

RESOLUCIÓN DE TERMINACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE VERIFICACIÓN DEL COSTE NETO DETERMINACIÓN DE LA CARGA FINANCIERA INJUSTA DEL SERVICIO POSTAL UNIVERSAL CORRESPONDIENTE AL EJERCICIO 2021

(SU/DTSP/012/25)

SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

Presidente

D. Ángel García Castillejo

Consejeros

D. Josep Maria Salas Prat

D. Carlos Aguilar Paredes

D.^a María Jesús Martín Martínez

D. Enrique Monasterio Beñaran

Secretario

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 18 de diciembre de 2025

De acuerdo con la función establecida en el artículo 8.2 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de Mercados y la Competencia (en adelante, LCNMC), la Sala de la Supervisión Regulatoria, resuelve:

I. ANTECEDENTES

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, designa directamente a la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A. para prestar el servicio postal universal (en adelante SPU) 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) 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 coste neto del SPU y determinar la carga financiera injusta, conforme a una metodología que debía aprobarse en el Plan de prestación el SPU.

Dicho Plan de prestación se aprobó y publicó en junio de 2021¹. Es decir, 10 años después de la entrada en vigor de la Ley Postal. En todo ese periodo, la CNMC no pudo ejercer su función de verificar el coste neto del SPU y determinar la carga financiera injusta, a falta de metodología².

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, ha modificado el marco regulador del sector postal, incluyendo unos ajustes en la metodología de cálculo del coste neto del SPU del Plan de prestación.

Entre noviembre de 2023 y mayo de 2025 la CNMC ha resuelto sobre la verificación del coste neto y la determinación de la carga financiera injusta de 10 ejercicios, desde 2011 al 2020³.

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

² La CNMC propuso una metodología de cálculo del coste neto en Acuerdo de 30 de junio de 2016 (STP/DTSP/179/16).

³ [Resoluciones de Verificación de contabilidad analítica en el ámbito Postal | CNMC](#)

Con fecha 8 de septiembre de 2025 la Directora de Transportes y Sector Postal de la CNMC notificó el inicio del procedimiento de verificación del coste neto y de la carga financiera injusta del SPU correspondiente al ejercicio 2021. Dicho inicio se notificó al operador designado para prestar el SPU, y al mismo tiempo se le dio audiencia de las conclusiones alcanzadas por la CNMC en su informe de revisión de los cálculos del coste neto del SPU. El operador designado remitió sus alegaciones el 9 de octubre de 2025.

El 11 de septiembre de 2025 esta Dirección solicitó informe a los Ministerios de Hacienda y de Economía, Comercio y Empresa a propósito de la propuesta de resolución, conforme establece el apartado 17 del Plan de prestación. El Ministerio de Economía, Comercio y Empresa remitió informe el 24 de septiembre, en el que no realiza observaciones sobre la propuesta de resolución de la CNMC, pero señala que, “en cualquier caso, si bien no se trata de una competencia de la CNMC, en relación al marco de ayudas de Estado, cabe recordar que es necesaria una nueva autorización por parte de la Comisión Europea en relación a las compensaciones pagadas a Correos a partir de 2021”. Al Ministerio de Hacienda se le reiteró la solicitud el 26 de septiembre, y hasta la fecha no ha remitido informe.

El 24 de septiembre de 2025 esta Dirección solicitó al Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible que certificara los pagos realizados al operador designado, a cuenta de la compensación que le correspondería por la prestación del SPU durante el año 2021. El 26 de septiembre se recibió certificación de que esa cantidad fue de 55 millones de euros⁴.

El 26 de noviembre se dio nuevo trámite de audiencia a Correos, concediéndole un plazo de 15 días para efectuar las alegaciones que estimara oportunas.

El 15 de diciembre tuvo entrada en el Registro de la CNMC el escrito de alegaciones de Correos en el que manifiesta que “no tiene objeciones que formular a la propuesta de terminación planteada”.

