

RESOLUCIÓN POR LA QUE SE REVISAN LOS PRECIOS DE LOS SERVICIOS POSTALES PRESTADOS BAJO RÉGIMEN DE OBLIGACIONES DE SERVICIO PÚBLICO PARA EL AÑO 2015.

STP/DTSP/001/15

SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

Presidenta

D^a. María Fernández Pérez

Consejeros

D. Eduardo García Matilla

D. Josep Maria Guinart Solà

D^a. Clotilde de la Higuera González

D. Diego Rodríguez Rodríguez

Secretario de la Sala

D. Miguel Sánchez Blanco, Vicesecretario del Consejo

En Madrid, a 18 de junio de 2015

Visto el expediente relativo a la revisión de los precios de los servicios postales prestados bajo régimen de obligaciones de servicio público para el año 2015, la **SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA** resuelve lo siguiente:

I. ANTECEDENTES

PRIMERO.- Comunicación de los precios previstos para el año 2015.

Con fecha 1 de octubre de 2014 tuvo registro de entrada en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante CNMC), escrito de la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos S.A. (en adelante Correos) remitiendo, de conformidad con el artículo 34 de la Ley 43/2010, de 30 de diciembre, del servicio postal universal, de los derechos de los usuarios y del mercado postal (en adelante LSPU), la Propuesta de actualización de precios de los servicios postales incluidos en el ámbito del Servicio Postal Universal (SPU en adelante) correspondientes al año 2015, así como la Memoria justificativa de dicha Propuesta.

SEGUNDO.- Trámite de alegaciones.

Tras el análisis de la información aportada por Correos en su Propuesta y de la información presentada el 19 de diciembre de 2014, relativa a los resultados de la contabilidad analítica) de Correos, correspondiente al ejercicio 2013¹, la Dirección de Transportes y del Sector Postal, de conformidad con el artículo 34.2 de la LSPU y con fecha 23 de febrero de 2015, remitió informe a Correos detallando sus consideraciones preliminares resultantes del primer análisis de las tarifas propuestas y de los resultados de la contabilidad analítica de 2013, y le otorgó un plazo de 15 días para formular alegaciones, trámite que cumplió Correos mediante escrito de 17 de marzo de 2015.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO.- Habilitación competencial.

El artículo 8 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante LCNMC), establece que la CNMC supervisará y controlará el correcto funcionamiento del mercado postal, a través de las funciones que se detallan en dicho artículo o que sean atribuidas por Ley o Real Decreto, de acuerdo al apartado 9. Entre esas funciones se encuentra la comprobación de la adecuación de los precios de los servicios postales previstos bajo régimen de obligaciones de servicio público a los principios previstos en el artículo 34 de la LSPU:

“1. Los precios de los servicios postales prestados bajo régimen de obligaciones de servicio público deberán ser asequibles, transparentes y no discriminatorios y fijarse teniendo en cuenta los costes reales del servicio, de modo que ofrezcan incentivos para la prestación eficiente del mismo.

2. El operador designado deberá comunicar a la Comisión Nacional del Sector Postal tanto el establecimiento de nuevos precios como la modificación de los precios ya vigentes de los servicios prestados con obligaciones de servicio público con, al menos, tres meses de antelación a la fecha prevista para su aplicación. La comunicación irá acompañada de una memoria justificativa del cumplimiento de los principios indicados en el presente artículo.

¹ Si bien se disponía de los resultados de la contabilidad analítica de Correos de 2013 desde julio de 2014, se consideró adecuado posponer el inicio del presente procedimiento hasta disponer de los resultados de la contabilidad analítica de Correos de 2013, presentados por esa Sociedad el 18 de diciembre de 2014, una vez incorporadas las mejoras requeridas en Resolución de la CNMC de 2 de diciembre de 2014, en particular, una vez incorporada la dimensión de cliente a los servicios prestados por Correos.

En el supuesto de que de la comprobación de los precios se desprenda que no se ajustan a dichos principios, la Comisión Nacional del Sector Postal dará un plazo de 15 días al operador para que alegue lo que estime conveniente y dictará la correspondiente resolución declarando lo que proceda, a efectos de su consideración en el cálculo de la carga a que se refiere el artículo 28. Los precios serán publicados en los sitios web de la Comisión y del operador designado”.

Asimismo, la Disposición adicional quinta de la LCNMC señala que “*las competencias que las normas vigentes atribuyen a los organismos que se extingan cuando se constituya la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia y que esta Ley no haya atribuido expresamente a los departamentos ministeriales competentes de la Administración General del Estado serán ejercidas por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.*”

Por otra parte, de acuerdo con el artículo 21 de la LCNMC y al artículo 14.1.b) del Estatuto Orgánico de la CNMC, aprobado por Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto, la Sala de Supervisión Regulatoria es el órgano competente para conocer y resolver el presente expediente.

SEGUNDO.- Objeto.

De conformidad con lo previsto en el artículo 34 de la LSPU, la presente Resolución tiene por objeto declarar, a efectos de su posterior consideración en el cálculo de la carga financiera injusta a la que se refiere el artículo 28 de la misma Ley, si los precios previstos para el año 2015 de los servicios postales prestados bajo régimen de obligaciones de servicio universal, en la medida en que son una categoría de servicios prestados con obligaciones de servicio público, son asequibles, transparentes y no discriminatorios, y si se han fijado teniendo en cuenta los costes reales del servicio de modo que ofrecen incentivos para su prestación eficiente.

En relación con el objeto del procedimiento, Correos reitera las alegaciones ya realizadas en el mismo procedimiento de verificación de precios realizado para el ejercicio 2014, en particular:

- La interpretación literal del artículo 34 sólo permitiría a la CNMC analizar y comprobar los precios aprobados y comunicados por su Consejo de Administración, lo que excluiría del análisis los precios que pagan los usuarios que disfrutan de descuentos.
- El artículo 35 sería el precepto que permite comprobar la adecuación de los precios efectivos que pagan los clientes con descuento, a principios distintos

de los previstos en el artículo 34 (entre los que no se encontraría el principio de adecuación a los costes de prestación del servicio).

- Éste sería el criterio mantenido por la anterior autoridad postal de reglamentación, en relación con los precios correspondientes a los ejercicios 2012 y 2013.

La CNMC ya dio contestación a estas alegaciones y estableció su criterio de interpretación del artículo 34 LSPU en Resolución de 2 de abril de 2014:

*“Frente a la interpretación de Correos en su escrito de 17 de enero de 2014, que entiende que el procedimiento previsto en el artículo 34 de la LSPU sólo permite analizar y comprobar los precios nominales aprobados y comunicados por su Consejo de Administración, lo que excluiría los precios aplicados a los usuarios que disfrutaran de descuentos, el criterio de la CNMC es que el artículo 34 de la LSPU exige comprobar la adecuación a los principios allí mencionados de los **precios de todos los servicios postales prestados bajo régimen de obligaciones de servicio público**, sin excepción e incluyendo, por tanto, los precios de los servicios prestados a los usuarios que tienen derecho a descuentos. De hecho, la propia Directiva 2008/6/CE (Directiva Postal)², en su artículo 12 señala que “Los Estados miembros velarán por que las tarifas **de cada uno de los servicios que forman parte del servicio universal** se establezcan en observancia de los siguientes principios [...]”.*

La interpretación literal del mencionado artículo lleva a este resultado puesto que no prevé expresamente ningún tipo de excepción ni excluye a un determinado tipo de usuarios ni señala explícitamente que sean los precios nominales los que deban ajustarse a los principios señalados sino “los precios de los servicios postales prestados bajo régimen de obligaciones de servicio público”. Por tanto, el objeto de la presente Resolución no puede circunscribirse a una parte del conjunto de precios de los servicios que forman parte del servicio universal, que en la legislación actual no quedan definidos por el tipo de usuarios: residencial o no residencial y, dentro de estos últimos, grandes clientes.

Por su parte, el artículo 34.2 señala que “el operador designado deberá comunicar a la CNMP (ahora CNMC) tanto el establecimiento de nuevos precios como la modificación de los precios ya vigentes de los servicios prestados”. Ello no significa que la CNMC sólo deba comprobar los precios

² 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.

que le son comunicados, sino que el operador designado tiene la obligación de comunicar, sin excepción, los precios de todos los servicios que presta bajo régimen de obligaciones de servicio público, lo que incluye a todos los usuarios que se benefician de dichos servicios.

La interpretación anterior se refuerza cuando se pone en relación el artículo 34 de la LSPU con el artículo 35, que tiene por objeto analizar los descuentos a usuarios de acuerdo con determinados principios, lo que pone de manifiesto que el mecanismo adecuado para analizar los precios, con o sin aplicación previa de descuentos, y su adecuación a los costes reales de prestación del servicio es el previsto en el artículo 34.

Lo contrario, de acuerdo con la interpretación que hace Correos de ambos artículos, sería equivalente a afirmar que no hay previsto instrumento legal alguno para que la CNMC verifique la adecuación a costes reales de los precios que se aplican a los usuarios con derecho a descuentos, y parece indiscutible que no es éste el espíritu de las previsiones del capítulo IV de la LSPU.

Por otro lado, carecería de sentido pretender que la CNMC se limite a analizar la orientación a costes de los precios que paga una parte minoritaria del conjunto de los consumidores, mientras que no se analiza la orientación a costes de los precios aplicados a la demanda que supone el [60-70]% de la facturación y el [80-90]% del número de envíos del servicio postal universal (SPU) y que, por tanto, tiene un mayor impacto sobre el coste neto del SPU³. Asimismo, no analizar el principio de adecuación a costes reales de los precios aplicados al segmento de los grandes clientes resultaría inconsistente y contradictorio con las actuaciones y pronunciamientos de la autoridad de competencia en este ámbito en los últimos años⁴.

Adicionalmente, Correos señala en sus alegaciones que los envíos individuales requieren un proceso de admisión y cobro y unas labores de clasificación diferentes a los envíos masivos, reduciéndose considerablemente el coste unitario en estos últimos. Debido a esa diferencia de costes existiría también una diferencia de precios, de forma que a los envíos individuales se les aplica el precio oficial y a los envíos masivos se les realizan descuentos que corresponden a los ahorros de costes generados.

La CNMC no tiene nada que objetar a esta observación, puesto que no ha planteado en ningún momento que los precios que pagan unos y otros tipos de clientes deban

³ Datos obtenidos de la contabilidad analítica de Correos del año 2012.

⁴ Expedientes de competencia: SNC 0568/03, VATC/2458/03, SNC/0011/11 y S/0373/11.

ser los mismos, ni ha cuestionado que los precios que pagan los clientes con derecho a descuento puedan ser inferiores por el ahorro de costes que generan. El hecho de que los precios sean distintos no impide, sin embargo, que, tal y como reconoce el propio Correos en sus alegaciones, *“sea cual sea el precio nominal, el precio final se ha de adecuar al coste mediante la aplicación de los correspondientes descuentos”*.

Por tanto, los precios efectivos que pagan los clientes con derecho a descuento, en la medida en que están incluidos en la contabilidad analítica de Correos en la categoría de servicio universal y, por tanto, afectan a la financiación de dicho servicio, deben cumplir con el principio que obliga a fijarlos de acuerdo con los costes de su prestación, y ello debe ser verificado mediante el mecanismo previsto en el artículo 34 de la LSPU, que no hace sino transponer los principios recogidos en el artículo 12 de la Directiva Postal⁵.

