

ACUERDO POR EL QUE SE APRUEBA UNA PROPUESTA METODOLÓGICA PARA ESTIMAR EL COSTE NETO DEL SERVICIO POSTAL UNIVERSAL

(STP/DTSP/077/25)

CONSEJO. PLENO

Presidenta

D.^a Cani Fernández Vicién

Vicepresidente

D. Ángel García Castillejo

Consejeros

D.^a Pilar Sánchez Núñez
D. Carlos Aguilar Paredes
D. Josep Maria Salas Prat
D.^a María Jesús Martín Martínez
D. Rafael Iturriaga Nieva
D. Pere Soler Campins
D. Enrique Monasterio Beñaran
D.^a María Vidales Picazo

Secretario

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 16 de diciembre de 2025

El Pleno del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) con la composición expresada, ha dictado la siguiente resolución.

TABLA DE CONTENIDO

I. INTRODUCCIÓN	5
II. EL COSTE NETO DEL SERVICIO POSTAL UNIVERSAL.....	7
III. DEFICIENCIAS DETECTADAS EN EL CÁLCULO DEL COSTE NETO DEL SPU Y PROPUESTA DE MEJORA.....	11
1. Deficiencias de la metodología de cálculo del CNSPU del Plan de prestación.....	11
2. Propuesta de mejora de la metodología de cálculo del coste neto del SPU	16
IV. ENFOQUES DE CÁLCULO DEL COSTE NETO DEL SPU.....	17
1. Enfoque del Déficit (DA).....	17
2. Enfoque del Coste Neto Evitable (NAC)	18
3. Enfoque del Coste-Beneficio (PC)	19
V. PROPUESTA DE METODOLOGÍA DE CÁLCULO DEL COSTE NETO DEL SPU	22
1. Coste evitado neto de los servicios del SPU	23
A. Neutralización de descuentos excesivos en el escenario base	26
B. Oficinas elegibles para la aplicación del escenario contrafactual	27
C. Definición del escenario contrafactual.....	27
D. Metodología de cálculo del coste evitado neto de los servicios del SPU	31
a. Escenario base ajustado	32
b. Análisis de rentabilidad inicial	34
c. Fase 1: Reducción de un 40% en la frecuencia de distribución y entrega en las Secciones urbanas.....	36
d. Fase 2: Eliminación de la actividad de Admisión	39
e. Fase 3: Cierre de oficinas	42
2. Garantías y Ventajas Inmateriales y de Mercado	44
A. Reputación e imagen de marca.....	45
B. Mejora publicitaria	48
3. Beneficio razonable	50
4. Ajuste de eficiencia	51
VI. CONCLUSIONES	53
ANEXO I. METODOLOGÍA PARA EL CÁLCULO DEL COSTE MEDIO PONDERADO DE CAPITAL	56

ANEXO II. DESGLOSE DEL CÁLCULO Y TRAZABILIDAD CON LAS FUENTES DE DATOS.....	59
1. Elementos y variables iniciales de la contabilidad analítica	59
2. Escenario base	60
3. Escenario base ajustado.....	61
4. Análisis previo de rentabilidad.....	61
5. Fase 1: Reducción de un 40% de la frecuencia de distribución	62
6. Fase 2: Eliminación de la actividad de Admisión.....	62
7. Fase 3: Cierre de oficinas	63

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Importes de CNSPU presentado por Correos y aprobados por la CNMC y la Comisión Europea.....	14
Tabla 2. Resumen de las Principales características de los Enfoques del Cálculo del CNSPU	20
Tabla 3. Listado de Tipos de Oficinas en la CA de Correos	25
Tabla 4. Listado de Tipo de Oficinas y Actividades en la CA de Correos	29
Tabla 5. Definición de las Actividades de Admisión y Distribución	30
Tabla 6. Cumplimiento de Plazos de Entrega con Reducción del 40% de la Frecuencia de Distribución.....	37
Tabla 7. Ventajas Inmateriales Aplicables a España	45
Tabla 8. Origen de Datos para el Cálculo de la Ventaja Inmaterial Reputación e Imagen de Marca	48
Tabla 9. Origen de Datos para el Cálculo de la Ventaja Inmaterial por la Exposición de Marca	49
Tabla 10. Origen de Datos para el Cálculo de la Ventaja Inmaterial por la Exposición de Marca	50
Tabla 11. Principales Partidas de Costes de Correos en 2024 (miles de euros)	51
Tabla 12. Empresas Europeas Comparables de Correos	57

ÍNDICE DE IMÁGENES

Imagen 1. Esquema de la Metodología de cálculo del CNSPU.....	23
Imagen 2. Esquema de la Metodología de Cálculo del CEN de los Servicios del SPU.....	32
Imagen 3. Esquema del Análisis de Rentabilidad Inicial	35
Imagen 4. Esquema de la Fase 1	39

Imagen 5. Esquema de la Fase 2	42
Imagen 6. Esquema de la Fase 3	43

I. INTRODUCCIÓN

La liberalización de los servicios postales en la Unión Europea comenzó con la adopción de la Directiva 97/67/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de diciembre de 1997, relativa a las normas comunes para el desarrollo del mercado interior de los servicios postales de la Comunidad y la mejora de la calidad del servicio, que fue modificada por la Directiva 2008/6/CE, la cual completó el proceso de apertura total del mercado, fijando como fecha límite para la liberalización del sector en toda la UE el 31 de diciembre de 2010 (en adelante, la Directiva).

En España, esta Directiva se incorporó al ordenamiento jurídico mediante la Ley 43/2010, de 30 de diciembre, del servicio postal universal, de los derechos de los usuarios y del mercado postal (en adelante, Ley Postal), que entró en vigor el 1 de enero de 2011. Esta ley garantiza el derecho de los ciudadanos a un conjunto de servicios postales de calidad determinada, prestados de forma permanente en todo el territorio nacional y a precios asequibles para todos los usuarios -el Servicio Postal Universal (SPU, en adelante)-, designa directamente a la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A. (en adelante, Correos) para prestarlo por un período de 15 años (ampliado después por cinco años más), y reconoce que la prestación de este servicio conlleva un coste -el coste neto del SPU (CNSPU, en adelante)- y puede suponerle al operador designado una carga financiera injusta, que habría de compensársele.

La misma Ley Postal y la Ley 3/2013, de 4 de junio, por la que se crea la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante, CNMC), atribuyen a esta Comisión la supervisión del mercado postal y, entre otras funciones, le confía la de verificar el CNSPU y determinar la carga financiera injusta a compensar al operador designado.

En 2021 el Consejo de Ministros aprobó el Plan de prestación del SPU¹ (en adelante, Plan de prestación), que define las condiciones concretas de prestación del SPU, así como la metodología de cálculo del CNSPU.

¹ Resolución de 15 de junio de 2021, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 1 de junio de 2021, por el que se aprueba el plan de prestación del servicio postal universal.

Recientemente se ha modificado el marco regulador postal² para, fundamentalmente: (i) crear varios Servicios de Interés Económico General (en adelante, SIEG), que se confían directamente a Correos, entre ellos el de “*las comunicaciones postales, mediante la puesta a disposición de la red de oficinas y del resto de puntos de acceso en el ámbito rural*”, y atribuir la verificación del cálculo del coste neto de estos SIEG a la Intervención General de la Administración del Estado, (ii) redefinir, pues, el SPU, que se limita ahora al ámbito urbano³, y realizar algunos ajustes en la metodología de cálculo del CNSPU, y (ii) extender la designación de Correos como proveedor del SPU por cinco años más, hasta el 31 de diciembre de 2030.

La CNMC ha realizado varios trabajos sobre la metodología de cálculo del CNSPU:

- En junio de 2016, pasados cinco años de la entrada en vigor de la Ley Postal sin que se hubiera aprobado un Plan de prestación que contuviera una metodología de cálculo del CNSPU que le permitiera ejercer su función de verificar este coste, la CNMC aprobó un informe con una propuesta de metodología y la puso a disposición del legislador⁴.
- En septiembre de 2020, la CNMC adoptó, a solicitud del Ministerio proponente, un informe sobre el borrador de Plan de prestación, crítico con la metodología de cálculo del CNSPU contenido en el mismo⁵.
- En septiembre de 2023, antes de comenzar a verificar el CNSPU de los ejercicios 2011 y sucesivos, la CNMC adoptó un informe en el que daba cuenta de nuevos problemas identificados en el detalle de la metodología

² Por la Ley 6/2025, de 28 de julio, de modificación de la Ley 19/1994, de 6 de julio, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias, para la regulación de las inversiones en elementos patrimoniales afectos a la actividad de arrendamiento de vivienda en las Islas Canarias.

³ Por la división del SPU tradicional en dos ámbitos, urbano (nuevo SPU) y rural (nuevo SIEG de comunicaciones postales en el ámbito rural), y porque la competencia de la supervisión del nuevo SIEG no corresponde a la CNMC sino a la IGAE, esta propuesta de metodología es sobre el cálculo del coste neto del nuevo SPU, y por eso se hacen menciones a las Secciones urbanas de la contabilidad analítica del operador designado. Ahora bien, retirando esas menciones a las Secciones urbanas, la metodología sería directamente aplicable al SPU tal como estaba definido hasta esta modificación legal (es decir, al SPU en su conjunto, con su ámbito urbano y su ámbito rural).

⁴ Acuerdo por el que se aprueba una propuesta metodológica para estimar el coste neto del servicio postal universal (STP/DTSP/179/16), de 30 de junio de 2016.

⁵ 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), de 30 de septiembre de 2020.

finalmente contenida en el Plan de prestación finalmente aprobado por el Consejo de Ministros. Dicho informe concluía con la recomendación de “revisar la metodología de cálculo de la [carga financiera injusta] contenida en el Plan de Prestación del SPU vigente, para corregir los problemas detectados en el informe de la CNMC de septiembre de 2020 y los adicionales presentados en este informe”⁶.

Hasta la actualidad, la CNMC ha verificado el CNSPU del periodo 2011 a 2020, en aplicación de la metodología del Plan de prestación⁷.

La metodología de cálculo del CNSPU del Plan de prestación contiene numerosas referencias explícitas circunscritas al periodo 2011-2020⁸, que impiden a la CNMC verificar el CNSPU de los ejercicios 2021 y siguientes.

Este Acuerdo plantea una propuesta de metodología de cálculo del CNSPU que corrige las deficiencias de la metodología del Plan de prestación, posibilita el cálculo del CNSPU por el operador designado y su verificación por la CNMC, y permite una estimación más sólida, transparente y eficiente del CNSPU.

II. EL COSTE NETO DEL SERVICIO POSTAL UNIVERSAL

El artículo 20 de la Ley Postal define el **SPU** como “el conjunto de servicios postales de calidad determinada en la ley y sus reglamentos de desarrollo, prestados en régimen ordinario y permanente en todo el territorio nacional y a precio asequible para todos los usuarios”. Y el 21 dice que “se incluyen en el ámbito del servicio postal universal las actividades de recogida, admisión, clasificación, transporte, distribución y entrega de envíos postales nacionales y transfronterizos en régimen ordinario de:

- a) Cartas y tarjetas postales que contengan comunicaciones escritas en cualquier tipo de soporte de hasta dos kilogramos de peso.

⁶ Informe sobre la metodología de cálculo del coste neto del servicio postal universal (INF/DTSP/401/23) de fecha 19 de septiembre de 2023.

⁷ [Resoluciones de Verificación de contabilidad analítica en el ámbito Postal | CNMC](#)

⁸ Estas referencias al cálculo de varios de los componentes del CNSPU, en concreto los siguientes: oficinas a cerrar, impactos en la demanda, valor de la marca Correos, necesidad de instalación de buzones de alcance, ventaja por derechos exclusivos en la distribución de sellos, ventaja en publicidad, incentivos a la eficiencia y beneficio razonable.

b) Paquetes postales, con o sin valor comercial, de hasta veinte kilogramos de peso.

El servicio postal universal incluirá, igualmente, la prestación de los servicios de certificado y valor declarado, accesorios de los envíos contemplados en este apartado.

2. Los envíos nacionales y transfronterizos de publicidad directa, de libros, de catálogos, de publicaciones periódicas y los restantes cuya circulación no esté prohibida, serán admitidos para su remisión en régimen de servicio postal universal, siempre que éste se lleve a cabo con arreglo a alguna de las modalidades previstas en el apartado anterior”.

El artículo 13 del Reglamento Postal establece que los servicios postales prestados en régimen ordinario son “*aquellos servicios que no puedan ser calificados como servicios especiales*”, siendo estos los que “*contractualmente se pacten, al menos, cualquiera de las siguientes prestaciones:*

- a) Compromiso de entrega en una fecha u hora determinada.*
- b) Entrega en propia mano al destinatario del envío.*
- c) Más de un intento de entrega.*
- d) Trato personalizado y prestación de servicios bajo demanda.*

En todo caso tendrán la consideración de servicios especiales el servicio de notificaciones administrativas y judiciales⁹, y el servicio de envíos contra reembolso donde la entrega al destinatario se efectúa previo abono del importe reembolsable.

*Asimismo, se consideran servicios especiales aquellos servicios urgentes que se oferten con compromiso de entrega y se presten con una mayor rapidez en la entrega que los prestados en régimen ordinario*¹⁰.

⁹ Como así lo han corroborado las sentencias de la Audiencia Nacional SAN 3397/2023 y SAN 4174/2023, de 8 y 10 de mayo de 2023, relativas a la revisión y verificación del modelo de CA para los ejercicios 2016 y 2017.

¹⁰ Tampoco forman parte del SPU los envíos postales electorales, pues “*no se prestan con obligaciones de servicio universal sino con las obligaciones específicas establecidas en los Acuerdos de Consejo de Ministros en que se imponen tales obligaciones de servicio público a Correos y son objeto de compensación separada*” (Acuerdo de la CNMC, de 2 de diciembre de 2014, por el que se da contestación a diferentes consultas planteadas por el Ministerio del Interior en relación a las obligaciones impuestas al prestador de servicio postal universal

Además de la delimitación del ámbito de SPU, también son fundamentales las condiciones de prestación de esos servicios, recogidas en el Capítulo II del Título III de la Ley Postal y en el Plan de prestación, ya que la modificación de cualquiera de esos elementos puede afectar significativamente al cálculo del CNSPU.

La Directiva determina que este CNSPU “*ha de calcularse como la diferencia entre el coste neto que para un proveedor de servicio universal designado tiene el operar con obligaciones de servicio universal y el correspondiente al mismo proveedor de servicios postales cuando opera sin las obligaciones del servicio universal.*”

En ese cálculo se tendrá en cuenta cualquier otro elemento que resulte pertinente, como las ventajas inmateriales y de mercado de que pueda gozar una empresa designada para la prestación del servicio universal, el derecho a obtener un beneficio razonable y los incentivos dirigidos a obtener la eficiencia de costes. (...)

El cálculo del coste neto debe valorar los beneficios, incluidos los beneficios inmateriales, que hayan revertido al operador de servicio universal.

El cálculo deberá basarse en los costes imputables a:

- i) *los elementos de los servicios identificados que solo pueden prestarse con pérdidas o en condiciones de costes no conformes a las prácticas comerciales normales (...)*
- ii) *los usuarios o grupos de usuarios específicos que, teniendo en cuenta el coste de la prestación del servicio especificado, los ingresos generados y todos los precios uniformes que imponga el Estado miembro, solo pueden atenderse con pérdidas o en condiciones de costes no conformes a las prácticas comerciales normales.*

Esta categoría incluye a los usuarios o grupos de usuarios que no serían atendidos por un operador comercial al que no se hubiera impuesto la obligación de prestar un servicio universal”.

derivadas de la celebración de un proceso electoral. Ver también Resolución de 2 de diciembre de 2014, sobre la verificación de los resultados de la contabilidad de costes de Correos y Telégrafos, S.A., referidos a los ejercicios 2011 y 2012, y Resolución de 15 de diciembre de 2015, sobre la verificación de los resultados de la contabilidad de costes de Correos y Telégrafos, S.A., referidos al ejercicio 2013).

El artículo 27 de la Ley Postal establece que el CNSPU “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” -el primer escenario es el escenario base (en adelante EB) y el segundo es el escenario contrafactual (en adelante ECF)-, y que “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 (...)", si bien el artículo 28 dice que la carga financiera injusta es “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 (...)".

El apartado 13 del Plan de prestación establece que

“la Carga financiera injusta =

- + Coste evitado neto (costes evitados menos ingresos evitados) derivado de la reducción de la frecuencia de reparto.
- + Coste evitado neto derivado de la reducción del número de oficinas.
- + Beneficio razonable.
- +/- Beneficios por exención del IVA.
- Beneficios por la distribución en exclusiva de sellos de correos.
- Beneficios por ahorros en publicidad.
- Incentivos a la eficiencia”.

De modo que, en la normativa española, la carga financiera injusta se utiliza como sinónimo del CNSPU¹¹, que es el término que se utiliza en este trabajo¹².

¹¹ En la mayoría de los países europeos, el CNSPU no se convierte automáticamente en carga financiera injusta, sino que solo cuando el CNSPU cumple ciertos criterios, se considera una carga financiera injusta, susceptible de compensación. Por ejemplo, en Bélgica el CNSPU se considera carga financiera injusta únicamente cuando el CNSPU supera el 3 % de la facturación derivada del SPU.

¹² Que se limita a proponer una metodología de cálculo del CNSPU, sin entrar a valorar si constituye o no una carga financiera injusta.

Así, el CNSPU es el resultado de calcular el coste neto (entendido como coste menos ingresos) que al operador designado le supone la prestación de los servicios SPU, del que se deben restar las garantías y ventajas inmateriales y de mercado que se identifiquen, sumar un beneficio razonable y, en su caso, ajustar por los incentivos a la eficiencia en costes.

En su contabilidad analítica (en adelante, CA) Correos define su catálogo de productos y servicios bajo la denominación de productos analíticos (en adelante, PA), separando específicamente los productos y servicios SPU del resto, en cumplimiento de la obligación de llevanza de contabilidad analítica y separación de cuentas contable del artículo 26 de la Ley Postal.

Tal como se ha indicado, con la reciente modificación de la Ley Postal, el SPU se circscribe ahora a la prestación de los servicios del SPU en el ámbito urbano¹³, ya que la prestación de los servicios del SPU en ámbito rural son objeto de un SIEG diferenciado del SPU y cuya supervisión no corresponde a la CNMC.

III. DEFICIENCIAS DETECTADAS EN EL CÁLCULO DEL COSTE NETO DEL SPU Y PROPUESTA DE MEJORA

1. Deficiencias de la metodología de cálculo del CNSPU del Plan de prestación

El informe INF/DTSP/401/23 de la CNMC mencionado en la introducción describe los problemas detectados en la metodología de cálculo del CNSPU, destacando los siguientes:

Valoración sobre el ECF de cierre de oficinas

- En el ECF se cierran las oficinas de Correos no rentables en la prestación del SPU sin considerar el conjunto de las actividades de Correos, es decir, sin considerar los servicios no SPU. De esta forma, en el Plan de

¹³ La nueva Disposición adicional octava de la Ley Postal establece que “*como consecuencia de la asignación de servicios de interés económico general realizada en el apartado Uno, para los ejercicios siguientes a la entrada en vigor de esta disposición el plan de prestación del servicio postal universal aprobado por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 1 de junio de 2021 se aplicará en estas condiciones*”:

a) *El cálculo del coste neto del servicio postal universal se limitará al ámbito de distribución urbano. Por ello, para calcular los costes de distribución del escenario base dejarán de computarse los correspondientes a las secciones de reparto rural.”*

prestación se podrían cerrar oficinas que sí fueran rentables en su conjunto, lo cual queda fuera de la lógica empresarial.

- El análisis del ECF del cierre de oficinas debería realizarse de manera secuencial y posterior a la reducción de la frecuencia de distribución de 5 a 3 días, ya que la reducción de costes derivada de este ajuste podría convertir en rentables determinadas oficinas. No hacerlo de forma secuencial, por tanto, estaría sobreestimando el coste neto.
- La lista de oficinas a cerrar en el ECF se elabora con los datos de 2010 y no se prevé su actualización en ningún momento¹⁴.
- En el cierre de oficinas no se incluyen en el análisis las oficinas rurales (tipo 0 y tipo S).
- El ajuste para neutralizar el efecto de los descuentos a grandes clientes debería hacerse, no solo en el análisis de la reducción de la frecuencia de distribución, sino también en el del cierre de oficinas.
- Los ingresos considerados para el cierre de oficinas son los ingresos directos obtenidos por la admisión y venta de productos comerciales en la oficina, más la remuneración por la actividad de entrega realizada en la oficina. Este método es diferente e incompatible con el aplicado en reducción de la frecuencia de distribución. Debería aplicar un único método por consistencia.

Valoración sobre el ECF de reducción de la frecuencia de distribución

- El uso de elasticidades fijas para todo el periodo 2011-2020 es inadecuado, y no se prevé actualizar periódicamente los estudios soporte de las mismas.
- El resultado del modelo propuesto no es sostenible a medio y largo plazo debido a que los costes adicionales por contratar más personal para cubrir la demanda de carta urgente y paquetería del comercio electrónico puede llegar a ser superior, en teoría, al coste que se eliminaría por la prestación del SPU en el ECF.

¹⁴ No se ha previsto su actualización hasta 2026 (en la reciente modificación de la Ley Postal).

- El beneficio razonable se calcula de una forma que tiende a sobrevalorar el coste medio ponderado del capital (en adelante, WACC por sus siglas en inglés).
- Existe una sobrecapacidad o una evolución incoherente de la plantilla de Correos, ya que en el EB la plantilla es la “real” y, a partir de 2018, esa plantilla se incrementa cuando los volúmenes de SPU descienden dramáticamente, lo que tiende a aumentar el CNSPU de manera injustificada e inefficiente.
- El ajuste del IVA traslada directamente la “prorrata de IVA”, esto es, la diferencia entre el IVA soportado y el IVA repercutido de todo el conjunto de la actividad (SPU y no SPU), pero falta en este ajuste el ECF, en el que los productos SPU no están exentos de IVA, de modo que se puede repercutir el IVA soportado a los clientes que estaban exentos en el EB.

El impacto de estas incidencias no es únicamente teórico o metodológico; a partir de la información disponible, la CNMC estimó que corregir las incidencias relativas a la plantilla y al ajuste por IVA supondrían una reducción del coste presentado por Correos del 14% entre los ejercicios 2011 a 2020. Con este ajuste, el resultado se aproximaría más al de la Decisión C (2020)3108 final¹⁵ de la Comisión Europea para el periodo 2011-2020 (en adelante, Decisión de ayudas de Estado).

Valoración sobre las ventajas inmateriales y de mercado

- Mayor reconocimiento de la imagen de marca del operador designado: es necesario realizar un estudio específico para estimar el valor de la marca de Correos asociado al SPU, ya sea mediante un análisis *ad hoc* o a través de encuestas.
- Derechos exclusivos del operador designado en la distribución de sellos de correos: la metodología para calcular el beneficio de mercado es correcta, pero el parámetro sobre la pérdida de cuota de mercado carece de justificación suficiente. Se recomienda entregar el estudio o cálculos del experto independiente y actualizarlos cada año.
- Ahorro en publicidad en el EB en relación con el ECF: no se justifica adecuadamente limitar el cálculo solo a oficinas principales y tipo D1, ni

¹⁵ https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases1/202023/285568_2161388_53_2.pdf. Ver cuadro 5 (página 32) – Resultados CEN (2011-2020).

mantener el mismo número de buzones en el ECF, lo que excluye el impacto del logo en buzones. Se recomienda actualizar anualmente el listado de oficinas cerradas y revisar periódicamente el precio por cartel y año, en lugar de hacerlo solo al inicio del periodo.

Valoración sobre el beneficio razonable

- El beneficio razonable se calcula como un coste medio ponderado del capital (WACC), que está fijo en la metodología, sin que se haya previsto su actualización.

Valoración sobre incentivos dirigidos a obtener la eficiencia en costes

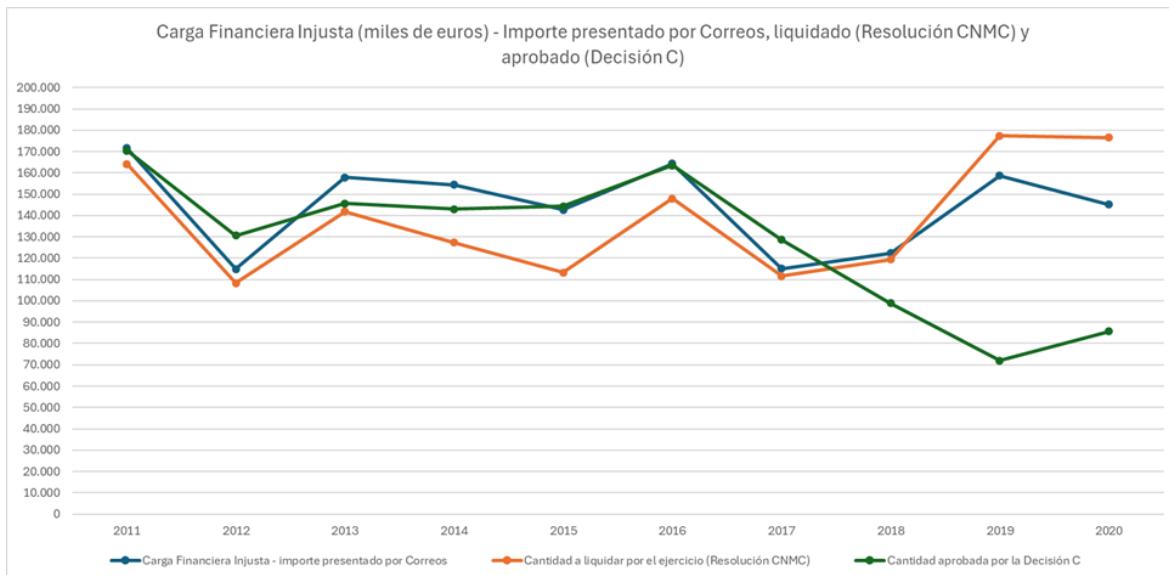
- El factor de eficiencia actual es estático y se aplica durante un largo periodo, lo que puede alejarlo de la realidad del mercado. Además, su cálculo se basa únicamente en la mano de obra y los salarios, cuando debería abordarse desde una perspectiva integral.
- Durante los procedimientos de revisión de los resultados del CNSPU se han detectado algunos problemas adicionales, que incluyen la complejidad del modelo, la falta de transparencia en determinados supuestos, errores de cálculo recurrentes, la ausencia de información de respaldo sobre las magnitudes y costes unitarios utilizados, la falta de actualización anual de datos estadísticos y la escasa trazabilidad y difícil conciliación con la CA de Correos.

CNSPU en el periodo 2011-2020

En la verificación del coste neto ejercicio a ejercicio en el periodo 2011–2020, se han observado desviaciones sistemáticas entre los importes propuestos por Correos, los determinados por la CNMC mediante resolución y los autorizados por la Comisión Europea en el marco de la Decisión de ayudas de Estado.

Tabla 1. Importes de CNSPU presentado por Correos y aprobados por la CNMC y la Comisión Europea

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Correos	171.593	114.885	157.824	154.412	142.705	164.306	115.122	122.413	158.651	145.076
CNMC	164.123	108.327	141.839	127.278	113.348	147.965	111.690	119.416	177.302	176.484
Decisión de ayudas de Estado	170.434	130.678	145.591	143.044	144.291	163.431	128.720	98.828	72.049	85.712
CNMC – Decisión ayudas de Estado	6.311	22.351	3.752	15.766	30.943	15.466	17.030	-20.588	-105.253	-90.772



En el subperiodo 2011–2017, los importes verificados por la CNMC son sistemáticamente inferiores a los autorizados por la Comisión Europea en la Decisión de ayudas de Estado, siendo las desviaciones de signo positivo y de magnitud moderada, si bien en 2015 alcanza los 30,9 millones de euros. A partir de 2018, sin embargo, las desviaciones pasan a ser negativas y de mayor magnitud (-105,3 millones de euros en 2019, 90,8 millones de euros en 2020).

Asimismo, las series muestran una evolución altamente irregular, caracterizada por variaciones abruptas entre ejercicios. Por ejemplo, el importe solicitado por Correos desciende de 171,6 millones de euros en 2011 a 114,9 millones en 2012, y continúa fluctuando de forma significativa en los años posteriores, y el verificado por la CNMC en los años 2019 y 2020 experimenta un aumento importante, debido a la sensibilidad de la metodología a la evolución de la plantilla real de Correos y que ésta crece a partir de 2018, pese a la drástica reducción en los volúmenes del servicio.

Este patrón de comportamiento en “dientes de sierra” evidencia una falta de estabilidad estructural, que puede atribuirse tanto a limitaciones metodológicas como a la complejidad inherente al modelo de cálculo y su falta de trazabilidad con la CA de Correos. En particular, la metodología no considera adecuadamente la evolución dinámica del mercado, ya que asigna valores constantes a ciertos parámetros clave como las elasticidades de la demanda, el porcentaje de absentismo o el valor de algunas ventajas inmateriales, lo que reduce su capacidad de adaptación a cambios significativos en el entorno operativo.

Impacto en el CNSPU de la Ley 6/2025

La reciente modificación de la Ley Postal aumenta la complejidad del cálculo del CNSPU, al dividir el SPU en dos, según el ámbito, urbano o rural, de prestación de los servicios. Ello exige hacer modificaciones en la CA de Correos para asegurar una clara separación entre los servicios que forman parte del SPU y los que forman parte del nuevo SIEG de comunicaciones postales en el ámbito rural, así como una clara separación del CNSPU del coste neto del nuevo SIEG. En este sentido, cabe recordar que tanto la Directiva como la Ley Postal establecen la obligación, para los prestadores del SPU, de llevar cuentas separadas dentro de sus sistemas de contabilidad interna para los servicios que forman parte del SPU, por tanto, los servicios actuales deberían desglosarse en servicios SPU urbanos y servicios SIEG rurales. La reciente reforma de la Ley Postal exige la separación contable de los distintos nuevos SIEG.

2. Propuesta de mejora de la metodología de cálculo del coste neto del SPU

De lo anterior cabe concluir que el cálculo del CNSPU, basado en el actual Plan de prestación, presenta un conjunto de deficiencias a las que se añade una dificultad adicional, derivada de la reciente reforma de la Ley Postal.

En respuesta a esta situación, el presente documento incorpora una propuesta metodológica para el cálculo del CNSPU, elaborada teniendo en cuenta los problemas e incidencias detectados, las mejores prácticas a nivel europeo en materia de estimación del CNSPU y la experiencia metodológica desarrollada por esta Comisión en relación con el servicio universal en otros sectores regulados.

La metodología que se propone a continuación plantea una forma de cálculo del coste del SPU que responde al comportamiento racional que cabría esperar de un operador en un entorno de mercado, desde una perspectiva de rentabilidad empresarial. Por ejemplo, se parte de la premisa de que el operador designado no reduciría en el ECF su actividad en una oficina rentable y expuesta a competencia, y tomaría decisiones de ajuste en oficinas no rentables.

El cálculo del CNSPU sería, así, más preciso, coherente y estable, y reflejaría de manera realista el coste asumido por Correos en la prestación del SPU, en base a criterios de racionalidad económica o *prácticas comerciales normales*, tal y como establece la Directiva. Asimismo, la propuesta metodológica se caracteriza por ser más transparente, objetiva y operativamente sencilla y trazable con la contabilidad del operador designado, lo cual reduce significativamente el riesgo de errores en el proceso de cálculo, como se ha

venido constatando que ha ocurrido en los expedientes de verificación ya realizados.

En particular, esta propuesta metodológica:

- Redefine el ECF, estableciendo un proceso de cálculo en tres fases sucesivas que permite estimar la diferencia entre el coste neto incurrido al prestar el SPU (EB) y el que asumiría el mismo operador si actuara sin las obligaciones del servicio universal (ECF).
- Reformula la identificación y valoración de las garantías, así como de las ventajas inmateriales y de mercado de las que pueda beneficiarse el operador en la prestación del SPU, incluyendo también el derecho a obtener un beneficio razonable.

IV. ENFOQUES DE CÁLCULO DEL COSTE NETO DEL SPU

En el marco de la legislación vigente, existen tres enfoques reconocidos a nivel internacional y académico para el cálculo del CNSPU, cada uno de los cuales plantea una interpretación diferente del ECF:

- Enfoque de Déficit - *Deficit Approach* (DA).
- Enfoque de Coste Neto Evitable – *Net Avoidable Cost* (NAC).
- Enfoque de Coste-Beneficio – *Profitability Cost Approach* (PCA).

1. Enfoque del Déficit (DA)

Este enfoque no plantea un ECF explícito ni distingue entre costes evitables e inevitables, sino que se centra en medir la diferencia directa entre los ingresos totales generados y los costes totalmente asignados en la prestación del servicio universal, determinando el beneficio o la pérdida que supone para el prestador.

El coste neto se calcula como el sumatorio de los costes netos de todos los productos y servicios incluidos en el ámbito del SPU:

$$\text{Coste Neto} = \sum_i (C_i - I_i) \text{ para todas las "i"}$$

Donde:

C_i = Costes asociados a la provisión del servicio “i” del SPU

I_i = Ingresos asociados a la provisión del servicio “ i ” del SPU

Este enfoque no implica un estudio del potencial comportamiento del proveedor en ausencia de obligaciones SPU ya que asume de manera implícita que, sin obligaciones, el operador cesaría la prestación de todos los servicios del SPU, y sólo representa un análisis de la rentabilidad global de los servicios postales universales. Otra deficiencia de este enfoque es que, al no considerar ningún criterio de rentabilidad de las zonas en que se presta el SPU, resulta un enfoque poco realista, ya que el operador podía continuar sus actividades en las zonas rentables. Su aplicación se puede justificar por razones de viabilidad práctica¹⁶.

La información requerida para calcular el coste neto se obtiene del sistema de CA del operador designado en el cual se contabiliza el SPU en cuentas separadas, normalmente bajo el estándar de costes totalmente distribuidos, por tanto, el coste del SPU incluirá los costes incrementales y la parte correspondiente de los costes comunes y conjuntos.

2. Enfoque del Coste Neto Evitable (NAC)

Este enfoque se basa en la desagregación de los productos SPU en “tráficos postales” en función de las características que motivan una divergencia de costes (formato, peso, área de destino, etc.). El ECF plantea que el operador, en ausencia de las obligaciones del SPU, dejaría de prestar aquellos tráficos postales que generan pérdidas como, por ejemplo, el reparto en áreas rurales o remotas con un coste de distribución muy elevado o los servicios prestados a personas invidentes a un precio reducido.

El coste neto se calcula como el sumatorio de los costes netos de los diferentes tráficos postales de servicios que conforman el SPU, considerando únicamente los deficitarios:

$$\text{Coste Neto} = \sum_j (Cj - Ij), \text{para todas las "j" donde } Ij - Cj < 0$$

Donde:

Cj = Costes asociados a la provisión del tráfico “ j ”

¹⁶ La Directiva permite flexibilidad metodológica y el [Services of General Economic Interest Framework](#) establece que cuando la metodología NAC no sea viable o adecuada, pueden aceptarse métodos alternativos basados en la asignación de costes.

I_j = Ingresos asociados a la provisión del tráfico “j”

Este enfoque considera que el coste neto se deriva de la provisión uniforme en términos de precios y frecuencia de los servicios SPU en todo el territorio nacional, mientras que los costes de provisión de un mismo servicio difieren en las distintas áreas geográficas, de forma que el operador designado puede obtener márgenes positivos y negativos para un mismo producto en función de la zona de prestación.

El enfoque NAC se caracteriza por su sensibilidad al nivel de desagregación de los tráficos postales ya que el coste neto tiene una correlación positiva con el grado de desglose de los tráficos postales y su principal deficiencia es que asume que el operador dejaría de prestar todos los tráficos con pérdidas, independientemente de si resulta o no coherente en términos de negocio y de la satisfacción de la demanda. Este enfoque tiende a sobreestimar el CNSPU, ya que únicamente considera los tráficos postales deficitarios del SPU sin compensarlos con posibles tráficos postales rentables.

Igualmente, los datos utilizados son los costes e ingresos asociados a la prestación de los servicios del SPU tomados de la CA del operador designado (normalmente) bajo el estándar de costes totalmente distribuidos, por tanto, el coste del SPU también incluirá los costes incrementales y la parte correspondiente de los costes comunes y conjuntos.

3. Enfoque del Coste-Beneficio (PC)

Este enfoque define un ECF en el que se identifican aquellos servicios integrantes del SPU que un proveedor maximizador de beneficios y en ausencia de obligaciones de servicio público dejaría de proveer o modificaría su prestación.

El coste neto se calcula como la diferencia entre el margen en el que incurre el operador designado con y sin obligaciones SPU en un mercado liberalizado.

$$\text{Coste Neto} = \text{Margen}_{\text{con OSU}} - \text{Margen}_{\text{sin OSU}}$$

Donde:

Margen con OSU = Margen o beneficio neto con obligaciones de SPU

Margen sin OSU = Margen o beneficio neto sin obligaciones de SPU

Si el proveedor es compensado por esta diferencia, alcanzará el mismo beneficio que si operase en el mercado postal en ausencia de obligaciones, siendo

indiferente respecto a ambos escenarios planteados. El resultado de este enfoque será un coste diferencial o incremental entre un escenario y otro, ya que los costes fijos no entran en el margen al ser comunes a ambos escenarios.

En este enfoque resulta esencial la definición del ECF en el que deben especificarse los servicios que el operador no prestaría y los elementos de los servicios que el operador modificaría (calidad, días de entrega, cobertura...), así como aquellos usuarios a los que no atendería en ausencia de obligaciones SPU. También debe contemplar el impacto que dichas alteraciones podrían tener sobre los productos no SPU¹⁷.

El enfoque PC requiere un mayor volumen de datos financieros y operativos que otros enfoques, e implica una mayor complejidad en el proceso de cálculo y verificación de los resultados.

En la siguiente tabla se presentan de forma resumida las características principales de los distintos enfoques metodológicos:

Tabla 2. Resumen de las Principales características de los Enfoques del Cálculo del CNSPU

Características	Deficit Approach (DA)	Net Avoidable Cost (NAC)	Profitability Cost Approach (PC)
Ámbito de análisis	Productos SPU	Usualmente los servicios/componentes no rentables de la actividad OSU	Usualmente toda la empresa
Creación del ECF	No	Sí, pero más bien para elementos/componentes/aspectos de la OSU	Sí, para toda la empresa
Enfoque conceptual	Mide el coste total de prestación del SPU	Mide el coste que la empresa evitaría si no tuviera que prestar los componentes de la obligación del SPU no rentables	Mide si la obligación del SPU en su conjunto hace que la empresa no sea rentable
Concepto de costes evitables	No	Sí	Sí
Posibilidad de cambios en la demanda de los servicios	No	No	Sí
Posibilidad de cambios en los precios aplicados	No	No	Sí

¹⁷ Se podría producir una disminución de la demanda de los servicios postales no sujetos a las obligaciones de SPU, p. ej., si la frecuencia de entrega se redujera de 5 a 3 días, pero también podría conducir a una pérdida del atractivo de los servicios del SPU dando lugar al incremento de los beneficios de los productos no sujetos al SPU.

Volumen de datos necesario	Bajo	Medio	Elevado

En los principales países del entorno europeo se utilizan, puede decirse que a partes iguales, los enfoques NAC y PC, si bien a veces incorporando cada uno elementos del otro, dando lugar, en la práctica, a enfoques híbridos¹⁸. La diferencia esencial entre los dos radica en que, en la definición del ECF, el enfoque PC se centra en el operador en su conjunto, mientras que el enfoque NAC pone el foco en los elementos, componentes o aspectos específicos de la obligación del SPU.

De los tres enfoques teóricos analizados, debe descartarse el enfoque basado en la asignación directa de costes (DA), ya que no se ajusta al concepto de coste evitable establecido tanto en la Ley Postal como en la Directiva. Entre los enfoques NAC y PC, ambos compatibles con el principio de coste evitable, el PC resulta el más recomendable, y es el que se utiliza en esta propuesta de metodología, por los siguientes motivos:

Coherencia con el comportamiento racional de mercado

En primer lugar, el enfoque PC ofrece una representación más realista y coherente del comportamiento que tendría un operador postal en ausencia de obligaciones de SPU. Trata de simular decisiones empresariales basadas en la rentabilidad, mientras que el enfoque NAC se basa en una hipótesis poco creíble: que el operador cesaría automáticamente todos los flujos no rentables, sin considerar alternativas para mejorar su viabilidad.

Sin embargo, un operador racional, siguiendo una lógica de negocio o "prácticas comerciales normales", no abandonaría directamente servicios deficitarios. Antes de ello, analizaría medidas como la reducción de frecuencias de entrega, la limitación del número de puntos de admisión o la reorganización de recursos, con el fin de optimizar costes y minimizar pérdidas sin dejar de prestar el servicio.

¹⁸ En este documento se hace referencia en distintos apartados a la situación en otros países del entorno europeo. La información se ha extraído, fundamentalmente, de un informe de la consultora Cullen International (*USO net cost methodology: calculation details*. CTPOEU20250005 - 21 March 2025- Michael van Maris van Dijk; disponible en <https://www.cullen-international.com/client/site/documents/CTPOEU20250005>), y de un informe del Grupo Europeo de Reguladores Postales (*ERGP Report on the financing of the USO*), aprobado en sesión plenaria del Grupo en noviembre de 2025, y que se va a publicar próximamente en https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/postal-services/european-regulators-group-postal-services_en.

Evitar la sobreestimación del coste

En segundo lugar, desde un punto de vista práctico, el enfoque NAC puede considerarse un caso extremo dentro del marco del enfoque PC, representando su límite superior. Si ambos enfoques se aplicaran bajo las mismas condiciones (servicios, zonas, estructura de costes), el resultado del enfoque NAC equivaldría al escenario más desfavorable del enfoque PC, es decir, el cese total de determinadas actividades.

El enfoque PC, en cambio, permite explorar una gama de decisiones intermedias, como reducir la frecuencia de reparto, eliminar actividades accesorias, cobrar por servicios gratuitos o, como última opción, cesar el servicio. Caso de que bajo el enfoque PC se llegara a cesar el servicio absolutamente, el coste coincidiría con el coste de aplicar el enfoque NAC, pero, en general, el enfoque PC evita sobreestimaciones del CNSPU, al considerar estrategias de ajuste eficientes y plausibles.

Incentivo a la eficiencia

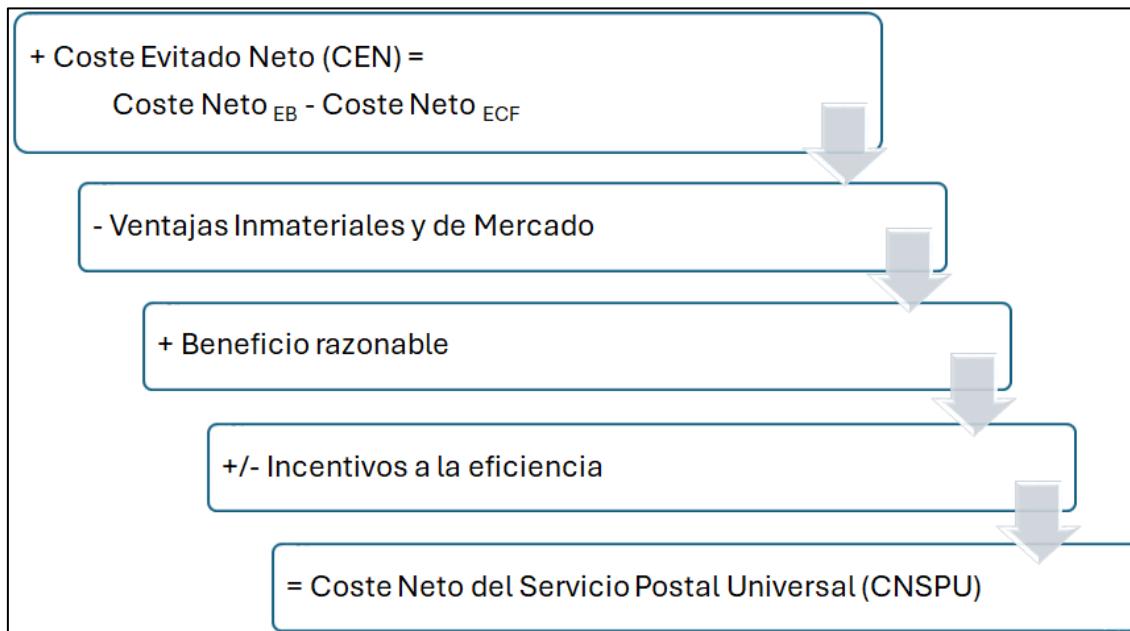
En tercer lugar, el enfoque PC introduce incentivos a la eficiencia en costes, ya que modela el comportamiento de un operador que busca maximizar sus beneficios en condiciones de mercado. Esto implica una gestión activa de los costes, priorizando aquellos recortes que no afectan significativamente a la calidad del servicio ni a la demanda, y, por tanto, a los ingresos.

V. PROPUESTA DE METODOLOGÍA DE CÁLCULO DEL COSTE NETO DEL SPU

A continuación, se expone la metodología de cálculo del CNSPU propuesta por esta Comisión, estructurada en cuatro apartados, partiendo de la diferencia de costes en el EB y en el ECF (que es el “coste evitado neto” (en adelante, CEN¹⁹), sobre el que se aplican las ventajas inmateriales y de mercado de las que disfruta Correos por ser el operador designado para prestar el SPU, el beneficio razonable que tiene derecho a percibir y un ajuste que introduce incentivos a la eficiencia.

¹⁹ No se ha de confundir este concepto de “coste evitado neto”, que es la diferencia entre los costes de los dos escenarios, EB y ECF, con el enfoque de cálculo del CNSPU denominado “Net Avoidable Cost” o “Coste Neto Evitable” (NAC) analizado en el apartado IV.

Imagen 1. Esquema de la Metodología de cálculo del CNSPU



El cálculo del CEN constituye el componente más complejo de la metodología, ya que requiere un conocimiento detallado de la red postal pública y de la CA del operador designado. Esto es necesario para poder estimar con precisión el coste de aquellos elementos del servicio que solo pueden prestarse con pérdidas o en condiciones que no se ajustan a las *prácticas comerciales normales*.

En cambio, el cálculo del resto de los componentes del CNSPU presenta una menor complejidad técnica, al no requerir el mismo nivel de detalle financiero y contable. No obstante, su estimación sí exige la formulación de diversas hipótesis, que deben estar debidamente justificadas para garantizar la solidez metodológica del conjunto.

1. Coste evitado neto de los servicios del SPU

Los costes imputables al coste neto son de dos tipos, según la Directiva, los derivados de:

- los elementos de los servicios del SPU que solo pueden prestarse con pérdidas o en condiciones de costes no conformes a las prácticas comerciales normales.
- los usuarios o grupos de usuarios específicos que por las características del servicio prestado solo pueden atenderse con pérdidas o en

condiciones de costes no conformes a las prácticas comerciales normales.

En el enfoque PC es fundamental la definición de las características del ECF, en el que el operador designado no tendría encomendadas las obligaciones del SPU y podría modificar elementos de los servicios o las condiciones operativas en que presta los mismos, por suponerle un coste no asumible desde una perspectiva de rentabilidad económica del negocio o de las *prácticas comerciales normales*.

La Directiva establece que, como elementos de los servicios del SPU se pueden considerar, entre otros, los días de entrega, la accesibilidad de los puntos de acceso, unas tarifas asequibles, unos precios uniformes o la prestación gratuita de ciertos servicios. En base a lo cual la metodología propuesta para definir el ECF se compone de unas fases consecutivas, en las que: en primer lugar, se delimitan las zonas en las cuales el operador modificaría las características del SPU o cesaría su prestación en función de la rentabilidad de esos servicios, considerando todos los servicios prestados, tanto SPU como no SPU.

Y en segundo lugar, se realizan las modificaciones de los elementos de los servicios del SPU que responderían a la estrategia realista de un operador para prestar los servicios del SPU en condiciones comerciales normales.

De esta manera se define un ECF viable y creíble, con una configuración racional de prestación de los servicios del SPU en un entorno sin obligaciones, en el que se tendrá en cuenta el impacto de estos cambios en los ingresos y en los costes de prestación de los servicios, para calcular el CEN.

La idea básica es que un operador eficiente o que aplicara unas “*prácticas comerciales normales*” modularía el coste de prestación de los servicios modificando, en primer lugar, las condiciones de entrega, en segundo lugar, el número de puntos de acceso que se ponen a disposición de los usuarios y, en tercer lugar, las zonas en donde se distribuyen y entregan los envíos. De esa forma, en ausencia de las obligaciones del SPU, el operador designado no cesaría totalmente de prestar los servicios de inicio, como supone el enfoque DA, y no cesaría tampoco de prestar todos los tráficos no rentables de los servicios, como supone el enfoque NAC, sino que el cese en la prestación del servicio sería la última opción, pues el operador modificaría, antes, los mencionados elementos de prestación: los días de entrega primero, y los puntos de acceso, después. De esta manera, en determinadas zonas la presión de la demanda y la competencia puede ser que obligaran al operador a mantener los servicios con las condiciones del SPU, ya que no hacerlo implicaría perder

clientes, por lo que las modificaciones del ECF podrían no aplicarse en dichas zonas.

Como zonas de prestación del SPU se considera a las oficinas postales de Correos, ya que son las unidades operativas de la red, en las que se realizan las actividades postales con los recursos materiales y humanos asignados, se atienden las necesidades de servicio (recepción y envío) de los usuarios en un área geográfica, y se agrupan los ingresos y costes de los servicios.

Las oficinas se identifican en la CA de Correos como centros de coste (en adelante, CECO), que son unidades operativas cuyo consumo de recursos materiales y humanos está directamente relacionado con la prestación de los productos y servicios, por tanto, reciben imputaciones de costes, volúmenes de tráfico gestionados e ingresos. Las oficinas definidas en la CA son de los tipos siguientes:

Tabla 3. Listado de Tipos de Oficinas en la CA de Correos

Código	Descripción	Número en 2024	Secciones Urbanas
0	Oficinas rurales	92	-
1	Oficinas sin reparto	1.411	-
2	Oficinas con reparto	665	✓
R	Unidades de Reparto	978	✓
S	Oficinas satélite	127	✓
U	Unidades de Reparto Urgente	73	✓
		3.346	

Este conjunto de CECO forma la red de oficinas que Correos ha desplegado para proporcionar cobertura de sus servicios postales, tanto los universales como el resto. De este conjunto, las tipologías de oficinas en que se desagregan las Secciones urbanas²⁰ para las actividades de distribución son las 2, R, S y U, por tanto, dado que el SPU se restringe al ámbito urbano según la Ley 6/2025, el CEN se calculará únicamente para estas tipologías de CECO.

Por tanto, el ECF se definirá para la red de oficinas de Correos, y se calculará en cada una de ellas, cuando proceda, el CEN, como la diferencia entre el coste neto con y sin las obligaciones de SPU, como indica el artículo 27 de la Ley Postal:

$$CEN = Coste Neto_{EB} - Coste Neto_{ECF}$$

²⁰ Ver nota a pie de página núm. 2.

Donde:

Coste Neto_{EB} = Coste neto del EB o con obligaciones de SPU

Coste Neto_{ECF} = Coste neto del ECF o sin obligaciones de SPU

El coste neto se calcula como la diferencia entre los costes de prestación menos los ingresos asociados, es decir su margen:

Coste Neto = Coste de prestación – Ingresos de prestación

A. Neutralización de descuentos excesivos en el escenario base

Pero antes de proceder a la construcción el ECF, debe hacerse un ajuste en el EB, para neutralizar los descuentos.

La Ley Postal de 2010 dispone en su artículo 34 que los precios de los servicios postales prestados bajo el régimen de obligaciones de servicio público deben fijarse teniendo en cuenta los costes reales del servicio y, en su artículo 35, que la CNMC verificará que los precios especiales y descuentos aplicados por Correos no supongan un incremento de las necesidades de financiación del SPU. De modo que, como la CA de Correos refleja los ingresos reales obtenidos por el operador, tras los descuentos realizados a grandes clientes y a otros clientes empresariales, debe realizarse un ajuste.

Para ello, como el artículo 34 que los precios de los servicios postales prestados bajo el régimen de obligaciones de servicio público deben fijarse teniendo en cuenta los costes reales del servicio, se considera adecuado elegir como ingresos, para el cálculo del CEN, los ingresos netos o efectivos de la declaración anual del SPU a partir de la CA de cada ejercicio, salvo en aquellos casos en que el ingreso medio unitario en un producto del SPU es menor a su coste medio unitario, en cuyo caso los ingresos se calcularán como el producto del coste medio unitario de ese producto por el volumen de envíos del mismo. Con este método se comprueba de una forma inmediata qué productos tienen un ingreso medio inferior a su coste medio y se resuelve con sencillez la necesidad de no aplicar aquellos descuentos que supongan un incremento no justificado (no debido a un ahorro de costes por las condiciones de prestación del servicio) de las necesidades de financiación del SPU.

Este EB ajustado reflejaría, pues, los ingresos reales de Correos, salvo en aquellos casos donde el ingreso medio se situase por debajo del coste medio, en los que se utilizaría este coste como precio efectivo para el producto.

B. Oficinas elegibles para la aplicación del escenario contrafactual

Como se ha indicado, para construir el ECF se procede en dos fases, la primera de las cuales consiste en delimitar las zonas en las cuales el operador modificaría las características del SPU o cesaría su prestación en función de la rentabilidad de esos servicios, considerando todos los servicios prestados, tanto SPU como no SPU, pues eso es lo que haría un operador eficiente en condiciones de mercado. Así, Correos estimaría la rentabilidad de todos los servicios (SPU y no SPU) en una oficina, antes de proceder a la modificación de las condiciones de prestación del SPU en dicha oficina, o de proceder a su cierre²¹. Y ello porque en las oficinas rentables la presión competitiva y de la demanda puede obligar al operador a mantener estas condiciones para no perder cuota de mercado e ingresos.

Posteriormente, un comportamiento racional implicaría actuar en las oficinas no rentables y, reducir sus costes, con el objetivo de hacerlas rentables antes de proceder a su cierre. Las oficinas que son rentables prestando el SPU, mantendrán sus condiciones de funcionamiento y, por tanto, su nivel de ingresos y costes, sin asignar ningún importe al cálculo del CNSPU.

En definitiva, la introducción de una fase inicial que analice la rentabilidad de las oficinas a partir de los ingresos corregidos de descuentos excesivos y descarte actuaciones sobre oficinas rentables, aporta solidez y consistencia a la metodología.

Esta fase inicial divide, por tanto, el conjunto de oficinas de Correos en oficinas rentables sobre las que no se aplica el ECF y oficinas no rentables, sobre las que se aplica el ECF y se realizan los cálculos para obtener el CEN de prestación del SPU.

C. Definición del escenario contrafactual

El ECF puede construirse con un modelo *bottom-up* y con un modelo *top-down*. El modelo *bottom-up* implica diseñar un modelo técnico-económico teórico de una red de prestación de servicios eficiente, que no tiene por qué guardar

²¹ Por ejemplo, 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 de alta concentración de la demanda es razonable pensar que, en un ECF, el operador designado no reduciría la frecuencia de reparto. El análisis de rentabilidad previo permite identificar estas oficinas de reparto de alta demanda, evitando, en el caso de que sean rentables, una reducción de la frecuencia de distribución que podría afectar a la demanda y a la cuota de mercado del operador.

relación con la estructura de red actual del operador. Para ello, se definen funciones de coste y de demanda, y se aplican parámetros de tipo geográfico, demográfico, socioeconómico, etc. La ventaja de este modelo es la eliminación de las ineficiencias de coste, ya que se parte de una red nueva para atender a la demanda actual y prevista. Las desventajas son que se basa en un conjunto de hipótesis y estimaciones que puede conllevar discrepancias relevantes con los costes reales del operador, y que requiere un volumen de información de partida muy elevado.

El modelo *top-down*, que es el que se propone adoptar para la construcción del ECF, no elimina las ineficiencias que pudieran existir como consecuencia, por ejemplo, de la existencia de sobrecapacidad, pero tiene la ventaja de que toma como punto de partida el negocio y la red postal actual del operador designado, sobre los cuales se realizan las modificaciones definidas en el ECF. Dado que las zonas definidas son las oficinas de Correos (CECO en su CA), y teniendo en cuenta que se ha elegido un modelo *top-down*, la fuente de información de cálculo es la información contable del operador. Los resultados de la CA del operador son auditados por esta Comisión, lo que contribuye a la solidez de los resultados del CNSPU y, además, a diferencia del modelo *bottom-up* no depende de cálculos teóricos del coste de una red diseñada exprofeso, de hipótesis difíciles de contrastar, ni de estudios de demanda o de elasticidades que pueden ser complejos de obtener o contener un alto grado de subjetividad, como ocurre en la metodología vigente.

En la comparativa internacional de metodologías de cálculo del CNSPU publicada por Cullen International en marzo de 2025, ya mencionada, 11 de los países estudiados cuentan con un ECF definido y, de ellos, todos, menos uno, plantean un modelo *bottom-up*.

Definición del ECF

En el ámbito europeo, las modificaciones más frecuentes del ECF se centran en la reducción de la cobertura de la red postal, tanto en las fases de admisión como de distribución, y en la disminución de la frecuencia de reparto. Algunos países han incorporado modificaciones como el cese de servicios gratuitos para ciertos usuarios, la revisión de las condiciones de calidad, principalmente en lo relativo a los plazos de entrega, o la introducción de esquemas tarifarios diferenciados por zonas de servicio.

El ECF que se propone, que, ha de recordarse, se aplicará únicamente a aquellas oficinas no rentables, una vez corregidos los descuentos excesivos, modela las modificaciones de los siguientes elementos del servicio:

- La reducción de la frecuencia de distribución en las Secciones urbanas de las oficinas del tipo 2, R, S y U.
- La eliminación de la actividad de admisión en las oficinas de tipología 0,1, 2, R, S y U.
- El cierre de la oficina para las tipologías 0, 1, 2, R, S y U.

La secuencia de modificación de los elementos del servicio utilizada para calcular el coste neto responde a la lógica de negocio del operador y da como resultado un ECF creíble y viable, pues tiene en cuenta la factibilidad de implementar los cambios al menor coste posible.

Así, la propuesta supone que, en las oficinas no rentables, antes de reducir la actividad de admisión o de proceder al cierre de la oficina misma, el primer paso consista en disminuir la frecuencia de distribución en las Secciones urbanas. Ello porque una reducción moderada de la frecuencia no afecta significativamente a la demanda, pero sí permite lograr ahorros de costes considerables.

Si esta actuación no fuera suficiente y la oficina continuara siendo no rentable, el operador eliminaría la actividad de admisión. El impacto en la demanda sería limitado, dado que los grandes clientes acuden generalmente a centros de admisión masiva y, en el caso de los clientes residenciales, éstos pueden acudir a otras oficinas cercanas para realizar sus envíos, se mantienen los buzones para la admisión de productos estandarizados sin valores añadidos (como cartas) y existe una competencia limitada de otros operadores postales.

Si esta actuación no fuera suficiente y la oficina continuara siendo no rentable, la última medida sería cesar la prestación de los servicios de distribución y entrega en la oficina, lo que en la práctica equivaldría a dejar de prestar los servicios en su totalidad, es decir, al cierre de la oficina.

Esta secuencia de reducción y cese actividades se corresponde con la operativa de las oficinas y tiene reflejo en la CA de Correos. A continuación, se muestran las tipologías de oficinas o CECO definidas en la CA y las actividades realizadas en ellas:

Tabla 4. Listado de Tipo de Oficinas y Actividades en la CA de Correos

	0	1	2	R	S	U	
	Actividad						Descripción
Admisión	-	101	101	101	-	101	Admisión
	-	103	103	-	-	-	Venta de productos comerciales
Distribución	301	301	301	-	301	-	Entrega

	302	-	302	302	302	302	Trabajos colectivos
	303	-	303	303	303	303	Trabajos individuales
	304	-	304	304	304	304	Desplazamiento
	305	-	305	305	305	305	Distribución
	306	306	306	306	306	306	Liquidación
Gestión	501	501	501	501	501	501	Gestión

La definición de las actividades se recoge en la siguiente tabla:

Tabla 5. Definición de las Actividades de Admisión y Distribución

101	Admisión	Conjunto de tareas que comprende desde la recepción del cliente hasta que el objeto postal admitido sale de la oficina
103	Venta de productos comerciales	Comprende un conjunto de tareas que se realizan para la venta de productos "Para-postales" y no postales, por cuenta de terceros y otros productos y servicios
301	Entrega	Comprende las tareas relacionadas con la entrega al destinatario de todos los productos personalizados en la oficina
302	Trabajos colectivos	Comprende la clasificación manual de los envíos ordinarios y registrados por sección o sectores de reparto, incluye las tareas: descarga y carga de camiones, apertura de los despachos, comprobación de los envíos registrados y su posterior alta en el sistema
303	Trabajos individuales	Engloba todas las operaciones no incluidas en el apartado anterior, destinadas a preparar los envíos para su distribución según el itinerario que realiza el cartero
304	Desplazamiento	Comprende el tiempo que el cartero invierte en: a) Trasladarse desde su unidad de reparto hasta su sección, b) Recorrido entre los distintos puntos de entrega de su sección y c) Traslado desde su sección, tras finalizar la distribución, hasta su unidad de reparto. Se divide en: - 304 Sección urbana - 307 Sección rural
305	Distribución	Son las operaciones necesarias para efectuar la entrega de los envíos ordinarios y registrados desde que el cartero entra en un punto de entrega hasta que sale del mismo Se divide en: - 305 Sección urbana - 308 Sección rural
306	Liquidación	Incluye, en las Unidades de reparto, las tareas de devolución o pase a la oficina de entrega de aquellos envíos que no han podido ser entregados a los destinatarios, la justificación de las cantidades monetarias de los envíos que llevan gravados importes. En las Oficinas comprende las tareas de devolución de los envíos que no han sido entregados al transcurrir los plazos estipulados
501	Gestión	Consiste en las tareas administrativas que son llevadas a cabo en los centros operativos. (p.ej. tareas del gestor de la oficina)

La primera fase del ECF de reducción de la frecuencia de distribución afecta a las actividades “304 Desplazamiento” y “305 Distribución” en las Secciones urbanas (304 y 305) de las oficinas tipo 2, R, S y U. La segunda fase de cese de la actividad de admisión afecta a las actividades “101 Admisión” y “103 Venta de productos comerciales”. La tercera fase de cierre de la oficina afecta a los costes

restantes de las actividades 301 a 306 y 501 de las oficinas tipo 0, 1, 2, R, S y U.

De esta forma, el ECF propuesto en la metodología se va aplicando sobre las actividades realizadas en las oficinas hasta el cierre de la misma.

El orden de eliminación propuesto es secuencial y acumulativo, lo cual, aparte de seguir la lógica económica, busca simplificar el proceso de cálculo del coste neto. Por ejemplo, en esta metodología, al llegar a la fase de cierre de la oficina, ya se ha tenido en cuenta el coste de la reducción de la frecuencia de distribución en las Secciones urbanas. Si no se siguiera este proceso secuencial y acumulativo, sería necesario realizar a posteriori ajustes para evitar la doble contabilización de costes de elementos del servicio. Este es, de hecho, uno de los problemas de la metodología vigente: que las dos fases que plantea no se aplican de forma secuencial ni el cálculo del coste neto es acumulativo, por lo que se produce una doble contabilización del coste neto, que no se ajusta con posterioridad.

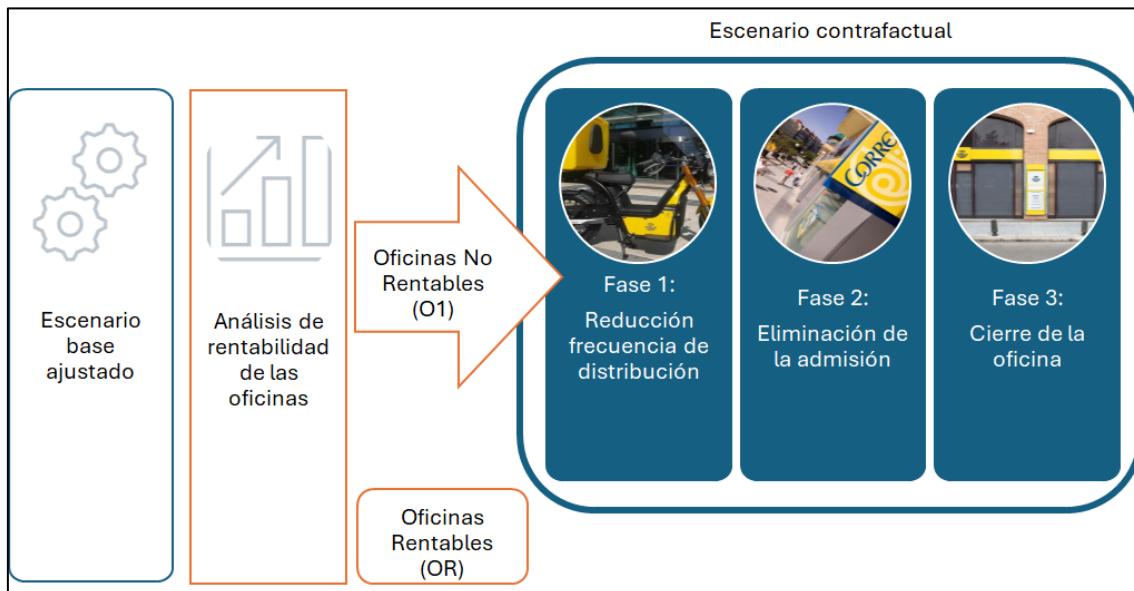
- En la metodología propuesta no se consideran modificaciones de las tarifas de los servicios del SPU , en primer lugar, porque ello supone una modificación sustancial de las condiciones de prestación del SPU e implica determinar sobre qué servicios y qué destinos se aplica, y el porcentaje de variación, lo que supone un alto grado de discrecionalidad, y, en segundo lugar, porque ello conllevaría analizar las implicaciones en la demanda, los posibles efectos en la adopción de otros servicios electrónicos sustitutivos y el impacto en la competencia de otros operadores alternativos, lo cual requeriría un análisis de la elasticidad de la oferta y la demanda, lo cual requeriría, a su vez, un grado de información elevado, que en muchas ocasiones no está disponible y cuyos resultados pueden ser cuestionables, como ocurre con la actual metodología.

En definitiva, un escenario con cambio de tarifas supone una modificación sustancial de la estructura del modelo de negocio del operador designado, que conllevaría incluso una mayor complejidad que la de un modelo *bottom-up*. Por esta razón, en la mayoría de los países europeos no se plantea la modificación de los precios de los servicios en el ECF.

D. Metodología de cálculo del coste evitado neto de los servicios del SPU

En la figura siguiente se muestra un esquema de las fases que componen la propuesta de metodología de cálculo del CNSPU:

Imagen 2. Esquema de la Metodología de Cálculo del CEN de los Servicios del SPU



Como ya se ha indicado, el EB se ajusta, resultando en el EB ajustado que cumple con el artículo 35 de la Ley Postal, posteriormente se realiza un análisis de rentabilidad del conjunto de las oficinas de la red (O) para obtener las oficinas rentables y no rentables (O1), y finalmente, sobre las oficinas no rentables O1 se aplica el ECF en tres fases sucesivas.

En cada una de esas fases sucesivas se va a obtener un CEN, cuya suma resultará en el CEN total:

$$CEN = CEN_1 + CEN_2 + CEN_3$$

El detalle de los cálculos y las fuentes de la información necesaria para realizarlos se muestran en el Anexo II.

a. Escenario base ajustado

El ajuste para corregir los descuentos excesivos en los productos SPU consiste en calcular los ingresos de cada producto como el máximo del ingreso unitario y del coste unitario obtenido a través de la CA de Correos, multiplicado por el volumen de envíos de ese producto. Este cálculo 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. De esta forma, no se computan los descuentos que pudiera haber realizado Correos, que conlleven un ingreso inferior a los costes de prestación.

PA a considerar para obtener los ingresos y costes en el EB ajustado

En cuanto a los PA que se deben considerar para calcular los ingresos y costes por CECO en el EB ajustado y, posteriormente, en el análisis de rentabilidad, existen dos posibilidades: considerar los ingresos y costes de todos los productos, o considerar únicamente los ingresos y costes de los productos SPU.

Si una oficina es no rentable, el operador, en su intento de reducir costes para que pueda convertirse en rentable, puede optar por reducir los costes de todos los productos o reducir únicamente los costes de los productos SPU, es decir, puede aplicar el ECF a todos los productos, o solo a los productos SPU, en Secciones urbanas.

Pues bien, la opción con más sentido económico para evaluar la rentabilidad por oficina es calcular los ingresos y los costes de todos los productos ofrecidos por Correos en cada oficina.

Debe tenerse en cuenta que la elección de una u otra opción tiene un impacto directo en el nivel de ahorro de costes alcanzado en cada una de las tres fases consecutivas del ECF. Por ejemplo, si se elimina la actividad de admisión únicamente para los productos del SPU, la reducción de costes será significativamente menor que si se suprime dicha actividad para todos los servicios. Mantener la admisión abierta para los servicios no SPU implica que el operador debe seguir asumiendo determinados gastos fijos (personal, instalaciones, suministros, etc.) y costes comunes (estructura, financieros), que no serían evitables, y que podrían eliminarse si se optara por suprimir la admisión de todos los servicios. Desde una perspectiva de eficiencia y de lógica económica, el operador adoptaría decisiones que afecten al conjunto de productos y servicios ofrecidos en la oficina.

En consecuencia, en el EB se tomarán en consideración los ingresos y costes de la totalidad de los servicios, tanto SPU como no SPU, realizándose el análisis inicial de rentabilidad teniendo en cuenta el conjunto de todos los servicios que se prestan en la oficina. Ello porque la decisión de un operador de mantener el servicio en una determinada zona se fundamenta en la rentabilidad global de todos los servicios incluidos en su oferta comercial y prestados en dicha oficina.

Resultado

El resultado de esta fase es el listado de las oficinas con el ingreso corregido por descuentos excesivos.

b. Análisis de rentabilidad inicial

El análisis de la rentabilidad de las oficinas se hace considerando todos los PA que se prestan en la misma, y se calcula en base a los ingresos ajustados y los costes de las actividades ejecutadas, las cuales se indican en la Tabla 4.

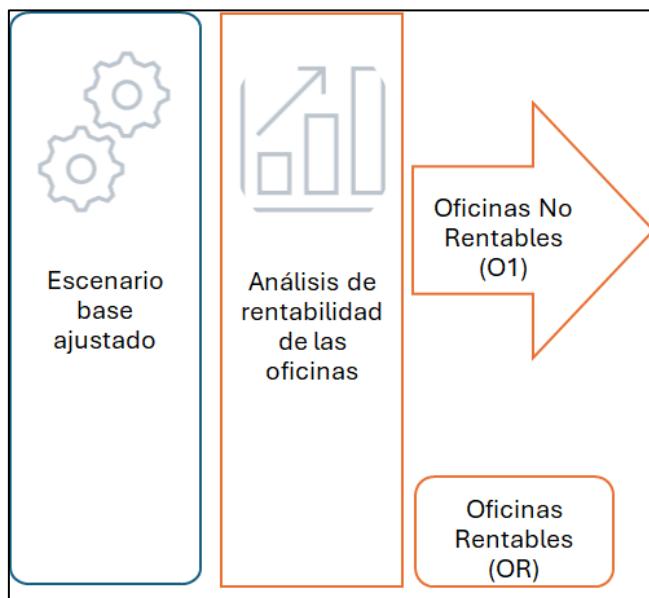
Se considera que una oficina es no rentable cuando el operador designado, en ausencia de obligaciones de SPU, no atendería al área correspondiente a la misma a un precio asequible, considerando exclusivamente razones comerciales y partiendo de la premisa de que lo hace con criterios de eficiencia. Específicamente, se considerará que la oficina es no rentable (ONR), si se cumplen las dos condiciones siguientes:

- i) El margen total del CECO es negativo: los costes de prestación de todos los PA (SPU y no SPU) son superiores a los ingresos obtenidos de la prestación de esos mismos PA.
- ii) El margen de los productos SPU del CECO es negativo: los costes de prestación de los PA incluidos en el SPU son superiores a los ingresos obtenidos de la prestación de los PA incluidos en el SPU.

Una vez realizada esta evaluación sobre el total de oficinas del conjunto O, se procederá de la siguiente forma:

- i) Si la oficina es rentable (OR), ésta se retira del cálculo del CEN, es decir, no pasa a la siguiente fase.
- ii) Si la oficina es no rentable, se mantiene dentro del cálculo del coste neto. De esta forma, se obtiene el subconjunto O1, formado por las oficinas no rentables del conjunto inicial O.

Imagen 3. Esquema del Análisis de Rentabilidad Inicial



Este análisis de rentabilidad de las oficinas se realizará aplicando la metodología del ingreso por actividad y la contabilización de los costes de todas las actividades en función del volumen distribuido, y de los ingresos y costes unitarios correspondientes. En aplicación de esta metodología, para cada una de las oficinas o CECO se realiza el siguiente cálculo:

$$\text{Ingreso CECO} = \text{Volumen } PA_i \times \text{Ingreso Unitario } PA_i$$

Coste CECO

$$\begin{aligned} &= \text{Volumen } PA_i \times (\text{Coste Unitario Admisión } PA_i \\ &+ \text{Coste Unitario Clasificación } PA_i \\ &+ \text{Coste Unitario Distribución } PA_i + \text{Coste Unitario Transporte } PA_i \\ &+ \text{Coste Unitario Gestión } PA_i + \text{Coste Unitario Resto } PA_i) \end{aligned}$$

$$\text{Margen CECO} = \text{Ingreso CECO} - \text{Coste CECO}$$

De esta forma se obtiene la rentabilidad total de la oficina y, si esta es positiva, la oficina se considera rentable, con independencia del margen de los servicios del SPU, ya que un operador económico razonable seguiría prestando servicio en la misma.

Y para los productos SPU se realiza el siguiente cálculo:

$$\text{Ingreso SPU CECO} = \text{Volumen } PA_{SPU_i} \times \text{Ingreso Unitario } PA_{SPU_i}$$

Coste SPU CECO

$$\begin{aligned} &= Volumen SPU PA_i \times (\text{Coste Unitario Admisión PA SPU}_i \\ &+ \text{Coste Unitario Clasificación PA SPU}_i \\ &+ \text{Coste Unitario Distribución PA SPU}_i + \text{Coste Unitario Transporte PA SPU}_i \\ &+ \text{Coste Unitario Gestión PA SPU}_i + \text{Coste Unitario Resto PA SPU}_i) \end{aligned}$$

$$\text{Margen SPU CECO} = \text{Ingreso SPU CECO} - \text{Coste SPU CECO}$$

Como resultado de lo anterior, se considera que una oficina es no rentable si:

$$\text{Margen CECO} < 0 \text{ y } \text{Margen SPU CECO} < 0$$

Una oficina es no rentable si tiene ambos márgenes negativos (o uno negativo y otro 0). Si uno de los márgenes es positivo, la oficina no se considera deficitaria. Esto es así porque, aunque el “Margen CECO” sea negativo, si el “Margen SPU CECO” es positivo, no va a contabilizarse para el cálculo del coste neto ya que la prestación del SPU es rentable, aunque el conjunto de productos prestados sea deficitario.

Resultado

El resultado de esta fase es una cuenta de pérdidas y ganancias por oficina con el ingreso corregido, coste por actividad y margen, y un listado de oficinas no rentables (O1), sobre el que se ejecutará la fase 1 de la metodología.

c. Fase 1: Reducción de un 40% en la frecuencia de distribución y entrega en las Secciones urbanas

En las oficinas no rentables que forman el subconjunto O1, se reduce la frecuencia de distribución y entrega, de cinco días a la semana a tres días a la semana (L-X-V) en las Secciones urbanas. Esto implica una reducción del coste de la distribución y entrega, pero no una reducción de los ingresos correspondientes, puesto que la demanda de servicios postales no se va a ver afectada, al seguir cumpliéndose las condiciones de calidad de entrega en D+3. Es decir, se considera que es posible una reducción de la frecuencia de distribución en un 40% sin provocar un efecto en la demanda.

En la siguiente tabla se muestra como esta reducción de la frecuencia de distribución permite cumplir con las condiciones de calidad de entrega en D+3:

Tabla 6. Cumplimiento de Plazos de Entrega con Reducción del 40% de la Frecuencia de Distribución

Día D (depósito)	Plazo de entrega posible (lunes, miércoles y viernes)	Cumplimiento obligación D+3
LUNES	MIÉRCOLES (D+2)	✓
MARTES	MIÉRCOLES (D+1)/VIERNES (D+3)	✓
MIÉRCOLES	VIERNES (D+2)/LUNES (D+3)	✓
JUEVES	VIERNES (D+1)/LUNES (D+2)	✓
VIERNES	LUNES (D+1)/MIÉRCOLES (D+3)	✓
SÁBADO*	MIÉRCOLES (D+2)	✓
DOMINGO*	MIÉRCOLES (D+2)	✓

* Se aplican las reglas de cálculo de la norma aplicable EN 13850:2020

Como se observa en la tabla, si se reducen los días de reparto a lunes, miércoles y viernes se puede cumplir con la obligación de que el reparto se realice como máximo en tres días laborables, sea cual sea el día de la semana en que se realice el depósito del producto en la red postal. Por otro lado, considerando que en la demanda de determinados servicios el factor inmediatez puede ser una variable relevante, una reducción de más del 40% de la frecuencia de distribución impediría el cumplimiento de la entrega en D+3, es decir, no sería acorde con los parámetros de calidad de servicio que requieren los clientes del operador.

Una vez eliminado el coste correspondiente a reducir la frecuencia de distribución un 40% en las Secciones urbanas, se evalúa la rentabilidad de la oficina, con los mismos criterios establecidos en el análisis de rentabilidad:

- i) Si la oficina se hace rentable después de reducir la frecuencia de distribución, se obtiene el primer componente de coste CN_1 , donde

$$\begin{aligned}
 CEN_1 &= \sum_{OR \in O1} (\text{Margen PA SPU en secciones urbanas} \\
 &\quad - \text{Margen reducción frecuencia 40\% PA SPU en secciones urbanas}) \\
 &= \sum_{OR \in O1} (\text{Coste PA SPU en secciones urbanas} \\
 &\quad - \text{Coste reducción frecuencia 40\% PA SPU en secciones urbanas})
 \end{aligned}$$

El CEN_1 se calcula como la diferencia entre el margen inicial de las oficinas con obligaciones SPU y el margen final sin obligaciones sólo para los productos que forman el SPU en las Secciones urbanas. Considerando que no hay efectos de demanda y los ingresos se mantienen, el CEN se puede calcular como la diferencia entre el coste inicial y el coste final sin obligaciones de SPU.

Esta operación se realiza para las oficinas que se vuelven rentables y forman el conjunto OR dentro de las zonas O1. Estas oficinas, una vez calculado su CEN se retiran del cálculo de las siguientes fases.

- ii) Si la zona sigue sin ser rentable, se mantiene dentro del cálculo del coste neto para las siguientes fases, obteniéndose el subconjunto O2 formado por las ONR del subconjunto O1.

Por tanto, el CEN₁ o coste evitado neto debido a la reducción de la frecuencia de distribución se calcula en las oficinas O1 como la diferencia entre el margen de los servicios que forman parte del SPU tras la reducción en un 40% de la frecuencia de distribución en Secciones urbanas y su margen inicial, para las zonas u oficinas que alcanzan la rentabilidad positiva.

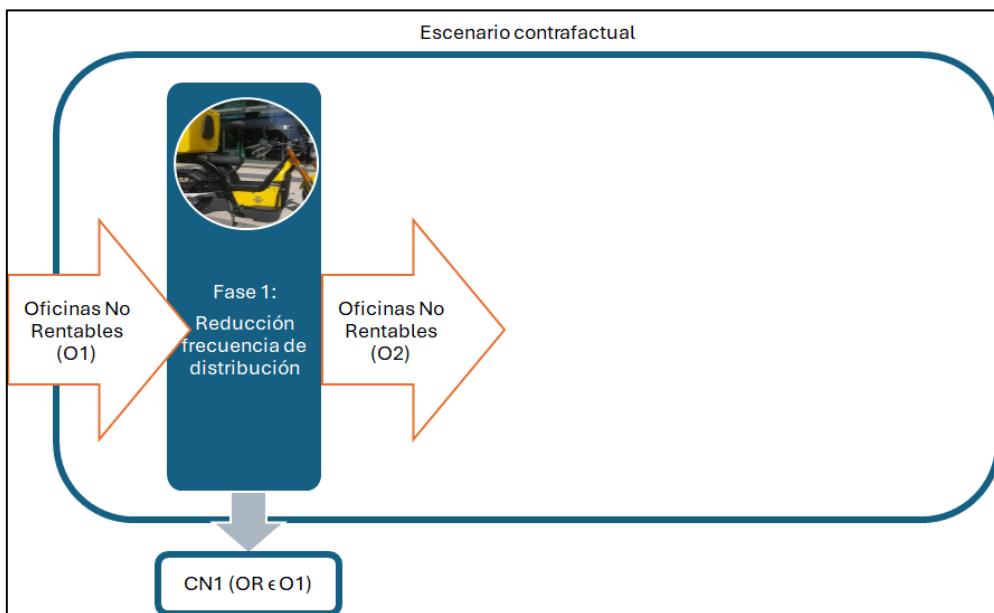
Cálculo de la reducción del coste de distribución

Se ha de recalcular el coste de distribución después de la reducción del 40% de la frecuencia de distribución en las Secciones urbanas.

Esta reducción de la frecuencia de distribución afecta a las actividades "304 Desplazamiento" y "305 Distribución" y dentro de las mismas a las Secciones urbanas, pero no a la actividad 301 que es la entrega cartas y paquetes en la oficina, ni a las actividades "302 Trabajos colectivos", "303 Trabajos individuales" y "306 Liquidación", ya que no tienen Secciones urbanas.

Por tanto, el impacto en el coste se calcula como una reducción directa del 40% en el coste de las actividades 304 y 305 en las Secciones urbanas para, posteriormente, recalcular el coste de las actividades de distribución y el margen de los CECO, y realizar el análisis de rentabilidad con los criterios indicados. De esta forma se obtienen las zonas rentables (OR ∈ O1) sobre las que se calculará el CN₁ y las oficinas que siguen siendo no rentables y pasan a la fase 2.

Imagen 4. Esquema de la Fase 1



Debe tenerse cuenta la posible existencia de sobrecapacidad, ya que se aplica una reducción del 40% a la distribución en Secciones urbanas, sin considerar si el coste de estas actividades es eficiente para el volumen de productos postales distribuidos.

Resultado

El resultado de esta fase es el CN1 y un listado de oficinas que siguen sin ser rentables (O2), sobre el que se ejecutará la fase 2 de la metodología

d. Fase 2: Eliminación de la actividad de Admisión

En las oficinas del subconjunto O2 se (se han de incluir las correspondientes oficinas 0 y 1) se elimina la actividad de admisión y se recalcula de nuevo el coste de la oficina sin el coste de reducción de la frecuencia de distribución y sin el coste de la admisión.

La eliminación de esta actividad no tiene efecto en la demanda esto es, en los ingresos del operador, ya que la demanda de los servicios postales no se vería alterada. Ello porque la mayor parte de los ingresos y del volumen de envíos del

SPU provienen de grandes clientes²² que, en su práctica totalidad, presentan sus envíos en los Centros de Admisión Masiva. Por tanto, la eliminación de la actividad de admisión en los CECO no rentables no tendría un impacto significativo sobre dichos clientes ni sobre su demanda, y, en consecuencia, no afectaría de manera relevante a los ingresos del operador designado procedentes de este segmento.

En cuanto a los clientes residenciales, en caso de suprimir la actividad de admisión de una oficina, pueden recurrir a otras oficinas cercanas y continuar utilizando los mismos buzones de recogida, ya que el número de dichos buzones no tendría por qué verse afectado. pues su vaciado se realizaría desde otra oficina próxima con actividad de admisión. Además, debe tenerse en cuenta que los clientes residenciales de zonas remotas o con baja densidad de población, precisamente aquellas con mayor probabilidad de resultar no rentables y verse afectadas por la eliminación de la admisión, disponen de opciones limitadas para acudir a operadores alternativos, dado que estos concentran su actividad en áreas de alta densidad poblacional y en clientes no residenciales. Por tanto, dichos usuarios continuarían utilizando los servicios del operador designado.

En el caso de los servicios de paquetería, potencialmente más sensibles a la eliminación de la actividad de admisión, dado que el depósito no puede realizarse en buzones, los datos de la CA de Correos correspondientes a 2023 muestran que únicamente el 0,8% de los ingresos de la empresa provienen de servicios de paquetería del SPU prestados a clientes residenciales. De este porcentaje, aproximadamente un 15% corresponde a envíos de importación, que no se verían afectados, puesto que su admisión se realiza en oficinas de importación, que no están sujetas a cierre. Además, debe tenerse en cuenta que el subconjunto de oficinas O2 que alcanzan esta fase representa un porcentaje reducido del total de oficinas de Correos, por lo que el impacto se limitaría, en todo caso, a una fracción muy pequeña del volumen total de paquetes del SPU. En el escenario más desfavorable para Correos, y asumiendo que el 100% de los clientes residenciales de paquetería cuyas oficinas cesaran la actividad de admisión optaran por un proveedor alternativo, la pérdida de ingresos sería muy inferior al 0,8% del total. Por tanto, se estima que el efecto sobre la demanda sería prácticamente nulo.

En definitiva, de acuerdo con los análisis realizados, la eliminación de la actividad de admisión en las oficinas del subconjunto O2 supondría una reducción del

²² Según los resultados de la CA del ejercicio 2023 de Correos, el último ejercicio verificado por la CNMC hasta la fecha, el 71% de los ingresos netos y el 85% del volumen de envíos del SPU.

coste de la actividad de admisión, pero no una reducción de los ingresos correspondientes.

En esta fase, una vez eliminado el coste correspondiente a reducir la frecuencia de distribución un 40% (tipologías 2, R, S y U) y el coste de la actividad de admisión (tipologías 0, 1, 2, R, S y U), se evalúa la rentabilidad de la zona, con los mismos criterios establecidos en las fases anteriores:

- i) Si la oficina se hace rentable después de eliminar la admisión, se obtiene el segundo componente de coste CN_2 , donde

$$\begin{aligned} CEN_2 &= \sum_{OR \in O2} (\text{Margen PA SPU} \\ &\quad - \text{Margen reducción frecuencia 40\% en secciones urbanas y eliminación admisión PA SPU}) \\ &= \sum_{OR \in O2} (\text{Coste PA SPU} \\ &\quad - \text{Coste reducción frecuencia 40\% en secciones urbanas y eliminación admisión PA SPU}) \end{aligned}$$

El CEN_2 se calcula como la diferencia entre el margen inicial de las oficinas con obligaciones de SPU y el margen final sin la obligación, esto es, con una reducción del coste de distribución y la eliminación de la admisión. Considerando que no hay efectos de demanda y los ingresos se mantienen, el CEN se puede calcular también como la diferencia entre el coste inicial y el coste final sin las obligaciones de SPU.

Esta operación se realiza para las oficinas que se vuelven rentables en esta fase 2 y forman el conjunto OR dentro de las zonas O2 ($OR \in O2$). Estas oficinas, una vez calculado su CEN se retiran del cálculo de la siguiente fase²³.

- ii) Si la oficina sigue sin ser rentable, se mantiene dentro del cálculo del CEN . Se obtiene de esta forma el subconjunto O3 formado por las ONR que quedan del subconjunto O2 tras reducir la frecuencia de distribución y eliminar la actividad de admisión.

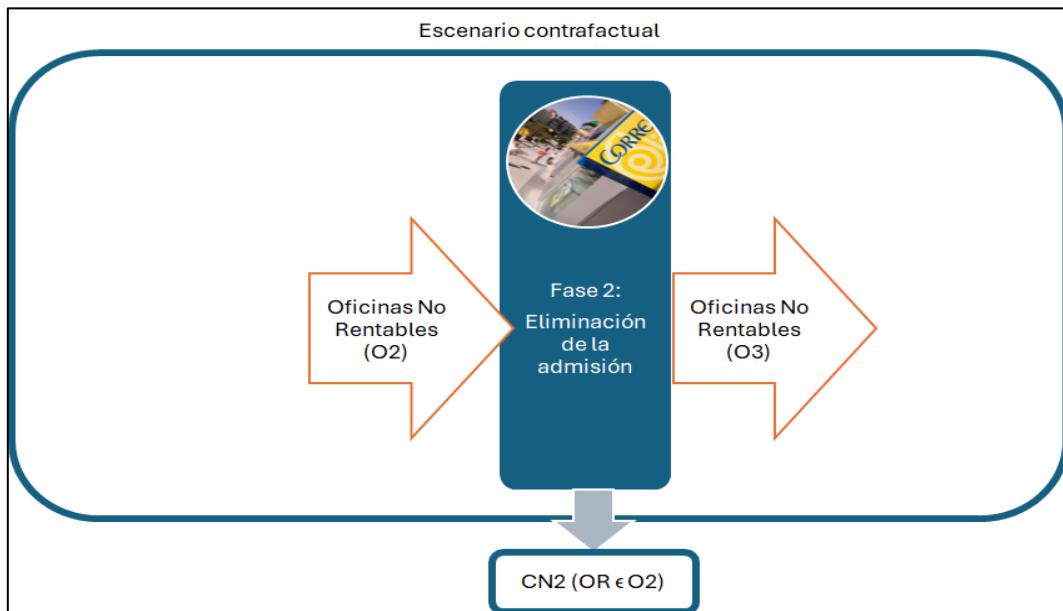
²³ Debe destacarse que en la metodología propuesta en 2016 se realizaba un cálculo adicional que era verificar que en cada zona el coste neto obtenido tras la reducción de la frecuencia de distribución y el cese de la admisión no fuera mayor que el coste neto de cesar la prestación de todos los PA del SPU. En caso de ser mayor, este coste se sustituye, de forma que se tomaba el valor mínimo entre el CN por la reducción de frecuencia de distribución y cese de admisión y el CN de dejar de prestar el SPU en esa zona.

Cálculo de la reducción del coste de distribución y de la eliminación de la admisión

El coste de reducción de la frecuencia de distribución se ha calculado en la fase anterior, en esta se añade el coste de eliminar la admisión, que se recoge en las actividades “101 Admisión” y “103 Venta de productos comerciales”.

El coste de las oficinas en esta fase es el coste de la fase anterior menos el coste correspondiente de las actividades indicadas.

Imagen 5. Esquema de la Fase 2



Resultado

El resultado de esta fase es el CN₂ y un listado de CECO u oficinas que siguen sin ser rentables (O3) sobre el que se ejecutará la fase 3 de la metodología.

e. **Fase 3: Cierre de oficinas**

En las oficinas del subconjunto O3 (tipologías 0, 1, 2, R, S y U) se eliminan las actividades relacionadas con la prestación de servicios, por tanto, se produce el cierre de la oficina, por lo que también debe eliminarse el coste de la actividad “501 Gestión”.

De esta manera se obtiene el tercer componente de coste CN₃, donde

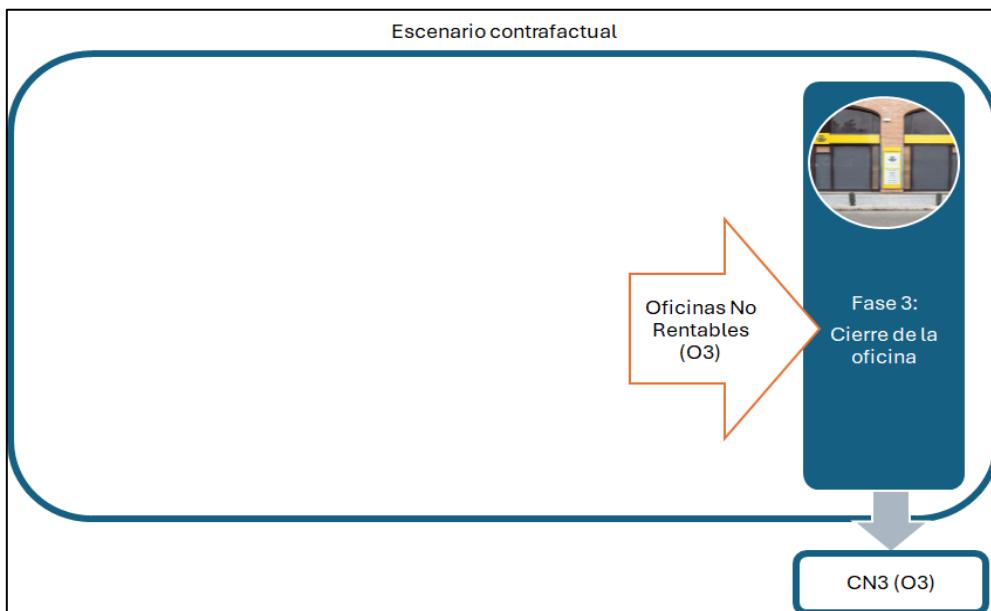
$$\begin{aligned} CEN_3 &= \sum_{O3} (\text{Margen PA SPU} - \text{Margen PA SPU cierre oficina}) \\ &= \sum_{O3} (\text{Margen PA SPU}) \end{aligned}$$

El CEN_3 se calcula como la diferencia entre el margen inicial de las oficinas con obligaciones de SPU y el margen final sin la obligación que, en este caso, es el margen de una oficina cerrada y, por tanto, 0. De esta forma el CEN_3 es el sumatorio del margen inicial de los servicios SPU en cada CECO del conjunto O3. En este caso debe destacarse que el cerrar la oficina los ingresos de los productos y servicios SPU no se mantienen y, por tanto, deben restarse de los costes para obtener el coste neto, esto es, el margen.

Cálculo del cierre de oficina

En esta fase se elimina para los servicios SPU el coste restante de las actividades, es decir, se elimina la totalidad del coste de la oficina y se restan los ingresos correspondientes del SPU. Este cálculo es el margen inicial negativo de los servicios SPU del CECO calculado en la fase de análisis de rentabilidad.

Imagen 6. Esquema de la Fase 3



Resultado

El resultado de esta fase es el CN_3 .

2. Garantías y Ventajas Inmateriales y de Mercado

Desde una perspectiva económica, los beneficios intangibles y de mercado se refieren a la categoría amplia de ventajas económicas que obtiene el operador designado, exclusivamente como resultado de su designación, y que van más allá de los ingresos derivados de la prestación del SPU. Estos beneficios, aunque potencialmente significativos en términos monetarios, no son directamente observables a través de los estados financieros ni de los sistemas contables del operador, por lo que requieren un enfoque específico para su identificación y valoración.

Los beneficios intangibles y de mercado pueden abarcar ventajas tanto cualitativas como cuantitativas derivadas del estatus, la percepción o la posición del operador en el mercado, o bien adoptar la forma de derechos exclusivos legalmente concedidos o de un tratamiento regulatorio preferente. Se trata de ventajas que están únicamente disponibles para el prestador del SPU y no para sus competidores, y que pueden reforzar su posición competitiva y las barreras de entrada en determinados segmentos del mercado postal o sectores relacionados.

En consecuencia, una evaluación económica integral del CNSPU debe tener en cuenta estos beneficios para reflejar el impacto económico total de la designación del prestador, garantizando así una valoración proporcionada y libre de distorsiones de una solicitud de compensación. Desde una perspectiva jurídica, la inclusión de los beneficios intangibles y de mercado en el cálculo del coste neto constituye un requisito legal, respaldado por la Directiva, la cual hace referencia expresa a la necesidad de “*tener en cuenta cualquier beneficio intangible*”.

La mayoría de los países del entorno europeo han reconocido algún tipo de beneficio intangible y/o de mercado en el proceso de determinación del coste neto, siendo los más habituales la exención del IVA, el valor de marca, el efecto publicitario reforzado y los derechos exclusivos del prestador del SPU. No obstante, su incorporación a los cálculos presenta una notable heterogeneidad, debido tanto a la ausencia de enfoques estandarizados para su identificación, como a la complejidad asociada a su valoración.

A continuación, se presenta el conjunto de ventajas inmateriales más frecuentes, cuya aplicabilidad al caso español ha sido analizada:

Tabla 7. Ventajas Inmateriales Aplicables a España

VENTAJA INMATERIAL Y DE MERCADO (APLICABILIDAD)	DESCRIPCIÓN	COMENTARIOS
EXENCIÓN DEL IVA X	<p>La exención del IVA de los productos SPU implica un menor importe de IVA repercutido a pagar por el operador y, por tanto, un beneficio fiscal.</p> <p>No obstante, Correos ajusta también el IVA soportado en sus compras relacionadas con el SPU (prorrata IVA) por lo que el IVA finalmente declarado a Hacienda está equilibrado.</p>	Dado que la exención del IVA en los productos SPU está equilibrada en las ventas y compras del operador, y dado que este equilibrio se recoge en las cuentas financieras, no se considera que este concepto sea una ventaja inmaterial.
REPUTACIÓN E IMAGEN DE MARCA √	Valora el impacto que en la marca Correos tendría la prestación de las obligaciones de SPU debido a la percepción positiva por parte de los usuarios de características como cobertura nacional, condiciones de calidad y asequibilidad o uniformidad de precios de los servicios postales universales de correos.	SE PROPONE METODOLOGÍA DE CALCULO A CONTINUACIÓN.
MEJORA PUBLICITARIA √	Valora la exposición del logo de Correos en la red de buzones y oficinas postales que ha de mantener para prestar los servicios del SPU y que se ahorra en soportes publicitarios de terceros.	SE PROPONE METODOLOGÍA DE CALCULO A CONTINUACIÓN.
DERECHOS EXCLUSIVOS DEL PRESTADOR DEL SPU X	<p>El artículo 33 de la Ley Postal establece determinadas garantías al operador designado como:</p> <ul style="list-style-type: none"> - uso exclusivo de denominación "Correos" y del término "España" - ocupación del dominio público - distribución de sellos de correos <p>Se puede considerar que el derecho de exclusividad en la distribución de los sellos supone un acceso privilegiado al mercado filatélico, y por tanto un beneficio intangible.</p>	<p>No se considerarse que la distribución de sellos sea una ventaja inmaterial, dado que el PA "Filatelia" está materializado en la CA, por lo que se tiene en cuenta a la hora de determinar el coste neto, la misma situación se produce con la ocupación del dominio público²⁴.</p> <p>El resto de garantías estarían incluidas en el beneficio inmaterial de imagen de marca.</p>

A. Reputación e imagen de marca

La valoración de la imagen de marca²⁵ se puede realizar de diferentes maneras, y en la literatura sobre ventajas inmateriales se pueden encontrar dos métodos principales:

²⁴ El operador designado según la Ley Postal 2010 tiene derecho a la ocupación del dominio público, lo que puede suponer un ahorro de costes que ya estará reflejado en su contabilidad de costes y, por tanto, en el cálculo del CNSPU.

²⁵ En la Resolución del Consejo de la extinta Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones sobre la nueva metodología para el cálculo del coste neto del servicio universal tras la incorporación de la conexión de banda ancha (Expediente MTZ 2012/1273), de fecha 22 de noviembre de 2012, se establece lo siguiente al respecto de la ventaja inmaterial por reconocimiento de la imagen de marca del operador:

- Determinación del porcentaje de usuarios finales del servicio postal que eligen al operador designado, frente a otros operadores, precisamente porque 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 determinaría mediante una encuesta diseñada específicamente por el regulador, y se aplicaría al margen obtenido por Correos de la prestación de servicios postales, para determinar la ventaja inmaterial que se deriva de la contratación de los usuarios “fieles” a Correos por prestar el SPU.

Este método de valoración, basado en una encuesta, presenta en el caso español una limitación relevante: los usuarios residenciales no disponen en la práctica de un servicio alternativo a Correos, ya que el resto de los operadores concentra su actividad en el segmento empresarial. En consecuencia, una encuesta dirigida a usuarios residenciales generaría resultados sesgados. Y si la encuesta se realizara entre usuarios empresariales, sus motivaciones para contratar los servicios de Correos serían principalmente de carácter económico, y no por el reconocimiento del valor del SPU en sí mismo, por lo que tampoco constituirían una muestra representativa.

Por estos motivos, se desaconseja el método de valoración del reconocimiento de la imagen de marca de Correos mediante encuestas a los usuarios finales.

- Cálculo de la contribución que supone el SPU al valor de la marca Correos. El valor de la marca Correos se obtendría a partir de la

“La marca de una compañía es un conjunto amplio de elementos como nombre, logo, elementos verbales y visuales, derechos de propiedad industrial e intelectual asociados, así como de otros conceptos como reputación de la compañía, reconocimiento por el mercado y los consumidores, etc. La valoración de una marca consiste en el cálculo del valor financiero de la misma y debido a su naturaleza es un proceso complejo y subjetivo para el que se han utilizado diversas metodologías. En términos generales, las marcas crean valor para las compañías ya que permiten vender un producto a un precio superior o bien aumentar las ventas y reducir la tasa de abandono o rotación de los clientes.”

En este contexto, únicamente pueden ser reconocidos como beneficios derivados de la imagen de marca, aquellos vinculados directamente con la prestación del SU, tal y como indica el artículo 40 del RSU:

“Mayor reconocimiento de marca del operador, como consecuencia de la prestación del servicio.”

Es decir, se trata de estimar el impacto que la prestación del SU tiene en la imagen de marca del operador que presta este servicio.”

estimación realizada por una empresa de valoración de marca de prestigio. El beneficio por reconocimiento de imagen de marca se obtendría aplicando al valor de la marca del operador, el porcentaje de ingresos que suponen los servicios del SPU frente al total de ingresos, anualizado mediante el coste medio ponderado de capital antes de impuestos (WACC).

Este método de estimación se considera apropiado, puesto que es razonable y se dispone de todos los elementos necesarios para calcularlo.

En resumen, la ventaja inmaterial de que se beneficia Correos derivada de un mayor reconocimiento de la imagen de marca de este operador por la prestación del SPU se calcularía aplicando la siguiente fórmula:

$$\begin{aligned} \text{Ventaja inmaterial}_{\text{Reconocimiento Imagen de Marca}} \\ = & \text{Valoración Imagen de Marca Correos} \\ & \times \% \text{ Ingresos SPU sobre el Total} \times \text{WACC} \end{aligned}$$

Donde:

- *Valoración Imagen de Marca Correos:* Valoración de la marca del operador Correos, realizada por una empresa de prestigio.
Cabe reseñar aquí que la firma *Brand Finance* realiza anualmente un ranking de marcas españolas cuantificadas en dólares, entre las cuales está Correos, que podría tomarse como referencia para esta variable. En el caso de que no estuviera disponible esta fuente, se podría determinar a partir de la valoración que hace el *European Brand Institute* de firmas de logística internacionales como UPS y FedEx, trasladando su relación valoración de marca/ingresos totales al operador Correos.
- *% Ingresos SPU sobre el Total:* Porcentaje que suponen los ingresos netos de Correos por la prestación del SPU respecto al total de ingresos netos del operador, presentados en la declaración anual del SPU por parte de Correos.
- *WACC:* Tasa de retorno mínima que debe generarse en condiciones de competencia para asegurar que los inversores mantienen su inversión en el operador. La propuesta de cálculo del WACC se realiza en el Anexo I.

El origen de los datos requeridos para el cálculo de este beneficio es el siguiente:

Tabla 8. Origen de Datos para el Cálculo de la Ventaja Inmaterial Reputación e Imagen de Marca

DATO	FUENTE	ENTREGA
Valoración Imagen de Marca Correos	Ranking publicado por la firma <i>Brand Finance</i> para España, que incluye a Correos: http://brandirectory.com/league_tables/country/Spain Si esta fuente no estuviera disponible, se podría determinar a partir de la valoración que hace el <i>European Brand Institute</i> de firmas de logística como UPS y FedEx.	No aplica
% Ingresos SPU sobre el Total	Operador prestador del SPU	En la declaración anual del SPU a partir de la CA del ejercicio
WACC	Operador prestador del SPU	En la declaración anual del SPU a partir de información financiera del ejercicio

B. Mejora publicitaria

Esta ventaja inmaterial se produce debido a la exposición del logo de Correos en la red de buzones y de oficinas postales que ha de mantener para prestar los servicios del SPU, y que se ahorra insertar en soportes publicitarios de terceros para promocionar sus servicios.

Se ha de estimar teniendo en cuenta el precio medio de mercado de un anuncio de dimensiones equivalentes al logo de Correos en un soporte publicitario estándar, por ejemplo, en una marquesina o en una valla, en la medida en que sea factible obtener esta información, y multiplicándolo por el número de elementos de la red postal asociada al SPU en donde se produce la exposición del logo.

En este sentido, se considerará el número de buzones y oficinas postales existentes en las zonas determinadas como no rentables en el proceso de cálculo del CEN. Se entiende que es en esas áreas en donde se concentra la prestación de servicios en condiciones no comerciales y, por ende, en donde existe una ventaja inmaterial por exponer su marca, aprovechando la cobertura de red que tiene que disponer para prestar los servicios del SPU. Los buzones y oficinas postales ubicados en las zonas rentables no se consideran en el cálculo porque, de no existir la obligación del SPU, el operador seguiría prestando los servicios en estas zonas y, por tanto, se mantendrían en un escenario sin obligaciones, por lo que no se trataría de una ventaja vinculada al SPU.

El valor de esta ventaja inmaterial se obtendrá aplicando esta fórmula:

$$\begin{aligned}
 \text{Precio total} = & N^{\circ} \text{ buzones en zonas no rentables} \\
 & \times \text{Precio medio logo en buzones} \\
 & + N^{\circ} \text{ oficinas postales en zonas no rentables} \\
 & \times \text{Precio medio logo rótulos}
 \end{aligned}$$

Donde:

- *Nº buzones en zonas no rentables*: Número de buzones ubicados en zonas no rentables. Se estimará a partir del número medio de buzones existente en las zonas y por el número de zonas no rentables obtenidas en el proceso de cálculo del CEN.
- *Precio medio logo en buzones*: Precio medio de un anuncio comercial en un soporte publicitario del tamaño del espacio que ocupa el logo del operador prestador del SPU en los buzones.
- *Nº oficinas postales en zonas no rentables*: Número de oficinas postales no rentables obtenidas del análisis de rentabilidad.
- *Precio medio logo en rótulos*: Precio medio de un anuncio comercial en un soporte publicitario del tamaño del espacio que ocupa el logo operador designado en los rótulos de sus oficinas.

El origen de los datos requeridos para el cálculo del valor de esta ventaja es el siguiente:

Tabla 9. Origen de Datos para el Cálculo de la Ventaja Inmaterial por la Exposición de Marca

DATO	FUENTE	ENTREGA
Nº buzones en zonas no rentables	Operador prestador del SPU	En la declaración anual del SPU a partir de la CA del ejercicio
Precio medio logo en buzones	Operador prestador del SPU	En la declaración anual del SPU, a partir de información aportada por Correos sobre los precios comerciales que le aplican por la inclusión de un anuncio en un soporte publicitario equivalente (marquesina, vallas, etc.) del tamaño del logo "Correos" existente en los buzones
Nº oficinas en zonas no rentables	Operador prestador del SPU	En la declaración anual del SPU a partir del CA del ejercicio
Precio medio logo rótulos	Operador prestador del SPU	En la declaración anual del SPU, a partir de información aportada por Correos sobre los precios que le aplican por la inclusión de un anuncio en un soporte publicitario equivalente (marquesinas, vallas, etc.) del tamaño del logo "Correos" existente en los rótulos de las oficinas postales

3. Beneficio razonable

El artículo 27 de la Ley Postal de 2010 establece que en el cálculo del CNSPU 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 derecho a obtener un beneficio razonable implica reconocer al operador designado un elemento adicional de remuneración en el CNSPU por el riesgo asumido, los costes de inversión u otros como los gastos generales.

En el ámbito europeo el enfoque más ampliamente adoptado es aquel que reconoce un coste de capital asociado a las inversiones vinculadas al SPU, calculado mediante la aplicación de una tasa anual estimada conforme al coste medio ponderado del capital (WACC).

La metodología determina el beneficio razonable comparando la remuneración del capital en el EB y en el ECF, lo que requiere calcular el valor neto contable de los activos asignados al SPU en ambos escenarios:

$$\begin{aligned} \text{Beneficio razonable} \\ = & (\text{Capital empleado en el EB} \\ & - \text{Capital empleado en ECF}) \times WACC \end{aligned}$$

La diferencia del valor neto contable de los activos de Correos entre el EB y el ECF se produce por el cierre de las oficinas no rentables en el ECF en la Fase 3 del cálculo del CEN. Por lo tanto, se tomará el valor neto contable de las oficinas cerradas como la base del activo fijo a remunerar por la prestación del SPU:

$$\text{Beneficio razonable} = \text{Valor neto contable Oficinas cerradas} \times WACC$$

El origen de los datos requeridos para el cálculo de este beneficio es el siguiente:

Tabla 10. Origen de Datos para el Cálculo de la Ventaja Inmaterial por la Exposición de Marca

DATO	FUENTE	ENTREGA
Valor neto contable oficinas cerradas	Operador prestador del SPU	En la declaración anual del SPU a partir de la CA del ejercicio y de la Fase 3 del cálculo del CEN
WACC	Operador prestador del SPU	En la declaración anual del SPU y calculada en base a la metodología indicada en el Anexo I

4. Ajuste de eficiencia

Tal como establece el artículo 27 de la Ley Postal, el cálculo del CNSPU debe incorporar incentivos que promuevan la eficiencia en costes. En el contexto europeo, los reguladores que han introducido algún tipo de ajuste, lo han hecho aplicando enfoques diversos, siendo el más común la evaluación del grado de eficiencia mediante la comparación de distintos escenarios o hipótesis.

La valoración de la eficiencia de un coste o de una empresa es un proceso que requiere compararlo con una referencia, que puede ser otra empresa, una empresa teóricamente eficiente, un índice de precios o un valor máximo. Analizando la composición de los costes de Correos, se considera que la forma más adecuada de medir la eficiencia del operador consiste en comparar las principales partidas de coste que afectan al SPU con un índice de referencia de la economía española, teniendo en cuenta la Ley 2/2015, de 30 de marzo, de desindexación de la economía española²⁶.

De todo lo anterior se desprende que la fórmula de cálculo del factor de eficiencia debería contener índices que guarden relación directa con los costes del operador. Para ello, se han analizado las cuentas anuales de Correos en el ejercicio 2024 y se han identificado las partidas de costes más relevantes.

Tabla 11. Principales Partidas de Costes de Correos en 2024 (miles de euros)

	% sobre total coste	Importe	Comentario
Trabajos realizados por otras empresas			
Gastos correspondencia Internacional	2,1%	52.538	No a aplica al coste de los productos nacionales del SPU
Transporte	3,9%	98.252	No a aplica al coste del SPU
Gastos de personal			
Sueldos y salarios	46,5%	1.186.378	✓
Plan de bajas	16,8%	427.908	Gasto no recurrente, excepcional en el ejercicio 2024
Cargas Sociales	14,5%	368.580	Gasto fuera del control del operador
Servicios Exteriores			

²⁶ *Artículo 4. Régimen aplicable a la revisión periódica y predeterminada de valores monetarios.*

1. *Los valores monetarios referidos en el artículo 3.1.a) no podrán ser objeto de revisión periódica y predeterminada en función de precios, índices de precios o fórmulas que los contenga.*
2. *Excepcionalmente, se podrá aprobar un régimen de revisión periódica y predeterminada de los valores referidos en el apartado anterior siempre que sea en función de precios individuales e índices específicos de precios, cuando la naturaleza recurrente de los cambios en los costes de la actividad así lo requiera y se autorice en el desarrollo reglamentario previsto en el apartado siguiente. [...].*

Arrendamientos	3,0%	75.961	No existe un índice específico directamente comparable
Reparación y mantenimiento	3,2%	81.953	✓
Servicios profesionales independiente	2,1%	53.025	Gastos heterogéneos para los que no existe un índice directamente comparable
Suministros	1,7%	42.681	Gastos heterogéneos para los que no existe un índice directamente comparable

Del análisis de la tabla anterior se desprende que dos partidas de costes resultan especialmente relevantes para el análisis de eficiencia:

- Sueldos y salarios: esta partida es, con diferencia, la más significativa dentro del conjunto de costes. Además, al tratarse de empleados públicos, su retribución puede compararse con la evolución de la remuneración de los empleados públicos reflejada en los Presupuestos Generales del Estado, o en disposiciones equivalentes, lo que permite estimar su evolución en términos unitarios en función de la plantilla de Correos.
- Reparación y mantenimiento: esta partida es suficientemente relevante y dispone de un índice de referencia comparable, concretamente el IPRI 33 (*Reparación e instalación de maquinaria y equipo*) del Instituto Nacional de Estadística (INE). No obstante, no es posible valorar la evolución de su eficiencia, al no disponerse del número de actuaciones necesarias para calcular su coste unitario.

Por tanto, el factor de eficiencia se aplica anualmente comparando la variación del coste salarial unitario de Correos con la del conjunto de los empleados públicos, ponderado por el peso de este coste con respecto al total de costes de Correos:

$$\begin{aligned} & \text{Factor de Eficiencia} \\ & = (\text{Variación Salarial Personal Público} \\ & - \text{Variación Anual Real del Coste Salarial Unitario}) \times \text{Ponderación} \end{aligned}$$

Si el factor de eficiencia es negativo, se reduce el CNSPU en el porcentaje correspondiente y si es positivo, no resulta de aplicación, ya que no procede incrementar el coste neto en una cuantía que no ha sido efectivamente incurrida por el prestador:

$$\text{Ajuste de Eficiencia al CNSPU} = \text{Coste Neto SPU} \times \text{Factor de Eficiencia}$$

Siendo Factor de eficiencia < 0%.

VI. CONCLUSIONES

La Ley Postal de 2010 confió la supervisión del sector postal y, en concreto, la verificación del CNSPU y la determinación de la carga financiera injusta a la CNMC, verificación que esta Comisión debía hacer aplicando una metodología de cálculo que debía formar parte del Plan de prestación del SPU. Dicho Plan de prestación fue aprobado por el Consejo de Ministros en 2021, momento en que la CNMC pudo empezar a ejercer esa función.

Hasta el momento presente, la CNMC ha verificado el CNSPU y determinado la carga financiera injusta de 10 ejercicios, de 2011 a 2020. Antes de eso, la CNMC había emitido dos informes críticos con la metodología del Plan de prestación actualmente vigente, uno con carácter previo a su aprobación, en septiembre de 2020 (INF/DTSP/056/20), y otro informe en septiembre de 2023 (INF/DTSP/401/23). Este informe de septiembre de 2023 instaba a la aprobación de una nueva metodología para su aplicación al cálculo del CNSPU a partir del ejercicio 2021. La metodología del Plan de prestación contiene referencias explícitas al periodo 2011 a 2020, que impide su aplicación a los ejercicios 2021 en adelante.

En julio de 2025 la Ley Postal fue modificada, incluyendo novedades, entre otras cosas, en la definición del (nuevo) SPU, que comprende ahora solamente la prestación de estos servicios en el ámbito urbano, habiéndose desgajado de él la prestación de servicios en el ámbito rural, para formar parte de un nuevo servicio de interés económico general bajo la supervisión de la IGAE, y una serie de ajustes en la metodología de cálculo del CNSPU, que no resuelven los problemas de la metodología del Plan de prestación.

Para solucionar estos problemas, se propone una nueva metodología informada por los principios de eficiencia y razonabilidad económica, basada en la experiencia acumulada por la CNMC en la verificación del CNSPU.

Esta metodología replica el comportamiento de un operador eficiente, que actuaría, en ausencia de obligaciones del SPU, según la lógica económica y las prácticas comerciales normales, aplicando de manera progresiva decisiones racionales: en primer lugar, la de reducir la frecuencia de distribución (manteniendo la calidad del servicio), en segundo lugar, la de eliminar la actividad de admisión y, en tercer lugar, la de cerrar la oficina. La comparación entre este ECF sin obligaciones de SPU, y el EB, permite calcular el CEN de una forma más precisa y racional que la metodología vigente.

La metodología mantiene como ventajas inmateriales las que tienen que ver con la reputación e imagen de marca y la mejora publicitaria, y propone una nueva

forma de cálculo del beneficio razonable y de los incentivos a la eficiencia, más adecuada a la actividad del operador designado y a la prestación del SPU.

La aplicación de esta metodología permite separar los servicios postales urbanos (el nuevo SPU) de los rurales (el nuevo SIEG de comunicaciones postales en el ámbito rural), cuyos costes se valorarán por separado, por supervisores distintos²⁷.

Las ventajas de esta metodología, respecto de la actual, son las siguientes:

- Mayor eficiencia y precisión en el cálculo del CNSPU.
- Refleja el coste de un operador eficiente que actúa con criterios de racionalidad económica.
- Aplica de forma coherente y sucesiva las fases de reducción de la frecuencia de reparto y de cierre de oficinas en el ECF.
- Los datos de ingresos y costes son transparentes y directamente trazables con la CA del operador designado.
- Evita el uso de información estadística extracontable poco transparente y difícil de verificar.
- Es aplicable desde el ejercicio 2021 y los parámetros se actualizan anualmente.

²⁷ Ver nota al pie núm. 2, sobre la posibilidad de aplicar esta metodología al conjunto del SPU (ámbito urbano y ámbito rural), simplemente retirando las menciones a las “Secciones urbanas” de la contabilidad analítica del operador designado.

En virtud de cuanto antecede, el Pleno,

ACUERDA

Dar traslado al Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible de esta propuesta metodológica de estimación del coste neto del servicio postal universal, con la recomendación de que se incorpore al Plan de prestación del servicio postal universal.

Notifíquese al Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible.

ANEXO I. METODOLOGÍA PARA EL CÁLCULO DEL COSTE MEDIO PONDERADO DE CAPITAL

El cálculo del coste medio ponderado de capital (WACC) se realiza a través de esta fórmula, como se hace en otros sectores bajo la supervisión de la CNMC²⁸:

$$WACC = R_D \frac{D}{D + E} (1 - T) + R_E \frac{E}{D + E}$$

R_D: coste de la deuda

R_E: coste de los recursos propios o equity

D: Deuda

E: Equity

T: tipo impositivo del impuesto de sociedades

El coste de los recursos propios se calcula conforme al *Capital Asset Pricing Model*. La fórmula de cálculo del *rendimiento de los recursos propios* según este modelo es la siguiente:

$$R_E = R_f + \beta Prm$$

R_f: rentabilidad activo libre de riesgo

β: beta o sensibilidad del activo al rendimiento del mercado

Prm: prima de riesgo de mercado

A continuación, se presentan las opciones para determinar anualmente cada uno de los parámetros en el sector postal.

Coste de la deuda (R_D)

²⁸ La CNMC aplica una metodología basada en el coste medio ponderado del capital para determinar el beneficio razonable o la tasa de retribución en los distintos sectores que regula y supervisa. En cada sector la aplicación de la metodología presenta particularidades, derivadas de diferencias regulatorias, restricciones específicas establecidas por la normativa sectorial, propuestas de homogeneización a nivel europeo, las características de las empresas reguladas, etc. Todo ello implica que, aunque se parte de un esquema común, la definición y el cálculo de algunos parámetros pueden variar en función del sector y del contexto regulatorio aplicable.

Este parámetro está fuertemente condicionado por el nivel de apalancamiento y por el plazo de emisión o financiación de la deuda: a mayor apalancamiento y plazo, mayor coste.

Correos ha sido tradicionalmente una empresa con bajo endeudamiento. De hecho, en 2010 no tenía deuda. Sin embargo, recientemente se han incrementado sus necesidades de financiación, que, según las cuentas de 2023 y 2024, se han cubierto principalmente con deuda con vencimiento a corto plazo y tipos de interés también a corto plazo, como el EURIBOR a 3 meses.

Dada la particular estructura de financiación del operador designado, con referencias a corto plazo como el EURIBOR a 3 meses, y su control total por parte del Estado, vincular el coste de su deuda con el de otras empresas, no es aconsejable.

Una alternativa adecuada es utilizar directamente el coste de su deuda, calculado como el tipo de referencia (EURIBOR o equivalente) más un diferencial razonable.

Tasa libre de riesgo (R_f)

Se utiliza como referencia el bono español a 10 años, y dado que el cálculo se actualizará anualmente, análogamente al criterio aplicado en los sectores de telecomunicaciones y ferroviario, se empleará la cotización media del bono español a 10 años durante los últimos 5 años.

Beta (β)

Se trata de un valor calculado en relación con empresas comparables de la misma actividad. En el caso de Correos, las empresas comparables son las de la siguiente tabla:

Tabla 12. Empresas Europeas Comparables de Correos

Empresa	País	Utilización
Poste Italiane	Italia	✓
Deutsche Post	Alemania	✓
Royal Mail	Reino Unido	✓
Post NL	Países Bajos	✓
Oesterreichische Post	Austria	✓
CTT-Correios de Portugal	Portugal	X apalancamiento negativo
Bpost	Bélgica	✓
Impost	Polonia	✓
Malta Post	Malta	X no datos

Al igual que en otros sectores regulados como telecomunicaciones, ferroviario o aeroportuario se propone calcular las betas semanales para un período de 5 años con respecto al índice europeo STOXX EURO TMI.

Prima de riesgo de mercado (Prm)

Las metodologías de la CNMC utilizan como valor de referencia el estudio *Global Investment Returns Yearbook* de Dimson, Marsh y Staunton (en adelante, DMS) sobre valores históricos de la prima de riesgo del mercado.

Como en los casos de los sectores de telecomunicaciones, ferroviario y aeroportuario, se toma el valor calculado por el BEREC²⁹ para cada ejercicio, el cual, a su vez, utiliza también la referencia DMS.

Apalancamiento

En las metodologías de la CNMC se utiliza el apalancamiento medio de las empresas comparables. Dado que Correos ya cuenta con un nivel de deuda significativo en 2025, se propone aplicar, al igual que en otros sectores regulados, este mismo criterio.

Tipo impositivo del impuesto de sociedades

Como en todas las metodologías de la CNMC, se utiliza el tipo impositivo del impuesto de sociedades (25%).

²⁹ BEREC Report on WACC parameter calculations according to the European Commission's WACC Notice of 6th November 2019.

ANEXO II. DESGLOSE DEL CÁLCULO Y TRAZABILIDAD CON LAS FUENTES DE DATOS

La fuente de datos principal es la CA de Correos y, en menor medida su contabilidad financiera, así como las fuentes estadísticas de volúmenes y horas por actividad.

1. Elementos y variables iniciales de la contabilidad analítica

Elementos de la CA	Descripción	Variables
CECO	0, 1, 2, R, S, U	Volumen
Sección	304, 305, 307, 308	Volumen
Producto Analítico	Todos	Ingreso neto, Coste, Volumen
Actividades	Admisión, Distribución y Gestión	Volumen, Coste

Y su desagregación es la siguiente:

CECO	Descripción			
0	Oficinas rurales	217	C Cert Nat <=2000 gr	✓
1	Oficinas sin reparto	221	C Ord Expor <=20 gr	✓
2	Oficinas con reparto	222	C Ord Expor <=50 gr	✓
R	Unidades de Reparto	223	C Ord Expor <=100 gr	✓
S	Oficinas satélite	224	C Ord Expor <=500 gr	✓
U	Unidades de Reparto Urgente	226	C Ord Expor <=1000 gr	✓
		227	C Ord Expor <=2000 gr	✓
Sección	Descripción	231	C Cert Expor<=20 gr	✓
304, 305	Urbana	232	C Cert Expor<=50 gr	✓
307, 308	Rural	233	C Cert Expor<=100 gr	✓
Actividades	Descripción	234	C Cert Expor<=500 gr	✓
101	Admisión	236	C Cert Expor<=1000 gr	✓
103	Venta de productos comerciales	237	C Cert Expor<=2000 gr	✓
301	Entrega	241	C Ord Impor <=20 gr	✓
302	Trabajos colectivos	242	C Ord Impor <=50 gr	✓
303	Trabajos individuales	243	C Ord Impor <=100 gr	✓
304	Desplazamiento	244	C Ord Impor <=500 gr	✓
305	Distribución	245	C Ord Impor <=2 kgr	✓
306	Liquidación	251	C Cert Impor<=20 gr	✓
401	Transporte	252	C Cert Impor<=50 gr	✓
501	Gestión	253	C Cert Impor<=100 gr	✓
PA	Descripción	SPU		
201	C Ord Nat <=20 gr	254	C Cert Impor<=500 gr	✓
202	C Ord Nat <=50 gr	255	C Cert Impor<=2 kgr	✓
203	C Ord Nat <=100 gr	406	Paq Post Export<=5kg Económico	✓
204	C Ord Nat <=500 gr	407	Paq post Export<=10k Económico	✓
206	C Ord Nat <=1000 gr	408	Paq Post Export>10kg Económico	✓
207	C Ord Nat <=2000 gr	410	Paquete azul <= 1 kg	✓
211	C Cert Nat <=20 gr	411	Paquete azul <= 2 kg	✓
212	C Cert Nat <=50 gr	412	Paquete azul <= 5 kg	✓
213	C Cert Nat <=100 gr	413	Paquete azul <= 10 kg	✓
214	C Cert Nat <=500 gr	414	Paquete azul <= 15 kg	✓
216	C Cert Nat <=1000 gr	415	Paquete azul <= 20 kg	✓
		419	Paq UPU Importación Económico	✓

La información para iniciar el cálculo del CNSPU, tanto contable como estadística, es la siguiente:

Información	Fuente	Notas
Información contable		
Coste por CECO – Tipo CECO- Agrupación Clase de Coste-Subsección - Sección – Actividad - PA	CA - cubo	La información base de los costes es el denominado “cubo” que recoge de forma desagregada el resultado de la CA de Correos
Ingreso total por PA, Coste total por PA	Cuenta de pérdidas y ganancias detallada de la CA	La información base de los ingresos es la cuenta de pérdidas y ganancias que recoge de forma desagregada el resultado de la CA de Correos
Listado PA SPU / No SPU – Postal /No Postal	CA	
Valor neto contable de las oficinas	Contabilidad financiera, balance y sistema de gestión de activos	
Información operativa		
Volumen de nacida por PA	Sistema de información estadística	
Volumen de distribuida por PA y actividad de distribución	Sistema de información estadística	

2. Escenario base

En el EB se calculan los ingresos y costes del operador con las obligaciones del SPU, es decir, en base a los datos iniciales de su CA y estadísticos. El resultado es la cuenta de pérdidas y ganancias por CECO u oficina, con su ingreso, coste y margen.

Información	Fuente	Notas
Ingreso unitario por PA	Cuenta de pérdidas y ganancias detallada de la CA y Sistema de información estadística	Cálculo de ingreso unitario como ingreso total entre volumen nacida del PA
Coste unitario por PA desagregado por las actividades 1 Admisión, 2 Clasificación, 4 Transporte, 5 Gestión, 9 Estructura, Comercial, Financieros y Otros	CA - cubo	Cálculo del coste unitario por PA y por actividad como coste por actividad del PA y volumen por PA
Coste unitario por PA y por CECO de la actividad 3 Distribución	CA - cubo	Cálculo del coste unitario por PA, CECO y por actividad como coste por actividad del PA y volumen por PA
Cuenta de pérdidas y ganancias por CECO	Calculado a partir de los ingresos y costes unitarios por actividad y el volumen	Calculado como volumen de PA por CECO x ingreso unitario de los PA y como

		costes unitarios por actividad y PA y volumen
Cuenta de pérdidas y ganancias por CECO de servicios SPU y sección	Calculado a partir de los ingresos y costes unitarios y el volumen	Igual que anterior pero sólo para PA del SPU

3. Escenario base ajustado

Para el cálculo del EB ajustado debe verificarse el ingreso neto unitario efectivamente recibido por Correos y, en caso de ser menor que el coste unitario, sustituirse por el mencionado coste unitario, todo ello en cada CECO. De esta forma, se recalcularán los ingresos unitarios por PA y los ingresos por CECO.

El resultado de esta fase es una cuenta de pérdidas y ganancias por CECO que recoge ingreso, coste y margen, corregidos de descuentos excesivos.

La información requerida para esta fase es la siguiente:

Información	Fuente	Notas
Coste unitario por PA	Cuenta de pérdidas y ganancias detallada de la CA y Sistema de información estadística	Cálculo de coste unitario total por PA (sin desagregación por actividad) como coste total del PA entre el volumen de nacida del PA.
Listado de comparación entre ingreso unitario por PA y coste unitario por PA	Ingresos y costes unitarios por PA calculados en el EB	Se aplicará el coste unitario como ingreso si es mayor que este
Listado final de ingresos unitarios corregidos sin descuentos excesivos	Ingresos y costes unitarios	Listado final de ingresos unitarios corregidos por PA cuando ingreso unitario < coste unitario
Cuenta de pérdidas y ganancias por CECO - CORREGIDA	Calculado a partir de los ingresos unitarios corregidos y costes unitarios y el volumen	Calculado como volumen de PA por CECO x ingreso unitario corregido de los PA y como costes unitarios por actividad y PA y volumen
Cuenta de pérdidas y ganancias por CECO de servicios SPU - CORREGIDA	Calculado a partir de los ingresos unitarios corregidos y costes unitarios y el volumen	Igual que anterior pero sólo para PA del SPU

4. Análisis previo de rentabilidad

A partir de la cuenta de pérdidas y ganancias corregida por CECO, el resultado de esta fase es un listado de oficinas rentables y no rentables (O1), que entrarán en la fase 1 de la metodología.

Información	Fuente	Notas
Listado de CECO u oficinas no rentables (O1)	Cuenta de pérdidas y ganancias corregida por CECO	Son CECO no rentables aquellos con margen negativo y margen SPU negativo

5. Fase 1: Reducción de un 40% de la frecuencia de distribución

En esta fase se recalcula el coste de distribución, concretamente el de las actividades 304 a 305 en las Secciones urbanas, reduciéndolo un 40%, y se recalcula el margen para cada CECO u oficina. Luego se realiza el análisis de rentabilidad con el nuevo coste y se obtienen los CECOS que se vuelven rentables (OR ε O1). Finalmente, se calcula el CEN₁, con los CECO que se vuelven rentables.

La información requerida para esta fase es la siguiente:

Información	Notas
Cálculo del ahorro de costes por reducir frecuencia distribución	
Coste por PA y actividad de distribución 304 y 305 Secciones urbanas x 40%	Ahorro de costes por reducción de la frecuencia de distribución
Coste corregido actividades distribución	Coste por CECO-Actividades distribución (304-305)-PA – Ahorro de costes
Coste unitario por PA y por CECO de la actividad 3 Distribución – CORREGIDO 40%	Cálculo del coste unitario por PA, CECO y por actividad como coste por actividad del PA y volumen por PA
Cuenta de pérdidas y ganancias por CECO O1– CORREGIDA reducción 40% distribución	Con el nuevo coste corregido con la reducción del 40% en la distribución se recalcula el margen por CECO
Cuenta de pérdidas y ganancias por CECO O1 de servicios SPU – CORREGIDA reducción 40% distribución	Con el nuevo coste corregido con la reducción del 40% en la distribución se recalcula el margen por CECO
Listado de CECO u oficinas que se vuelven rentables (OR ε O1)	
CN ₁	Sobre los CECO que se vuelven rentables se calcula el CEN ₁
Listado de CECO u oficinas que permanecen no rentables (O2)	El listado de CECO que permanecen no rentables

6. Fase 2: Eliminación de la actividad de Admisión

En esta fase se elimina el coste de las actividades “101 Admisión” y “103 Venta de productos comerciales”, de forma añadida a la eliminación de coste resultado de la reducción de la frecuencia de reparto de la fase 1.

Para esta fase no se requiere información adicional, ya que el coste eliminado de las actividades 101 y 103 se puede extraer de forma directa, sin realizar cálculos adicionales. Como resultado se obtendrá:

Información	Notas
Cálculo del ahorro de costes por eliminar admisión	
Coste unitario por PA de la actividad 1 Admisión CORREGIDO a 0	
Cuenta de pérdidas y ganancias por CECO O2– CORREGIDA reducción 40% distribución y eliminación admisión	Con el nuevo coste corregido de la admisión se recalcula el margen por CECO
Cuenta de pérdidas y ganancias por CECO O2 de servicios SPU – CORREGIDA reducción 40% distribución y eliminación admisión	Con el nuevo coste corregido de la admisión se recalcula el margen por CECO de productos SPU
Listado de CECO u oficinas que se vuelven rentables (OR € O2)	
CN ₂	Sobre los CECO que se vuelven rentables se calcula el CEN ₂
Listado de CECO u oficinas que permanecen no rentables (O3)	El listado de CECO que permanecen no rentables

7. Fase 3: Cierre de oficinas

En esta fase se calcula el coste neto de cerrar las oficinas O3, el cual equivale al margen de dichas oficinas.

Para esta fase no se requiere información adicional, ya que se calcula como el sumatorio del margen inicial SPU de los CECO O3:

Información	Notas
Cuenta de pérdidas y ganancias por CECO de servicios SPU – CORREGIDA para CECO Z3	Se obtiene el margen inicial SPU sin modificaciones
CN ₃	Calculado sobre los CECO O3