



**INFORME AL PLAN DE
PRESTACIÓN Y AL CONTRATO
REGULADOR DE LA SOCIEDAD
ESTATAL CORREOS Y
TELÉGRAFOS, S.A., S.M.E.**

30 de septiembre de 2020

INF/DTSP/056/20

I. ANTECEDENTES.....	4
II. ESTRUCTURA DEL PLAN DE PRESTACIÓN Y DEL CONTRATO REGULADOR.....	7
II.1 PLAN DE PRESTACIÓN	7
II.2 CONTRATO REGULADOR	12
III. ANÁLISIS DEL CONTENIDO DEL PLAN DE PRESTACIÓN Y DEL CONTRATO REGULADOR.....	13
III.1 PLAN DE PRESTACIÓN	13
III.2 CONTRATO REGULADOR	67
IV. RECOMENDACIONES.....	69

ACUERDO POR EL QUE SE ADOPTA EL INFORME AL PLAN DE PRESTACIÓN Y AL CONTRATO REGULADOR DE LA SOCIEDAD ESTATAL CORREOS Y TELÉGRAFOS, S.A., S.M.E.

INF/DTSP/056/20

CONSEJO. PLENO

Presidenta

D^a. Cani Fernández Vicién

Vicepresidente

D. Ángel Torres Torres

Consejeros

D^a. María Ortiz Aguilar

D. Mariano Bacigalupo Saggese

D^a. María Pilar Canedo Arrillaga

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xabier Ormaetxea Garai

D^a. Pilar Sánchez Nuñez

D. Carlos Aguilar Paredes

D. Josep María Salas Prat

Secretario

D. Joaquim Hortalà i Vallvé

En Madrid, a 30 de septiembre de 2020

Vista la solicitud de informe del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (en adelante, MITMA), que tuvo entrada en la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia (en adelante, CNMC) el pasado 11 de junio, en ejercicio de las competencias que le atribuyen los artículos 5.2 a) y 8 de Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia y el artículo 22.3¹ 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, LSP), el Pleno acuerda emitir el presente informe sobre la propuesta de Plan de Prestación y Contrato Regulador de la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A., S.M.E.

¹ El apartado 3 del artículo 22 de la LSP dispone “3. *La prestación del servicio postal universal se realizará de conformidad con las previsiones legalmente establecidas y las que se contengan en el Plan de Prestación del Servicio Postal Universal aprobado por el Gobierno y en el contrato regulador, previo informe de la Comisión Nacional del Sector Postal (actualmente CNMC) y del Consejo Superior Postal. Dicho contrato tendrá naturaleza de contrato administrativo especial.*”

I. ANTECEDENTES

Primero.- Marco normativo.

El servicio postal universal (en adelante, SPU) se regula por la LSP, que traspone la Directiva 2008/6/CE, de 20 de febrero, para los servicios postales en el mercado interior de la Unión Europea (en adelante, DSP²). La LSP entró en vigor en 2011, y confía su plena aplicación, a efectos de supervisión del SPU y de su régimen de financiación, a un ulterior desarrollo normativo para el que no se fija un plazo de elaboración y aprobación. La Disposición transitoria única de la LSP establece que, mientras que el Gobierno no apruebe el Plan de Prestación del SPU y su contrato regulador entre la Administración General del Estado y el operador postal designado, estas materias se regirán por la normativa anterior, contenida principalmente en la Ley 24/1998, de 13 de julio, del servicio postal universal y de liberalización de los servicios postales y en el Real Decreto 1829/1999, de 3 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regula la prestación de los servicios postales, en desarrollo de lo establecido en la Ley 24/1998, de 13 de julio, del Servicio Postal Universal y de Liberalización de los Servicios Postales (en adelante, RSP).

En consecuencia, en el momento actual y habiendo transcurrido casi diez años desde la aprobación de la LSP, el SPU y la operativa de la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A. S.M.E., (en adelante, Correos) se rige por el Plan de Prestación aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 10 de marzo de 2000 a propuesta del Ministerio de Fomento, en la parte que no ha sido derogada³. Este Plan tenía carácter provisional, fue elaborado en ejecución de lo previsto en la Ley 24/1998 y en él se establecían procedimientos para el cálculo del coste neto del SPU y criterios para determinar la contribución del Estado a la financiación del SPU.

Segundo.- Decisión de la Comisión Europea sobre ayudas de Estado a Correos.

Con fecha 3 de junio de 2020 se ha publicado la Decisión de la Comisión Europea (CE) en el asunto Ayuda estatal SA.50872 por la compensación recibida por Correos con motivo de la prestación de las obligaciones de servicio universal (OSU) en los años 2011 a 2020⁴.

² La Directiva 2008/6/CE, de 20 de febrero, modifica la Directiva 97/67/CE en relación con la plena realización del mercado interior de servicios postales comunitarios y se vincula a la plena liberalización del mercado interior de servicios postales.

³ Concretamente, quedan derogados los apartados 9.1.1; 9.3; 9.4 y 10 del Plan de Prestación relativos a la parte de los plazos de expedición y valoración de la calidad del SPU, en virtud del Real Decreto 503/2007, de 20 de abril, por el que se modifica el Real Decreto 1829/1999, de 3 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regula la prestación de los servicios postales en desarrollo de lo establecido en la Ley 24/1998, de 13 de julio, del servicio postal universal y de liberalización de los servicios postales.

⁴ https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_50872

La Decisión analiza, fundamentalmente, el régimen de compensación durante este período que asciende a 1.280 millones de euros y su compatibilidad con el Derecho de la Unión, así como la denuncia presentada por UNO (Organización Empresarial de Logística y Transporte) y ASEMPRE (Asociación Profesional de Empresas de Reparto y Manipulado de Correspondencia) por presuntas ayudas ilegalmente concedidas a Correos entre 2011 y 2020.

La CE en su Decisión ha analizado los cálculos del Cálculo del Coste Neto o Coste Evitado Neto (en adelante, CEN) que corresponden a Correos para los ejercicios 2011-2020 por la prestación de las OSU. Dichos cálculos se basan en un borrador de Plan de Prestación que se presentó a la CE. Es decir, los cálculos CEN de la Decisión se fundamentan en una metodología de cálculo que cuenta con el visto bueno de la CE⁵ pero que aún no ha sido aprobada por el Gobierno conforme a lo que establece el artículo 22.3 de la LSP y para la que aún no se ha emitido el preceptivo informe de la CNMC.

A partir del análisis de estos cálculos del CEN hechos por la CE para los ejercicios 2011-2020 se viene a establecer el tope máximo de las ayudas públicas que el operador designado puede recibir por este concepto, pero no prejuzga su determinación y cuantía final a percibir anualmente ya que esta labor corresponde a la CNMC conforme a lo dispuesto en el artículo 27 de la LSP.

Tercero.- Registro de entrada del Plan de Prestación y solicitud ampliación de documentación.

Publicada la Decisión de la CE, la CNMC tuvo acceso al Plan de Prestación (en adelante PP) y al texto del Contrato Regulador (en adelante CR) el pasado 11 de junio, fecha en la que tuvo entrada la citada documentación por parte del MITMA.

Tras analizar oportunamente el contenido y la documentación recibida, el pasado 26 de junio se remitió a la Secretaría General Técnica del MITMA una solicitud de ampliación de información para que incorporase al expediente la documentación de soporte utilizada para la elaboración de la metodología del cálculo del coste neto y la valoración del modelo desarrollado, al considerar que era necesaria para la elaboración del presente informe.

⁵ Concretamente, la Decisión de la CE en sus ordinales (192) y (193) concluye que: “*Todos estos elementos expuestos anteriormente llevan a la Comisión a la conclusión de que el método del CEN desarrollado por España y Correos es fiable y pueden aceptarse sus resultados.*” “*Habida cuenta de lo anterior, la Comisión considera que los cálculos del CEN presentan una estimación fiable y conservadora de la carga para Correos por la prestación de la OSU.*”

Cuarto.- Respuesta del MITMA al Requerimiento de Información de la CNMC

En contestación a la solicitud de ampliación de información realizado por la CNMC el 26 de junio de 2020, el MITMA a lo largo del mes de julio aportó la siguiente información:

A) Modelo del Cálculo del Coste Neto, con las hojas de cálculo vinculadas y sus fórmulas, con la información de base y los resultados de los periodos 2010, 2012, 2015, 2016, 2017 y 2018

B) Los diferentes estudios de expertos independientes, a los que se hace referencia en el Anexo metodológico del Plan:

- Anexo 1: Escrito del Director responsable de asuntos postales de la Dirección General de Competencia de la Comisión Europea, de 4 de julio de 2016, dirigido a las autoridades españolas, con comentarios sobre la metodología de cómputo del coste neto del servicio postal universal.
- Anexo 2: Informe presentado en mayo de 2017 por la firma *Frontier Economics* titulado “Estimación del coste neto de la OSU postal en España”.
- Anexo 3: Informes citados por el referido en el Anexo 2, que comprenden el elaborado en 2002 por *London Economics* para el Consejo de consumidores de Servicios Postales del Reino Unido (*Postwatch*) sobre las obligaciones SPU impuestas a la firma *Consignia* y el elaborado en 2016 por *Frontier Economics* para el regulador irlandés ComReg titulado “Investigación sobre las necesidades de los usuarios postales”.
- Anexo 4: Informes elaborados por la firma *Simple Lógica*, en marzo y septiembre de 2018, analizando los resultados de la encuesta en una muestra representativa de grandes clientes del operador designado, realizada para estimar la reacción de la demanda a una reducción de la frecuencia de distribución.

C) Hipótesis, estudios y encuestas de las que se derivan las siguientes fórmulas y parámetros:

- Nota 1: sobre el factor alfa.
- Nota 2: sobre la elasticidad en la reacción de la demanda en el escenario base ajustado por descuentos y en la pérdida de envíos por la aplicación de IVA.
- Nota 3: sobre la probabilidad de parada.

- Nota 4: sobre la elasticidad por tipo de cliente para cartas D+3 ordinarias y certificadas.
- Nota 5: sobre el factor de eficiencia.
- Nota 6: sobre la determinación del valor de marca de Correos y proporción del valor de marca de Correos que puede asignarse a la prestación de la obligación de servicio universal.
- Nota 7: sobre el WACC en la que se ofrece el detalle de los cálculos realizados para obtener cada una de las variables utilizadas en la determinación del WACC.
- Nota 8: sobre el concepto de remuneración por las entregas en oficina (RE).

II. ESTRUCTURA DEL PLAN DE PRESTACIÓN Y DEL CONTRATO REGULADOR

II.1 PLAN DE PRESTACIÓN

El PP se estructura en cuatro secciones y un anexo, cuyas denominaciones y contenido se describen a continuación:

A. SECCIÓN PRIMERA: OBJETIVOS Y ÁMBITO (APARTADOS 1 Y 2)

La Sección Primera engloba los dos primeros apartados y contiene las disposiciones de carácter general que afectan a todo el PP y que delimitan el alcance y ámbito del SPU impuesto a Correos como operador designado por el Estado para la prestación de dicho servicio. En esta sección también se define el objeto del PP y el ámbito del SPU estableciéndose el conjunto de servicios y productos que configuran el mismo.

B. SECCIÓN SEGUNDA: OBLIGACIONES IMPUESTAS AL OPERADOR DESIGNADO (APARTADOS 3 AL 11)

La Segunda Sección abarca del apartado número tres al número once del Plan, regula las condiciones en las que el operador designado debe realizar la prestación del SPU, y define los sistemas de medición, seguimiento y control de las citadas condiciones de prestación.

APARTADO 3. Condiciones de prestación del servicio postal universal.

En este apartado se recogen los principios y las fuentes que deben inspirar la prestación del SPU por el operador designado; a saber:

- Los principios de equidad, no discriminación, continuidad, buena fe y adaptación a las necesidades de los usuarios.

- Las condiciones definidas en la Ley 43/2010, de 30 de diciembre y su normativa de desarrollo.
- Las establecidas en el PP.

APARTADO 4. Red postal.

La delimitación de la red postal obedece a la necesidad de garantizar a todos los ciudadanos un mínimo de puntos de acceso en los que puedan interactuar con el operador designado para satisfacer cualquier derecho en materia postal garantizado en la Ley.

APARTADO 5. Condiciones de recogida y admisión de los envíos postales.

El objetivo del presente apartado es regular las condiciones de prestación relativas al cumplimiento de la obligación impuesta al operador de realizar una recogida y admisión en los puntos de admisión habilitados todos los días laborables, de lunes a viernes conforme a lo establecido en el artículo 23.a) de la LSP.

APARTADO 6. Condiciones de distribución y entrega.

En este apartado se regulan las condiciones de prestación relativas al cumplimiento de la obligación impuesta al operador de realizar una entrega todos los días laborables, de lunes a viernes conforme a lo establecido en el artículo 24 de la LSP.

APARTADO 7. Condiciones de devolución y reexpedición.

Este apartado recoge las condiciones en las que deberá actuar el operador en el caso de devoluciones de envíos, estableciendo que, ante estas circunstancias, el operador deberá devolver el envío postal al remitente con las mismas garantías y condiciones en las que fue impuesto.

En el caso de la reexpedición, servicio que el operador debe prestar a petición del usuario y previo pago del importe correspondiente, se concede al operador un plazo máximo de cinco días tras la contratación del mismo para iniciar su prestación.

APARTADOS 8 y 9. Obligaciones de información a los usuarios, tratamiento de las consultas, quejas y reclamaciones e indemnizaciones.

En los apartados 8 y 9 del PP se desarrollan las obligaciones del operador designado para dar cumplimiento a los derechos de los usuarios en materias de información, reclamación e indemnización recogidos en la LSP.

Así, el PP detalla los principios, procedimientos y medios que debe utilizar el operador para facilitar a los usuarios la información básica sobre la prestación del SPU: condiciones de acceso, precios, plazos de entrega, tratamiento de las reclamaciones, indemnizaciones, etc.

Para determinar las horquillas indemnizatorias se ha tomado en consideración la relación entre el precio de los servicios, en su primera escala de peso, y la indemnización en el momento en que ésta se determinó mediante el Real Decreto citado.

APARTADOS 10 y 11. Control y seguimiento de la prestación del servicio postal universal y penalizaciones ante los incumplimientos de las condiciones impuestas.

Estos apartados del PP recogen los sistemas de medición, control y seguimiento de la prestación del SPU que utilizará el organismo regulador para garantizar la correcta prestación del servicio postal a los ciudadanos. Asimismo, establecen los objetivos de calidad que deberá alcanzar el operador, así como las penalizaciones que se le impondrán en caso de incumplimiento de los mismos.

Las condiciones de prestación que serán objeto de control se han seleccionado de manera que permitan obtener un seguimiento fiel y completo de la prestación del servicio por parte del operador, que abarque todas las fases de prestación del mismo.

C. SECCIÓN TERCERA: METODOLOGÍA DE CÁLCULO DEL COSTE NETO DEL SERVICIO POSTAL UNIVERSAL (APARTADOS 12 A 14)

La Sección tercera del PP comprende los apartados duodécimo, decimotercero y decimocuarto y en ellos se recoge la metodología de cálculo del coste neto soportado por el operador designado en la prestación del SPU conforme a lo establecido en el artículo 27 de la LSP, en el anexo de la DSP y en la Decisión.

APARTADO 12. Aspectos Generales.

Este apartado sirve de introducción a la Sección Tercera poniendo en contexto la necesidad de disponer de una metodología, sustentada en la contabilidad analítica del operador, que permita determinar el coste neto soportado por el operador designado.

APARTADO 13. Determinación de la carga financiera injusta.

Este apartado describe la metodología que se utilizará para establecer el coste neto de la prestación del SPU y para determinar la carga financiera injusta que soporta el operador designado. Esta metodología basada en el método del CEN, contempla los siguientes elementos:

- La diferencia entre el coste neto que le supone al operador prestar el SPU operando con obligaciones de servicio público (escenario base) y el correspondiente al mismo proveedor de servicios postales si operara sin las citadas obligaciones (escenario hipotético o contrafactual). El aspecto clave de la metodología es la determinación del escenario hipotético en el que el operador actúa sin obligaciones de servicio público.
- Las garantías y las ventajas inmateriales y de mercado de que pueda gozar el operador para la prestación del servicio postal universal por su condición de operador designado.
- El derecho a obtener un beneficio razonable.
- Los incentivos dirigidos a obtener la eficiencia en costes.

APARTADO 14. Requerimiento de información al operador para la verificación del coste neto y la determinación de la carga financiera injusta.

En este apartado se recoge la obligación del operador designado de suministrar al organismo regulador del sector la estimación del coste neto y del resto de parámetros incluidos en el PP, así como el detalle de la información mínima necesaria para la verificación de los cálculos realizados.

Se ha establecido el 25 de julio del ejercicio inmediatamente posterior al año de referencia del cálculo del coste neto como fecha límite para suministrar la información, para dar continuidad a la práctica actual y otorgar al operador el plazo suficiente para la realización de los cálculos una vez auditada la contabilidad financiera.

D. SECCIÓN CUARTA: PROCEDIMIENTO DE COMPENSACIÓN, PAGO Y LIQUIDACIÓN DE LA CARGA FINANCIERA INJUSTA (APARTADO 15 A 18)

La última sección del PP comprende desde el apartado decimoquinto al decimoctavo, y en ellos se recogen los criterios y el detalle del procedimiento de pago y compensación de la carga financiera injusta (CFI) con cargo al Fondo de financiación recogido en el artículo 29 de la LSP, así como previsiones para un régimen transitorio y la regularización de los ejercicios cerrados.

APARTADOS 15 y 16. Características y criterios de actuación respecto a los ingresos y pagos del Fondo de financiación.

En estos apartados, además de precisar y concretar el funcionamiento del Fondo de financiación y los recursos que lo integran, de acuerdo con lo indicado en el artículo 31 de la LSP, se establecen determinados criterios de actuación respecto

a los ingresos, pagos y liquidaciones que se efectúen en relación con la financiación del SPU.

APARTADO 17. Procedimiento de pago y liquidación de la Carga financiera injusta.

En este apartado se detalla el procedimiento de entrega de las cantidades a cuenta al operador que servirán para compensar la CFI y el contenido mínimo que deberá contener la resolución del organismo regulador que determine dicha cantidad anualmente.

Como medida de garantía para el operador, y recogiendo la previsión normativa del artículo 29.2 de la LSP, el procedimiento de pago y liquidación cuenta con un trámite de audiencia previo a la resolución por la que se determine la CFI, de manera que puedan corregirse posibles deficiencias o alegarse nuevos aspectos que modifiquen la resolución final.

Igualmente, en caso de que la resolución determine la existencia de una deuda a favor del operador, el PP estipula que deberá incluirse en los próximos presupuestos una partida destinada a satisfacer la citada deuda.

APARTADO 18. Situación transitoria.

Este apartado regula la situación transitoria aplicable al cálculo de la carga financiera injusta de los ejercicios pendientes de liquidación en el momento de la entrada en vigor del PP, fijando el inicio de la aplicación de las condiciones de cálculo establecidas en el presente Plan para el ejercicio 2011.

E. ANEXO METODOLÓGICO

El Anexo metodológico realiza una descripción exhaustiva y pormenorizada de la metodología utilizada para determinar la CFI que soporta el operador designado por la obligación de prestar el servicio postal universal en determinadas condiciones.

El Anexo detalla los criterios y los procesos de cálculo de todos y cada uno de los elementos que integran la metodología de cálculo, con el siguiente desglose:

1.- METODOLOGÍA

1.1- Método del Coste Evitado Neto (CEN)

1.2- Elementos del CEN

1.3- Modelo para determinar el CEN

2.- COSTE EVITADO NETO POR CIERRE DE OFICINAS

2.1- Determinación de las oficinas a cerrar

2.2- Coste Evitado Neto en cada ejercicio de las oficinas cerradas

3.- DETERMINACIÓN DEL CEN POR REDUCCIÓN EN LA FRECUENCIA DE DISTRIBUCIÓN

3.1- Fases para determinar el CEN por distribución

3.2- Escenario de base

3.3- Escenario de base Ajustado por descuentos

3.4- Escenario contrafactual: impacto sobre envíos e ingresos

3.5- Escenario contrafactual: determinación de los costes evitados

4.- VENTAJAS INMATERIALES Y OTROS ELEMENTOS DEL CEN

4.1- Costes evitados por aplicación del IVA a productos SPU

4.2- Neutralización de la ventaja por derechos exclusivos en la distribución de sellos

4.3- Neutralización de la ventaja en publicidad

4.4- Determinación del beneficio razonable

4.5- Incentivos de eficiencia

5.- CÁLCULO DEL COSTE EVITADO NETO TOTAL

5.1- CEN por cierre de oficinas

5.2- CEN por reducción en la frecuencia de distribución

5.3- Otros elementos del CEN total

5.4- Coste Evitado Neto total

CUADRO ANEXO I: Coste Medio Ponderado de Capital de Correos (WACC)

II.2 CONTRATO REGULADOR

Por su parte, el Contrato Regulador (en adelante CR), que tiene el carácter de contrato especial⁶ conforme al artículo 22 de la LSP, presenta la siguiente estructura:

⁶ Son contratos administrativos especiales aquellos cuyo objeto no coincide con el de los contratos típicos regulados en la Ley de Contratos del Sector Público pero que tienen naturaleza administrativa especial por estar vinculados al giro o tráfico específico de la Administración contratante o por satisfacer de forma directa o inmediata una finalidad pública de la específica competencia de aquélla.

- Una parte expositiva, en la que se justifica la necesidad de la suscripción del contrato por ambas partes.

- Doce cláusulas:

1. Objeto y finalidad del contrato.
2. Ámbito.
3. Duración del contrato.
4. Obligaciones de Correos.
5. Obligaciones Administración General Del Estado..
6. Modificación del contrato.
7. Extinción del contrato.
8. Liquidación del contrato.
9. Condiciones transitorias de prestación.
10. Nulidad parcial.
11. Régimen Jurídico.
12. Comisión de Seguimiento.

- y dos Anexos:

- Anexo 1: Plan de prestación del SPU
- Anexo 2: Estimaciones del coste neto para el periodo 2011-2020 de las obligaciones del SPU.

El contrato tiene por finalidad determinar las condiciones de prestación de las obligaciones del SPU que el Estado ha encomendado a Correos en su condición de operador designado y fijar las condiciones de financiación, al objeto de garantizar el equilibrio económico-financiero, en la prestación de las citadas obligaciones por el operador.

III. ANÁLISIS DEL CONTENIDO DEL PLAN DE PRESTACIÓN Y DEL CONTRATO REGULADOR

A continuación, y siguiendo la estructura y ordenación recogidos en el PP y en el CR se analizarán todos aquellos apartados para los que esta Comisión considera necesario realizar determinadas observaciones.