Cuestión distinta es el análisis detallado de cómo estarían incidiendo los precios que pagan los clientes con derecho a descuento en la financiación del SPU, lo que en efecto, es ajeno a este procedimiento; ni la Resolución de la CNMC de 4 de abril de 2014 ni la presente Resolución analizan *“el incremento de las necesidades de financiación del Servicio Postal Universal y de la carga financiera injusta compensable al operador designado”*, que, de conformidad con el mismo artículo 35.3, será objeto de análisis en el procedimiento previsto legalmente para ello.

III. COMPROBACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LOS PRINCIPIOS PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 34 LSPU

De conformidad con el artículo 34 de la LSPU, los precios de los servicios postales prestados bajo régimen de obligaciones de servicio público deberán ser asequibles, transparentes, no discriminatorios, y fijarse teniendo en cuenta los costes reales del servicio, de modo que ofrezcan incentivos para la prestación eficiente del mismo.

1. Asequibilidad

⁵ En este mismo sentido interpreta Copenhague Economics la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el caso C-357/07 (*TNT Post UK Ltd v. The Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs*), en su informe para la Comisión Europea sobre *Pricing behaviour of postal operators*, de 2013: *“Es evidente que cuando el proveedor del SPU ofrece precios especiales, entonces los principios de orientación a costes, transparencia, no discriminación, asequibilidad y costes evitados deben cumplirse si se trata de precios especiales aplicados a servicios incluidos en el SPU”* (http://ec.europa.eu/internal_market/post/doc/studies/2012-pricing-behaviour-study_en.pdf, página 209, traducción propia).

El principio de asequibilidad es un principio difícilmente cuantificable, tal y como señala el informe *Pricing behavior of postal operators*, que desarrolló Copenhagen Economics por encargo de la Comisión Europea en 2012⁶. La Directiva Postal da una cierta pauta acerca de la interpretación de este principio al establecer en el artículo 12 que los precios “**deberán permitir el acceso a los servicios prestados a todos los usuarios independientemente de la situación geográfica y teniendo en cuenta las condiciones nacionales específicas**”.

La Real Academia Española define “asequible” como lo “que puede conseguirse o alcanzarse”. En este contexto de SPU, el principio de asequibilidad cobra sentido en relación con el principio de orientación a costes pues, en el caso de algunos servicios, y para determinados usuarios, unos precios asequibles o razonables no podrán cubrir los costes totales, y ésta es la razón de ser, precisamente, de la existencia de las obligaciones de SPU y de que se prevea la compensación de la carga financiera injusta que pueda sufrir el operador designado al prestar esos servicios, ya que una tarificación que cubra todos los costes en todas las circunstancias comprometería la asequibilidad de los servicios en determinados casos y con ello el acceso a los mismos.

Ahora bien, el principio de asequibilidad debe analizarse en estrecha relación con el de orientación a costes y no debe confundirse con la idea de abaratar los servicios sin ningún límite. Porque unos precios “asequibles” pero no orientados a los costes de prestación de los servicios de que se trate, supondrían el traslado injusto del pago de los servicios, de sus usuarios directos a todos los contribuyentes vía financiación de la carga financiera injusta, lo cual no es deseable, especialmente tomando en consideración el contexto actual de caída de la demanda de servicios postales (salvo en el segmento de paquetería).

De modo que los precios de los servicios incluidos en el SPU deben ser asequibles para garantizar que todos los usuarios, independientemente de dónde se encuentren y de sus circunstancias económicas, sociales y de cualquier otro tipo, puedan hacer uso de ellos; pero no deben desvincularse del principio de orientación a costes, de forma que parte de los costes de prestación de los mismos queden innecesariamente sin cubrir por sus directos usuarios, a quienes correspondería su cobertura mediante el pago de un precio, y pasen a engrosar indebidamente el importe de lo que todos los contribuyentes dedican a financiar la carga financiera injusta del SPU.

Para determinar la asequibilidad de los servicios incluidos en el SPU, los reguladores del sector postal utilizan habitualmente diversas fuentes para hacer comparaciones: lo que representan los gastos en servicios postales en el total del

⁶ Vid supra.

gasto de las familias, los precios de los servicios postales en relación con los de otros países, la evolución del precio de los servicios postales en relación con el IPC, etc. En algunas jurisdicciones el principio de asequibilidad se ha “internalizado” en el propio sistema de regulación de precios, por ejemplo en los casos en los que se ha optado por un mecanismo de *price cap*, que garantiza que los precios evolucionan con la inflación y con otros factores (como el progreso de la productividad y la eficiencia del proveedor del SPU).

Según la Encuesta de Presupuestos Familiares de 2013 del INE, la última disponible, el gasto de las familias en servicios postales supuso el 0.0216% de su gasto total, el menor dato de los últimos ocho años.

Para las comparaciones internacionales, se ha utilizado el informe del *European Regulators Group for Postal Services (ERPG) Report on the benchmarking of the universal service tariffs*, publicado en noviembre de 2014⁷, y el informe *Letter prices in Europe*, de Deutsche Post, publicado en marzo de 2014⁸.

El informe de ERGP incluye los últimos datos de precios en el momento en que se redactó (entre abril y octubre de 2014) en 31 países (los 28 Estados miembros de la UE más Islandia, Noruega y Suiza). Los precios se ajustaron en términos de paridad del poder adquisitivo, para facilitar la comparación, y excluyeron el IVA.

Para la carta prioritaria (D+1) doméstica de hasta 20/50/500 gr, la media de precio es de 0.71/0.87/2.38 €. España no consta por no encontrarse la carta prioritaria entre los productos del SPU.

Los precios propuestos por Correos para la carta ordinaria (D+3) doméstica de hasta 20/50/100/500/1000/2000 gr en 2015 son de 0.42/0.55/0.92/2.03/4.58/5.19 €, lo que supone un incremento medio del 9,35% respecto de los precios de 2014.

En principio, cabría esperar que los servicios de Correos sean más baratos que los de otros países dado que la exigencia de calidad para Correos en el marco del SPU es D+3 y en el resto es D+1, y eso es, efectivamente, lo que ocurre. El problema estaría en determinar cuánto más baratos deberían ser.

Para los paquetes de hasta 1/2/10 kg la media de precio en Europa (sin incluir a España en el primer tramo de peso e incluyéndola en los tramos segundo y tercero) es de 5.65/6.25/9.81 €. El informe ERGP toma los precios de paquetes prioritarios

⁷ http://ec.europa.eu/internal_market/ergp/docs/documentation/2014/ergp-14-23-report-on-benchmarking-the-universal-service-tariffs-fin_en.pdf

⁸ http://www.dpdhl.com/en/media_relations/media_library/documents/letter_price_survey_europe.html

D+1 allí donde hay más de un precio SPU (es el caso de Polonia, donde además hay paquetes D+3, y de Suiza, donde además hay paquetes D+2). Se entiende que en los demás países sólo hay un producto SPU para cada peso, sin que necesariamente coincida el parámetro de calidad entre países.

Los precios propuestos por Correos para el paquete azul de hasta 1/2/5/10/15/20 kg en 2015 son de 6.90/7.80/10.50/12.50/20/24 €, de modo que los servicios de paquetería postal de Correos parecerían, en principio, más caros que la media europea, si bien debe considerarse que no sólo los parámetros de calidad, sino también las obligaciones de servicio universal en relación con las condiciones de entrega de los paquetes difieren entre Estado miembros.

El informe de ERGP completa el análisis con el cálculo de los minutos de trabajo necesarios en cada país para enviar un paquete, y con el cálculo de lo que supone el precio de enviar un paquete en el total de un salario diario. Allí donde España está incluida en la muestra, es decir, en los casos de los paquetes de 2 y 10 kg, los correspondientes resultados para nuestro país se encuentran ligeramente por encima (casi siempre) o ligeramente por debajo (parece que solamente en el caso del porcentaje de salario diario que hay que dedicar al envío de un paquete de 10 kg) de la media europea. En todo caso, estas conclusiones sobre los precios de la paquetería deben tomarse con cautela, por las ya referidas posibles diferencias entre países en cuanto a los parámetros de calidad del SPU.

Por su parte, el informe de Deutsche Post compara los precios vigentes el 1 de abril de 2014, para los mismos países que el informe ERGP, de la carta ordinaria más rápida, generalmente D+1, y con IVA allí donde el precio que paga el usuario incluye el IVA.

Los resultados que arroja este informe en relación con los precios en España son los siguientes:

- En términos nominales, el precio de la carta ordinaria doméstica es aproximadamente el 60% de la media europea, y el de la carta ordinaria con destino la UE, aproximadamente el 56% de la media europea.
- El análisis de la evolución del precio de la carta ordinaria doméstica ajustada por la inflación entre los años 2004 y 2013 concluye que los precios en España aumentaron un 3.1% en ese periodo, mientras que en media los precios en Europa crecieron un 19.2%.
- Por otro lado, en España: (i) 1.35 minutos de trabajo pagan el envío de una carta, mientras que en Europa son precisos 3.40 minutos, (ii) los precios de las cartas ajustados por el coste del trabajo son aproximadamente el 51% de

la media europea y (iii) los precios de las cartas ajustados por la paridad del poder adquisitivo son aproximadamente el 60% de la media europea.

- El informe muestra también un resultado consolidado que tiene en cuenta conjuntamente los ajustes por costes laborales y por paridad del poder adquisitivo, que concluye que en España los precios de las cartas son aproximadamente un 55% de la media europea.

Como se ha dicho antes, la carta ordinaria más rápida en España incluida en el servicio universal sería D+3, en lugar de D+1, de modo que las conclusiones del informe de Deutsche Post respecto de España deberían, en principio y al igual que los resultados para paquetería del informe ERGP, interpretarse con cautela. Sin embargo, debe valorarse asimismo que no es pequeño el porcentaje de cartas (y de paquetes) que Correos está distribuyendo en D+1 y en D+2 aunque la obligación legal es de D+3/D+5. Así, la Memoria sobre la calidad del SPU de 2012⁹ reveló que el 69,4% de las cartas ordinarias y el 43,11% de los paquetes azules se distribuyeron en D+1, mientras el 90,6% de las cartas y el 73,03% del paquete azul se distribuyeron en D+2. En 2013 los datos fueron del 69,25% y del 39,25% respectivamente para D+1, y del 90,70% y 71,29% respectivamente en D+2.

En todo caso, la holgura de la comparación de España con la media europea en los dos informes en el caso de las cartas permitiría concluir que los precios de estos servicios postales en nuestro país están por debajo de la media europea¹⁰. En el caso de los paquetes el resultado es más ajustado pero los parámetros de calidad y otras condiciones del servicio universal en los países europeos también parecen ser más dispares, por lo que, en principio, no podrían sacarse conclusiones.

La variación del Índice General Nacional según el IPC base 2011 desde enero de 2014 hasta enero de 2015 (dato del INE), ha sido del -1.3%. Los precios de Correos para 2015, sin embargo, se han mantenido constantes para algunos servicios y han aumentado para el resto (carta nacional ordinaria hasta 20 y hasta 50 gr, carta internacional ordinaria hasta 20 gr, certificación de carta internacional ordinaria, y paquete azul en los tramos hasta 10 kg).

Ampliando el horizonte temporal del análisis, ya se ha hecho referencia al cálculo incluido en el informe de Deutsche Post sobre la evolución de los precios reales (descontando la inflación), que indica que los precios en España han aumentado un 3,1% en términos reales entre 2004 y 2013.

⁹ http://www.cnmc.es/Portals/0/Ficheros/postal/informes/MEMORIA_DE_CALIDAD_SPU_2012.pdf

¹⁰ Debe advertirse de nuevo que los datos de los que se dispone para hacer la comparativa con otros países corresponden a 2014, por lo que el análisis realizado es válido en la medida en que la media europea no presente variaciones relevantes.

