

RESOLUCIÓN SOBRE EL PROCEDIMIENTO RELATIVO A LA APROBACIÓN DEL CONTRATO TIPO DE ACCESO A LA RED POSTAL DE LA SOCIEDAD ESTATAL CORREOS Y TELÉGRAFOS, S.A., S.M.E.

SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

STP/DTSP/008/15

Presidenta

D.^a María Fernández Pérez

Consejeros

D. Benigno Valdés Díaz
D. Mariano Bacigalupo Saggese
D. Bernardo Lorenzo Almendros
D. Xabier Ormaetxea Garai

Secretario de la Sala

D. Miguel Sánchez Blanco, Vicesecretario del Consejo

En Madrid, a 15 de febrero de 2018

En el ejercicio de las funciones establecidas en 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) y del artículo 45 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, Ley 43/2010), la Sala de Supervisión Regulatoria, emite la siguiente Resolución:

PRIMERO.- ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Con fecha 11 de diciembre de 2014, tuvo entrada en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, CNMC) escrito de la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A., S.M.E. (en adelante, Correos), por el que se adjuntaba el contrato tipo de acceso a la red postal y sus anexos, que establecían las condiciones de acceso de los operadores a la red postal de Correos de acuerdo con lo previsto en el artículo 45.2 de la Ley 43/2010, de 30 de diciembre, del servicio postal universal, de los derechos de los usuarios y del mercado postal.

El contrato tipo de acceso presentado incluía una cláusula en virtud de la cual, el mencionado contrato se consideraría resuelto por *"La estimación de los recursos contencioso-administrativos interpuestos por Correos ante los*

tribunales contra la Resolución de la CNMC de 24 de enero de 2014, cuando dicha estimación afecte a la conducta declarada anticompetitiva".

SEGUNDO.- Con fecha 1 de julio de 2015, la Audiencia Nacional estimó el recurso contencioso-administrativo presentado por Correos contra dicha Resolución.

TERCERO.- Con posterioridad, los días 30 de septiembre y 10 de noviembre de 2015, la CNMC se dirigió a Correos solicitándole aclaración sobre las posibles modificaciones en el contrato tipo presentado en el mes de diciembre de 2014 o, en su caso, que remitiera un nuevo contrato tipo.

Estos escritos fueron contestados por Correos el 16 de octubre y 18 de diciembre de 2015, respectivamente, en el sentido de que estaba trabajando en el diseño de un nuevo contrato tipo de acceso a la red postal.

CUARTO.- Con fecha 6 de julio de 2016 tuvo entrada en la CNMC un nuevo escrito de Correos en el que adjuntaba copia de una comunicación que había remitido a la Asociación Profesional de Empresas de Reparto y Manipulado de Correspondencia (en adelante, ASEMPRE), así como un documento que contenía *“las nuevas condiciones económicas de acceso y que sustituyen a las que vienen siendo de aplicación en ejecución de la Resolución de la CNMC de 21 de enero de 2014”*. Según señala en este escrito estas condiciones *“se encuentran en un punto intermedio entre el tradicional régimen de acceso (contenidas en la resolución de 23/04/2007) y el recogido en el contrato tipo (vigente desde 01/01/2015)”*.

QUINTO.- Con fecha 22 de julio de 2016, Unipost, S.A. (en adelante, Unipost) presentó un escrito en la CNMC en el que solicitaba iniciación del procedimiento de resolución de conflicto de acceso a la red postal pública contra Correos.

La CNMC acordó el inicio del correspondiente expediente el 16 de diciembre de 2016 y dio trámite de audiencia a las partes el 27 de enero de 2017.

SEXTO.- El 13 de febrero de 2017, Unipost presentó escrito en la CNMC en el que informaba haber alcanzado los siguientes acuerdos con la empresa Correos, ambos de fecha 10 de febrero de 2017:

- *“Acuerdo de regularización de deuda mediante el que ambas compañías zanjan las discrepancias mantenidas en cuanto a la resolución del anterior contrato de acceso a la red postal, firmado el 1 de enero de 2015, y que Correos consideró resuelto con efectos de 1 de julio de 2016.*
- *Contrato de acceso a la red postal respecto de los servicios incluidos en el ámbito del Servicio Postal Universal, con efectos desde el 1 de enero de 2017 hasta el 31 de diciembre de 2017, prorrogándose por períodos anuales”*.

En consecuencia, Unipost solicitaba que la CNMC resolviera el procedimiento de conflicto dictando una resolución de archivo por acuerdo entre ambos operadores, lo cual tuvo lugar mediante Resolución de la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC de 9 de marzo de 2017.

SÉPTIMO.- Con fecha 17 de mayo de 2017, la CNMC requirió de nuevo a Correos para que remitiera su propuesta definitiva de contrato tipo de acceso, con el objeto de poder ejercer las competencias que tiene atribuidas en virtud del artículo 45.2 de la Ley 43/2010, requerimiento que fue cumplido por Correos con fecha 23 de mayo de 2017.

OCTAVO.- De conformidad con el artículo 58 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC), el 2 de noviembre de 2017, el Director de Transportes y del Sector Postal acordó el inicio del procedimiento relativo a la aprobación del contrato tipo de acceso a la red postal de la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A., dándose traslado a las partes del contrato tipo presentado por Correos para que en el plazo 10 días alegaran y acompañaran los documentos que estimaran oportunos.

NOVENO.- El 13 de noviembre de 2017, tuvo entrada en el registro de la CNMC escrito de alegaciones en relación al contrato tipo de acceso a la red postal de Correos por parte de la empresa Unipost. Con la misma se registró el escrito de alegaciones de Akropost Servicios Postales del País Vasco, S.A. (en adelante, Akropost). El 15 de noviembre de 2017 se recibieron las alegaciones de ASEMPRE y, por último, con fecha 23 de noviembre de 2017, tuvo entrada en el registro de la CNMC escrito de alegaciones por parte de la empresa UNO ORGANIZACIÓN EMPRESARIAL DE LOGÍSTICA Y TRANSPORTE (en adelante, UNO), al que se le había dado traslado del contrato tipo para alegaciones el día 8 de noviembre de 2017.

El contenido de dichas alegaciones fue analizado y, en su caso, incorporado al informe de trámite de audiencia.

DÉCIMO.- El 5 de diciembre de 2017, la Dirección de Transportes y del Sector Postal notificó a las partes interesadas el informe de “Trámite de audiencia sobre la aprobación del contrato tipo de acceso a la red postal de la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A.” al objeto de que, si a su derecho interesara, formularan las alegaciones que estimaran pertinentes y acompañaran los documentos que consideraran oportunos en el plazo de quince días contados desde el día siguiente al recibo de la comunicación.

UNDÉCIMO.- El 20 de diciembre de 2017, Correos solicitó la ampliación de plazo de conformidad con el artículo 32 de la LPAC, otorgándole dicha ampliación el 22 de diciembre de 2017 mediante escrito del Director de Transportes y del Sector Postal.

DUODÉCIMO.- El 28 de diciembre de 2017 tuvo entrada en el registro de la CNMC escrito de alegaciones por parte de ASEMPRE al referido trámite de audiencia. El escrito de alegaciones de UNO fue registrado en la CNMC con fecha 3 de enero de 2018 y, por último, los escritos de alegaciones de Correos y Unipost tuvieron entrada en el registro de la CNMC el 10 de enero de 2018.

Las alegaciones presentadas son contestadas en el Anexo 1, incorporando al cuerpo del documento aquellas que la CNMC ha estimado oportunas.

DECIMOTERCERO.- Mediante Resolución de la Sala de Supervisión Regulatoria de 25 de enero de 2018 se acordó ampliar en tres meses adicionales el plazo máximo de resolución y notificación del procedimiento. Esta Resolución fue debidamente notificada a las partes interesadas.

DECIMOCUARTO.- Al amparo de lo dispuesto en el artículo 21.2 a) de la Ley 3/2013, de 4 de junio y del artículo 14.2.b) del Estatuto Orgánico de la CNMC, aprobado por el Real Decreto 657/2013, de 30 de agosto, la Sala de Competencia de la CNMC ha emitido informe sin observaciones.

SEGUNDO.- FUNDAMENTOS DE DERECHO

I. HABILITACIÓN COMPETENCIAL

De conformidad con el artículo 8.4 de la Ley 3/2013 de 4 de junio, de creación de la CNMC (en adelante, LCNMC), esta Comisión debe supervisar y controlar la aplicación de la normativa vigente en materia de acceso a la red y otras infraestructuras y servicios postales, de conformidad con lo establecido en el Capítulo II del Título III de la Ley 43/2010, de 30 de diciembre, así como en su normativa de desarrollo.

El artículo 45 de la Ley 43/2010 establece que el operador designado para prestar el servicio postal universal deberá elaborar un contrato tipo de acceso a la red postal, que será aprobado previamente por la CNMC. En este mismo artículo, la citada Ley dispone que la Comisión comprobará que las tarifas fijadas en el contrato tipo se ajustan a los principios de transparencia, no discriminación y cobertura del coste ocasionado al titular de la red, y verificará que estas tarifas no supongan incremento de las necesidades de financiación del servicio postal universal y de la carga financiera injusta compensable al operador prestador del servicio.

II. REVISIÓN DEL CONTRATO TIPO DE ACCESO A LA RED POSTAL DE CORREOS

El contrato tipo de acceso a la red presentado para revisión está estructurado en 14 cláusulas y 4 anexos donde principalmente se recogen los aspectos relativos a:

1. Condiciones operativas
2. Medio de pago
3. Precio de acceso

El contrato tipo de acceso sigue la estructura que se muestra a continuación:

Figura 1. Estructura del contrato tipo de acceso a la red postal

1.- Contrato	
- Clausula primera	Objeto
- Clausula segunda	Requisitos de acceso <ul style="list-style-type: none"> - Lugar de admisión - Programación - Volumen mínimo: - Identificación del OPERADOR, fecha y lugar de depósito - Requisitos mínimos para la admisión de los envíos - Requisitos adicionales de presentación - Requisitos de clasificación y contenerización - Normas para la correcta rotulación de los envases y/o contenedores
- Clausula tercera	Precio
- Clausula cuarta	Descuentos
- Clausula quinta	Devolución de envíos
- Clausula sexta	Duración
- Clausula séptima	Causas de resolución
- Clausula octava	Reclamaciones
- Clausula novena	Documento íntegro
- Clausula decima	Confidencialidad
- Clausula undécima	Protección de datos de carácter personal
- Clausula duodécima	Elevación a público
- Clausula decimotercera	Jurisdicción
- Clausula decimocuarta	Contrato tipo
2.- Anexo I	Medio de pago de los servicios postales: Máquinas de franquear y condiciones generales de uso
3.- Anexo II	Medio de pago de los servicios postales: Pago diferido
4.- Anexo III	Precios de acceso
5.- Anexo IV	Documentación de depósitos

Fuente: Correos.

La revisión del contrato tipo que se realiza en esta Resolución se abordará desde la perspectiva del cumplimiento de los principios que establece, por un lado, la Directiva 2008/6/CE, en su artículo 11bis y 12:

“Artículo 11bis. Siempre que ello resulte necesario para proteger el interés de los usuarios o favorecer una competencia real, y a la luz de las condiciones nacionales y de la legislación nacional, los Estados miembros garantizarán la existencia de condiciones de acceso transparentes y no discriminatorias a los elementos de la infraestructura postal o los servicios postales ofrecidos en el ámbito del servicio universal, como son el sistema

de código postal, la base de datos de direcciones, los apartados de correos, los buzones de distribución, la información sobre cambios de dirección, el servicio de reexpedición o el servicio de devolución al remitente. Esta disposición no obsta para que los Estados miembros puedan adoptar medidas dirigidas a garantizar el acceso a la red postal pública en condiciones de transparencia, proporcionalidad y no discriminación.

Artículo 12. 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 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,*
- [...]
- *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.”*

Y asimismo la Ley 43/2010, en su artículo 45, al respecto del acceso a la red postal de los operadores postales:

“1. Se garantiza el acceso de los operadores postales a la red postal, respecto a los servicios a que se refiere la autorización administrativa singular de que sean titulares, de conformidad con los principios de transparencia, proporcionalidad y no discriminación. A estos efectos se entiende por transparencia, la publicidad previa de las condiciones de acceso; por proporcionalidad, la adecuación entre las disponibilidades del operador designado y las necesidades del interesado; y por no discriminación, el acceso sin diferenciación de ningún tipo entre los

operadores y las filiales del operador designado o las entidades participadas por el mismo, siempre que se encuentren en condiciones análogas, en particular las derivadas de consideraciones políticas, religiosas, raciales, sexuales, culturales o ideológicas.

[...]

5. En todo caso, tanto para los contratos individuales como para el contrato tipo, la Comisión comprobará que las tarifas fijadas en los mismos se ajustan a los principios de transparencia, no discriminación y cobertura del coste ocasionado al titular de la red, y verificará que estas tarifas no supongan incremento de las necesidades de financiación del servicio postal universal y de la carga financiera injusta compensable al operador prestador del servicio.”

En este sentido, se evaluarán, por un lado, la adecuación de las condiciones técnicas y operativas del contrato tipo a los principios de transparencia, proporcionalidad y no discriminación, y, por otro, el ajuste de las condiciones económicas a los principios de transparencia, no discriminación y cobertura del coste a Correos. La Ley 43/2010 también establece que se ha de evaluar el impacto en las necesidades de financiación del servicio postal universal y de la carga financiera injusta. No obstante, dado que a fecha de aprobación de la presente Resolución, está pendiente la aprobación del Plan de Prestación y la metodología de cálculo del coste neto del servicio universal postal (en adelante, CNSPU) no es posible valorar dicho impacto.

A continuación se procede a la revisión del contrato tipo de acceso a la red postal de Correos, esta revisión se realiza en dos grandes aspectos: condiciones técnicas y condiciones económicas. Se mencionarán únicamente aquellos puntos o cláusulas en los que se emite una opinión justificada con el fin de modificar o eliminar determinadas condiciones recogidas en el contrato tipo.