III.1 PLAN DE PRESTACIÓN

A. SECCIÓN PRIMERA: OBJETIVOS Y ÁMBITO

Apartado 1. Objetivos del Plan de Prestación.

En este apartado se hace referencia al Ministerio de Hacienda y Función Pública y al Ministerio de Fomento. Ambas referencias deben ser substituidas por su

denominación actual (Ministerio de Hacienda y Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana).

Apartado 2. Ámbito del servicio postal universal

En este apartado se define el concepto de servicio prestado en régimen ordinario por exclusión de aquellos que sean urgentes o especiales, cuando el concepto de servicio urgente no está recogido ni en la LSP ni en el RSP vigente, incurriéndose en un vacío normativo. Al tiempo, introduce la noción de condición básica ofrecida con carácter general por cada operador postal que tampoco se define ni concreta. A la vista de lo anterior, se recomienda definir estos conceptos en el futuro RSP con el fin de aportar mayor seguridad jurídica al conjunto de la normativa postal.

En el redactado del último párrafo de la página 3 del PP se observa la omisión del adjetivo “*postales*” tras el sustantivo “*envíos*”.

B. SECCIÓN SEGUNDA: OBLIGACIONES IMPUESTAS AL OPERADOR DESIGNADO

Apartado 4. Red Postal

Aun cuando la definición de la red postal en el PP concuerda con la definición recogida en el artículo 3 de la LSP “*conjunto de la organización y de los medios de todo orden empleados por el operador...*”, se echa en falta en este apartado relativo a la red postal una alusión a los conceptos de *servicios rurales* y *servicios móviles*. Ambos conceptos revisten especial importancia, si tenemos en cuenta que Correos actualmente divide sus puntos de atención en oficinas y servicios rurales⁷ y que los segundos son objeto de desarrollo en artículo 49 del RSP.

Sería aconsejable, por tanto, introducir una definición de ambos conceptos para una mejor delimitación y comprensión de la red postal en la futura redacción del RSP.

Los criterios para la determinación del número mínimo de puntos de acceso a la red en forma de buzones y oficinas adolecen de los siguientes problemas:

⁷ Para entender la importancia de la distinción hay que referirse a las cifras: el operador en su Informe Anual Integrado para 2018 (página 13) distinguía como puntos de atención 2.393 oficinas y 6.185 servicios rurales.

- La determinación de su número se basa en conceptos cuya definición se presupone (*entidad singular de población*⁸, *diseminado*⁹) o no se especifica (*zona rural*). Se sugiere que en la futura redacción del RSP se incorporen expresamente estas definiciones.
- Los criterios establecidos se basan en variables (población, densidad de población y distancia) solo parcialmente representativas de la demanda de los servicios postales. Vista la MAIN se entiende que no se ha considerado el volumen real de la demanda de servicios postales de la población ni se han realizado estimaciones a futuro de la misma en la determinación del número mínimo de estos puntos de acceso a la red. Una determinación hecha en estas condiciones puede no garantizar un despliegue eficiente de los mismos.
- En relación con las oficinas, el PP no menciona la dimensión de las provincias como factor para su determinación mientras en la MAIN parecería que la superficie provincial sí ha afectado a la determinación del número de oficinas necesarias (cuadro de la página 10 de la MAIN). Convendría aclarar este aspecto en el PP como criterio adicional para el dimensionamiento de la red.

La indefinición de algunos conceptos, la aplicación combinada de los criterios y la ausencia de referencias temporales (no se sabe a qué datos de padrón corresponden las cifras de población) hacen imposible deducir el número mínimo de puntos de acceso a la red exigibles a partir del redactado del PP. Por otro lado, ni éste ni la MAIN cuantifican con exactitud el impacto que la aplicación de los nuevos criterios tendrá sobre la red existente y cuál ha de ser el número resultante de puntos de acceso exigible a la red, ni en el total ni desagregado por tipos. Ello dificulta el control del tamaño mínimo de la red en relación con estos puntos de acceso y su posterior evolución.

⁸ Según la metodología del Padrón Municipal, se entiende por Entidad singular de población “cualquier área habitable del término municipal, habitada o excepcionalmente deshabitada, claramente diferenciada dentro del mismo, y que es conocida por una denominación específica que la identifica sin posibilidad de confusión.”

⁹ Según la metodología del Padrón Municipal, se considera Núcleo de población “a un conjunto de al menos diez edificaciones, que están formando calles, plazas y otras vías urbanas. Por excepción, el número de edificaciones podrá ser inferior a 10, siempre que la población que habita las mismas supere los 50 habitantes. Se incluyen en el núcleo aquellas edificaciones que, estando aisladas, distan menos de 200 metros de los límites exteriores del mencionado conjunto, si bien en la determinación de dicha distancia han de excluirse los terrenos ocupados por instalaciones industriales o comerciales, parques, jardines, zonas deportivas, cementerios, aparcamientos y otros, así como los canales o ríos que puedan ser cruzados por puentes. Las edificaciones o viviendas de una entidad singular de población que no pueden ser incluidas en el concepto de núcleo se consideran en diseminado. Una entidad singular de población puede tener uno o varios núcleos, o incluso ninguno, si toda ella se encuentra en diseminado.”

Abundando en lo anterior, no se establecen consecuencias o posibles penalizaciones en caso de que el operador designado incumpla el número mínimo exigido para los tres elementos definidos como puntos de acceso a la red postal - buzones, oficinas y puntos de admisión masiva-, ni en caso de vulneración de los requisitos mínimos exigibles en los mismos (horario de recogida de los buzones, horario de apertura de oficinas). Sería aconsejable que se incluyeran estas previsiones, junto con alguna obligación de información/comunicación al MITMA o a la CNMC sobre las modificaciones que el operador realice o tenga previsto realizar, en relación a los elementos de la red (cierre de oficinas, retirada de buzones, modificación de horarios), dentro del respeto a la capacidad de auto organización que posee Correos.

En las oficinas se indica que deberán contar con las instalaciones necesarias para la adecuada prestación de los servicios y atención a los usuarios, en particular en lo que se refiere a accesos para personas con discapacidad, limpieza, iluminación y climatización. Si bien se establecen objetivos y consecuencias por incumplimiento en relación con la valoración por los usuarios del grado de limpieza y confort de las instalaciones (debe entenderse que el confort comprende los aspectos relativos a la iluminación y a la climatización), no se establece consecuencia alguna en caso de incumplimiento de las obligaciones de accesibilidad para personas con discapacidad ni personas con movilidad reducida a las que alude expresamente el artículo 23.b de la LSP.

Respecto al horario de atención de las oficinas nada hay que objetar a que éste se adecúe a la demanda de los usuarios de la misma, siempre que sea conocido con la suficiente antelación, sea público y lo suficientemente flexible para actualizarse conforme a las necesidades del usuario y atienda a posibles picos de demanda que puedan producirse en determinadas épocas del año, bien por el aumento de la población residente o bien por razón de la actividad (campana de Navidad, campañas especiales del comercio electrónico, ...). Por último, respecto del horario mínimo de atención de una hora debería incorporarse a la MAIN el criterio seguido para garantizar que esa porción de tiempo es suficiente para la atención en oficina.

Apartado 5. Condiciones de recogida y admisión de los envíos postales.

La sección segunda de este apartado recoge en uno de sus párrafos lo siguiente: *“Cuando en los buzones de admisión del operador aparezcan envíos con signos de franqueo, etiquetas o impresiones de otros operadores postales que presupongan el pago de dichos envíos, el operador podrá optar entre comunicar dicha circunstancia a los operadores afectados con el fin de que en el plazo máximo de 3 días aporten el franqueo necesario para cursarlos a su destino a través de la red postal o completar directamente el proceso postal de acuerdo con el procedimiento establecido para los envíos sin franqueo”.*

Las opciones que plantea el redactado PP no se ajustan a la lógica empresarial que ha de regir en un entorno plenamente liberalizado, más allá de que podría contribuir a la falta de resolución de una cuestión que no es pacífica entre el operador designado y otros operadores postales, que cuentan con elementos propios de franqueo legalmente admisibles¹⁰.

Por este motivo, el PP debería introducir una alternativa diferente, consistente en facilitar la posibilidad de tratamiento, gestión y entrega periódica entre operadores postales para el caso de envíos depositados en la red de un operador con signos de franqueo de otro. En ese supuesto de entrega por otros operadores, se compensarían y liquidarían entre ellos los gastos por la gestión de dichos envíos, teniendo conocimiento de tales liquidaciones la CNMC.

Esta solución recomendada es coherente con los avances que en esta materia han ido logrando los operadores como consecuencia de la propia dinámica del mercado.

Apartado 6. Condiciones y distribución de entrega

Se recomienda revisar la redacción del segundo párrafo de este apartado del PP pues de su lectura no queda claro si la excepción asociada a la existencia de circunstancias o condiciones geográficas especiales se aplica respecto al lugar de la entrega (la dirección postal que figura en la cubierta del envío), a la frecuencia en la entrega (la cual ha de producirse al menos todos los días laborables excepto el sábado) o a ambas. En cambio, si ponemos este apartado en relación con los dos primeros párrafos del artículo 24 de la LSP parecería que la excepción debiera aplicarse o predicarse únicamente respecto al lugar donde se produce la entrega y no a su frecuencia.

Igualmente, en el caso de que la excepción fuera aplicable a la frecuencia en la entrega y distribución, respecto de las “*circunstancias especiales*”, se señala que el PP recupera parcialmente la redacción del artículo 37.6 del vigente RSP y enumera como tales las “*situaciones climatológicas extremas, cortes en las vías de comunicación, circunstancias que pongan en peligro la seguridad de los empleados u otras similares.*”. En este sentido, el PP no concibe explícitamente en ningún momento estas circunstancias como de fuerza mayor y en ello difiere de lo expuesto en la MAIN por lo que debería también valorarse su revisión.

A estos efectos, no debe olvidarse que la existencia de un supuesto de fuerza mayor conlleva importantes implicaciones a los efectos de la prestación del servicio postal en general y del SPU en particular (exoneración en el pago de

¹⁰ La emisión y comercialización de los signos de franqueo de otros operadores distinto a Correos ha sido objeto de conflicto y litigio entre el operador designador y operadores terceros (STS 2291/2015, de 20 de noviembre de 2015, caso Asendia Spain) y ha dado lugar al planteamiento de varias consultas a la CNMC entre las que cabe destacar la CNS/DTSP/387/17 planteada también por Asendia.

indemnizaciones, posible deducción del período afectado en la medición de la calidad), lo que obliga a una interpretación estrecha de tal circunstancia. Si la voluntad es que estas “situaciones especiales” sean o puedan ser consideradas como de fuerza mayor, por sus implicaciones, el PP debería recogerlo *ex profeso* y, al contrario, en el caso de querer que estas situaciones especiales no se asimilen o confundan con los de fuerza mayor debería hacerse un esfuerzo por delimitar ambos conceptos.

En cualquier caso, se recomienda revisar esta interpretación a la luz de lo dispuesto por la DSP la cual, en su artículo 3 parece querer introducir excepciones “regulares”¹¹ a la regla general de frecuencia de entrega de los envíos del SPU por la vía de estos supuestos de “circunstancias o condiciones geográficas excepcionales”, de forma que el supuesto de fuerza mayor del artículo 5 de la DSP queda reservado para aquellas circunstancias que lo ameritan. La LSP también parece adoptar idéntico enfoque al introducir en su artículo 24 las situaciones “especiales” y contemplar la fuerza mayor con singularidad propia en el artículo 22.1.c). En virtud de lo anteriormente expuesto, se reitera lo dicho en el párrafo *ut supra* en el sentido de la necesidad de valorar y aclarar los dos conceptos para una correcta delimitación y aplicación de los mismos.

Por último, el artículo 32 del RSP establece “*Los envíos postales deberán entregarse al destinatario que figure en la dirección del envío o a la persona autorizada en el domicilio del mismo, en casilleros domiciliarios, en apartados postales, en oficina, así como en cualquier otro lugar que se determine en el presente Reglamento o por Orden del Ministerio de Fomento.*” En cambio, el PP entra solo a establecer que la entrega ha de hacerse en el domicilio postal que figure en el envío de modo que debería revisarse la redacción de este apartado para una mayor consistencia entre PP y RSP.

Apartado 8. Obligaciones de información a los usuarios

En relación con las obligaciones de información a los usuarios:

La redacción de estos puntos del PP resulta excesivamente genérica cuando lo que se pretende es regular las obligaciones concretas de información del SPU.

Convendría exigir explícitamente al prestador la obligación singularizada de informar a los usuarios sobre qué productos son SPU y cuál es el procedimiento previsto para reclamar en estos casos, evitando la remisión a la normativa de transporte y la confusión que puede producirse entre servicios y sectores, dada la diversidad de la cartera de productos ofrecida por el operador designado. Nótese que el vigente RSP viene a exigir precisamente esta obligación en su artículo 28.2: “*El operador al que se ha encomendado la prestación del servicio*

¹¹ En el sentido de no imprevistas pero sí especiales.

postal universal deberá facilitar información suficientemente precisa y actualizada de los servicios incluidos en el ámbito del servicio postal universal y, en particular, de las condiciones de acceso, precios, nivel de calidad, así como las garantías exigibles y del procedimiento para las reclamaciones, debiendo comunicar a la Secretaría General de Comunicaciones el modo en que se harán públicas dichas informaciones.”

En la enumeración del punto 2, el PP exige que el usuario tenga a su disposición, en un lugar visible en las oficinas del operador, *“toda la información relativa a las condiciones de acceso, precio, plazos de entrega, tratamiento de reclamaciones (...)”*. Este redactado se refiere a “plazos de entrega” en lugar de “nivel de calidad” que recogen la LSP y el RSP. El nivel de calidad del SPU es uno de sus rasgos característicos y comprende otras dimensiones además de los plazos de entrega. De hecho, el PP se refiere a los objetivos de calidad en apartados ulteriores. En consecuencia, debería revisarse el redactado de este punto segundo del apartado ocho para, de conformidad con el literal del artículo 9 de la LSP y el 28.2 del RSP, y en congruencia con el resto de su contenido, recoger la obligación de informar sobre los parámetros de calidad exigidos al operador.

Asimismo, debería darse la máxima difusión posible a esta información exigiendo que no solo esté disponible en las oficinas del operador, sino también en sus puntos de atención al usuario y en su página web.

Este apartado recoge la obligación de poner a disposición del usuario la información relativa a las normas técnicas que resulten aplicables. El RSP también establece en su artículo 28.2 la obligación del operador designado de facilitar la información relativa a las normas *“que, afectando a los servicios postales y elaboradas por el Comité Europeo de Normalización, anualmente hayan sido publicadas en el “Diario Oficial de las Comunidades Europeas”, siempre y cuando esto resulte necesario para los intereses de los usuarios y, en especial, cuando afecten a las condiciones de acceso a los servicios, a los precios o al nivel de calidad.”* El PP debería detallar este extremo e incluir la obligación de relacionar por su nombre las normas técnicas aplicables para su mejor distinción y general conocimiento.

En relación con los puntos 3 y 4 del apartado 8, sería aconsejable que el PP exigiera al operador designado que en su página web y demás medios de información (redes sociales, impresos) se mostrara de forma claramente visible un teléfono de atención gratuita a los usuarios (número 900), sin que puedan desviarse las llamadas realizadas al número de teléfono gratuito a números de tarificación adicional (p.ej., números 902).

Finalmente, y en relación de nuevo con el último punto de este apartado, la última frase dice *“A petición escrita de los usuarios de los servicios, el operador facilitará dicha información [la información relevante sobre los servicios postales y sus condiciones de prestación] en un plazo de veinte días naturales por el mismo*

medio con el que fue solicitada". El apartado 2 del artículo 9 de la LSP recoge el derecho de los usuarios a pedir la información que se enumera en el punto 1 del citado artículo sin restringir la forma en que puede pedirse. Sin embargo, sí dispone que el operador conteste a dicha solicitud por escrito o a través de cualquier otro medio que se establezca reglamentariamente. En estas circunstancias, no se comprende que el PP exija que el usuario haya de pedir la información por escrito. Además, el plazo de veinte días naturales que se reconoce al operador para contestar debería ser un plazo máximo para favorecer la celeridad en la respuesta a los usuarios.

Apartado 9. Obligaciones en materia de tratamiento de consultas, quejas y reclamaciones

Este apartado incluye las consultas como figura a la que el operador debe atender y dar curso. Sin embargo, así como para las reclamaciones establece el plazo máximo de un mes de respuesta, no hay fecha límite para atender las consultas. Debería valorarse introducir dicho plazo. En caso afirmativo, parecería conveniente fijar un plazo máximo de respuesta inferior al de las reclamaciones por la naturaleza a priori más sencilla de la consulta. Tampoco se exige nada respecto de cómo ha de ser el procedimiento para presentar una consulta. Debería valorarse si se establece igualmente la obligatoriedad de contar con un procedimiento sencillo, gratuito y no discriminatorio, basado en los principios de proporcionalidad y celeridad, para atender y resolver las consultas.

El punto primero del apartado 9 recoge casi en su literalidad lo prescrito por el artículo 10.2 de la LSP en relación con el procedimiento de tramitación de las reclamaciones. Sin embargo, omite el hecho de que el prestador del servicio deberá dar siempre un recibo al interesado relativo a la fecha de presentación de la reclamación. Dado que el redactado de este punto es casi el literal de la LSP, debería también recoger este inciso para no afectar negativamente al derecho de reclamar de los usuarios y evitar problemas interpretativos.

El punto segundo del apartado 9 obliga al operador a admitir la vía telefónica y los medios telemáticos para la presentación de consultas, quejas, reclamaciones e incidencias y exige la introducción de mecanismos adecuados para la protección de los usuarios. Todo ello se valora positivamente habida cuenta de la inmediatez y la generalización de estos medios hoy en día, pero debería recoger explícitamente que con independencia de la vía por la que se presenten las consultas, quejas, reclamaciones e incidencias, todas ellas resultarán igualmente gratuitas, sencillas y no discriminatorias, al tiempo que quedarán sujetas en su tramitación a los principios de proporcionalidad y celeridad. Así, resultará indiferente al usuario el empleo de uno u otro medio para la interacción con el operador garantizando iguales derechos con independencia de la forma que se elija para ejercerlos.

De nuevo, el último punto del apartado 9 del PP transcribe casi de forma literal lo dispuesto por el apartado 2 del artículo 10 de la LSP en relación con las vías por las que informar a los usuarios de los trámites a seguir para ejercer el derecho a formular consultas, quejas o reclamaciones. No obstante, la LSP incluye las oficinas como lugar donde difundir esta información *“En todas las oficinas o puntos de atención al usuario de los prestadores de servicios postales serán exhibidas, de forma visible y detallada, las informaciones que permitan conocer los trámites a seguir para ejercer el derecho a reclamar a que se refiere este artículo.”* Por consistencia, el redactado del PP debería también hacer mención expresa a las oficinas. Sería conveniente extender la obligación de difusión de esta información al menos a la página web del operador para mejor conocimiento de los derechos que asisten a los usuarios del SPU.

En consonancia con lo observado para el apartado 8 en relación con las normas técnicas aplicables, el apartado 9 debería incluir la obligación para el operador designado de observar lo establecido en la norma UNE-EN 14012, sobre mediciones de reclamaciones y procedimientos de indemnización, así como la obligación de informar a los usuarios del SPU de la aplicación de esta norma.

En el caso de las indemnizaciones, el PP fija sus reglas de determinación en los casos de pérdida, robo, destrucción o deterioro de los envíos a los que alude seguidamente. Pero no fija cuantía ni criterios para la determinación de la indemnización en caso de incumplimiento de las condiciones de prestación del servicio SPU. Sería conveniente incluir alguna referencia o regulación a este respecto.

Respecto de las indemnizaciones a abonar en el caso de pérdida, robo, destrucción o deterioro de los envíos en el ámbito del SPU:

- El PP fija horquillas dentro de las cuales el operador designado deberá finalmente graduar y fijar el importe de la indemnización correspondiente. Se reconoce por tanto al operador cierta discrecionalidad en la fijación del importe final de la indemnización. El PP debería establecer que el operador comunicará a la CNMC con frecuencia anual y, al menos siempre que haya una revisión, las cuantías de las indemnizaciones a pagar, así como su fórmula de cálculo para poder contrastar la observancia de estas horquillas.
- En el caso de los envíos internacionales, se estipula que la indemnización a pagar será la que se establezca en el Convenio de la UPU y su normativa de desarrollo. Debería introducirse la obligación para el operador designado de informar a la CNMC anualmente, o al menos cada vez que se produzca algún cambio, del importe de estas indemnizaciones para contrastar la observancia de este mandato.

Por último, el PP no establece plazo máximo para el pago de la indemnización por parte del operador en ninguno de los supuestos aludidos (incumplimiento de las condiciones del contrato, pérdida, robo, destrucción o deterioro de los envíos en el ámbito del SPU). Para reforzar los derechos de los usuarios del SPU debería establecerse un plazo máximo en el cual deberá abonarse la indemnización correspondiente. También debería precisarse que, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 9.1 de la LSP, el operador queda obligado a informar a los usuarios del plazo máximo para realizar el abono de la indemnización que corresponda.

Adicionalmente, se indica que en los casos de pérdida, robo, destrucción o deterioro de los envíos que se mencionan en dicho apartado y que no sean debidos a causas de fuerza mayor, el operador deberá indemnizar a los usuarios con unas determinadas cantidades.

Apartado 10. Control y seguimiento de la prestación del servicio postal universal.

El artículo 47.1 del RSP establece “El Plan de Prestación del servicio postal universal, (...), incluirá los compromisos de calidad, en particular los referidos a los plazos de expedición, la regularidad y la fiabilidad de los servicios exigibles, al operador al que se le encomienda la prestación del servicio postal universal, en los términos fijados en este reglamento.” En este sentido, el PP introduce una serie de indicadores que no están previstos en el RSP vigente¹² y algún otro recibe una denominación diferente (tiempo medio de espera del usuario frente a índice de atención al usuario, por ejemplo). Debería velarse por la necesaria concordancia entre lo dispuesto por el PP y la normativa de desarrollo vigente de la LSP para evitar inseguridad jurídica o problemas interpretativos o de aplicación a futuro.