En atención a todo lo expuesto, esta Sala de Supervisión Regulatoria considera que los precios previstos por Correos no comprometen el principio de asequibilidad y hace hincapié en la necesidad de, en relación con el principio de orientación a costes cuyo cumplimiento se analiza más adelante, limitar el traslado a todos los contribuyentes de los costes no cubiertos por los precios, a aquellos supuestos –y en la cuantía necesaria- que requieran de la “especial protección” que, en términos de financiación pública, debe proporcionar el servicio universal.

2. Transparencia y no discriminación

Los principios de transparencia y no discriminación están estrechamente conectados en la medida en que una mayor transparencia reduce el riesgo de que se produzca discriminación entre usuarios de los servicios.

El principio de transparencia se ha interpretado en Europa de distinta forma y, sobre todo, se ha dado aplicación al mismo mediante soluciones diversas. En algunos países el principio se ha traducido en la obligación de publicar las tarifas del proveedor del SPU sin descuentos, pero en muchos otros casos la obligación de transparencia se ha extendido a la publicación de los modelos de establecimiento de precios y descuentos, y parece que algunos pretenden ir más lejos aún¹¹.

Hasta ahora el proveedor del SPU en España ha publicado sus tarifas antes de descuentos en su página web (también las publica la CNMC en la suya), pero parece razonable exigir una mayor transparencia, no sólo para con la CNMC, sino también respecto del público en general y los usuarios intensivos de los servicios postales en particular, en relación con todos los precios, incluidos los que pagan los usuarios que se benefician de descuentos, en la medida en que integren el SPU.

Esa exigencia de mayor transparencia se concretaría en la publicación de su modelo de establecimiento de descuentos, de forma que se dé transparencia a (i) las condiciones y circunstancias que determinan el derecho o no a obtener descuentos (ii) los criterios y variables que considera el operador designado a la hora de determinar los descuentos a aplicar a clientes concretos.

Esta medida se encuentra perfectamente en línea con la transparencia exigida por la LSPU en relación con las condiciones de acceso a la red postal –en efecto el artículo 45 exige la publicidad previa de las condiciones de acceso y la elaboración de un contrato tipo de acceso que se ha de publicar, previa aprobación por la CNMC en la web del operador y de la propia CNMC. Se trataría, por tanto, de aplicar el principio de transparencia en los términos previstos por la propia legislación postal para otros

¹¹ Ver *Pricing behaviour of postal operators*, Copenhagen Economics 2013 (páginas 205-207).

supuestos, de forma que no sólo sea exigible en relación con los precios que pagan quienes hacen uso de la red postal o los precios que pagan los clientes minoristas residenciales, sino también en relación con los clientes con derecho a descuentos, ya que no existe fundamento legal para, con las particularidades que sean necesarias, no hacerlo.

Por no discriminación debe entenderse aplicar precios (y otras condiciones de prestación de los servicios) similares a quienes se encuentran en circunstancias similares. Las tarifas oficiales únicas por cada servicio incluido en el SPU, que se aplican a todo aquel que no tiene derecho a descuentos sin distinción de su lugar de residencia ni de ninguna otra circunstancia, suponen tratar de la misma forma a quienes no alcanzan determinados umbrales de volumen de envíos (o no los entregan en determinado lugar y de determinada manera). Por otro lado, de conformidad con el artículo 35.2 de la LSPU, la CNMC puede solicitar al operador designado sus contratos con clientes individuales, a efectos de comprobar si los descuentos que se aplican a los clientes con derecho a los mismos no discriminan a unos respecto de otros, o no discriminan a éstos respecto de *“ los demás usuarios, tales como particulares y pequeñas y medianas empresas o fundaciones y entidades asociativas declaradas de utilidad pública, siempre que efectúen envíos en condiciones similares”*.

De acuerdo con lo expuesto, esta Sala de Supervisión Regulatoria considera que los principios de transparencia y no discriminación se encuentran garantizados en relación con los usuarios particulares que no gozan de descuentos porque no alcanzan los umbrales que les dan derecho a ellos. Por otro lado, considera que el cumplimiento del mismo principio en relación con los clientes con derecho a descuento exige que Correos dé transparencia a su modelo de descuentos, esto es, a los umbrales que dan derecho a los clientes a disfrutarlos y a su volumen dependiendo de las condiciones que cumplan, y recuerda que podrá recabar de Correos sus contratos con clientes individuales a efectos de comprobar el cumplimiento del principio de no discriminación.

3. Adecuación a costes reales del servicio

Para realizar el análisis de la orientación a costes de los precios de los servicios postales incluidos en el ámbito del SPU se han utilizado, como principal soporte de ingreso, coste y margen, los resultados del modelo de contabilidad analítica de Correos correspondientes al ejercicio 2013¹².

¹² Resultados del modelo de contabilidad analítica de Correos del ejercicio 2013 presentados por Correos el 18 de diciembre de 2014, que modifican en ciertos aspectos los resultados de 2013 presentados por Correos el 24 de julio de 2014. Las modificaciones responden a los requerimientos efectuados por la CNMC en su Resolución, de 2 de diciembre de 2014, sobre la

Dichos resultados están aún en proceso de auditoría por parte de esta Comisión. No obstante, siguiendo el mismo criterio aplicado en la verificación de los precios correspondientes a 2014, se entiende que a los fines de este procedimiento deben usarse estos resultados, aún sin estar auditados, porque la alternativa sería usar los resultados de la contabilidad analítica del ejercicio 2012, más distanciados del ejercicio en que las tarifas aplican – 2015 – y que asumen unos resultados, los de 2012, que, a diferencia de los de 2013, no se encuentran desagregados por tipología de cliente, lo que impediría evaluar la orientación a costes de los precios de todos los servicios postales incluidos en el SPU, en particular los precios que pagan los clientes que tramitan envíos masivos y que tienen derecho a descuentos.

Así, además del análisis sin incluir la dimensión de cliente que la CNMC realizó respecto de los precios de 2014, debido a las limitaciones de datos mencionadas, esta Comisión estima que, para poder completar el análisis exigido por el artículo 34 de la LSPU, es imprescindible incluir esa dimensión y verificar que los precios que paga cada tipo de cliente cumplen con el principio de orientación a costes.

La CNMC ha realizado, pues, el análisis de los precios de los servicios postales en varios niveles: un primer análisis “global” (sin incluir la dimensión de cliente) para cada PA/servicio de la oferta comercial de Correos, y otro por segmentos de clientes para cada PA/servicio de la oferta comercial de Correos, allí donde se dispone de la desagregación de la información necesaria.

Los segmentos de clientes que Correos distingue en los últimos resultados presentados de la contabilidad analítica de 2013, son los siguientes:

Tipos de cliente	Descripción
Admisión Masiva minoristas	Cliente no residencial con contrato que realiza envíos masivos
Admisión Masiva operadores de acceso	Operador de acceso
Admisión Masiva resto	Resto de envíos realizados por clientes no residenciales y operadores de acceso, incluyendo descuentos, abonos... y las suscripciones de clientes de filatelia
Oficina contrato	Clientes no residenciales con contrato que no realizan envíos masivos y que realizan la entrega en una oficina
Particulares	Cliente residencial que compra el elemento de franqueo y entrega el envío al mismo tiempo
Importación	Envíos procedentes del extranjero
Agencias Colaboradoras	Agregadores de correo que depositan envíos de otros clientes, principalmente particulares, en la red de Correos
Censales	Cliente particular que compra el elemento de franqueo y posteriormente deposita el envío en un buzón o lo entrega franqueado en una oficina

verificación de los resultados de costes de Correos y Telégrafos, S.A. de los ejercicios 2011 y 2012.

Sin embargo, no todos los costes se han desagregado en la contabilidad analítica a ese nivel. En concreto, si bien los análisis “globales” han podido considerar **todos los costes**, el análisis por segmentos de clientes ha debido excluir los costes “**financieros**” y “**otros no operativos**”, por no haberse distribuido estos costes entre los segmentos de clientes. Estos costes “financieros” y “otros no operativos”, no obstante, tienen poca importancia (no llegan al [0-10]% de los costes totales) por producto.

Además, en este análisis por segmentos de clientes se ha tenido que prescindir del detalle de los tres tipos de admisión masiva (minorista, operadores de acceso y resto), por no haberse distribuido entre los tres los costes “**de estructura**” y “**comerciales**”, cuya importancia no es desdeñable. Los tres tipos se han agregado, pues, en el segmento “admisión masiva”, tal y como consta en los resultados de la contabilidad analítica presentados por Correos, a efectos del análisis por segmentos de cliente. Tampoco se han atribuido esos costes “de estructura” y “comerciales” (ni los “financieros” y “otros”) entre los distintos subsegmentos de clientes –de menos de 100.000 € de facturación, de entre 100.000 y 1 millón, y de más de 1 millón-, dentro de cada tipo de “admisión masiva”, de modo que, a ese nivel, el análisis sólo ha podido hacerse en términos de “**costes operativos**”. En definitiva, la Dirección de Transportes y Sector Postal de esta Comisión ha llevado el análisis hasta el máximo de detalle posible en cada caso, de acuerdo con la información disponible en la contabilidad analítica de Correos de 2013.

Como se ha mencionado, en procedimientos anteriores de revisión de precios este análisis por tipología de cliente no podía abordarse debido a que los ingresos/costes/márgenes de los servicios no estaban atribuidos en el modelo de contabilidad analítica a distintas tipologías de clientes. Con las referidas modificaciones del modelo de contabilidad analítica de Correos, exigidas en la citada Resolución de la CNMC de 2 de diciembre de 2014 e implementadas por primera vez sobre los resultados de 2013, es posible profundizar más en el análisis del principio de orientación a costes. Ello sin perjuicio de que la CNMC revise el desglose realizado por Correos en el marco del procedimiento de verificación de la contabilidad analítica de 2013 y le exija aclaraciones o nuevos desgloses, que podrían arrojar luz sobre la adecuación de los precios de los servicios incluidos en el SPU a los principios exigidos por la LSPU, objeto de este procedimiento de verificación de precios para 2015. El desglose presentado por Correos, por tanto, es útil en la medida en que permite que la revisión de precios del SPU de 2015 sea más completa pero no supone, en ningún caso, la validación por parte de la CNMC de dicho desglose, pues eso se determinará en el procedimiento dedicado al análisis de la contabilidad analítica de Correos.

En definitiva, por todos los motivos expuestos, la CNMC ha utilizado los datos de la contabilidad de Correos más recientes de los que dispone, que inevitablemente tendrán un desfase respecto de los precios que esté proponiendo Correos aplicar en

el año de que se trate. Ello supone que los precios para 2015 en este caso, se pongan en relación con los costes e ingresos unitarios correspondientes a 2013, lo cual indudablemente supone una limitación en el análisis y obliga a interpretar con cautela los resultados, pues supone asumir que ni los ingresos unitarios ni los costes unitarios sufrirán variaciones apreciables entre 2013 y 2015. No obstante, en el supuesto de que Correos quisiera, en el marco del procedimiento de verificación de los precios de los servicios incluidos en el SPU de un ejercicio determinado, que se tuviera en cuenta algún elemento que pudiera suponer una variación importante de los ingresos o de los costes unitarios respecto de los más actualizados de los que dispone la CNMC, podrá advertirlo y motivarlo en la presentación de la Propuesta y de la Memoria justificativa de la Propuesta, al objeto de su valoración por la CNMC.