II. FUNDAMENTOS DE DERECHO

Resulta competente la CNMC para dictar el presente acuerdo de conformidad con lo previsto en el artículo 8.2 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, y en los términos

⁴ A esta cantidad hay que sumar los 55 millones de euros transferidos desde el Fondo de Financiación del SPU a Correos en 2021, también como anticipos a cuenta. Por tanto, la cantidad total de anticipos a cuenta recibidos por Correos en 2021 ascendió a 110 millones de euros

del Capítulo III del Título III de la Ley 43/2010, de 30 de diciembre, del servicio postal universal, de los derechos de los usuarios y del mercado postal, así como en su normativa de desarrollo.

Dentro de la CNMC resulta competente la Sala de Supervisión Regulatoria de conformidad con lo previsto en el artículo 18 de la citada Ley 3/2013 y el artículo 14. 1 b) de su Estatuto Orgánico.

El artículo 103.1 de la Constitución Española establece que *“La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho”*. Este sometimiento absoluto es un correlato del principio constitucional de legalidad (artículo 9, apartados 1 y 3 de la Constitución Española) y una manifestación de la configuración del Estado español como un Estado de Derecho.

La vinculación de las administraciones públicas a la ley y al reglamento es de carácter positivo (sólo puede hacer lo expresamente determinado en la norma), frente al ámbito general de libertad del que gozan los ciudadanos en sus actuaciones, quienes por su vinculación negativa podrán realizar todo aquello que la norma no les prohíba o imponga de manera expresa. La administración no goza en sus decisiones de espacios de libertad no amparados en la aplicación de reglas o principios de rango normativo.

En este ámbito, el artículo 27.2 de la Ley Postal establece en su último inciso que se fijarán en el Plan de prestación *“los criterios técnicos y el procedimiento para determinar el coste neto”*, a los que la CNMC se halla vinculada de forma positiva en su función anual de verificación. La metodología para realizar esta verificación se configura además legalmente como un todo que pasará por la aplicación conjunta de todos sus criterios y la obtención de un resultado anual que ha de expresar (i) *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* (artículo 27.2 a) de la Ley Postal) y (ii) que tenga 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”* (artículo 27.2 b) de la Ley Postal).

No es posible, por lo tanto, la aplicación singular de algunos de los criterios técnicos establecidos en el Plan de prestación y la inaplicación de otros.

Proyectadas estas cuestiones sobre el objeto concreto de esta resolución, es claro que no cabe la aplicación de los criterios metodológicos establecidos en el Plan de prestación vigente a la verificación del coste neto del año 2021

La metodología de cálculo del coste neto del Plan de prestación contiene numerosas referencias circunscritas al periodo 2011-2020, que afectan al cálculo de varios de los componentes del coste neto:

- Las oficinas a cerrar⁵,
- los impactos en la demanda⁶,
- el valor de la marca Correos⁷,

⁵ ***“La Metodología adopta el ejercicio 2010 como referencia única para determinar las oficinas a cerrar durante el conjunto del periodo 2011-2020 del Plan de prestación, con la finalidad de asegurar un enfoque ex-ante y dotar de estabilidad al Coste Evitado Neto (CEN) evitando la posibilidad de cierres y reaperturas en función de los resultados de cada ejercicio. En consecuencia, se utilizan los datos de la contabilidad analítica del operador designado, en adelante «CA», correspondientes al ejercicio 2010 para establecer la lista de oficinas cerradas.”***

“2.1.3 Modelo de oficinas a cerrar.

Se elaborará una Hoja de cálculo para determinar las oficinas a cerrar en el periodo 2011-2020 de acuerdo con los siguientes criterios: (...)”

2.2.2 Modelo de CEN de las oficinas cerradas.

Se elaborará una Hoja de cálculo, denominada «Hoja de oficinas cerradas», para determinar los costes e ingresos evitados de las oficinas objeto de cierre en el Modelo correspondiente a cada ejercicio del periodo 2011-2020 de acuerdo con las siguientes pautas: (...)”.