II.1. Revisión de las condiciones técnicas de acceso

II.1.1. Consideraciones relativas a la transparencia del contrato tipo

II.1.1.1 Lugar de admisión

En el apartado 1 de la cláusula segunda se mencionan los Centros de Admisión Masiva (en adelante, CAM) de la red postal de Correos en los que el operador deberá efectuar los depósitos.

“Lugar de admisión: El OPERADOR deberá efectuar los depósitos de envíos en los Centros de Admisión Masiva siguientes: [...].”

Asimismo, en la letra e) del apartado 5 de la cláusula segunda se indica:

“El depósito de la carga, deberá realizarse en el Centro de Admisión Masiva que conste en el contrato, dentro del horario de atención al público.”

En primer lugar, señalar que el listado no es exhaustivo, y, en el texto del contrato tipo remitido para revisión, se refiere únicamente a los CAM en los que un operador concreto ha demandado a Correos servicios de acceso. Siendo el documento un contrato tipo, válido para todos los operadores que solicitan acceso a la red postal de Correos, se debe mejorar su transparencia mediante la inclusión del listado de todos los CAM en los que se puede acceder a la red postal. De este modo, los operadores podrán ver los CAM disponibles en toda España y elegir a su conveniencia los que consideren oportunos para depositar sus envíos. Posteriormente, este listado se puede particularizar para cada operador en el contrato que finalmente firmen ambas partes.

En segundo lugar, Correos, en algunos contratos firmados con clientes minoristas que depositan grandes volúmenes en la red de Correos (en adelante, grandes clientes), indica¹:

[INICIO CONFIDENCIAL]

[FIN CONFIDENCIAL]

Así pues, Correos, a sus grandes clientes, les ofrece la posibilidad de realizar depósitos en otros centros, siempre y cuando reúnan unas condiciones adecuadas.

En atención al principio de no discriminación, estos centros distintos a los CAM también deben estar abiertos para los depósitos de los operadores postales. Únicamente se podría negar su uso para los operadores alternativos en caso de existir una justificación técnica para el tratamiento diferenciado entre grandes clientes y operadores de acceso.

En sus alegaciones, Correos ha indicado cuáles son las condiciones que deben reunir los centros que no son de admisión masiva para permitir depósitos en ellos, que son disponer de espacio habilitado para la carga y descarga de envíos masivos y de personal formado en el uso de la aplicación de albaranes y depósitos *on line* procedentes de los operadores de acceso. Por tanto, estos centros, que reúnen las condiciones adecuadas para los depósitos de grandes volúmenes, deberán incluirse en el listado de CAM a disposición de los todos operadores postales.

¹ **[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]**

En resumen, Correos deberá modificar el contrato tipo para incorporar todos los centros (CAM y centros no CAM actuales que reúnen las condiciones técnicas adecuadas para operar como tales) abiertos a la admisión del depósito de los envíos.

II.1.1.2 Requisitos adicionales de presentación

En la letra c) del apartado 6 de la cláusula segunda del contrato tipo se indica:

“Aquellos envíos que cumpliendo los requisitos mínimos de admisión señalados en el punto 5 de la cláusula anterior, se presentaren sin estas separaciones o con señales de indexación, salvo que éstas figuren en el reverso de los sobres, entre el espacio dedicado a los datos del remitente y las señales derivadas del proceso de videocodificación, que impidan su tratamiento mecánico, serán admitidos a tarifa completa, sin descuento.”

De acuerdo con el proceso de indexación automática mediante el sistema OCR utilizado por Correos, la máquina de indexación escanea e interpreta la dirección de los envíos y la asocia con un punto final de distribución, imprimiendo un código de barras en el anverso del envío. Si el sistema OCR, por diversas causas, no es capaz de leer la dirección, se genera una imagen digitalizada del envío para ser, a su vez, interpretada por un operario, lo que se denomina videocodificación. En este último caso, en el que el operario indexa manualmente el envío, se imprime un código de control en el reverso del envío.

Por tanto, para los envíos procedentes de un operador alternativo, las marcas de indexación que puedan estar impresas en estos envíos, por la propia actividad de indexación del operador, pueden entrar en conflicto con las que precisa Correos para el correcto funcionamiento de los procesos de indexación y clasificación automáticos de los envíos en su red.

Resulta preciso destacar que en el contrato tipo no hay ninguna indicación de cuáles son las zonas de los envíos en las que el operador no debe imprimir marcas, es decir, el espacio reservado en los envíos para los códigos de Correos, salvo una indicación genérica a las condiciones de direccionamiento establecidas por Correos en su web www.correos.es (apartado 5.1.h de la cláusula segunda del contrato tipo).

Esta circunstancia es tanto más significativa por cuanto, como se ha indicado, se trata de una condición muy relevante y con unas consecuencias muy notables en caso de incumplimiento por parte del operador, tanto para Correos, al impedir que los procesos de tratamiento posterior sean mecánicos, con el subsiguiente impacto en los plazos de calidad, como para el operador alternativo, al que se penaliza no aplicando descuento alguno.

Por este motivo, en el contrato tipo se debe incluir un apartado en el que, como mínimo, se consigne de forma precisa el espacio reservado para las marcas y códigos de Correos que no debe ser utilizado por el operador, por cada una de las caras del envío (anverso o reverso) y por cada uno de los formatos de envío.

II.1.1.3 Requisitos de clasificación y contenerización

En el apartado 7.b de la cláusula segunda del contrato tipo se requiere que el operador presente los envases con contenido clasificado a G2 agrupados por zonas geográficas postales por cada ámbito de destino, siempre que haya un volumen suficiente de éstos, establecido en un mínimo de cinco envases por zona. Este es uno de los requisitos cuyo incumplimiento en más de un porcentaje, como se verá a continuación, supone la pérdida de la bonificación por grado de clasificación de los envíos.

En primer lugar, en el contrato tipo no hay ninguna referencia a las zonas postales, en términos de listado de las zonas postales vigentes, con la definición de su ámbito geográfico. Puesto que se trata de un concepto de la red postal exclusivo de la estructura y organización operativa de Correos, se considera necesario que aparezca expresamente en el contrato tipo un listado de zonas postales para la información de los operadores de acceso.

En segundo lugar, una de las condiciones para que se produzca el ahorro de costes en la red de Correos es que el operador de acceso deposite sus envíos con un cierto grado de clasificación, G1 (clasificación por códigos provinciales) o G2 (clasificación por códigos postales completos) de forma que evite a Correos parte del proceso de clasificación o el proceso completo. Para que se consideren clasificados a G1 o G2, el operador debe presentar los envíos contenerizados, de forma que, en G1, los envíos de cada código provincial se presenten en un único contenedor, con un volumen mínimo de 250 envíos por ámbito y tramo normalizados, 50 envíos por ámbito y tramo si son no normalizados o 20 envíos por tramo si son paquetes. En el caso de G2, cada contenedor debe tener los envíos de un código postal completo, con los mismos volúmenes mínimos mencionados para G1.

En un contexto como el actual de volúmenes decrecientes de los envíos postales, los operadores alternativos, que cursan un tráfico de envíos muy inferior a Correos, encuentran muchas dificultades para completar los volúmenes mínimos por código postal que requiere el contrato tipo para acceder al nivel mayor de clasificación, incluso cuando depositan sus envíos clasificados por códigos postales completos. Cabe observar que el incumplimiento de estos requisitos de contenerización o del volumen mínimo conlleva la admisión de estos envíos como no clasificados (grado de clasificación G0) y por tanto no sujetos a descuentos.

En este sentido, en la Resolución de 2007 de la Subsecretaría de Fomento se establecía para las condiciones provisionales de acceso a la red de Correos lo siguiente al respecto del grado de clasificación:

“e.2) Contenerización y presentación:

Contenerización: Los envíos, clasificados y preparados según lo descrito en los apartados anteriores, se presentarán contenerizados en envases según un mismo destino (bandejas, caja, u otro medio de contenerización que mantenga el valor añadido descrito) y ordenados secuencialmente por códigos postales, cuando el nivel de clasificación sea G1 o G2. Los envases irán rotulados de acuerdo con el contenido.”

Es decir, en la citada Resolución se admitía que el operador alternativo pudiera agrupar los envíos en un contenedor ordenados secuencialmente por códigos postales, para considerar sus envíos clasificados a G1 o G2.

Por este motivo, el contrato tipo de Correos debe modificarse en dos sentidos:

- Correos debe revisar los volúmenes mínimos de envíos por contenedor que hacen que se considere no clasificado un envío, aun cuando el contenedor sólo contenga un código postal completo, de forma que refleje la situación actual de tráfico decreciente de envíos de productos universales.
- A falta de una justificación objetiva en términos de los procesos que lleva a cabo Correos para no considerar como clasificados a G2 los envíos secuenciados por código postal que se entregan dentro de un mismo contenedor, y teniendo como referencia la Resolución de 2007 citada, en donde sí se permitía, se considera que, en el grado de clasificación G2, también se suponga que un envase ha alcanzado el volumen mínimo cuando contenga una secuencia ordenada de envíos por código postal de la misma provincia.

Por último, las bonificaciones al grado de preclasificación presentes en el apartado 2.4 del Anexo III de precios de acceso son de aplicación, según el contrato tipo presentado, únicamente a los servicios ordinarios G1 y G2. Estas bonificaciones corresponden a depósitos realizados antes de una hora establecida, por baja tasa de incidencias debidas a conflictos en la videocodificación o por bajo porcentaje de correo devuelto.

En este sentido, se considera que no existe razón objetiva para no extender estas bonificaciones a las cartas certificadas, ya que los procesos que siguen son similares a los de las cartas ordinarias y, por tanto, también estaría justificada su bonificación en las mismas situaciones. Por tanto, Correos deberá modificar el contrato tipo para establecer bonificaciones al grado de preclasificación también a los servicios certificados.

II.1.1.4 Procedimiento de cálculo de los envíos a zonas de alto coste

En el apartado 2.2 del Anexo III del contrato tipo presentado, relativo a los parámetros del modelo de descuento en función del grado de concentración del tráfico del operador alternativo en el ámbito de destino D2, Correos establece un sistema de bonificaciones o penalizaciones en función del porcentaje de envíos del operador a poblaciones de menos de 5.000 habitantes sobre el total de envíos del ámbito D2. El detalle se muestra en la tabla adjunta:

Tabla 1. Descuento por composición de tráfico del ámbito de destino D2.

Grupo	Concentración de tráfico del ámbito D2 en poblaciones < 5.000 hab.	Descuento/Penalización en carta ordinaria	Descuento/Penalización en carta certificada
D2_A	0%-25%	14%	5%
D2_B	25%-50%	2,0%	1%
D2_C	50%-75%	-9,0%	-3%
D2_D	75%-100%	-21,0%	-8%

Fuente: Correos.

Así, si el operador realiza un porcentaje de envíos a poblaciones de menos de 5.000 habitantes superior al 50%, no tendrá un descuento sino una penalización, sobre la base de que se trata de envíos con un alto coste de prestación del servicio para Correos.

La determinación del porcentaje de aplicación a cada uno de los operadores alternativos lo realiza unilateralmente Correos a partir de un muestreo mensual de los envíos de cada operador.

Para determinar el ámbito de destino de los envíos de la muestra, Correos únicamente analiza el código postal de cada envío. Cada código postal puede atender a una o varias poblaciones. En los casos en que el código postal tiene asociada una única población, se obtiene el ámbito de destino directamente en función de su número de habitantes². Si el código postal es compartido por dos o más poblaciones, es preciso establecer un criterio para determinar en qué ámbito se considera al envío (por ejemplo, en el caso de que un código postal se comparte por una población de más de 5.000 habitantes y por otra de menos de 5.000). El criterio aplicado por Correos en este caso se basa en distribuir los

² El ámbito de destino D1 lo conforman los envíos nacionales no locales a capitales, Administraciones y poblaciones mayores de 50.000 habitantes. En el ámbito de destino D2 se agrupa el resto de envíos nacionales no locales que no se consideran D1 (es decir, envíos a poblaciones inferiores a 50.000 habitantes, que a su vez se subdividen, a los efectos de las bonificaciones y penalizaciones del contrato tipo, en poblaciones entre 50.000 y 5.000 habitantes, y poblaciones inferiores a 5.000 habitantes).

envíos a las poblaciones asociadas a un mismo código postal según el porcentaje de población en habitantes que supone cada una de ellas sobre el total de habitantes de las poblaciones atendidas por el código postal.

Así, por ejemplo, si un código postal cubre 2 poblaciones, una de 10.000 habitantes y otra de 2.500 habitantes, y hay 100 envíos de un operador alternativo a este código, entonces, aplicando el criterio de población, se consideraría que se han repartido 80 envíos a la población de 10.000 habitantes (ya que supone el 80% de población sobre el total de 12.500 habitantes que atiende el código postal), y 20 a la de 2.500. Este cómputo se hace para todos los envíos del operador, obteniéndose finalmente el porcentaje de envíos a poblaciones inferiores a 5.000 habitantes sobre el total de envíos a D2, para aplicar la bonificación o la penalización correspondiente.

En este sentido, el reparto de los envíos a un código postal de forma proporcional a la población de las entidades de población atendidas por este código resulta razonable, a falta de un procedimiento más preciso que pudiera asociar unívocamente el envío con la población de destino.

Ahora bien, durante el proceso de revisión, se han detectado los siguientes errores en el procedimiento aplicado por Correos, que deberá corregir:

- La relación entre códigos postales y entidades de población utilizada por Correos no es completa, de forma que los códigos postales de la lista que está empleando Correos no cubren todas las poblaciones de España.
- Utilización incorrecta por Correos del nomenclátor del Instituto Nacional de Estadística (en adelante, INE) que relaciona las entidades de población de cada municipio, resultando en una contabilización inapropiada de la población que se computa en el cálculo.

La aplicación de este procedimiento ha sido objeto de controversias entre Correos y los operadores alternativos, al no disponer estos últimos de la relación entre los códigos postales y las poblaciones que ha venido utilizando Correos para el cálculo, ya que esta información no se suministra en el contrato tipo ni, según Correos y los operadores postales, se ha intercambiado entre ellos una vez solicitado el acceso a la red postal.