Por último debe señalarse, en relación con la metodología utilizada, que en no pocas ocasiones la correspondencia entre los productos comerciales para los que Correos presenta una tarifa para 2015 y los productos analíticos (PA) homólogos en la contabilidad analítica de Correos, es sólo aproximada. Este hecho limita el alcance del análisis que se puede realizar, y obliga a hacer promedios entre PA de distintos tramos de peso para poder hacer comparaciones¹³.

Los conceptos que la CNMC ha incluido en su análisis son los siguientes:

- Tarifa 2015 es la tarifa para 2015 reflejada para cada producto comercial de Correos en su Propuesta presentada a esta Comisión para su revisión en el marco del presente expediente. Como se ha advertido ya, en muchos casos el desglose de pesos de la Propuesta de Correos es superior al de su Sistema de Contabilidad de Costes (SCC en adelante). En cada caso se realiza el análisis comparando la tarifa de los productos comerciales con el PA más próximo por características de peso, o con un promedio de PA correspondiente al intervalo de peso en que se encuentra el producto comercial.
- Tarifa 2013 es la tarifa de la oferta comercial de Correos correspondiente al año 2013
- Ingreso bruto es el ingreso total, antes de descuentos, promociones, etc., que ha sido atribuido en el SCC de Correos a un determinado PA.

¹³ En la citada Resolución de 2 de diciembre de 2014 se identificó esta deficiencia y se requirió a Correos que hiciera corresponder, a partir de la presentación de la CA de 2014, ambos listados (productos comerciales con tarifa oficial y PA), y que mantuviera actualizado el desglose, para posibilitar el análisis por esta Comisión. Estas modificaciones sobre el modelo de CA permitirán la comparación de ingresos/costes/márgenes de la CA con las tarifas propuestas por Correos en el procedimiento de revisión de las tarifas en ejercicios sucesivos, pero la no correspondencia produce todavía limitaciones en el presente expediente de verificación de los precios de 2015.

- Ingreso neto es el ingreso efectivo, después de descuentos, promociones, etc., que ha sido atribuido en el SCC de Correos a un determinado PA, excluyendo “ingresos financieros” y “otros no operativos”.
- Coste total es el coste total atribuido en el SCC de Correos a un determinado PA, incluyendo costes “operativos”, “de estructura”, “comerciales”, “financieros” y “otros no operativos”.
- Coste “total menos financieros y otros no operativos” es el coste total menos, solamente, los “costes financieros y otros no operativos”.
- Coste “operativo” es el coste total menos los costes de “estructura”, “comerciales”, “financieros” y “otros no operativos”.
- Margen tarifa-coste es la diferencia entre la tarifa oficial propuesta y el coste unitario -el coste unitario se obtiene dividiendo el coste entre el volumen registrado del PA de que se trate-. Se expresa también en términos porcentuales.
- Margen efectivo es la diferencia entre el ingreso unitario y el coste unitario. Se expresa también en términos porcentuales.
- Porcentaje de descuento sobre tarifa es la diferencia entre la tarifa y el ingreso neto expresada en términos porcentuales.

En el trámite de alegaciones Correos ha planteado las siguientes observaciones en relación con la metodología utilizada por la CNMC para analizar la orientación a costes de los precios para 2015.

1. En relación con los productos “carta ordinaria nacional” y “paquete azul” Correos alega que del “análisis global”, es decir, sin diferenciar por segmentos de clientes, no pueden extraerse conclusiones relevantes porque la heterogeneidad de los segmentos exige análisis específicos por segmento.

En respuesta a esta alegación cabe señalar que el “análisis global” sirve para comprobar si, para el total de los clientes, los ingresos obtenidos por la prestación de los servicios son superiores a los costes de prestarlos, si bien, tal y como se indicó en la ya aludida Resolución de verificación de precios SPU para el ejercicio 2014, a la propia CNMC no le parece un análisis suficiente para valorar el cumplimiento del principio de orientación a costes, razón por la que también se incluye en la presente Resolución el análisis por tipo de cliente.

Por lo demás, sorprende que Correos alegue que la CNMC realiza un análisis “global” sin diferenciar entre segmentos de clientes, cuando ha sido la propia CNMC la que ha planteado el análisis por segmentos y la que ha exigido la inclusión de la dimensión de cliente en el SCC del operador. Por eso se dispone, a día de hoy, de los datos correspondientes al segmento de grandes clientes.

Por tanto, la CNMC no sólo ha puesto de manifiesto la necesidad de realizar la verificación de precios del SPU diferenciando por segmento de clientes, sino que ha realizado todas las actuaciones necesarias en el marco del expediente de verificación de la contabilidad analítica para disponer de esa información y poder realizar esa distinción entre clientes en la presente Resolución.

2. En relación con los mismos productos, y en concreto en relación con el segmento “admisión masiva”, Correos señaló las limitaciones del análisis de la CNMC, pues compara ingresos y costes de la contabilidad analítica de 2013 sin incorporar el incremento de tarifas de 2015, lo cual supone asumir que los ingresos medios unitarios, que son el dato relevante en el análisis de la orientación a costes para este segmento de clientes, no sufrirán variación con la subida de precios. Y propone considerar un escenario alternativo en el que se mantuvieran los niveles de descuentos de 2013 (como dice Correos que pretende hacer), trasladando todo el aumento de tarifa a los ingresos medios unitarios.

La CNMC es perfectamente consciente de las limitaciones de su análisis, en el sentido de que está comparando las tarifas propuestas para 2015 con los datos de ingreso y coste unitario extraídos de la contabilidad analítica de 2013. Como se ha dicho antes, ello supone asumir la estabilidad de estos datos, y que el aumento de las tarifas sería neutralizada respecto de los clientes de “admisión masiva” vía mayores descuentos. Por eso decía la CNMC que los resultados deben interpretarse con cautela.

La metodología alternativa que propone Correos supone asumir lo contrario, es decir, que los aumentos de tarifa se traducirán en incrementos del ingreso efectivo, por su intención de mantener constantes los porcentajes de descuento. Pero esto es algo que solamente podrá comprobarse a posteriori, porque no es posible determinar ex ante qué parte del incremento de tarifas va a trasladarse a los precios efectivos, dado que los descuentos se determinan en relación con el volumen de contratación anual, el grado de clasificación y el ámbito de destino de los envíos. De modo que la propuesta metodológica de Correos supone asumir que los clientes “de admisión masiva” van a ser los mismos en 2013 que en 2015 y que van a mantener los mismos volúmenes, entregar sus envíos con el mismo grado de clasificación y dirigirlos a los mismos ámbitos de destino, todo lo cual no puede verificarse ex ante. El cumplimiento de estas hipótesis tiene un grado de incertidumbre aún más elevado en el contexto actual de decrecimiento de volúmenes y de existencia de competencia focalizada en el segmento de remitentes masivos de correo.

Por otro lado, la misma lógica económica a la que apela Correos determinaría la necesidad de incorporar al análisis la variación que experimentarían los costes unitarios en 2015 en relación con 2013 (muy probablemente al alza, teniendo en cuenta el escenario de volúmenes decrecientes al que apela el propio Correos). Pero tampoco es posible determinar con antelación el coste que resultaría entonces

comparable, aquél en el que se incurriría por la prestación de esos servicios en 2015, también dependiente de los volúmenes, los grados de clasificación y los ámbitos de destino, entre otras circunstancias. Por eso la CNMC supuso la estabilidad de estos costes unitarios, y también la estabilidad de los ingresos unitarios.

Por último, no se puede dejar de insistir en que, tal y como indicó la CNMC en la Resolución sobre los precios SPU de 2014, Correos debe comunicar a la CNMC todos los precios que son objeto de verificación bajo este procedimiento, lo que incluye tanto los que aplicarán a los clientes sin derecho a descuento como los que aplicarán a los clientes con derecho a descuento. Por tanto, Correos ha tenido la oportunidad de presentar a esta Comisión su previsión de precios efectivos para estos últimos clientes en el año 2015, de conformidad con los acuerdos que haya negociado con ellos, pero no lo ha hecho, razón por la que la CNMC se ha decidido a aproximarlos asumiendo la estabilidad entre 2013 y 2015 de los ingresos y de los costes unitarios.

No obstante, la CNMC ha planteado, como se verá, un análisis hipotético adicional suponiendo, de acuerdo con la propuesta de Correos, que el incremento de tarifa entre 2013 y 2015 se trasladara íntegramente a un incremento del ingreso neto de 2015, mientras los descuentos de 2013 (y los costes de 2013) se mantienen constantes.

3. En relación con los mismos productos, y en particular el segmento de clientes de “admisión masiva”, con derecho a descuentos, alega Correos que el análisis de la CNMC toma *“los costes históricos totalmente distribuidos como costes de referencia para establecer la rentabilidad”*, lo cual supone ignorar aspectos relevantes de las industrias intensivas en costes fijos. Y llama la atención sobre que *“la cobertura de costes basada en estándares de costes incrementales está muy consolidada en entornos regulados de empresas de red para establecer si los precios ofrecidos son predatorios”*, defendiendo que el análisis de cobertura de los costes se realice de acuerdo con el “margen de contribución” de los servicios objeto de revisión, pues *“[e]n este escenario consideramos que un precio que genere margen de contribución positivo estaría justificado desde un punto de vista de orientación a costes y desde un punto de vista de cumplimiento normativo, pues supone un ahorro de la necesidad de financiación”*.

Respecto de la solicitud de Correos de que se considere un estándar de costes distinto al actual, ha de señalarse que la LSPU determina en su artículo 26 las obligaciones de llevanza de una contabilidad analítica y de separación contable, y que la Orden FOM/2447/2004, de 12 de julio, sobre la contabilidad analítica y la separación de cuentas de los operadores postales, determina que el estándar de costes que debe aplicarse es el de costes históricos totalmente distribuidos. La LSPU y su normativa de desarrollo, son claras, por tanto, respecto de la necesidad

de considerar, a efectos regulatorios, el coste total incurrido por el operador designado al prestar el SPU.

Por otro lado, Correos apoya sus argumentos citando dos estudios recientes, el de Copenhagen Economics, ya citado, y otro de WIK de 2013, pero en ambos casos las referencias no son exactas, o no son completas. Así, el informe de Copenhagen Economics expone que en casos *antitrust* sobre precios predatorios, los costes evitables o los costes incrementales se utilizan como umbrales para establecer determinadas presunciones o *safe harbours*, pero también dice que un 'precio orientado a costes' tiene que cubrir el coste marginal y una parte de los costes fijos y comunes del operador. Y, continúa, eso puede significar que competidores menos eficientes que el incumbente entren en el mercado. Y va aún más allá diciendo que en mercados recientemente liberalizados puede ser deseable permitir la entrada de competidores (solamente) 'razonablemente eficientes', que no gozan de las economías de escala del incumbente¹⁴.

El informe de WIK, en el apartado sobre Contabilidad regulatoria, se refiere al método LRIC (*long-run incremental costs*) en contraste con el método EMPU (*equi-proportional mark-up*), pero pone de manifiesto que, como el método LRIC no incluye los costes comunes 'no atribuibles', no resulta claro cómo, allí donde se utiliza, las autoridades regulatorias aseguran la total atribución de los costes, como requiere la Directiva¹⁵, y como requiere también la LSPU.

Si bien se entiende que estas referencias que propone Correos (costes LRIC, márgenes de contribución) pueden ser útiles en el marco de otros análisis (por ejemplo, como señala Correos, respecto de la gestión de la red), para el análisis de la orientación a costes de los servicios debe considerarse el coste total incurrido por Correos según el modelo de contabilidad regulatoria.