- 1) Determinación del ámbito objetivo sujeto al control y seguimiento de la prestación del SPU por la CNMC, así como de la normativa aplicable:

Todo lo dispuesto en el apartado 10 y concordantes parece estar referido a los productos SPU de ámbito nacional, aunque no se dice de forma expresa. Sería recomendable precisar para cada punto qué ámbito se considera y detallar la redacción en consonancia. Por ejemplo, a los efectos de los plazos de entrega, nada se dice del ámbito intracomunitario

¹² Es el caso de los indicadores de limpieza y confort de las instalaciones de atención al público, de amabilidad y trato del personal de atención al público, plazo de respuesta al usuario de las quejas y reclamaciones presentadas y los dos indicadores de seguridad en los envíos (cartas con incidencias y paquetes con incidencias). En relación con el vigente indicador de fiabilidad de los servicios postales, éste difiere en su cálculo del indicador de condiciones generales de prestación, aunque ambos tengan que ver con el volumen de quejas y reclamaciones interpuestas en el ámbito SPU.

a pesar de lo indicado en la LSP (artículo 25) y en el RSP (artículo 45.4) en relación con los objetivos a alcanzar.

Se debería recoger la previsión del artículo 47.2 del RSP que establece que el control de la calidad se hará en las condiciones establecidas por las normas técnicas que sobre la materia hayan sido publicadas por el Diario Oficial de la Unión Europea.

2) Apartado a) condiciones generales de prestación.

Cuando se señala que se tomará como indicador la proporción de quejas y reclamaciones interpuestas en relación al número total de envíos admitidos, resulta necesario precisar si el concepto “número total de envíos admitidos” se refiere sólo a envíos del SPU. Ello sería lo deseable pues, si lo que se pretende es reflejar la calidad en las condiciones de prestación del SPU parece coherente que los valores que se tomen tanto para el numerador como para el denominador de este indicador se correspondan estrictamente con los envíos admitidos en el ámbito del SPU. De otra forma, se estarían relacionando variables no directamente comparables.

Asimismo, se debería precisar si habrán de tomarse en cuenta sólo los envíos nacionales, los envíos nacionales y los internacionales conjuntamente, o los envíos nacionales y los envíos internacionales por separado .

Se debería establecer de manera más clara la obligación de que el operador lleve un registro de las reclamaciones que permita conocer con exactitud las que afectan al SPU¹³.

Del redactado del PP parece interpretarse que los indicadores relativos a quejas y reclamaciones ha de calcularlos la CNMC, cuando Correos está mejor situado para realizar los cálculos puesto que cuenta con toda la información. Por su parte, el papel de la CNMC debe limitarse a auditar y verificar la exactitud de los mismos. Es conveniente, por tanto, una revisión de la redacción en este sentido.

En cualquier caso, el PP debería recoger la obligación por parte del operador de proporcionar a la CNMC la información de base para su obtención o contraste. Igualmente, el redactado de este apartado debería establecer la periodicidad y el momento en que Correos debe facilitar la información relativa al cálculo del indicador relativo a las condiciones

¹³ Este registro de reclamaciones que permita conocer adecuadamente las reclamaciones del SPU es una petición que la CNMC viene realizando a Correos con ocasión de la elaboración de los distintos Informes anuales de calidad del SPU sin que hasta ahora haya sido atendida.

generales de prestación. Se sugiere que la periodicidad sea anual, o al menos semestral, para coincidir con el informe que sobre este aspecto elabora el MITMA. Respecto del momento para su presentación, esta información debería remitirse, en caso de una periodicidad anual, en el primer trimestre del año siguiente al sujeto a evaluación¹⁴ o a requerimiento de la CNMC; en el caso de una periodicidad semestral, en el transcurso del trimestre siguiente al semestre medido.

Respecto de la relación de información mínima a remitir a la CNMC para el cálculo de los indicadores:

- Se debería incluir entre el contenido mínimo que debe facilitar Correos, los datos anonimizados pero que permitan identificar por tipología de reclamante (usuario particular/empresa/administración pública, etc.) y la zona geográfica a la que afecta la reclamación.
- Debe justificarse la necesidad de remitir a la CNMC la información relativa a la descripción de cada queja pues dado que la CNMC no puede entrar a dirimir sobre el contenido de todas las quejas planteadas, no se comprende la pertinencia de esta información.
- Los datos sobre quejas y reclamaciones deben incluir todas las presentadas en relación con los servicios SPU con independencia de que se hayan sometido a conocimiento de las Juntas Arbitrales de Consumo o a la CNMC para garantizar la completitud de la información, a efectos estadísticos y de control de la calidad.
- La clasificación de reclamaciones debería ser la prevista en la norma EN 14012.

3) Apartado b) atención al cliente.

En relación con los tres primeros indicadores de este apartado, el PP indica que:

“(...) se elaborará un estudio para cada uno de ellos” pero no indica si habrá de hacerlo el operador o la CNMC. En coherencia con lo dicho anteriormente, el PP debería recoger que la elaboración de estos estudios corresponde hacerlos a Correos por estar en mejor situación para su elaboración en lo que a disponibilidad de información se refiere. La metodología para su obtención debería fijarla el MITMA, en tanto que legislador, para dar seguridad jurídica tanto al operador como a la autoridad supervisora (véase punto siguiente).

¹⁴ Esto es, si el año objeto de evaluación es 2020, se debería enviar la información en el primer trimestre de 2021.

Se indica que en la realización de los estudios se utilizará un sistema de muestreo suficientemente representativo de las oficinas y puntos de atención analizados, si bien más adelante se indica que el sistema de medición será el de muestreo/encuesta. Para evitar posibles disparidades de criterio con el operador y la consiguiente conflictividad, sería aconsejable que el PP estableciera con detalle la metodología a seguir. Alternativamente, podría valorarse que la metodología fuera determinada por el MITMA y aprobada o supervisada por la CNMC.

En relación con el indicador “tiempo de espera”: a la vista de su definición (“Se entenderá por tiempo de espera el número de minutos que transcurren desde que el usuario entra en la oficina hasta que finaliza la gestión a realizar”), se sugiere reconsiderar su denominación pues resulta equívoca: el indicador pretende medir el tiempo medio que tarda un usuario en realizar la gestión desde que entra en la oficina hasta que se marcha, luego el tiempo de espera es solo una fracción de ese tiempo de estancia total en la oficina. El nombre del indicador transmite la idea de que el tiempo de espera es en realidad mayor (al incluir también el propio de la gestión) penalizando indebidamente al operador, de ahí que se sugiera sustituirlo por el de “tiempo de gestión en oficina” que resulta más neutro.

4) Apartado c) distribución y entrega:

- El PP emplea indistintamente el concepto de “depósito o admisión” en la fijación de los objetivos para la distribución y entrega. Sin embargo, son nociones diferentes: el depósito es el acto de entrega de un envío en alguno de los puntos de acceso de la red postal; la admisión es un servicio postal que presta el operador cuando se ha depositado un envío en los puntos de acceso de su red. En la medida en que lo que se pretende es valorar la calidad desde el momento en que el usuario hace uso de la red (entrega su envío postal) lo lógico, en consonancia además con la práctica consolidada, es considerar como hito inicial el depósito en la red. Sería deseable eliminar de la redacción el término “admisión” para evitar equívocos e inseguridad jurídica.
- Cuando se indica *“La medición y análisis de los objetivos descritos se realizará a través de un estudio específico de manera que se garantice con rigor científico la fiabilidad de los resultados. Este estudio deberá acogerse a un sistema de medición basado en estándares reconocidos a nivel europeo pudiendo servir a modo de referencia la normativa de la Organización Internacional de Estandarización (ISO) UNE-EN 13.850”*, convendría revisar la redacción para tener en cuenta lo siguiente:

- En la redacción de este apartado debe eliminarse la referencia a (ISO), ya que esta norma no ha sido emitida por ISO sino por el Comité Europeo de Normalización (CEN).
- El inciso subrayado habilita a que otros estándares, distintos de los empleados hasta el momento, puedan ser empleados en el diseño y ejecución del sistema de medición de los plazos de entrega. Sin embargo, ello llevaría a una separación respecto de lo dispuesto por el artículo 47.2 del vigente RSP que obliga a que el control de la calidad se realice *“en las condiciones establecidas por las normas técnicas que sobre la materia hayan sido publicadas por el Diario Oficial de la Unión Europea”*. El PP debe evitar introducir inseguridad jurídica a este respecto especificando claramente las normas técnicas aplicables y exigiendo su observancia. Se reitera en este sentido la necesidad de que se establezca en el PP la obligada referencia a lo dispuesto en el estándar UNE-EN 13850.

5) Apartado d) seguridad en los envíos:

- Sería deseable contar con una definición de “incidencia” para su mejor distinción del concepto de “queja” o “reclamación”.

Apartado 11. Incumplimiento de los objetivos de calidad.

En este apartado sería de gran ayuda si la MAIN recogiera un ejemplo ilustrativo del cálculo de las desviaciones y de la penalización resultante para cada uno de los indicadores. Igualmente, y en relación con los nuevos indicadores¹⁵ introducidos debería especificarse el intervalo de confianza a aplicar en los estudios de muestreo.

Apartado 14. Requerimiento de información al operador para la verificación del coste neto y la determinación de la carga financiera injusta

En relación a este apartado, y en atención a la diferente dinámica que conlleva la supervisión de la contabilidad analítica y los indicadores de calidad, sugerimos que tanto los aspectos relativos a los plazos para suministrar la información y elaborar y remitir los estudios exigidos, como el contenido mínimo de los requerimientos de información relativos a las condiciones de calidad se mantuvieran exclusivamente en el redactado del apartado 10 y que el apartado 14 se reservase para la contabilidad analítica y otros aspectos que puedan afectar al cálculo del coste neto y la determinación de la CFI.

Adicionalmente, si finalmente resulta que el apartado 10 fija los plazos y otras condiciones de remisión de información a CNMC, es importante que lo prevea

¹⁵ Estos nuevos indicadores ya fueron listados en la nota al pie número 11.

para todos los indicadores y no solo para el indicador de condiciones generales. De forma, que se de un tratamiento homogéneo a todos los indicadores que contribuya a facilitar la labor de supervisión. Por lo que se refiere a los plazos, y en la medida de lo posible, se sugiere que toda la información se remita antes del fin del primer cuatrimestre.

Sin perjuicio de la observación anterior, por lo que se refiere a la información de la red postal que recoge este apartado, se valora positivamente que Correos deba aportar información descriptiva de la red postal, “con relación de los puntos de acceso separados por tipología y provincia”, siempre y cuando, y en coherencia con lo dicho en párrafos precedentes, el PP establezca claramente cuál ha de ser el número mínimo de puntos que componen la red (total y desagregado por tipos) y que Correos remita información sobre los efectivos totales y las variaciones que se produzcan (el cierre de una oficina puntual sí se puede contrastar). De este modo, si se perciben cambios sustantivos, en la serie histórica, se podría hacer un seguimiento de estas variaciones con el operador.

C. SECCIÓN TERCERA: METODOLOGÍA DE CÁLCULO DEL COSTE NETO DEL SERVICIO POSTAL UNIVERSAL

Consideraciones previas a la Sección Tercera

Enfoque metodológico

El artículo 27 de la LSP establece lo siguiente:

“a) El coste neto de las obligaciones de servicio universal se calculará como la diferencia entre el coste neto que le supone al operador designado prestar el servicio postal universal operando con obligaciones de servicio público y el correspondiente al mismo proveedor de servicios postales si operara sin las citadas obligaciones.

b) En ese cálculo se tendrá en cuenta cualquier otro elemento que resulte pertinente, como las garantías y las ventajas inmateriales y de mercado de que pueda gozar el operador designado para la prestación del servicio postal universal, el derecho a obtener un beneficio razonable y los incentivos dirigidos a obtener la eficiencia en costes. El cálculo del coste neto deberá basarse en los costes imputables de conformidad con el Anexo I de la Directiva 97/67/CE.”

En este sentido, la propuesta de Plan de Prestación se atiene a lo dispuesto en la LSP, al considerar el siguiente desglose de los diferentes conceptos que contribuyen a la determinación de este coste:

1. El coste evitado neto (CEN).
2. Ventajas inmateriales y de mercado.
3. Beneficio razonable.

4. Incentivos dirigidos a obtener la eficiencia en costes.

En relación con el enfoque metodológico cabe mencionar que la propuesta de Plan de Prestación remitida por el MITMA presenta un enfoque NAC (Net Avoidable Cost) que, sin embargo, en su aplicación práctica para el cálculo del coste neto evitado se convierte en un enfoque mixto con una metodología PC (Profitability Cost) al combinarse, por un lado, el coste neto evitado derivado del cierre de oficinas y, por otro, y de forma independiente a este cierre, la aplicación de un escenario contrafactual consistente en la reducción de la frecuencia de distribución de 5 a 3 días por semana.

La propuesta metodológica realizada por la CNMC en 2016¹⁶ analizó diferentes alternativas metodológicas para calcular la carga financiera injusta del operador designado, mostrando que un enfoque PC -que prácticamente consiste en una metodología coste beneficio- es el más adecuado y es además el enfoque implantado en la mayor parte de Estados miembros¹⁷. Cabe mencionar que en este mismo sentido la Comisión Europea, durante la tramitación del expediente de ayuda estatal a Correos por la prestación de sus obligaciones de servicio universal en los ejercicios 2011 a 2020, indicó que el enfoque PC era el más adecuado para el cálculo del coste neto evitado para un operador como Correos¹⁸.

Adicionalmente a lo anterior, mencionar que con un enfoque NAC, en el escenario sin obligaciones de SPU, se asume que el operador dejaría de prestar todos los flujos de tráfico con pérdidas, independientemente de si resulta o no coherente desde un punto de vista de la rentabilidad de negocio y de la satisfacción de la demanda (en realidad, asume que no existen cambios en la demanda cuando se eliminan los flujos de tráfico con pérdidas).

En cualquier caso, y con independencia de las consideraciones anteriores sobre el enfoque metodológico adoptado, en los siguientes apartados de este informe se realizará un análisis pormenorizado de cada uno de los elementos que conforman la propuesta metodológica realizada por el MITMA en su propuesta de Plan de Prestación.

Definición del escenario hipotético

¹⁶ Como anexo a este informe, Anexo II, se adjunta un resumen de la propuesta metodológica de cálculo del coste neto del SPU y la carga financiera injusta, aprobada por la CNMC.

¹⁷ Los países del entorno han optado mayoritariamente por el uso del enfoque PC frente a NAC o DA (Déficit Approach). De los 14 países analizados, 11 incorporan el enfoque PC en sus estimaciones del coste neto, es decir, cerca del 80% de los países. Los países que utilizan la metodología "PC" pueden consultarse en la Tabla 2 de la página 11 del "Acuerdo por el que aprueba una propuesta metodológica para estimar el coste neto del SPU".

¹⁸ Decisión de la Comisión Europea (CE) en el asunto Ayuda estatal SA.50872 por la compensación recibida por Correos con motivo de la prestación de las obligaciones de servicio universal (OSU) en los años 2011 a 2020.

En la propuesta, el CEN se determina, como corresponde a un coste evitado, mediante la diferencia entre el coste neto para el operador designado sujeto a las obligaciones del SPU y su coste neto si operara en el mercado sin sujeción a dichas obligaciones.

Para ello, se establece lo que se denomina “*escenario de base*”, que corresponde a las condiciones de prestación de Correos como operador designado, y el llamado “*escenario contrafactual*”, en el que se define un escenario hipotético en el cual Correos actuaría en el mercado sin obligaciones de SPU.

En el escenario hipotético o contrafactual (CF) se debe, por tanto, inferir de qué manera Correos configuraría su oferta de servicios, modificaría elementos de la prestación de los mismos o incluso eliminaría, si se anularan las condiciones de prestación del servicio a las que ahora está obligado por su condición de operador designado y actuara únicamente según criterios de mercado.

En la propuesta, el escenario hipotético supone que Correos realizaría lo siguiente:

1. Reducción del número de oficinas: Correos cerraría la actividad de admisión, liquidación y entrega de las oficinas que no resulten rentables, considerando el conjunto de los servicios postales prestados en estas oficinas. Cabe mencionar que la actividad de reparto se mantendría operativa en cualquier caso en aquellas oficinas que realizan esta actividad. En este sentido, se dejaría de prestar la componente de servicio de atención al cliente o de punto de acceso de la oficina.
2. Reducción de la frecuencia de reparto de 5 a 3 días por semana en la red ordinaria: Correos reduciría la frecuencia de distribución en toda la red (de ámbito nacional, afectando también a las oficinas de la fase anterior de cierre de oficinas que realizan reparto), considerando el impacto de la reducción anterior de oficinas en los volúmenes de envíos.

La metodología propuesta actúa sobre los elementos operativos de la red postal, que son los centros u oficinas que realizan las actividades operativas propias del operador y que atienden las necesidades de servicio de los usuarios en una zona. En este caso, se corresponde con los centros de coste de la contabilidad analítica de Correos (CECOs).

En un mercado competitivo, y en un contexto sin obligaciones de SPU, Correos debe mantener un nivel de eficiencia tal que le permita su sostenibilidad económica a futuro. Por tanto, la verosimilitud del escenario hipotético definido

en la metodología ha de contrastarse evaluando si refleja el comportamiento de un operador eficiente en condiciones de mercado.

En primer lugar, resultaría probable que Correos estimara la rentabilidad de los servicios (SPU y no SPU) que presta en una zona a través de la evaluación de la rentabilidad de los CECOs que la atienden antes de cesar su prestación, bien totalmente, bien con las condiciones del SPU. Y ello porque se asume que no todas las zonas serían deficitarias y que la presión competitiva y de la demanda en algunas de ellas podría obligar al operador a mantener estos servicios para no perder cuota de mercado.

Por este motivo, el escenario contrafactual propuesto de reducción de la frecuencia de reparto pierde credibilidad al aplicarse a toda la red ordinaria de Correos, puesto que hacerlo en zonas rentables supondría una merma de la sostenibilidad económica del operador (tanto mayor cuanto mayor sea la elasticidad de la demanda a un empeoramiento en las condiciones de servicio), aparte de que estas zonas serán a priori las más atractivas para el mercado y por tanto, en un entorno en competencia, Correos no realizaría acciones que pudieran implicar una pérdida de clientes.

En segundo lugar, el cierre de oficinas que se plantea -aparte del análisis de rentabilidad realizado para ello y de otras cuestiones, que serán objeto de valoración posterior en este informe-, es independiente del de disminución de la frecuencia de distribución. A este respecto, se considera que un comportamiento más racional desde un punto de vista económico implicaría reducir los costes de distribución (con un mayor peso relativo sobre el total de costes) de la oficina antes de proceder a cerrar la misma, al menos en su función de punto de acceso, ya que la disminución de la frecuencia podría hacer a la oficina rentable sin necesidad de cerrarla. En definitiva, el análisis de rentabilidad global por oficina que realizaría un operador eficiente, tal y como propuso la CNMC en su propuesta metodológica de 2016 (ver resumen de la misma en el Anexo II), es más adecuado que el análisis de rentabilidad parcial propuesto en el PP, como se indica posteriormente en el informe.

Valoración de la propuesta

Como comentario general, la metodología se caracteriza por ser muy estática, tanto en el resultado de la fase de cierre de oficinas como en los parámetros (distintas elasticidades aplicadas en la fase de reducción de la frecuencia de distribución, incentivos a la eficiencia, ventajas inmateriales y de mercado, coste de capital), ya que toma un único ejercicio (en concreto, 2010) como referencia para todo el periodo 2011-2020, con lo que no estaría reflejando la propia evolución de la red operativa de Correos ni la evolución del mercado que se ha producido en este periodo. La metodología debería contemplar la realización de los ajustes necesarios en los parámetros mencionados anteriormente, con

menor o mayor periodicidad según el caso, para reflejar la realidad del mercado y la propia situación del operador prestador del SPU.

Adicionalmente, la metodología de la que aquí se informa adolece de una complejidad excesiva, tanto en los cálculos como en la determinación de los parámetros utilizados. A modo de ejemplo del nivel de complejidad, como se verá posteriormente, la evaluación de las oficinas no rentables implica la realización de unos cálculos con varias fases e impactos cruzados entre ellas, hasta el punto de que dichos impactos no se han recogido en su totalidad en la implementación del propio modelo propuesto en el PP.

Por último, la metodología es muy profusa tanto en información de partida como en hipótesis a considerar¹⁹, cuya adopción condiciona en buena medida los resultados del modelo. De hecho, la CNMC ha podido verificar, a partir de la información adicional remitida por el MITMA, que ha habido un intenso intercambio de consideraciones sobre las hipótesis y datos de partida (por ejemplo, para la determinación de las elasticidades) con la Comisión Europea, lo que ha conllevado ajustes a posteriori.

Estas dos últimas características de complejidad y nivel de detalle dificultan en gran medida el necesario y obligado trabajo de trazabilidad y posterior verificación de esta Comisión, puesto que ha de validarse toda la información de base (con fuentes diversas, externas e internas, muchas de ellas no procedentes de la contabilidad analítica) como las hipótesis utilizadas, además de los modelos mediante los cuales se calcula el CEN y las ventajas inmateriales y de mercado.

Cálculo de la Carga financiera injusta

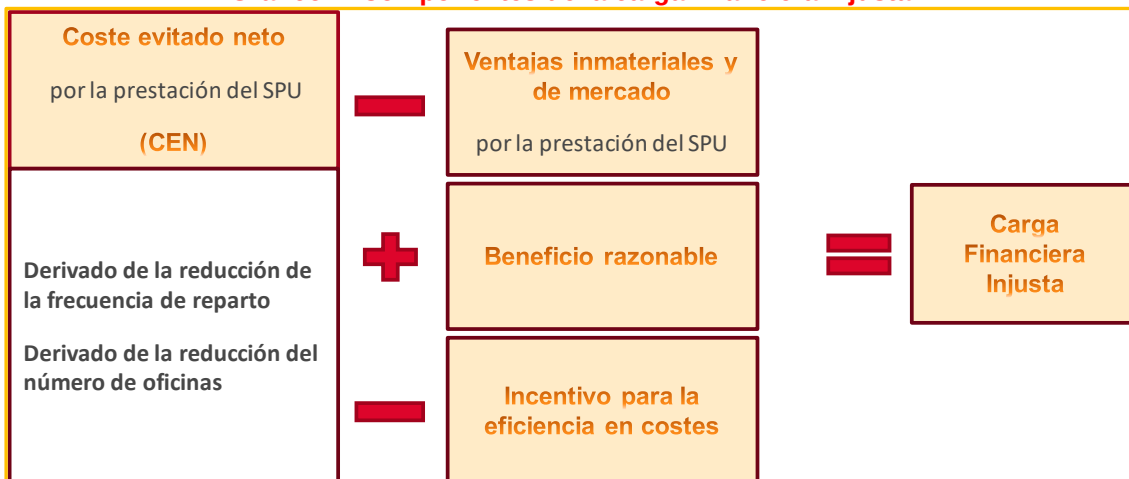
Según el artículo 28 de la LSP, la carga financiera injusta se entenderá como:

“[...] el resultado de minorar el coste neto en el importe en el que se cuantifiquen los ajustes derivados del incumplimiento de las condiciones de eficiencia establecidas en el Plan de prestación a que se refiere el artículo 22 de la presente ley. La cuantía de la carga financiera injusta se compensará con cargo al Fondo de financiación creado en el artículo siguiente.”