De esta forma, el operador alternativo no puede contrastar el cálculo hecho por Correos de la bonificación o penalización según el ámbito de destino que se aplicará a sus envíos ni puede determinar de antemano en qué categoría (D2_A, D2_B, D2_C o D2_D) se encuadra su tráfico de ámbito D2. La existencia de los errores mencionados en el proceso de cálculo, detectados en el proceso de revisión del contrato tipo, ha podido contribuir a generar desacuerdos entre Correos y los operadores postales.

Por este motivo, para mejorar la transparencia de las condiciones de acceso a la red y reducir el número de controversias entre Correos y el resto de operadores, el contrato tipo deberá especificar de forma precisa el procedimiento que Correos aplica para el cálculo de las penalizaciones o bonificaciones, incluyendo las relaciones entre códigos postales y poblaciones atendidas. En este sentido, el INE mantiene una lista actualizada de códigos postales y sus poblaciones asociadas, y publica asimismo periódicamente el nomenclátor que relaciona municipios, entidades de población y su número de habitantes, por lo que se considera apropiado utilizarlo como referencia. Así, cuando se produzca una actualización de los datos del INE, Correos deberá aplicar esta actualización e informar a los operadores del momento a partir del cual empleará los datos actualizados en el procedimiento.

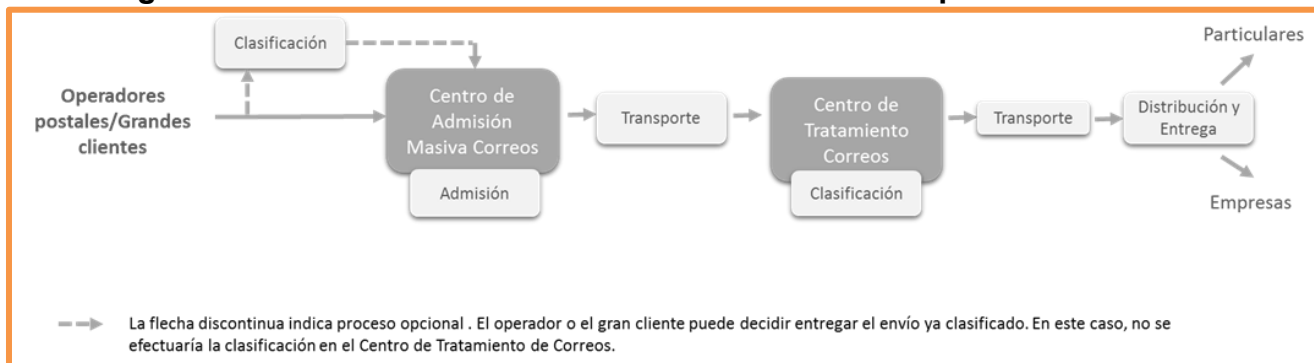
Asimismo, en el contrato tipo deberá reflejarse que Correos informará mensualmente al operador del resultado del muestreo realizado sobre sus envíos, indicándole el porcentaje de envíos a poblaciones de menos de 5.000 habitantes sobre el total de envíos a D2 de ese mes.

II.1.2. Consideraciones relativas a la no discriminación del contrato tipo

Correos ha manifestado que las condiciones del contrato tipo presentado son, en general, de aplicación tanto a grandes clientes como a operadores postales alternativos que solicitan acceso a esta red. Esto resulta razonable por cuanto que los envíos masivos admitidos en la red de Correos procedentes de clientes minoristas (grandes clientes) y de clientes mayoristas (operadores postales alternativos) atraviesan los mismos elementos de la cadena de valor y su tratamiento es el mismo, a igualdad de condiciones de preparación, grado de clasificación, contenerización o presentación en los envíos que se entregan a Correos.

En la siguiente figura se esquematizan las actividades que se efectúan con los envíos admitidos en los CAM, para los envíos ordinarios. Para los envíos certificados y paquetes, existen más actividades (liquidación, entrega en ventanilla, entre otros), que se realizan igualmente independientemente del origen del envío (operador o gran cliente).

Figura 2. Elementos de la cadena de valor del servicio postal ordinario



Fuente: Correos

En este sentido, se considerarán grandes clientes todos aquellos clientes minoristas clasificados como “Admisión Masiva minorista”, así como operadores de acceso todos aquellos clientes mayoristas clasificados como “Admisión Masiva operadores de acceso”, en la cuenta de pérdidas y ganancias detallada que presenta Correos con los resultados de la contabilidad de costes de cada ejercicio.

No obstante, existen ciertas diferencias observadas entre los contratos de Correos con grandes clientes y las cláusulas del contrato tipo presentado, que requieren un análisis específico que se expone a continuación.

II.1.2.1 Número de depósitos diarios en la red postal de Correos

En la cláusula segunda del contrato tipo relativa a los requisitos de acceso, en el apartado f) y e) de los requisitos mínimos para la admisión de los envíos de cartas y paquetes SPU, respectivamente, se obliga al operador alternativo a realizar un solo depósito al día por centro de admisión masiva y producto. Esta obligación no aparece en los contratos con grandes clientes analizados.

En este sentido, esta condición impone una restricción que afecta a los grandes clientes del operador alternativo y, por ende, a la capacidad de competir del operador postal en igualdad de condiciones con Correos.

Así, los envíos de los grandes clientes del operador alternativo, en la medida en que se destinen a zonas no cubiertas por la red de distribución de este operador, y por tanto, que necesitan de los servicios de acceso a la red de Correos, tendrán un día de retraso en su tratamiento si efectúan la admisión en la red del operador postal alternativo después de que éste haya hecho su depósito diario en la red de Correos, ya que el contrato tipo limita al operador de acceso a un solo depósito de correspondencia al día. Sin embargo, los grandes clientes de Correos, no sujetos a esta limitación, pueden efectuar los depósitos que consideren convenientes en la red de Correos, durante el horario de atención al público del centro de admisión masiva.

Correos se ha mostrado favorable en sus alegaciones a eliminar las restricciones al número de depósitos diarios, y propone replicar en el contrato tipo de acceso las condiciones de número y horas de depósito establecidas en los contratos minoristas. Por tanto, Correos deberá modificar la redacción del contrato tipo de acceso para eliminar la restricción de un solo depósito al día y adecuar sus condiciones a las establecidas para sus clientes minoristas.

II.1.2.2 Aplicación de descuentos sobre el precio nominal versus precio neto

En la cláusula tercera del contrato tipo, Correos establece que el precio que debe pagar el operador por los servicios prestados es el correspondiente a los precios publicados por Correos para el servicio o producto de que se trate, es decir, según los precios minoristas públicos del operador Correos, que estén vigentes en el momento de aplicación.

Por otra parte, en la cláusula cuarta del contrato tipo se especifica que se aplicará al operador de acceso un descuento por las actividades que éste realice sobre los envíos hasta su depósito en los CAM de Correos, considerando el volumen de envíos, su composición de destino, su grado de clasificación y la regularidad en los depósitos.

Dichas cláusulas son razonables, siempre y cuando se apliquen por igual a los grandes clientes y a los operadores de acceso. En este sentido, ya que el contrato tipo está basado en descuentos sobre la tarifa de Correos vigente en cada momento, los contratos de carácter plurianual que Correos formalice con los grandes clientes no deben especificar un precio neto (es decir, la diferencia entre el precio minorista nominal y el descuento esperado en un periodo) más allá del primer año de vigencia del contrato. Y ello porque, en primer lugar, el operador de acceso no puede, por efecto de las cláusulas citadas, fijar un precio neto en el contrato de acceso con Correos, ya que dicho precio está referenciado al precio minorista vigente, cuya actualización es anual.

En segundo lugar, porque la formalización de un acuerdo de precio neto a un gran cliente, en un contrato de duración superior a la vigencia de las tarifas minoristas de Correos, vigencia que es anual, puede implicar que se esté aplicando de facto un descuento mayor a ese gran cliente que al operador de acceso. Así, el descuento que se aplica al gran cliente con un acuerdo de precio neto puede ser, tras varios años, superior al aplicado al operador de acceso, si las tarifas nominales de Correos se incrementan en el periodo, resultando en una discriminación en precios a favor del gran cliente.

Por todos estos motivos, el esquema de precios y descuentos referenciados a las tarifas nominales de Correos del contrato tipo de acceso deberá ser de aplicación, de manera general, a todos los grandes clientes de Correos en los contratos de naturaleza plurianual. En el caso del primer año de vigencia del contrato, y en el caso de que el pliego de condiciones del concurso así lo

requiera, se podrá emplear un precio neto, haciendo mención a que en años sucesivos (incluidas las posibles prórrogas), el precio se actualizará en referencia a las tarifas minoristas vigentes.

II.1.2.3 Descuentos aplicados en el contrato tipo

Los precios de acceso a la red postal que presenta Correos en su contrato tipo se calculan a partir de la tarifa nominal minorista de cada ejercicio, sobre la que se aplican unos descuentos que se basan en:

- La reducción de los costes medios de prestación de los servicios derivada de los volúmenes depositados por el operador en la red postal, por el efecto de las economías de escala.
- Los ahorros producidos por los costes evitados a Correos debido a la realización por los operadores alternativos de determinadas actividades de preparación, clasificación, contenerización y presentación de los envíos, previas a su admisión para su transporte y distribución en la red postal de Correos.

En el caso de que la composición de envíos de los operadores sea tal que cobren relevancia los envíos a zonas de alto coste de distribución, que Correos supone que son los envíos a poblaciones inferiores a 5.000 habitantes, frente a otras zonas de menor coste, entonces se aplica un sobrecoste o penalización a estos envíos. En el caso contrario, es decir, si en la composición de envíos no predominan las zonas de alto coste, se aplica un descuento o bonificación al operador (ver **Tabla 1**).

A continuación se analiza la adecuación de estos descuentos al principio de no discriminación.

II.1.2.3.1 Descuentos por volumen

Los descuentos por volumen para los operadores alternativos son menores, a igualdad de envíos, que los ofertados a los grandes clientes de Correos.

Correos considera que los operadores alternativos, al consolidar volúmenes de distintos remitentes de envíos masivos y entregarlos en la red de Correos, pueden ofertar descuentos mayores a estos grandes clientes que el propio Correos a uno solo de los suyos, lo que puede constituir, según Correos, una discriminación para los clientes que contraten directamente con Correos e implicar un efecto de exclusión para este operador, puesto que el precio que oferte Correos a sus clientes siempre estará por encima del que ofrezca el operador alternativo a los suyos.

Correos supone que estos efectos justifican una diferencia de un 3,5% en los descuentos aplicados a grandes clientes y a operadores alternativos, si bien no proporciona ninguna evidencia que soporte esta cifra.

En este sentido, cabe indicar que la relevancia de la actividad de acceso a la red postal es todavía, tras casi siete años de aplicación de la Ley 43/2010, muy poco significativa, teniendo un mayor peso en los ingresos y volúmenes de envíos de Correos los contratos de grandes clientes frente a los de los operadores postales alternativos que solicitan acceso a su red.

En la siguiente tabla se muestran los ingresos y volúmenes de los dos productos analíticos universales más relevantes de Correos por su número de envíos, tanto los derivados de los servicios a grandes clientes como a los operadores de acceso, correspondientes al ejercicio 2015. Se observa que, en la carta ordinaria, Correos obtuvo **[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]** veces más ingresos por los envíos depositados por sus grandes clientes que por los de los operadores, para un volumen de envíos de los grandes clientes casi **[INICIO CONFIDENCIAL] [FIN CONFIDENCIAL]** veces superior al volumen de envíos de los operadores de acceso.

[INICIO CONFIDENCIAL]

Tabla 2. Ingresos y volúmenes de envíos de Correos para grandes clientes y operadores de acceso para dos productos analíticos.

Fuente: Contabilidad analítica de Correos del ejercicio 2015 (contrato centros).

[FIN CONFIDENCIAL]

A estos datos hay que añadir que la cuota de mercado de Correos no se ha visto amenazada significativamente tras la entrada en vigor de la Ley 43/2010, ya que, según los últimos datos publicados por la CNMC³, en 2016 alcanzó un 90,3% de los ingresos y un 84,8% de los envíos.

En este contexto, los efectos de una hipotética consolidación de volúmenes y el efecto exclusión que alega Correos para diferenciar en precios, a través de los descuentos por volumen, los servicios ofrecidos a los grandes clientes minoristas de los servicios a los operadores alternativos estarían ya de por sí muy acotados por la poca representatividad de la actividad de acceso frente a la actividad minorista de grandes clientes. Pero además, el efecto exclusión no se estaría produciendo en la actualidad, ya que los ingresos unitarios por la actividad de

³ “Análisis del sector postal y del sector de la mensajería y paquetería”, CNMC, 21 de diciembre de 2017, INF/DTSP/001/17.

servicio a grandes clientes revelan unos descuentos mayores a grandes clientes que a operadores, es decir, que Correos puede competir ofreciendo precios más atractivos a sus grandes clientes para evitar que el operador consolide en la red de Correos volúmenes mayores procedentes de distintos clientes minoristas, ya que la actividad de acceso es muy residual.

Por este motivo, no existe una justificación objetiva para tratar de manera diferenciada los descuentos por volumen ofrecidos a los grandes clientes minoristas y a los operadores alternativos, por lo que se considera que se debe aplicar la misma base de descuentos por volumen a ambos.

II.1.2.3.2 Descuentos y penalizaciones por la prevalencia de envíos en zonas de alto coste

Como se ha descrito con anterioridad, Correos establece un sistema de bonificaciones o penalizaciones sobre el precio nominal de los envíos en función del porcentaje de envíos del operador a poblaciones de menos de 5.000 habitantes sobre el total de envíos del ámbito de destino D2.

En los contratos firmados con los grandes clientes analizados no se especifica en ningún caso la aplicación de este sistema de descuento o penalización por los envíos de los grandes clientes a zonas de alto coste de distribución. Esto supondría una discriminación entre las condiciones aplicadas a dos tipos de clientes, los minoristas (grandes clientes) y los mayoristas (operadores de acceso) de envíos masivos, que no se justificaría objetivamente por una diferencia en las actividades llevadas a cabo en la red de Correos.