4. Respecto del paquete azul, y en concreto respecto del segmento de "particulares", Correos señala que la CNMC utilizó los precios de 2014 y que no comparó cada tarifa con "el coste equivalente según el peso correspondiente".

En relación con la primera cuestión, en efecto en el informe remitido a Correos para el trámite de alegaciones, los Servicios de la CNMC cometieron un error que ya se ha subsanado. En relación con la segunda, procede desestimar la alegación por los motivos que se exponen a continuación:

¹⁴ Ver página 15 del informe.

¹⁵ http://ec.europa.eu/internal_market/post/doc/studies/20130821_wik_md2013-final-report_en.pdf.
Ver página 147.

La fuente primaria de información para esta Comisión en el ejercicio de verificación de precios objeto de esta Resolución debe ser la proporcionada por la contabilidad regulatoria. En este sentido, conviene aclarar que el desglose de PA presentado por Correos en los resultados de la contabilidad analítica de 2013 presenta únicamente tres intervalos de peso, menor a 2Kg., entre 2 y 10 Kg. y mayor de 10Kg, mientras que las tarifas oficiales presentadas para 2015 contienen un mayor nivel de desglose en tramos de peso, en Kg., hasta 1, 1-2, 2-5, 5-10, 10-15, 15-20.

Por tanto, para realizar la comparación la CNMC ha partido del desglose de PA existente en los resultados presentados por Correos para 2013, que no coincide con el desglose de las tarifas de 2015, sin que pueda calcularse otro ingreso neto unitario u otro coste unitario con que realizar las comparaciones, que los resultantes de los tramos de desglose de aquellos PA. Correos aportó en el trámite de alegaciones el coste equivalente en tramos de peso, coincidente con el desglose de las tarifas propuestas para 2015, pero, como se ha dicho, ese desglose no consta en los resultados de la CA, y tampoco Correos ha aportado ninguna información sobre los cálculos realizados ni justificación del resultado alcanzado.

Esto mismo ha alegado Correos en relación con los pesos del paquete internacional que se han considerado en el análisis, alegación que se debe entender contestada en este mismo sentido.

Por otro lado, en la Resolución de verificación de los resultados del SCC de Correos de los ejercicios 2011 y 2012 la CNMC identificó esta deficiencia en el SCC, exigiendo la desagregación de los PA de acuerdo con los servicios comerciales efectivamente prestados por Correos, y en todo caso respecto de los incluidos en el SPU. Correos alegó, en el marco de dicho expediente, que dicha mejora no podía hacerse en 2013, razón por la que la CNMC accedió a retrasar su implantación hasta la presentación de los resultados de 2014.

En consecuencia, la CNMC no puede valorar esa nueva información presentada por Correos en el trámite de alegaciones, ni puede incorporarla al expediente como parámetro de comparación ni, en consecuencia, puede tenerla en cuenta en la presente Resolución.

5. Discrepancias entre ingreso bruto, ingreso neto y tarifa.

Respecto de la observación que la CNMC trasladó a Correos en el trámite de alegaciones, relativa a la existencia, en los segmentos de clientes residenciales, que en principio no tienen derecho a descuentos, de disparidades entre medidas de ingreso bruto unitario y de ingreso neto unitario, cuando no debería haberlas - llamaron especialmente su atención los casos en los que los ingresos brutos se encuentran por debajo de los netos, pues ello implica la aplicación de 'recargos', no

ya de descuentos, a los clientes residenciales-, Correos ha alegado que la razón de que eso ocurra es doble.

Por un lado, la CA de Correos no registra los ingresos brutos, de modo que éstos tienen que estimarse a partir de los ingresos netos, que son los que sí registra la CA (y como los márgenes efectivos se calculan con los ingresos netos unitarios, las disparidades no afectarían al resultado de los análisis). Por otro lado, las desviaciones se producen también por la manera en que se han construido las tablas, porque las fuentes de las que se obtienen las informaciones sobre ingresos y sobre volúmenes son diferentes (el portal de admisión IRIS en el primer caso, y el Sistema de Información Estadística de Correos en el segundo), y al cruzar los datos provenientes de dos fuentes distintas surgen imprecisiones.

Además, la CNMC consideraba que, en los segmentos de clientes sin derecho a descuentos, ingreso bruto unitario e ingreso neto unitario deberían ser, además de iguales entre ellos, también iguales a la tarifa del mismo periodo al que corresponden los ingresos unitarios (y a tarifas de otros años si no experimentan variaciones).

En el caso concreto de la carta certificada internacional de menos de 20 gr., Correos ha manifestado en sus alegaciones que el hecho de considerar los ingresos del formato no normalizado (agregados en la contabilidad analítica al servicio de menos de 20 gr., que incluye tanto el formato normalizado como el no normalizado), justifica que el ingreso neto se encuentre por encima de la tarifa del formato normalizado.

En el caso concreto del paquete azul, Correos ha expuesto que la razón de que el ingreso neto unitario sea superior a la tarifa para determinados pesos reside en los ingresos procedentes del valor declarado, que se reflejan en el ingreso unitario pero no en la tarifa. También la diferencia entre los tramos de peso en la contabilidad analítica y en la oferta comercial tendría alguna incidencia. Éste último es el problema que habría habido también en el caso del producto paquete postal internacional.

Si bien algunas de estas explicaciones pueden parecer en principio razonables, la realidad es que no reducen del todo la incertidumbre respecto del ingreso efectivo que debería considerar la CNMC para realizar la comparación, por lo que, provisionalmente y a efectos del presente ejercicio de verificación se aceptan, si bien Correos deberá aportar más datos, y corregir los resultados en su caso, en el marco del proceso de verificación de su contabilidad analítica de 2013, que se encuentra en curso.

En las tablas anexas, y a continuación en el texto, se presentan los resultados del análisis de los precios, detallado por servicios y segmentos de clientes, considerando dos escenarios: el planteado por la CNMC y el planteado por Correos,

consistente este último en suponer que el incremento de tarifas entre 2013 y 2015 se trasladará en su totalidad al ingreso neto -manteniéndose los mismos descuentos y costes que en 2013- y tomando dicho ingreso como referencia de precio efectivo sobre el que realizar el análisis de orientación a costes.

PRODUCTOS NACIONALES

Carta ordinaria nacional

En el producto carta ordinaria nacional, **en términos globales** (tabla 1) el margen efectivo en 2013 (ingreso 2013 vs coste de 2013) fue negativo en tres tramos de peso (-[40-50] % en menos de 20 gr., -[0-10]% en menos de 50 gr. y -[10-20]% menos de 100 gr.), en contraste con los márgenes positivos, de hasta el [40-50]%, que se obtienen en los tramos de mayor peso. Además hay que advertir de que los tres primeros tramos de peso concentran la inmensa mayoría de los envíos (el [90-100]%).

Como en este resultado global se incluyen clientes residenciales, que no tienen derecho a descuento y pagan la tarifa completa, y clientes no residenciales, que pueden beneficiarse de descuentos, procede realizar el análisis por tipo de cliente (tabla 2). Para este análisis por tipo de cliente, la medida de coste disponible es la de **coste total menos costes “financieros” y “otros no operativos”**, teniendo estos costes que se excluyen del análisis una importancia menor, como se advirtió antes.

En el **segmento “particulares”** el margen efectivo fue negativo en 2013 en tres tramos de peso (-[50-60]% en menos de 20 gr., -[10-20]% en menos de 50 gr. y -[20, -30]% en menos de 100 gr.), lo que supone que Correos incurrió en pérdidas importantes en 2013 en esos tramos, que contrastan con los márgenes positivos de alrededor del [40-50]% que obtuvo en los tramos de mayor peso. El incremento de tarifas entre 2013 y 2015 vendría a reducir los márgenes negativos (hasta -[30-40]%, -[0-10]% y -[10-20]%, respectivamente) en los tres tramos deficitarios, y a mejorar los márgenes positivos (muy levemente, en un punto porcentual) en los tramos superavitarios).

En el **segmento “oficina contrato”** el margen efectivo en 2013, después aplicar descuentos sobre la tarifa de entre el [20-40]% en todos los tramos de peso, resultó ser negativo -[10-20]% en el tramo de menos de 20 gr. Asumiendo que el incremento de tarifas entre 2013 y 2015 se trasladara en su totalidad al ingreso neto unitario, y comparando ese nuevo ingreso neto unitario (“hipotético”) con el coste unitario de 2013 (lo cual supone asumir también que el coste unitario se mantiene estable entre 2013 y 2015), dicho incremento de tarifas llevaría el margen del producto deficitario en 2013 hasta el [0-10]%, y mejoraría apreciablemente el margen en el tramo de menos de 100 gr. (del [10-20]% al [20-30]%), y levemente en el resto de tramos.

En el **segmento “censales”** el margen efectivo en 2013, después de aplicar descuentos de entre el [30-40]% y el [30-40]% en todos los tramos de peso, reflejó pérdidas en los tres primeros (-[40-50]%, -[1-10]% y -[40-50]%). Aun asumiendo que el incremento de tarifas entre 2013 y 2015 se trasladara en su totalidad al ingreso neto, el margen seguiría siendo negativo para los tramos de menos de 20 gr. (-[20-30]%) y de menos de 100 gr. (-[40-50]%).

Más arriba señaló esta Comisión las discrepancias entre tarifa, ingreso bruto e ingreso neto que registra la contabilidad analítica de 2013 en segmentos de clientes en principio sin derecho a descuentos (y ya se advirtió que se estudiarían estos casos en profundidad en el marco del procedimiento de verificación de la CA de 2013). Estas diferencias son aún más abultadas en este segmento de clientes censales que en el de clientes particulares.

En el segmento **“agencias colaboradoras”** el margen efectivo en 2013 fue de entre el [0-10]% en el tramo de menos de 20 gr. y el [80-90]% en los tramos de menos de 1 kg. y menos de 2 kg. Asumiendo que el incremento de tarifas entre 2013 y 2015 se trasladara en su totalidad al ingreso neto, estos resultados mejorarían mucho en el tramo de 20 gr. ([10-20]%).

También manifestó esta Comisión más arriba su extrañeza por los ‘recargos’ que resultan de algunos análisis. Pues bien, estas líneas de agencias colaboradoras evidencian ‘recargos’ que habrá que explicar en el marco del procedimiento de verificación de la contabilidad analítica de 2013.

En relación con los segmentos hasta aquí mencionados, cabe hacer las siguientes observaciones: En primer lugar, sorprende la disparidad entre los costes unitarios atribuidos a los clientes particulares y a los clientes censales, siendo los primeros muy superiores a los segundos, cuando en principio no se esperaría tal diferencia, más teniendo en cuenta la pretensión de Correos, como se verá al analizar la alegación planteada en este sentido, de considerar a los segundos como clientes particulares. Sorprende también que el coste atribuido a las agencias colaboradoras sea superior al atribuido a los clientes censales, lo cual ocurre para todos los tramos de peso salvo los de menos de 100 y de 500 gr. Pero este tipo de cuestiones son más propias del procedimiento de verificación de la contabilidad analítica, y allí se ventilarán.

En el **segmento “admisión masiva”**, después de aplicar descuentos de hasta el [60-70]% sobre la tarifa, el margen efectivo en 2013 fue negativo (entre el -[0-10]% y el -[40-50]%) en todos los tramos de peso salvo en el de menos de 500 gr. ([50-60]%). Aun asumiendo que el incremento de tarifas entre 2013 y 2015 se trasladara en su totalidad al ingreso neto, el margen seguiría siendo negativo (de hasta el -[20-30]% en el tramo de menos de 20 gr.), en todos los tramos salvo el de 500 gr.

