es el único proveedor de este servicio. Dado que la entrega ordinaria de periódicos tiene lugar al mismo tiempo que la de las cartas y utiliza los mismos circuitos que los del servicio de envío de correspondencia con destinatario (considerando 10), tiene que aplicarse aquí la misma conclusión en lo que se refiere a la situación de la competencia, y ello, sobre todo, porque en este caso las diferencias entre los periódicos impresos y las comunicaciones electrónicas son incluso más evidentes. Por estos motivos, es preciso afirmar que la entrega ordinaria de periódicos no está sujeta directamente a la competencia en Finlandia. Consiguientemente, el artículo 30, apartado 1, de la Directiva 2004/17/CE no se aplica a los contratos que permiten la prestación de este servicio en Finlandia.

([1]) En este sentido, por ejemplo, un tercio aproximadamente de los hogares finlandeses no está conectado a Internet y, aunque se haya declarado que «más de la mitad» de la población tiene en casa correo electrónico, esto significa, en sentido contrario, que casi la mitad de la población carece de él.

([2]) La cuota de mercado estimada de Correos de Finlandia se sitúa en el 80 % tanto en el caso del mercado de CaC como en el de CaE e independientemente de que se contemple el mercado nacional o el internacional.

([3]) En otras palabras, la cuota de mercado de este competidor apenas alcanza un cuarto de la de Correos de Finlandia.

***Soluciones globales para los servicios de publicidad por correo***

(15) Según la notificación y la información suplementaria que han presentado las autoridades finlandesas, las soluciones globales para los servicios de publicidad por correo están consideradas como una serie de combinaciones de diversos servicios [por ejemplo, servicios de impresión, servicios de *mailing* y de análisis de los grupos objetivo, servicios de copia y servicios de comunicación (electrónica) con el cliente, en combinación con servicios de publicidad por correo con y/o sin destinatario] ([1]). La combinación concreta de servicios prestados depende de lo que demande cada cliente. Consideradas individualmente, las cuotas de mercado estimadas de Correos de Finlandia en algunos de los servicios que pueden combinarse dentro de una «solución global» presentan grandes variaciones [servicios de publicidad por correo con destinatario: 90 %, servicios de publicidad por correo sin destinatario: 41 %, servicios de impresión: 36 %, servicios de gestión de datos (incluidos los servicios de comunicación con el cliente): 4 %]. Esto parece indicar que la situación de la competencia es distinta en función de la combinación de servicios elegida. Así, mientras la publicidad por correo sin destinatario puede considerarse sujeta directamente a la competencia, tal no es, en cambio, el caso de la publicidad por correo con destinatario. Dado que no es posible conocer de antemano las combinaciones de servicios que pueden solicitar los clientes, la adopción de una decisión respecto del régimen legal aplicable a las «soluciones globales» conduciría a una situación de inseguridad jurídica. Por ello, las soluciones globales para los servicios de publicidad por correo que se definen en la notificación finlandesa no pueden ser objeto de una decisión enmarcada en el artículo 30 de la Directiva 2004/17/CE como si se trataran de una categoría individual de servicios.

**Servicios a los que es aplicable el artículo 30, apartado 1, de la Directiva 2004/17/CE**

***Servicios de publicidad por correo sin destinatario***

(16) En este mercado, la cuota estimada de Correos de Finlandia se eleva al 41 %. El grado de concentración que presenta aquí el mercado y la cuota de alrededor del 30 % que ha conseguido en él el principal competidor son factores que parecen indicar una situación de sujeción directa a la competencia.

***Servicios de paquetería ordinarios de EaE, nacionales e internacionales***

(17) La cuota de mercado estimada de Correos de Finlandia en el caso de los servicios nacionales asciende al 35 %, mientras que, en el de los servicios internacionales, desciende, según la información disponible, hasta una cifra comprendida entre el 13 y el 15 %. Dado que para los servicios nacionales la cuota de mercado total de los dos principales competidores se eleva al 28 % (cifra esta bastante próxima a la de Correos de Finlandia), debe afirmarse que esta actividad está sujeta directamente a la competencia.

***Servicios de paquetería ordinarios de EaC, nacionales e internacionales***

(18) En el caso de los servicios nacionales, la cuota de mercado estimada de Correos de Finlandia se sitúa en el 63 %, lo que es en sí mismo un nivel relativamente alto. Para los servicios internacionales, la cuota es inferior, oscilando, según la información disponible, entre un 13 y un 15 %. Pero, si se tiene en cuenta que en los servicios nacionales la cuota de mercado estimada del principal competidor se eleva a más de la mitad de la de Correos de Finlandia (37 %), puede considerarse que ese competidor es capaz de ejercer una notable presión competitiva. Tal circunstancia, por lo tanto, ha de tomarse como una indicación de la sujeción directa de estos servicios a la competencia.

***Servicios de paquetería urgentes y de mensajería, nacionales e internacionales***

(19) En estos servicios, Correos de Finlandia no ostenta la cuota de mercado más importante: su cuota estimada (10 %) es varias veces inferior a la de su principal competidor, que ocupa entre un tercio y la mitad del mercado. Ello es indicativo de la sujeción directa a la competencia de estos servicios, tanto nacionales como internacionales.

