

RESOLUCIÓN POR LA QUE SE REVISAN LOS PRECIOS DE LOS SERVICIOS POSTALES PRESTADOS BAJO RÉGIMEN DE OBLIGACIONES DE SERVICIO PÚBLICO PARA EL AÑO 2019.

STP/DTSP/116/18

SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

Presidente

D. Benigno Valdés Díaz

Consejeros

D. Mariano Bacigalupo Saggese

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xabier Ormaetxea Garai

Secretario de la Sala

D. Joaquim Hortalà i Vallvé, Secretario del Consejo.

En Madrid, a 10 de enero de 2019

En relación con la revisión de los precios de los servicios postales prestados bajo régimen de obligaciones de servicio público para el año 2019, la **SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA** resuelve lo siguiente:

I. ANTECEDENTES

PRIMERO.- Comunicación de los precios previstos para el año 2019.

Con fecha 12 de septiembre de 2018 tuvo entrada en el Registro de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante CNMC) escrito de la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos S.A. (en adelante Correos), al que acompañaba los precios de los servicios postales prestados con obligaciones del servicio público universal (en adelante SPU) para el año 2019, así como la Memoria Justificativa de los mismos.

SEGUNDO.- Inicio del procedimiento y trámite de alegaciones.

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), tras el análisis de la Memoria Justificativa, de los resultados de la contabilidad

analítica (en adelante CA) de Correos correspondiente al ejercicio 2017¹, con fecha 19 de octubre de 2018 el Director de Transportes y del Sector Postal acordó el inicio del procedimiento de verificación de los precios de los servicios postales prestados con obligaciones de SPU para el año 2019.

Asimismo, se sometieron a trámite de alegaciones las conclusiones preliminares alcanzadas. El plazo para la presentación de alegaciones se estableció, de acuerdo con el artículo 34 de la Ley 43/2010, de 30 de diciembre, del servicio postal universal, de los derechos de los usuarios y del mercado postal (en adelante LSPU), en quince días.

TERCERO.- Ampliación de plazo.

Con fecha 24 de octubre de 2018 Correos solicitó la ampliación de plazo de conformidad con el artículo 32 de LPAC. Con fecha 29 de octubre de 2018 le fue concedida la ampliación de plazo solicitada por 7 días adicionales.

CUARTO.- Presentación de alegaciones

Con fecha 23 de noviembre de 2018, tuvo entrada en la CNMC escrito de alegaciones de Correos.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO.- Habilitación competencial.

El artículo 8.9 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante LCNMC), establece que la CNMC supervisará y controlará el correcto funcionamiento del mercado postal, a través de las funciones que se detallan en dicho artículo o que sean atribuidas por Ley o Real Decreto. Entre esas funciones se encuentra la comprobación de la adecuación de los precios de los servicios postales previstos bajo régimen de obligaciones de servicio público a los principios previstos en el artículo 34 de la LSPU, según el cual:

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

¹ En concreto, se utiliza la información incluida en la Cuenta de Pérdidas y Ganancias Detallada (en adelante PyGD), donde los costes se imputan totalmente a los productos analíticos y donde se distinguen los productos del ámbito del SPU de los del ámbito no SPU.

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

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

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

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

SEGUNDO.- Objeto.

De conformidad con lo previsto en el artículo 34 de la LSPU, la presente Resolución tiene por objeto declarar, a efectos de su posterior consideración en el cálculo de la carga financiera injusta a la que se refiere el artículo 28 de la misma Ley, si los precios previstos para el año 2019 de los servicios postales prestados bajo régimen de obligaciones de servicio universal, en la medida en que son una categoría de servicios prestados con obligaciones de servicio público, son asequibles, transparentes y no discriminatorios, y si se han fijado teniendo en cuenta los costes reales del servicio de modo que ofrezcan incentivos para su prestación eficiente.

Alegaciones de Correos

En relación con el objeto del procedimiento, Correos reitera las alegaciones ya realizadas en el mismo procedimiento de verificación de precios correspondiente a los ejercicios 2014, 2015, 2016, 2017 y 2018, señalando que los precios que pagan los grandes clientes tras aplicar los correspondientes descuentos no deberían tener cabida bajo el análisis que realiza la CNMC al amparo del artículo 34.

Contestación CNMC

Correos no aporta argumentos para defender esta postura que no hayan sido ya contestados por esta Sala en anteriores Resoluciones, por lo que no se puede sino reiterar las mismas observaciones ya expuestas en las mencionadas decisiones dictadas en relación con los precios correspondientes a los ejercicios 2014, 2015, 2016, 2017 y 2018.

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

Los Estados miembros velarán por que las tarifas de cada uno de los servicios que forman parte del servicio universal se establezcan en observancia de los siguientes principios:

- *los precios serán asequibles y deberán permitir el acceso a los servicios prestados a todos los usuarios independientemente de la situación geográfica y teniendo en cuenta las condiciones nacionales específicas. Los Estados miembros podrán mantener o introducir la prestación de servicios postales gratuitos para el uso de las personas invidentes o de visión reducida,*
- *los precios se fijarán teniendo en cuenta los costes y de modo que ofrezcan incentivos para la prestación eficiente del servicio universal. Siempre que resulte necesario por razones de interés público, los Estados miembros podrán disponer que se aplique una tarifa única en todo el territorio nacional y/o a los servicios transfronterizos prestados según tarifa por unidad u otro tipo de envío postal,*
- *la tarifa única se aplicará sin perjuicio del derecho del proveedor o proveedores de servicio universal a concluir acuerdos individuales con los usuarios respecto a los precios,*
- *las tarifas serán transparentes y no discriminatorias,*
- *cuando los proveedores de servicio universal apliquen tarifas especiales, por ejemplo a los servicios a las empresas, a los remitentes de envíos masivos o a los preparadores del correo de varios usuarios, deberán respetar los principios de transparencia y no discriminación por lo que se refiere a las tarifas y las condiciones asociadas. Las tarifas, junto con las condiciones asociadas a las mismas, se aplicarán igualmente entre las distintas terceras partes interesadas y entre estas y los proveedores de servicio universal que suministren servicios equivalentes. Tales tarifas también se propondrán a los usuarios, en especial a los particulares y pequeñas y medianas empresas, que efectúen envíos en condiciones similares.*

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

“Artículo 34. Precios.

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

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

1. Cuando el operador designado para la prestación del servicio postal universal aplique descuentos a los remitentes de envíos masivos de correo, en la prestación de los servicios para los que ha sido designado, deberá respetar los principios de transparencia y no discriminación, tanto en lo que se refiere a los precios como a las condiciones asociadas. El operador designado ofrecerá los mismos descuentos o precios especiales, junto con las condiciones asociadas, a los demás usuarios, tales como particulares y pequeñas y medianas empresas o fundaciones y entidades asociativas declaradas de utilidad pública, siempre que efectúen envíos en condiciones similares.

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

3. La [CNMC] verificará que los precios especiales y los descuentos no supongan incremento de las necesidades de financiación del Servicio Postal Universal y de la carga financiera injusta compensable al operador designado.”

Correos considera “(...) que es confuso analizar de manera conjunta una propuesta de tarifas para el próximo ejercicio (ex ante) con la política de descuentos de Correos (ex post) que no será conocida hasta que haya finalizado el ejercicio” y “(...) que la CNMC evalúa las tarifas y los descuentos de manera idéntica, sin tomar en consideración que los principios rectores tal y como están definidos en la Ley Postal son diferentes para tarifas y descuentos. Así, los principios que deben cumplir las tarifas están recogidos en el artículo 34 de la Ley Postal relativo a “Precios” y los principios relativos a los descuentos aplicables están diferenciados y recogidos en el Artículo 35: “Descuentos y precios especiales a los usuarios”.”