Ha de tenerse en cuenta, para poner todos estos resultados en contexto, el peso importantísimo de la carta de menos de 20 gr., y del segmento “admisión masiva” en el total de los envíos.

En relación con este segmento de “admisión masiva”, y para el caso concreto de la “**admisión masiva minorista**”, puede realizarse un análisis por tipo de cliente según determinados umbrales de facturación: menos de 100.000 €, entre 100.000 y un millón y más de un millón (tabla 3). Dicho análisis se hace teniendo en cuenta solamente los **costes e ingresos operativos**, dado que para este nivel de análisis sólo estas medidas de coste e ingreso están desagregadas. Debe advertirse a este respecto, como ya se dijo más arriba, que los costes “de estructura” y “comerciales”, que quedan excluidos, son significativos.

Los resultados de este análisis muestran que los márgenes efectivos en 2013 fueron negativos en tres de los cinco tramos de peso en el subsegmento “más de un millón de euros” (-[30-40]% en menos de 20 gr, -[0-10]% en menos de 50 gr. y -[40-50]% en menos de 2 kg.), por efecto de la aplicación de descuentos importantes (de hasta el [70-80]% en menos de 2 kg.). Los márgenes fueron también negativos (-[0-10]%) en el tramo de menos de 20 gr. en el subsegmento “entre 100.000 y un millón de euros”, y en el tramo menos de 100 gr. en el subsegmento “menos de 100.000 €” (-[0-10]%).

Asumiendo que los incrementos de tarifa entre 2013 y 2015 se trasladaran en su totalidad al ingreso neto unitario, mejorarían los márgenes pero los tramos deficitarios no dejarían de serlo salvo solamente en un caso, el que registraba el menor déficit (-[0-10]%). Los márgenes negativos seguirían siendo muy negativos en el subsegmento “más de un millón de euros” (-[20-30]% en menos de 20gr., -[0-10]% en menos de 50 gr. y -[40-50]% en los tramos de mayor peso).

Estos resultados han de ponerse en el contexto de que es este subsegmento “más de un millón de euros”, el que registra los mayores volúmenes, especialmente en el tramo de menos de 20 gr. Teniendo en cuenta, además, que el subsegmento de clientes de más de un millón de euros es muy heterogéneo, y que mezcla los “grandísimos” clientes con los clientes que se encuentran cerca del umbral de un millón de euros, es de presumir que el volumen de descuentos y los márgenes efectivos negativos serán aún mayores en el caso de estos “grandísimos” clientes. Otra cuestión importante a tener en cuenta es que, como se advirtió más arriba, los costes unitarios considerados en este análisis son los “operativos”, que excluyen los costes “de estructura” y “comerciales”, además de los costes “financieros” y los “otros no financieros”. Si se hubieran atribuido todos estos costes, los resultados empeorarían en todos los casos.

Por último, merece la pena llamar la atención sobre el hecho de que los descuentos aplicados a los distintos subsegmentos no se explican necesariamente por el dato de los costes operativos de prestación.

En relación con el análisis de la carta nacional ordinaria, Correos manifestaba en sus alegaciones que *“el análisis de la CNMC se basa en el coste medio de admisión en oficinas sin considerar las demás vías de admisión para particulares”* y que *“si las distintas formas de admisión hubieran sido consideradas por la CNMC en su análisis, probablemente la estimación de costes unitarios para los productos analizados hubiera sido ligeramente menor”*.

La alegación se concretaba en la no consideración, por parte de la CNMC, de otras vías de admisión distintas a la oficina, como “censales” y “oficina contrato sin derecho a descuentos”, lo que, según Correos, hubiera reducido ligeramente los costes unitarios para el segmento de particulares.

La consideración que debe realizarse al respecto de esta alegación es, en primer lugar, que la propia contabilidad analítica de Correos diferencia “censal” y “oficina contrato” de “particulares” y los identifica así como segmentos diferenciados. Por otro lado, a la vista de los datos analizados para los tres segmentos de clientes (particulares, censal y oficina contrato), puede concluirse que, tal y como han sido imputados los costes e ingresos por Correos, los segmentos censal y oficina contrato no son representativos del usuario residencial.

En consecuencia, en el momento actual la única referencia de coste existente fiable para los usuarios residenciales es la proporcionada por Correos en su contabilidad analítica como segmento de “particulares” en la cuenta de pérdidas y ganancias detallada en los resultados del SCC de Correos para el ejercicio 2013 presentados a esta Comisión, dado que es el único segmento que incluye solamente a usuarios residenciales y cuyos resultados unitarios encajan con el perfil de usuario minorista que no tiene derecho a descuentos.

En el procedimiento de verificación de los resultados de la contabilidad analítica de Correos de 2013 actualmente en curso se realizarán los requerimientos necesarios de modificación del modelo que permitan configurar un segmento de clientes que represente a los residenciales, entendidos como todos los usuarios minoristas que no tienen derecho a descuentos y que depositan cartas o paquetes en la red de Correos a través de cualesquiera modalidades admitidas por el operador.

Carta certificada nacional

En el producto carta certificada nacional (tabla 4), en **términos globales** el margen efectivo en 2013 fue positivo en todos los tramos de peso, entre el [0-10]% en

menos de 50 gr. y el [20-30]% en el tramo de mayor peso (1-2 kg.). El tramo de menos de 20 gr. es el primero en importancia, concentrando casi el [50-60]% de los envíos, seguido del tramo de 50 gr., con el [30-40]%.

Como este resultado global incluye clientes residenciales, que no tienen derecho a descuento y pagan la tarifa completa, y clientes no residenciales, que pueden beneficiarse de descuentos, procede realizar el análisis por tipo de cliente (tabla 5). Para este análisis, la medida de coste disponible es la de coste total menos costes “financieros” y “otros no operativos”.

En el segmento “**particulares**” el margen efectivo fue negativo en 2013 en los tres tramos de menor peso (-[50-60]%, -[40-50]% y -[10-20]%) y positivo en los tres de mayor peso ([10-20]%, [20-30]% y [20-30]%). El incremento de tarifas entre 2013 y 2015 vendría a mejorar todos los márgenes, sin que los tres primeros tramos salieran de la situación de déficit. Nótese que los dos primeros tramos de peso, que son los que registran los mayores déficits, son los más habituales.

En el segmento “**censales**” el margen efectivo es negativo (y extraordinariamente negativo en algunos) en todos los tramos (entre el -[40-50]% y más del -[100-200]%). El incremento de tarifas entre 2013 y 2015 vendría a mejorar ligeramente todos los márgenes, sin que ningún tramo lograra salir del déficit.

Llaman la atención en estos dos segmentos las diferencias entre tarifa, ingreso bruto e ingreso neto -muy importantes en según qué tramos, y más aún en la categoría censales-, cuando no deberían existir por no tener, en principio, los clientes agrupados en estos segmentos, derecho a descuento. En algunos casos estas anomalías estarían reflejando ‘recargos’ (no ya descuentos) sobre la tarifa. Ya se comentó más arriba, y en términos generales, la anomalía que esto supone, que será objeto de análisis en profundidad en el marco del procedimiento de verificación de la contabilidad analítica de 2013.

En el segmento “**oficina contrato**” el margen efectivo en 2013 fue positivo en todos los tramos (entre el [10-20] y el [30-40]%), a pesar de haber aplicado descuentos importantes (de hasta el [20-30]%) en algunos. El traslado del incremento de tarifas entre 2013 y 2015 al ingreso neto unitario mejoraría los resultados.

En el segmento “**agencias colaboradoras**” el margen efectivo en 2013 fue positivo en todos los tramos (entre el [20-30]% y el [70-80]%). Asumiendo que el incremento de tarifas entre 2013 y 2015 se trasladara en su totalidad al ingreso neto, los márgenes mejorarían levemente.

En este segmento sorprenden los ‘recargos’ que se habrían aplicado a la tarifa de 2013 y que llegarían en los tramos de mayor peso a más del -[200-300]%. No se entienden estos resultados, que hacen dudar de las cifras positivas que arroja el

margen efectivo. Esta cuestión se abordará en profundidad con ocasión del procedimiento de verificación de la contabilidad analítica de 2013.

Comparando los costes unitarios entre estos segmentos de clientes, sorprende, de nuevo, la disparidad entre los atribuidos a los clientes particulares y a los clientes censales, cuando, en principio, no se esperaría tal diferencia.

Asimismo sorprende que los costes unitarios del segmento “oficina contrato” se parezcan a los de “agencias colaboradoras” en los tramos de menor peso y que sean tan diferentes (y mucho más parecidos a los del segmento “admisión masiva”) en los tramos de mayor peso. Como las anteriores, ésta es una cuestión que habrá de dilucidarse en el marco del procedimiento de verificación de la contabilidad analítica de 2013.

En el segmento “**admisión masiva**”, a pesar de la aplicación de descuentos de hasta el [40-50]% sobre la tarifa, el margen efectivo en 2013 fue positivo en todos los tramos de peso (entre el [0-10]% y el [30-40]%). El traslado del incremento de tarifas entre 2013 y 2015 al ingreso neto unitario mejoraría los resultados.

Para poner en contexto estas conclusiones, nótese que los segmentos de admisión masiva y oficina contrato, sobre todo la primera, son los de mayor importancia relativa en términos de volumen de envíos en los tramos de menor peso. Su importancia declina en los tramos de mayor peso, a favor del segmento particulares.

Paquete azul

En el producto paquete azul, en términos globales (tabla 6) el margen efectivo en 2013 fue negativo en todos los tramos de peso (entre el -[20-30]% y el -[50-60]%). Ha de advertirse que, allí donde las pérdidas son mayores es donde se concentran los volúmenes de envíos más importantes (los paquetes de pesos medios, que suponen el [50-60]% de los envíos de paquete azul).

Como en este resultado global se incluyen clientes residenciales, que no tienen derecho a descuento y pagan la tarifa completa, y clientes no residenciales, que pueden beneficiarse de descuentos, procede realizar el análisis por tipo de cliente (tabla 7). Para este análisis, la medida de coste disponible es la de coste total menos costes “financieros” y “otros no operativos”.

En el segmento “**particulares**” el margen efectivo fue negativo en 2013 en todos los tramos de peso (-[10-20]% en los paquetes de más peso y -[40-50]% y -[50-60]% en el resto), lo cual quiere decir que Correos incurrió en pérdidas importantes en 2013 en todos los tramos. El incremento de tarifas entre 2013 y 2015 vendría a mejorar los márgenes de forma considerable, pero solamente tornaría en positivos (hasta el [20-30]%) los correspondientes a los dos tramos de mayor peso.

Llaman la atención las diferencias importantes entre tarifa, ingreso bruto e ingreso neto que refleja la contabilidad analítica en un segmento en el que, en principio, deberían ser iguales por no tener estos clientes, derecho a descuento. Ya se comentó más arriba, y en términos generales, la anomalía que esto supone, que será objeto de análisis en profundidad en el marco del procedimiento de verificación de la contabilidad analítica de 2013.

En el segmento **“oficina contrato”** el margen efectivo en 2013, después de aplicar descuentos de hasta el [20-30]% sobre la tarifa, fue negativo en todos los tramos de peso (entre el -[0-10]% y el -[30-40]%). Asumiendo que el incremento de tarifas entre 2013 y 2015 se trasladara en su totalidad al ingreso neto unitario, dicho margen se volvería positivo en todos los tramos de peso salvo el de 2-5 kg.