Teniendo en cuenta lo anterior, Correos deberá ajustar sus descuentos por envíos a zonas de alto coste del contrato tipo de acceso a los niveles máximos y a la senda que se establecen en la presente Resolución. Además, de acuerdo al principio de no discriminación, los niveles máximos de este tipo de descuentos y los valores concretos que, en su caso, Correos decida aplicar a sus grandes clientes deberán ser los mismos que los aplicados en el contrato tipo de acceso.

Por otra parte, y en el caso de que en los contratos con los grandes clientes no se contemple o, definiéndose el concepto, no se exprese concretamente la penalización aplicada por el porcentaje de envíos a zonas de alto coste, este concepto tampoco será de aplicación en el contrato tipo de acceso.

II.1.2.3.3 Descuentos por grado de clasificación

En el apartado 2.4 del Anexo III del contrato tipo, Correos establece una serie de descuentos a los envíos del operador según su nivel de clasificación cuando acceden a la red postal. Este descuento se justifica por el ahorro que se produce en las actividades de clasificación de Correos si los envíos ya están clasificados.

De esta manera, el nivel máximo de clasificación G2, que se produce cuando los envíos están clasificados por códigos postales completos, supone también el máximo coste evitado por Correos, ya que estos envíos no atraviesan ninguna etapa de clasificación en su red. En el nivel de clasificación G1, donde los envíos están clasificados por códigos postales provinciales, se ahorra el coste derivado de la clasificación en el centro de tratamiento de origen, pero no la clasificación en el centro de tratamiento de destino, por lo que el descuento es menor. En el caso de que el envío se entregue sin clasificar, no se evita ninguna actividad de clasificación en la red de Correos, por lo que no hay descuento.

Se ha podido observar que en los contratos firmados con los grandes clientes, se hace mención a los niveles de clasificación con los que se pueden entregar los envíos, pero no se explicita en los precios ofertados de qué forma se aplican los descuentos por nivel de clasificación a esta categoría de clientes.

En este sentido, Correos deberá ajustar sus descuentos por grado de clasificación en el contrato tipo de acceso a los niveles máximos y a la senda que se establecen en la presente Resolución. Además, de acuerdo al principio de no discriminación, los niveles máximos de descuentos por grado de clasificación y los valores concretos que, en su caso, Correos decida aplicar a sus grandes clientes deberán ser los mismos que los aplicados en el contrato tipo de acceso.

II.1.2.3.4 Descuentos por regularidad

En el apartado 2.3 del Anexo III del contrato tipo, Correos aplica un descuento por regularidad, que retribuye, según este operador, la contribución al sostenimiento y aprovechamiento óptimo de su red.

Las condiciones de regularidad implican que el operador alternativo debe depositar los envíos en un CAM, efectuar un único depósito diario, superar el volumen mínimo diario (1.500 cartas o 15 paquetes) y no variar en más de diez puntos porcentuales, al alza o a la baja, la media de composición de destinos anual de este operador.

En primer lugar, estas condiciones de regularidad deberán modificarse en el contrato tipo de acuerdo con lo establecido anteriormente al respecto del depósito en otros centros que no estén en el listado de CAM y al respecto de la eliminación de la restricción de un único depósito diario para los operadores postales.

Por otro lado, en esta categoría de descuento ocurre lo mismo que en el caso de los descuentos mencionados anteriormente, es decir, que en los contratos firmados con los grandes clientes se hace mención a la regularidad de los envíos, pero no se indica en los precios ofertados de qué forma se aplica este descuento.

Por ello, Correos deberá ajustar sus descuentos por regularidad del contrato tipo de acceso a lo establecido en la presente Resolución. Además, de acuerdo al principio de no discriminación, el nivel máximo de descuentos por regularidad y el valor concreto que, en su caso, Correos decida aplicar a sus grandes clientes deberá ser el mismo que el aplicado en el contrato tipo de acceso.

II.1.2.3.5 Medios y condiciones de pago (Anexos I y II)

Según el contrato tipo, los operadores pueden utilizar como medio de pago las máquinas de franquear que se indiquen según el formato del Anexo I o pagos diferidos (en este último caso, presentando un aval bancario y realizando el pago quincenalmente), tal y como se explicita en el Anexo II del contrato.

En este sentido, los grandes clientes, en los contratos analizados, reciben un descuento del 2% por utilización del franqueo. De acuerdo al principio de no discriminación, las condiciones de uso del franqueo por parte de los operadores alternativos también deben contemplar el descuento del 2% mencionado.

Correos ha manifestado en sus alegaciones su conformidad con la introducción de este descuento en el contrato tipo de acceso.

Por todo ello, Correos deberá modificar el contrato tipo de acceso para reflejar el 2% de descuento adicional que aplicará a los servicios que usen la máquina de franquear como medio de pago.

II.1.3. *Otras consideraciones*

II.1.3.1 *Naturaleza del contrato tipo*

El contrato tipo presentado por Correos para la revisión de la CNMC contiene determinados párrafos que responden a una casuística derivada de relaciones con algunos operadores en particular y que se desvían del carácter general que debe tener un contrato marco de acceso a la red postal.

Así, por ejemplo, el listado de los CAM en los que se pueden efectuar depósitos (como ya se ha comentado en las consideraciones relativas a la transparencia), la tabla del apartado 1. Descuentos por ahorro de coste, del Anexo III de precios de acceso, la mención a la Resolución de 27 de julio de 2011, de la Presidencia de la Comisión Nacional del Sector Postal, en varios puntos del texto, o la necesidad de depositar un aval bancario de 1 millón de euros por parte del operador alternativo, parecen condiciones específicas que Correos ha propuesto en el pasado a algún operador o cliente.

Por este motivo, Correos deberá revisar y eliminar del texto del contrato tipo todas aquellas referencias relativas a condiciones particulares con clientes,

adecuando el contenido del mismo a un contrato de referencia aplicable en cualquier situación comercial del operador. En este sentido, Correos debe establecer de forma completa y transparente, las condiciones técnicas, operativas y económicas a las que se pueden acoger los operadores para acceder a su red postal, de acuerdo con la revisión de los términos del mismo que apruebe en cada momento la CNMC.

En particular, en lo que respecta al importe del aval, Correos deberá proponer una redacción alternativa que tenga en cuenta la facturación histórica del operador alternativo o las estimaciones de facturación, en caso de nuevos entrantes, para la determinación de dicho importe. Dicho aval será equivalente a dos meses de la facturación histórica o de las estimaciones de facturación en su caso. En cualquier caso, este aval solo será exigible en la modalidad de pago diferido, no siendo de aplicación si el pago se realiza por medio de máquinas de franqueo.

II.1.3.2 Volumen mínimo para acceder al contrato tipo

En el apartado 3 de la cláusula segunda del contrato presentado se indica el volumen mínimo que debe depositar el operador para acceder a las condiciones del acceso a la red postal de Correos. Este mínimo se establece en 1.500 cartas (entre ordinarias y certificadas) o 15 paquetes al día, o 350.000 cartas (entre ordinarias y certificadas) o 3.500 paquetes anuales.

Se considera que este volumen mínimo ha de revisarse por dos motivos. En primer lugar, como se ha mencionado previamente cuando se analizaron los requisitos de clasificación y contenerización, en un contexto de decrecimiento de los volúmenes enviados de cartas y paquetes del SPU, este volumen mínimo ha de modificarse para adaptarlo a la situación actual para que no suponga una barrera de entrada a los operadores alternativos.

En segundo lugar, porque el escalado de descuentos por volumen propuesto por Correos comienza por debajo del volumen mínimo anual de 350.000 cartas exigido. Así, un operador que depositara más de 100.000 envíos ordinarios -los más relevantes en número- pero menos de 350.000 envíos al año, ya dispondría de un descuento por volumen, según la tabla de descuentos por volumen del Anexo III de precios, con lo que tendría un nivel suficiente para beneficiarse de las economías de escala generadas en la red de Correos y, sin embargo, no llegaría al volumen mínimo establecido para el contrato tipo de acceso, lo que resulta paradójico.

Por todo ello, se considera que deberá revisarse a la baja el volumen mínimo de envíos anuales que deben depositarse en la red de Correos por parte de los operadores alternativos. De acuerdo con la tabla de descuentos, este nivel podría establecerse en los 100.000 envíos anuales de cartas (entre ordinarias y

certificadas) o 1.000 paquetes anuales, o bien 450 envíos diarios de cartas (entre ordinarias y certificadas) o 5 paquetes diarios.

II.1.3.3 Proceso de definición y regularización de descuentos

Dado que puede haber nuevos operadores que no hayan accedido a la red postal y de los que no puede haber “información histórica disponible”, se propone adicionar al primer párrafo del apartado 3 del Anexo III una mención específica en el siguiente sentido, quedando el primer párrafo redactado como sigue:

“Las condiciones de descuento aplicadas semestralmente se establecerán en función de la información histórica disponible. De no disponerse de esta, se procederá de mutuo acuerdo entre las partes a establecer las condiciones iniciales aplicables al primer semestre natural de actividad”

Los demás párrafos del apartado 3 del Anexo III no sufren alteración.

II.2. Revisión de las condiciones económicas de acceso

II.2.1. Descuentos

En el contrato tipo de acceso propuesto, Correos realiza descuentos por ahorro de costes basados en los siguientes elementos principales: volumen, prevalencia de envíos en zonas de alto coste, regularidad y grado de clasificación.

Para ello, Correos utiliza un modelo que parte de los costes por producto analítico de su contabilidad de costes históricos totalmente distribuidos (en adelante, CHTD), a los que se les restan los costes comunes de estructura y financieros, así como una parte, que corresponde al cálculo que Correos hace del CNSPU según sus propias estimaciones (ya que no existe todavía un Plan de Prestación que determine la metodología de cálculo del CNSPU), y que considera como un coste fijo a minorar de los costes totales.

En el análisis que se hace a continuación se determina si los descuentos aplicados por Correos son razonables, mediante el uso del modelo de cálculo de descuentos de Correos del año 2015, última referencia disponible que tiene como base la contabilidad analítica de Correos. Para este análisis se han utilizado los costes del modelo de Correos que provienen directamente de su contabilidad de costes, pero sin minorarlos con los costes fijos y comunes que considera Correos en su propuesta ya que el estándar en el que actualmente se deben fijar las tarifas es el de costes históricos totalmente distribuidos.⁴

⁴ Ver Orden FOM 2447/2004.

Por tanto, con estos supuestos se evaluará si los porcentajes de descuentos se basan efectivamente en similares porcentajes de ahorro de costes y si los precios finales de prestación de un determinado servicio, incluyendo los descuentos, se sitúan por encima de sus costes de producción.

En general, se trata de determinar cuál es el coste unitario medio de un servicio determinado para grandes clientes y operadores, compararlo con los costes de escenarios alternativos al actual y determinar el diferencial de costes que justificarían el diferencial de descuentos.

En el caso de que se verifique que Correos está aplicando descuentos excesivos, en el sentido de que sitúa el precio efectivo por debajo de su coste de producción, se propondrá modificar dichos porcentajes de descuento a la baja con el fin de que, por lo menos, cubran los costes de producción.

Por último, considerando los posibles efectos que puede tener en la demanda cambios bruscos de los precios, se establece una senda temporal de ajuste de los descuentos. Esta senda temporal se fija en 4 años, lo que se considera un tiempo razonable para que el impacto en la demanda se vea amortiguado, dando además incentivos a Correos y a los operadores alternativos para mejorar la eficiencia de sus sistemas productivos y lograr unos costes más eficientes que les permitan competir en un mercado con volúmenes decrecientes y un alto efecto sustitución.

Esta senda se revisará al cabo de 2 años a fin de determinar si los costes actualizados permiten descuentos distintos, en cuyo caso, también se actualizará la senda de ajuste para el periodo restante.

II.2.1.1 Descuentos por volumen

Para la evaluación de los descuentos por volumen, se han calculado los costes medios de prestar servicios de envíos de cartas ordinarias y cartas certificadas para los ámbitos D1 y D2. La diferencia entre el precio nominal y el coste medio es el margen de descuentos por volumen que estaría justificado realizar por parte de Correos.

[INICIO CONFIDENCIAL]

Tabla 3. Descuentos máximos por volumen aplicables a las cartas ordinarias y cartas certificadas nacionales en base a los costes unitarios medios.

Fuente: Elaboración propia a partir del modelo de Correos con CHTD del ejercicio 2015.

[FIN CONFIDENCIAL]

Como se observa en la tabla anterior, según la contabilidad de costes de Correos del año 2015, los descuentos máximos que Correos podría aplicar para sus envíos de cartas ordinarias y cartas certificadas nacionales, son menores en determinados casos a los propuestos por Correos en su contrato tipo de acceso. Para cartas ordinarias y certificadas nacionales con ámbito de destino D1 y para cartas certificadas nacionales con ámbito D2, los descuentos propuestos por Correos superan el descuento máximo.

Tabla 4. Descuentos máximos por volumen según SCC vs descuentos propuestos por Correos

	Descuento máximo según SCC CHTD		Descuentos según propuesta Correos		Diferencia	
	D1	D2	D1	D2	D1	D2
Ordinaria	53,8%	36,4%	56,5%	32,5%	-2,7%	
Certificada	36,2%	25,2%	43,5%	28,5%	-7,3%	-3,3%

Fuente: Elaboración propia a partir del modelo de Correos con CHTD del ejercicio 2015.

Por ello, Correos deberá ajustar sus descuentos para las cartas ordinarias y certificadas nacionales con ámbito de destino D1 y D2 de acuerdo a los descuentos máximos y a la senda establecida en la siguiente tabla:

Tabla 5. Senda de ajuste para los descuentos máximos por volumen en el contrato tipo de Correos

	Descuentos hito 1		Descuentos hito 2		Descuentos hito 3		Descuentos hito 4	
	D1	D2	D1	D2	D1	D2	D1	D2
Ordinaria	55,8%		55,2%		54,5%		53,8%	
Certificada	41,7%	27,7%	39,9%	26,9%	38,0%	26,1%	36,2%	25,2%

Fuente: Elaboración propia a partir del modelo de Correos con CHTD del ejercicio 2015

Por otra parte, Correos podrá fijar el descuento que considere oportuno en el ámbito D2 para la carta ordinaria siempre y cuando no supere el descuento máximo calculado a partir de su contabilidad de costes (esto es, 36,4%).

