RESOLUCIÓN POR LA QUE SE REVISAN LOS PRECIOS DE LOS SERVICIOS POSTALES PRESTADOS BAJO RÉGIMEN DE OBLIGACIONES DE SERVICIO PÚBLICO PARA EL AÑO 2023

(STP/DTSP/056/22)

CONSEJO. SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

Presidente

D. Ángel Torres Torres

Consejeros

D. Xabier Ormaetxea Garai

D.ª Pilar Sánchez Núñez

D.ª María Ortiz Aguilar

D.ª María Pilar Canedo Arrillaga

Secretaria

D.ª María Ángeles Rodriguez Paraja

En Madrid, a 23 de marzo de 2023

De acuerdo con la función establecida en el artículo 8.9 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, la Sala de la Supervisión Regulatoria emite la siguiente resolución por la que se revisan los precios de los servicios postales prestados bajo régimen de obligaciones de servicio público para el año 2023:

I. ANTECEDENTES

Primero. Comunicación de los precios previstos para el año 2023

Con fecha 3 de octubre de 2022 tuvo entrada en el Registro de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante CNMC) escrito de la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos S.A. (en adelante Correos), al que acompañaba los precios de los servicios postales prestados con obligaciones de

servicio público (en concreto, servicio postal universal, en adelante SPU) para el año 2023, así como la Memoria Justificativa de los mismos, aprobados por el Consejo de Administración de Correos el 28 de septiembre de 2022, tal y como prevé la Ley 43/2010, de 30 de diciembre, del servicio postal universal, de los derechos de los usuarios y del mercado postal (Ley Postal en adelante).

La información más relevante de esta propuesta de precios se ha incluido como Anexo a esta Resolución.

Segundo. Inicio del procedimiento y trámite de alegaciones

De conformidad con el artículo 58 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, tras el análisis de la Memoria Justificativa, de los resultados de la contabilidad analítica (en adelante CA) de Correos correspondiente al ejercicio 2021[1], con fecha 6 de febrero de 2023 la Directora de Transportes y del Sector Postal acordó el inicio del procedimiento de verificación de los precios de los servicios postales prestados con obligaciones de SPU para el año 2023.

Correos presentó alegaciones el 8 de marzo de 2023, tras solicitar ampliación de plazo el 22 de febrero de 2023, el cual fue concedido ampliando el plazo inicial de quince días en siete días adicionales.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Primero. Habilitación competencial

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

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

> "*1. Los precios de los servicios postales prestados bajo régimen de obligaciones de servicio público deberán ser asequibles, transparentes y no discriminatorios y fijarse teniendo en cuenta los costes reales del servicio, de modo que ofrezcan incentivos para la prestación eficiente del mismo.*
>
> *2. El operador designado deberá comunicar a la Comisión Nacional del Sector Postal tanto el establecimiento de nuevos precios como la modificación de los precios ya vigentes de los servicios prestados con obligaciones de servicio público con, al menos, tres meses de antelación a la fecha prevista para su aplicación. La comunicación irá acompañada de una memoria justificativa del cumplimiento de los principios indicados en el presente artículo.*
>
> *En el supuesto de que de la comprobación de los precios se desprenda que no se ajustan a dichos principios, la Comisión Nacional del Sector Postal dará un plazo de 15 días al operador para que alegue lo que estime conveniente y dictará la correspondiente resolución declarando lo que proceda, a efectos de su consideración en el cálculo de la carga a que se refiere el artículo 28. Los precios serán publicados en los sitios web de la Comisión y del operador designado*
>
> *(…)*".

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

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

Segundo. Objeto

De conformidad con lo previsto en el artículo 34 de la Ley Postal, la presente Resolución tiene por objeto declarar si los precios previstos para el año 2023 de los servicios postales prestados bajo régimen de obligaciones de servicio universal, en la medida en que son una categoría de servicios prestados con

obligaciones de servicio público, son asequibles, transparentes y no discriminatorios, y si se han fijado teniendo en cuenta los costes reales del servicio de modo que ofrezcan incentivos para su prestación eficiente.

III. COMPROBACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LOS PRINCIPIOS PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 34 DE LA LEY POSTAL

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

Principio de asequibilidad

En las resoluciones anteriores de verificación de precios, en concreto a partir de la resolución de precios para el año 2019, se indicaba, tras comparar los precios del operador designado español con los de otros operadores designados europeos, que determinados productos de paquetería SPU de Correos podrían tener algún problema de asequibilidad. Se trataba, en concreto, del paquete doméstico prioritario de 2 kg con entrega en D+3 y del paquete prioritario de 2 kg a un destino en Europa cercana en D+5.

Si se analizan los datos, de 2021, del último informe publicado del Grupo de Reguladores Europeos de Servicios Postales ("*ERGP Report on core indicators for monitoring the European postal market*")[2], se alcanza la misma conclusión, puesto que los precios del operador designado español para estos dos productos quedan por encima de la media europea.

Sin embargo, hay que tener en cuenta, en primer lugar, que tanto el paquete azul como el paquete exportación económico tienen carácter certificado (se exige firma del receptor a la entrega), mientras que los productos de paquetería de otros operadores designados europeos no son certificados.

En segundo lugar, el precio del paquete azul se encuentra entre el precio del producto comercial de Correos Zona 1 (ámbito provincial) y el del producto

[2] https://ec.europa.eu/docsroom/documents/53358/attachments/1/translations/en/renditions/native

comercial de envío a Canarias, encontrándose el precio del paquete azul mucho más cerca del precio del producto comercial Zona 1 que del producto comercial Canarias. De modo que los usuarios pueden contratar el producto comercial para las zonas de menor coste y el paquete azul para las zonas de mayor coste, donde el producto comercial es más caro[3].