No es posible analizar el segmento **“censales”**, que se presenta en la contabilidad analítica sin volúmenes, por lo que será otro tema que habrá de explicarse en el marco del ejercicio de verificación de la contabilidad analítica de 2013.

En el segmento **“agencias colaboradoras”** el margen efectivo en 2013, después de aplicar descuentos sobre la tarifa de entre el -[0-10]% y el [0-10]%, fue de -[10-20]% en los tramos de peso de 2-5 y 5-10 kg. Asumiendo que el incremento de tarifas entre 2013 y 2015 se trasladara en su totalidad al ingreso neto, los tramos deficitarios arrojarían beneficio ([10-20]% y [10-20]% respectivamente) y los superavitarios mejorarían considerablemente sus resultados.

También en relación con este producto la línea de censal registra ‘recargos’ sobre la tarifa, circunstancia que será objeto de análisis en el marco del procedimiento de verificación de la contabilidad analítica de 2013.

En el segmento **“importación”** después de aplicar descuentos de hasta el [50-60]% sobre la tarifa, el margen efectivo en 2013 fue negativo (de hasta -[70-80]%) en todos los tramos de peso. Aun asumiendo que el incremento de tarifas entre 2013 y 2015 se trasladara en su totalidad al ingreso neto, el margen seguiría siendo negativo en todos los tramos (hasta el -[30-40]%).

Para poner en contexto estos resultados, los segmentos de particulares e importación son los de mayor importancia relativa en términos de volumen de envíos.

En el segmento **“admisión masiva”** después de aplicar descuentos de hasta el [30-40]% sobre la tarifa, el margen efectivo en 2013 fue negativo (entre el -[20-30]% y el -[40-50]%) en todos los tramos de peso. Aun asumiendo que el incremento de tarifas entre 2013 y 2015 se trasladara en su totalidad al ingreso neto, el margen seguiría

siendo negativo, hasta el $-[10-20]\%$, en los cuatro primeros segmentos de peso, si bien se volvería positivo en los dos últimos tramos ($[10-20]\%$ respectivamente).

En relación con este segmento de “admisión masiva”, y para el caso concreto de “**admisión masiva minorista**”, puede realizarse un análisis por tipo de cliente según determinados umbrales de facturación: menos de 100.000, entre 100.000 y un millón, y más de un millón (tabla 8). Dicho análisis se hace teniendo en cuenta solamente los costes e ingresos operativos, porque para este nivel de detalle sólo estas medidas de coste e ingreso están desagregadas. Recuérdese que los costes “de estructura” y “comerciales”, que quedan excluidos, son significativos, como se advirtió más arriba.

Los resultados indican que los márgenes efectivos en 2013 fueron negativos en todos los tramos de peso y para todos los subsegmentos de clientes (hasta $-[20-30]\%$) salvo en tres casos (el tramo de hasta 2 kg. y el tramo de 10 a 20 Kg. en el subsegmento “entre 100.000 y un millón de euros”, y este mismo último tramo en el subsegmento “menos de 100.000 €”), por efecto de la aplicación de descuentos de hasta el $[30-40]\%$ (los mayores descuentos se registran en el subsegmento “más de un millón de euros”).

Asumiendo que los incrementos de tarifa entre 2013 y 2015 se trasladaran en su totalidad al ingreso neto unitario y por ser el incremento de tarifas notable, los márgenes se tornarían positivos en todos los casos salvo en los tramos de menor peso en el subsegmento “menos de 100.000 €”.

Estos resultados han de ponerse en el contexto de que es el subsegmento de más de un millón de euros el que registra los mayores volúmenes y de que, como se advirtió más arriba, los costes unitarios considerados en este análisis son los “operativos”, que excluyen los costes “de estructura” y “comerciales”, además de costes “financieros” y “otros no operativos”. Si se hubieran atribuido todos estos costes, los resultados empeorarían en todos los casos.

Asimismo en 2013 aparecen anomalías, ya que se cobraron ‘recargos’ en tres casos: en el tramo menos de 1 kg. en los subsegmentos “menos de 100.000 €” y “entre 100.000 y un millón de euros”, y en el tramo 10-15 kg. en el subsegmento “menos de 100.000 €”.

En relación con los análisis sobre el producto paquete azul, y en concreto con el análisis del segmento particulares, Correos alegó que la CNMC no había “excluido los costes relativos a la clasificación en la Oficina de Cambio y el sobre coste de los envíos a Canarias. [...]”, lo cual distorsiona el coste unitario. Pues bien, procede desestimar esta alegación por entenderse que la referencia válida de coste para realizar el análisis no puede ser otra que la reflejada para cada servicio en la CA de

Correos, según la imputación de los costes e ingresos atribuibles a ese servicio y el reparto entre segmentos de clientes realizados allí.

PRODUCTOS INTERNACIONALES

En los productos internacionales Correos propone varias listas de tarifas según los destinos de los envíos. Así, en los productos **“carta ordinaria internacional”** y **“carta ordinaria certificada internacional”** hay tarifas Zona I (destino Europa, incluido Groenlandia) y tarifas Zona II (destino el resto de países), y en el producto **“paquete postal internacional”** hay tarifas Zona A (Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Lituania, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia, Gibraltar Suiza, Noruega e Islandia), tarifas Zona B (Resto de Europa no incluido en la zona A. Azores Madeira, Mónaco, Isla de Mann y Marruecos), tarifas Zona C (África excepto Marruecos), tarifas zona D (Asia y Oceanía) y tarifas zona E (América).

Los datos relativos a estos productos internacionales se presentan en la contabilidad analítica de 2013 de forma agregada, sin distinguir entre zonas, de forma que pueden calcularse los ingresos y costes unitarios promedio de todas las zonas en conjunto pero no el ingreso y coste unitario correspondiente a cada zona en particular. Esta limitación de la contabilidad analítica de 2013, que imposibilita un análisis más adecuado de la orientación a costes de las tarifas propuestas para 2015 objeto de este procedimiento, se analizará detenidamente en el marco del procedimiento de verificación de la CA actualmente en curso.

Partiendo de la información disponible, en el marco de este procedimiento la CNMC presenta, por cada producto, una tabla de **análisis “global”** (con referencia de costes, los **costes totales**) y una tabla desagregada **por segmentos de clientes** (con referencia de costes, los **costes totales menos costes “financieros” y “otros no operativos”**), en ambos casos solamente para la zona tarifaria que resulta más económica, es decir, la Zona I para carta ordinaria y carta certificada, y la zona A para paquete postal. El análisis comparará, pues, las tarifas propuestas para esas zonas I y A con una medida de coste e ingreso unitario promedio entre todas las zonas. Al ser las tarifas de esas zonas I y A las más económicas, se entenderá que si los resultados para esas zonas son satisfactorios, también lo serán, en principio, para el resto de las zonas. Por otro lado, cuanto más volumen de envíos concentren esas zonas I y A (cabría esperar que los envíos a estas zonas fueran más habituales que los envíos a las otras pero no hay datos que permitan corroborarlo) y, por tanto, más se acerque el promedio de coste e ingreso unitario a las medidas de coste e ingreso unitario para esas zonas, más se acercará a la realidad el resultado del análisis de las zonas tarifarias I y A.

Las limitaciones de este análisis (de nuevo, que los costes e ingresos unitarios no son los correspondientes a la zona tarifaria objeto de análisis sino que son un

promedio de los de todas) impiden pronunciarse sobre los descuentos/‘recargos’ efectivos sobre tarifa, así como, eventualmente, detectar anomalías como las advertidas en el caso de los productos nacionales en relación con las disparidades entre tarifa e ingreso bruto, e ingreso bruto e ingreso neto (caso de clientes sin derecho a descuentos), cuestiones éstas que en cualquier caso habrían de analizarse en profundidad en el marco del procedimiento de verificación de la CA de Correos de 2013.

Carta ordinaria internacional

El margen efectivo en el producto “carta ordinaria internacional” fue **en conjunto** positivo en 2013 en todos los tramos de peso (tabla 9), registrando márgenes de entre el [10-20]% y el [30-40]%; en particular, el tramo que concentra más de [70-80]% de los envíos, el de menos de 20 gr, presenta un margen de [10-20]%.

En el **segmento “particulares”** el margen efectivo fue negativo en 2013 en los dos primeros tramos de peso y muy negativo en el primero de ellos (-[70-80]% y -[0-10]%), contrastando con los márgenes positivos, de hasta el [30-40]%, en los tramos de mayor peso. El incremento de tarifas entre 2013 y 2015 no sería suficiente para sacar a estos dos tramos del déficit (-[40-50]% y -[0-10]%), que en el primer caso seguiría siendo muy relevante, y mejoraría muy ligeramente (un punto porcentual) los márgenes de los tramos superavitarios.

En el **segmento “oficina contrato”** el margen efectivo en 2013 fue positivo en todos los tramos (entre el [0-10]% y el [50-60]%). Asumiendo que el incremento de tarifas entre 2013 y 2015 se trasladara en su totalidad al ingreso neto unitario, los márgenes mejorarían, mucho en el tramo de menos de 20 gr. (del [0-10]% al [20-30]%) y casi imperceptiblemente en el resto.

En el **segmento “censales”** el margen efectivo en 2013 arroja saldo positivo en todos los tramos (entre el [0-10]% y el [40-50]%). Asumiendo que el incremento de tarifas entre 2013 y 2015 se trasladara en su totalidad al ingreso neto unitario, los márgenes mejorarían, sobre todo en el tramo de menos de 20 gr (del [40-50]% al [50-60]%), y muy poco en el resto.

En el segmento **“agencias colaboradoras”** el margen efectivo en 2013 resulta positivo en todos los tramos (entre el [0-10]% y el [70-80]%). Asumiendo que el incremento de tarifas entre 2013 y 2015 se trasladara en su totalidad al ingreso neto, los resultados mejorarían, especialmente en el tramo de menos de 20 gr (del [0-10]% al [10-20]%).

Como en el caso de la carta nacional, sorprende la disparidad entre los costes unitarios atribuidos a los clientes particulares y a los clientes censales, siendo los primeros muy superiores a los segundos en los tramos de menor peso, cuando en

principio no se esperaría tal diferencia. Sorprende también que el coste atribuido a las agencias colaboradoras sea superior al atribuido a los clientes censales (en todos los tramos de peso salvo en el de menos de 100 gr. donde son prácticamente iguales). Pero este tipo de cuestiones, como se dijo, son más propias del procedimiento de verificación de la contabilidad analítica, y en el marco de ese procedimiento se analizarán.

En el **segmento “admisión masiva”** el margen efectivo en 2013 fue negativo en el tramo menos de 20 gr. (-[0-10]%) y muy negativo en los tramos hasta 1 kg. y hasta 2 kg. (-[40-50]% en los dos). Aun asumiendo que el incremento de tarifas entre 2013 y 2015 se trasladara en su totalidad al ingreso neto, el margen seguiría siendo negativo (del -[40-50]%) en los dos tramos que resultaban más deficitarios en 2013, es decir, los de mayor peso.

Ha de tenerse en cuenta, para poner todos estos resultados (tabla 10) en contexto, que el segmento “censales” es el que mayor peso tiene en todos los tramos (más del [30-40]% de los envíos en todos los tramos), siendo el segundo en importancia el segmento “admisión masiva”, en el tramo de menos de 20 gr. ([30-40]%), y “particulares”, en el resto (entre el [20-30]% y el [30-40]%), por lo que los resultados relativos a los dos últimos segmentos de cliente mencionados merecen atención.