Los valores de descuento indicados son máximos y se han obtenido para las tarifas del año 2017. Por ello, tarifas diferentes pueden llevar a otros descuentos distintos de los señalados, siempre teniendo en cuenta el coste medio unitario considerado como base, que es el derivado de la contabilidad analítica del ejercicio 2015.

Con respecto a los envíos ordinarios y certificados internacionales, Correos indica que su coste está muy condicionado por el coste de distribución en el país de destino. En el contrato tipo, a estos servicios se les aplica un descuento sobre la tarifa nominal de la zona internacional de que se trate, que es igual al que se estableció en la Resolución de 2007 de condiciones provisionales de acceso. En

este sentido, se ha comprobado que estos descuentos están dentro de los niveles de descuentos máximos calculados según el modelo de descuentos de Correos con los datos de la contabilidad analítica de 2015, por lo que no es necesario establecer ningún tipo de senda para esta categoría de envíos.

En lo que respecta a los servicios de paquetes de entrega a domicilio (paquete azul y paquete económico internacional), en el contrato tipo presentado se cita en el apartado 1. Descuentos por ahorro de coste del Anexo III, por un lado, que no se beneficiarán de descuentos; pero, por otro lado, la tabla de ese apartado indica un 2,6% de descuento por volumen para este tipo de productos. Se ha comprobado que este último descuento estaría por debajo del nivel máximo de Correos calculado según el modelo de descuentos con datos de la contabilidad analítica de 2015, por lo que no es necesario establecer ninguna senda de ajuste en las tarifas de los mismos. Por otro lado, Correos deberá revisar el contrato tipo para eliminar la contradicción mencionada en este tipo de envíos, y asimismo aplicar las mismas condiciones que establezca para esta categoría de paquetes del SPU a los grandes clientes y a los operadores alternativos.

Por último, Correos podrá graduar el porcentaje de descuento en función del volumen de los envíos. La relación entre volumen y descuento debe ser transparente y aplicarse sin discriminación entre grandes clientes y operadores postales, es decir, para un mismo volumen de envíos, se aplicará el mismo descuento por volumen.

II.2.1.2 Descuentos por envíos a zonas de alto coste

La estructura de los descuentos establecidos para los envíos a zonas de alto coste que se describe a continuación, difiere en dos puntos fundamentales de la propuesta realizada por Correos:

- En relación a los tramos:

Correos propone cuatro tramos para envíos a zonas de ámbito D2 en los cuales se puede aplicar bonificaciones y penalizaciones:

Tabla 6. Descuentos y penalizaciones por composición del ámbito D2 de Correos

Grupo	Concentración de tráfico del ámbito D2 en poblaciones de < 5.000 habitantes (%)	Carta ordinaria	Carta certificada
D2_A	0%-25%	14%	5%
D2_B	25%-50%	2%	1%
D2_C	50%-75%	-9%	-3%
D2_D	75%-100%	-21%	-8%

Fuente: Elaboración propia a partir del modelo de Correos con CHTD del ejercicio 2015

Nota: las poblaciones inferiores a 5.000 habitantes se denominan D3 en la operativa interna de Correos, no constituyendo una categoría de facturación

Como se observa en la tabla anterior, los tramos determinados por Correos producen que al pasar, por ejemplo, del grupo B al grupo C haya una diferencia, en cuanto a precio final, de once puntos porcentuales. Se trata de un salto muy abrupto que tiene un impacto muy considerable en las cuentas de resultados de los operadores que acceden a la red de Correos.

Teniendo presente que la mayoría de los operadores se sitúan en estos dos grupos, se propone ampliar la clasificación a cinco grupos, con el fin de lograr una mayor progresividad en los descuentos y penalizaciones aplicados:

Tabla 7. Propuesta de clasificación de grupos dentro del ámbito D2

Grupo	Concentración de tráfico del ámbito D2 en poblaciones de < 5.000 habitantes (%)
D2_A	0%-20%
D2_B	20%-40%
D2_C	40%-60%
D2_D	60%-80%
D2_E	80%-100%

Fuente: Elaboración propia

- En relación a la determinación del exceso de coste para envíos a zonas de alto coste

Correos determina el exceso de costes de distribución por envíos a zonas D3 con respecto a los costes del ámbito D2. No obstante, se considera que estos no deben constituir la base de costes, dado que Correos envía a todos los ámbitos de destino D1, D2 y D3. Es decir, la referencia del coste medio de distribución obliga a que se incluya tanto los costes de envíos al ámbito D1 como los envíos a los ámbitos D2 y D3.

Teniendo en cuenta estas dos correcciones, se determinan los costes promedio que supone para Correos enviar determinados porcentajes de cartas a zonas de alto coste, de modo que se obtiene el exceso de costes en relación a los costes medios de distribución de Correos.

[INICIO CONFIDENCIAL]

Tabla 8. Determinación de los costes medios de distribución de Correos según el porcentaje de envíos a zonas de alto coste.

Fuente: Elaboración propia a partir del modelo de Correos con CHTD del ejercicio 2015.

[FIN CONFIDENCIAL]

Calculando el diferencial de costes con respecto al coste medio de distribución, se obtienen las bonificaciones y penalizaciones máximas que podría aplicar Correos en su contrato tipo de acceso.

[INICIO CONFIDENCIAL]

Tabla 9. Bonificaciones y penalizaciones máximas por envíos a zonas de alto coste aplicables a las cartas ordinarias y cartas certificadas nacionales en base a los costes unitarios medios.

Fuente: Elaboración propia a partir del modelo de Correos con CHTD del ejercicio 2015.

[FIN CONFIDENCIAL]

Con la información de la tabla anterior, se comprueba que los descuentos y las penalizaciones que Correos aplica para sus envíos de cartas ordinarias y cartas certificadas nacionales no se ajustan a sus costes.

Tabla 10. Descuentos máximos por envíos a zonas de alto coste según SCC vs descuentos propuestos por Correos

	Bonificación/penalización máxima					Bonificación/penalización según propuesta Correos ⁵					Diferencia				
	D2A	D2B	D2C	D2D	D2E	D2A	D2B	D2C	D2D	D2E	D2A	D2B	D2C	D2D	D2E
Ordinaria	4,8%	1,7%	-1,5%	-4,7%	-7,8%	14,0%	6,3%	-1,3%	-9,0%	-21,0%	-9,2%	-4,7%	-0,2%	4,3%	13,2%
Certificada	5,8%	2,1%	-1,6%	-5,4%	-9,1%	5,0%	2,3%	-0,3%	-3,0%	-8,0%	0,8%	-0,3%	-1,3%	-2,4%	-1,1%

Fuente: Elaboración propia a partir del modelo de Correos con CHTD del ejercicio 2015.

Por ello, Correos deberá ajustar sus descuentos y penalizaciones para las cartas ordinarias y certificadas nacionales con destino zonas de alto coste con los valores fijados en la siguiente tabla para cada hito anual:

Tabla 11. Senda de ajuste para las bonificaciones y penalizaciones máximas por envíos a zonas de alto coste en el contrato tipo de acceso de Correos

	Descuentos hito 1					Descuentos hito 2				
	D2A	D2B	D2C	D2D	D2E	D2A	D2B	D2C	D2D	D2E
Ordinaria	11,7%	5,2%	-1,4%	-7,9%	-17,7%	9,4%	4,0%	-1,4%	-6,8%	-14,4%
Certificada	5,2%	2,3%	-0,7%	-3,6%	-8,3%	5,4%	2,2%	-1,0%	-4,2%	-8,5%

⁵ El grupo D2B de la propuesta inicial de Correos se despeina en 2 grupos, por lo que se han recalculado los porcentajes de bonificaciones y penalizaciones. Para el resto de grupos, se han mantenido los valores propuestos por Correos.

	Descuentos hito 3					Descuentos hito 4				
	D2A	D2B	D2C	D2D	D2E	D2A	D2B	D2C	D2D	D2E
Ordinaria	7,1%	2,8%	-1,5%	-5,7%	-11,1%	4,8%	1,7%	-1,5%	-4,7%	-7,8%
Certificada	5,6%	2,1%	-1,3%	-4,8%	-8,8%	5,8%	2,1%	-1,6%	-5,4%	-9,1%

Fuente: Elaboración propia a partir del modelo de Correos con CHTD del ejercicio 2015.

II.2.1.3 Descuentos por regularidad

El descuento por regularidad tiene como objeto retribuir la contribución al sostenimiento y aprovechamiento óptimo de la red postal. Según la propuesta de Correos, estos descuentos suponen hasta un máximo del 5% de la tarifa nominal, repartidos en tres tramos (0%, 2,5% y 5%).

Se reconoce la existencia de estos ahorros de costes por regularidad, si bien se trata de un parámetro difícilmente cuantificable y que no se puede extraer de la contabilidad analítica del operador designado. No obstante, dada su escasa cuantía (limitado hasta un máximo de 5%) y con el fin de incentivar el uso regular y continuado de la red, se estima oportuno mantener este descuento en el contrato tipo.

II.2.1.4 Descuentos por grado de clasificación

Correos calcula los ahorros de costes en caso de clasificación a G1 y G2 tomando como referencia el coste unitario de clasificación del nivel G0. No obstante, esta forma de proceder lleva a una sobreestimación de los porcentajes de descuento. El coste medio que se debe tomar como referencia para calcular los descuentos son los costes medios de clasificación de Correos, que no se corresponden con el coste G0, dado que existe un porcentaje elevado de cartas con clasificación G1.

Por ello, se han determinado los descuentos de G1 y G2 en base al ahorro de costes que supone cada uno de estos niveles para Correos con respecto a sus costes medios de clasificación. Teniendo en cuenta estas correcciones, se obtienen los costes medios para Correos del depósito de las cartas clasificadas a G1 o G2. De este modo, se determina el ahorro de costes en relación a los costes medios de clasificación de Correos. Calculando el diferencial de costes con respecto al coste medio de clasificación, se obtienen las bonificaciones máximas que podría aplicar Correos en su contrato tipo de acceso:

[INICIO CONFIDENCIAL]

Tabla 12. Determinación de costes medios de clasificación de Correos según el nivel G1 o G2 y bonificaciones máximas por clasificación aplicables

Fuente: Elaboración propia a partir del modelo de Correos con CHTD del ejercicio 2015.

[FIN CONFIDENCIAL]

Como se puede observar en la siguiente tabla, los descuentos propuestos por Correos para las cartas que vengan en origen clasificadas en G1 y G2, en algunos casos, exceden los descuentos máximos permitidos.

Tabla 13. Descuentos máximos por clasificación según contabilidad de costes vs descuentos propuestos por Correos

	Bonificación máxima G1 según SCC CHTD		Bonificación máxima G2 según SCC CHTD		Bonificación según propuesta de Correos G1		Bonificación según propuesta de Correos G2	
	D1	D2	D1	D2	D1	D2	D1	D2
Ordinaria	1,5%	1,5%	6,8%	6,8%	3,5%	3,5%	5,0%	5,0%
Certificada	1,5%	1,5%	5,4%	5,4%	3,5%	3,5%	6,5%	6,5%

Fuente: Elaboración propia a partir del modelo de Correos con CHTD del ejercicio 2015.

Por ello, Correos deberá ajustar sus descuentos para las cartas ordinarias y certificadas nacionales clasificadas en G1 o G2 con los valores fijados en la siguiente tabla para cada hito anual:

Tabla 14. Senda de ajuste para las bonificaciones máximas por clasificación G1 y G2 en el contrato tipo de acceso de Correos

	Descuentos hito 1 G1		Descuentos hito 1 G2		Descuentos hito 2 G1		Descuentos hito 2 G2		Descuentos hito 3 G1		Descuentos hito 3 G2		Descuentos hito 4 G1		Descuentos hito 4 G2	
	D1	D2	D1	D2	D1	D2	D1	D2	D1	D2	D1	D2	D1	D2	D1	D2
Ordinaria	3,0%	3,0%	5,5%	5,5%	2,5%	2,5%	5,9%	5,9%	2,0%	2,0%	6,4%	6,4%	1,5%	1,5%	6,8%	6,8%
Certificada	3,0%	3,0%	6,2%	6,2%	2,5%	2,5%	5,9%	5,9%	2,0%	2,0%	5,7%	5,7%	1,5%	1,5%	5,4%	5,4%

Fuente: Elaboración propia a partir del modelo de Correos con CHTD del ejercicio 2015.

Por otra parte, Correos también contempla bonificaciones al grado de preclasificación (aplicables a servicios ordinarios G1 y G2):

- 1% por hora de depósito: si el 90% de los envíos se depositan antes de la 10h.
- 1% por grado de automatización.
- 0,25% por porcentajes de correo devuelto.

Estos descuentos no se basan en la contabilidad analítica dado que, mediante el análisis de la misma, no se pueden extraer los ahorros de costes que permitan cuantificar estos porcentajes. No obstante lo anterior, si bien no es cuantificable, sí se consideran causales. Además, se trata de descuentos de cuantías muy reducidas. Por todo ello, se considera pertinente el mantenimiento de los mismos, y su aplicación a los envíos certificados tal y como se justifica en el apartado II.1.1, siempre que se apliquen de igual modo entre grandes clientes y operadores postales, esto es, que se apliquen de forma transparente y no discriminatoria.

II.2.2. Evolución a un estándar de costes incrementales

Los descuentos máximos incluidos en las diferentes sendas de ajuste recogidas en los apartados anteriores se han calculado tomando como base el sistema de contabilidad de costes actual de Correos, siendo éste un sistema de costes históricos totalmente distribuidos. En este sentido, si bien el sistema de costes históricos tiene como ventaja que es simple de implementar y concilia perfectamente con la contabilidad financiera de Correos, también presenta el inconveniente de que puede incorporar ineficiencias en forma de sobrecapacidad o en los procesos productivos, que pueden ser en última instancia trasladadas a los operadores postales y a los grandes clientes en forma de precios más elevados.

Por ello, y teniendo en cuenta que en el mercado postal se viene experimentando de forma continua una reducción significativa de la demanda debido a la presión que ejercen los servicios electrónicos sustitutivos, mucho más económicos y competitivos, no parece razonable referenciar la fijación de precios del sector a una base de costes históricos totalmente distribuidos. En este sentido, se considera que la evolución hacia un estándar de costes incrementales en la fijación de precios (mayoristas y minoristas a grandes clientes) podría aliviar la tendencia al alza de las tarifas actuales derivadas de la evolución decreciente de la demanda de productos postales tradicionales y de la existencia de un volumen elevado de costes fijos y de estructura del operador histórico.