***Servicios de envío de mercancías ligeras y servicios de flete***

(20) Por lo que se refiere al mercado de los servicios de envío de mercancías ligeras —definidos como el transporte de envíos separados en unidades de transporte de 35 a 2 500 kg— y al de los servicios de flete —definidos como el transporte en contenedor de cargas pesadas de entre 2 500 y 5 000 kg y de más de 5 000 kg—, Correos de Finlandia tiene una cuota de mercado estimada del 6,7 %, en el primero, y del 1,7 %, en el segundo. Estas cifras son muy inferiores a las que suman sus cuatro principales competidores: 81 % (51 % más 30 %) en

([1]) La información suplementaria que se ha facilitado se refiere también a ciertas actividades de desarrollo de contenidos publicitarios como servicio que podría tener cabida dentro del concepto de «soluciones globales para los servicios de publicidad por correo». Sin embargo, ese servicio no ha sido examinado dado que ni es una actividad relevante con arreglo al artículo 6 de la Directiva 2004/17/CE, ni se trata de un servicio que sea ofrecido por Correos de Finlandia ni por sus filiales.

el primer mercado y 92 % (80 % más 12 %) en el segundo. Estos datos indican que hay aquí una sujeción directa a la competencia.

***Logística de contratos***

(21) Como se señala en el considerando 9, la logística de contratos —definida como la prestación de servicios logísticos externalizados y de otros servicios asociados (sistema de datos/aplicación y consulta logísticas)— solo entra en el ámbito de aplicación de la Directiva 2004/17/CE si dichos servicios son prestados por entidades que ofrezcan también servicios postales, entendidos estos con arreglo al artículo 6, apartado 2, letra b), de la Directiva. Según la información de la que se dispone, aunque Correos de Finlandia es la única entidad de este tipo que existe en Finlandia, su cuota en el mercado concreto de la logística de contratos es insignificante pues apenas alcanza un 1 %. Este dato es indicativo de una sujeción directa a la competencia.

***Servicios filatélicos***

(22) Además de Correos de Finlandia, que emite sellos en el territorio nacional (excluidas las islas Åland), hay en Finlandia otras dos categorías de agentes que desempeñan sus actividades en el mercado de los servicios filatélicos: los comerciantes de sellos y las casas de subastas (de sellos). La cuota de mercado estimada de Correos de Finlandia en el mercado global de los servicios filatélicos asciende al 50 %. Por su parte, la cuota total de mercado de los dos principales comerciantes de sellos es del 20 % y las cuotas de las dos principales casas de subastas suman un 12 %. Así pues, estos cuatro agentes representan juntos un 32 %, es decir, más de la mitad de la cuota de Correos de Finlandia (50 %). Además, si se consideran por separado los servicios prestados por los comerciantes y por las casas de subastas, la cuota total de los dos mayores agentes en cada uno de esos dos ámbitos alcanza niveles sustancialmente superiores: en el mercado del comercio de sellos, los dos primeros agentes suman una cuota estimada del 55 % y, en el mercado de las subastas, las dos grandes casas arrojan juntas una cuota del 75 %. Todos estos datos ponen de manifiesto que los servicios filatélicos están sujetos directamente a la competencia tanto en el mercado global como en los mercados separados del comercio de sellos y de las casas de subastas.

IV. CONCLUSIONES

(23) En vista de los datos examinados en los considerandos 9 a 22, 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 Finlandia, excluidas las islas Åland, en el caso de los servicios siguientes:

a) servicios de publicidad por correo sin destinatario;

b) servicios de paquetería ordinarios de EaE, nacionales e internacionales;

c) servicios de paquetería ordinarios de EaC, nacionales e internacionales;

d) servicios de paquetería urgentes y de mensajería, nacionales e internacionales;

e) servicios de envío de mercancías ligeras (también llamados de envío separado) y servicios de flete;

f) logística de contratos;

g) servicios filatélicos.

(24) Por considerarse cumplida la condición de acceso no limitado al mercado, la Directiva 2004/17/CE no debe aplicarse cuando las entidades contratantes otorguen contratos destinados a posibilitar la prestación en Finlandia, excluidas las islas Åland, de los servicios indicados en las letras a) a g) del considerando 23, ni cuando se organicen concursos para el ejercicio de esas actividades en Finlandia.

(25) La presente Decisión se basa en la situación de hecho y de derecho existente entre los meses de febrero y mayo de 2007 según la información facilitada por la República de Finlandia. Esta Decisión debe poder revisarse en caso de que dicha situación sufra algún cambio por el que dejen de cumplirse las condiciones de aplicabilidad del artículo 30, apartado 1, de la Directiva 2004/17/CE.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

*Artículo 1*

La Directiva 2004/17/CE no se aplicará a los contratos adjudicados por las autoridades contratantes con el fin de posibilitar la prestación en Finlandia, excluidas las islas Åland, de los servicios siguientes:

a) servicios de publicidad por correo sin destinatario;

b) servicios de paquetería ordinarios de EaE, nacionales e internacionales;

c) servicios de paquetería ordinarios de EaC, nacionales e internacionales;

d) servicios de paquetería urgentes y de mensajería, nacionales e internacionales;

e) servicios de envío de mercancías ligeras (también llamados de envío separado) y servicios de flete;

f) logística de contratos;

g) servicios filatélicos.

*Artículo 2*

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

Hecho en Bruselas, el 6 de agosto de 2007.

*Por la Comisión*

Charlie McCREEVY

*Miembro de la Comisión*