Esta Sala sigue manteniendo que la distinción planteada por Correos es una distinción artificial que la Ley no contempla. Tal y como se señalaba en la Resolución correspondiente a los precios de 2016:

“El ámbito de aplicación del artículo 34 son ‘los precios de los servicios postales prestados bajo régimen de obligaciones de servicio público’, por tanto, todos los precios de todos los servicios prestados con obligaciones de servicio público, sin ningún tipo de excepción por el hecho de que sean nominales o efectivos, por el tipo de cliente al que se preste el servicio o por el hecho de que ese cliente tenga o no derecho a obtener descuentos. Todos ellos deben ser conformes a los principios de

asequibilidad, transparencia, no discriminación y orientación a costes, de forma que ofrezcan incentivos para la prestación eficiente del mismo, puesto que todos ellos tienen una incidencia directa en la financiación que recibe Correos con cargo a los Presupuestos Generales del Estado mediante la compensación que recibe por la prestación del SPU (artículo 28 LSPU), aspecto al que el artículo 34 de la LSPU vincula directamente esta función.

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

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

De hecho, el considerando 39 de la Directiva postal de 2008 señala de forma explícita que (subrayado propio) '[p]ara la prestación de servicios para todos los usuarios, incluidos empresas, expedidores de envíos masivos y consolidadores que agrupan envíos de diferentes usuarios, los proveedores de servicio universal podrán disponer de mayor flexibilidad de precios en consonancia con el principio de orientación a costes'. Resulta claro, por tanto, que es el literal y el espíritu de la Directiva examinar el cumplimiento de dicho principio en relación con todos los usuarios, incluidos quienes tienen derecho a descuento (las empresas). Y eso es lo que recoge el artículo 34 de la LSPU, que transpone la Directiva de 2008 al ordenamiento jurídico español.

Por otro lado, si se siguiera el planteamiento de Correos, los precios que pagan determinados clientes con derecho a obtener descuentos sólo podrían examinarse al amparo del artículo 35, pero este artículo no contempla el principio de orientación a costes, por lo que dichos precios quedarían fuera del control de cumplimiento de este principio”.

Por otra parte, tal y como se señaló en la citada Resolución, “en opinión de esta Sala, no puede tener cabida, bajo el sistema de revisión de precios que prevé la LSPU, argumentar que la CNMC sí debe supervisar la orientación a costes de los precios que

pagan los usuarios sin derecho a descuento (como los particulares) pero no de los precios que pagan los clientes con derecho a descuento (quienes generan mayor volumen de envíos). Y ello por dos motivos: las implicaciones de la política de precios en la financiación que recibe Correos con cargo a los Presupuestos Generales del Estado y la afección a las condiciones de competencia.

En primer lugar, tal y como señala el propio artículo 34.2, la adecuación de la orientación a costes de los precios tiene un objetivo claro: la consideración de esos resultados en el cálculo de la carga financiera injusta a que se refiere el artículo 28 de la LSPU. Las cantidades con las que se compensa al operador designado, incluyen todos los tráficos que éste genera en la prestación del SPU, tanto en los segmentos de clientes sin derecho a descuento como en los segmentos de clientes con derecho a descuento, por lo que carece de toda lógica que se pretenda evitar la revisión de la orientación a costes de los precios aplicados a estos últimos, más aún cuando este segmento es el que mayor incidencia tiene en la cuantía de la carga financiera injusta con la que se compensa a Correos”.

En este sentido, los clientes del segmento ‘Admisión Masiva Minorista’ (AMM, que reúne a los grandes clientes, que son los que disfrutan de los mayores descuentos) suponen unas pérdidas de aproximadamente [CONFIDENCIAL] euros antes de intereses e impuestos frente a las pérdidas de [CONFIDENCIAL] euros al considerar todos los tipos de clientes, que arroja la Contabilidad Analítica de Correos en el ejercicio 2017² en los servicios SPU. Cabe destacar este dato³ frente a los obtenidos con la Contabilidad Analítica de Correos en los años 2013, 2014, 2015 y 2016. En concreto, en el año 2013, las pérdidas totales en los servicios SPU antes de intereses e impuestos ascendieron a 154 millones de euros, correspondiendo al cliente AMM unas pérdidas de [CONFIDENCIAL] euros, es decir, dicho tipo de cliente provocaba menos pérdidas que el total. En el año 2014, las pérdidas totales en los servicios SPU antes de intereses e impuestos ascendieron a 127 millones de euros, y el cliente AMM supuso unas pérdidas de [CONFIDENCIAL] euros. En el año 2015, las pérdidas totales en los servicios SPU antes de intereses e impuestos ascendieron a [CONFIDENCIAL] euros, y el cliente AMM supuso unas pérdidas de [CONFIDENCIAL] euros. En el año 2016, las pérdidas totales en los servicios SPU antes de intereses e impuestos ascendieron a [CONFIDENCIAL] euros, y el cliente AMM supuso unas pérdidas de [CONFIDENCIAL] euros. Es decir, que en los años 2014, 2015, 2016 y 2017 el cliente AMM superó en pérdidas por servicios SPU al total de tales servicios. Los descuentos efectuados a dichos clientes resultaron muy elevados, de tal manera que los ingresos unitarios del cliente AMM quedaron muy por debajo de sus costes unitarios, los cuales deben reflejar el ahorro de costes generado por ese tipo de cliente.

² Según las cifras de la cuenta de pérdidas y ganancias detallada del ejercicio 2017 aportada por Correos con entrada en el Registro de la CNMC el 24 de julio de 2018.

³ En concreto, se toma el dato Beneficios Antes de Impuestos e Intereses (BAII) proporcionado por Correos en los ficheros PyGD de cada uno de los cinco ejercicios considerados.

En segundo lugar, la orientación o no a costes de dichos precios, incide también de forma directa en las condiciones de competencia en el sector. En 2017, la cuota de mercado (en términos de envíos) de Correos era de 86,4% en carta⁴ y según datos de la cuenta de pérdidas y ganancias detallada (PyGD 2017) aportada por Correos en julio de 2018, el [70-80]% de la facturación (bruta) en todos los productos carta SPU se debe a los clientes que obtienen descuentos⁵. Su principal competidor, UNIPOST, S.A., en liquidación, tenía en 2017 una cuota de mercado (en términos de envíos) del 12,4%, concentrando su actividad exclusivamente en el segmento de envíos masivos (los clientes con derecho a descuento de Correos).

Por tanto, dado que Correos compite en un marco liberalizado y simultáneamente recibe financiación pública para compensar las pérdidas registradas por los servicios a esos clientes, esta Sala sigue considerando, tal y como expuso en las anteriores Resoluciones al respecto, que “[e]l control de los precios que pagan estos clientes es absolutamente esencial para ‘garantizar, preservar y promover el correcto funcionamiento, la transparencia y la existencia de una competencia efectiva’ en este mercado, de acuerdo con el artículo 1.2 de la LCNMC. Este control tiene por objetivo garantizar que todos los operadores de este mercado puedan competir en iguales condiciones. Es decir, la finalidad es garantizar que Correos no aplica a esos clientes los descuentos necesarios para retenerlos (o recuperarlos) y expulse a cualquier competidor de ese segmento⁶”.