A este respecto, esta Sala considera que se deberían poner en marcha los mecanismos oportunos que deriven en una modificación del marco tarifario actual (basado en el estándar de costes históricos totalmente distribuidos) hacia un mecanismo de fijación de precios más eficientes como podría ser el de costes incrementales a largo plazo, que, entre otras cuestiones, debería estudiar la conveniencia de separar los escalados de los descuentos para las zonas D2 y D3.

En definitiva, este mecanismo de fijación de precios generaría efectos positivos por dos vías; en primer lugar, obligaría a Correos y al resto de operadores presentes en el mercado a ser más eficientes en la prestación de sus servicios tradicionales y, por otra, a innovar en el porfolio de sus servicios comerciales con la incorporación de productos de mayor valor añadido que permitan vía precios,

la recuperación de sus costes fijos y de estructura. En segundo lugar, facilitaría la fijación de unos precios efectivos más competitivos en el mercado postal tradicional, lo que podría contribuir a la dinamización de este mercado que actualmente presenta una clara tendencia a la reducción de sus volúmenes de demanda.

Por todo cuanto antecede, la Sala de Supervisión Regulatoria de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia,

RESUELVE

UNICO. – La Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A., S.M.E. deberá modificar su contrato tipo de acceso a la red postal, en el plazo de 15 días hábiles a partir del día siguiente a la notificación de la presente Resolución, en los términos siguientes:

- En relación a las consideraciones relativas a la transparencia del contrato tipo, según lo establecido en los apartados incluidos en la sección II.1.1.
- En relación a las consideraciones relativas a la no discriminación del contrato tipo, según lo establecido en los apartados incluidos en la sección II.1.2.
- En relación a otras consideraciones relativas a las condiciones técnicas de acceso, según lo establecido en los apartados incluidos en la sección II.1.3.
- En relación a los descuentos por volumen, según lo establecido en la sección II.2.1.1.
- En relación a los descuentos por envíos a zonas de alto coste, según lo establecido en la sección II.2.1.2.
- En relación a los descuentos por regularidad, según lo establecido en la sección II.2.1.3.
- En relación a los descuentos por grado de clasificación, según lo establecido en la sección II.2.1.4.

El contrato tipo modificado según lo establecido en la presente Resolución se remitirá a esta Comisión para su revisión. Si esta Comisión detectase incorrecciones en el texto con respecto a lo establecido, procederá a su modificación directa y posterior remisión a Correos para su publicación en su web (www.correos.es). Dicha publicación deberá producirse en un plazo máximo de diez días.

La presente Resolución agota la vía administrativa, no siendo susceptible de recurso de reposición, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 36.2 de la Ley 3/2013, de 4 de junio. Puede ser recurrida, no obstante, ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional en el plazo de dos meses, de conformidad con lo establecido en la disposición adicional cuarta, 5, de la Ley 29/1998, de 13 de julio.

ANEXO 1: RESUMEN DE ALEGACIONES AL TRAMITE DE AUDIENCIA Y CONTESTACIÓN A LAS MISMAS

Las alegaciones de los operadores postales se han agrupado en función del asunto principal abordado y se han vinculado a la sección correspondiente en el documento sometido a audiencia.

I. CONSIDERACIONES PREVIAS

I.1. Alegaciones sobre la diferenciación entre operadores y usuarios

Correos alega que supone un error la equiparación que, a su juicio, hace el informe de los Servicios entre operadores y usuarios. Para ello, Correos argumenta que la normativa postal establece un tratamiento diferenciado a usuarios y operadores postales, que se verifica en unas definiciones específicas de cada concepto (definición de usuario y de operador postal en la Ley 43/2010) y en que son titulares de distintos derechos respecto a las condiciones de acceso a la red: los usuarios tienen derecho a la prestación de un servicio postal universal, mientras que los operadores tienen derecho al acceso a la red postal, respecto a los servicios que presten como titulares de una autorización administrativa singular.

Respuesta

Esta Sala considera que, en ningún momento, se cuestiona en la propuesta sometida a trámite de audiencia la figura jurídica de usuario y de operador postal que dispone la Ley 43/2010 o los diferentes derechos de los que son titulares de acuerdo a la citada Ley.

Muy al contrario, lo que se evalúa es si está justificado el diferente tratamiento que recibirían los operadores postales con las condiciones de acceso a la red postal propuestas por Correos, respecto a las que viene recibiendo una categoría específica de usuarios del servicio postal, los remitentes de envíos masivos (grandes clientes), en sus contratos minoristas formalizados con Correos. Y procede realizar esta verificación precisamente porque esta categoría de remitentes de envíos masivos accede a la red postal en los mismos puntos de acceso (CAM) y solicita de Correos los mismos servicios que, de acuerdo con lo especificado en la Ley 43/2010, recibiría un operador postal, y lo hace introduciendo un volumen de envíos muy similar al de los operadores postales, y en algunos casos incluso mayor que el de éstos.

Además, cabe recordar que la competencia actual en los servicios postales se produce en exclusiva por las categorías de clientes empresariales, no por los usuarios residenciales. Por este motivo, unas condiciones más favorables en el tratamiento de los envíos realizados por los clientes de Correos que realizan envíos masivos frente a las condiciones estipuladas en el contrato tipo de acceso

de los operadores postales, cuando estos servicios mayoristas de acceso son precisamente uno de los insumos esenciales sobre los cuales los operadores configuran sus ofertas alternativas a sus clientes, supondrían una barrera para que los operadores postales pudieran competir en igualdad de condiciones con Correos, operador titular de la red de acceso.

Precisamente, la Directiva 2008/6/CE recoge especialmente la cuestión de la no discriminación en su artículo 12, punto 5º, que dice lo siguiente:

“- 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”.

Y esta previsión de la Directiva ha sido recogida también en el artículo 35.1 de la Ley 43/2010.

“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.”

Por tanto, de acuerdo con la normativa vigente, resulta esencial discernir si el contrato tipo presentado por Correos contiene condiciones cuya aplicación pueda suponer una discriminación entre los operadores postales alternativos y los usuarios o clientes de envíos masivos de Correos, a favor de estos últimos, y, en caso de ser así, modificar dichas condiciones para que no sean discriminatorias.

I.2. Alegaciones sobre condiciones de prestación para operadores de acceso

Correos expone que los operadores alternativos utilizan la red pública de Correos para la prestación de servicios en las zonas de mayor coste, mientras que disponen de red propia en zonas urbanas con un menor coste de distribución, lo que supone una competencia no eficiente, basada en unas condiciones de acceso favorables y, a su juicio, injustas. Correos concluye que ello derivará en una oferta de precios artificialmente bajos por parte de los operadores alternativos, sumado a una pérdida de calidad de los servicios, lo que impactará en la viabilidad del sector en su conjunto y a unos costes de prestación del SPU más elevados.

Por estos motivos, Correos solicita que se imponga a los operadores alternativos obligaciones concretas de prestación del SPU, para evitar el uso desvirtuado del acceso a la red postal, de manera similar a las competencias que tiene Ofcom, el regulador británico, para imponer condiciones de este tipo a los operadores alternativos

Respuesta

En primer lugar, conviene indicar que la CNMC no es competente para imponer condiciones de prestación del SPU a los operadores postales. En segundo lugar, el regulador postal británico, Ofcom, sí cuenta con estas competencias, pero, hasta la fecha, no ha impuesto ninguna condición general de prestación del SPU a operador postal alguno⁶.

En cualquier caso, esta Sala no considera que la revisión del contrato tipo que aquí se realiza suponga condiciones “injustamente favorables” a los operadores que soliciten el acceso por el hecho de que se les permita, a través del mismo, llegar a zonas geográficas dispersas donde no disponen de red propia. Y ello por dos motivos: en primer lugar, porque el objeto de la solicitud de acceso de los

⁶ Ver epígrafe “*General universal service conditions*” de la página web <https://www.ofcom.org.uk/postal-services/information-for-the-postal-industry/conditions> en donde cita lo siguiente (fecha de acceso a la página web: 16/01/2018):

“A GUSC [General Universal Service Condition] cannot replicate the requirements of the universal service i.e. they may not require a person to:

*Deliver or collect letters six days per week (packets five days per week);
Provide a service throughout the UK; or
Provide a service at an affordable price which is uniform throughout the UK.*

To date, Ofcom has not imposed any general universal service conditions”.

operadores es utilizar servicios mayoristas –el acceso a la red de Correos- para configurar una oferta de servicio propia que de otro modo no podría conformarse porque no disponen de una red con la capilaridad obtenida por la red de Correos a lo largo de su existencia como operador público.

En segundo lugar, porque precisamente se reconoce que un desequilibrio de los envíos distribuidos por Correos a zonas con un alto coste de distribución, con respecto a la actual proporción de envíos a estas zonas, producido por los servicios que solicita un tercero, implica un incremento en los costes de distribución de Correos; incremento que se traslada posteriormente al operador que produce este desequilibrio en forma de un mayor precio en los envíos que entrega a Correos para su distribución. Se ha aceptado, pues, la propia propuesta inicial de Correos en el contrato tipo presentado para su revisión por la CNMC, en el sentido de reconocer que un mayor coste de distribución derivado de la concentración de tráfico en estas zonas de alto coste ha de conllevar una penalización para el operador que origina este tráfico, y una bonificación en el caso contrario.

II. REVISIÓN DE LAS CONDICIONES TÉCNICAS RELATIVAS A TRANSPARENCIA

II.1. Alegaciones sobre los requisitos adicionales de presentación

Correos señala que sería positivo replicar en este punto el detalle que se recoge al respecto en el contrato tipo de clientes minoristas y, en concreto, en la redacción que se menciona en el Anexo C del contrato minorista relativo a “Requisitos mínimos para la admisión de envíos”.

Respuesta

En este punto, Correos asimila las condiciones de aplicación a los grandes clientes y a los operadores de acceso con respecto a los requisitos adicionales de presentación de los envíos, al hacer referencia a las condiciones que aparecen en un contrato tipo minorista que aplica a sus clientes. En este sentido, conviene indicar a Correos que en el contrato tipo de acceso a la red no se debe hacer ninguna mención expresa a un contrato tipo de clientes minoristas, que los operadores de acceso no conocen.

No obstante, la redacción que propone Correos en sus alegaciones y que, según este mismo operador, aparece en el contrato tipo minorista, es la misma que aparece en el contrato tipo de acceso mayorista aquí analizado -puntos g) y h) del apartado 5.1 de la cláusula segunda-, y es la misma redacción que ha provocado conflictos y malinterpretaciones en el pasado con los operadores alternativos.

Por este motivo, esta Sala reitera lo propuesto en el informe sometido a trámite de audiencia, de forma que el contrato tipo de acceso a la red postal contenga un anexo en donde se especifiquen los requisitos de espacio reservado para las marcas y códigos de Correos en los envíos, es decir, las condiciones de direccionamiento y normalización que sean de aplicación en cada momento, sin remitir a una dirección web por defecto (como www.correos.es) para consultar estas condiciones.

II.2. Alegaciones sobre los requisitos de clasificación y contenerización

Correos se muestra de acuerdo en revisar los volúmenes mínimos por contenedor para contemplar la caída de volúmenes, siempre y cuando esta revisión no le suponga un incremento del coste por la necesidad de un manipulado adicional de la carga.

En este sentido, expone que las condiciones recogidas en el contrato tipo minorista son las mínimas exigibles para la aplicación de los descuentos sobre la tarifa, en particular, las recogidas en los Anexos C y D de dicho contrato, que aplican tanto a cartas ordinarias como a certificadas.

Respuesta

Al igual que en la alegación anterior, Correos hace mención a las condiciones presentes en un contrato tipo de aplicación a los clientes minoristas que no es el objeto de revisión en este expediente. De acuerdo con la información de que dispone la CNMC sobre los contratos minoristas formalizados en años anteriores con remitentes de envíos masivos o grandes clientes de Correos, los requisitos de clasificación y contenerización que allí aparecen son los mismos que los que constan en el contrato tipo de acceso revisado.

Al respecto de la propuesta contenida en el informe sometido a audiencia, Correos no ha aportado ninguna justificación técnica sobre la manipulación adicional de la carga que le supondría el tratamiento de un contenedor en el que se completase su volumen mínimo con una secuenciación de los envíos por código postal de la misma provincia, para no considerarlo clasificado a G2. Tampoco realiza ninguna estimación de cuánto podría reducirse el volumen mínimo.

Por estos motivos, esta Sala considera que Correos deberá modificar su contrato tipo de acceso para recoger las modificaciones que se realizan en la presente Resolución en relación a los requisitos de clasificación y contenerización, así como proponer en el contrato tipo de acceso revisado un nuevo volumen mínimo para considerar el grado de clasificación de los envíos a G1 o G2.

II.3. Alegaciones sobre el procedimiento de cálculo de los envíos a zonas de alto coste

Correos considera adecuada la propuesta de incorporar en el contrato tipo información adicional sobre el procedimiento para calcular las penalizaciones o bonificaciones, así como el ámbito de población por código postal. No obstante, Correos señala que es preciso analizar con los técnicos de la CNMC la forma de asignar por ámbito de destino los códigos postales que cubren varias poblaciones de diferente ámbito.

Sobre la propuesta del informe de audiencia de indicar en el albarán de entrega a Correos los envíos depositados por ámbito de población, Correos la considera inviable, ya que (i) obligaría al operador alternativo a clasificar la carga por ámbito de población, aparte de la clasificación a G0, G1 y G2; (ii) se deberían dedicar recursos adicionales para la verificación del albarán, que sería manual al no estar las máquinas clasificadoras en el lugar de admisión, y (iii) dado que el cálculo de la penalización o bonificación se realiza a posteriori cruzando datos demográficos con el destino de los envíos, no sería posible certificar el albarán con un nivel razonable de precisión.