Análogamente, en el caso del paquete internacional económico se observa que para el destino "Europa cercana" las tarifas comerciales en la modalidad "standard" son más económicas que las tarifas SPU, y que para destinos "Resto de Europa" y en otros continentes el producto SPU resulta más barato que el comercial. Como en el caso del paquete azul, el precio del producto SPU se encuentra mucho más cerca del precio del producto comercial más barato que del más caro.

En tercer lugar, analizando la evolución entre 2019 y 2022 de los precios de los paquetes SPU con la inflación y el salario mínimo interprofesional (en adelante, SMI), se encuentra que los precios del paquete azul han aumentado en promedio más que la inflación pero menos que el SMI, y que los precios del paquete exportación económico lo han hecho por debajo de la inflación y del SMI.

Incrementos anuales

	2019	2020	2021	2022	Promedio
IPC	0,80%	-0,50%	6,50%	9,00%	3,95%
SMI	22,30%	5,60%	0,00%	5,30%	8,30%
Paquete azul	2,30%	4,60%	5,90%	16,10%	7,23%
Paquete export. econ.	1,90%	0,00%	3,20%	5,70%	2,70%

Para 2023 Correos ha propuesto la congelación de las tarifas de estos productos[4], en un contexto de inflación alta e incrementos del SMI.

En cuarto lugar, hay que tener en cuenta que, en la práctica, hasta 2 kg pueden enviarse mercancías mediante carta ordinaria o carta certificada a precios más

[3] La mitad de los envíos de paquete azul son a Canarias.

[4] También ha propuesto la congelación de los precios de las cartas de exportación ordinarias y certificadas; recuérdese que la CNMC venía estableciendo que vigilaría los precios de la carta ordinaria de exportación por estarse acercando al nivel de la media europea.

económicos que los paquetes SPU[5], y que Correos ofrece también un producto no SPU de paquetería básico (entrega sin firma) con precios más reducidos. Se trata del "paquete ligero"[6], cuyos precios domésticos y transfronterizos intracomunitarios también se han congelado en 2023.

En quinto lugar, el Panel de Hogares de la CNMC[7] viene reflejando que solo entre el 10 y el 20% de los españoles (según las oleadas del Panel) envían paquetes (con Correos -utilizando sus productos SPU y no SPU- y con otros operadores) y que, entre éstos, alrededor del 80% no estaría insatisfecho con su precio. Por otro lado, la Encuesta de Presupuestos Familiares del INE muestra que el gasto medio anual por hogar en servicios postales no ha superado en la serie histórica (desde 2006) los 10 euros anuales por familia[8].

En consecuencia, a la vista de estos últimos argumentos, no cabe concluir que los servicios SPU resulten inasequibles.

En relación con el principio de asequibilidad Correos señala en sus alegaciones que comparte el análisis de la CNMC.

Esta Sala concluye que, de acuerdo con los últimos datos disponibles, los precios de los servicios SPU propuestos por Correos para 2023 no comprometen el principio de asequibilidad.

Principio de orientación a costes

El análisis de la orientación a costes de los precios SPU lo viene realizando la CNMC a partir de la información que proporciona la CA de Correos, en este caso

---

5 En 2023, por ejemplo, la carta certificada nacional 2 kg está a 10,14 € vs el paquete azul a 16,85 €; la carta certificada 2 kg con destino Europa a 26,00 € vs el paquete de exportación económico a 35,60 €.

6 El precio (IVA incluido) del paquete ligero doméstico de hasta 2 kg en 2023 es de 11,80 € (envíos intra peninsulares), 15,15 € (a Baleares, Ceuta y Melilla) y 17,75 € a Canarias, frente a los 16,85 € del paquete azul. El precio del paquete ligero en la zona EU 1 es de 24,95 €, frente al paquete SPU de 35,60 €. Para la zona EU 2 el paquete ligero cuesta 37,20 € y el paquete SPU 33,00 €.

7 https://data.cnmc.es/panel-de-hogares

8 Gasto por códigos de gasto (5 dígitos ECOICOP/EPF), tabla 24882, código 08.2.0.1 T Servicios postales (cartas, paquetería, etc.) accesible en: https://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=24882&L=0. En 2021 el gasto medio anual por hogar en servicios postales fue de 7,07 euros. En 2007 se registró el valor máximo de la serie histórica (9,54 euros) y en 2019 el mínimo (4,76 euros).

la correspondiente al ejercicio 2021[9] por ser la última disponible, actualmente en proceso de verificación:

- La CA 2021 registró pérdidas globales en el ámbito SPU de [CONFIDENCIAL] euros. Las cartas SPU registraron pérdidas de aproximadamente [CONFIDENCIAL] y los paquetes SPU de unos [CONFIDENCIAL].
- El número total de envíos fue de 1.805 millones[10], de los cuales el 69% (1.245 millones de envíos) corresponden al SPU. De los ingresos brutos totales [CONFIDENCIAL], los ingresos brutos SPU suponen el [40-50]% [CONFIDENCIAL]. De los ingresos netos totales [CONFIDENCIAL] euros, el [40-50]% [CONFIDENCIAL] euros corresponde al SPU. Aproximando los descuentos sobre las tarifas oficiales de Correos por la relación entre el ingreso neto y el ingreso bruto, el descuento medio en el total de los productos de Correos fue del [40-50]%, y el descuento medio en el total de los productos SPU de Correos, del [30-40]%[11].
- Dentro del ámbito SPU, la carta supone el 99,94% de los envíos, el [90-100]% de los ingresos brutos, y el [90-100]% de los ingresos netos.