En este sentido, es necesario advertir que la Sentencia de la Audiencia Nacional, de 19 de junio de 2017⁷, ha dado la razón a esta Comisión frente al recurso de Correos a la Resolución por la que se revisan los precios de los servicios postales prestados bajo régimen de obligaciones de servicio público para el año 2015, de 18 de junio de 2015. En concreto, en el fundamento jurídico CUARTO establece el criterio de la Sala en relación a determinadas cuestiones recurridas por Correos:

“a) La CNMC, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 35.3 de la Ley Postal (“verificación que los precios especiales y los descuentos no supongan incremento de las necesidades de financiación del Servicio Postal Universal y de la carga financiera injusta compensable al operador designado”), puede

⁴ CNMC. *Análisis del sector postal y del sector de la mensajería y paquetería*, 19 de julio de 2018, INF/DTSP/001/18: www.cnmc.es/expedientes/infdtsp00118

⁵ [50-60]% en el caso de ingresos netos de todos los productos carta SPU para los clientes con descuento (AMM y contrato oficina con descuento) con datos de la PyGD 2017.

⁶ Todas las pérdidas en las líneas de esos clientes, que Correos ha reportado, se han financiado en su totalidad con cargo a Presupuestos Generales del Estado, vía compensación por la prestación del SPU (así ha sido hasta la última verificación del coste neto del SPU, correspondiente al ejercicio 2010 y así se sigue reclamando por parte de Correos desde 2011), por lo que no parece razonable que los precios que pagan esos clientes deban quedar fuera del control de su orientación a costes.

⁷ Disponible en:

www.poderjudicial.es/search/contenidos.action?action=contentpdf&database=AN&reference=8105307&links=&optimize=20170721&publicinterface=true

controlar los descuentos a clientes que realizan envíos masivos al socaire de una comunicación de modificación de tarifas, pues el precepto nada limita al regulador al respecto.

b) El principio de orientación a costes se ciñe a los precios y, en consecuencia, los de las tarifas se han de acomodar a él. Por tanto, una subvención cruzada de unos servicios con otros puede vulnerarlo.

c) Respaldan al regulador los artículos 34.1 y 35.3 en relación con todo lo relativo a la fijación de precios finales, después de descuentos, en servicios del servicio postal universal prestados a remitentes de envíos masivos. Nada empece a que se les exija una determinación subordinada a los costes reales del servicio.

y

d) Como bien se enfatiza en la contestación a la demanda, no puede exigirse que los precios cubran todos los costes, si eso desembocara en precios no asequibles, ni el principio de asequibilidad puede llevar a que los precios resulten tan bajos que los usuarios no paguen una cantidad razonable (asequible) que contribuya a sufragar los costes del servicio prestado”.

Por todo ello, se ha mantenido por esta Sala el análisis de la orientación a costes de los precios de todos los servicios que se prestan en régimen de obligaciones de servicio público, entre los que se encuentran los precios que pagan los clientes que reciben descuentos en los servicios SPU, tal y como exige el artículo 34.

III. CUESTIONES JURÍDICO FORMALES

Alegaciones de Correos

En su escrito de 22 de noviembre de 2018, Correos reitera la alegación ya planteada en el marco de las verificaciones de precios correspondientes a los ejercicios 2016, 2017 y 2018, relativa a la forma de inicio del procedimiento. En particular, Correos señala no estar de acuerdo con el inicio de oficio del mismo, al considerar que el procedimiento previsto en el artículo 34 LSPU se inicia a instancia de parte, mediante el escrito de Correos en el que comunica a la CNMC los precios que prevé aplicar. Entiende asimismo que lo que realiza esa entidad es una “[...] *petición por parte de mi representada a ese órgano regulador [...]*”.

Contestación CNMC

Esta Sala reitera, en primer lugar, la contestación dada a esta alegación en su Resolución de 25 de octubre de 2016 –y en las posteriores Resoluciones– en la que señalaba que “*En el marco de la función de supervisión y control del mercado postal que corresponde a la CNMC, de acuerdo con el artículo 8 de la Ley 3/2013, de 4 de junio (LCNMC), se encuentra la contenida en el artículo 34.2 de la LSPU, que permite*

a la CNMC ‘declarar lo que proceda’ en relación con la adecuación de los precios de Correos a los principios previstos en dicho precepto, a los efectos de su posterior consideración en la carga financiera injusta. Sin embargo, la LSPU no establece un procedimiento específico de autorización ni un plazo concreto para que la CNMC pueda efectuar tal declaración. De hecho, ni siquiera impone a la CNMC la obligación de efectuar pronunciamiento alguno puesto que esta posibilidad sólo tendrá lugar ‘en el supuesto de que de la comprobación de los precios se desprenda que no se ajustan a dichos principios’.

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

Prueba de lo anterior es que no le consta a esta Comisión que Correos haya modificado sus precios a clientes con derecho a descuento en el sentido dictaminado por la misma, a pesar de que todas las Resoluciones desde 2014 han cuestionado la orientación a costes de los precios de tales servicios.

Al margen de que esta Sala entiende que se trata de un procedimiento atípico o específico, en el sentido que acaba de describirse, lo que no puede afirmarse es que se trate de un procedimiento administrativo iniciado a solicitud de interesado cuando, como se ha señalado, el artículo 34.2 LSPU no impone a la CNMC la obligación de autorizar ni aprobar los precios, ni tan siquiera de emitir una declaración sobre los mismos ni, por tanto, de iniciar un procedimiento. La tramitación, es decir, el inicio del procedimiento se produce, en su caso, por parte de la CNMC, “*en el supuesto de que de la comprobación de los precios se desprenda que no se ajustan a dichos principios*”. Si esto no ocurre, no prevé la Ley trámite alguno.

Sin embargo, si se da el presupuesto anterior, esto es, si la CNMC tras comprobar los precios comunicados entiende que no se ajustan a los principios legales, requerirá al operador designado para que remita sus alegaciones en el plazo de 15 días. Quiere decir esto que el procedimiento no se inicia en ningún caso a instancias de Correos, sino de la propia CNMC cuando, analizada la propuesta de precios presentada por Correos, considera necesario articular el cauce del artículo 34.2.

Por otro lado, debe rechazarse el planteamiento de Correos de que la presentación de la propuesta de tarifas acompañada de la memoria justificativa sea una “solicitud” o “petición” del operador a la CNMC pues la comunicación a la que se refiere el artículo 34.2 LSPU es una obligación que la Ley impone a Correos, del mismo modo que es una obligación legal de la CNMC revisar esas tarifas de acuerdo con los principios enunciados en ese precepto, revisión que, en caso de apuntar hacia un incumplimiento de tales principios, dará lugar al inicio de un procedimiento que podrá culminar con una Resolución que declare lo que proceda.

Por tanto, esta Comisión entiende que el procedimiento se ha iniciado de oficio por el órgano instructor, en este caso mediante Acuerdo del Director de Transportes y del Sector Postal, de 19 de octubre de 2018. Este es, además, el criterio de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional en la sentencia de 19 de junio de 2017 anteriormente referida, relativa a la revisión de los precios de los servicios postales para el año 2015, en la que señala que “*el expediente no se inició a instancias del interesado sino como consecuencia de un deber contemplado legalmente*”.

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

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

Principio de asequibilidad

Las variaciones de precios propuestas son las siguientes⁸:

- El precio de la CON (véase Anexo para el Glosario de términos) aumenta alrededor de un 9%, 8% y 5% en los 3 menores tramos de peso respectivamente, y en menor cuantía (alrededor de 1-2%) en los restantes.
- El precio de la CCN aumenta alrededor de 6% en los 2 menores tramos de peso y alrededor de un 3-5% en los restantes.
- El precio de la CO Export aumenta un 2-4% para la zona 1 (Europa incluido Groenlandia) y alrededor de 3% para la zona 2 (Resto de países) en los 3 menores tramos de peso, y alrededor de 1-2% (zona 1) y 0-1% (zona 2) en los restantes.
- El precio de la CC Export aumenta, en alrededor de un 3-4% (zona 1) y 4% (zona 2) en los 3 menores tramos de peso, y alrededor de 2% (zona 1) y 0-2% (zona 2) en los restantes.
- El precio del paquete azul aumenta alrededor de un 2% en todos los tramos de peso, excepto en el tramo 1-2 kg (6%).
- El precio del paquete postal económico aumenta en media alrededor de un 2%.
- El precio del servicio adicional *valor declarado* no experimenta variación con respecto al año anterior.