¹⁹ Entre la información de partida, por ejemplo, se encuentran diversos estudios internacionales realizados sobre operadores postales de otros países, la información interna de los tiempos consumidos en los distintos procesos (atención al público, desplazamientos de carteros), la probabilidad de parada de un cartero en un edificio a lo largo de la ruta, o las horas de trabajo y ratios de productividad en Correos. Entre las hipótesis que se consideran están, por ejemplo, las utilizadas en la determinación de las elasticidades para envíos e ingresos de cartas ordinarias y certificadas, en el cálculo del porcentaje de eficiencia o en la definición de la fórmula que determina el porcentaje de ingresos de una oficina que se traslada a otra oficina cercana, en función de la distancia.

En la figura siguiente se muestran los diversos componentes de la carga financiera injusta que se definen en la propuesta de PP.

Gráfico 1. Componentes de la carga financiera injusta



Fuente: Elaboración propia a partir de la información contenida en el PP.

De esta manera, la carga financiera injusta se obtendrá tras detraer al CEN las garantías y ventajas inmateriales y de mercado que se identifiquen, sumarle el derecho a obtener un beneficio razonable y tener en consideración los incentivos dirigidos a obtener la eficiencia de costes.

En particular, las ventajas inmateriales y de mercado que se identifican en el borrador del PP son las siguientes:

Exención del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) en los servicios incluidos en el SPU.

Mayor reconocimiento de la imagen de marca del operador designado, que computa como pérdida de ingresos en el escenario contrafactual.

Derechos exclusivos del operador designado en la distribución de sellos de correos y otros signos de franqueo.

Ahorro en publicidad en el Escenario de base en relación con el contrafactual.

En lo que respecta a la exención del IVA, se ha estimado que su eliminación produciría dos efectos cuyo impacto se determina por separado en la propuesta metodológica: por un lado, el impacto negativo sobre la demanda de clientes con elevado porcentaje de facturación exenta y de particulares, lo que constituiría una pérdida de ingresos, y, por otro, que Correos se vería descargado de los costes que representan en el Escenario de base el IVA soportado no deducible en sus cuotas, lo que representaría un coste evitado. En función del peso de

cada efecto en cada ejercicio, puede suponer un beneficio a detracer del CEN o bien un coste a sumar al mismo.

La idoneidad de las ventajas inmateriales y de mercado contempladas en el borrador del Plan de Prestación, así como de las hipótesis, parámetros y procedimientos de cálculo del importe de las mismas, del beneficio razonable y de los incentivos a la eficiencia se analizarán en profundidad en el apartado E. ANEXO METODOLÓGICO.

D. SECCIÓN CUARTA: PROCEDIMIENTO DE COMPENSACIÓN, PAGO Y LIQUIDACIÓN DE LA CARGA FINANCIERA INJUSTA

Apartado 16. Criterios de actuación respecto a los ingresos y pagos del fondo de financiación.

En la redacción de este apartado convendría añadir la siguiente precisión en el redactado del tercer punto: “*las penalizaciones por incumplimiento de los objetivos de **calidad**, si proceden*”. La misma precisión debería introducirse en la mención análoga que contiene el Apartado 17.

Apartado 17. Procedimiento de pago y liquidación de la carga financiera injusta.

El redactado del PP en este punto indica que la propuesta de resolución de verificación del coste neto deberá ser formulada en un plazo máximo de 1 año a partir de la fecha de remisión de las cuentas anuales analíticas y se trasladará al operador con el fin de que pueda realizar las alegaciones que estime oportunas en el plazo de un mes, antes de elevarla a definitiva. No obstante, para garantizar que la verificación del coste neto pueda hacerse en tiempo, este plazo debería ampliarse a un año y medio, en la medida que la verificación de la contabilidad analítica es un ejercicio complejo y que puede requerir de reformulaciones y de procesamientos intermedios además de la realización de distintas solicitudes de ampliación de información al operador.

E. ANEXO METODOLÓGICO

Análisis del escenario contrafactual: cierre de oficinas

El escenario contrafactual permite calcular el coste neto que Correos se evitaría en caso de que no tuviera las obligaciones del SPU y pudiera cerrar las oficinas no rentables. El cierre de estas oficinas supondría un CEN ya que se consideran los costes evitados y también los ingresos perdidos como consecuencia del cierre. Correos calcula este coste en dos fases separadas; en primer lugar, se determina el listado de las oficinas a cerrar mediante un análisis de rentabilidad y, en segundo lugar, se estima el CEN de esas oficinas para cada ejercicio.

El listado de oficinas no rentables a cerrar se estima con datos de 2010 y se mantiene fijo para todo el período de cálculo del coste del SPU. Posteriormente, se estima el CEN anual con los datos contables de cada ejercicio.

Por tanto, el número y el listado de oficinas que se cierran se mantiene estático para todo el período de vigencia del PP.

Análisis de las oficinas a cerrar: criterio de rentabilidad

El listado de las oficinas a cerrar se determina mediante un análisis de la rentabilidad de las oficinas en base a los resultados de la CA de 2010 y únicamente para los CECOs u oficinas tipo 1 (Oficinas sin reparto) y tipo 2 (Oficinas con reparto)²⁰.

La metodología considera que una oficina debe cerrarse cuando sus costes son superiores a sus ingresos, con las siguientes consideraciones:

Los costes a considerar son los de las actividades de admisión (101²¹), venta de productos comerciales (103), entrega (301), liquidación (306) y gestión (501). No se consideran los costes de las restantes actividades de distribución (302 a 305), ya que estas actividades se seguirían realizando aunque cierre la oficina y, además, el análisis de las mismas se realiza en el escenario contrafactual de reducción de la frecuencia de distribución.

Los ingresos de las oficinas son los ingresos directos de la oficina más el ingreso por la remuneración por las entregas realizadas en la misma.

Los ingresos se ajustan en función del porcentaje de los mismos que teóricamente se trasladarían a la oficina más cercana si se cierra la oficina analizada, este porcentaje de ajuste se denomina factor alfa (α).

Las magnitudes que se utilizan en la metodología para decidir si una oficina no es rentable y por tanto se cierra son el factor de cierre de la oficina y el resultado de la oficina. Las oficinas no rentables susceptibles inicialmente de cierre son aquellas con un factor de cierre positivo y superior al resultado.

Cuando dos oficinas son no rentables y son la más cercana una de la otra se produce el fenómeno de la circularidad. En este caso, para evitar el cierre simultáneo de ambas oficinas se propone el cierre de la menos rentable.

²⁰ Los CECOs que no se consideran en el modelo son 0 (Oficinas rurales), M (Centros de Admisión Masiva), N (Salas de Dirección), R (Unidades de Reparto), S (Oficinas Satélite), U (Unidades de reparto urgente), T (Transporte), X (Gastos e Ingresos Terminales), Z (Oficinas de Cambio) y J (Salas de Aparatos).

²¹ Los números entre paréntesis indican el código de actividad en la CA de Correos.

En base a estas consideraciones, el procedimiento aplicado se describe de forma resumida a continuación. En primer lugar, se calcula el factor de cierre de cada oficina:

$$\text{Factor de Cierre} = C_A + C_V + C_E + C_L + C_G - [(1 - \alpha) \times R + R_E] > 0$$

Siendo:

C_A : costes de admisión en oficina (actividad 101).

C_V : costes de venta en oficina (actividad 103).

C_E : costes de las entregas en oficina (actividad 301).

C_L : costes de liquidación en oficina (actividad 306).

C_G : costes de gestión en oficina (actividad 501).

R : ingresos directos de la oficina resultado de la facturación de los productos y servicios admitidos y vendidos en la misma.

α : porcentaje de ingresos trasladados a la oficina más próxima en caso de cierre.

$(1 - \alpha)$: porcentaje de ingresos retenidos por la oficina o ingresos evitados por el cierre de la oficina, ya que no se trasladan a la oficina más próxima en caso de cierre.

R_E : remuneración equivalente estimada por las entregas en oficina.

Los costes (C) y los ingresos directos (R) se obtienen de los resultados de la CA, mientras que los dos elementos restantes se deben calcular:

La Remuneración por entregas (R_E) es un ingreso estimado de la oficina en función de la actividad de entrega de productos no distribuidos al domicilio de los usuarios (actividad 301) que se realiza en la misma. Al ser un ingreso no contabilizado en la CA se calcula como:

$$R_E = \sum_{n=a}^{n=z} Vn * Pn [Ce(n) \div CE(n)]$$

Siendo:

Vn : volumen de producto del producto analítico o PA (n)

Pn : precio medio del PA (n)

$Ce(n)$: costes de entrega totales del PA (n)

$CE(n)$: costes totales de explotación del PA (n)

Es decir, la R_E es un ingreso cuyo importe se calcula en función del porcentaje que supone el coste de la actividad de entrega sobre el conjunto del coste de las actividades del proceso productivo de Correos para cada PA. Es un ingreso calculado de la oficina ya que el ingreso directo del PA se generó en la oficina o CECO en que se produjo la admisión.

El factor alfa (α) indica el porcentaje de ingresos que se trasladaría a la oficina más cercana en el escenario contrafactual si la oficina se cerrara. Se calcula identificando para cada oficina la más próxima que permanezca abierta en función de la distancia en kilómetros medida por el trayecto más corto en vehículo particular.

La fórmula de cálculo del factor alfa es la siguiente:

$$\alpha = 0,75^{\text{Distancia (kilómetros)}}$$

Dada la naturaleza asintótica de la función se establecen dos límites: si la distancia a la oficina más cercana es igual o inferior a 0,75 km, se traslada la totalidad de los ingresos y el factor alfa es 100%, si la distancia es igual o superior a 5 km, no se traslada ningún ingreso y el factor alfa es 0%.

Dado que el factor alfa es el ingreso trasladado a la oficina abierta más cercana, el factor (1–alfa) representa la proporción de ingresos retenidos por la oficina que se pierden al cerrarse la misma, o lo que es lo mismo, representa la proporción de ingresos evitados al cerrar la oficina.

Además del factor de cierre de las oficinas, también se debe evaluar su rentabilidad o resultado:

$$\text{Resultado} = R - (C_A + C_V + C_E + C_L + C_G)$$

De forma que finalmente sólo se cerraran aquellas oficinas cuyo factor de cierre sea superior al resultado ya que, en caso contrario, resulta más ventajoso para Correos mantener la oficina abierta en el escenario contrafactual:

$$\text{Factor de cierre} > \text{Resultado}$$

En definitiva, serán inicialmente susceptibles de cierre en el escenario contrafactual las oficinas no rentables, que son aquellas con un factor de cierre positivo. Este listado inicial de oficinas a cerrar se ajustará en función de la interacción con las oficinas cercanas también susceptibles de cierre, con los denominados ajustes de circularidad. Finalmente, el modelo propuesto en el PP revisa que el factor de cierre sea superior al resultado.

Ajustes de circularidad

Estos ajustes se realizan cuando dos oficinas susceptibles de cierre por falta de rentabilidad son cada una la más cercana a la otra.

Una oficina (A) tiene un factor alfa de ingresos que traslada a la oficina más cercana (B), pero esta oficina B también tiene un factor alfa de ingresos que traslada a la oficina A. Si ambas oficinas se cierran, sus factores alfa pasarían a

ser 0, alterando el factor de cierre ($C_A + C_V + C_E + C_L + C_G - [(1 - \alpha) \times R + R_E] > 0$) calculado para cada una de ellas. Los ajustes de circularidad resuelven esta problemática, porque determinan la oficina a cerrar de una pareja de oficinas circulares y, adicionalmente, reajustan otras oficinas a abrir o cerrar cuya rentabilidad cambia como efecto colateral al realizar estos ajustes.

Cuando se produce el fenómeno de circularidad, el criterio establecido en el Plan de Prestación es cerrar la oficina con un factor de cierre mayor, ya que es la menos rentable.

Posteriormente, para todas las oficinas se analiza si ha cerrado su oficina más cercana, lo cual impacta en su factor alfa, que pasa a ser 0% y reduce el factor de cierre, de forma que oficinas susceptibles de cierre pueden pasar a ser rentables y se eliminan del listado de oficinas a cerrar.

Finalmente, se vuelve a realizar un análisis de circularidad teniendo en cuenta las aperturas realizadas con la modificación del alfa indicada en el párrafo anterior. Se identifican los CECOs circulares con menor factor de cierre que no se cerraron y si su CECO más cercano se reabre al ajustarse su factor alfa, este CECO finalmente se cierra.

Fases de aplicación del modelo

El modelo de determinación del listado de oficinas no rentables explicado en los párrafos anteriores se aplica en las siguientes fases:

- a) Fase de selección de oficinas con factor de cierre positivo.
- b) Fase de eliminación de la circularidad.
- c) Fase de ajuste del factor alfa (y reapertura de oficinas).
- d) Fase de segunda verificación de la circularidad.
- e) Fase de comprobación de la rentabilidad.

Como resultado de esta metodología se obtiene un listado de 334 oficinas a cerrar en 2010 para todo el período de aplicación del PP.

Valoración de la propuesta

1. Selección del tipo de oficina a evaluar

Las oficinas cuya rentabilidad se evalúa en el PP son las oficinas tipo 1 (oficinas sin reparto) y tipo 2 (oficinas con reparto). A este respecto y por los motivos que se explicarán a continuación, esta Comisión considera que se deberían evaluar también las oficinas rurales u oficinas tipo 0 ya que la prestación del servicio universal está íntimamente ligada a la provisión de un servicio público en condiciones de calidad y precio equivalentes en todas las partes del territorio nacional.

Además, en un escenario contrafactual sin obligaciones de SPU es razonable pensar que un operador analizaría la conveniencia de cerrar las oficinas rurales no rentables. En los datos disponibles de la CA de Correos las oficinas rurales se agrupan en un único CECO por provincia por lo que no se puede hacer un análisis de rentabilidad por oficina; no obstante, Correos podría analizar la rentabilidad de las oficinas rurales a nivel provincial. Este análisis de la rentabilidad se haría sin los ajustes de circularidad ya que, como se ha indicado, no se cuenta con información separada por oficina rural.

Por otra parte, debe destacarse que las oficinas rurales han sufrido variaciones en la metodología de cálculo de su coste en la CA ya que en el ejercicio 2013, según los datos disponibles, su coste total ascendía a **[CONFIDENCIAL euros]**, mientras que en 2017 su coste se redujo hasta **[CONFIDENCIAL euros]**. Estos cambios metodológicos deben tenerse en cuenta para calcular su CEN.

Finalmente, debe señalarse que en el PP se establecen unas obligaciones sobre la red postal de Correos. En primer lugar, se indica que existen 3 puntos de acceso a la red, que son los buzones de admisión, las oficinas y los puntos de admisión masiva (denominados centros de admisión masiva o CAM por Correos). En segundo lugar, el PP establece sobre los CAM que la red de Correos deberá contar con, al menos, uno por provincia. De lo anterior se deduce que en un escenario contrafactual Correos también podría evaluar la rentabilidad de la red de CAM requerida en el PP y cerraría aquellos que fueran no rentables. Por tanto, en el cálculo del CEN, además de la rentabilidad de las oficinas, también debería analizarse la rentabilidad de los CAM y calcular el CEN de los CAM no rentables.

A este respecto, Correos también podría evaluar en un escenario contrafactual el cierre de buzones de admisión, como elementos que forman la red postal y que están sujetos a obligaciones de despliegue en el PP²².

2. Determinación de la rentabilidad de la oficina: Ingresos y descuentos

Los ingresos (R) considerados a la hora de calcular la rentabilidad son los ingresos directos obtenidos por la admisión y venta de productos comerciales en la oficina (actividades 101 y 103), por tanto, estos ingresos recogen el efecto de los descuentos realizados a los grandes clientes

²² No obstante, en este caso el análisis de rentabilidad debería contemplar que los buzones no generan ingresos directos, debido a que los medios de franqueo de las cartas depositadas en los mismos han sido comprados con anterioridad por los usuarios.

sobre el precio de tarifa. La utilización de estos ingresos sin ajustar por los descuentos supone que el CEN finalmente calculado pueda implicar una financiación a Correos para desarrollar su política comercial distorsionando de esta manera el objetivo del SPU.

En conclusión, esta Comisión considera que los ingresos de las oficinas deberían ajustarse para neutralizar el impacto de los descuentos realizados a los clientes no residenciales, de forma que el CEN refleje el coste de prestar los servicios en el escenario contrafactual del SPU.

3. Determinación de la rentabilidad de la oficina: Remuneración por entrega

En la evaluación de la rentabilidad de la oficina, el Plan de Prestación introduce un concepto de ingreso que es la Remuneración por entrega (R_E). La Remuneración por entrega es un ingreso estimado que no se obtiene directamente de la CA y que representa el ingreso que obtendría la oficina por la realización de la actividad de entrega (actividad 301).

Para el cálculo de los ingresos de la oficina existen dos metodologías que se describen a continuación:

- Cálculo del ingreso directo: ingresos directos generados por la oficina en función de sus admisiones y ventas (elemento R del PP).

$$\text{Ingreso} = \text{Volumen admitida} \times \text{Precio}$$

- Cálculo del ingreso por actividad: ingresos estimados en función de las actividades realizadas en la oficina. En este caso se realiza el cálculo de los ingresos en función de las actividades realizadas en la oficina y del precio de los PA ajustado en función del peso de las actividades.

$$\text{Ingreso} = \sum \text{Volumen actividad}_i \times \text{Precio} \times (\text{Coste actividad}_i / \text{Coste total})$$

En ambas metodologías, el ingreso total del operador es el mismo, la diferencia estriba en que en la primera el ingreso se asigna a la oficina o CECO que genera o factura el ingreso, mientras que en la segunda el ingreso se ajusta para repartirlo entre los CECOs en función de las actividades que realiza cada uno y el precio ajustado a la actividad.

Es decir, las dos metodologías ofrecen los mismos resultados a nivel global, mientras que ofrecen resultados distintos a nivel de CECO u oficina. La selección de una u otra metodología depende del tipo de información que se decida analizar; no obstante, debe destacarse que las metodologías son excluyentes, ya que no es recomendable la aplicación de ambas simultáneamente por cuestiones de consistencia de los datos.

Cabe resaltar que en la metodología de evaluación del CEN propuesta por la CNMC en 2016 (ver resumen de la misma en el Anexo II) se aplicaba el enfoque del ingreso por actividad.

En la metodología de cálculo de ingresos propuesta en el PP se toma tanto el ingreso directo (R) como la remuneración por la actividad de entrega (R_E), de forma que se producen las siguientes incidencias:

- Se mezclan dos metodologías distintas, ya que los ingresos de la oficina son la suma de los ingresos directos (R) más la remuneración por la actividad de entrega (R_E).
- La metodología del ingreso por actividad se aplica parcialmente ya que sólo se considera para la actividad de entrega (301) y no para el resto de actividades que se realizan en la oficina.
- Se produce una doble contabilización de ingresos debido a que la R_E que se calcula para las oficinas que entregan el PA ya está contabilizada en las oficinas o CECOs en que se realizó la admisión del PA.

En definitiva, se considera que el PP calcula los ingresos de las oficinas de manera inconsistente, ya que mezcla dos aproximaciones metodológicas que no se deben aplicar simultáneamente puesto que, como se ha mencionado anteriormente, puede dar lugar a una doble contabilización. Por tanto, esta Comisión considera que con el fin de evitar inconsistencias y cálculos incorrectos se debería aplicar una metodología homogénea para el cálculo de los ingresos.

4. Determinación de la rentabilidad de la oficina: Aplicación parcial del factor alfa

Como se ha indicado, el factor alfa muestra el porcentaje de ingresos que se trasladaría a la oficina más cercana si la oficina analizada se cerrara. Este factor tiene, por tanto, una doble vertiente: por un lado, reduce el ingreso de la oficina analizada y, por otro lado, incrementa el ingreso de la oficina cercana si la oficina analizada finalmente se cierra.

En la fórmula del factor de cierre considerada en el modelo únicamente se incorporan los ingresos que pierde la oficina objeto de análisis, como se muestra en la expresión “ $(1 - \alpha) \times R$ ” de la fórmula:

$$\text{Factor de Cierre} = C_A + C_V + C_E + C_L + C_G - [(1 - \alpha) \times R + R_E] > 0$$

Sin embargo, no se tiene en cuenta el ingreso extra que la oficina más cercana obtendría si la oficina objeto de análisis finalmente se cierra, el importe de este ingreso trasladado es “ $\alpha \times R$ ”.

Por tanto, en el modelo propuesto se produce una aplicación parcial del factor alfa. Para la aplicación completa del factor alfa debería, una vez establecido el listado de oficinas a cerrar, analizarse si hay oficinas cercanas y evaluar de nuevo el factor de cierre con los ingresos extra trasladados. Esto podría provocar que oficinas susceptibles de cierre se volvieran rentables al recibir los ingresos de una oficina cerrada.

5. Determinación de la rentabilidad de la oficina: Costes

La metodología propuesta en el PP realiza una evaluación parcial del coste de la oficina, ya que no se consideran los costes de las actividades de distribución siguientes: trabajos colectivos (302), Trabajos individuales (303), desplazamiento (304) y distribución (305) para las oficinas tipo 2.

Se entiende que se realiza una evaluación parcial del coste de la oficina porque las actividades de distribución se evalúan en el CEN por reducción de la frecuencia de distribución y, de esta forma, se evita una doble contabilización de los mencionados costes de distribución. Este aspecto metodológico se analiza con detalle en el apartado relativo al CEN por reducción de la frecuencia de distribución.

6. Determinación de la rentabilidad de la oficina: productos evaluados

En el cálculo de la rentabilidad por oficina se evalúan todos los productos y servicios prestados por Correos, pero no se realiza una segunda evaluación de rentabilidad con los productos del SPU, tal y como se realizaba en la metodología aprobada por la CNMC.

Es decir, en el PP propuesto se calcula el factor de cierre de las oficinas con la totalidad de los productos y, por tanto, no se comprueba si la oficina es rentable únicamente con los productos del SPU. El cálculo de la rentabilidad únicamente con productos del SPU podría generar un listado diferente de oficinas a cerrar ya que podría darse el caso de que en alguna oficina su resultado negativo estuviese generado por la falta de rentabilidad de productos y servicios no SPU.

7. Ajuste de circularidad: selección de oficinas a cerrar

Cuando se produce el fenómeno de circularidad entre dos oficinas, la metodología del PP establece que se cierre la oficina con un mayor factor de cierre, ya que tiene una menor rentabilidad.