ASEMPRE se muestra conforme con la propuesta de indicar en el albarán los envíos de ámbito de destino D2 y D3, pero siempre que sea una opción voluntaria por parte del operador alternativo, ya que la mayoría de sus asociados no disponen de recursos para separar y contabilizar los envíos con este nivel de detalle en el ámbito de destino, y los costes serían mayores que los potenciales ahorros que se conseguirían con esta propuesta. ASEMPRE solicita además que se recoja en el contrato tipo que se cuente con la presencia de un representante del operador alternativo cuando se realicen los muestreos de los envíos, estableciendo los procedimientos de comunicación necesarios entre las partes.

ASEMPRE solicita además que se incluya un párrafo en el contrato tipo que obligue a Correos a facilitar al operador alternativo, mensualmente, el porcentaje de envíos depositados con destino a poblaciones de menos de 5.000 habitantes sobre el total de envíos con ámbito de destino D2.

Respuesta

Con respecto a la solicitud de Correos de analizar con los técnicos de la CNMC el método de asignación por ámbito de los códigos postales, esta Sala considera razonable, al igual que el informe de los Servicios, el reparto de los envíos a un código postal de forma proporcional a la población de las entidades de población atendidas por este código, ya que hasta la fecha no se dispone de un procedimiento más preciso para asociar unívocamente el envío con la población de destino. No obstante, para la correcta aplicación del procedimiento, Correos deberá corregir las deficiencias detectadas en el uso del Nomenclátor del INE y

en la relación código postal-entidad de población que se mencionan en el cuerpo de la presente Resolución.

En resumen, se considera adecuado el criterio de asignación por ámbito de los códigos postales que ya venía implementando Correos en los contratos mayoristas formalizados con anterioridad a esta revisión.

Con respecto a la propuesta del informe de los Servicios de reflejar en el albarán la distribución de los envíos por ámbitos, especialmente los envíos a poblaciones de menos de 5.000 habitantes (que son las sujetas a penalización o bonificación), la mayoría de los operadores que han respondido a esta cuestión no la consideran viable por suponer un incremento de recursos y, por tanto, de costes, que no compensan los potenciales beneficios por un incremento de la transparencia del proceso.

Por tanto, en el contrato tipo no se recogerá ninguna obligación de reflejar en el albarán la composición de los envíos por ámbito de destino D2 o D3.

En cualquier caso, con la incorporación de información adicional en el contrato tipo sobre el procedimiento de cálculo de estas penalizaciones o bonificaciones, los operadores alternativos podrán estimar su volumen de envíos y tomar las decisiones que consideren oportunas. Esto permitirá a su vez, contrastar la estimación que realice Correos a través del muestreo y la propia del operador. En este sentido, se considera oportuno aceptar la solicitud de ASEMPRE de que Correos informe mensualmente al operador del resultado del muestreo realizado sobre sus envíos, indicándole el porcentaje de envíos a poblaciones de menos de 5.000 habitantes sobre el total de envíos a D2 de ese mes.

Con respecto a la propuesta de ASEMPRE de permitir la asistencia de un representante del operador durante los muestreos, cabe señalar que añadiría costes de gestión y de recursos al proceso de muestreo mensual que realiza Correos, ya que tendría que atender y coordinar mensualmente las peticiones de asistencia al muestreo que realizaran los operadores alternativos. Esta Sala considera que la mejora en la transparencia del proceso que se deriva de incorporar el detalle del procedimiento en el contrato tipo elimina la necesidad de asistir presencialmente al muestreo de Correos.

III. REVISIÓN DE LAS CONDICIONES TÉCNICAS RELATIVAS A NO DISCRIMINACIÓN

III.1. Alegaciones sobre la aplicación de descuentos sobre el precio nominal versus precio neto

Correos explica que su política de precios a clientes con contrato se basa en la fijación de descuentos sobre la tarifa vigente, y sólo en circunstancias excepcionales se aplica un precio neto o cierto. Estas excepciones se producen

en los concursos con las AA.PP., en los cuales la fijación de un precio es un requisito de los pliegos de contratación, y en contratos con empresas privadas de duración inferior a un año. En suma, en contratos minoristas de carácter plurianual, como es el contrato de acceso mayorista, Correos no aplica precios netos.

Respuesta

Esta Sala considera que todo contrato que celebre Correos de plazo superior a un año deberá estar referenciado a las tarifas postales vigentes en cada momento. En el caso de las licitaciones de las AA.PP., Correos podrá establecer un precio neto para el primer año de prestación de servicios, pero deberá añadir una mención, en sus ofertas a estas licitaciones, de que el precio a partir del primer año será el que resulte de aplicar un descuento a las tarifas nominales vigentes.

III.2. Alegaciones sobre los descuentos por volumen aplicados en el contrato tipo

Correos se muestra en desacuerdo con la propuesta del informe de audiencia de igualar los descuentos por volumen aplicados a grandes clientes y a operadores alternativos.

Según Correos, su sistema de descuentos por volumen específico para los grandes clientes busca generar demanda en los actores que, a su juicio, tienen poder de decisión sobre el volumen de envíos generado. De esta manera, los operadores que no aumentan la demanda, sino que consolidan volúmenes de correo procedentes de diversos remitentes, no pueden tener, según Correos, la misma base de descuentos por volumen. Correos añade que esta filosofía se ha aplicado también en las tarifas de acceso a la red de los operadores de diversos países europeos, como Croacia, República Checa, Dinamarca, Grecia, Lituania, Holanda, Portugal y Rumanía, y que, en países como Francia, Estonia, Polonia y Eslovenia los descuentos por volumen no se aplican por volúmenes consolidados sino por remitente debidamente identificado.

Correos se presta a trabajar conjuntamente con la CNMC para definir un modelo de descuentos por volumen que dinamice la demanda de las empresas consolidadoras de envíos.

Respuesta

Esta Sala considera que la capacidad de dinamización de la demanda la tiene tanto Correos al ofrecer descuentos por volumen a sus grandes clientes como los operadores competidores al realizar sus ofertas al mismo segmento de clientes.

Por otro lado, como se explica en el informe sometido a audiencia, las actividades que se realizan en la red de Correos en el caso de los servicios ofrecidos a los grandes clientes y en los servicios de acceso ofrecidos a los operadores alternativos son las mismas, por lo que un mismo volumen de envíos introducido en la red de Correos por unos y por otros generará en la red de Correos las mismas economías de escala.

Resulta de imposible justificación desde la perspectiva del principio de no discriminación que las eficiencias por economías de escala en la red de Correos, cuando las generan las actividades de prestación de servicios minoristas a grandes clientes de Correos, se trasladen al cliente en una cuantía mayor que las que se trasladan al operador competidor que solicita las mismas actividades en la red de Correos, en este caso, a nivel mayorista. Por lo tanto, se considera injustificado acceder a la propuesta de Correos de incrementar los descuentos por volumen de los grandes remitentes de correo frente a la de los operadores de acceso.

Además, se reitera que, a la vista de los datos de ingresos y cuotas de mercado aportados en esta Resolución, actualmente no se está produciendo ningún efecto negativo para Correos por la hipotética consolidación de envíos que puedan realizar los operadores alternativos. Si en el futuro se produce un cambio que haga necesaria una revisión de las condiciones de descuentos establecidas, se revisará oportunamente.

III.3. Alegaciones sobre los descuentos aplicados en el contrato tipo relativos a la prevalencia de zonas de alto coste, al grado de clasificación y a la regularidad

Correos considera que el alcance del procedimiento está limitado a la revisión del contrato tipo de acceso a la red, y que no es objeto de análisis el contenido del contrato tipo aplicado a clientes minoristas.

En lo que respecta a la regularidad, Correos está de acuerdo en incluir en el cálculo del descuento por regularidad las modificaciones que se realicen en el contrato tipo de acceso sobre el lugar de admisión y el número de depósitos diarios.

Respuesta

Como ya se mencionó en la respuesta a la alegación sobre la distinción entre operadores y usuarios, tanto la Directiva 2008/6/CE como la Ley 43/2010 asientan el principio de no discriminación entre las condiciones prestadas a los remitentes de envíos masivos y a los operadores postales.

En este sentido, como se ha analizado anteriormente en otras alegaciones al informe de audiencia, Correos sí ha considerado que ciertas condiciones o

requisitos presentes en los contratos minoristas debían replicarse a nivel mayorista en el contrato tipo de acceso.

En base al principio de no discriminación, con respecto a los distintos descuentos por menor volumen de envíos a zonas de alto coste, los grados de clasificación o las entregas en condiciones de regularidad, conviene asegurar que los niveles máximos de descuento y los valores específicos que, en su caso, Correos decida aplicar a sus grandes clientes habrán de ser los mismos que los aplicados en el contrato tipo de acceso.

Por último, en el caso de que en los contratos con los remitentes de envíos masivos no se contemple o, definiéndose el concepto, no se exprese concretamente la penalización aplicada en caso de prevalencia de envíos a zonas de alto coste, este mismo concepto no será de aplicación en el contrato tipo de acceso.

IV. REVISIÓN DE LAS CONDICIONES TÉCNICAS RELATIVAS A OTRAS CONSIDERACIONES

IV.1. Alegaciones sobre la naturaleza del contrato tipo

Correos se muestra conforme en eliminar toda referencia que impida la aplicación del contrato tipo a cualquier operador de acceso. Por otro lado, considera adecuado fijar, como norma general, el importe del aval en dos meses de facturación, con la posibilidad de aplicar condiciones excepcionales en los casos en los que se ponga de manifiesto un riesgo significativo de morosidad.

Respuesta

Se considera, como norma general, establecer el importe del aval en dos meses de facturación, pudiendo aplicar condiciones excepcionales cuando exista riesgo significativo de morosidad. En todo caso, si el operador de acceso y el operador designado discrepan en cuanto al término “riesgo significativo de morosidad” podrá solicitar la mediación de la CNMC, de acuerdo con lo que dispone el apartado 3 del artículo 45 de la Ley 43/2010:

“Sin perjuicio de lo previsto en el apartado anterior, los operadores titulares de autorizaciones administrativas singulares podrán negociar con el operador designado condiciones distintas a las establecidas en el contrato tipo de acceso a la red postal que, en todo caso, deberán garantizar la calidad del servicio y el respeto a las condiciones generales publicadas.

En el supuesto de que estas negociaciones no hubieran concluido en la celebración de un contrato por inexistencia de acuerdo entre las partes, cualquiera de ellas podrá solicitar de la Comisión Nacional del Sector Postal

que establezca las condiciones de acceso, que serán vinculantes para ambas partes.

A tal efecto, la Comisión Nacional del Sector Postal resolverá sobre las condiciones de acceso de acuerdo con los principios de proporcionalidad, transparencia, no discriminación y garantía del derecho de acceso a la red del operador entrante, así como del de no perturbación de los derechos establecidos para compensar al operador designado por prestar el servicio postal universal y la preservación del cumplimiento de las obligaciones de servicio público que recaen sobre el mismo. La resolución será recurrible en vía contencioso-administrativa.”

IV.2. Alegaciones sobre el volumen mínimo para acceder a la red postal pública

ASEMPRE señala que la cuantificación de los volúmenes mínimos de envío por año y depósito les parece correcta, pero señala que en el texto del informe de audiencia aparece la conjunción “y” en vez de “o”, que es como debe figurar.

UNO considera que, en base a sendas sentencias del Tribunal Supremo, resulta del todo imposible establecer condiciones al acceso que obliguen a entregar un volumen mínimo de envíos postales. En este sentido, en relación al volumen mínimo para acceder a la red postal, están conformes con lo señalado en el informe de trámite de audiencia, salvo por el hecho de que no establece claramente que se debe diferenciar entre el volumen mínimo para el descuento, y el hecho que no cabe imponer volumen alguno respecto del derecho de acceso de un operador a la red postal.

Según Correos, la fijación de un volumen mínimo de envíos tenía como objetivo garantizar que la consideración de “operador” quedara limitada a aquellas entidades cuyo objeto social era la distribución de correspondencia y diferenciarla de aquellas entidades que no disponían de red de distribución postal y “consolidaban” envíos de manera accesoria a su actividad principal. Al reducir el umbral de definición del concepto de “operador” se corre el riesgo de que el contrato de acceso establecido con el objetivo de dinamizar la actividad postal sea aplicado por empresas que nada que tiene que ver con la actividad de reparto. Por ello, Correos propone establecer un umbral que efectivamente refleje la pérdida de actividad de los últimos años pero teniendo en consideración la aplicación que se pretende dar al contrato tipo de acceso a la red.

Respuesta

Lo señalado por ASEMPRE es correcto, donde aparece la conjunción “y” debe figurar “o”. Así los envíos mínimos serán 100.000 envíos anuales de cartas (entre ordinarias y certificadas) o 1.000 paquetes. Por ello, se modifica en el cuerpo de la presente Resolución.

Con respecto a lo alegado por UNO, cabe recordar que efectivamente el derecho de acceso a la red postal es para todo operador titular de una autorización administrativa singular. No obstante, el artículo 45 de la Ley 43/2010 indica que:

“Con el objeto de mantener la integridad, eficacia y eficiencia de la red, los envíos deberán presentarse en los centros de admisión masiva y continuarán en la red hasta la distribución final, en condiciones no discriminatorias respecto a las aplicadas por el operador designado a sus filiales o entidades participadas.”

Al determinar que los envíos se presenten en centros de admisión masiva se está refiriendo a que los envíos deben presentar un volumen determinado. Para el envío de una sola carta o de pocas cartas, un operador igualmente podría usar la red de Correos, con la única diferencia de que no aplicarían los descuentos del contrato tipo y la admisión sería mediante otras oficinas de Correos distintas a las de admisión masiva.

En relación a lo alegado por Correos, recordar que el mismo artículo 45 de la Ley 43/2010 también establece:

“1. Se garantiza el acceso de los operadores postales a la red postal, respecto a los servicios a que se refiere la autorización administrativa singular de que sean titulares, de conformidad con los principios de transparencia, proporcionalidad y no discriminación. A estos efectos se entiende por transparencia, la publicidad previa de las condiciones de acceso; por proporcionalidad, la adecuación entre las disponibilidades del operador designado y las necesidades del interesado; y por no discriminación, el acceso sin diferenciación de ningún tipo entre los operadores y las filiales del operador designado o las entidades participadas por el mismo, siempre que se encuentren en condiciones análogas, en particular las derivadas de consideraciones políticas, religiosas, raciales, sexuales, culturales o ideológicas.”