⁸ Los precios para 2019 de los principales productos son: Carta Ordinaria Nacional hasta 20 gr normalizada: 0,60 €; Carta Certificada Nacional hasta 20 gr normalizada: 3,50 €; Carta Ordinaria Exportación hasta 20 gr normalizada, destino Europa: 1,40 €; Carta Certificada Exportación hasta 20 gr normalizada, destino Europa: 5,20 €; Paquete azul hasta 2 kg: 12,85 €; Paquete Postal Económico hasta 2 kg, destino Europa cercana: 34,10 €.

Tal y como se señalaba en el trámite de alegaciones esta Comisión ha empleado para las comparaciones internacionales de precios, el informe del Grupo de Reguladores Europeos de Servicios Postales (*European Regulators Group for Postal Services – ERGP*)⁹, el informe *Letter prices in Europe*, de Deutsche Post, publicado en abril de 2018 (edición 17ª)¹⁰ y el informe “*Main Developments in the Postal Sector (2013-2016)*”, realizado por Copenhagen Economics para la Comisión Europea, presentado en septiembre de 2018¹¹.

Dicho informe ERGP (18) 45, permite comparar precios en 2017 de servicios postales prestados por los operadores designados de 33 países miembros de ERGP, incluidos los 28 Estados miembros de la UE. Los servicios postales que se comparan son los precios en 2017 de las cartas de menor peso y paquetes de 2 kg. Cuando se trata de envíos de paquetes intra Europa, la referencia es la zona de entrega europea más asequible. Se destaca:

- El precio medio europeo (24 países, entre los que se incluye España) de enviar una carta doméstica no-prioritaria (equiparable a considerar envíos D+3) era de 0,63 euros en 2017. El precio en España en ese año era de 0,50 euros, es decir un 78% del precio medio europeo.
- El precio medio europeo de enviar una carta prioritaria en los 33 países miembros de ERGP (con entrega en D+3) de hasta 20 gr a destino europeo era de 1,23 euros en 2017, un 6% más que en 2016. El precio en España fue de 1,25 euros, un 9% más que en 2016 (es decir, una subida mayor que la de la media europea). De modo que en 2017 el precio español (tras subir un 18% en 2015, un 28% en 2016 y un 9% en 2017) ya se situaba en el nivel del precio medio europeo.
- El precio medio europeo de un paquete doméstico prioritario de 2 kg (con entrega en D+3) fue de 6,14 euros. Ese precio en España fue de 10,50 euros, es decir, enviar un paquete SPU desde España con destino España fue en 2017 un 71% más caro que la media europea.
- El precio medio europeo de enviar un paquete prioritario de 2 kg (con entrega en D+5) a un destino en Europa (en concreto, al país vecino más cercano) era

⁹ ERGP (18) 45, *Report on core indicators for monitoring the European postal market*, disponible desde enero de 2019 en: http://ec.europa.eu/growth/sectors/postal-services/ergp_es

¹⁰ www.dpdhl.com/content/dam/dpdhl/en/media-center/media-relations/documents/2018/letter-price-survey-2018.pdf

¹¹ Estudio presentado en la jornada organizada por la Comisión Europea, “*Delivering for the future II: Workshop on developments in the postal sector*”, el 19 de septiembre. En concreto, el informe y los anexos (“*Country fiches*”) están disponibles en:

http://ec.europa.eu/growth/content/delivering-future-ii-workshop-developments-postal-sector_en

de 19,03 euros. En España¹² ese precio era de 32,74 euros (el mismo que en 2015 y 2016), resultando –a pesar de no haberse incrementado en los años 2014-2017– un 72% más caro que la media europea.

Por su parte, el informe de Deutsche Post compara los precios en 2018 de los 28 Estados miembros de la UE más Islandia, Noruega y Suiza, de la carta ordinaria más rápida, generalmente D+1. Los resultados que arroja este informe en relación con los precios en España son los siguientes:

- En términos nominales, el precio de la carta doméstica es el 54% del precio medio europeo (1,02 euros) en 2018¹³. La misma comparación arrojaba un 57% en 2017. Correos propone que los precios de la CON 20 aumenten un 9,1% en 2019 (10,0% en 2018 y un 11,1% 2017). El precio medio europeo, según el estudio de Deutsche Post se incrementó 0,14 euros en 2018 frente a 2017 (16% de subida), habiéndose incrementado 0,08 euros en 2017 frente a 2016 (10% de subida).
- En términos nominales, el precio de la carta internacional con destino intra-Europa es el 93% del precio medio europeo (91% en 2017). La misma comparación arrojaba un 56% en 2014, lo cual sugiere que el incremento importante de precio de la CO Export (Zona 1) desde el año 2015 ha estrechado mucho el diferencial entre los precios españoles y los europeos¹⁴, situando al precio español en el entorno de la media europea. En este sentido, en 2018 el precio de la carta ordinaria internacional (CO Export) aumentó un 8%, a la que debe añadirse la subida de casi un 4% en el tramo de menor peso, propuesta para 2019 para zona 1 (Europa incluida Groenlandia).
- El análisis de la evolución del precio de la carta doméstica ajustada por la inflación entre los años 2008 y 2017 indica que los precios en España aumentaron un 53,0% en ese periodo, mientras que en media los precios en Europa crecieron a un ritmo algo más elevado, 55,3%.
- Por otro lado, en 2017 en España: (i) se requieren 1,95 minutos de trabajo para pagar el envío de una carta, mientras que en Europa son precisos 4,06 minutos, (ii) el precio de la carta ajustado por el coste del trabajo es de aproximadamente el 55% del precio medio europeo y (iii) el precio de la carta ajustado por la paridad del poder adquisitivo es de aproximadamente el 60% del precio medio europeo. El informe muestra también un resultado consolidado que tiene en

¹² Nótese que en España, el paquete internacional (también denominado ‘exportación’) considerado en el ámbito SPU es el ‘económico’ frente al paquete internacional ‘prioritario’ (actualmente denominado ‘standard’ en el catálogo comercial de Correos) que queda fuera del ámbito SPU.

¹³ El estudio considera el producto más rápido en cada país, observándose que en muchos países la entrega se produce en D+1.

¹⁴ La evolución del precio en España es la siguiente: 0,76 € (2014), 0,90 € (2015), 1,15 € (2016), 1,25 € (2017), 1,35 € (2018) y 1,40 € (2019) es decir, ha aumentado casi un 85% en 5 años, lo que supone una tasa de crecimiento anual compuesta del 13%.

cuenta conjuntamente los ajustes por costes laborales y por paridad del poder adquisitivo, que concluye que en España el precio de la carta doméstica es un 57% del precio medio europeo.

El informe de Copenhagen Economics para la Comisión Europea proporciona en los anexos datos de cada país (*“Country Fiches”*), con una comparativa de precios en euros (años 2013 y 2016), en concreto:

- Paquete doméstico de hasta 5 kg: en el año 2013, la media de los 29 precios aportados se sitúa en 7,87 euros¹⁵, mientras que el precio en España (paquete azul) es de 9,00 euros, es decir un 14,4% más caro. En el año 2016 la media de los 30¹⁶ precios aportados se sitúa en 8,07 euros, mientras que el precio en España es de 11,98 euros, es decir un 48,5% más caro. Mientras que el precio medio europeo se incrementó un 3% entre los años 2013 y 2016, el precio del producto español se incrementó un 33% en el mismo periodo.
- Paquete internacional hasta 5 kg¹⁷: en el año 2013, la media de los 29 precios aportados se sitúa en 27,46 euros, mientras que el precio en España (paquete exportación económico) es de 41,53 euros, es decir un 51,2% más caro. En el año 2016 la media de los 30 precios aportados se sitúa en 27,95 euros, mientras que el precio en España es de 42,22 euros, es decir un 51,1% más caro. El precio medio europeo y el español presentaron el mismo incremento entre los años 2013 y 2016 (2%).

Adicionalmente, se compara a través de los catálogos de tarifas oficiales de Correos la evolución reciente del paquete exportación económico (ámbito SPU, exento de IVA) con el paquete exportación prioritario (no SPU, con IVA del 21%), en concreto, para destinos Zona A (Europa Cercana) en 2017 y 2018, debido a que ambos productos presentan características similares en términos de dimensionamiento, plazos de entrega y garantías. Se aprecia que el producto SPU en todos los tramos de peso resulta un 8% más caro cuando se compara con el producto no SPU incluido el IVA en este último, ascendiendo tal diferencia al 30% cuando no se incluye el IVA en el producto no SPU.

Correos no ha presentado alegaciones sobre la valoración por parte de esta Comisión del cumplimiento del principio de asequibilidad, indicando únicamente el operador postal: *“Compartimos la conclusión del análisis realizado por la CNMC que considera que las tarifas propuestas son asequibles, transparentes y no discriminatorias. Respecto a la apreciación sobre el precio del Paquete prioritario de menos de 2 Kg con destino Europa, consideramos relevante poner de manifiesto que es previsible*

¹⁵ El precio para España indicado en el informe es 6,5 euros, es decir, hasta 1 kg, por lo que se ha corregido considerando en la media el precio hasta 5 kg (9 euros), procediéndose de igual manera en 2016 (se sustituye 7,87 euros (1 kg) por el precio 11,98 euros (5 kg)).

¹⁶ Finlandia aporta precio para 2016 pero no para 2013.

¹⁷ En concreto, según se indica en el estudio, *“cross-border (lowest tariff)”*.

que en 2019 entre en vigor el marco regulatorio sobre el tráfico de paquetería en el ámbito de la UE que servirá para avanzar en el proceso de armonización de tarifas en el entorno comunitario”.

Esta Sala señala al respecto que el Reglamento (UE) 2018/644 del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de abril de 2018 sobre los servicios de paquetería transfronterizos se aplica desde el 22 de mayo de 2018, a excepción del artículo 8 (Sanciones), que se aplicará a partir del 23 de noviembre de 2019.

De conformidad con lo señalado, esta Sala concluye que los precios de los servicios SPU propuestos por Correos para 2019 no comprometen el principio de asequibilidad, con la excepción del precio del paquete doméstico (paquete azul, con entrega en D+3) y del precio del paquete con destino en Europa (paquete exportación económico, con entrega en D+5). Asimismo, el incremento notable de la carta ordinaria de exportación desde 2015, que la sitúa actualmente en el nivel de precio medio europeo sugiere una estrecha vigilancia por esta Comisión en los próximos años.

Principio de orientación a costes

Como ya se ha avanzado, el análisis de la orientación a costes de los precios SPU 2019 se apoya en los resultados de la CA de Correos correspondientes al ejercicio 2017¹⁸. Estos resultados revelan lo siguiente:

- La CA 2017 arrojó pérdidas en el ámbito SPU de casi [CONFIDENCIAL] euros. Las cartas SPU registraron pérdidas de aproximadamente [CONFIDENCIAL] y los paquetes SPU beneficios de unos [CONFIDENCIAL] euros¹⁹.
- El número total de envíos del operador designado es de 2.844 millones²⁰, de los cuales el 79% (2.238 millones de envíos) son envíos en el ámbito SPU. De los ingresos brutos totales ([CONFIDENCIAL] euros), los ingresos brutos SPU suponen el [60-70]% ([CONFIDENCIAL] euros). De los ingresos netos totales ([CONFIDENCIAL] euros), el [60-70]% ([CONFIDENCIAL] euros) corresponde a servicios SPU. Aproximando los descuentos sobre las tarifas oficiales de Correos por la relación ingreso neto/ingreso bruto en 2017, el descuento medio

¹⁸ Resultados presentados en julio de 2018 y no verificados por la CNMC. Se toman estos datos para que los resultados que sirven de base para el análisis de los precios propuestos para 2019, se alejen lo menos posible del periodo relevante, es decir, 2019.

¹⁹ Estas cifras se obtienen en la PyGD 2017 como Resultado Neto Total (es decir, como la diferencia del total de Ingresos Netos y el total de Costes).

²⁰ Un 10% menos que en 2016. A dicho descenso contribuyó el hecho de que los envíos relacionados con las elecciones en 2017 fueron de unos 38 millones, frente a casi 205 millones en 2016 y aproximadamente 432 millones en 2015. El volumen de envíos de Correos en 2017, si sólo se consideran las cartas, la paquetería, la publicidad directa y las publicaciones se situaría en torno a 2.804 millones.

en el total de los productos de Correos fue del [40-50]%, y el descuento medio en el total de los productos SPU de Correos, del [30-40]%²¹.

- Dentro del ámbito SPU, la carta supone el 99,95% de los envíos, el [90-100]% de los ingresos brutos, y el [90-100]% de los ingresos netos.
- Los productos SPU de mayor importancia, por número de envíos y por ingresos, son CON 20, CON 50, CCN 20 y CCN 50, por lo que el análisis se ha centrado en ellos, si bien se destacan también algunas conclusiones en relación con otros productos SPU.

²¹ Frente al [30-40]% y [30-40]% en 2016, y [30-40]% y [30-40]% respectivamente en 2015, es decir, se aprecia un incremento en los descuentos totales de Correos debido a un crecimiento mayor de los descuentos en productos no SPU respecto a los productos SPU. De los ingresos brutos debidos a productos no SPU, en 2017 [CONFIDENCIAL] correspondieron a paquetería; una vez aplicados descuentos (es decir, los ingresos netos), se aprecia que la facturación de la paquetería supone [CONFIDENCIAL] de la facturación de los productos no SPU, por lo que el incremento en los descuentos no SPU se debería principalmente a la paquetería no SPU.

Tabla resumen de productos SPU de relevancia²² en términos de envíos, ingresos o descuentos (en %)

Producto	Envíos/envíos SPU	IB/IB SPU	IN/IN SPU	Descuento IN/IB
CON 20	[70-80]	[40-50]	[30-40]	[40-50]
CON 50	[10-20]	[0-10]	[0-10]	[40-50]
CON 100	[0-10]	[0-10]	[0-10]	[30-40]
CON 500	[0-10]	[0-10]	[0-10]	[20-30]
CCN 20	[0-10]	[10-20]	[10-20]	[30-40]
CCN 50	[0-10]	[0-10]	[0-10]	[40-50]
CCN100	<1	[0-10]	[0-10]	[30-40]
CCN 500	<1	[0-10]	[0-10]	[10-20]
CO Import 20	[0-10]	<1	[0-10]	0
CO Import 50	[0-10]	<1	<1	0
CO Import 500	<1	<1	[0-10]	0
CO Import 2000	<1	<1	[0-10]	0
CO Export 20	[0-10]	[0-10]	[0-10]	[0-10]
CC Export 500	<1	<1	1,0%	[0-10]

Análisis de los productos más relevantes

CARTA ORDINARIA NACIONAL

Según la CA 2017, la CON 20 explica por sí sola más de la mitad del total de envíos de Correos (en concreto el [50-60]%; el [50-60]% excluyendo los envíos de las elecciones) y el [70-80]% del volumen de los envíos SPU. La CON 50 supuso el [10-20]% de los envíos SPU.

CON 20, CON 50 y CON 100 registran pérdidas de [CONFIDENCIAL] euros respectivamente. El resultado global de la CON fue de [CONFIDENCIAL] euros de pérdidas, pues los resultados positivos de las cartas nacionales de mayor peso solo compensaron ligeramente las pérdidas en los tres primeros tramos de peso.

Los descuentos medios, aproximados por la diferencia entre ingresos brutos e ingresos netos, en esos tramos de peso son de [50-60], [40-50] y [30-40]% respectivamente, y el margen efectivo²³ negativo fue de [30-40], [10-20] y [10-20]% respectivamente. El margen efectivo medio (ponderado por el volumen) de todo CON fue negativo, en concreto, de [30-40]% (frente a un margen negativo de [30-40]% en 2016).

²² Se incluyen en la tabla los productos analíticos SPU con $\geq 1\%$ en las columnas Envíos, IB, o IN.

²³ (Ingreso Neto-Coste)/Ingreso Neto.

El cliente Admisión Masiva Minorista²⁴ “AMM” explica [70-80]% de los envíos CON de menor peso (el [80-90]% de los envíos CON 20 y el [70-80]% de los envíos CON 50, concretamente) y prácticamente todas las pérdidas en estos productos ([CONFIDENCIAL] euros en CON 20, [CONFIDENCIAL] en CON 50 (es decir, supera las pérdidas totales en ese producto) y [CONFIDENCIAL] en CON 100).

Los márgenes efectivos en este tipo de cliente fueron negativos en los tres primeros tramos de peso, de [50-60], [30-40] y [40-50]%, respectivamente (estos márgenes negativos fueron del [50-60], [30-40] y [30-40]% respectivamente en 2016), habiéndose aplicado unos descuentos²⁵ del [50-60], [50-60] y [50-60]% respectivamente (estos descuentos fueron del [50-60], [50-60] y [40-50]% respectivamente en 2016). El margen es positivo en los tres tramos de pesos restantes, con descuentos que oscilan entre el [30-40]% y el [40-50]%.

Suponiendo que los costes unitarios permanecieran estables entre 2017 y 2019, y que los aumentos de precios entre 2017 y 2019 se trasladaran íntegramente al ingreso neto²⁶ (en adelante se utiliza la expresión ‘en la situación hipotética más favorable’ para referir estos supuestos), los márgenes efectivos seguirían siendo negativos en 2019 en los tres primeros tramos de peso ([30-40], [10-20] y [30-40]% frente a márgenes igualmente negativos de [20-30], [10-20] y [20-30]% en el mismo ejercicio realizado en el marco de la verificación de los precios SPU de 2018).

Los clientes Contado y Sellos²⁷, que suman el [10-20]% del volumen en los dos primeros tramos de peso de la CON, y desde el [30-40]% hasta el [40-50]% del volumen en los tramos de peso restantes, presentan márgenes efectivos positivos en todos los productos CON según la CA 2017, que seguirían resultando positivos en 2019 en la situación hipotéticamente más favorable.

CARTA CERTIFICADA NACIONAL

La CCN registra márgenes efectivos negativos en la CA 2017 en los 3 tramos de menor peso ([0-10]% en CCN 20, [10-20]% en CCN 50 y [0-10]% en CCN 100), en 2016 las pérdidas se producían en los 2 tramos de menor peso (márgenes efectivos negativos de [0-10]% en CCN 20 y [0-10]% en CCN 50). Los restantes tramos de peso presentan márgenes efectivos positivos entre el [10-20]% y el [30-40]% (entre el [0-10]% y [30-40]% en 2016).

²⁴ En concreto, clientes con contrato que depositan sus envíos en Centros de Admisión Masiva.

²⁵ Descuentos calculados aquí como: (Ingreso Bruto-Ingreso Neto)/Ingreso Bruto.

²⁶ Los supuestos son extremos, pero favorables a Correos, al suponer que el incremento de precios se traslada íntegramente al ingreso neto y no al descuento del que disfrutaban los clientes (es decir, resultando un mayor precio efectivo al suponer de esta manera un menor descuento respecto al observado en el año 2017), y al suponer los costes unitarios constantes entre 2017 a 2019, cuando es muy probable que estos hayan crecido en un contexto de decrecimiento de volúmenes, al menos en el caso de la carta.

²⁷ Contado y sellos conforman el grupo de clientes particulares sin contrato y sin derecho a descuentos.

El cliente AMM supone un [60-70]% del volumen de envíos en CCN 20 y un [70-80]% en CCN 50, y en ambos casos los márgenes efectivos que arroja son negativos ([0-10] y [10-20]% respectivamente frente a márgenes efectivos negativos de [0-10] y [0-10]% en 2016). En la situación hipotética más favorable, sólo el margen efectivo de CCN 20 se volvería positivo en 2019 ([0-10]%), resultando negativo en CCN 50 ([0-10]%).

El cliente Oficina contrato se mantiene entre el [10-20] y el [20-30]% del volumen de envíos. El cliente Oficina contrato con descuento supone entre el [90-100]% de tal volumen. Dentro del cliente Oficina contrato con descuento, los volúmenes correspondientes a Administración Pública suponen entre el [70-80] y el [80-90]%. Esta última tipología de cliente registra márgenes efectivos negativos en todos los tramos de peso (entre el [0-10]% y el [20-30]%), salvo en el tramo de peso de más de 0,5 kg a 1 kg (margen efectivo positivo del [0-10]%). Solamente se tornaría en positivo en 2019 el tramo de menos de 20 gr (apenas tendría un margen positivo del [0-10]%), en la situación hipotética más favorable.

El cliente Contado sólo presenta margen efectivo negativo en CCN 50, que en la situación hipotética más favorable resultaría positivo ([0-10]%) en 2019.

RESTO DE SERVICIOS

- Paquete azul: Este producto analítico arroja pérdidas en la CA 2017 (de unos [CONFIDENCIAL] euros) frente a los beneficios de unos [CONFIDENCIAL] euros en la CA 2016. Respecto a la evolución de los resultados para cada uno de los 6 tramos de peso, se observa que en el ejercicio 2016 presentaron pérdidas sólo los dos tramos menores mientras que en el 2017 presentan pérdidas sólo los 3 tramos mayores, habiéndose producido una subida tarifaria común del 18% en 2017 para todos los tramos de peso. Los volúmenes de paquete azul disminuyen en 2017, para cada tramo de peso, entre [30-40]% y [60-70]% frente a 2016. Por otra parte, el cliente Contado supone prácticamente la totalidad de los volúmenes en los 3 mayores tramos de peso (entre [90-100]%), mientras que en los 3 menores tramos de peso oscila entre el [40-50] y el [80-90]%.

Los márgenes efectivos negativos de los 3 mayores tramos de peso (que oscilan entre [0-10]% y [0-10]%) se tornarían positivos en 2019 en la situación hipotética más favorable (entre [0-10]% y [10-20]%).

- CO Export: El producto CO Export 20 supone el [70-80]% del volumen total de CO Export para todos los pesos. Dentro de CO Export 20 los clientes más importantes son Agentes turísticos y AMM ([30-40]% y [20-30]% del volumen respectivamente). Contado y Sellos suman el [30-40]% del volumen. Para los restantes tramos de peso los clientes más importantes en términos de volumen son Contado y Sellos, que suman entre el [50-60] y el [70-80]% del volumen en

todos esos tramos, siendo más significativa la aportación de Contado al aumentar de tramo de peso.

El producto de hasta 20 gr presenta margen efectivo positivo en la CA 2017 de [10-20]% (también positivo, del [20-30]% en 2016). En ese tramo, el cliente AMM registra margen efectivo positivo del [10-20]%, el cliente Agentes turísticos del [10-20]% y el cliente Sellos del [20-30]% (que continuarán resultando positivos en 2019 en la situación hipotética más favorable) frente al margen efectivo negativo del cliente Contado ([10-20]%). En la situación hipotética más favorable, el margen efectivo del cliente Contado en 2019 resultaría prácticamente nulo (-[0-10]%)²⁸.

- CC Export: Registra beneficios en la CA 2017 de [CONFIDENCIAL] euros, ([CONFIDENCIAL] euros en 2016) es decir, [CONFIDENCIAL] euros por envío ([CONFIDENCIAL] euros en 2016). El cliente Contado explica entre el [60-70] y el [90-100]% de los envíos según los tramos de peso. Únicamente los 2 tramos de peso inferiores presentan márgenes efectivos negativos en 2017, y en la hipótesis más favorable para Correos, los márgenes resultarían positivos en todos los tramos de peso en 2019.
- Paquete postal export: Registra beneficios en la CA 2017 de unos [CONFIDENCIAL] euros, es decir, [CONFIDENCIAL] euros de media por envío (similar a 2016). El cliente Contado explica entre el [90-100]% de los envíos en todos los tramos de peso²⁹. Los márgenes efectivos en 2017 son positivos para todos los tramos de peso, en torno al [30-40]% (y permanecerán igualmente positivos en 2019 en la situación hipotética más favorable). Respecto a los volúmenes del año 2016, presenta un descenso del [10-20]% en el tramo de menor peso, del [0-10]% en el intermedio y del [0-10]% en el de mayor peso.

El elevado descenso del volumen del paquete azul, y en menor medida, del volumen del paquete de exportación económico mostrarían por lo tanto un limitado interés de estos servicios por los usuarios, lo que podría sugerir en una próxima revisión de la Directiva Postal Europea que los productos de paquetería quedasen íntegramente fuera del ámbito del Servicio Postal Universal.

En Memoria justificativa explica Correos que las tarifas propuestas cubren la totalidad de los costes fijos y variables, compensando en la medida de lo posible la pérdida de volúmenes, tras una actualización de los precios en base a las siguientes razones:

- Gestión eficiente del coste neto del SPU, mediante la actualización de las tarifas para el ejercicio 2019, el incremento del precio medio de los clientes con

²⁸ Se realiza este análisis con las tarifas de la zona I.

²⁹ La CA distingue tres tramos de peso: <5 kg, <10 kg y >10 kg, mientras que las tarifas se presentan por envío + por kilo o fracción y distinguiendo Zonas de la A a la E. El análisis se hace para la Zona A.

contrato, medidas de ahorro de costes y medidas de diversificación de ingresos.

- Evolución de costes unitarios, cuya tendencia sería creciente debido a la disminución de los volúmenes de envíos gestionados y la limitada capacidad de reducción de costes fijos derivados de las condiciones de prestación impuestas.

Señala Correos que la repercusión del incremento de los costes unitarios en la fijación de los precios, en un contexto de elasticidad de la demanda sobre las variaciones en precios superior a la unidad, implicaría una pérdida de competitividad respecto a alternativas físicas o electrónicas más económicas, lo que supondría una previsible pérdida de clientes, un menor aprovechamiento de los costes fijos y un incremento del coste neto del SPU.

Tal y como se detalla en Resoluciones anteriores, en el ámbito del SPU los precios a los grandes clientes deben reflejar los costes evitados a Correos por estos clientes respecto de los incurridos para prestar el servicio a los clientes particulares, que pagan los precios sin descuento. Tomando como referencia los resultados de la CA 2017 de Correos, en el escenario hipotético más favorable de estabilidad de los costes unitarios de los servicios entre 2017 y 2019 y de traslado de los incrementos de precios entre esos dos periodos íntegramente a ingreso neto, se observa que las diferencias de precios entre los clientes sin derecho a descuento y los clientes con derecho a descuento en 2019 no se corresponderían con las diferencias de costes unitarios en 2019 (que se considerarán iguales a los de 2017) en que incurre Correos al prestarles los servicios a esos clientes. En el caso de la CON, comparamos los hipotéticos ingresos netos unitarios y costes unitarios en 2019 entre el cliente AMM y el cliente Contado³⁰:

- En el servicio CON 20, la diferencia de [CONFIDENCIAL] euro en el ingreso neto unitario hipotético en 2019, no se explicaría por la diferencia de [CONFIDENCIAL] euro en el coste unitario hipotético en 2019.
- En el servicio CON 50, la diferencia de [CONFIDENCIAL] euro en el ingreso neto unitario hipotético en 2019 no se explicaría por la diferencia de [CONFIDENCIAL] euro en el coste unitario hipotético en 2019.

Alegaciones de Correos sobre su modelo de fijación de precios

Correos señala que el modelo de descuentos que aplicará en 2019 se ha construido de forma que se garantice que todos los clientes cubran sus costes de prestación del servicio, y añade que “[...] *el modelo se construye partiendo de los datos de la Contabilidad Analítica 2017 y con la premisa de garantizar que todos los clientes*

³⁰ Véase pie de página 26.

cubran sus costes directos y una parte proporcional de los costes comunes de la estructura administrativa y operativa de la Compañía”.

Por otra parte, Correos indica que “[/]la percepción de valor de los servicios postales está muy deteriorada por la capacidad de los grandes clientes de acceder a formas de comunicación electrónica más económicas que la comunicación postal tradicional. En este contexto, la existencia de descuentos es inevitable de cara a gestionar de manera más eficiente los recursos dispuestos para el cumplimiento de las condiciones de prestación del SPU”.

Correos distingue el modelo de fijación de precios, dependiendo del tipo de cliente.

En concreto, respecto al segmento de clientes particulares señala que “[e]l volumen gestionado por cliente es muy bajo por lo que no generan economías de escala y no supone ningún ahorro de costes durante el proceso de admisión, clasificación, distribución y transporte. Teniendo en cuenta estas consideraciones se han propuesto unas tarifas que cubran la totalidad de los costes directos y comunes, ya sean fijos o variables y que compensen en la medida de lo posible la pérdida de volúmenes”.

Respecto a los clientes con derecho a descuento indica:

“La definición del modelo de descuento que se aplicará en 2019 se realizará de acuerdo con las siguientes premisas:

- (i) Los costes utilizados serán los proporcionados por la Contabilidad Analítica del ejercicio 2017*
- (ii) Se tendrán en cuenta los ahorros operativos que se produzcan en las fases de admisión, clasificación, distribución y transporte.*
- (iii) Se tendrán en cuenta que parte de los costes son directos y que parte son comunes.*
- (iv) Se considerarán los ahorros por economía de escala generados por los clientes que depositen una gran cantidad de volúmenes sin necesidad de incurrir en costes incrementales”.*

Contestación CNMC:

Esta Comisión reitera lo indicado en la Resolución de 16 de febrero de 2017, en concreto:

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

Por tanto, como no podía ser de otra manera, la comprobación de precios a la que se refiere el artículo 34 de la Ley 43/2010 que ha sido realizada en el epígrafe anterior se sustenta en los resultados del modelo de CA correspondiente al ejercicio 2014 del propio operador, donde se puede constatar claramente que en ningún caso los costes evitados en la prestación a los servicios a los grandes clientes se corresponden con los ahorros de costes que tales clientes generan a Correos de acuerdo a los costes recogidos en la mencionada Contabilidad”.

De nuevo procede remitirse a la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, de 19 de junio de 2017, dado que ésta ratifica el criterio de la CNMC al rechazar el modelo de costes propuesto por Correos.

A la vista de todo lo expuesto, esta Sala concluye que los precios de los servicios postales prestados bajo régimen de obligaciones de servicio público propuestos para el año 2019 no cumplen el principio de adecuación a los costes reales de prestación del servicio, pues los resultados de la CA 2017 ponen de manifiesto que los precios de determinados servicios que pagan los clientes con derecho a descuento generan márgenes efectivos negativos, que continuarán resultando negativos en la mayoría de los casos en 2019 en la situación hipotética más favorable a Correos, al trasladar íntegramente el incremento de tarifas de 2017-2019 a sus ingresos netos y suponer sus costes unitarios constantes. Si bien los precios sin descuento no se han considerado problemáticos, el principio de orientación a costes exigiría que los precios que pagan los clientes con derecho a descuentos respondan exclusivamente al ahorro de costes generados por los mismos frente a los clientes particulares, y esto no es así al menos en los casos en que se ha señalado en este escrito.

Por último, es necesario advertir que la asimetría en la política de fijación de precios que Correos aplica a los clientes particulares y a los clientes con derecho a descuento, ha generado un escenario, en lo que se refiere al principal producto del SPU, la CON, en el que de los [CONFIDENCIAL] de pérdidas que arroja ese producto según la CA 2016, la práctica totalidad de las mismas se generan por los clientes con derecho a descuento (AMM³¹), mientras los clientes particulares generan márgenes positivos en todos los tramos de peso³². Esta situación exige, como ya se ha hecho en anteriores Resoluciones, llamar de nuevo la atención sobre la necesidad de reflexionar sobre la actual definición del SPU, en línea con otros países del entorno europeo.

³¹ Estos clientes generan [CONFIDENCIAL] euros de pérdidas, seguidos por los clientes con contrato que depositan en Oficina de Correos y que tienen derecho a descuento, que añaden [CONFIDENCIAL] euros de pérdidas. Los operadores de acceso que depositan en la red de Correos suponen pérdidas en torno a [CONFIDENCIAL] euros.

³² Los clientes particulares producen ganancias de [CONFIDENCIAL] euros, seguidos del cliente Sellos ([CONFIDENCIAL] euros), del cliente con contrato que deposita en oficina sin derecho a descuentos ([CONFIDENCIAL] euros, de los cuales [CONFIDENCIAL] euros proceden de clientes privados y [CONFIDENCIAL] euros de la Administración Pública), y del cliente Agencias Colaboradoras (ganancias de [CONFIDENCIAL] euros).

Principio de transparencia y no discriminación

La CNMC concluyó en las Resoluciones de precios SPU de 2015 a 2018 que las tarifas oficiales de los servicios SPU de tales ejercicios cumplían los principios de transparencia, al ser publicados en la web de Correos, y no discriminación, debido a la uniformidad de las tarifas para todos los usuarios, independientemente del lugar de la geografía española donde se encuentren y del lugar de destino de sus envíos. Las tarifas SPU para el año 2019 que habrán de pagar los usuarios particulares cumplen igualmente con los principios de transparencia y no discriminación, por las mismas razones señaladas para los años previos.

Se observa que en la Memoria Justificativa de los precios SPU 2019 Correos no proporciona ninguna justificación sobre los principios de transparencia y no discriminación en los precios de los usuarios con derecho a descuento.

No obstante, la publicación en la página web de Correos y de la CNMC del Contrato tipo de acceso a la red postal, de acuerdo a lo establecido en la Resolución CNMC de 25 de abril de 2018³³, satisface la observancia del cumplimiento de los principios de transparencia y no discriminación en relación con los precios efectivos que pagan los clientes que se benefician de descuentos en función de los costes que evitan a Correos.

Tal y como se señala en dicha Resolución, el valor de los descuentos máximos por volumen se ha obtenido para las tarifas vigentes en 2018, por lo que cualquier actualización por parte de Correos de las tarifas en vigor dará lugar, automáticamente, a las correspondientes variaciones en los porcentajes máximos de descuento, que tendrán que ser calculados por Correos de acuerdo con la metodología establecida en esa Resolución.

Asimismo, deberá considerar la variación de los porcentajes de descuento conforme a los hitos marcados en 4 plazos anuales (senda de ajuste) para los descuentos por volumen, las bonificaciones/penalizaciones por entregas en zonas de alto coste, y los descuentos por grado de clasificación, tal y como se indica en esa Resolución.

Correos no ha presentado alegaciones sobre la valoración por parte de esta Comisión del cumplimiento de los principios de transparencia y no discriminación respecto a las tarifas oficiales (*“Compartimos la conclusión del análisis realizado por la CNMC que considera que las tarifas propuestas son asequibles, transparentes y no discriminatorias”*) y tampoco respecto a los descuentos (únicamente refleja lo señalado en el Acuerdo del Director de Transportes y del Sector Postal, de 19 de octubre de 2018, en concreto, indica Correos: *“En el informe se concluye que*

³³ Resolución CNMC de 25 de abril de 2018, por la que se aprueba el contrato tipo de acceso a la red postal en cumplimiento de lo previsto en el artículo 45 de la Ley Postal (Expdte. STP/DTSP/008/15).

«Cumplen con los principios de transparencia y no discriminación. Asimismo, se observa el cumplimiento de estos principios en el caso de las condiciones tarifarias de acceso a la red postal, en virtud del contrato tipo de acceso aprobado por Resolución de 25 de abril de 2018»”).

De conformidad con lo señalado, esta Sala concluye que las tarifas oficiales de los servicios SPU para 2019 cumplen con los principios de transparencia y no discriminación. Asimismo, se observa el cumplimiento de estos principios en el caso de las condiciones tarifarias de acceso a la red postal, en virtud del contrato tipo de acceso aprobado por Resolución de 25 de abril de 2018.

Por todo lo anterior, la Sala de Supervisión Regulatoria

RESUELVE

PRIMERO. Que los precios de los servicios postales prestados bajo régimen de obligaciones de servicio público propuestos para el año 2019 que pagan los clientes particulares, cumplen con los principios de asequibilidad –a excepción del precio del paquete doméstico (paquete azul) y del paquete transfronterizo europeo (paquete exportación económico)–, transparencia, no discriminación y orientación a los costes reales de prestación del servicio.

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

TERCERO. Que se observa el cumplimiento de los principios de transparencia y no discriminación en el caso de las condiciones tarifarias de acceso a la red postal, en virtud del contrato tipo de acceso aprobado por Resolución de 25 de abril de 2018.

CUARTO. Que se adopten medidas de investigación por la Dirección de Transporte y Sector Postal en relación con el posible incumplimiento de los principios relacionados con la prestación del servicio postal universal.

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

ANEXO

Glosario de acrónimos:

- BAI: Beneficios Antes de Impuestos e Intereses
- CA: Contabilidad Analítica
- CON: Carta Ordinaria Nacional
- CON 20: Carta Ordinaria Nacional de hasta 20 gr.; CON 50: Carta Ordinaria Nacional de hasta 50 gr (y más de 20); CON 100: Carta Ordinaria Nacional de hasta 100 gr (y más de 50); y así sucesivamente
- CCN: Carta Certificada Nacional
- CO Import: Carta Ordinaria Importación
- CO Export: Carta Ordinaria Exportación
- CC Export: Carta Certificada Exportación
- Cliente AMM: cliente Admisión Masiva Minorista
- ERGP: Grupo de Reguladores Europeos del Sector Postal
- IB: Ingreso Bruto
- IN: Ingreso Neto
- LCNMC: Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia
- LPAC: Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas
- LSPU: Ley 43/2010, de 30 de diciembre, del servicio postal universal, de los derechos de los usuarios y del mercado postal
- PyGD: Cuenta de Pérdidas y Ganancias Detallada
- SPU: Servicio Postal Universal