El cierre de la oficina con mayor factor de cierre puede provocar un sesgo, ya que se tiende a penalizar a las oficinas de mayor tamaño (oficinas principales) frente a oficinas menores.

Además, se podría generar un escenario contrafactual no realista ya que:

- Al cerrar una oficina principal y mantener una oficina pequeña se dejan de realizar actividades que realizaba la oficina principal y no la pequeña, como las actividades de entrega (301) y liquidación (306).
- La oficina pequeña podría no tener la capacidad de absorber el volumen de negocio y de envíos de la oficina grande, por ejemplo, por contar con menos personal o menos espacio.

A continuación, y a efectos ilustrativos, se describe el ejemplo de la oficina principal de León (CECO 1260). Esta oficina, según el modelo de cierre de oficinas y con unos ingresos de **[CONFIDENCIAL euros]** se cierra y se mantiene abierta la oficina 2696 con unos ingresos de **[CONFIDENCIAL euros]** y que sólo realiza la actividad de admisión.

Esta Comisión estima que, en el proceso de ajuste de la circularidad se podría evaluar la introducción de otros factores de selección de las oficinas a cerrar, como por ejemplo el tamaño (medido en términos de ingresos) o las actividades realizadas en la misma, de esta forma se podrían resolver los problemas identificados anteriormente por el cierre de oficinas principales.

En este sentido, entre dos oficinas circulares candidatas al cierre se podría cerrar la oficina que realizara menos actividades, de esta forma se asegura que se mantiene el servicio en la zona de influencia de las oficinas. También, entre dos oficinas circulares se podría cerrar la que tiene menores ingresos, de esta forma se tiende a asegurar que el nivel de negocio que traspasa la oficina cerrada puede ser gestionado por la oficina que permanece abierta. Además, en ambos casos se tendería a reducir el CEN, ya que es previsible que las oficinas pequeñas tengan un coste neto menor que las grandes.

8. Ajuste de circularidad: ajuste del factor alfa

Como se ha indicado, cuando se cierra una oficina se produce un impacto en el alfa de su/s oficina/s más cercana/s, que pasa a ser 0% y reduce su factor de cierre.

No obstante, debe considerarse que para esta/s oficina/s sustituir el alfa existente por un alfa 0% es arbitrario, ya que este nuevo factor alfa se debería calcular de nuevo en función de la distancia de esta/s oficina/s a

su nueva oficina más cercana y, en función de esta nueva distancia, el nuevo factor alfa podría ser mayor que 0%.

9. Ajuste de circularidad: número de iteraciones

La circularidad se evalúa por parejas de oficinas cercanas que cierran cuando cada una de ellas es la más cercana de la otra, no obstante, cuando una de las dos oficinas se cierra no se continúa el proceso de ajustes de la circularidad.

Este proceso de análisis de la circularidad podría volver a ejecutarse sobre las nuevas parejas de oficinas más cercanas, y también podría volver a ajustarse el factor alfa en función del nuevo análisis de circularidad, lo que tendría impacto en el proceso y en sus resultados. A este respecto, debe señalarse que en el PP no se establecen unas indicaciones o hipótesis previas sobre la ejecución del proceso, por ejemplo, estableciendo un número de iteraciones del mismo o la distancia entre oficinas a partir de la cual no se debería analizar la circularidad, que permitan validar la idoneidad de este enfoque frente a otras posibilidades.

10. Actualización del listado de oficinas a cerrar

El listado de oficinas a cerrar se determina con los datos contables del ejercicio 2010 y se mantiene inalterado hasta el ejercicio 2020 en que finaliza el periodo recogido en el PP.

Esto provoca dos consecuencias; en primer lugar, que se calcula anualmente el CEN de oficinas que se han vuelto rentables, este caso ya se ha podido verificar en la información proporcionada por el MITMA ajustándose mediante la compensación del coste neto con el beneficio generado por estas oficinas. En segundo lugar, que no se calcula el coste neto de oficinas que pudieran haberse vuelto no rentables, y las oficinas en esta situación se desconocen ya que no se realiza un análisis de rentabilidad anual.

Esta Comisión considera que la no actualización del listado de oficinas a cerrar impacta en el importe del CEN ya que la evolución del negocio provoca cambios en el volumen y el perfil del tráfico postal y, por tanto, en la rentabilidad de las oficinas. Esto es especialmente significativo para los servicios de paquetería cuya evolución en los últimos años está cambiando de manera significativa el peso relativo y el portfolio de los productos comercializados por Correos. Por tanto, esta Comisión estima que la determinación del listado de oficinas a cerrar debería actualizarse anualmente, y calcularse el CEN de cada ejercicio a partir de dicho listado actualizado.

Conclusiones sobre el escenario contrafactual de cierre de oficinas propuesto

A juicio de esta Comisión, sería oportuno introducir variaciones en la metodología propuesta que permitieran reflejar mejor la dinámica del mercado postal y la estructura de la red de Correos y, por tanto, la evolución del CEN en cada ejercicio. Estas modificaciones redundarían en la robustez de la metodología y en su aplicabilidad a futuro, al evitar las distorsiones que se han puesto de manifiesto en los apartados anteriores.

Sobre los elementos de la red postal no rentables, deberían tomarse en consideración para el análisis, además de las oficinas sin reparto y con reparto (tipo 1 y 2), las oficinas rurales (tipo 0), los buzones y los CAM (tipo M). Estos elementos forman la red postal requerida en las obligaciones impuestas en el PP y, por tanto, son los elementos cuya rentabilidad y cierre evaluaría un operador eficiente en un escenario contrafactual sin obligaciones.

En cuanto al análisis de la rentabilidad se realizan las siguientes consideraciones:

- En primer lugar, los ingresos considerados deben ser ingresos ajustados sin el efecto de los descuentos, de forma que no se carguen al CEN costes derivados de la política comercial de Correos.
- En segundo lugar, los ingresos considerados en la metodología propuesta son los ingresos directos obtenidos por la admisión y venta de productos comerciales en la oficina (R) más la remuneración por la actividad de entrega realizada en la oficina (R_E). Estos ingresos son el resultado de la aplicación de dos métodos incompatibles de cálculo de los ingresos por CECO, el ingreso directo y el ingreso por actividad.
- En tercer lugar, el coste de las oficinas se contabiliza parcialmente ya que no se evalúan las actividades de distribución siguientes: trabajos colectivos (302), Trabajos individuales (303), desplazamiento (304) y distribución (305) para las oficinas tipo 2. Estos costes se analizan con posterioridad en el CEN por reducción de la frecuencia de distribución.
- Esta Comisión estima que un análisis de rentabilidad global de los CECOs, tanto oficinas como centros de admisión masiva y buzones, requeriría la aplicación de la metodología del ingreso por actividad y la contabilización de los costes de todas las actividades.
- Por último, la evaluación de CECOs no rentables debe realizarse en cada ejercicio para el que se calcula el CEN, con los ingresos y costes del ejercicio, y no establecer una lista de CECOs no rentables estática para todo el período.

Finalmente, sobre los ajustes por circularidad debe destacarse la complejidad de su aplicación práctica debido a los impactos cruzados que genera en el recálculo del factor alfa y en las nuevas parejas de oficinas no rentables circulares. Para limitar esta complejidad deberían establecerse en el PP unas hipótesis previas o indicaciones. Estas indicaciones deberían guardar un equilibrio entre la exactitud del modelo y la dificultad de la implantación práctica y el cálculo de los ajustes. Adicionalmente, estas indicaciones deberían ser tales que minimizaran el sesgo de cierre de oficinas de mayor tamaño, frente a las oficinas más pequeñas.

Análisis del escenario contrafactual: reducción de la frecuencia de distribución

Los elementos principales que caracterizan el cálculo del CEN en el escenario contrafactual de reducción de frecuencia de distribución se pueden resumir en los siguientes puntos:

- Reducción de la frecuencia de reparto de 5 a 3 días por semana en la red ordinaria (oficinas tipo 0, 2, R y S).
- Se consideran únicamente los costes variables de reparto excluyéndose los restantes costes de la cadena de valor: admisión, clasificación, transporte, gestión y administración.
- El escenario base, con el que se compara el contrafactual, se ajusta para neutralizar descuentos a grandes clientes.
- Se valoran diferentes contracciones de demanda derivadas de la reducción de la actividad de distribución, se calculan costes incrementales por paquetería y cartas urgentes vinculadas al comercio electrónico y se considera la necesidad de instalación de buzones de alcance adicionales.

En concreto, el cálculo del CEN por la reducción de frecuencia de distribución se realiza siguiendo los pasos que se describen a continuación:

- Escenario base: se determinan sólo costes variables de reparto (costes de consumo de material y costes de personal dedicados a reparto en los CECOS tipo 0, 2, R y S).
- Escenario de base ajustado: se determina un escenario base ajustado para neutralizar los descuentos aplicados a clientes contractuales. Se iguala su precio al coste medio de cada producto siempre que resulte inferior y se aplica una función para reflejar la elasticidad de la demanda al nuevo precio²³:

²³ A continuación, se muestran diferentes ejemplos numéricos:

$$Q_2 = Q_1 \times \Delta P^{-1,1}$$

Siendo:

Q_2 : volumen de envíos ajustado.

Q_1 : volumen de envíos del Escenario de base.

$\Delta P^{-1,1}$: incremento porcentual del ingreso medio hasta igualar al coste unitario de referencia, elevado a una potencia igual a la elasticidad de -1,1.

- Escenario CF:
 - Reducción de frecuencia de reparto de 5 a 3 días por semana en toda la red.
 - Discontinuidad de las cartas D+2 a excepción de las ligadas al comercio electrónico.
 - Distribución de la paquetería y cartas D+2 vinculadas al comercio electrónico por personal afecto a esta actividad y necesidad de instalación de buzones de alcance para facilitar el volumen a gestionar por los carteros.
 - Aplicación de IVA a servicios SPU.
 - Estimación de pérdidas de envíos e ingresos evitados en el CF, añadiendo el impacto del valor de marca y cierre de oficinas de la fase anterior.
- Comparando el Escenario de base y el escenario contrafactual, se determina el CEN por reducción de frecuencia de distribución. Por tanto, el CEN por la reducción de la frecuencia de distribución se calcula de acuerdo a la siguiente fórmula:

$$CEN = CE - \text{ingresos evitados} - \text{costes incrementales por contratación personal adicional para atender servicios de paquetería} - \text{costes incrementales por instalación de buzones de alcance adicionales}$$

Precio unitario	25	26	27	28	29	30
Coste unitario de refencia	30	30	30	30	30	30
% diferencia sobre coste	16,7%	13,3%	10,0%	6,7%	3,3%	0,0%
Q1	100	100	100	100	100	100
Elasticidad	-1,1	-1,1	-1,1	-1,1	-1,1	-1,1
ΔP (coste unitario de referencia/precio unitario)	1,2	1,2	1,1	1,1	1,0	1,0
$\Delta P^{-1,1}$	0,82	0,85	0,89	0,93	0,96	1,00
Q2	81,83	85,44	89,06	92,69	96,34	100,00
Pérdida de volumen	-18,17	-14,56	-10,94	-7,31	-3,66	0,00

Como se puede observar, partiendo de un mismo volumen de envíos en un Escenario de base de 100 unidades, el volumen de envíos ajustado (Q_2) cambia de forma no lineal. La pérdida de volumen (o reducción de la demanda) depende de ΔP elevado a la elasticidad (-1,1).

Valoración de la propuesta

1. Ajustes para neutralizar descuentos a clientes contractuales

En la metodología propuesta en el PP, los ajustes para neutralizar los descuentos a grandes clientes se realizan en el Escenario de base ajustado. De este modo, existe una reducción de los envíos debido a que los precios de los servicios se corrigen al alza.

Esta hipótesis de base resulta muy cuestionable dado que, con toda probabilidad, Correos seguiría haciendo algún tipo de descuento a los grandes clientes aun sin tener OSP. Es decir, el hecho de realizar descuentos por parte de Correos a determinados grupos de clientes no está condicionado porque Correos haya sido designado prestador del SPU, sino que sigue una lógica económica empresarial. Por tanto, en el CF, la actividad de Correos sería la misma o similar y por ello, el ajuste para neutralizar los descuentos, en la fase de reducción en la frecuencia de distribución, simulando un escenario CF, parece un escenario poco creíble.

Lo anterior no significa que no se deban corregir o neutralizar aquellos descuentos que al final resultan en un incremento del CNSPU susceptible de compensación. De hecho, la LSP dispone en su artículo 35 que la Comisión Nacional del Sector Postal (ahora CNMC) verificará que los precios especiales y descuentos aplicados por Correos no supongan un incremento de las necesidades de financiación del SPU y de la carga financiera injusta compensable a este operador.

Por todo lo anterior, se considera que los descuentos se deberían neutralizar en la fase de determinación de la rentabilidad del CECO. Es decir, sería necesario incluir una fase inicial en donde se analice la rentabilidad de los CECOs en base a unos ingresos y costes ajustados en función de las actividades que se realicen en dicho CECO.

Los ingresos ajustados serían los ingresos de cada producto calculados a partir del máximo del ingreso medio unitario y del coste medio unitario obtenido a través de la CA de Correos, multiplicado por el volumen de envíos de ese producto. El cálculo del CEN reflejaría los ingresos reales de Correos, salvo en aquellos casos en donde el ingreso medio se situase por debajo del coste medio, en los que se utilizaría este coste como precio efectivo para el producto.

El ajuste por descuentos se debería realizar en esta etapa inicial y afectaría tanto al cierre de oficinas como a la reducción de la frecuencia de distribución. Una vez determinada la rentabilidad de los CECOs con los ingresos ajustados, se seguiría con la secuencia propuesta en el PP,

esto es, reducción del número de oficinas y reducción de la frecuencia de distribución.

Por otra parte, en el PP, el cierre de oficinas se determina por el factor de cierre, que es un concepto distinto al de la rentabilidad de la oficina. Y para la reducción de la frecuencia de distribución tampoco se realiza un análisis de rentabilidad de los CECOs. Es decir, en ninguna de las dos hipótesis de contraste se hace un análisis de rentabilidad propiamente dicho. Con la propuesta de esta Comisión, se homogeneizaría la metodología y se realizaría un análisis de rentabilidad previo para todos los CECOs.

El análisis de rentabilidad previo de los CECOs tiene su justificación desde la lógica económica y del comportamiento de un operador eficiente en un escenario contrafactual. Así, en lo referente a la reducción de la frecuencia de distribución, no parece razonable que la reducción se aplique a la totalidad de la red de distribución. En zonas urbanas de gran concentración de la demanda es razonable pensar que, en un escenario contrafactual, el operador designado no reduzca la frecuencia de reparto. El análisis de rentabilidad previo permitiría identificar estas oficinas de reparto con gran demanda, evitando, en el caso de que sean rentables, la reducción de la frecuencia de distribución que podría afectar a la demanda y a la cuota de mercado del operador.

En definitiva, la introducción de una fase inicial, en donde se analice la rentabilidad de los CECOs a partir de ingresos corregidos de descuentos, da solidez al escenario contrafactual del modelo, puesto que analiza previamente la rentabilidad antes de decidir si se cierran oficinas o se reduce la frecuencia de distribución de un CECO.

2. Aplicación de elasticidades fijas y preestablecidas

Para estimar el volumen ajustado correspondiente a los servicios facturados cuyo ingreso medio resulte inferior al coste unitario de referencia se aplica una reacción de la demanda calculada mediante una función de elasticidad constante igual a -1,1. Se estimó esta elasticidad para los grandes clientes ya que son éstos los principales beneficiarios de los descuentos.

De igual modo, la aplicación de elasticidades fijas y preestablecidas afecta, aparte de los ajustes por descuentos, al impacto de la demanda por la reducción de frecuencia de distribución y a la aplicación del IVA a los productos SPU.

En este sentido, la elasticidad se asocia a una curva de demanda. La curva de demanda refleja las preferencias de los consumidores en un

momento dado. De este modo, si la curva de demanda se mantiene invariante, la elasticidad se mantendría invariante. No obstante, es muy probable que en un periodo largo de tiempo las preferencias de los consumidores cambien debido a cambios en los patrones de consumo, al surgimiento de bienes y servicios sustitutivos, la evolución del servicio, la percepción de los clientes, los ciclos económicos, etc.

Por ello, parece inadecuado y poco realista utilizar una elasticidad fija a lo largo de todo el periodo considerado en el Plan de Prestación (2011-2020).

Teniendo en cuenta lo anterior, esta Comisión considera necesaria, de cara a la estimación del CEN en futuros ejercicios, la actualización con cierta periodicidad (por ejemplo 5 años) de los estudios que determinen la elasticidad precio de la demanda en los casos señalados.

3. Costes incrementales en el escenario contrafactual

El PP presentado considera una reducción de la frecuencia de distribución de 5 a 3 días en el escenario contrafactual y establece las pérdidas de envíos e ingresos como consecuencia del impacto sobre la demanda derivado de ciertas hipótesis de contorno: reacción de la demanda a la reducción de frecuencia, aplicación del IVA a los productos SPU, pérdida de envíos por cierre de oficinas, impacto del valor de marca en la venta de productos y cese del reparto de cartas urgentes D+2 no vinculadas al comercio electrónico.

Como consecuencia de la reducción del número de envíos indicado y de la reducción de la frecuencia de distribución, las horas incurridas se ven reducidas respecto al escenario base, lo que se traduce en una reducción de la plantilla necesaria para realizar dicha actividad, y por tanto en un ahorro de costes laborales que determinan el coste evitado por distribución.

Por otra parte, se considera necesario mantener la frecuencia de distribución todos los días laborables para los servicios de paquetería y carta urgente D+2 vinculada al comercio electrónico. Esto conlleva la valoración de una red adicional diferenciada de la red ordinaria, para garantizar la calidad en plazo de los servicios de paquetería D+2 y D+3, así como las cartas urgentes mencionadas. El resultado se traduce en necesidades adicionales de recursos humanos y consiguientes costes laborales incrementales.

Esta Comisión destaca el hecho de considerar una reducción de la plantilla como consecuencia del menor volumen de envíos resultado de bajar de 5 a 3 días la frecuencia de distribución, e incluso plantear el cese

del reparto de cartas urgentes D+2 no vinculadas al comercio electrónico (no SPU) cuyos plazos no podría asegurar, y a valorar a continuación una red adicional para mantener la distribución todos los días para servicios de paquetería y carta urgente D+2 vinculada al comercio electrónico.

La proyección de crecimiento a futuro de los servicios de paquetería y carta urgente vinculada al comercio electrónico puede llevar a contratar más personal del que se prescinde para los servicios SPU, de forma que a largo plazo los costes evitados calculados como consecuencia de la menor plantilla necesaria en un caso, pueden verse superados por los costes incrementales de contratación de personal específico para el reparto de paquetería y carta urgente, en el otro. Esta Comisión considera que esta circunstancia hace insostenible a largo plazo el modelo planteado ya que en un momento determinado se podría dar la paradoja de que la prestación del SPU supusiera un beneficio para el operador prestador.

4. Cumplimiento de los plazos de entrega D+3 de los productos SPU en el escenario CF

El PP presentado considera una reducción de la demanda ante retrasos en la entrega derivados de la menor frecuencia de reparto. En el apartado 3.4.1 del PP se calculan las pérdidas de envíos y de ingresos en el escenario contrafactual aplicando un factor de elasticidad que mide la reacción de la demanda por este concepto a los volúmenes de productos SPU, cartas D+3 ordinarias y certificadas.

En este sentido, se considera que la reducción de la frecuencia de distribución de 5 a 3 días, permite cumplir en el escenario contrafactual con las condiciones de calidad de entrega en un plazo de D+3 a las que se compromete el operador designado. Siendo D el día en que se realiza el depósito en la red postal de un producto, la norma contempla que dicho producto sea entregado a su destinatario como máximo en los tres días laborables que transcurren desde tal fecha hasta la de su entrega al destinatario. Considerando que se realiza reparto lunes, miércoles y viernes, sea cual sea el día de la semana en que se realice el depósito del producto en la red postal, se cumpliría el máximo D+3, puesto que los depósitos en sábado o domingo se consideran depositados el lunes a los efectos del cumplimiento de plazos.

Sin embargo, en las respuestas remitidas a la CE, se indica una casuística de distribución en el escenario contrafactual con plazos de entrega en algunos casos superiores a D+3 días (D+3,5 y D+4,5) cuyo origen no se conoce. Así, por ejemplo, se indica que, para un envío nacional depositado en la red postal por la mañana, como consecuencia de la reducción de la frecuencia de reparto, se entregaría en D+3,5 (escenario

6) y si se depositase por la tarde, podría llegar a ser repartido incluso en D+4,5 (escenario 8).

Otro caso diferente lo constituyen los productos de carácter urgente D+2 (productos no SPU), puesto que la reducción de frecuencia de distribución de 5 a 3 días en el escenario contrafactual, sí compromete claramente su entrega en plazo.

Por esta razón, esta Comisión no considera justificado por qué hay una parte de los envíos que no pueden cumplir el plazo de entrega D+3, y recomienda justificar la causa de esta distribución fuera de plazo, ya que ello determina la contracción de la demanda, y por tanto del volumen de envíos e ingresos correspondiente.

Conclusiones sobre el escenario contrafactual de reducción de la frecuencia de distribución propuesto

Al igual que se ha realizado para el escenario de cierre de oficinas, a continuación se realizan una serie de propuestas para la fase de reducción de la frecuencia de distribución que, a juicio de esta Comisión, redundarían en una mejora en la aplicabilidad y solidez de la metodología:

- Ajustes para neutralizar descuentos a clientes contractuales

El ajuste para neutralizar descuentos se debería realizar en una etapa inicial de determinación de la rentabilidad de los CECOs y afectaría tanto al cierre de oficinas como a la reducción de la frecuencia de distribución.

La hipótesis actual del ajuste para neutralizar descuentos en el escenario CF resulta muy cuestionable dado que Correos realizaría descuentos siguiendo una lógica empresarial independientemente de si tiene OSP.

- Aplicación de elasticidades fijas y preestablecidas

Resulta inadecuado y poco realista utilizar una elasticidad fija a lo largo de todo el periodo considerado en el Plan de Prestación (2011-2020). De cara a la estimación del CEN en futuros ejercicios, se considera apropiada la actualización con cierta periodicidad (al menos, cada 5 años) de los estudios para determinar la elasticidad precio de la demanda.

- Costes incrementales en el escenario contrafactual

El modelo propuesto no parece sostenible a largo plazo debido a los costes incrementales derivados de la contratación específica de más personal del que se prescinde (para la prestación de servicios SPU) con el fin de atender el reparto de paquetería y carta urgente vinculada al comercio electrónico.

- Cumplimiento de los plazos de entrega D+3 de los productos SPU en el escenario CF

Se considera que no se explica por qué en algunas circunstancias existe un incumplimiento de los plazos de entrega D+3 de los productos SPU en el escenario CF. Se recomienda su justificación ya que ello determina la contracción de la demanda, y por tanto del volumen de envíos e ingresos correspondiente.

Análisis de las ventajas inmateriales y de mercado

Exención del Impuesto sobre el Valor Añadido en los servicios SPU.

El operador prestador del SPU no aplica el IVA a sus servicios, de acuerdo con las condiciones de prestación del servicio universal establecido en la LSP. El PP presentado analiza el impacto que la aplicación del IVA supondría en un escenario contrafactual sin obligaciones de SPU, y en concreto indica los siguientes efectos:

Reducción de la demanda y, por tanto, pérdida de volumen de envíos e ingresos en aquellos colectivos para los que la aplicación del IVA supone un incremento del coste efectivo del servicio.

Reducción de los costes que representan en el Escenario de base el IVA soportado no deducible de sus cuotas (costes evitados por aplicación del IVA a productos SPU).

Desde el punto de vista de la demanda, la exención del IVA puede suponer en el Escenario de base una ventaja para el operador prestador del SPU debido a que los clientes que no pueden reclamar la devolución del IVA se benefician de unos precios más bajos si se comparan con aquellos que pagarían en un escenario contrafactual en el cual el operador tuviera que cargar el IVA.

En el escenario contrafactual, al aumentar los precios se reduciría la demanda del tipo de clientes indicado, pero como contrapartida, si el operador gravase el IVA a las ventas de sus productos, podría deducir de sus cuotas el montante del gravamen soportado por adquisición de bienes y servicios. Es decir, el operador sin obligaciones en el escenario contrafactual se vería descargado de los costes que representan en el Escenario de base el IVA soportado no deducible.

El impacto sobre la demanda en el PP presentado se calcula identificando, en primer lugar, a qué tipo de clientes la aplicación del IVA en el escenario contrafactual implicaría un incremento en el coste efectivo del servicio. En la propuesta, se considera que los colectivos afectados son aquellos clientes contractuales con un elevado porcentaje de facturación exenta de IVA, así como

clientes particulares, colectivos a los que la aplicación del IVA implicaría un incremento en el coste efectivo del servicio. Una vez identificados, se estima la pérdida de volumen de envíos e ingresos correspondiente a estos clientes.

La estimación de la pérdida de volumen de envíos e ingresos se basa, entre otros factores, en la aplicación de funciones de elasticidad constantes por tipo de cliente, que ponderan separadamente por los envíos e ingresos estimados para cada uno de los citados tipos de cliente y productos en cada ejercicio.

Respecto a la ventaja inmaterial que se deriva de la deducción del IVA en el escenario contrafactual, la propuesta indica que los importes correspondientes al IVA soportado y al efectivamente deducido se obtendrán de las autoliquidaciones y declaraciones de IVA presentadas a la Agencia Tributaria en cada ejercicio. El importe se calcula considerando todos los gastos potencialmente deducibles de no aplicarse la actual exención a los productos y servicios SPU.

Valoración de la propuesta

Cabe indicar que dado que la metodología establecida en el presente PP establece el cálculo del coste neto del SPU para un periodo dilatado de tiempo (2011-2020), ofrece ciertas dudas considerar constantes algunos parámetros tan determinantes del resultado de aplicar el IVA sobre la demanda en el escenario contrafactual, como son las elasticidades constantes y que no se vuelven a estimar en todo el periodo. Esta consideración implica que no se tiene en cuenta la evolución del mercado o de la propia red de Correos, ni, por tanto, el consiguiente cambio que pueda existir en la demanda.

Por todo ello, se considera que la metodología recoge correctamente los efectos que la aplicación del IVA tendría en un escenario contrafactual sin obligaciones de SPU, a falta de contemplar, como se ha mencionado anteriormente, una revisión de ciertos parámetros preestablecidos, como son las elasticidades, con más o menos periodicidad a lo largo del periodo de vigencia del PP, para recoger mejor la situación del mercado postal en cada momento.

Mayor reconocimiento de la imagen de marca del operador designado.

En el PP, se describe qué parte del valor de la marca "Correos" se debe a su condición de proveedor del servicio postal universal, debiendo neutralizarse esta ventaja en el escenario contrafactual.

Para ello, en primer lugar, se determina la cuantía de la ventaja intangible asignada a la marca de acuerdo con la siguiente expresión:

$$\text{Ventaja asignada a la marca (intangible)} = \text{Valor de la marca de Correos} \times 16,5\% \times \text{WACC}$$

El valor de la marca de Correos ha sido determinado por Frontiers Economics. La marca Correos no figura actualmente en las listas de las empresas especializadas en valoración de marcas, como Interbrand, por lo que el valor de su marca no se obtiene directamente, estimándose mediante un procedimiento aproximativo. En concreto, el valor de la marca de Correos (218,4 millones de euros) se estima como el valor promedio de 5 ejercicios (2011 a 2015) de la 20ª marca más valorada, según se publica en el ranking de Interbrand, de empresas españolas. El hecho de que Correos no aparezca en el ranking significa que dicho valor sería el límite máximo del valor de la marca Correos.

La proporción del valor de marca de Correos que puede asignarse a la prestación del servicio universal ha sido fijada en el 16,5%. Dada la ausencia de datos para España, se ha utilizado el porcentaje de Consignia (Royal Mail Group plc)²⁴ en el Reino Unido²⁵.

Una vez determinada la cuantía de la ventaja asignada a la marca, se procede a su neutralización en el escenario contrafactual. Neutralizar la ventaja implica minorar los resultados del operador designado en el contrafactual. Esta operación equivale a reducir los ingresos del operador por una cuantía anual equivalente al cómputo de la ventaja. Las pérdidas de ingresos se asignan a los productos SPU (carta ordinaria D+3 y carta certificada D+3), desglosándose por cada tipo de servicio en función de la proporción porcentual obtenida de la Contabilidad Analítica. La pérdida de ingresos así desglosada se asigna por CECO en función de su proporción en el Escenario de base.

Por último, se estiman las pérdidas equivalentes de envíos por CECO. Para estimar los volúmenes equivalentes a la pérdida de ingresos, por carta D+3 ordinaria y certificada, se dividirán los ingresos totales respectivos por su precio medio. El desglose por CECO de las pérdidas de envíos equivalentes se efectuará aplicando las respectivas proporciones de envíos por CECO en el Escenario de base.

Valoración de la propuesta

En primer lugar, cabe mencionar que el valor de marca utilizado no se corresponde con el de Correos, sino que se aproxima, sin aportarse para ello justificación, con el valor de la 20ª marca más valorada. Esta aproximación se debe a que en los últimos periodos Correos no figura en los distintos informes de empresas de valoración de marcas tales como Interbrand o Brand Finance. Ante la ausencia de este tipo de información, se hace necesario realizar un estudio *ad hoc* sobre el valor de la marca de Correos asociada a la prestación del SPU o alternativamente estimar el valor de marca mediante la realización de encuestas.

²⁴ Consignia fue la denominación que usó el operador postal del Reino Unido, Royal Mail Group plc, por un breve periodo de tiempo a principios de la década de los 2000.

²⁵ Benefits of Universal Services Provision to Consignia, Final report to Postwatch realizado por London Economics. 2002 Página 92.

En caso de encuestas, se determinaría el porcentaje de usuarios finales del servicio postal que eligen al operador designado, frente a otros operadores, porque precisamente presta el SPU; es decir, que expresan de esta forma su reconocimiento a Correos por el servicio público que presta. Este porcentaje de usuarios se aplicaría al margen medio por servicios postales obtenido por Correos, para determinar la ventaja inmaterial que se deriva de la contratación de los usuarios “fieles” a Correos por prestar el SPU.

Por otra parte, con el fin de estimar la proporción del valor de marca de Correos que puede asignarse a la prestación del SPU y dada la ausencia de datos para España, se ha utilizado el porcentaje (16,5%) de Consignia en el Reino Unido.

En este sentido, se considera más adecuado hacer un estudio específico del caso español, dado que la información de base del estudio británico puede diferir notablemente de la de Correos, lo que arrojaría un importante sesgo en este parámetro para Correos.

Derechos exclusivos del operador designado en la distribución de sellos de correos y otros signos de franqueo.

El Plan de Prestación indica que, en el escenario contrafactual, al perder Correos los derechos exclusivos de prestación de servicios filatélicos, sufriría una reducción en la cuota de mercado y en los beneficios derivados de estos servicios.

Según la propuesta de Frontier Economics esta ventaja se cuantificaría como un ingreso neto evitado con la siguiente fórmula:

$$CEN \text{ distribución de sellos} = [(R)_{\text{filatelia}} - C_{\text{filatelia}}] * \nabla MS$$

Siendo:

$R_{\text{filatelia}}$: estimación de los ingresos medios derivados de la prestación de servicios filatélicos en el periodo de referencia.

$C_{\text{filatelia}}$: estimación de los costes medios derivados de la prestación de servicios filatélicos en el periodo de referencia.

∇MS : pérdida estimada media de cuota de mercado del operador en el mercado filatélico durante el periodo de referencia.

Frontier Economics estima este concepto en 2.085.043 euros de media anual para el período objeto del PP.

Valoración de la propuesta

La metodología genérica descrita para el cálculo de este beneficio de mercado se considera correcta ya que estima un coste neto evitado (en este caso ingreso neto) por Correos como diferencia entre ingresos y costes para el segmento de negocio de la filatelia, al que se aplica un porcentaje de pérdida de cuota de mercado por la introducción de competencia. Una estimación de los importes de ingresos y costes de filatelia se puede obtener a partir de la CA de Correos, no obstante, para la variable clave, como es la pérdida de cuota de mercado (VMS), no se aporta información sobre la fuente de datos o la metodología de cálculo.

Por otro lado, debe destacarse que el establecimiento de un importe fijo anual para este beneficio puede no reflejar la evolución del negocio de la filatelia a lo largo del período del Plan de Prestación.

Es decir, esta Comisión considera que el parámetro relativo a la pérdida de cuota de mercado no está suficientemente justificado, para lo cual se debería entregar el estudio o los cálculos realizados por el experto independiente mencionado en el PP y actualizarlos anualmente.

Ahorro en publicidad en el Escenario de base en relación con el contrafactual

El PP presentado considera que el cierre de ciertas oficinas en el escenario contrafactual (oficinas no rentables) ejercería un impacto en la visibilidad del operador al no poder utilizar estos espacios para mostrar su logo.

Esta ventaja inmaterial se valora multiplicando el número de oficinas que cerrarían en el contrafactual por el precio de mercado que Correos tendría que pagar por publicitarse en una ubicación similar.

Para el cálculo se tienen en cuenta las oficinas principales y las de tipo D1²⁶, el resto se desestiman por su limitado impacto publicitario. Para cada tipo elegido (principal y D1), se establece un precio por cartel y año, al considerar que, según su ubicación, el precio es diferente. Tanto el número de oficinas, como el precio, se determinan al comienzo del periodo de vigencia del PP, y se mantienen inalterados para el resto del periodo.

El impacto en los buzones y vehículos no se considera al indicar que se mantiene igual en el escenario contrafactual.

Valoración de la propuesta

²⁶ Existen diferentes tipologías de oficinas según los destinos que atienden. La tipología D1 se refiere a oficinas que atienden a municipios de más de 50.000 habitantes y capitales de provincia

En la metodología aprobada por la CNMC en 2016(ver resumen de la misma en el Anexo II) , esta ventaja se consideraba tanto por la exposición del logo en la totalidad de la red de oficinas como de buzones en zonas no rentables para el escenario contrafactual, y se calculaba en cada ejercicio.

Como conclusión, esta Comisión considera, por una parte, que no está suficientemente justificado realizar el cálculo sólo para las oficinas principales y tipo D1, y no para todas las que se cierran en el escenario contrafactual. La justificación es que se considera que el resto de oficinas tienen un limitado impacto publicitario, pero no se aporta ninguna información ni parámetro objetivo que dé soporte a esta argumentación.

Asimismo, tampoco se justifica por qué el número de buzones se mantiene igual en el escenario contrafactual sin obligaciones de SPU, lo que lleva a no considerar el impacto del logo en los buzones para el cálculo.

En cuanto al importe anual estimado del beneficio intangible derivado de la exposición de marca, este importe se mantiene igual para todo el periodo 2011-2020. En este caso, se recomienda que el listado de oficinas que cierran se actualice anualmente, y el precio por cartel y año, al menos con cierta periodicidad, y no únicamente al comienzo del periodo.

Análisis de la determinación de los beneficios razonables

La Ley 43/2010, al igual que la Directiva postal, establece que en la determinación del coste neto que le supone al operador la obligación de prestar el servicio universal (OSU) ha de tenerse en cuenta el derecho de aquel a obtener un beneficio razonable.

Para calcular el beneficio razonable, en el PP remitido por el MITMA se deducen de los costes de capital del caso base los costes de capital generados en el escenario contrafactual, lo que implica que el coste neto es una comparación de beneficios netos tal y como muestra la siguiente fórmula recogida en el propio plan:

$$\begin{aligned} \text{Coste neto de OSU} &= \text{Beneficio neto sin OSU} - \text{Beneficio neto con OSU} \\ &= (\Pi \text{ sin OSU} - CC \text{ sin OSU}) - (\Pi \text{ con OSU} - CC \text{ con OSU}) \end{aligned}$$

Donde:

Π : beneficio de explotación.

CC : gastos de capital.

Por tanto, de la fórmula anterior se deduce que para incluir los beneficios razonables se necesita añadir $(CC \text{ con OSU} - CC \text{ sin OSU})$ al cálculo del coste neto.

El CC es el capital empleado que se necesita para la prestación del OSU multiplicado por el WACC (Weighted Average Cost of Capital, en terminología inglesa), por lo que la rentabilidad razonable a incluir en el cálculo del coste neto sería:

Rentabilidad razonable

$= WACC \times (\text{Capital empleado en el caso base} - \text{capital empleado en el escenario CF})$

En otras palabras, tanto en el caso base como en el contrafactual, el capital que se emplea para la prestación del servicio debería conllevar una remuneración adecuada (WACC). Por lo tanto, la rentabilidad razonable equivale a la remuneración de la variación entre el escenario base y el escenario contrafactual del capital empleado por el operador. Se considera capital empleado la suma del valor neto contable del activo fijo y del capital circulante.

La variación entre el escenario base y el contrafactual del valor neto contable de los activos de Correos se produce, según el Plan de Prestación, por el cierre de las oficinas no rentables en el escenario contrafactual. Es decir, se tomará el valor neto contable de las oficinas cerradas como la base del activo fijo a remunerar para el cálculo de la rentabilidad razonable de capital utilizado por el operador para la prestación del SPU.

Por otro lado, el capital circulante es la diferencia entre el activo circulante y el pasivo corriente. El activo circulante es el efectivo y cualquier otro activo de la empresa que vaya a convertirse en efectivo en menos de un año. El pasivo corriente son las obligaciones exigibles con plazos inferiores a un año.

Además, y en lo que se refiere al cálculo concreto del WACC, la “Nota 7²⁷” remitida por el MITMA a la CNMC informa que el WACC calculado para Correos reproduce la determinación del mismo efectuada por Ernst & Young (E&Y) y que dicho cálculo se plasmó en el Anexo Metodológico notificado a la Comisión Europea el 10 de enero de 2020 en el marco del expediente de ayudas públicas. En dicha nota se informa que el resultado fue objeto de validación por la Comisión Europea mediante la Decisión declarando la conformidad del régimen de ayudas estatales en forma de compensación, adoptada con fecha 14 de mayo de 2020.

Adicionalmente la mencionada Nota informa que “*el Coste Medio Ponderado del Capital (WACC) de Correos del periodo 2011-2020 se determina ex ante en función de los datos disponibles en 2010, basándose en la metodología del experto independiente Ernst & Young en un estudio sobre el operador designado realizado en 2016*”.

²⁷ Nota 7 relativa al WACC, en cuyos anexos A y B se detalla la información relevante del estudio de Ernst & Young para la determinación del WACC de Correos.

En consecuencia, tanto la metodología como las fuentes de datos que se incluyen para determinar cada variable provienen del estudio de E&Y, con las adaptaciones que se indican en el anexo metodológico de dicha nota. A continuación, se describe de manera resumida la metodología de cálculo de cada uno de los parámetros que componen la fórmula del WACC:

1. Rentabilidad libre de riesgo (**Rf**): media de tipos de interés de las obligaciones a 10 años emitidas por el Tesoro español en el año 2010. Esta media asciende a 4,46%. Se computa el tipo de interés medio de las emisiones del Tesoro español a 10 años en el ejercicio 2010, para asegurar de conformidad con los Servicios de la Comisión un enfoque ex ante para el conjunto del periodo referenciado al año previo a su inicio.
2. Beta del activo (**β**): se establece mediante una selección de 29 empresas postales de Europa, a partir de cuyas **β** debidamente desapalancadas para eliminar el riesgo financiero asociado se calcula la media ponderada. La fuente de datos proviene de Damodaran. El valor medio calculado asciende a 0,69.
3. Prima de riesgo de mercado (**$Rm - Rt$**): con el objetivo de determinar la prima de riesgo de mercado para Correos, se ha recurrido a dos fuentes externas. Por una parte, el estudio de BME²⁸ que muestra el diferencial porcentual del crecimiento promedio acumulativo anual en términos reales entre los valores cotizados en Bolsa y la Deuda pública a largo plazo. Seleccionando como más representativo el máximo periodo disponible, comprendido entre 1980 y 2010, se obtiene un resultado de 5,38%. Y por otra, el informe de los profesores de IESE²⁹ que muestra que el valor de la mediana de la prima de riesgo de mercado en España proporcionada por un total de 1.502 profesionales encuestados (profesores, analistas de mercado y directivos de empresa) asciende a un 5,5%. En la medida que ambos estudios arrojan cifras similares, se adopta la media de ambos resultados, es decir un 5,44%.

En consecuencia, el WACC aplicable asciende a:

$$WACC = Ke = Rf + \beta \times (Rm - Rf) = 4,46\% + 0,69 \times (5,44\%) = 8,21\%$$

Como se puede observar en la fórmula anterior, la estimación del WACC se realiza únicamente teniendo en cuenta el coste de los recursos propios, excluyendo por tanto una valoración de los recursos ajenos bajo la premisa de que Correos tenía, en el momento del cálculo (año 2010), exceso de tesorería y ausencia de deuda.

²⁸ Bolsas y Mercados Españoles.

²⁹ Informe de Pablo Fernández, Javier Aguirreamalloa y Luis Corres, profesores del IESE Business School de la Universidad de Navarra, titulado “Prima de riesgo del mercado utilizada para España: encuesta 2011”

Por último, dicha nota informa que se convino con los Servicios de la Comisión Europea “*aplicar el WACC así determinado, igual a 8,21 para el conjunto del periodo, preservando así su enfoque ex ante*”.

Valoración de la propuesta

En la valoración de la propuesta de beneficio razonable realizada por el MITMA en el PP a continuación se realizan dos tipos de observaciones, las primeras relacionadas con el capital empleado para el cálculo y las segundas relativas a la metodología de estimación del WACC. Por último, se realiza una propuesta de cálculo del WACC basada en las metodologías empleadas por la CNMC en otros sectores.

1. Sobre el capital empleado en la fórmula de cálculo del beneficio razonable:

Como se ha mencionado anteriormente, el capital empleado (en la parte del activo fijo) se calcula a partir de la variación en el mismo entre el escenario base y el contrafactual. En este sentido el PP establece que el valor neto contable de los activos de Correos se produce únicamente por el cierre de oficinas no rentables en el escenario contrafactual.

Esta Comisión considera que en la medida en que el PP en el escenario contrafactual, como consecuencia de la reducción de la frecuencia de distribución, estima necesaria la instalación de buzones de alcance para facilitar la tarea del cartero en determinadas rutas evitando los excesos de peso y volumen, el valor neto contable (VNC) de estos buzones debe tenerse en cuenta junto con el de las oficinas cerradas a la hora de calcular el capital fijo empleado en el escenario contrafactual.

2. Sobre la fórmula y los parámetros de cálculo del WACC:

La regulación económica de precios en aquellos sectores sometidos a un régimen de control y supervisión (telecomunicaciones, energía, transportes y postal), implica que, para determinados servicios, deba fijarse un rendimiento máximo de las actividades desarrolladas por los operadores de mercado.

Generalmente, las regulaciones sectoriales incluyen una previsión de que esta remuneración máxima o beneficio razonable sea concebida como un coste del capital que compense por el riesgo de la inversión en el sector concreto. La concepción de esta remuneración como el coste del capital limita el beneficio máximo del operador, situándolo en el coste de oportunidad en la realización de una inversión concreta frente a una inversión alternativa con idéntico riesgo. Por lo tanto, el coste de capital se entiende como la remuneración requerida por un operador para

emprender tal inversión y este será la suma del coste de los recursos propios y del coste de la deuda.

La función de los organismos reguladores en la supervisión de precios en los sectores regulados consiste, entre otras cosas, en asegurar que las tarifas establecidas por los operadores cumplen con las limitaciones al beneficio razonable. Para ello, el regulador debe establecer la metodología para el cálculo del beneficio por el operador, fijando la tasa máxima de remuneración como hace la CNMC en el sector de la energía y en el de las telecomunicaciones.

Para el cumplimiento de estas funciones, la CNMC ha desarrollado metodologías consistentes en los distintos sectores regulados que permiten el cálculo del Coste Medio de Ponderado del Capital. Aunque en el ámbito académico no existe consenso sobre un único método de estimación, el más extendido internacionalmente en el ámbito de los sectores regulados es el basado en la aplicación de la teoría del Capital Asset Pricing Model (CAPM)³⁰. Puesto que la metodología WACC refleja la realidad de los mercados de capital, fijar la remuneración a este nivel implica que las empresas puedan obtener la financiación necesaria de los mercados para continuar con sus inversiones.

Como se ha mencionado anteriormente, la CNMC, como organismo de supervisión y regulación de diferentes sectores, ha publicado distintas metodologías³¹ de cálculo del WACC, que, si bien son coherentes y consistentes con la regulación sectorial nacional y europea correspondiente, presentan particularidades sectoriales en aquellos parámetros que así lo requieren.

Todas las metodologías aprobadas y aplicadas por la CNMC parten de la siguiente fórmula estándar de cálculo del WACC:

$$WACC = k_e * \frac{E}{D + E} + k_d * (1 - t) * \frac{D}{D + E}$$

³⁰ El modelo CAPM relaciona la “recompensa al riesgo” para cualquier empresa cotizada en relación con la “prima de riesgo del mercado” en general.

³¹ Como son:

- CIR/DE/011/19, Memoria explicativa de la Circular de la CNMC, por la que se establece la metodología de cálculo de la tasa de retribución financiera de las actividades de transporte y distribución de energía eléctrica, y regasificación, transporte y distribución de gas natural. En esta circular se recoge la tasa de remuneración que aplica al periodo regulatorio 2020-2025.
- WACC/DTSA/012/17/WACC 2017 OP INTEGRADOS, Resolución relativa a la tasa anual de coste de capital a aplicar en la contabilidad de costes de TELEFÓNICA DE ESPAÑA S.A.U., TELEFÓNICA MÓVILES ESPAÑA, S.A.U, VODAFONE ESPAÑA, S.A.U. y ORANGE ESPAGNE, S.A.U. del ejercicio 2017.

Dónde:

k_e : Coste de los recursos propios
 k_d : Coste de los recursos ajenos
 E : Valor de los fondos propios
 D : Valor de la deuda
 t : Tipo impositivo

Teniendo en cuenta lo anterior, esta Comisión realiza las siguientes consideraciones al respecto de la metodología de cálculo del WACC adoptada en el PP:

Cálculo estático:

En el Anexo Metodológico se realiza un cálculo del WACC para el ejercicio 2010 y se mantiene su valor para todo el período considerado. Sin embargo, los parámetros que se intentan medir con el cálculo varían a lo largo del período. En particular, uno de los parámetros que más pesan en el cálculo realizado, la tasa libre de riesgo (Rf), varía de manera significativa a lo largo del tiempo y en función del periodo promedio de referencia que se tome como referencia. Otro de los valores que requiere actualización periódica es la beta (β), que mide la variabilidad de la rentabilidad de una acción respecto a la rentabilidad promedio del "mercado" en que se negocia. La beta de una empresa no es una variable estática ya que las variaciones en sus riesgos operativos y financieros dan lugar a cambios en las expectativas de los inversores sobre la rentabilidad de dicha empresa, afectando directamente al valor de su beta. Por tanto, se considera que la forma adecuada de medir el riesgo del operador exige una actualización periódica de los parámetros de la fórmula del WACC o bien anualmente o en su caso de manera prospectiva por un periodo plurianual establecido.

Adicionalmente a lo anterior, cabe señalar que la realización del cálculo de los parámetros mencionados, referenciados al ejercicio 2010, genera una sobreestimación del coste de capital. Esto es debido a que la crisis económica mundial que se inició en 2008 y que provocó el rescate por parte del Banco Central Europeo de varias economías de la zona euro, alteró de manera significativa y al alza la valoración del riesgo de las empresas que operaban en dicha zona, así como la prima de riesgo de los distintos países de la zona.

Valoración únicamente del componente de recursos propios:

En el Anexo Metodológico del PP se informa de que la valoración del WACC se realiza únicamente con referencia al coste de los recursos propios, excluyendo una valoración de los recursos ajenos, bajo la premisa de que Correos tenía, en el momento del cálculo (año 2010) exceso de tesorería y

ausencia de deuda. La CNMC estima que no resulta apropiado calcular el WACC prescindiendo el componente del coste de los recursos ajenos dado que, (i) la estructura financiera de Correos ha ido variando a lo largo del periodo considerado y ha de poder adaptarse el cálculo a dichas variaciones; (ii) el conjunto de empresas comparables que se seleccionan para la estimación de ciertos parámetros (sobre todo la beta), disponen de una estructura de capital compuesta tanto por recursos propios como por deuda que a su vez condiciona el valor de sus betas y (iii) debe atenderse a la teoría financiera general que establece que las decisiones de inversión y financiación, si bien están necesariamente ligadas, son independientes, de tal forma que las decisiones de una compañía respecto a su estructura financiera no deberían condicionar el coste de capital general aplicado en la evaluación de la inversión que se propone. En consecuencia, procede calcular la componente del coste de los recursos ajenos en la fórmula del WACC.

3. Propuesta metodológica para el cálculo del WACC en el ámbito del SPU:

Como se ha puesto de manifiesto anteriormente, la CNMC aplica metodologías consistentes entre sectores en aquellos parámetros que reflejan las condiciones económicas generales, como pueden ser la tasa libre de riesgo y la prima de riesgo de las acciones y, por otra parte, presentan particularidades en el cálculo de parámetros sectoriales motivadas por la regulación específica del sector, los periodos regulatorios establecidos, el modelo de regulación económica, el tipo de industria de red y la existencia de redes legadas entre otros aspectos.

Teniendo en cuenta los aspectos mencionados anteriormente se considera que el sector de las comunicaciones electrónicas es el que mayores puntos en común presenta con el sector postal a la hora de informar una metodología de cálculo del WACC en el ámbito de la provisión y cálculo del SPU.

En particular, existe coincidencia en cuanto a la duración del periodo regulatorio (anual), el modelo de regulación económica general con precios orientados en función de los costes, la presencia de una red legada y, lo que es más importante, la existencia en ambos casos de obligaciones de servicio público impuestas al operador incumbente en cuanto a la provisión de un servicio universal para el que ha sido el único adjudicatario durante un extenso periodo de tiempo y por el coste de cuya prestación hay que retribuir al operador de manera eficiente.

Adicionalmente a lo anterior, cabe mencionar que, recientemente, la Comisión Europea ha publicado una Comunicación³² en el ámbito de las comunicaciones electrónicas que busca homogeneizar los cálculos del WACC entre los distintos

³² Notice and Working Document on the Calculation of the Cost of Capital for legacy Infrastructure.
<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/commission-publishes-notice-calculation-cost-capital-legacy-infrastructure>

reguladores comunitarios para evitar la dispersión en las estimaciones (en adelante, la Comunicación CE).

Como anexo al presente informe, Anexo I, se adjunta una propuesta metodológica para el cálculo del WACC, tomando como referencia la Comunicación CE, ya que, en el momento de elaboración de este informe, la CNMC está adaptando su metodología de cálculo en el sector de las comunicaciones electrónicas a dicha Comunicación.

Análisis de los incentivos de eficiencia

El artículo 27 de la Ley Postal de 2010 en su letra b) establece:

“En ese cálculo se tendrá en cuenta cualquier otro elemento que resulte pertinente, como las garantías y las ventajas inmateriales y de mercado de que pueda gozar el operador designado para la prestación del servicio postal universal, el derecho a obtener un beneficio razonable y los incentivos dirigidos a obtener la eficiencia en costes [...]”

Con el fin de cumplir con este requisito, según se indica en el PP, se aplicaría el cálculo efectuado por el experto independiente, basado en la productividad prevista del operador designado, en función de las perspectivas en 2010 de reducción anual media de mano de obra, y en la evolución prevista de los salarios de Correos respecto a los del sector servicios a tiempo completo de la economía española.

Para el período 2011-2020, se estableció un valor medio anual de -1,7% aplicable al importe del CEN. En consecuencia, se aplicará en todos los ejercicios del periodo del Plan de Prestación el siguiente factor de eficiencia:

$$\text{Factor de eficiencia} = \text{Total Coste Neto anual} * (-1,7\%)$$

Siendo:

*Total Coste Neto anual = CEN (cierre oficinas y reducción de la frecuencia de reparto) + Ventajas inmateriales o de mercado*³³

Valoración de la propuesta

En primer lugar, cabe mencionar que el factor de eficiencia (-1,7%) se debería aplicar sobre el CEN (por cierre de oficinas y reducción de la frecuencia de reparto) sin incluir las ventajas inmateriales y de mercado. Dentro de las ventajas inmateriales y de mercado, existen elementos que se encuentran fuera del control del operador. Así, aunque el operador se esfuerce por ser más eficiente,

³³ Según se recoge en el excel Modelo de compensación SPU.

es posible que los resultados de algunas de estas ventajas inmateriales no se vean afectados. Por tanto, no es coherente aplicar un factor de eficiencia sobre elementos de los que el operador no tiene control.

A pesar de lo anterior, el factor de eficiencia propuesto en el PP genera un incentivo para que el operador logre una mayor eficiencia: en la medida en que la financiación del CEN cubre el coste en que incurre el operador por la prestación del SPU, el operador siempre tendrá incentivos a lograr un menor CEN con el fin de que las cantidades a minorar debidas al factor de eficiencia sean menores.

Para explicar el efecto anterior, a continuación se describen dos escenarios hipotéticos:

- a) Si el operador prestador del SPU tiene un CEN de 10 millones, una vez corregido por el factor de eficiencia, se le compensaría por $10 \times (1 - 1,7\%) = 9,83$. De este modo, no se cubrirían 0,17 millones del CEN.
- b) Si el operador prestador del SPU, mejorando su eficiencia, es capaz de reducir el CEN a 8 millones, se le compensaría por $8 \times (1 - 1,7\%) = 7,86$. De este modo, en este escenario en donde el operador es más eficiente, no se cubrirían 0,14 millones del CEN.

Por tanto, este mecanismo de incentivo produce el efecto perseguido y cuanto menos sea el CEN (siendo más eficiente) más ventajoso es para el operador designado en términos económicos. No obstante, este mecanismo también produce los siguientes efectos que deberían ser tenidos en consideración:

La aplicación de factor de eficiencia propuesto en el PP implica que la compensación nunca va a cubrir la totalidad del CEN. El operador designado siempre cargará con parte del CEN por prestación del SPU.

El factor de eficiencia (-1,7%) es estático. Se calcula sobre la base de unos datos en un determinado periodo de tiempo y se aplica posteriormente y de forma prospectiva a otro prolongado periodo de tiempo. Es muy probable que las circunstancias originales que motivaron el -1,7% no se mantengan en otros periodos de tiempo, por lo que ese factor de eficiencia podría estar muy alejado de la realidad.

Asimismo, para el cálculo del factor de eficiencia se ha considerado únicamente la mano de obra y su coste (salarios). En este sentido, se debería medir la eficiencia desde una perspectiva integral, considerando todos los inputs en los que el operador tiene poder de actuación y que tengan su reflejo en la productividad de la empresa. Las inversiones en innovación, automatización, informatización, formación, mejora de procesos, etc. pueden tener un gran impacto sobre la eficiencia de una empresa. Con el empleo únicamente del

salario y la mano de obra no se estarían considerando todos los otros aspectos mencionados.

Por todo lo anterior, se propone una forma alternativa - ya contemplada en la metodología CNMC 2016 - para el cálculo de los ajustes de eficiencia que podría aplicarse en los cálculos futuros. Esta nueva propuesta supondría un ajuste derivado por incumplimiento de las condiciones de eficiencia.

La eficiencia se valorará comparando los costes por prestación del SPU correspondientes de cada ejercicio con los del año anterior. Dado que el operador debe procurar una mejora permanente de su eficiencia, se entenderá que los resultados negativos suponen una mejora de la eficiencia, no un incumplimiento, y en tal caso no aplicará este factor, mientras que los positivos constituirán un incumplimiento de las condiciones de eficiencia y serán utilizados para determinar la carga financiera injusta, minorando el coste neto de la prestación del SPU. De esta manera, no se premiará la mejora de eficiencia en términos de reconocerle al operador designado un incremento del CEN, puesto que intrínsecamente el operador ya se ha apropiado de dicha mejora. Sin embargo, en el caso de pérdida de eficiencia, al considerarse un incumplimiento de las condiciones de eficiencia que el operador ha de mantener o mejorar, la LSP sí prevé una minoración del coste neto en dicha cuantía.

Para la determinación de la eficiencia se tendrá en cuenta el diferencial de costes incluidos en el ámbito del SPU del ejercicio respecto al ejercicio anterior, calculado de acuerdo con la siguiente fórmula³⁴:

$$\text{Factor de eficiencia} = \frac{\text{Coste total}_{\text{Año } 0} - \left(\frac{\text{Coste total}_{\text{Año } -1}}{\text{Volumen envíos}_{\text{Año } -1}} \right) \times \text{Volumen envíos}_{\text{Año } 0}}{\frac{\text{Coste total}_{\text{Año } -1}}{\text{Volumen envíos}_{\text{Año } -1}} \times \text{Volumen envíos}_{\text{Año } 0}}$$

Donde,

Coste total: Costes de estructura y costes operativos de los servicios que conforman el SPU.

Volumen de envíos: Volumen total de envíos correspondientes al año.

Año 0: Año en curso.

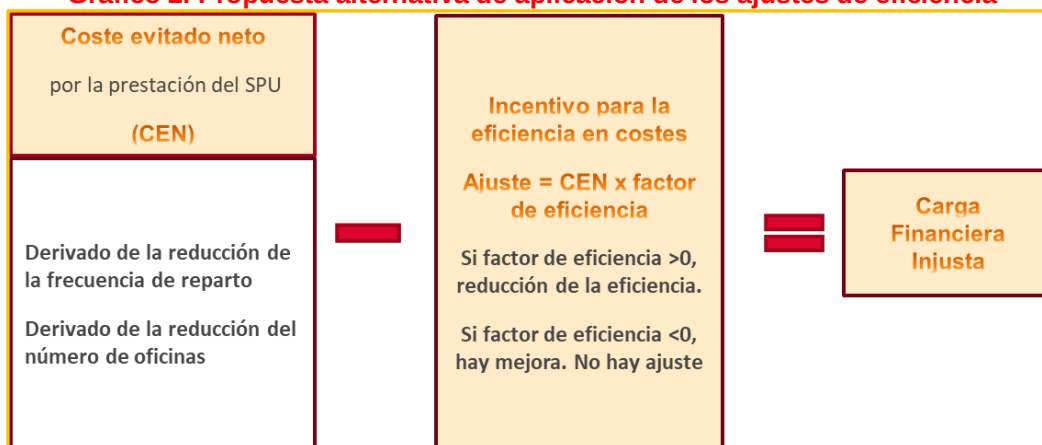
Año -1: Año anterior.

Si el resultado del diferencial de costes entre un año y otro es negativo se entenderá como una mejora de la eficiencia, al haber disminuido los costes. En este caso no habrá ajuste.

³⁴ Esta fórmula es la misma que la propuesta en el Acuerdo de la CNMC de 30 de junio de 2016 por el que se aprueba una propuesta metodológica para estimar el Coste Neto del Servicio Postal Universal (expediente STP/DTSP/179/16). Para un mayor detalle sobre la obtención de dicha fórmula, revisar el citado Acuerdo.

Si el resultado es positivo se entenderá como una reducción de la eficiencia, al haber aumentado los costes del ejercicio con respecto al anterior. En este caso, el importe a reducir será resultado de multiplicar el CEN por el factor de eficiencia calculado con la fórmula anterior.

Gráfico 2. Propuesta alternativa de aplicación de los ajustes de eficiencia



Nota: Por simplicidad, en la gráfica, se han obviado las ventajas inmateriales y el beneficio razonable para la determinación de la carga financiera injusta

Fuente: Elaboración propia a partir de la información contenida en el PP.

Con este nuevo enfoque:

Existe un beneficio económico para el operador por ser más eficiente frente a la alternativa de no serlo o serlo en menor grado. Por tanto, se mantiene intacto el incentivo para la búsqueda de eficiencia.

Se le compensa la totalidad del CEN, en caso de una mejora de la eficiencia. El factor de eficiencia se calcula con datos actualizados basados en la contabilidad analítica del operador. Es dinámico, refleja la realidad del operador e incluye íntegramente todos aquellos factores sobre los que el operador puede actuar para mejorar su eficiencia.

III.2 CONTRATO REGULADOR

Comentarios a la propuesta

Cláusula tercera. Duración del contrato.

“Tercera. El presente contrato tendrá vigencia hasta el 31 de diciembre de 2025, sin perjuicio de que los derechos y obligaciones derivados del mismo se apliquen a partir de la entrada en vigor de la LSPU.”

Esta cláusula del CR plantea ciertos interrogantes. En primer lugar, la retroacción del contrato a 2011, como indica la cláusula tercera parece entrar en contradicción con lo establecido en la Disposición Transitoria Única de la LSPU, que establece que *“Las condiciones de prestación del servicio postal universal y su régimen de financiación se regirán por la normativa anterior a la entrada en vigor de la presente Ley hasta que el Gobierno apruebe el Plan de Prestación del servicio postal universal y su contrato regulador”* y la transitoriedad establecida en la LSP, a juicio de esta Comisión, no puede ser revisada por un contrato posterior.

Que el CR establezca retroactivamente efectos económicos podría no plantear problemas en tanto que deben verificarse los cálculos del coste neto desde el ejercicio 2011 hasta 2020, pero que incluya otro tipo de derechos y obligaciones que serían de exigible cumplimiento desde 2011 resulta jurídicamente cuestionable.

Cláusula sexta. Modificación del contrato.

El contrato regulador indica en su cláusula sexta que *“las partes, de mutuo acuerdo, podrán modificar durante su período de vigencia los términos y las condiciones establecidos en el presente contrato regulador. Cuando estas modificaciones cumplan con las condiciones establecidas en el apartado tercero del Acuerdo de Consejo de Ministros por el que se aprueba el Plan de Prestación del servicio postal universal, podrán ser acordadas por las partes sin necesidad de ser aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros, previa notificación a la Comisión Europea”*.

En este sentido, el punto tercero del Borrador de Acuerdo de Consejo de Ministros (ACM) enviado por el MITMA establece la posibilidad de *“Modificación y desarrollo de las condiciones de prestación del Plan de Prestación del servicio postal universal”* de modo que se autoriza a que el MITMA y el MH formalicen con Correos *“(…) modificaciones de los términos establecidos en el Plan de Prestación del servicio postal universal, para el período 2021-2025, siempre que dichas modificaciones no supongan una minoración en las condiciones de prestación del servicio postal universal que reciben los usuarios y que el coste neto de dicha prestación no se incremente por encima del importe medio anual establecido en la Decisión C (2020)3108 final, de 14 de mayo de 2020, en el asunto SA.50872 sobre compensación a Correos por la obligación de servicio universal durante el período 2011-2020. Las modificaciones se notificarán a la Comisión Europea en virtud de lo dispuesto en el artículo 108 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea”*.

Sin embargo, el artículo 22.3 de la LSP establece que la prestación del SPU se realice *“(…) de conformidad con las previsiones legalmente establecidas y las que se contengan en el Plan de Prestación del Servicio Postal Universal*

aprobado por el Gobierno y en el contrato regulador, previo informe de la Comisión Nacional del Sector Postal y del Consejo Superior Postal. (...)."

La LSP dispone que el contenido del PP sea aprobado por el Gobierno previo informe de la CNSP (ahora CNMC) y por el CSP. No se comprende por qué el ACM contempla un procedimiento diferente para aprobar potenciales modificaciones en el PP en la medida que no se aprobarían por el Gobierno ni habrían de ser informadas por la CNMC ni por el CSP; solo habría de informarse a la CE.

IV. RECOMENDACIONES

Una vez realizado el análisis de las distintas secciones del PP, se destacan a continuación una serie de recomendaciones que se dirigen al MITMA para que sean tenidas en cuenta, toda vez que su objetivo es clarificar las obligaciones que recaen sobre Correos en la prestación del SPU, la supervisión de su cumplimiento por la CNMC, y que la estimación de la compensación que ha de recibir en concepto de carga financiera injusta sea más ajustada a la realidad del coste evitado neto en que incurre este operador.

Como recomendación general de aplicación a todas las secciones del PP, se considera oportuna una revisión del redactado del mismo para asegurar la consistencia y coherencia con el literal de la LSP, el RSP y la DSP.

Asimismo, respecto de aquellas definiciones que se propone aclarar o bien incluir *ex novo* se considera que desde un punto de vista de técnica normativa el lugar para su determinación debería ser el futuro RSP. No obstante, para una mayor seguridad jurídica y consistencia en el conjunto de la normativa postal, sería necesario que su tramitación normativa se abordara sin mayor demora.

Por último, respecto de los nuevos estudios e indicadores que prevé este PP, se considera oportuno especificar que su elaboración corresponde a Correos, por estar mejor situado para ello por contar con toda la información, previa determinación de su metodología por el MITMA y pudiendo requerirse la aprobación de esta metodología por la CNMC como supervisor del Sector Postal.

Recomendaciones a las Secciones Primera a Cuarta

Primera. Se recomienda introducir en la futura redacción del RSP una definición de los conceptos de “servicios en régimen ordinario”, “urgentes” y “condiciones básicas”.

Segunda. Sería igualmente deseable incluir una definición de los conceptos “servicios rurales” y “servicios móviles”, en atención a la división que Correos hace de sus puntos de atención al público.

Tercera. Se aprecian una serie de problemas en los criterios para la determinación mínima de los puntos de acceso (buzones y oficinas):

- Se propone incluir una definición en el futuro RSP de los siguientes conceptos: “entidad singular de población”, “diseminado” y “zona rural”.
- Se considera necesario considerar el volumen real de demanda de servicios postales y las estimaciones de ésta a futuro para determinar adecuadamente el número mínimo de puntos que componen la red.
- Debería explicitarse y detallarse el impacto de la aplicación de los nuevos criterios a la red existente y cuál ha de ser el número resultante de puntos mínimos exigibles a la red (total y desagregado por tipos).
- Deberían establecerse las consecuencias del incumplimiento del número mínimo puntos de acceso a la red y para los incumplimientos en materia de obligaciones de accesibilidad en las oficinas.

Cuarta. En cuanto al tratamiento de la problemática de los franqueos de terceros operadores, se propone que, en coherencia con la liberalización del ámbito de servicios postales que corresponden al SPU, se establezca el principio de reconocimiento entre operadores de los signos de franqueo del resto y se opte por el acuerdo entre operadores de mecanismos de compensación y liquidación por su curso y gestión.

Quinta. Se recomienda clarificar las definiciones de “circunstancias especiales” y “fuerza mayor” en una futura redacción del RSP al objeto de evitar su confusión.

Sexta. Con carácter general se recomienda recoger las obligaciones concretas de información con un mayor grado de detalle, así como:

- Promover la máxima difusión de la información publicándola también en los puntos de atención al usuario y en la web además de en las oficinas.
- Detallar y relacionar las normas técnicas de aplicación al operador designado para general conocimiento.
- Mostrar de forma claramente visible en la web un teléfono gratuito de atención al público.

- Reconsiderar que la petición de información por parte del usuario tenga que hacerse siempre por escrito puesto que puede resultar excesivamente gravosa.
- Reconsiderar el plazo de los 20 días para aportar una respuesta por escrito al usuario y, en su caso, establecerlo, como plazo máximo.

Séptima. Se recomienda establecer un plazo máximo para la resolución de la consultas y la posibilidad de establecer un procedimiento estandarizado para su resolución. Recoger explícitamente que todas las consultas y reclamaciones, con independencia de la vía por la que se presenten, deberán ser gratuitas, sencillas, no discriminatorias y resueltas conforme a los principios de proporcionalidad y celeridad. Asimismo, convendría fijar una cuantía y criterios para la determinación de las indemnizaciones por incumplimiento de las condiciones del SPU, al tiempo que se establece un plazo máximo para el pago de las indemnizaciones en los distintos supuestos posibles.

Octava. En relación con el apartado 10 se proponen una serie de mejoras consistentes en:

- Especificar que los cálculos y los estudios propuestos corresponden a Correos, previa determinación de la metodología por el MITMA, pudiendo ésta ser aprobada por la CNMC.
- Especificar que el operador habrá de llevar un registro de las reclamaciones que pertenecen al SPU.
- Sustituir la denominación “*tiempo de espera*” por la de “*tiempo de gestión en oficina*”
- Eliminación del término “*admisión*” en la letra c) relativa a los objetivos de distribución y entrega con el fin de evitar dudas interpretativas.
- Clarificar la definición de “*incidencia*” en la letra d) dedicada a la seguridad de los envíos.

Décima. Resulta necesario una revisión de la redacción del Apartado 14 en cuanto a la indicación de las fechas en las que debe presentarse toda la información relativa al PP (no solo la relativa a la contabilidad analítica) y también en relación al contenido y tipo de información a suministrar, con el fin de facilitar la labor de supervisión de la CNMC.

Undécima. Se considera que el plazo máximo de resolución de verificación del coste neto debería ampliarse a un año y medio debido a la complejidad que entraña el ejercicio previo de supervisión de la contabilidad analítica.

Conclusiones al Anexo metodológico

Conclusiones sobre el escenario contrafactual de cierre de oficinas propuesto

- Para el análisis, se consideran únicamente las oficinas sin reparto y con reparto (tipo 1 y 2), cuando se deberían considerar también las oficinas rurales (tipo 0), los buzones y los CAM (tipo M).
- Los ingresos considerados deben ser ingresos ajustados sin el efecto de los descuentos³⁵, de forma que no se carguen al CEN costes derivados de la política comercial de Correos.
- Los ingresos considerados en la metodología propuesta son los ingresos directos obtenidos por la admisión y venta de productos comerciales en la oficina (R) más la remuneración por la actividad de entrega realizada en la oficina (R_E). Estos ingresos son el resultado de la aplicación de dos métodos incompatibles de cálculo de los ingresos por CECO por consistencia se debería utilizar un único método.
- El coste de las oficinas se contabiliza parcialmente ya que no se evalúan las actividades de distribución siguientes: trabajos colectivos (302), Trabajos individuales (303), desplazamiento (304) y distribución (305) para las oficinas tipo 2.
- La evaluación de CECOs no rentables debe realizarse en cada ejercicio para el que se calcula el CEN y no establecer una lista de CECOs no rentables estática para todo el período.
- Para el cierre de oficinas se usan ajustes circulares. Debe destacarse la complejidad de su aplicación práctica debido a los impactos cruzados que genera. Para limitar esta complejidad deberían establecerse en el PP unas hipótesis previas o indicaciones que han sido expuestas en apartados precedentes.

Conclusiones sobre el escenario contrafactual de reducción de la frecuencia de distribución propuesto

- El ajuste para neutralizar descuentos se debería realizar en una etapa inicial de determinación de la rentabilidad de los CECOs y afectaría tanto al cierre de oficinas como a la reducción de la frecuencia de distribución. La hipótesis actual del ajuste para neutralizar descuentos en el escenario CF resulta muy

³⁵ Los descuentos se deben ajustar en aquella parte de los mismos que suponga que el ingreso efectivo del producto analítico correspondiente se quede por debajo de su coste medio según la contabilidad analítica de Correos.

cuestionable dado que Correos realizaría descuentos siguiendo una lógica empresarial independientemente de si tiene o no obligaciones de Servicio Universal.

- La aplicación en los cálculos de ajuste de la demanda de elasticidades fijas y preestablecidas para todo el periodo 2011-2020 resulta inadecuado y poco realista. De cara a la estimación del CEN en futuros ejercicios, se considera apropiada la actualización con cierta periodicidad (al menos, cada 5 años) de los estudios para determinar la elasticidad precio de la demanda.
- El modelo propuesto no es sostenible a medio y largo plazo debido a los costes incrementales derivados de la contratación específica de más personal del que se hipotéticamente se prescinde en la prestación de servicios SPU, con el fin de atender el reparto de carta urgente y paquetería vinculado al comercio electrónico.
- No se explica en la propuesta del PP por qué en algunas circunstancias existe un incumplimiento de los plazos de entrega D+3 de los productos SPU en el escenario CF.

Conclusiones a las ventajas inmateriales y de mercado.

Exención del Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) en los servicios incluidos en el SPU.

- La metodología recoge correctamente los efectos que la aplicación del IVA tendría en un escenario contrafactual sin obligaciones de SPU. No obstante, se recomienda, una revisión de ciertos parámetros preestablecidos, como son las elasticidades, con más o menos periodicidad a lo largo del periodo de vigencia del PP, para recoger mejor la situación del mercado postal en cada momento.

Mayor reconocimiento de la imagen de marca del operador designado, que computa como pérdida de ingresos en el escenario contrafactual.

- Se hace necesario realizar un estudio *ad hoc* sobre el valor de la marca de Correos asociada a la prestación del SPU o alternatively estimar el valor de marca mediante la realización de encuestas.
- Con el fin de estimar la proporción del valor de marca de Correos que puede asignarse a la prestación del SPU y dada la ausencia de datos para España, se recomienda hacer un estudio específico.

Derechos exclusivos del operador designado en la distribución de sellos de correos y otros signos de franqueo.

- La metodología genérica descrita para el cálculo de este beneficio de mercado se considera correcta. No obstante, se considera que el parámetro relativo a la pérdida de cuota de mercado no está suficientemente justificado, para lo cual se debería entregar el estudio o los cálculos realizados por el experto independiente mencionado en el Plan de Prestación y actualizarlos anualmente.

Ahorro en publicidad en el Escenario de base en relación con el contrafactual.

- No está suficientemente justificado realizar el cálculo sólo para las oficinas principales y tipo D1, y no para todas las que se cierran en el escenario contrafactual. Tampoco se justifica por qué el número de buzones se mantiene igual en el escenario contrafactual sin obligaciones de SPU, lo que lleva a no considerar el impacto del logo en los buzones para el cálculo.
- Se recomienda que el listado de oficinas que cierran se actualice anualmente, y el precio por cartel y año, al menos con cierta periodicidad, y no únicamente al comienzo del periodo.

Conclusiones al apartado sobre beneficio razonable.

- En relación al capital empleado para el cálculo del Coste Medio de Ponderado del Capital (WACC), se considera que, además del valor neto contable de las oficinas cerradas, también se debe tener en cuenta el de los buzones de alcance.
- La CNMC ha desarrollado metodologías consistentes en los distintos sectores regulados que permiten el cálculo del WACC. Se proponen distintas mejoras en la metodología de cálculo del WACC del PP y para ello se acompaña del anexo I donde se adjunta una propuesta metodológica para el cálculo del WACC.

Conclusiones a la parte relativa a incentivos dirigidos a obtener la eficiencia en costes.

- El factor de eficiencia es estático y se aplica para un periodo prolongado de tiempo, por lo que podría estar muy alejado de la realidad del mercado. Asimismo, para su cálculo se ha considerado únicamente la mano de obra y su coste (salarios), cuando se debería medir la eficiencia desde una perspectiva integral. Por ello, se propone una nueva forma de calcular el

factor de eficiencia³⁶ que corrige los defectos mencionados tal y como ha quedado recogida en apartados precedentes.

³⁶ Está fórmula ya fue incluida por la CNMC en la propuesta metodológica realizada en 2016.

ANEXO I. PROPUESTA METODOLÓGICA PARA EL CÁLCULO DEL COSTE MEDIO PONDERADO DE CAPITAL (WACC)

A continuación, se detalla de manera resumida la propuesta metodológica de la CNMC para el cálculo de cada uno de los parámetros que permiten estimar el WACC.

- Duración del período de promedio

El período de promedio es el período de referencia que se utiliza para calcular el valor de referencia de la tasa libre de riesgo, la beta y el coste de la deuda.

Con miras a garantizar la coherencia a la hora de calcular los parámetros del WACC, la CE considera apropiado utilizar el mismo período de promedio para todos los parámetros. Es probable que aumentar los períodos promedio fomente un aumento de la previsibilidad y la estabilidad de los valores de los parámetros, pero esto conllevaría una menor eficiencia estática. Un período promedio de cinco años, el que más frecuentemente utilizan los reguladores, ofrece un equilibrio adecuado entre la previsibilidad y la eficiencia.

- Método de promediación

Al calcular los parámetros del WACC, se debe decidir el método de promediación, por lo general se suelen emplear: i) una media aritmética, ii) una media geométrica o iii) una mediana.

La Comunicación CE concluye que el método más apropiado para calcular los parámetros del coste de capital es la media aritmética. En primer lugar, es probable que utilizar solamente un método de promediación resulte más transparente para las partes interesadas que emplear una combinación de varios métodos. En segundo lugar, la media aritmética es el método más utilizado y el más fácil de calcular.

- Frecuencia del período de muestreo

Por lo general, la frecuencia de las observaciones utilizadas por los organismos reguladores para estimar el tipo de interés libre de riesgo, la beta y la prima de la deuda es diaria, semanal o mensual. Al elegir la frecuencia de las observaciones y la duración del período de promedio, se determina el tamaño de la muestra y, por tanto, es posible que se influya en los valores de los parámetros y, en última instancia, en el valor final del WACC.

Utilizar la misma frecuencia de observaciones para estimar todos los parámetros garantiza consistencia. Una frecuencia semanal es probablemente una elección eficiente, puesto que, combinada con un período de promedio de cinco años, es probable que ofrezca suficientes observaciones como para lograr una estimación

firme y mitigar los problemas relacionados con la escasa liquidez de las acciones (en su caso).

- Período de cálculo

Los parámetros del WACC se deben calcular mediante un promedio de los valores de los últimos 5 años, de frecuencia semanal y se empleará la media aritmética (ni mediana ni media geométrica). Para cada año, la fecha de corte de los valores para los diferentes parámetros será el 31 de marzo de ese mismo año.

- Tasa libre de riesgo

Para la rentabilidad del activo libre de riesgo se utilizará el valor específico utilizado por el BEREC³⁷ para España en su informe anual de parámetros³⁸.

Este valor se estimará a través de la rentabilidad del bono nacional con vencimiento a 10 años y utilizando Eurostat como fuente. La Comisión Europea no considera adecuados ajustes al alza para compensar políticas monetarias expansivas del Banco Central Europeo, como el Quantitative Easing.

Para el cálculo de este parámetro se han tomado las rentabilidades mensuales (a su vez calculadas a partir de las rentabilidades diarias) de los bonos soberanos de cada estado miembro de la Unión Europea para un periodo de 5 años y posteriormente se ha calculado la media aritmética de la serie de datos para cada estado.

- Prima de riesgo de mercado

Se utilizará una prima de mercado única a nivel europeo calculada por BEREC en su informe y estará basada en el método histórico (la fuente más reconocida de este método es DMS³⁹).

- Cálculo de resto de parámetros (beta, ratio de apalancamiento y coste de la deuda)

Para el cálculo de la beta, ratio de apalancamiento y coste de la deuda, se observarán los valores de tales parámetros para el conjunto de empresas comparables y se tomará como valor representativo para el cálculo del WACC la media aritmética de los valores observados de cada parámetro. Para ello se

³⁷ Body of European Regulators for Electronic Communications.

³⁸ Ver informe del BEREC para este año:

https://berec.europa.eu/eng/document_register/subject_matter/berec/press_releases/9365-press-release-berec-report-on-wacc-parameter-calculations-for-nras-approved

³⁹ Los académicos Dimson, Marsh y Staunton.

partirá de información pública (base de datos de Bloomberg, Damodaran, etc.) respecto a la capitalización bursátil de las compañías seleccionadas como comparables y sus respectivas deudas financieras (que se asume estarían representadas en sus estados financieros a su valor de mercado) y la beta observada. La selección de empresas identificadas como comparables, se mantendrá estable, siempre que exista información públicamente disponible para dichas empresas.

La accesibilidad de la información que sirve de base para estos cálculos aporta transparencia, predictibilidad regulatoria y resulta fácilmente contrastable.

- Beta

De acuerdo con la CE, el rango del valor de las betas apalancadas se estimará tomando como referencia un índice bursátil a nivel europeo, como el STOXX Europe TMI. No se aplicarán ajustes de ningún tipo sobre la beta, como el de Bayes o Blume.

Las series temporales se pueden obtener de Bloomberg o de otro suministrador de información financiera.

La beta obtenida es la llamada Equity Beta. Con el fin de eliminar el efecto diferencial de la distinta estructura financiera de cada empresa, se desapalanca la Equity Beta mediante la ratio de apalancamiento de cada empresa y se obtiene la Asset Beta.

Cabe destacar que la fórmula de desapalancamiento que se recomienda en la Comunicación CE incluye también la consideración del riesgo de la deuda, sumando, a la Equity Beta, la Beta de la Deuda (β_D) multiplicada por la ratio de endeudamiento (D/E):

$$\beta_A = (1 - \text{apalancamiento}) \left(\beta_E + \frac{D}{E} \beta_D \right)$$

La estimación de la Beta de la Deuda recoge el riesgo del impago de la deuda. Su cálculo es complejo por la falta de liquidez de muchas emisiones de deuda, por este motivo se adopta el valor establecido en la Comunicación CE de 0,1.

- Ratio de apalancamiento

La fórmula del apalancamiento (g) es $D/(E+D)$. En la Comunicación CE se establece que la deuda (D) se estima como el valor contable de la deuda neta, considerando la deuda a largo plazo y leasing/arrendamiento financiero. En cuanto a los fondos propios (E), se usa el valor de mercado en vez del contable ya que así se recogen los futuros ingresos de la compañía mediante la variación del precio de las acciones. El valor se obtendría con la media aritmética de

muestreos semanales de una serie temporal de cinco años. Para el valor de mercado de los fondos propios se obtienen valores diferentes semanales, mientras que el valor de la deuda se actualiza una vez al año con los resultados financieros.

- Coste de la deuda

Se define como la tasa libre de riesgo nacional (RFR) + prima de la deuda (Debt Premium). La prima de la deuda se calculará como la diferencia entre la rentabilidad de la cotización de las emisiones de deuda corporativa a largo plazo con vencimiento próximo a 10 años y la tasa libre de riesgo referenciada a la moneda de la emisión de deuda. La fuente de los datos será Bloomberg o similar y este cálculo se realizará para todas las empresas comparables.

Para el cálculo de la rentabilidad de una emisión de un bono se utiliza una serie temporal de un periodo de cinco años de las rentabilidades semanales y se calcula la media aritmética de la serie de datos. La rentabilidad de las emisiones de cada empresa será la media aritmética de la rentabilidad de cada bono.

ANEXO II. RESUMEN DE LA PROPUESTA METODOLÓGICA APROBADA POR LA CNMC PARA ESTIMAR EL COSTE NETO DEL SERVICIO POSTAL UNIVERSAL Y LA CARGA FINANCIERA INJUSTA

En el acuerdo de fecha 30 de junio de 2016, la CNMC aprobó una propuesta metodológica para estimar el coste neto del servicio postal universal (CNSPU) y la carga financiera injusta. A continuación, se describirán las líneas maestras de esta propuesta metodológica, de forma que sirva para entender mejor las consideraciones realizadas por la CNMC en el presente informe al respecto de la metodología que describe el PP para el cálculo del coste neto y la carga financiera injusta.

La propuesta de metodología aprobada por la CNMC para la estimación del CNSPU se basaba en calcular el diferencial entre el coste por la prestación de los servicios del operador designado con y sin las obligaciones de SPU, especificando en este último caso un escenario hipotético (enfoque PC). En dicho escenario, el operador designado o bien no presta o bien modifica aquellos elementos del servicio postal no rentables desde un punto de vista estrictamente comercial.

De esta forma, el CNSPU será el resultado de calcular este coste por la prestación de los servicios, que se denominará coste neto directo y de, posteriormente, restarle las garantías y ventajas inmateriales y de mercado que se identifiquen, sumarle el derecho a obtener un beneficio razonable y tener en consideración los incentivos dirigidos a obtener la eficiencia de costes. Una vez aplicadas las eventuales penalizaciones por incumplimiento de las condiciones de calidad, se obtendrá la cantidad a financiar de dicho coste neto.

- Coste neto directo del SPU

En la propuesta metodológica aprobada por la CNMC, se eligió un escenario hipotético *top-down* de acuerdo con el cual se considera la estrategia de negocio del operador designado como punto de partida, asumiendo ciertos cambios en esta estrategia para hacer los servicios del SPU económicamente viables.

En concreto, la determinación del coste neto propuesta deriva del modelo contable del operador, de forma que las zonas en las que se va a realizar el análisis de rentabilidad van a ser los centros de coste operativos (oficinas) de la contabilidad analítica del operador designado (CECOs).

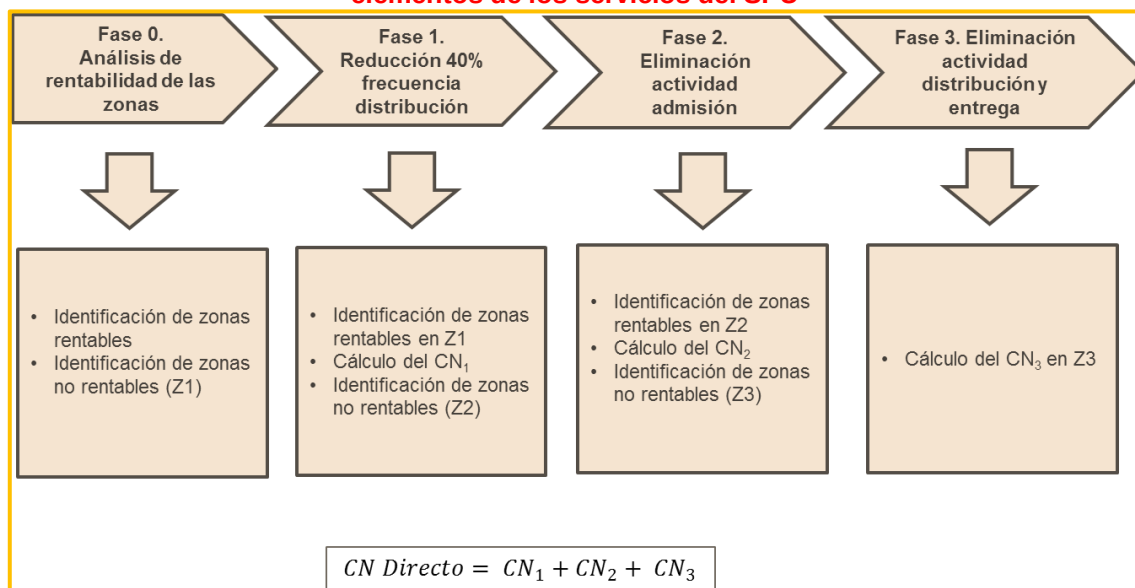
En cuanto a los elementos del servicio postal que el operador modificaría si no tuviera las obligaciones del SPU, se consideran en orden secuencial y acumulativo los siguientes:

- Reducción de la frecuencia de distribución.
- Eliminación de la actividad de admisión.

- Eliminación de la actividad de distribución y entrega.

El esquema de las fases de la propuesta de metodología aprobada para el cálculo del coste neto directo era el siguiente:

Gráfico 3. Esquema de la metodología para la estimación del CN directo de los elementos de los servicios del SPU



Para ello, se tuvieron en cuenta las siguientes consideraciones en relación con los ingresos y los costes considerados en la metodología:

- Los ingresos que se consideraban eran los ingresos reales del operador designado, salvo en aquellos casos en donde el ingreso medio se situase por debajo del coste medio, en los que se utilizaría este coste como precio efectivo para el producto.
- En el análisis de rentabilidad de las zonas, los ingresos y los costes se calculaban, a partir de la CA, teniendo en cuenta las actividades realizadas en cada oficina.
- La reducción de costes en cada fase se aplicaba a todos los servicios postales y no únicamente a los considerados como SPU.

Para el cálculo del coste neto directo se utilizaban sólo los costes de los servicios postales universales, mientras que para el análisis de la rentabilidad de las zonas se consideraban los costes de todos los servicios postales.

- Garantías y ventajas inmateriales y de mercado

Se producen para el operador designado precisamente por la prestación del SPU y, tras el análisis, la propuesta de metodología aprobada tomaba en consideración como aplicables al caso del operador designado las siguientes:

- Mayor reconocimiento de la imagen de marca del operador: valora el impacto que la marca Correos tiene en la prestación de las obligaciones del SPU debido a la percepción positiva por parte de los usuarios de las características ofrecidas de cobertura nacional, condiciones de calidad y asequibilidad o uniformidad de precios de los servicios postales universales de Correos.
- Exposición de la marca Correos: se produce debido a la exposición del logo del operador designado en la red de buzones y de oficinas postales que ha de mantener para dar los servicios del SPU, y que se ahorra insertar en otros soportes publicitarios de terceros para promocionar sus servicios postales.

- Beneficio razonable

Implica reconocer que el proveedor incurre en un coste de capital en relación a las inversiones necesarias para proveer el SPU. La estimación debe valorar los costes del capital propio y del capital ajeno de forma proporcional al valor neto contable de los activos asignados al SPU con una tasa anual estimada conforme al coste medio ponderado de capitales.

Para determinar el beneficio razonable, se utilizaba la metodología del coste de capital medio ponderado (WACC).

- Ajustes derivados del incumplimiento de las condiciones de eficiencia

La eficiencia se valoraba comparando los costes por prestación del SPU de un ejercicio con respecto a los del anterior. Los resultados negativos (menor coste incurrido en el ejercicio respecto al ejercicio anterior) suponen una mejora de la eficiencia, y por tanto no se aplica este factor.

Los resultados positivos supondrán un incumplimiento de las condiciones de eficiencia y serán utilizados para determinar la carga financiera injusta, minorando el coste neto de la prestación del SPU. El importe a reducir será el resultado de multiplicar el CNDSPU por el factor de eficiencia calculado.

- Ajustes derivados del incumplimiento de las condiciones de calidad

El incumplimiento de los plazos medios de expedición establecidos para el operador designado en las normas de calidad daba lugar a minoraciones de la cuantía anual de financiación pública del SPU.

La minoración de la carga financiera injusta con los ajustes derivados del incumplimiento de las condiciones de calidad dará lugar a la cantidad a financiar por el Estado.