En este sentido, los operadores titulares de autorizaciones administrativas singulares tienen reconocido su derecho a acceso a la red postal, independientemente de si su objeto social principal es la distribución de correspondencia o no. Esto es, no pueden ser excluidos por razón de su objeto social.

Asimismo, se puede extraer del artículo 45 de la Ley 43/2010 que para mantener la integridad, eficacia y eficiencia de la red los envíos se entregan por centros de admisión masiva. Estas tres razones (integridad, eficacia y eficiencia de la red) y no otras deberían ser los argumentos a emplear para establecer un umbral de volumen mínimo. Por todo lo anterior, se rechaza la alegación de Correos a este respecto.

IV.3. Alegaciones sobre la aplicación de descuentos a los servicios de valor añadido en las cartas certificadas

Correos considera que los valores añadidos no forman parte del ámbito del SPU, por lo que no considera que deban ser regulados en el contrato tipo de acceso a la red objeto de análisis.

Respuesta

Se atiende la alegación realizada por Correos. Se elimina la mención de la aplicación de descuentos a los servicios de valor añadido en las cartas certificadas en el cuerpo de la presente Resolución.

V. REVISIÓN DE LAS CONDICIONES ECONÓMICAS DE ACCESO

V.1. Alegaciones relativas al suelo de costes aplicable en la definición de descuentos

Correos no comparte la propuesta del informe de audiencia de utilizar la metodología de costes históricos totalmente distribuidos (CHTD), ya que se imputa la totalidad de los costes directos y comunes a cada servicio, por lo que se pretende que los usuarios activos de la red postal se hagan cargo de la totalidad de los costes de la red instalada, sin tomar en consideración el hecho de que parte de los costes tiene su origen en las obligaciones de disponibilidad y cobertura atribuidas a Correos como operador designado para el SPU.

Respecto a la propuesta de aplicar un periodo de adaptación del modelo al estándar de costes CHTD, considera que el coste unitario aumentará cada año debido a la alta proporción de costes fijos y la tendencia de volúmenes previsiblemente decreciente. En este contexto de volatilidad, considera que la revisión de los precios para adaptar estos a los nuevos costes unitarios debería realizarse de manera anual.

Por último, considera que el marco regulatorio actual permite la aplicación de metodologías complementarias al CHTD, ya que i) la única mención a la imputación de los costes “totales” se encuentra en la Orden FOM 2447 de 24 de julio y ii) la regulación específica relativa a la fijación de precios y descuentos, tal y como expresa en la Ley Postal, hace referencia a “costes reales” y al impacto de los precios sobre el coste neto.

Respuesta

En relación al uso de la metodología de CHTD, la normativa vigente es clara. En primer lugar, el artículo 2 de la Orden FOM 2447/2004 señala:

“Artículo 2. Fines de la contabilidad analítica.

El operador al que se encomiende la prestación del servicio postal universal llevará una contabilidad analítica que cumpla con los siguientes fines:

a) Conocer el coste real de los servicios para el adecuado establecimiento de los precios de los servicios incluidos en el ámbito universal.”

Así, se indica de forma clara que la contabilidad analítica tiene, como uno de sus fines, el adecuado establecimiento de los precios de servicios incluidos en el ámbito universal, es decir, la contabilidad analítica sirve para la fijación de los precios.

Asimismo, en el Anexo 1 de la misma Orden FOM 2447/2004 se indica:

“1. Definición de la naturaleza del sistema de costes a desarrollar por el operador al que se encomiende la prestación del Servicio Postal Universal El sistema de costes que habrá de desarrollar el operador al que se encomiende la prestación del servicio postal universal (en lo sucesivo, el operador), será el de «costes históricos totalmente distribuidos», sistema basado en la asignación de la totalidad de los costes incluidos en la contabilidad financiera externa para la producción de los distintos bienes o servicios.”

Por tanto, queda claro que el sistema de costes a emplear debe ser el de CHTD, que se basa en la asignación de la totalidad de costes incluidos en la contabilidad financiera. Ahondando más, en el artículo 4 de dicha Orden se indican los principios generales de imputación de costes directos e indirectos (incluyendo costes comunes). Es decir, se señala de forma expresa que los costes comunes se deben imputar a cada uno de los servicios. Por todo ello, no se considera válida la metodología usada por Correos, donde se eliminan los costes comunes de estructura y financieros, así como una parte que corresponde a la estimación que Correos hace del CNSPU.

Por otro lado, se considera razonable mantener el periodo de revisión de la senda a los 2 años por dos razones. Primero, porque permite una mayor predictibilidad al sector en cuanto a la evolución de los precios. Y segundo, porque proporciona un margen más amplio para el desarrollo del modelo de costes incrementales, tanto en lo referido al desarrollo normativo necesario como a su desarrollo técnico.

V.2. Alegaciones sobre los descuentos por volumen, por envíos a zonas de alto coste, por regularidad y por grado de clasificación

ASEMPRE cree necesaria una discriminación positiva y temporal a favor de los operadores entrantes y que les permita, por un lado, compensar mínimamente los efectos excluyentes que han tenido las políticas de descuentos aplicadas a los grandes clientes y, por otro, contar con una herramienta para hacer frente a la crítica situación por la que atraviesa el sector postal. Para ello propone modificar las tablas establecidas inicialmente para el parámetro de volumen en todos los tramos y productos, adicionando en todos ellos 8,5 puntos hasta converger en unos mismos descuentos que los grandes clientes en un periodo temporal de 4 años.

También propone que en cada contrato a firmar con los entrantes se establezca de forma inicial la escala de descuento que le correspondería por el volumen estimado, así como la escala siguiente a la que pasaría en el supuesto de superar los volúmenes establecidos.

Por último, ASEMPRE propone categorizar el grado de la clasificación G0, G1 y G2 a nivel de operador (no depósito a depósito) y por tanto, todos los depósitos que realiza dicho operador serían tarificados en función del descuento correspondiente al grado de clasificación que tenga asignado. En caso de diferentes grados de clasificación, se elegirá aquel que supone más del 90% de los envíos presentados. Si ninguno supera el 90% del total, el porcentaje de descuento se calculará promediando los descuentos propuestos por el porcentaje de envíos de cada grado de clasificación.

UNO considera inadecuado penalizar los envíos a áreas rurales, dado que los operadores ya contribuyen mediante su aportación al Fondo de Compensación vía tasa.

En relación al descuento por volumen, Correos considera que el modelo propuesto no responde al objetivo de ser herramienta dinamizadora de demanda para un uso eficiente de la red a través del aprovechamiento de economías de escala. Según Correos, la propuesta aplica un descuento por volumen de manera que cada cliente, independientemente del tamaño, paga un precio que está por encima del CHTD, lo que derivaría en unos márgenes de la cartera de clientes desproporcionadamente altos.

En relación a los descuentos por envíos de zonas de alto coste, Correos no ve inconveniente en aplicar cinco tipologías en lugar de cuatro. No obstante, considera que necesitaría trabajar con los técnicos de la CNMC para un mejor entendimiento de la propuesta dado que no comprende el razonamiento de determinados cálculos. Lo mismo sucede en el caso de los descuentos por grado de clasificación. Correos no entiende que se hayan empleado los costes promedio para calcular los descuentos.

Por último, en cuanto a los descuentos por regularidad, Correos señala que el objetivo de incluir esta bonificación en el modelo es reflejar en el precio la diferencia que supone en costes la gestión de un número de envíos al año con recursos propios respecto a la necesidad de incurrir en costes incrementales para la gestión del mismo número de envíos. Si bien, reconoce que se trata de un parámetro difícilmente cuantificable y que queda limitado al 5%, pero que debería mantenerse con el objetivo de incentivar un uso regular y continuado de la red.

Respuesta

El artículo 45 de la Ley 43/2010 establece que Correos debe dar acceso a su red postal en condiciones no discriminatorias, entendiéndose por no discriminación, el acceso sin diferenciación de ningún tipo entre los operadores y las filiales del operador designado o las entidades participadas por el mismo, siempre que se encuentren en condiciones análogas, en particular las derivadas de consideraciones políticas, religiosas, raciales, sexuales, culturales o ideológicas.

En este sentido, la discriminación positiva que solicita ASEMPRE se puede considerar un tipo de discriminación que iría en contra de lo recogido en la Ley 43/2010. Asimismo, aplicar una discriminación positiva puede encubrir ineficiencias de las empresas entrantes que resultarían en una distorsión de la competencia del mercado postal. Por todo ello, se rechaza la alegación en relación al establecimiento de un precio diferenciado, no basado en el ahorro de costes, para los operadores entrantes.

En cuanto al establecimiento de una escala de descuento inicial, el actual contrato tipo ya establece un escalado de descuento por volumen. Estos descuentos son transparentes y vienen recogidos en su tabla correspondiente. Conociendo el volumen de un operador es posible saber el descuento que se aplicaría, igual que la siguiente escala si se supera el volumen inicial. Por ello, no se considera necesario modificar el contrato tipo en este punto.

Por último, en cuando a la alegación de ASEMPRE de categorizar al operador en G0, G1 o G2 y no los depósitos, se considera que el procedimiento actual implementado por Correos es más preciso. Actualmente se categoriza los depósitos en G0, G1 y G2. De esta forma se reflejan mejor los costes en que realmente incurre Correos en la prestación del servicio. Por ello, no se considera adecuado introducir un cambio metodológico que empeora la estimación del coste medio de Correos.

En relación a la alegación de UNO, la penalización por envíos a áreas rurales tiene una lógica económica que lo sustenta. Los envíos a zonas rurales y áreas dispersas son los que mayor coste de distribución conllevan. Si este mayor coste no se reflejara en los precios se puede producir un efecto de descreme del mercado. Si no se fijaran precios más altos a zonas con más costes, un operador

alternativo podría repartir solamente en áreas urbanas con menores costes y que Correos repartiera en aquellas zonas con más costes. De este modo, el alternativo podría ofrecer al cliente final unos menores precios que Correos, puesto que este último tendría que soportar un mayor coste por repartir a zonas rurales o más aisladas. Así, se estaría desequilibrando la competencia de forma artificial, favoreciendo al operador alternativo en detrimento de Correos.

Por otro lado, no se observa una relación directa entre penalizar los envíos a zonas de alto coste con la contribución al Fondo de Compensación. Como se ha dicho, la penalización de envíos a zonas rurales busca cubrir el coste de prestación de los servicios postales. La determinación del coste neto por prestación del servicio universal es otro procedimiento que tiene su propia metodología. No existe la doble contribución por parte de los operadores entrantes, tal como afirma UNO. Por ello, se rechaza esta alegación de UNO.

En relación a la alegación de Correos en relación al descuento por volumen, en primer lugar, conviene señalar que los descuentos por volumen no son independientes del volumen, a mayor volumen más descuento. En segundo lugar, se da libertad a Correos para fijar estos tramos, siempre y cuando sean transparentes y no discriminatorios, pudiendo de esta manera graduar el margen que Correos quiera obtener con sus diferentes clientes.

En cuanto a los descuentos por envíos a zonas de alto coste o por grado de clasificación, el procedimiento empleado ha sido determinar el coste medio de Correos para la cartera media (en cuanto a zonas de alto coste y en cuanto a grado de clasificación) de Correos. Los descuentos y penalizaciones de las diferentes categorías se han calculado con respecto a este coste medio, garantizando de este modo que los precios de los servicios siempre estén por encima de los costes.

De otro modo, si Correos toma como base el coste de clasificación de G0 y calcula los descuentos de G1 y G2 sobre la base G0, se está eligiendo siempre el mayor descuento. Esto, unido a que el descuento por volumen se realiza en base a costes medios, provocaría que, en determinados escenarios, los descuentos determinen un precio final por debajo de los costes medios. De hecho, este efecto se produce en la propuesta de contrato tipo presentado por Correos. Agregando la totalidad de descuentos posibles y aplicándolo sobre los precios nominales, se puede comprobar que existen casos en que no se cubren los costes.

Por último, en cuanto a los descuentos por regularidad, esta Sala coincide con Correos en que sí existirían dichos ahorros de costes, si bien se trata de un parámetro difícilmente cuantificable y que no se puede extraer de la contabilidad analítica del operador designado. No obstante, dada su escasa cuantía (limitado hasta un máximo de 5%) y con el fin de incentivar el uso regular y continuado de la red, se estima oportuno dejar este descuento en el contrato tipo.

V.3. Alegaciones al proceso de definición y regularización de descuentos

Dado que puede haber nuevos operadores que no hayan accedido a la red postal y de los que no puede haber “información histórica disponible”, ASEMPRE propone adicionar al primer párrafo una mención específica en el siguiente sentido:

“de no disponerse de esta, se procederá de mutuo acuerdo entre las partes a establecer las condiciones iniciales aplicables al primer semestre natural de actividad”

Respuesta

La propuesta de ASEMPRE se considera adecuada de cara a evitar inconcreciones o sobreentendidos y así lograr un contrato tipo más transparente y mejor definido. Por tanto, la propuesta de mejora de la redacción para el contrato tipo se incorpora al cuerpo del documento.

VI. EVOLUCIÓN A UN ESTÁNDAR DE COSTES INCREMENTALES

Correos comparte el objetivo de desarrollar una metodología de costes incrementales a largo plazo (LRAIC) y manifiesta su disposición a trabajar de manera coordinada con el regulador en el desarrollo de la metodología LRAIC o aquella que se considere más apropiada en un contexto de cumplimiento de los principios rectores de la fijación de tarifas y precios a grandes clientes y operadores de acceso.

Respuesta

La CNMC coincide en el diagnóstico de Correos en el sentido de que los costes LRAIC pueden corregir determinadas carencias o presentar, en la situación actual del mercado postal tradicional, determinadas ventajas con respecto al estándar de CHTD. No obstante, la normativa vigente establece para la contabilidad analítica del operador designado un modelo de CHTD. Por tanto, y a diferencia de lo manifestado por Correos, la transición hacia un modelo de costes LRAIC requiere necesariamente un cambio en el actual marco normativo.