Los productos SPU de mayor importancia, por número de envíos y/o por ingresos, son la carta ordinaria nacional de hasta 20 gramos (CON 20), muy destacado, y después la carta ordinaria nacional de hasta 50 gramos (CON 50), la carta certificada nacional de hasta 20 gramos (CCN 20) y la carta certificada nacional de hasta 50 gramos (CCN 50), por lo que el análisis se centra en ellos.

---

[9] Correos comunica a la CNMC sus CA anuales antes del 25 de julio del año inmediatamente posterior, en virtud de la Orden FOM/2447/2004, de 12 de julio, sobre la contabilidad analítica y la separación de cuentas de los operadores postales. La última CA verificada por la CNMC es la correspondiente al ejercicio 2020 (VECO/DTSP/01/22: https://www.cnmc.es/expedientes/vecodtsp01320), pero la CA de 2021 ya ha sido comunicada por Correos a la CNMC.

[10] Un 8,8% menos que en 2020. 2021 fue un año de incertidumbre por la pandemia de Covid-19 y con dos procesos electorales (Parlamento de Cataluña y Asamblea de Madrid). El volumen de envíos de Correos en 2021, si sólo se consideran las cartas, la paquetería, la publicidad directa y las publicaciones se situaría en torno a 1.725 millones.

[11] Frente al [40-50]% y [30-40]%, respectivamente, en 2020.

Tabla 1. Tabla resumen de productos SPU de relevancia[12] en términos de envíos, ingresos o descuentos (en %)

Producto	Envíos/envíos SPU	IB/IB SPU	IN/IN SPU	Descuento 1-(IN/IB)
CON 20	[70-80]%	[50-60]%	[40-50]%	[40-50]%
CON 50	[10-20]%	[0-10]%	[0-10]%	[40-50]%
CON 100	[0-10]%	[0-10]%	[0-10]%	[30-40]%
CON 500	[0-10]%	[0-10]%	[0-10]%	[20-30]%
CCN 20	[0-10]%	[0-10]%	[0-10]%	[20-30]%
CCN 50	<1%	[0-10]%	[0-10]%	[20-30]%
CCN100	<1%	[0-10]%	[0-10]%	[10-20]%
CCN 500	<1%	[0-10]%	[0-10]%	[10-20]%
CCN 1000	<1%	<1%	[0-10]%	[0-10]%
CO Import 20	[0-10]%	[0-10]%	[0-10]%	0,0%
CO Import 500	<1%	<1%	[0-10]%	0,0%
CO Import 2000	<1%	<1%	[0-10]%	0,0%
CO Export 20	<1%	[0-10]%	[0-10]%	[0-10]%
CC Export 500	<1%	[0-10]%	[0-10]%	[0-10]%

Fuente: elaboración propia

Análisis de los productos más relevantes

CARTA ORDINARIA NACIONAL

Según la CA 2021, la CON 20 explica por sí sola algo más de la mitad del total de envíos de Correos (en concreto el [50-60]%; el [50-60]% excluyendo los envíos de las elecciones) y el [70-80]% de los envíos SPU. La CON 50 supuso el [10-20]% de los envíos SPU y la CON 100 no llega al [0-10]%.

[12] Se incluyen en la tabla los productos analíticos SPU con ≥ 1% en las columnas Envíos, IB (Ingresos Brutos) o IN (Ingresos Netos).

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

El descuento medio en los tres primeros tramos de peso fue de [40-50], [40-50] y [30-40]% respectivamente, y el margen efectivo[13] negativo del [20-30], [20-30] y [10-20]% respectivamente. El margen efectivo medio (ponderado por el volumen) de toda la CON fue negativo, del [20-30]% (frente a un margen negativo del [40-50]% en 2020).

El cliente Admisión Masiva Minorista[14] "AMM" explica la mayor parte de los envíos CON de menor peso (el [70-80]% de los envíos CON 20, el [70-80]% de los envíos CON 50 y el [50-60]% de los envíos CON 100, concretamente) y prácticamente todas las pérdidas en estos productos ([CONFIDENCIAL] euros en CON 20, [CONFIDENCIAL] en CON 50 y [CONFIDENCIAL] en CON 100).

Los márgenes efectivos en este tipo de cliente fueron negativos en los tres primeros tramos de peso, de [30-40], [30-40] y [20-30]% respectivamente (estos márgenes negativos fueron del [50-60], [40-50] y [60-70]% respectivamente en 2020), habiéndose aplicado unos descuentos del [50-60], [50-60] y [40-50]% respectivamente (estos descuentos fueron del [50-60], [50-60] y [40-50]% respectivamente en 2020). El margen es positivo en los tres tramos de peso superiores (≤ 500 g, ≤ 1 kg y ≤ 2 kg) del [10-20], [50-60] y [20-30]% respectivamente, con descuentos en esos tramos de peso del [40-50], [30-40] y [30-40]% respectivamente.

Suponiendo que los costes unitarios permanecieran estables entre 2021 y 2023, y que los aumentos de precios entre 2021 y 2023 se trasladaran íntegramente al ingreso neto[15] (en adelante se utiliza la expresión 'en la situación hipotética más favorable' para referir este supuesto), los márgenes efectivos seguirían siendo negativos en 2023 en los tres primeros tramos de peso, de [20-30], [10-20] y [10-20]% (frente a los márgenes igualmente negativos pero más abultados –de [30-40], [20-30] y [40-50]%– en el mismo ejercicio realizado en el marco de la supervisión de los precios SPU de 2022).

---

13 (Ingreso Neto-Coste) /Ingreso Neto.

14 Clientes con contrato que depositan sus envíos en Centros de Admisión Masiva.

15 Los supuestos son los más favorables a Correos, al suponer que el incremento de precios se traslada íntegramente al ingreso neto y que los costes unitarios se mantienen constantes entre 2021 y 2023.

Los clientes Contado y Sellos[16], que suponen el [0-10] y [0-10]% del volumen de CON 20 y CON 50, respectivamente, y desde el [20-30] hasta el [50-60]% del volumen en los tramos de peso restantes, presentan márgenes efectivos positivos en todos los productos CON excepto en CON 20 (margen efectivo negativo de [0-10]% en Sellos, que en la situación hipotética más favorable en 2023 resultaría positivo, del [0-10]%), CON 50 (margen efectivo negativo de [10-20]% en Sellos, que en la situación hipotética más favorable en 2023 seguiría resultando negativo, del [0-10]%) y en CON 100 (margen efectivo negativo de [0-10]% en Contado, que en la situación hipotética más favorable en 2023 resultaría positivo, del [0-10]%).

CARTA CERTIFICADA NACIONAL

En 2021 la CCN registró [CONFIDENCIAL] envíos ([CONFIDENCIAL] en 2020), con ganancias de [CONFIDENCIAL] euros ([CONFIDENCIAL] en 2020). El margen efectivo fue positivo en todos los tramos de peso excepto en CCN 100 y CCN 500 (márgenes efectivos negativos de [0-10]% y [0-10]% respectivamente, que en la CA 2020 fueron del [0-10]% y el [0-10]% respectivamente), que en la situación hipotética más favorable para Correos en 2023 resultarían positivos ([0-10]% y [10-20]% respectivamente)[17].

OTROS PRODUCTOS

- Paquete azul: Arroja ganancias en la CA 2021 de unos [CONFIDENCIAL] euros (en 2020 registró pérdidas de unos [CONFIDENCIAL] euros). Hubo ganancias en todos los tramos de peso salvo en el de ≤ 10 kg, con pérdidas de unos [CONFIDENCIAL] euros. El margen sería positivo en la situación hipotética más favorable en 2023 ([10-20]%).
- CO Export: Presenta ganancias en la CA 2021 de [CONFIDENCIAL] euros. En CO Export 20 y 50 el cliente AMM tiene más importancia ([20-30]% y [30-40]% respectivamente) que en los tramos de peso restantes, donde destaca el cliente Contado (entre el [40-50]% y el [70-80]%). Todos

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

17 No se analiza el cliente AMM ni el cliente Oficina contrato porque si bien el informe de resultados de la contabilidad analítica presentado por Correos recoge la creación de nuevos productos analíticos no SPU (Cartas Certificadas Administrativas), la Cuenta de Pérdidas y Ganancias Analítica Detallada no recoge tales nuevos productos analíticos, por lo que es imposible efectuar el análisis de las cartas certificadas SPU por tipo de cliente específico.

los tramos de peso presentan margen efectivo positivo en 2021 (entre [0-10]% y [30-40]%).

- CC Export: Registra beneficios en la CA 2021 de [CONFIDENCIAL] euros. El cliente Contado explica entre el [60-70] y el [90-100]% de los envíos según los tramos de peso. Los tres tramos de peso inferiores presentan márgenes efectivos negativos en 2021, que en la situación hipótetica más favorable para Correos en 2023 serían positivos en todos los tramos, salvo en el de menor peso ([0-10]%).
- Paquete postal Export: Registra pérdidas en la CA 2021 de unos [CONFIDENCIAL] euros. El cliente Contado explica entre el [90-100] y el [90-100]% de los envíos en todos los tramos de peso[18]. Sólo el tramo de menor peso tiene margen positivo. El margen efectivo negativo es del [0-10]% en el tramo intermedio de peso y del [0-10]% en el tramo superior de peso[19].

De modo que con el estándar de costes históricos totalmente distribuidos (CHTD)[20] los ingresos quedan lejos de poder cubrir los costes en el caso de algunos productos. Así, el ingreso unitario del producto CON 20 es de [CONFIDENCIAL] euros en 2021 ([CONFIDENCIAL] en 2020) y el coste unitario de [CONFIDENCIAL] euros ([CONFIDENCIAL] en 2020), habiéndose estrechado la diferencia entre ambas magnitudes, de los [CONFIDENCIAL] en 2020 a [CONFIDENCIAL] en 2021. En CON 50 el ingreso unitario es de [CONFIDENCIAL] euros en 2021 ([CONFIDENCIAL] en 2020) y el coste unitario de [CONFIDENCIAL] euros ([CONFIDENCIAL] en 2020), observándose igualmente que la diferencia entre ambas magnitudes se ha estrechado de [CONFIDENCIAL] en 2020 a [CONFIDENCIAL] en 2021.

Con perspectiva se observa que los márgenes de la CON 20 y de la CON 50 venían mejorando sensiblemente en el periodo 2016-2019, antes del shock pandémico de 2020. Ello por efecto de la estabilización de los costes y el

---

18 La CA distingue tres tramos de peso: ≤ 5 kg, ≤ 10 kg y >10 kg, mientras que las tarifas se presentan por envío + por kilo o fracción y distinguiendo varias zonas. Señala Correos en su memoria de precios SPU 2023 que se han redistribuido algunos países en las diferentes zonas como consecuencia de la alteración de los costes que se han producido en los últimos años y con el fin de alinear costes con tarifas.

19 Las tarifas se han mantenido congeladas los tres últimos años, lo cual contribuiría a la asequibilidad de los productos.

20 Es el estándar de costes que considera la legislación vigente, en concreto, la Orden FOM/2447/2004, de 12 de julio, sobre la contabilidad analítica y la separación de cuentas de los operadores postales. Dicho estándar se basa en la asignación de la totalidad de los costes incluidos en la contabilidad financiera de Correos.

crecimiento de los ingresos unitarios, comportamiento éste que se observa tanto en clientes Contado como en clientes AMM. Y en 2021 se aprecia un descenso de los descuentos medios de modo que los ingresos unitarios AMM habrían crecido más que los de Contado (en CON 20 un [10-20]% frente a un [0-10]%; en CON 50 un [0-10]% frente a un [0-10]%). Por otra parte, se observa una estabilización de los costes unitarios en los clientes AMM en 2021 [CONFIDENCIAL], frente a un incremento notorio de los costes unitarios del cliente Contado [CONFIDENCIAL].

Ello indica que se estarían reduciendo los descuentos y conteniendo los costes operacionales, lo que iría en la dirección de mejorar la orientación a costes de los precios.

Por fin, hay que tener en cuenta que el coste unitario que arroja el estándar CHTD se encuentra en niveles difícilmente asumibles como referencia de precios, y que la situación previsiblemente se agravará en el futuro por la caída de volúmenes, que aumenta la presión de los costes fijos sobre cada unidad de producto[21].

En sus alegaciones Correos señala que:

"*(…) si bien en la Ley Postal no se considera la orientación a costes como un principio rector en la definición de los descuentos aplicables a remitentes de envíos masivos de correspondencia, el modelo de descuentos que será aplicado por CORREOS en el ejercicio 2023 se ha construido de forma que se garantice que el precio que paguen todos los clientes con derecho a descuento cubra los costes de prestación del servicio. Sin embargo, el acuerdo de incoación concluye que* ***«las tarifas ahora propuestas implican que los precios que se aplicarán a los grandes clientes con descuento no cumplen indiciariamente con el principio de orientación a costes [..]»****.*

Esta conclusión es el resultado de comparar los ingresos previsibles de clientes con descuento en 2023 con los costes proporcionados por la Contabilidad Analítica detallada por producto reportada por CORREOS a la CNMC.

---

[21] En la resolución sobre el contrato tipo de acceso a la red de 15 de febrero de 2018 se decía que "*no parece razonable referenciar la fijación de precios del sector a una base de costes históricos totalmente distribuidos. En este sentido se considera que la evolución hacia un estándar de costes incrementales en la fijación de precios (mayoristas y minoristas a grandes clientes) podría aliviar la tendencia al alza de las tarifas actuales derivada de la evolución decreciente de la demanda de productos postales tradicionales y de la existencia de un volumen elevado de costes fijos y de estructura del operador histórico*".

Consideramos -como ya hemos indicado en procedimientos anteriores a cuyo argumentario nos remitimos- que se trata de una comparación que no es apropiada para la evaluación del precio de un servicio y que induce a error, en la medida en la que se basa en comparar ingresos derivados de la aplicación del precio analizado con los costes imputados según una metodología de costes históricos totalmente distribuidos.

*Por esta razón, consideramos plenamente acertado y compartimos el criterio de la CNMC sobre la conveniencia de adaptar la Orden Ministerial que regula la Contabilidad Analítica para que contemple el estándar de costes incrementales medios a largo plazo (o «**LRAIC**» según sus siglas en inglés), como referencia en el análisis de los precios con descuento.*

*Por lo demás, acogemos con satisfacción las conclusiones de la CNMC según las cuales «**se aprecia una mejoría tanto en la política de descuentos como en la contención de los costes operacionales con grandes clientes**»".*

A la vista de todo lo expuesto, y a reserva de su posterior comprobación en la verificación de la CA del ejercicio 2023, esta Sala concluye que los precios de algunos productos SPU, especialmente los de la CON 20 y CON 50 aplicados a grandes clientes, no cumplirían indiciariamente con el principio de adecuación a los costes reales de prestación del servicio.

Asimismo, recomienda un cambio en la normativa sectorial para incluir el estándar de costes incrementales a efectos de la supervisión regulatoria.

Principio de transparencia y no discriminación

Las tarifas SPU para el año 2023 que habrán de pagar los usuarios particulares cumplen con el principio de transparencia, al ser publicados en la web de Correos, y con el de no discriminación, debido a la uniformidad de las tarifas para todos los usuarios, independientemente del lugar de la geografía española donde se encuentren y del lugar de destino de sus envíos.

Respecto de los precios con descuento, en el acuerdo de incoación se indicó que, tras los recientes pronunciamientos de los tribunales revisores en el recurso contra la Resolución de la CNMC de 15 de febrero de 2018 sobre el contrato tipo de acceso a la red pública, se desconocían las condiciones de precio aplicables a los clientes de acceso. Por otro lado, en el mismo acuerdo de incoación se indicó que no tiene Correos publicado su modelo de descuentos a grandes clientes, por lo que no habría transparencia en los precios aplicables a los grandes clientes.

Correos presenta las siguientes alegaciones al respecto:

"Nuevamente, compartimos las conclusiones que se desprenden del análisis realizado por ese órgano regulador quien considera que, en general, las tarifas aprobadas cumplen con los principios de transparencia y no discriminación, el primero a través de la publicación en la web de CORREOS de los precios correspondientes a todos los servicios incluidos en el ámbito del servicio postal universal; y el segundo a través de la uniformidad de las tarifas para todos los usuarios, con independencia de su geografía.

(…) en lo que respecta a las condiciones actuales de acceso a la red postal, CORREOS sigue aplicando las que fueron aprobadas en su día por la CNMC mediante la Resolución de 25 de abril de 2018 que ha sido declarada nula de pleno derecho por Sentencia de 4 de noviembre de 2021 de la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional (Rec.: 462/2018).

Estas condiciones (de momento provisionales) aparecen publicadas en la web oficial de la CNMC (https://www.cnmc.es/sites/default/files/2011652_0.pdf). Asimismo, y por lo que se refiere a la elaboración de un nuevo contrato de acceso a red postal para aprobación por la CNMC, CORREOS se encuentra trabajando en la actualidad en su desarrollo. Como es sabido, la firmeza del referido pronunciamiento judicial se produjo en fechas recientes, con la notificación a CORREOS del auto de inadmisión del recurso de casación interpuesto frente al mismo. Es desde entonces que CORREOS ha asumido el firme compromiso de elaborar un nuevo contrato tipo de acceso que satisfaga tanto los legítimos intereses del conjunto de operadores postales como las exigencias regulatorias que impone la normativa postal. En todo caso, cabe precisar que CORREOS se encuentra inmersa en la actualidad, y de manera paralela, en el desarrollo de un nuevo modelo de descuentos sobre el que adecuar la política comercial de la compañía a diversas situaciones tales como la progresiva caída interanual en los volúmenes de envíos, la reestructuración interna de la red de centros de clasificación postal y las nuevas modalidades de admisión masiva. En este sentido, es lógico pensar que la elaboración del nuevo modelo de acceso a la red postal será para paralela o cercana en el tiempo a la aprobación de ese nuevo modelo de descuentos.

(…) en lo que respecta a la publicación del modelo de descuentos a grandes clientes, consideramos que se trata de un requerimiento que, a juicio de CORREOS, compromete gravemente el fin común de liberalización de los servicios postales consagrado en la Directiva 2008/6/CE, de 20 de febrero, para la plena realización del mercado interior de servicios postales comunitarios y en la propia Ley Postal.

Y es que, lo que esa Dirección de Transportes y del Sector Postal está requiriendo que se haga público constituye un secreto empresarial y de negocio en su más estricta consideración. En este sentido, la Ley 1/2019, de 20 de febrero, de Secretos Empresariales define como tal:

*«…cualquier conocimiento, incluido el tecnológico, científico, industrial, **comercial**, organizativo o financiero que reúna las siguientes condiciones:*

a) Ser secreto, en el sentido de que, en su conjunto o en la configuración y reunión precisas de sus componentes, no es generalmente conocido por las personas pertenecientes a los círculos en que normalmente se utilice el tipo de información o conocimiento en cuestión, ni fácilmente accesible para ellas;

b) tener un valor empresarial, ya sea real o potencial, precisamente por ser secreto, y

c) haber sido objeto de medidas razonables por parte de su titular para mantenerlo en secreto».

También, la Guía sobre el Tratamiento de la Información Confidencial y los Datos Personales en procedimientos de defensa de la competencia de la Ley 15/2007, de 4 de junio de 2020, de la propia CNMC, que en su apartado 4.1 «secretos comerciales y otra información confidencial» otorga la calificación de secreto de negocio y, por tanto, reconoce su carácter especialmente sensible y confidencialidad, respecto de la información concerniente a la «estructura, listados o datos concretos de costes y precios», así como a «la estrategia comercial y de ventas». A tales efectos, se exige el cumplimiento de tres criterios acumulativos, a saber: i) que se trate de información conocida únicamente por un reducido número de personas; ii) que su divulgación sea susceptible de causar un grave perjuicio; y iii) que los intereses que pudieran verse afectados por la divulgación de la información sean, objetivamente, dignos de protección. En este mismo sentido, y por referencia, el Criterio Interpretativo 1/2019, de 24 de septiembre, del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que califica de secreta o confidencial determinada información en función de los siguientes criterios:

- *«Ha de ser relativa a circunstancias u operaciones que guarden **conexión directa con la actividad económica propia de la empresa**»*
- *La información **no ha de tener carácter público**, es decir, que no sea ya ampliamente conocida o no resulte fácilmente accesible para las personas pertenecientes a los círculos en que normalmente se utilice ese tipo de información.*

- *Debe haber una **voluntad subjetiva del titular de la información de mantener alejada del conocimiento público la información en cuestión**.*
- *La voluntad de mantener secreta la información ha de obedecer a un legítimo interés objetivo que debe tener naturaleza económica, y que cabrá identificar. Por ejemplo, cuando la revelación de la información produzca el **detrimento de la competitividad de la empresa titular del secreto frente a sus competidores, debilite la posición de esta en el mercado o le cause un daño económico al hacer accesible a los competidores conocimientos exclusivos de carácter técnico o comercial**».*

Como no puede ser de otro modo, el modelo de descuentos de CORREOS cumple de manera notoria y exhaustiva con todos y cada uno de los referidos presupuestos. No en vano, CORREOS participa en un mercado plenamente liberalizado en el que compite frente a otros operadores postales por la comercialización de sus servicios. Esta liberalización se extiende a la totalidad de los servicios postales -ya estén o no sujetos a obligaciones de servicio público- y, por consiguiente, CORREOS viene adoptando las más estrictas medidas para la protección de la confidencialidad de dicha información que, de revelarse, pondría en manos de sus competidores la política comercial y de precios de la compañía, afectando no solo a sus legítimos derechos e intereses, sino a los del propio mercado. Y es que no resultaría sorprendente que, a la vista de la política de precios de mi representada, el resto de los operadores postales se apalanquen en el ofrecimiento, simplemente, de mejores tarifas a los clientes, sin necesidad de mayores méritos técnicos o de eficiencia en el mercado. Lógicamente, esta certidumbre en el mercado redunda en una pérdida de competitividad de la Sociedad Estatal quien, ya de por sí, asume la dificultad de conciliar una política de precios competitiva con los costes derivados del mantenimiento de una red operativa con capilaridad en todo el territorio nacional y el cumplimiento de sus obligaciones de servicio público. Así, entendemos que la publicación del modelo de descuentos colisiona diametralmente con los principios inspiradores de la Directiva Postal y su transposición a nuestro ordenamiento jurídico, poniendo en un severo riesgo tanto los legítimos derechos de esta Sociedad Mercantil Estatal como el libre desarrollo de un mercado competitivo.

Pero, es más, CORREOS considera -dicho sea siempre desde el más absoluto respeto y en términos de estricta defensa- que este requerimiento no guarda correspondencia con las obligaciones que dimanan de la Ley Postal. Y es que, como se puede comprobar, la cuestión relativa a precios y otras condiciones tarifarias de los servicios postales se regula en los artículos 34 y 35 de la Ley

*Postal. El artículo 34 de la Ley Postal viene referido a los precios o tarifas tal y como son aprobados y posteriormente verificados por la CNMC y señala que estos «**serán publicados en los sitios web de la Comisión y del operador designado**».*

*No sucede así con los descuentos y precios especiales a los usuarios recogidos en el artículo 35 de la Ley Postal, donde se establece que: **«Cuando el operador designado para la prestación del servicio postal universal aplique descuentos a los remitentes de envíos masivos de correo, en la prestación de los servicios para los que ha sido designado, deberá respetar los principios de transparencia y no discriminación, tanto en lo que se refiere a los precios como a las condiciones asociadas. El operador designado ofrecerá los mismos descuentos o precios especiales, junto con las condiciones asociadas, a los demás usuarios, tales como particulares y pequeñas y medianas empresas o fundaciones y entidades asociativas declaradas de utilidad pública, siempre que efectúen envíos en condiciones similares»**. Y, a su vez, en relación con la verificación del grado de cumplimiento de estos requisitos, el apartado 2º del citado precepto establece que: **«La [Comisión Nacional los Mercados y la Competencia] podrá requerir del operador designado la presentación de los contratos a que se refiere el apartado anterior para verificar el cumplimiento de los principios y deberes indicados en el presente artículo».***

Es decir, por una parte, la Ley Postal no exige en ningún momento de manera explícita la publicación de lo que, como hemos indicado, constituye un secreto empresarial y comercial, lo que nos lleva a considerar que esta condición quedaría cumplida mediante el establecimiento de mecanismos que permitan a los clientes con derecho a descuento conocer anticipadamente los precios que van a abonar por los servicios durante la duración de sus contratos. Y, por otra parte, la CNMC dispone, como hemos visto, de instrumentos que le permiten verificar que el nivel de transparencia de los precios ofertados a esos clientes con contrato es adecuado y suficiente, sin necesidad de exponer públicamente la política comercial y de precios de la compañía (principio de menor onerosidad en el grado de intervencionismo de una actividad que se desarrolla en el marco de la libre competencia).

De hecho, como advertíamos con anterioridad, CORREOS está trabajando actualmente en el desarrollo de un nuevo modelo de descuentos que, entre otras cosas, incentive un mayor nivel de transparencia en las relaciones con sus clientes, lo cual podrá ser constatado por la CNMC tan pronto como entre en funcionamiento y en cualquier otro momento posterior que se estime oportuno y necesario".

Esta Sala valora positivamente la información aportada por Correos en relación con las condiciones que, actualmente y de forma provisional, aplica a los clientes de acceso a la red, y toma nota de que el operador asignado se encuentra trabajando en paralelo en el desarrollo de un nuevo contrato tipo de acceso a la red y un nuevo modelo de descuentos. Correos deberá informar a esta Comisión de los avances en el desarrollo del contrato tipo de acceso a la red y del modelo de descuentos, y facilitárselos en cuanto haya completado su desarrollo. Correos deberá publicar el contrato tipo de acceso a la red una vez que la CNMC lo haya aprobado.

Por todo lo anterior, la Sala de Supervisión Regulatoria

IV. RESUELVE

PRIMERO. Que los precios de los servicios postales prestados bajo régimen de obligaciones de servicio público para el año 2023 que pagan los clientes particulares no comprometen el principio de asequibilidad y cumplen con los principios de transparencia, no discriminación y orientación a los costes reales de prestación del servicio.

SEGUNDO. Que los precios de determinados servicios postales prestados bajo régimen de obligaciones de servicio público que pagan los usuarios con derecho a descuentos, especialmente los de la CON 20 y CON 50, no cumplen indiciariamente, a reserva de lo que resulte de la verificación de la contabilidad analítica, el principio de adecuación a los costes de prestación del servicio. Se recomienda un cambio en la normativa para incluir el estándar de costes incrementales a efectos de la supervisión regulatoria.

TERCERO. Respecto a si los precios que pagan los usuarios con derecho a descuentos cumplen los principios de transparencia y no discriminación, se valora positivamente que Correos haya informado de las condiciones de acceso a la red que actualmente está aplicando mientras desarrolla un nuevo contrato tipo. Se requiere a Correos para que aporte a esta Comisión, en cuanto los tenga finalizados, tanto su propuesta de nuevo contrato tipo de acceso como el nuevo modelo de descuentos, en el que está trabajando en paralelo según ha informado. Asimismo, deberá publicar el contrato tipo de acceso una vez haya sido aprobado por la CNMC.

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

ANEXO I – GLOSARIO DE ACRÓNIMOS

- **CA:** Contabilidad Analítica
- **CC Export:** Carta Certificada Exportación
- **CCN:** Carta Certificada Nacional
- **CHTD:** Costes Históricos Totalmente Distribuidos
- **Cliente AMM:** cliente Admisión Masiva Minorista
- **CO Export:** Carta Ordinaria Exportación
- **CO Import:** Carta Ordinaria Importación
- **CON:** Carta Ordinaria Nacional
- **CON 20:** Carta Ordinaria Nacional de hasta 20 gr.; CON 50: Carta Ordinaria Nacional de hasta 50 gr (y más de 20); CON 100: Carta Ordinaria Nacional de hasta 100 gr (y más de 50); y así sucesivamente
- **ERGP:** Grupo de Reguladores Europeos de Servicios Postales
- **IB:** Ingreso Bruto
- **IN:** Ingreso Neto
- **INE:** Instituto Nacional de Estadística
- **IPC:** Índice de Precios al Consumo
- **IVA:** Impuesto sobre el Valor Añadido
- **LCNMC:** Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia
- **Ley Postal:** Ley 43/2010, de 30 de diciembre, del servicio postal universal, de los derechos de los usuarios y del mercado postal
- **LRAIC:** Costes incrementales medios a largo plazo (por sus siglas en inglés)
- **PyGD:** Cuenta de Pérdidas y Ganancias Detallada
- **SMI:** Salario Mínimo Interprofesional
- **SPU:** Servicio Postal Universal

ANEXO II – PROPUESTA DE PRECIOS DE CORREOS EN 2023 PARA LOS SERVICIOS INCLUIDOS EN EL ÁMBITO DEL SERVICIO POSTAL UNIVERSAL

Tabla 2. Tabla de Precios SPU 2023 de Correos

Precio en euros	2023	2022	Incremento
Carta Ordinaria Nacional ≤ 20 g (CON20)	0,78	0,75	4,00%
Carta Ordinaria Nacional ≤ 50 g (CON50)	0,88	0,85	3,53%
Carta Ordinaria Nacional ≤ 100 g (CON100)	1,40	1,35	3,70%
Carta Ordinaria Nacional ≤ 500 g (CON500)	2,81	2,70	4,07%
Carta Ordinaria Nacional ≤ 1 kg (CON1000)	5,77	5,55	3,96%
Carta Ordinaria Nacional ≤ 2 kg (CON2000)	6,24	6,00	4,00%
Carta Certificada Nacional ≤ 20 g (CCN20)	4,68	4,50	4,00%
Carta Certificada Nacional ≤ 50 g (CCN50)	4,78	4,60	3,91%
Carta Certificada Nacional ≤ 100 g (CCN100)	5,30	5,10	3,92%
Carta Certificada Nacional ≤ 500 g (CCN500)	6,71	6,45	4,03%
Carta Certificada Nacional ≤ 1 kg (CCN1000)	9,67	9,30	3,98%
Carta Certificada Nacional ≤ 2 kg (CCN2000)	10,14	9,75	4,00%
Carta Ordinaria Exportación ≤ 20 g (COE20)	1,65	1,65	0,00%
Carta Ordinaria Exportación ≤ 50 g (COE50)	1,95	1,95	0,00%
Carta Ordinaria Exportación ≤ 100 g (COE100)	2,75	2,75	0,00%
Carta Ordinaria Exportación ≤ 500 g (COE500)	6,90	6,90	0,00%
Carta Ordinaria Exportación ≤ 1 kg (COE1000)	13,30	13,30	0,00%
Carta Ordinaria Exportación ≤ 2 kg (COE2000)	21,20	21,20	0,00%
Carta Certificada Exportación ≤ 20 g (CCE20)	6,45	6,45	0,00%
Carta Certificada Exportación ≤ 50 g (CCE50)	6,75	6,75	0,00%
Carta Certificada Exportación ≤ 100 g (CCE100)	7,55	7,55	0,00%

Carta Certificada Exportación ≤ 500 g (CCE500)	11,70	11,70	0,00%
Carta Certificada Exportación ≤ 1 kg (CCE1000)	18,10	18,10	0,00%
Carta Certificada Exportación ≤ 2 kg (CCE2000)	26,00	26,00	0,00%
Paquete Azul ≤ 1 kg	15,00	15,00	0,00%
Paquete Azul ≤ 2 kg	16,85	16,85	0,00%
Paquete Azul ≤ 5 kg	21,25	21,25	0,00%
Paquete Azul ≤ 10 kg	25,30	25,30	0,00%
Paquete Azul ≤15 kg	36,85	36,85	0,00%
Paquete Azul ≤ 20 kg	44,35	44,35	0,00%
Paquete Exportación Económico ≤ 5 kg	46,25	46,25	0,00%
Paquete Exportación Económico ≤ 10 kg	64,00	64,00	0,00%
Paquete Exportación Económico ≤ 15 kg	81,75	81,75	0,00%

Fuente: Correos

Notas:

- En las cartas de exportación se muestra en la tabla solo el precio de la Zona 1 (Europa incluido Groenlandia, excluido Albania, Armenia, Bosnia, Chipre, Georgia, Malta, Moldavia y Rusia).
- En el paquete de exportación se muestra en la tabla solo el precio de la Zona EU1 (Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Francia, Gibraltar, Grecia, La Bahía de Guernsey, Irlanda, Italia, Isla de Jersey, Luxemburgo, Mónaco, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, San Marino, Suecia, Suiza, Ucrania y Vaticano).
- Adicionalmente, los valores añadidos (valor declarado por cada 50 eur declarados o fracción) se incrementan un 4,55% en la tarifa nacional (2,30 eur para CC, Paquete Azul y CC urgente) y 3,57% en la tarifa internacional (2,90 eur para CC y Paquete Export Econ).