Carta certificada internacional

El margen efectivo en el producto carta ordinaria internacional fue **en conjunto** positivo en 2013 en todos los tramos de peso (tabla 11), entre el [0-10]% del tramo de menos peso y el [30-40]% del tramo de mayor peso, con el tramo de menos peso (menos de 20 gr) concentrando casi un [30-40]% del total de los envíos, siendo los tramos de menos de 50 gr. y menos de 500 gr. los siguientes en importancia con entre un [20-30]% y un [20-30]% del total de envíos.

En el **segmento “particulares”** (tabla 12) el margen efectivo fue negativo en 2013 en los tres primeros tramos de peso (-[0-10]%, -[10-20]% y -[0-10]%), contrastando con los márgenes positivos, del [30-40]% en los tramos de mayor peso. El incremento de tarifas entre 2013 y 2015 vendría a mejorar los resultados, persistiendo las pérdidas en el tramo de menos de 50 gr. (-[0-10]%).

El margen efectivo en 2013 resultó ser positivo en todos los tramos de peso en el **segmento “oficina contrato”** (entre el [30-40]% y el [50-60]%), en el segmento **“agencias colaboradoras”** (entre el [10-20]% y el [60-70]%) y en el **segmento “admisión masiva”** (entre el [20-30]% y el [50-60]%). Asumiendo que el incremento de tarifas entre 2013 y 2015 se trasladara en su totalidad al ingreso neto unitario, los márgenes mejorarían en todos los segmentos, en todos los tramos, entre [0-10] puntos porcentuales.

No se han imputado ingresos, costes ni volúmenes al **segmento “censales”**.

Para poner estos resultados en contexto, hay que tener en cuenta que el segmento “particulares” concentra la mayor parte del volumen de envíos en todos los tramos de peso (entre el [60-70]% y el [90-100]%).

Paquete postal internacional

El margen efectivo en el producto paquete postal internacional fue **en conjunto** positivo en 2013 en todos los tramos de peso, entre el [10-20]% y el [30-40]%, siendo los tramos de menor peso los que registran el menor margen y concentran casi [40-50]% de los envíos (tabla 13).

En todos los segmentos (tabla 14) el margen efectivo fue positivo en todos los tramos de peso (entre el [10-20]% y el [30-40]% en el **segmento “particulares”**, entre el [30-40]% en el **segmento “oficina contrato”**, entre el [10-20]% y el [20-30]% en el **segmento “agencias colaboradoras”** y entre el [10-20]% y el [30-40]% en el **segmento “admisión masiva”**). Asumiendo que el incremento de tarifas entre 2013 y 2015 se trasladara en su totalidad al ingreso neto unitario, los márgenes mejorarían ligeramente (uno o dos puntos porcentuales) en todos los tramos en todos los segmentos.

No se han imputado ingresos, costes ni volúmenes al **segmento “censales”**.

Para poner los resultados en contexto, notar que el segmento “particulares” es el que concentra la inmensa mayoría de envíos en todos los tramos (más del [90-100]% de los envíos).

Conclusiones sobre el principio de orientación a costes

La conclusión que se deriva del análisis realizado del principio de orientación a costes es que, tal y como se ha puesto de manifiesto, los precios de los servicios no cumplen con el principio de orientación a los costes de prestación de dichos servicios, entendiendo que dicho principio supone, como regla general, al menos, que los precios se ajusten de tal manera que los ingresos se compensen con los costes.

En el caso del segmento “particulares”, tal y como se avanzaba en el análisis del principio de asequibilidad, debe tomarse en consideración que las obligaciones de SPU, como cualquier otra obligación de servicio público, se imponen para garantizar a los usuarios la prestación de determinados servicios frente el riesgo de que los mismos no sean prestados de forma adecuada por el mercado, justamente por no resultar rentables. De ahí que se prevea un mecanismo de compensación de los

costes que el operador designado tiene que asumir por prestar dichas obligaciones en condiciones no rentables, dada la obligación de ofrecer precios asequibles a todos los usuarios.

No obstante, el hecho de que los márgenes negativos que genera la prestación del servicio universal no se puedan trasladar en su totalidad a las tarifas, no justifica que se traslade al “coste neto” del servicio universal el déficit que debería cubrirse con tarifas que permitieran recuperar más costes sin comprometer el cumplimiento del principio de asequibilidad. Ello supondría trasladar indebidamente a todos los contribuyentes costes que deberían asumir los usuarios de esos servicios, algunos de los cuales, especialmente el envío de cartas, cada vez son menos demandados.

De hecho, lo abultado de los márgenes negativos en determinados productos que se prestan a los particulares, contrasta con los márgenes igualmente abultados pero positivos que presentan otros productos y segmentos de clientes, diferencias que cuestionan seriamente la interpretación y la implementación que el operador designado hace del principio de orientación a costes en determinados casos, incluso asumiendo que parte de los costes no puedan trasladarse a tarifas.

Estas consideraciones son especialmente relevantes en el análisis de los segmentos de clientes con derecho a descuento, donde los márgenes efectivos negativos obedecen a los descuentos que se les aplica sobre la tarifa oficial. Como se ha visto, los precios efectivos de determinados servicios, es decir, los que resultan tras la aplicación de descuentos, incluso considerando el escenario hipotético más favorable para Correos, consistente en suponer que la totalidad del incremento de la tarifa 2015 se trasladaría al ingreso neto y que los costes de 2013 se mantendrían constantes¹⁶, no se ajustan al principio de adecuación a costes.

Resulta especialmente cuestionable que el nivel de precios efectivos que pagan las empresas, a quienes se les estarían prestando determinados servicios sin cubrir costes, se traduzca en tráficos negativos cuyo importe se traslada a todos los contribuyentes mediante la compensación de la carga financiera injusta del SPU; en particular, porque la propia Ley postal establece en el artículo 35.3, en relación con este asunto, una clara limitación en este ámbito al señalar que *“La Comisión Nacional del Sector Postal [ahora CNMC], verificará que los precios especiales y los descuentos no supongan incremento de las necesidades de financiación del Servicio Postal Universal y de la carga financiera injusta compensable al operador designado”*.

¹⁶ Hipótesis que la CNMC no puede asumir, por los motivos ya expuestos, sino a efectos de ponerse en el mejor de los escenarios para el regulado.

Esta Sala de Supervisión Regulatoria considera, por tanto, que el principio de orientación a costes debe cumplirse de forma absolutamente rigurosa en el caso de los servicios del SPU que se prestan a los clientes con derecho a descuento, de forma que los precios cubran en su totalidad los costes de prestación del servicio. Y es que, poco sentido tiene que Correos aplique descuentos a los grandes clientes a costa de un mayor coste neto de prestación del SPU que al final financia el presupuesto público, y en última instancia el conjunto de los contribuyentes.

Si bien es cierto que, al profundizar en este tema, lo que realmente resulta cuestionable es la inclusión actual de los acuerdos negociados individualmente entre Correos y sus clientes con derecho a descuentos en el ámbito del SPU¹⁷, en el momento actual y hasta que se produzca un cambio regulatorio en el sentido mencionado, la CNMC debe velar, al menos, por garantizar que dichos precios se orienten a costes y no contravengan la previsión del artículo 35.3 LSPU, incrementando las necesidades de financiación del operador designado para atender las obligaciones de SPU.

La política de precios del SPU del operador designado preocupa a esta Comisión, no sólo por sus implicaciones en las necesidades de financiación del SPU sino también por su posible impacto negativo en las condiciones de competencia en el mercado, al ser susceptible de dificultar que otros operadores puedan competir en determinados servicios, especialmente en los prestados a clientes con contrato, segmento en el que podría existir mayor dinámica competitiva.

Si bien es cierto que el resto de operadores en el mercado pueden prestar los mismos servicios que Correos sin tener que cumplir con las obligaciones de servicio universal impuestas al operador designado y, por tanto, evitar costes que Correos tiene que asumir por imperativo legal, también es cierto que la política de descuentos que representan los datos expuestos, aleja los precios de sus costes en tal medida que podría ser cuestionable que otros competidores, incluso considerando el posible ahorro de costes con respecto a Correos, puedan competir con esos precios.

Estas valoraciones sobre el impacto que la política de precios del SPU pueda tener en las condiciones de competencia en el mercado merecen ser enfatizadas en relación con el sector de la paquetería postal, de especial relevancia en el contexto económico actual y estrechamente vinculado al crecimiento que experimenta en la actualidad el comercio electrónico. Se trata de un segmento en el que la competencia entre operadores, también en términos de innovación, es muy

¹⁷ De hecho en ese sentido se pronunció el Tribunal de Justicia de la UE en el caso C-357 /07 TNT Post UK Ltd v. The Commissioners for Her Majesty 's Revenue and Customs (ver referencia al respecto en el informe Pricing behaviour of postal operators, antes mencionado).

relevante, especialmente en la actividad de paquetería derivada del comercio electrónico.

Los precios de los paquetes incluidos en el SPU que Correos aplica a los particulares residenciales, como se ha visto, se encuentran muy lejos de los costes de prestación, lo que podría generar problemas a los competidores en este segmento, especialmente si se tiene en cuenta que la prestación de este servicio con obligaciones de servicio universal por parte del operador designado se asemeja, en términos de plazos de entrega, a la prestación del mismo sin dichas obligaciones. De hecho, el producto analítico “paquete exprés” de Correos, que está fuera del SPU, tiene un plazo de entrega máximo de 72 horas, por tanto igual al D+3 que debe garantizarse en el ámbito del SPU¹⁸. En definitiva, se trata de una actividad en la que las líneas divisorias que han existido tradicionalmente cada vez son más difusas, por lo que la orientación a costes de los precios de los servicios de paquetería incluidos en el SPU, debe ser especialmente rigurosa para preservar y garantizar de cara al futuro una competencia efectiva en este segmento.

Por último, las anomalías identificadas en este proceso en relación con los datos relativos a determinados pesos de carta y paquete en los segmentos de clientes residenciales, en particular la existencia de ingresos netos por encima de ingresos brutos y la existencia de ingresos netos por encima de la tarifa, serán objeto de análisis detallado en el proceso de verificación de la CA correspondiente al ejercicio 2013 y se determinará, en su caso, en qué medida los resultados y las valoraciones aquí expuestas podrían verse modificadas.

Por todo lo anterior, la Sala de Supervisión Regulatoria

RESUELVE

PRIMERO. Que los precios de los servicios postales prestados bajo régimen de obligaciones de servicio público propuestos para el año 2015, que pagan los usuarios residenciales, cumplen con los principios de asequibilidad, transparencia y no discriminación.

SEGUNDO. Que los precios de determinados servicios postales prestados bajo régimen de obligaciones de servicio público propuestos para el año 2015, que pagan los usuarios residenciales, no cumplen con el principio de adecuación a los costes de prestación del servicio.

¹⁸ Debe recordarse de nuevo que un porcentaje importante del envío de paquetes (y cartas) se realiza en D+1 y en D+2.

TERCERO. Que los precios de determinados servicios postales prestados bajo régimen de obligaciones de servicio público que pagan los usuarios con derecho a descuentos no cumplen con el principio de adecuación a los costes de prestación del servicio.

CUARTO. Que el cumplimiento del principio de transparencia en relación con los precios de los servicios postales prestados bajo régimen de obligaciones de servicio público que pagan los usuarios con derecho a descuentos, exige de la adopción de medidas, en los términos descritos en la presente Resolución.

Comuníquese esta Resolución a la Dirección de Transportes y del Sector Postal y notifíquese al interesado, haciéndole saber que la misma pone fin a la vía administrativa y que puede interponer contra ella recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación.