

RESOLUCIÓN POR LA QUE SE REVISAN LOS PRECIOS DE LOS SERVICIOS POSTALES PRESTADOS BAJO RÉGIMEN DE OBLIGACIONES DE SERVICIO PÚBLICO PARA EL AÑO 2016.

STP/DTSP/011/15

SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

Presidenta

D^a. María Fernández Pérez

Consejeros

D. Eduardo García Matilla

D^a. Clotilde de la Higuera González

D. Diego Rodríguez Rodríguez

D^a Idoia Zenarrutzabeitia Beldarraín

Secretario de la Sala

D. Tomás Suárez-Inclán González, Secretario del Consejo

En Madrid, a 25 de octubre de 2016

En relación con la revisión de los precios de los servicios postales prestados bajo régimen de obligaciones de servicio público para el año 2016, la **SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA** resuelve lo siguiente:

I. ANTECEDENTES

PRIMERO.- Comunicación de los precios previstos para el año 2016.

Con fecha 25 de septiembre de 2015 tuvo entrada en el Registro de la CNMC escrito de la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos S.A. (en adelante Correos), al que acompañaba los precios de los servicios postales prestados con obligaciones del servicio público universal (SPU en adelante) para el año 2016, así como la Memoria Justificativa de los mismos. Como continuación a la anterior comunicación, con fecha 15 de octubre de 2015 tuvo entrada en el Registro esta Comisión un informe económico titulado “*Análisis económico del modelo de descuentos de Correos*”.

SEGUNDO.- Inicio del procedimiento y trámite de alegaciones.

De conformidad con el artículo 69 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común

(LRJPAC)¹, tras el análisis de la Memoria Justificativa, de los diversos informes presentados por Correos, de los datos del expediente de verificación de los resultados de la contabilidad analítica (CA) de Correos correspondiente al ejercicio 2014, así como de la información presentada por Correos en el marco de otros procedimientos vinculados a éste, con fecha 26 de julio de 2016, el Director de Transportes y del Sector Postal acordó el inicio del procedimiento de verificación de los precios de los servicios postales prestados con obligaciones de SPU para el año 2016.

Asimismo, se sometieron a trámite de alegaciones las conclusiones preliminares alcanzadas y se adjuntó un documento de valoración de los informes económicos presentados por Correos en relación con los precios de los servicios postales prestados bajo régimen de obligaciones de servicio público. El plazo para la presentación de alegaciones se estableció, de acuerdo 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), en quince días.

TERCERO.- Ampliación de plazo.

Con fecha 29 de julio Correos solicitó la ampliación de plazo por un período de quince días, si bien de conformidad con el artículo 49.1 de la LRJPAC, el 2 de agosto se concedió una ampliación de 7 días adicionales.

Con fecha 8 de agosto de 2016 se recibió en la CNMC escrito de Correos en el que solicitaba de nuevo una ampliación del plazo para contestar alegaciones hasta el día 9 de septiembre de 2016. Esta solicitud fue denegada mediante escrito de 9 de agosto de conformidad con lo dispuesto en el artículo 49 de la LRJPAC.

CUARTO.- Presentación de alegaciones

Con fecha 11 de agosto, antes de la finalización del plazo de 22 días concedido, tuvo entrada en la CNMC escrito de alegaciones de Correos en el que solicitaba complementar en un momento posterior dichas alegaciones, formando “una unidad de alegación” o, subsidiariamente, que se declarasen los precios comunicados conformes con el artículo 34 LP.

Con fecha 23 de septiembre de 2016, si bien ya había transcurrido el plazo para presentar alegaciones, Correos presentó una “ampliación o complemento” a sus alegaciones de 11 de agosto, las cuales han sido valoradas en la presente Resolución.

¹ La LRJPAC es de aplicación a este procedimiento de acuerdo con lo señalado en el apartado a) de la Disposición transitoria tercera de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO.- Habilitación competencial.

El artículo 8.9 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. 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, según el cual:

“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.

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 2016 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.

Alegación de Correos

En relación con el objeto del procedimiento, Correos reitera las alegaciones ya realizadas en el mismo procedimiento de verificación de precios correspondiente a los ejercicios 2014 y 2015, señalando que los precios que pagan los grandes clientes tras aplicar los correspondientes descuentos no entrarían en el análisis que realiza la CNMC al amparo del artículo 34.

Contestación CNMC

A este respecto, esta Sala vuelve a responder con los mismos argumentos que en los ejercicios 2014 y 2015, que se reiteran aquí.

El artículo 12 de la Directiva Postal establece lo siguiente (subrayado propio):

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:

- *los precios serán asequibles y 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. Los Estados miembros podrán mantener o introducir la prestación de servicios postales gratuitos para el uso de las personas invidentes o de visión reducida,*
- *los precios se fijarán teniendo en cuenta los costes y de modo que ofrezcan incentivos para la prestación eficiente del servicio universal. Siempre que resulte necesario por razones de interés público, los Estados miembros podrán disponer que se aplique una tarifa única en todo el territorio nacional y/o a los servicios transfronterizos prestados según tarifa por unidad u otro tipo de envío postal,*
- *la tarifa única se aplicará sin perjuicio del derecho del proveedor o proveedores de servicio universal a concluir acuerdos individuales con los usuarios respecto a los precios,*
- *las tarifas serán transparentes y no discriminatorias,*

- cuando los proveedores de servicio universal apliquen tarifas especiales, por ejemplo a los servicios a las empresas, a los remitentes de envíos masivos o a los preparadores del correo de varios usuarios, deberán respetar los principios de transparencia y no discriminación por lo que se refiere a las tarifas y las condiciones asociadas. Las tarifas, junto con las condiciones asociadas a las mismas, se aplicarán igualmente entre las distintas terceras partes interesadas y entre estas y los proveedores de servicio universal que suministren servicios equivalentes. Tales tarifas también se propondrán a los usuarios, en especial a los particulares y pequeñas y medianas empresas, que efectúen envíos en condiciones similares.

Los artículos 34 y 35 de la LSPU transponen dicho artículo al ordenamiento jurídico español de la siguiente manera (subrayado propio):

“Artículo 34. Precios.

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.
[...]

“Artículo 35. Descuentos y precios especiales a los usuarios.

1. Cuando el operador designado para la prestación del servicio postal universal aplique descuentos a los remitentes de envíos masivos de correo, en la prestación de los servicios para los que ha sido designado, deberá respetar los principios de transparencia y no discriminación, tanto en lo que se refiere a los precios como a las condiciones asociadas. El operador designado ofrecerá los mismos descuentos o precios especiales, junto con las condiciones asociadas, a 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.

2. La [CNMC] podrá requerir del operador designado la presentación de los contratos a que se refiere el apartado anterior para verificar el cumplimiento de los principios y deberes indicados en el presente artículo.

3. La [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.”

Correos manifiesta que el artículo 34 trata exclusivamente de los precios *nominales* (los que pagan los clientes que no reciben descuentos), y el artículo 35 de los precios *efectivos* (precios finales que pagan los clientes que se benefician de descuentos), de

modo que para la revisión de los precios *efectivos* la CNMC hubiera debido abrir el procedimiento previsto en el artículo 35.

Sin embargo, frente a este planteamiento, esta Sala sostiene que la distinción planteada por Correos es en una distinción artificial que la Ley no contempla: ni el artículo 34 se limita en su tenor a los precios *nominales*, ni el artículo 35 a los precios *efectivos*. El ámbito de aplicación del artículo 34 son *“los precios de los servicios postales prestados bajo régimen de obligaciones de servicio público”*, por tanto, todos los precios de todos los servicios prestados con obligaciones de servicio público, sin ningún tipo de excepción por el hecho de que sean *nominales* o *efectivos*, por el tipo de cliente al que se preste el servicio o por el hecho de que ese cliente tenga o no derecho a obtener descuentos. Todos ellos deben ser conformes a los principios de asequibilidad, transparencia, no discriminación y orientación a costes, de forma que ofrezcan incentivos para la prestación eficiente del mismo, puesto que todos ellos tienen una incidencia directa en la financiación que recibe Correos con cargo a los Presupuestos Generales del Estado mediante la compensación que recibe por la prestación del SPU (artículo 28 LSPU), aspecto al que el artículo 34 de la LSPU vincula directamente esta función.

El artículo 35, en línea con el artículo 12 de la Directiva, se refiere sólo a los descuentos y precios especiales e introduce precisiones sobre la aplicación de dos de esos principios en particular, los principios de transparencia y no discriminación (35.1), al tiempo que habilita al regulador para requerir los contratos de Correos con sus clientes con derecho a descuento, a fin de comprobar el cumplimiento de ambos principios (35.2), y establece un límite a los descuentos que el operador designado puede otorgar en relación con la determinación de la carga financiera injusta (35.3).

Por tanto, el artículo 35 no hace sino enfatizar que los principios de transparencia y no discriminación deben ser cumplidos también cuando se aplican descuentos, es decir, que no basta con que los precios *nominales* sean transparentes y no discriminatorios, sino que también los descuentos deben ser transparentes y otorgarse de forma no discriminatoria, lo que no implica que, a los precios post descuento, en la medida en que sean, y dice Correos que lo son, servicios que presta con obligaciones de servicio público, no se les aplique el control previsto en el artículo 34 de la LSPU. Por otro lado, esta Sala entiende que, si se ha garantizado que los precios *nominales* son asequibles y orientados a costes (artículo 34), los precios *efectivos* también lo serán si resultan de la aplicación de un descuento sobre los *nominales* reflejando los costes evitados (tal y como asegura Correos).

De hecho, el considerando 39 de la Directiva postal de 2008 señala de forma explícita que (subrayado propio) *“[p]ara la prestación de servicios para todos los usuarios, incluidos empresas, expedidores de envíos masivos y consolidadores que agrupan envíos de diferentes usuarios, los proveedores de servicio universal podrán disponer de mayor flexibilidad de precios en consonancia con el principio de orientación a costes”*. Resulta claro, por tanto, que es el literal y el espíritu de la Directiva examinar el cumplimiento de dicho principio en relación con todos los usuarios, incluidos

quienes tienen derecho a descuento (las empresas). Y eso es lo que recoge el artículo 34 de la LSPU, que transpone la Directiva de 2008 al ordenamiento jurídico español.

Por otro lado, si se siguiera el planteamiento de Correos, los precios que pagan determinados clientes con derecho a obtener descuentos sólo podrían examinarse al amparo del artículo 35, pero este artículo no contempla el principio de orientación a costes, por lo que dichos precios quedarían fuera del control de cumplimiento de este principio. En este sentido Correos señala en sus alegaciones que *“La posibilidad de establecer descuentos sobre la tarifa o precio previsto para cada producto o servicio del SPU se contienen en el artículo 35 de la Ley Postal dando lugar al “precio efectivo” de los remitentes de envíos masivos de correo –entre otros, los grandes clientes- y se condiciona al cumplimiento de tres principios: la transparencia, la no discriminación y la neutralidad en las necesidades de financiación del SPU.”*

Sin embargo, en opinión de esta Sala, no puede tener cabida, bajo el sistema de revisión de precios que prevé la LSPU, argumentar que la CNMC sí debe supervisar la orientación a costes de los precios que pagan los usuarios sin derecho a descuento (como los particulares) pero no de los precios que pagan los clientes con derecho a descuento (quienes generan mayor volumen de envíos). Y ello por dos motivos: las implicaciones de la política de precios en la financiación que recibe Correos con cargo a los Presupuestos Generales del Estado y la afección a las condiciones de competencia.

En primer lugar, tal y como señala el propio artículo 34.2, la adecuación de la orientación a costes de los precios tiene un objetivo claro: la consideración de esos resultados en el cálculo de la carga financiera injusta a que se refiere el artículo 28 de la LSPU. Las cantidades con las que se compensa al operador designado, incluyen todos los tráficos que éste genera en la prestación del SPU, tanto en los segmentos de clientes sin derecho a descuento como en los segmentos de clientes con derecho a descuento, por lo que carece de toda lógica que se pretenda evitar la revisión de la orientación a costes de los precios aplicados a estos últimos, más aún cuando este segmento es el que mayor incidencia tiene en la cuantía de la carga financiera injusta con la que se compensa a Correos. En efecto, los clientes del segmento *‘Admisión Masiva Minorista’* (que reúne a los grandes clientes, que son los que disfrutan de los mayores descuentos) explican [70-80%] de las pérdidas (165 millones de euros antes de intereses e impuestos), que arroja la Contabilidad Analítica de Correos en el ejercicio 2013² en los servicios SPU.

En segundo lugar, la orientación o no a costes de dichos precios, no solamente impacta en la cuantía de la financiación pública de Correos sino que también incide, de forma directa, en las condiciones de competencia en el sector. En 2014, la cuota

² La Contabilidad Analítica de Correos correspondiente a 2013 ha sido la última verificada por la CNMC (Resolución de 15 de diciembre de 2015).

de mercado de Correos era de casi el 92% en carta³, siendo 140 clientes (con derecho a descuento) los que, según el propio Correos, generan el 75% de su facturación. Unipost, su principal competidor, tenía en 2014 una cuota que no llegaba al 6%, concentrando su actividad exclusivamente en el segmento de envíos masivos (los clientes con derecho a descuento de Correos). Correos compete en esta actividad liberalizada, al mismo tiempo que recibe financiación pública en compensación de las pérdidas registradas en las líneas de la contabilidad analítica correspondientes a estos clientes

El control de los precios que pagan estos clientes es absolutamente esencial para *“garantizar, preservar y promover el correcto funcionamiento, la transparencia y la existencia de una competencia efectiva”* en este mercado, de acuerdo con el artículo 1.2 de la LCNMC. Este control tiene por objetivo garantizar que todos los operadores de este mercado puedan competir en iguales condiciones. Es decir, la finalidad es garantizar que Correos no aplica a esos clientes los descuentos necesarios para retenerlos (o recuperarlos) y expulse a cualquier competidor de ese segmento⁴.

Por todo ello, se ha analizado la orientación a costes de los precios de todos los servicios que se prestan en régimen de obligaciones de servicio público, entre los que se encuentran los precios que pagan los clientes que reciben descuentos en los servicios SPU, tal y como exige el artículo 34. Y ello sin perjuicio de que, en virtud del artículo 35, se está verificando si dichos descuentos cumplen con los principios de transparencia y no discriminación (35.1), para lo cual se ha solicitado los contratos de Correos con los clientes que tienen derecho a descuentos (35.2).

III. CUESTIONES JURÍDICO FORMALES

En su escrito de 11 de agosto de 2016, Correos plantea una serie de alegaciones de carácter formal sobre la tramitación del procedimiento.

Alegaciones de Correos

Correos señala que el procedimiento previsto en el artículo 34 de la LSPU se inicia a instancia de parte, mediante el escrito de Correos en el que comunica a la CNMC los precios que prevé aplicar, que da inicio al cómputo del plazo de tres meses previsto

³ CNMC. *Análisis del sector postal y del sector de la mensajería y paquetería: metodología utilizada y resultados obtenidos (periodo 2014)*: <http://www.cnmc.es/LinkClick.aspx?fileticket=HreJx-o31ml%3d&tabid=314&portalid=0&mid=2586&language=es-ES>

⁴ Todas las pérdidas en las líneas de esos clientes, que Correos ha reportado, se han financiado en su totalidad con cargo a Presupuestos Generales del Estado, vía compensación por la prestación del SPU (así ha sido hasta la última verificación del coste neto del SPU, correspondiente al ejercicio 2010 y así se sigue reclamando por parte de Correos desde 2011), por lo que no parece razonable que los precios que pagan esos clientes deban quedar fuera del control de su orientación a costes

en el artículo 34.2 de la mencionada Ley. Este plazo, según señala Correos, es el plazo de que dispone la CNMC para verificar dichos precios.

Correos alega que si el procedimiento no se considerara iniciado a instancia de parte, se privaría de cualquier sentido lógico al plazo de tres meses previsto en el artículo 34 de la LSPU y quedaría al arbitrio de la CNMC decidir cuándo inicia el procedimiento, sin límite ni restricción temporal alguna.

Correos considera, además, que, teniendo en cuenta que la CNMC se rige, supletoriamente, por la LRJPAC, el plazo de tres meses habría sido sobrepasado sin resolución, por lo que la falta de resolución en plazo determinaría los efectos del silencio positivo

Contestación CNMC

En el marco de la función de supervisión y control del mercado postal que corresponde a la CNMC, de acuerdo con el artículo 8 de la Ley 3/2013, de 4 de junio (LCNMC), se encuentra la contenida en el artículo 34.2 de la LSPU, que permite a la CNMC “declarar lo que proceda” en relación con la adecuación de los precios de Correos a los principios previstos en dicho precepto, a los efectos de su posterior consideración en la carga financiera injusta. Sin embargo, la LSPU no establece un procedimiento específico de autorización ni un plazo concreto para que la CNMC pueda efectuar tal declaración. De hecho, ni siquiera impone a la CNMC la obligación de efectuar pronunciamiento alguno puesto que esta posibilidad sólo tendrá lugar *“en el supuesto de que de la comprobación de los precios se desprenda que no se ajustan a dichos principios”*.

Esta Sala entiende que la LSPU no recoge un procedimiento administrativo de carácter autorizatorio o aprobatorio en el que Correos deba esperar a obtener la conformidad del regulador a los precios que propone, sino que la resolución por parte de este supervisor repercutirá en el cálculo del importe que se reconocerá a dicha empresa como carga financiera injusta (art. 28).

Al margen de que esta Sala entiende que se trata de un procedimiento atípico, el hecho de que el artículo 34 imponga a Correos la obligación de comunicar a la CNMC los nuevos precios que pretenda aplicar con una antelación de tres meses, no traslada a la CNMC la obligación de dictar una resolución en ese mismo plazo de tres meses. En todo caso, esta Sala debe pronunciarse con anterioridad al inicio del procedimiento de verificación de coste neto y determinación de la carga financiera injusta (artículo 28), del ejercicio que se trate. El artículo 34.2 de la LSPU no impone a la CNMC la obligación de autorizar ni aprobar los precios, ni tan siquiera de emitir una declaración sobre los mismos, por lo que no puede afirmarse que se trate de un procedimiento administrativo iniciado a solicitud de interesado. El procedimiento se iniciaría, en su caso, por parte de la CNMC, *“en el supuesto de que de la comprobación de los precios se desprenda que no se ajustan a dichos principios”*.

Si se da el presupuesto anterior, la CNMC iniciará una actuación de oficio y requerirá al operador designado para que remita sus alegaciones en el plazo de 15 días (“... la Comisión Nacional del Sector Postal dará un plazo de 15 días al operador para que alegue lo que estime conveniente”). Por tanto, esta Sala entiende (i) que el procedimiento que, en su caso, se inicie es un procedimiento iniciado de oficio por el órgano instructor, tal y como se produjo, en este caso, mediante acuerdo del Director de Transportes y del Sector Postal, de 26 de julio de 2016 (ii) que el plazo de tres meses previsto en la LSPU es un plazo dirigido a Correos pero no un plazo de resolución que se imponga a este organismo. En este sentido, la expresión “con, al menos, tres meses de antelación”, que utiliza la ley, pone de manifiesto que no se trata de un plazo administrativo perentorio al que puedan asociarse determinados efectos jurídicos.

Se trata, en definitiva, de actuaciones derivadas del ejercicio de la potestad de supervisión sobre precios, que culminarán o no en una resolución administrativa, si la CNMC considera que hay motivos para dictarla, una vez disponga de todos los elementos de juicio suficientes.

En la medida en que Correos debe velar por la adecuación de los precios de los servicios postales prestados bajo régimen de obligaciones de servicio público a los principios de asequibilidad, transparencia, no discriminación y orientación a los costes reales del servicio y que el cálculo de la carga financiera injusta se incluye en los Presupuestos Generales del Estado, parece razonable que este operador analice anualmente si estos precios siguen cumpliendo con tales principios o si deben ser actualizados.

Por otro lado, el hecho de que el procedimiento se inicie de oficio, no implica arbitrariedad de la CNMC en sus actuaciones. Debe recordarse que su actividad se enmarca dentro de las funciones de supervisión que la Ley atribuye a las autoridades reguladoras en ciertos mercados y sectores, entre los que se encuentra el mercado postal, caracterizadas por desarrollarse a través de una actividad constante y permanente cuya intensidad y ámbito concretos de actuación vendrán determinados por los aspectos de interés general que en cada momento resulte necesario tutelar y cuya duración puede venir determinada por la complejidad de los mismos y ello sin perjuicio de que la CNMC tome como referente en la instrucción de sus procedimientos, a falta de un plazo específico, el de tres meses previsto con carácter supletorio por el artículo 42.3 de la LRJPAC una vez se ha cerrado la fase de investigación y estudio previo de toda la información necesaria y se dispone de los elementos de juicio necesarios para poder emitir conclusiones que puedan ser sometidas a trámite de alegaciones por parte del operador implicado.

Atendiendo a todo lo expuesto hasta aquí, no cabe argumentar que la falta de resolución por parte de la CNMC en el plazo de tres meses desde que Correos comunicó sus precios despliegue efecto alguno pues no cabe aplicar los efectos del silencio administrativo, ni positivo ni negativo, a actuaciones de supervisión, que no

necesariamente han de culminar en una resolución y a las que no resulta aplicable un plazo (por lo demás vagamente determinado) establecido para el cumplimiento por el operador designado de una obligación impuesta por la ley.

A la falta de resolución expresa no pueden atribuirse efectos de silencio positivo, puesto que no existe una solicitud del interesado propiamente dicha (presupuesto necesario aunque no único para que pueda operar el silencio positivo ex artículo 43 de la LRJPAC), sino que se trata de una “comunicación” impuesta por la ley, cuya consecuencia será un actuación de investigación previa de la CNMC que podrá dar o no lugar a la iniciación de oficio de un procedimiento específico de supervisión. Y para los procedimientos iniciados de oficio, el artículo 44 de la LRJPAC determina que la consecuencia de la falta de resolución expresa en plazo sea, bien la desestimación de la pretensión, bien la caducidad; si bien esta solo opera en los procedimientos en que la administración ejercite potestades sancionadoras o, en general, de intervención susceptibles de producir efectos desfavorables o de gravamen. Y no puede atribuirse tal carácter a una actuación de mera supervisión como antes ya se señaló.

En todo caso, de admitirse la posible caducidad del procedimiento, debe señalarse que el artículo 92.4 de la LRJPAC señala que *"Podrá no ser aplicable la caducidad en el supuesto de que la cuestión suscitada afecte al interés general o fuere necesaria sustanciarla para su definición y esclarecimiento"*. No cabe duda, en opinión de esta Sala, de que afecta al interés general un procedimiento como éste, cuyo objeto es verificar que los precios de los servicios que se prestan en condiciones de SPU cumplen con los cuatro principios previstos legalmente: asequibilidad, transparencia, no discriminación y orientación a costes de forma que se ofrezcan incentivos a la eficiencia, especialmente cuando este último principio, como ya se ha mencionado, incide de forma directa tanto en las condiciones de financiación pública con la que se compensa al operador designado como en las condiciones de competencia en el mercado.

En este sentido se ha pronunciado ya la Audiencia Nacional (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 8ª) en Sentencia de 18 septiembre de 2013, señalando que “en este contexto la Sala estima preciso traer a colación el artículo 92.4 de la Ley 30/1992 -"Podrá no ser aplicable la caducidad en el supuesto de que la cuestión suscitada afecte al interés general o fuere necesaria sustanciarla para su definición y esclarecimiento"-, en línea con lo declarado por el Tribunal Supremo en sentencia de 18 de febrero de 2009, bien que resolviendo un supuesto de deslinde, pero en todo caso de interés general”. La Audiencia Nacional estimaba que no podían aplicarse los plazos que la recurrente proponía, en relación con una resolución que declaraba una urbanización como "entorno especial" (tipo de procedimiento que también tramita en la actualidad la CNMC), puesto que había exigido un largo periplo a fin de determinar con precisión en qué condiciones debían prestarse los servicios postales en la

urbanización, que son servicios que tienen carácter de "interés económico general", de conformidad con el artículo 2 de la Ley 43/2010 (FJ 5).

Pues bien, el procedimiento de revisión de precios SPU en los términos exigidos por el artículo 34 de la LSPU constituye, en terminología de la citada Sentencia, un "periplo" no procedimental pero sí analítico de gran entidad, para poder determinar si los precios de los servicios SPU, de interés económico general, cumplen o no con los principios previstos en la ley, en particular, con el principio de orientación a costes, en relación con el cual existe un permanente debate, y en evolución, entre prestadores del servicio universal y autoridades de regulación y supervisión. Por ello, entiende esta Comisión que nos encontramos ante un supuesto en el que no procedería, en ningún caso, invocar la caducidad del expediente.

IV. 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.

Principio de asequibilidad

En relación con la interpretación y el alcance del este principio, esta Sala reitera la opinión ya expresada en las anteriores Resoluciones de revisión de precios SPU y considera que 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 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).

En trámite de alegaciones se hacía notar que, siendo la inflación entre diciembre de 2014 y diciembre de 2015⁵ del 0%, y siendo previsible un crecimiento muy moderado de los precios en 2016, las variaciones de precios nominales entre 2015 y 2016 podían leerse básicamente como variaciones de precios reales:

- El precio de la CON (véase Anexo para el Glosario de términos) aumentaba en algo más de un 7% en el tramo de menor peso, entre un 3 y un 4% en los tramos de peso intermedios, y menos de un 2% en los tramos de mayor peso.
- El precio de la CCN aumentaba entre un 3 y un 4% en los tramos de menor peso e intermedios, y menos en los tramos de mayor peso.
- El precio de la COExport aumentaba casi un 28% para la zona 1 (Europa incluido Groenlandia) y un 30% para la zona 2 (Resto de países) en el tramo de menor peso, alrededor de un 5% en el tramo siguiente (en la zona 1) y menos en las demás zonas y tramos de peso.
- El precio de la CCEExport aumentaba un 8-9% en el tramo de menor peso, y mucho menos en los demás.
- El precio del paquete azul aumentaba alrededor de un 4% en todos los tramos de peso.
- El precio del paquete postal export y del servicio adicional *valor declarado* permanecían invariables.

Habiendo concluido esta Sala, en su Resolución sobre los precios SPU de 2015, que aquellos precios no comprometían el principio de asequibilidad, los Servicios de la CNMC concluían provisionalmente, en trámite de alegaciones, que salvo en el caso de la COExport, que registraba un aumento de precio muy importante, no parecía que las demás subidas fueran a arrojar el resultado de que los productos correspondientes resulten inasequibles.

No habiendo realizado Correos alegaciones al respecto, para analizar la asequibilidad de este servicio, los Servicios de la CNMC se han servido de dos informes que comparan los precios de los servicios postales de los operadores *incumbentes* en el entorno europeo.

⁵ Datos del INE

En el recientemente publicado informe *Letter prices in Europe*, de Deutsche Post⁶, sobre los precios vigentes en marzo de 2016 en 28 países de la UE y Noruega, Islandia y Suiza, España figura hacia la mitad de la tabla de 'precios nominales de la carta estándar internacional con destino a Europa', con un precio 13 céntimos por debajo de la media de los 31 países. En el informe del año anterior, referido a los precios vigentes en 2015, España figuraba en la parte baja de la tabla, con solo 9 países por debajo y con un precio 19 céntimos de euro por debajo de la media de los 31.

Por su parte, la edición de este año del informe de ERGP de título *Report on core indicators for monitoring the european postal market*, cuya publicación se espera hacia finales de este año, refleja ya entre 2014 y 2015 esa tendencia a que los precios de la carta internacional con destino a Europa se acerquen a la media europea, encontrándose todavía por debajo de la misma.

Principio de orientación a costes

Como ya se avanzaba en el trámite de alegaciones, el análisis de la orientación a costes de los precios SPU 2016 se apoya en los resultados de la CA de Correos correspondientes al ejercicio 2014, en proceso de verificación por la CNMC. Estos resultados revelan lo siguiente:

- La CA 2014 arroja pérdidas en el ámbito SPU de [CONFIDENCIAL] €, con cartas SPU registrando pérdidas de [CONFIDENCIAL] y paquetes SPU beneficios que no llegan a [CONFIDENCIAL] €. Más específicamente, la CON registra pérdidas de [CONFIDENCIAL], la CCImport de [CONFIDENCIAL], la COImport de [CONFIDENCIAL] y el paquete azul de [CONFIDENCIAL]. Los restantes productos SPU registran beneficios: [CONFIDENCIAL] la CCN, [CONFIDENCIAL] la CCEExport, [CONFIDENCIAL] el Paquete Postal Export y [CONFIDENCIAL] la COExport.
- El número total de envíos del operador designado es de 3.449 millones, de los cuales el 77,41% (2.671 millones de envíos) son envíos en el ámbito SPU. De los ingresos brutos totales ([CONFIDENCIAL] €), los ingresos brutos SPU suponen el [70-80]% ([CONFIDENCIAL] €). De los ingresos netos totales de Correos ([CONFIDENCIAL] €), el [70-80]% ([CONFIDENCIAL] €) corresponde a servicios SPU. Aproximando los descuentos sobre las tarifas oficiales de Correos por la relación ingreso neto/ingreso bruto en 2014, el descuento medio en el total de los productos de Correos sería del [30-40]%, y el descuento medio en el total de los productos SPU de Correos, del [30-40]%.

⁶ http://www.dpdhl.com/en/media_relations/media_library/documents/letter_price_survey_europe.html

- Dentro del ámbito SPU, la carta supone el 99,84% de los envíos, el [90-100]% de los ingresos brutos, y el [90-100]% de los ingresos netos.
- Los productos SPU de mayor importancia, por número de envíos y por ingresos, son CON 20, CON 50, CCN 20 y CCN 50, por lo que los servicios técnicos de la CNMC han centrado su análisis en ellos, si bien se destacan también algunas conclusiones en relación con otros productos SPU.
 - o Con mucha diferencia el producto más importante para Correos en términos de envíos es la CON 20, que explica el [50-60]% de los envíos totales y el [70-80]% de los envíos SPU. La CON 50 es seis veces menos importante en términos de envíos, y la CCN 20 y la CCN 50 son ya cuatro veces menos importantes que la CON 50.
 - o En términos de ingresos brutos, el producto más importante es también la CON 20, que explica el [30-40]% de los ingresos brutos totales y el [40-50]% de los ingresos brutos del ámbito SPU. Menos de la mitad representa la CCN 20, y menos de la cuarta parte la CON 50 y la CCN 50.
 - o La CON 20 supone el [20-30]% de los ingresos netos totales de Correos y el [30-40]% de los ingresos netos del ámbito SPU. La CCN 20 representa menos de la mitad ([10-20]% de los ingresos netos totales y [10-20]% de los ingresos netos del ámbito SPU). Le siguen la CCN 50 y la CON 50 ([0-10]% de los ingresos netos totales y [0-10]% de los ingresos netos del ámbito SPU).
 - o Solamente cuatro productos no SPU de Correos (Postal Exprés Export, Valija y dos tramos de peso del producto Paq 72) se habrían vendido con más descuento que CON 50 ([40-50]%) y CON 20 ([40-50]%). Entre los productos SPU, vendrían después CCN 50 ([40-50]%) y CCN 20 ([30-40]%). Todos estos productos SPU presentan descuentos superiores a la media de productos SPU (y a la media de todos los productos -SPU y no SPU- de Correos).

Tabla resumen de productos SPU de relevancia en términos de envíos, ingresos o descuentos (en %)

Producto	Envíos/envíos		IN/IN	Descuento
	SPU	IB/IB SPU	SPU	IN/IB

CON 20	[70-80]	[30-40]	[30-40]	[40-50]
CON 50	[10-20]	[0-10]	[0-10]	[40-50]
CON 100	[0-10]	[0-10]	[0-10]	[20-30]
CON 500	[0-10]	[0-10]	[0-10]	[20-30]
CON 1000	[0-10]	[0-10]	[0-10]	[10-20]
CON 2000	[0-10]	[0-10]	[0-10]	[10-20]
CCN 20	[0-10]	[10-20]	[10-20]	[30-40]
CCN 50	[0-10]	[10-20]	[0-10]	[40-50]
CCN100	[0-10]	[0-10]	[0-10]	[20-30]
CCN 500	[0-10]	[0-10]	[0-10]	[10-20]
CCN 1000	[0-10]	[0-10]	[0-10]	[0-10]
CCN 2000	[0-10]	[0-10]	[0-10]	[0-10]
CO Import 20	[0-10]	[0-10]	[0-10]	[0-10]
CO Import 50	[0-10]	[0-10]	[0-10]	[0-10]
CO Export 20	[0-10]	[0-10]	[0-10]	[10-20]
Paquete export > 10	[0-10]	[0-10]	[0-10]	[0-10]

- En la CA 2014, los 'costes financieros' y 'costes otros' se han imputado a nivel de producto analítico (PA) y se han distribuido entre los distintos tipos de cliente, pero los 'ingresos financieros' e 'ingresos otros' no han sido distribuidos entre tipos de cliente. Se omiten, pues, estas categorías de ingresos y costes en el análisis a nivel tipo de cliente, sin que el resultado se vea apenas afectado por la escasa importancia de estas partidas (la suma de ingresos financieros e ingresos otros, y la suma de costes financieros y coste otros, suponen menos de un [0-10]% de los ingresos totales y de los costes totales, respectivamente).

Análisis de los productos más relevantes

CARTA ORDINARIA NACIONAL

Según la CA 2014, la CON 20 explica por sí sola más de la mitad de los envíos de Correos (en concreto el [50-60]%; casi el [60-70]% excluyendo los envíos de las elecciones) y [70-80%] del volumen de los envíos SPU. La CON 50 supuso el [10-20]% de los envíos SPU.

CON 20, 50 y 100 registraron pérdidas de [CONFIDENCIAL] € respectivamente. El resultado global de la CON fue, como se ha apuntado más arriba, de pérdidas de [CONFIDENCIAL] €, pues los resultados positivos de las cartas nacionales de mayor peso solo compensaron ligeramente las pérdidas en los tres primeros productos. Los descuentos medios en esos tramos de peso son de [40-50], [40-50] y [20-30]% respectivamente, y el margen efectivo⁷ negativo fue de [30-40], [0-10] y [0-10]%

⁷ (Ingreso Neto-Coste Neto)/Ingreso Neto

respectivamente. El margen efectivo medio (ponderado por el volumen) de todo CON fue de $-[30-40]\%$.

El cliente AMM explica $[70-80]\%$ de los envíos CON de menor peso (el $[70-80]\%$ de los envíos CON 20 y el $[70-80]\%$ de los envíos CON 50, concretamente). El peso de AMM va decreciendo en los siguientes tramos de peso, hasta el $[0-10]\%$ en los dos últimos. Los márgenes efectivos en este tipo de cliente fueron negativos en los tres primeros tramos de peso, de $[50-60]$, $[10-20]$ y $[20-30]\%$ respectivamente, habiéndose aplicado unos descuentos del $[50-60]$, $[50-60]$ y $[40-50]\%$ respectivamente. Asumiendo que los costes permanecieran estables entre 2014 (la referencia de la CA) y 2016 (el periodo en el que se están aplicando los nuevos precios SPU que se analizan aquí), y suponiendo que los aumentos de precios entre 2014 y 2016 se trasladaran íntegramente al ingreso neto⁸, los márgenes seguirían siendo negativos (de $[20-30]$, $[10-20]$ y $[10-20]\%$ respectivamente).

En relación con la CON 20, dentro de AMM el subsegmento de clientes $[5-15]$ millones de € de facturación explica el $[30-40]\%$ del volumen, el subsegmento >15 millones el $[20-30]\%$, y el subsegmento $[1-5]$ millones el $[20-30]\%$. Los márgenes efectivos en esas líneas fueron negativos ($[50-60]$, $[70-80]$ y $[30-40]\%$, con descuentos de entre el $[10-20]$ y el $[50-60]\%$) y seguirían siendo negativos ($[30-40]$, $[40-50]$ y $[10-20]\%$) aun suponiendo la estabilidad de los costes entre 2014 y 2016 y que la subida de precio entre esos dos periodos se trasladase en su totalidad a ingreso neto.

En relación con la CON 50, dentro de AMM el subsegmento $[5-15]$ millones de € de facturación explica el $[30-40]\%$ del volumen, el subsegmento >15 millones el $[30-40]\%$ y el subsegmento $[1-5]$ millones el $[10-20]\%$. Los márgenes efectivos en esas líneas son negativos ($[10-20]$, $[30-40]$ y $[0-10]\%$ respectivamente - los descuentos van desde el $[10-20]$ hasta el $[60-70]\%$ -) y los dos primeros siguen siendo negativos ($[10-20]$ y $[30-40]\%$) aun suponiendo la estabilidad de los costes entre 2014 y 2016 y que la subida de precio entre esos dos periodos se trasladase en su totalidad a ingreso neto.

Los clientes Contado y Sellos presentan márgenes negativos según la CA 2014 en CON 20 ($[0-10]\%$ Contado y $[10-20]\%$ Sellos), y márgenes muy positivos (de hasta el $[60-70]\%$) en otros tramos de peso.

CARTA CERTIFICADA NACIONAL

⁸ Los supuestos son extremos, pero en todo caso, muy favorables a Correos, al suponer que el incremento de precios se traslada íntegramente al ingreso neto, y no al descuento del que disfrutaban los clientes, por un lado, y al suponer los costes unitarios constantes entre 2014 a 2016, cuando es muy probable que hayan crecido en un contexto de decrecimiento de volúmenes, al menos en el caso de la carta.

La CCN registra beneficios en la CA 2014, más estrechos en los tramos de peso menor (sólo un [0-10]% en 20 y sólo un [0-10]% en 50), más amplios en los tramos de peso mayor (entre el [20-30] y el [20-30]%).

El cliente AMM supone [60-70%] del volumen de envíos tanto en CCN 20 como en CCN 50, y en ambos casos los márgenes que arrojan son negativos ([0-10] y [0-10]% respectivamente). Suponiendo la estabilidad de los costes entre 2014 y 2016 y que el incremento de tarifa entre 2014 y 2016 fuera a parar al ingreso neto, estos márgenes se volverían positivos, aunque escasamente ([0-10]%). A medida que aumentan los pesos, AMM cede terreno en favor del cliente Contado. El cliente Oficina contrato se mantiene entre el [10-20] y el [30-40]% del volumen de envíos.

El cliente Contado presenta márgenes positivos (más abultados a mayores peso, y de hasta el [30-40]%) en la CA 2014.

RESTO DE SERVICIOS

- **Carta importación:** Arroja pérdidas en la CA 2014, de [CONFIDENCIAL] la CO y [CONFIDENCIAL] la CC, como se ha señalado más arriba. Los resultados de estos productos, que en términos unitarios son de pérdidas de [CONFIDENCIAL] europor envío en el caso de la CO y de [CONFIDENCIAL]euro por envío en el caso de la CC, se imputan en su totalidad al cliente Importación. Solamente en los mayores tramos de peso se obtienen beneficios (en los dos últimos en CO y en el último en CC), y los márgenes negativos no entran en positivo al suponer la estabilidad de los costes entre 2014 y 2016 y la traslación del incremento de los precios entre esos dos periodos al ingreso neto.
- **Paquete azul:** Arroja pérdidas en la CA 2014 en los tres primeros tramos de peso (hasta 1, 2 y 5 kg), con márgenes negativos de hasta el [40-50]%. Las pérdidas se explican fundamentalmente por los clientes Importación y Contado. El cliente Importación explica el [90-100]% de los envíos de menos de 1 kg y el [50-60]% de los envíos de menos de 2 kg, y a partir de ahí le supera el cliente Contado, si bien el cliente Importación conserva alrededor de [30-40%] del volumen. Éste registra márgenes negativos en todos los productos, de entre el [20-30] y el [150-160]%, que quedarían en negativo (hasta el [50-60]%) caso de suponer la estabilidad de los costes entre 2014 y 2016 y que el aumento de precio entre esos dos ejercicios se trasladase íntegramente a ingreso neto. El cliente Contado registra márgenes negativos en los segmentos de 2, 5 y 10 kg ([20-30], [10-20] y [0-10]%), que serían positivos en las circunstancias de estabilidad de coste y de traslado del incremento del precio al ingreso neto que acabamos de mencionar. En el tramo de peso hasta 1 kg, este cliente (de importancia mínima en este tramo de peso) presenta un margen positivo del [80-90]%; en los restantes dos tramos de peso los márgenes positivos son del [20-30] y del [30-40]%.

- **COExport:** Presenta pérdidas en la CA 2014 en 20 (margen negativo del [10-20]%), tramo de peso que supone [70-80%] del volumen de este producto. Los clientes más importantes del producto 20 son AMM y Agentes turísticos, cada uno con [30-40%] del volumen (para los restantes tramos de peso los clientes más importantes son Contado y Sellos). Ambos registran márgenes negativos que se convierten en positivos suponiendo la estabilidad de los costes entre 2014 y 2016 y el traslado del aumento de precio entre esos dos ejercicios al ingreso neto. El único margen negativo que quedaría, del [0-10]%, sería en el caso del cliente Contado para este tramo peso⁹.
- **CCExport:** Registra beneficios en la CA 2014 de [CONFIDENCIAL] €, es decir, [CONFIDENCIAL] céntimos de € por envío. El cliente más importante en este producto es Contado, con entre el [70-80] y el [90-100]% de los envíos según los tramos de peso.
- **Paquete postal export:** Registra beneficios en la CA 2014, de casi [CONFIDENCIAL] euros, es decir, casi [CONFIDENCIAL] € de media por envío. El cliente Contado explica entre el [90-100]% de los envíos¹⁰.

En síntesis, la situación más crítica en relación con la orientación a costes se observa en el producto CON 20, que es a la vez el más importante en las cuentas de Correos (el que explica el grueso de las pérdidas de la CA). Dicho producto presenta márgenes muy negativos, que quedan lejos de cambiar de signo incluso en la situación hipotética más favorable (estabilidad de los costes unitarios entre 2014 y 2016 y aumentos de precios entre esos dos periodos sumándose al ingreso neto). El principal cliente de Correos en este producto es AMM, que presenta márgenes negativos y descuentos medios muy importantes, mayores cuanto más importantes los clientes en términos de volumen de facturación.

Las pérdidas en CON 50 son inferiores, si bien los descuentos medios son igual de importantes que en CON 20, y el cliente AMM, de importancia también similar, registra márgenes holgadamente negativos aún después de aplicar la subida de precios al ingreso neto y suponiendo los costes estables.

En el caso de la CCN 20 y 50 los márgenes son negativos, pero mucho menos abultados, de tal forma que en la situación hipotética favorable se convertirían en positivos.

La carta de importación y el cliente Importación del paquete azul presentan también resultados negativos, que indican que las tarifas aplicadas para estos productos no están cubriendo sus costes medios de prestación.

⁹ Se realiza este análisis con las tarifas de la zona I.

¹⁰ La CA distingue tres tramos de peso: <5 kg, <10 kg y >10 kg.

Las pérdidas que se registran en determinados productos SPU contrastan con los beneficios que se obtienen en otros, como la CCEXport o el paquete postal export.

Sobre los precios efectivos aplicados por Correos.

En el documento remitido a Correos se concluía provisionalmente que los precios SPU 2016 no cumplían el principio de orientación a costes. Por un lado, sin discutir la libertad del operador designado para establecer los precios que crea conveniente fuera del ámbito del SPU -siendo el límite ahí el que impone la normativa de defensa de la competencia, que prohíbe las prácticas de precios abusivas de posición de dominio-, advertían de que los precios que se examinan bajo los artículos 34 y 35 de la LSPU son los que corresponden a servicios incluidos en el ámbito del SPU, donde los descuentos deben reflejar los costes evitados a Correos. Apuntaba también el escrito sometido a alegaciones que los precios, en un escenario como el existente, de escasa competencia y con subvenciones, deben considerar los costes de prestar el SPU, e incluso también un beneficio razonable, hasta el límite que impone el principio de asequibilidad.

Alegaciones de Correos

A lo anterior Correos alegó lo siguiente en su escrito de 11 de agosto:

- El cumplimiento del artículo 34, donde se exige que los precios de los servicios postales prestados bajo régimen de servicio público tengan en cuenta los costes *reales* del servicio, no implica la cobertura de la totalidad de los costes fijos y variables por el solo hecho de que éste sea el estándar de imputación de costes establecido en el marco que regula la Contabilidad Analítica.
- En relación con las tarifas a clientes particulares, al tomar como referencia los resultados de la Contabilidad Analítica correspondientes al ejercicio 2014, no ha considerado la CNMC las tarifas de 2016 objeto de revisión.
- En relación con los precios aplicados a clientes con descuento, para una gestión eficiente del SPU es inevitable la construcción de un modelo de descuentos que garantice que el precio que pagan todos los clientes cubre sus costes reales de prestación (no los costes totalmente distribuidos) y contribuye a la financiación del SPU por un margen de contribución positivo. Y ello porque (1) Correos tiene que asumir los costes derivados del mantenimiento de una red sobredimensionada, para poder prestar el SPU, y si los clientes de Correos tuviesen que sufragar todos los costes de mantenimiento del SPU, buscarían otro proveedor que no los considerase, de modo que los operadores no competirían en igualdad de condiciones; (2) tiene que atenderse a la capacidad de negociación de los grandes clientes, que es grande porque existen operadores alternativos y servicios alternativos; (3) la vinculación de los precios a los costes totales daría lugar a un incremento del coste unitario por el efecto

de la pérdida de clientes, que a su vez obligaría a nuevas subidas de precios y así sucesivamente en una suerte de 'espiral del coste unitarios'

Contestación CNMC

Esta Sala no cuestiona la capacidad de Correos de negociar con sus clientes los precios de sus servicios, dada la existencia de proveedores y de servicios alternativos. Ahora bien, ha de tenerse en cuenta, como ya ha manifestado en varias ocasiones que, de ser así, los servicios prestados con condiciones de precio, o de otro tipo, negociadas individualmente con los clientes, no podrían considerarse comprendidos en el ámbito del SPU. De hecho, son varios los países de nuestro entorno comunitario en los que la prestación de servicios postales a estos clientes no se encuentra cubierta por el SPU ni sometida a regulación, sin existencia, por tanto, de subvenciones públicas en concepto de compensación por la prestación del SPU a tales clientes¹¹.

Esta Sala tampoco discute la libertad de Correos para establecer los precios que crea convenientes para tales servicios que quedan fuera del ámbito del SPU, de forma que los precios que Correos negocie individualmente con sus clientes no tienen más límite que el que resulta de la aplicación de la normativa de Competencia; en ese contexto Correos tendría que asegurar que sus precios no resultan en práctica abusiva de posición de dominio por ser predatorios, y en el marco de los casos de precios predatorios se realizan tests para comprobar que los precios del dominante se sitúan por encima de determinados umbrales de coste. Sin embargo, los precios que se examinan en virtud del artículo 34 de la LSPU son los que corresponden a servicios incluidos en el ámbito del SPU.

Ésta es la hipótesis bajo la que se analiza este expediente: que ninguno de los precios revisados en la misma son objeto de negociación, sino precios de servicios prestados con obligaciones de servicio universal que caen bajo el tenor literal y el ámbito de aplicación del artículo 34 de la LSPU y que, por ello, son susceptibles de engrosar (y de hecho lo hacen en la propuesta de coste neto del SPU que presenta cada año Correos), en caso de generar pérdidas, el coste neto del SPU. Este organismo sigue realizando el análisis sobre la hipótesis de que los precios que pagan los clientes con derecho a descuento corresponden a servicios SPU, si bien debe llamarse la atención sobre el hecho de que Correos se contradice frecuentemente en este extremo, pues de la misma manera que afirma atender a la capacidad de negociación de los grandes clientes, afirma ante esta Comisión que aplica un modelo de descuentos que responde estrictamente a los ahorros de costes que generan determinados operadores.

De modo que, estando en el ámbito del SPU, hemos de estar hablando aquí de precios que resultan de la aplicación de un esquema de descuentos que refleja los costes evitados a Correos por determinados clientes -no de precios que son objeto de

¹¹ ERGP Report on the outcome of the public consultation on the evolution of the Universal Service Obligation (páginas 7 y 8). http://ec.europa.eu/growth/sectors/postal-services/ergp/index_en.htm.

negociación individual con cada cliente-. La propia Directiva postal concreta perfectamente esta idea en su considerando 39, cuando señala que *“Para la prestación de servicios para todos los usuarios, incluidos empresas, expedidores de envíos masivos y consolidadores que agrupan envíos de diferentes usuarios, los proveedores de servicio universal podrán disponer de mayor flexibilidad de precios en consonancia con el principio de orientación a coste. Las tarifas deben tener en cuenta los costes evitados en relación con los servicios ordinarios que incluyen la totalidad de las prestaciones ofrecidas para la recogida, clasificación, transporte y entrega de envíos postales individuales”* (subrayado propio).

Se trata, además, y esto es fundamental, de precios de servicios que presta el operador designado en competencia con otros operadores, y por los que ese operador designado puede, al mismo tiempo, reclamar compensación en concepto de la carga financiera injusta que le supone la prestación del SPU. La convivencia, en este escenario, de competencia y subvenciones, lo distingue radicalmente del otro escenario descrito (el de posibilidad de negociación y libertad de precios, al margen del SPU). Tratándose de dos escenarios distintos, la referencia de costes no ha de ser necesariamente la misma ni incorporar exactamente los mismos elementos.

En este sentido, y como se detallará más adelante, los datos de la CA del operador designado sí permiten cuestionar que los precios *efectivos* respondan exclusivamente al ahorro de costes generados por los grandes clientes frente a los clientes particulares, ahorros que se producen, por ejemplo, por depositar los envíos en *centros de admisión masiva* en lugar de en los habituales buzones u oficinas de Correos, por hacerlo en volumen que permite aprovechar economías de escala, o con cierta regularidad, o por entregarlos debidamente preclasificados, por localidad o por código postal.

El documento trasladado a Correos para sus alegaciones concluía, bajo la premisa de que los servicios prestados a los grandes clientes están incluidos en el ámbito del SPU (serían por eso objeto de la verificación del artículo 34), y suponiendo también la estabilidad de los costes unitarios entre 2014 y 2016 y la traslación del incremento de los precios entre 2014 y 2016 al ingreso neto, que precios no están orientados a costes. En concreto, se ponían en cuestión los precios a los clientes AMM de los servicios CON 20 y CON 50, los precios a los clientes Importación del servicio Paquete azul, y los precios del servicio Carta importación.

En desarrollo de lo anterior puede precisarse que, en los supuestos más favorables a Correos, la diferencia entre los ingresos unitarios medios correspondientes a los clientes con derecho a descuento y los correspondientes al cliente Contado (el que hace incurrir a Correos en todos los costes de prestación del servicio), no se explica por la diferencia entre los costes unitarios medios correspondientes a ambos clientes. Así:

- En el servicio CON 20, la diferencia de [CONFIDENCIAL] euro en el ingreso neto unitario (en terminología de Correos, el precio *nominal* en el caso del

cliente Contado y el precio *efectivo* en el caso del cliente AMM), no se explicaría por la diferencia de [CONFIDENCIAL] euro en el coste unitario.

- En el servicio CON 50, la diferencia de [CONFIDENCIAL] céntimos de euro en el ingreso neto unitario no se explicaría por la diferencia de [CONFIDENCIAL] euro en el coste unitario.
- En el caso del paquete azul, el cliente más favorecido por los descuentos no es el cliente AMM sino el cliente Importación. En el tramo de peso de 2 a 5 kg, que es el más importante en términos de volumen dentro del servicio paquete azul (explica [30-40%] del mismo), el ingreso neto unitario del cliente Importación sería [CONFIDENCIAL] euros inferior al del cliente Contado, siendo el coste unitario del cliente Importación superior al coste unitario del cliente Contado en [CONFIDENCIAL] euro¹².

En su escrito de alegaciones de 23 de septiembre, además, Correos defiende sus tarifas a particulares, las cuales no cuestionaban los Servicios de la CNMC, argumentando que ellas cubren los costes totalmente distribuidos que arroja la Contabilidad Analítica. Pues bien, de acuerdo con los datos de la Contabilidad Analítica eso es cierto salvo en un caso: la carta internacional ordinaria zona 1 normalizada de menos de 20 gr^{13, 14}. Eso quiere decir que, salvo en este caso, no son

¹² En el caso de la Carta Importación (CO Importación y CC Importación) solo hay un cliente, el cliente Importación, que comparamos con el cliente Contado de la Carta Nacional (en la Contabilidad Analítica de Correos se han separado los productos analíticos específicos CO Importación y CC Importación de los productos analíticos CON y CCN respectivamente, al contrario de lo que se ha en el caso del paquete azul, donde en lugar de separar productos analíticos específicos, se ha recogido un cliente Importación dentro del mismo producto analítico). Los precios de CON y COI son los que se alcanzan entre operadores extranjeros y Correos, para que éste reparta las cartas en España; los acuerdos de este tipo entre operadores incumbentes de los miembros de la Unión Postal Universal son los conocidos como acuerdos UPU, con precios que se conocen como 'terminal dues'. Se opta aquí por no hacer ningún supuesto sobre la evolución de los precios de estos servicios (no los aporta Correos en su presentación de los precios SPU 2016), pero baste decir que en 2014 la diferencia entre ingresos unitarios de la CO Importación 20 y del cliente Contado de la CON 20 es de [CONFIDENCIAL] céntimo de euro cuando la diferencia en los costes es de [CONFIDENCIAL]; y que la diferencia entre ingresos unitarios de la CC Importación 50 y del cliente Contado de la CCN 50 es de [CONFIDENCIAL] euros (más caro el servicio nacional en este caso) cuando la diferencia en los costes es de solamente [CONFIDENCIAL] céntimos de euro. Tomamos CO Importación 20 y CC Importación 50 por ser éstos los tramos de peso más importantes en volumen de envíos dentro de cada servicio ([40-50]% y [30-40]% del total, respectivamente).

¹³ La tabla que presenta Correos registra un coste unitario de [CONFIDENCIAL] euros para este servicio, y la Contabilidad Analítica de [CONFIDENCIAL] euros. Siendo la tarifa de [CONFIDENCIAL] euros, el resultado unitario sería de [CONFIDENCIAL] de pérdida.

¹⁴ La Contabilidad Analítica no distingue costes unitarios distintos entre Zona 1 (Europa) y Zona 2 (resto de países), si bien cabe suponer que los costes de la Zona 1 sean menores que los de la Zona 2. Si los costes unitarios para las dos zonas se distinguieran, las conclusiones podrían ser distintas. Por otro lado, la comparación asume que los costes unitarios de 2016 son los mismos que en 2014, cuando cabe esperar que hayan aumentado, si la tendencia al decrecimiento de volúmenes, al menos en carta, se ha mantenido entre 2014 y 2016.

los clientes particulares los que contribuyen a las pérdidas de Correos en el SPU registradas por la CA sino que, más bien al contrario, son estos clientes los que compensan en algo (en poco, al ser su volumen muy inferior) las pérdidas que provocan los servicios prestados a grandes clientes.

Esta Sala recuerda, en línea con sus anteriores Resoluciones, que el principio de orientación a costes debe aplicarse en conjunción con el de asequibilidad o, dicho de otro modo, que cada uno de estos dos principios impone límites al otro. Por un lado, el cumplimiento del principio de asequibilidad puede impedir que los precios cubran la totalidad de los costes de los servicios SPU porque el SPU existe precisamente para garantizar la prestación de servicios que no resultaría rentable prestar en condiciones normales de mercado. Por otro lado, el principio de orientación a costes vela por que los precios, siendo asequibles, no se desvinculen de los costes de prestación del servicio.

En respuesta a la alegación de Correos de que el análisis de los Servicios de la CNMC no consideró los precios de 2016, debe tenerse en cuenta que se han comparado los costes de 2014 (suponiendo su estabilidad entre 2014 y 2016) y los precios de 2016 (suponiendo que el aumento de precios entre 2014 y 2016 se trasladan al ingreso neto).

Por último, y en relación con la pertinencia del test de orientación a costes presentado por Correos, y una vez valoradas las alegaciones presentadas por Correos en sus escritos de 11 de agosto y 23 de septiembre de 2016, esta Sala considera que las mismas no afectan a la comprobación de si los precios *efectivos* responden exclusivamente al ahorro de costes generados por los grandes clientes frente a los clientes particulares.

En este sentido no debe olvidarse que el principio de orientación a costes exige, toda vez que los precios sin descuento no se han considerado con carácter general problemáticos, que las tarifas a grandes clientes, en el ámbito del SPU, reflejen los costes evitados respecto de los costes en los que incurre el operador designado al prestar servicios a los clientes ordinarios. Por ello, un test de precios predatorios construido a partir de costes ocasionados, como el que sitúa Correos en la base de su modelo de descuentos, no es pertinente a efectos de este expediente de verificación de precios en el marco del artículo 34 de la Ley 43/2010.

Asimismo, conviene mencionar que la regulación de la CA de Correos se basa en la Ley Postal de 2010 y también en la Orden FOM 2447/2004 que indica que el modelo de CA de Correos es el de costes históricos totalmente distribuidos, y que tal y como se recoge en el artículo 2. a) de la mencionada Orden, la CA debe cumplir, entre otros el fin de “conocer el coste real de los servicios para el adecuado establecimiento de los precios incluidos en el ámbito universal”.

Por tanto, como no podía ser de otra manera, la comprobación de precios a la que se refiere el artículo 34 de la Ley 43/2010 que ha sido realizada en el epígrafe anterior se

sustenta en los resultados del modelo de CA correspondiente al ejercicio 2014 del propio operador, donde se puede constatar claramente que en ningún caso los costes evitados en la prestación a los servicios a los grandes clientes se corresponden con los ahorros de costes que tales clientes generan a Correos de acuerdo a los costes recogidos en la mencionada Contabilidad.

Principio de transparencia

La propuesta sometida a alegaciones concluía provisionalmente que las tarifas a las que acceden los clientes sin derecho a descuento cumplen el principio de transparencia, al ser publicadas en la web de Correos. Pero concluía lo contrario en relación con los precios a los que accederían determinados clientes en función de los costes que evitan a Correos, al no haber dado el operador designado publicidad a los umbrales que deben alcanzarse y las condiciones que deben cumplirse para poder disfrutar de los distintos niveles de descuento. Lo mismo se había concluido ya en la Resolución de precios SPU 2015, sin que hasta ahora se haya registrado ningún avance a este respecto.

Correos ha alegado que *“el principio de transparencia a que se refiere el art. 34 de la Ley Postal no afecta a los ‘precios efectivos’ no siendo necesario, a estos efectos, dar publicidad a los umbrales y condiciones de los descuentos”,* y que *“si lo que se pretende considerar como público es el modelo de definición de precios de Correos, esta Sociedad Estatal manifiesta que no es público porque la aplicación desigual de la transparencia de precios que es exigida únicamente a uno de los operadores que integran el mercado tendría como consecuencia que sus competidores podrían utilizar la información comercial para diseñar estrategias de marketing agresivas otorgando, de esta manera, unas ventajas anticompetitivas a los operadores que no publiquen la información detallada de sus tarifas”*.

En respuesta a estas alegaciones hay que insistir en que, como ya se ha motivado, el artículo 34 de la LSPU sí afecta a los ‘precios efectivos’ siempre que se trate de servicios incluidos en el ámbito del SPU.

No puede, por otro lado, interpretarse de manera distinta la previsión del artículo 35 sobre la debida transparencia de los precios especiales y descuentos, pues la publicación, únicamente, de los precios *nominales* de Correos dejaría vacía de contenido, o inaplicada, esa previsión. Ya se razonó en la sección anterior de esta Resolución que, si bien el artículo 34 ya obligaba a todos los precios SPU (y de otras obligaciones de servicio público) a cumplir con los cuatro principios, el artículo 35 era necesario para insistir en el necesario cumplimiento de dos de esos principios, el de no discriminación y el de transparencia, en el caso de los precios con descuento. Resulta claro que, de no pretender el legislador un esfuerzo adicional de transparencia por parte del operador designado en relación con los descuentos que otorga a sus clientes en el marco del SPU, se habría ahorrado la mención al principio de transparencia en el artículo 35 de la LSPU.

Lo que requiere la CNMC que se publique, no son los precios ni las demás condiciones contractuales que negocia individualmente Correos con sus clientes, ni el esquema que haya podido desarrollar para guardarse de incurrir en predación de precios a riesgo de ser sancionado por la autoridad de defensa de la competencia, sino las condiciones, umbrales y circunstancias que determinarían el acceso a los descuentos, y el nivel de dichos descuentos en función de los costes evitados a Correos. Esta exigencia es perfectamente lógica si se habla de servicios SPU, en cumplimiento de los principios de transparencia y no discriminación a los que obliga la LSPU. De hecho, los operadores designados de la mayor parte de los países del entorno europeo así lo hacen, como ha reflejado un informe reciente del Grupo de reguladores europeos del sector postal (ERGP)¹⁵.

Principio de no discriminación

A diferencia de los principios de asequibilidad y transparencia, respecto a los que no existe una definición precisa en la LSPU, el principio de no discriminación sí está explícitamente definido. En concreto, el artículo 22.1.b entiende por no discriminación “prestar el servicio sin diferenciación de ningún tipo entre los usuarios que se encuentren en condiciones análogas, especialmente las derivadas de condiciones políticas, religiosas, raciales, sexuales, culturales o ideológicas o de capacidad”. Ahora bien, más allá de estas condiciones básicas, tradicionalmente se ha considerado que el mantenimiento de un sistema de precios uniformes en todo el territorio español, independientemente del punto de origen o de destino del envío, garantiza el cumplimiento de este principio.

En el ámbito SPU, la uniformidad de las tarifas publicadas, las que son accesibles a los clientes ‘ordinarios’, garantiza que todos los usuarios de los servicios prestados por el operador designado pagarán por ellos lo mismo, independientemente del lugar de la geografía española donde se encuentren y del lugar de destino de sus envíos. Ello supone tratar de la misma manera a quienes no alcanzan determinados umbrales de volumen de envíos, o a quienes no los entregan en determinado lugar y de determinada manera, de forma que ahorran costes a Correos. Bien es cierto que no todos los envíos hacen incurrir a Correos en los mismos costes, y que en ese sentido cabría diferenciar los precios, pero la uniformidad de precios podría considerarse deseable por solidaridad interpersonal e interterritorial, en aras del sostenimiento de la red necesaria para la prestación del SPU, que incluye servicios más caros y más baratos de prestar, dependiendo de los lugares de origen y de destino de los envíos.

Por otro lado, sobre la base del artículo 35 de la LSPU la CNMC se encuentra estudiando en detalle, si bien aún en fase de información reservada, el tratamiento que Correos ha estado dispensando a sus grandes clientes (clientes AMM y AM

¹⁵ ERGP report on the possible impact of Article 12 application after ECJ C-340/13: “En la mayoría de los casos (21 de 24) los descuentos en los servicios SPU se han hecho públicos en las páginas web de los operadores designados” (traducción propia). Informe disponible en <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/15095/attachments/1/translations/en/renditions/native>

Operadores de acceso). Como Correos señala en sus alegaciones, la CNMC le ha requerido sus contratos con grandes clientes vigentes en 2015 a ese efecto.

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 2016, que pagan los clientes particulares, cumplen con los principios de asequibilidad, transparencia y no discriminación.

SEGUNDO. Que los precios de los servicios postales bajo régimen de obligaciones de servicio público propuestos para el año 2016, que pagan los clientes particulares cumplen con el principio de adecuación a los costes de prestación del servicio, excepto en el servicio de la carta internacional ordinaria zona 1 normalizada de menos de 20 gramos

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.

El presente documento está firmado electrónicamente por Tomás Suárez-Inclán González, Secretario del Consejo con el Visto Bueno de la Presidenta de la Sala, María Fernández Pérez.

ANEXO

Glosario de acrónimos:

- CON: carta ordinaria nacional
- CON 20: carta ordinaria nacional de menos de 20 gr.; CON 50: carta ordinaria nacional de menos de 50 gr (y más de 20); CON 100: carta ordinaria nacional de menos de 100 (gr y más de 50); y así sucesivamente
- CCN: carta certificada nacional
- COImport: carta ordinaria importación
- CCImport: carta certificada importación
- COExport: carta ordinaria exportación
- CCEExport: carta certificada exportación
- Cliente AMM: cliente Admisión Masiva Minorista
- Cliente AM Operadores de acceso: cliente Admisión Masiva Operadores de Acceso