⁶ ***“3.4.1 Reducción de la demanda por reducción de la frecuencia de distribución. (...)”***

Una firma independiente especializada en análisis estadístico y estudios de mercado y opinión, efectuó una encuesta en una muestra representativa de grandes clientes del operador designado para establecer la elasticidad de la demanda ante retrasos de 1 a 3 días. Ponderando dichos resultados por los porcentajes de volúmenes de envíos afectados por los mencionados retrasos, se determina la elasticidad promedio para dicha categoría de clientes, aplicándose una extrapolación para determinar las elasticidades de Pymes y particulares, teniendo en cuenta su menor grado de reacción ante la reducción de la frecuencia.

En consecuencia, se aplicarán las siguientes elasticidades a las cartas D+3 ordinarias por tipo de cliente para el conjunto del periodo del Plan de Prestación (2011-2020). (...)”

⁷ ***“Valor de marca de ‘Correos: el experto independiente [...] ha determinado el valor estimado de la marca ‘Correos’ para el periodo de referencia 2011-2020, basándose en un ranking de valores de marca de reconocido prestigio, adoptando el valor medio de 5 ejercicios.(...)”***

3. Estimación de la ventaja: La ventaja estimada se calculará de acuerdo con la siguiente expresión: (...)”

- la necesidad de instalación de buzones de alcance⁸,
- la ventaja por derechos exclusivos en la distribución de sellos⁹,
- la ventaja en publicidad¹⁰,
- los incentivos a la eficiencia¹¹ y

Ventaja asignada a la marca (intangible)= Valor de la marca de Correos x 16.5% x WACC

La ventaja estimada aplicable al periodo 2011-2020 es igual a:

*218,4 millones*16,5%*8,21% = 2.958.556 euros”*

⁸ “3.5.5 Necesidad de instalación de buzones de alcance.

El Escenario contrafactual implica una reducción de la frecuencia de reparto equivalente a un 40%, elevando la carga diaria de reparto en dicho porcentaje. En determinadas rutas, resultará necesario instalar buzones de alcance adicionales para asegurar la tarea de reparto evitando fenómenos de exceso de peso y volumen.

La determinación del número de buzones de alcance adicionales se realizará en la Hoja auxiliar de buzones de alcance, denominada «Hoja de buzones de alcance», de acuerdo con los siguientes criterios: (...)

Siempre que Yx supere la suma de buzones existentes en 2010 y los instalados en años previos del periodo 2011-2020, los buzones adicionales a instalar ascenderán a Yx menos dicha suma; en caso contrario, no se instalarán buzones adicionales.”

⁹ “4.2 Neutralización de la ventaja por derechos exclusivos en la distribución sellos.

En el Escenario contrafactual, el operador designado perdería los derechos exclusivos en la prestación de servicios filatélicos. Esto implicaría una reducción de su cuota de mercado y beneficios asociados en estos servicios.

De conformidad con la propuesta del experto independiente, la neutralización de esta ventaja se traducirá en un Ingreso Evitado calculado según el siguiente método: (...)

De conformidad con las estimaciones del experto independiente, el ajuste por este concepto asciende a 2.085.043 euros de media anual aplicable al conjunto del periodo 2011-2020.”

¹⁰ “4.3 Neutralización de la ventaja en publicidad.

En el escenario contrafactual algunas oficinas cerrarían, ejerciendo un impacto en la visibilidad del operador, al no poder utilizar estos espacios para mostrar su logo. Esta publicidad constituye la ventaja diferencial respecto al Escenario de base, de conformidad con el criterio del experto independiente. (,,)

El experto independiente estimó el montante anual aplicable al periodo 2011-2020 en 282.000 euros”.

¹¹ 4.5 Incentivos de eficiencia.

Sin perjuicio de lo establecido en la Ley 43/2010, el párrafo 39 del Marco de Servicios de Interés Económico General (SIEG) de 2012 estipula la necesidad de introducir en la

- el beneficio razonable¹².

Es cierto que la reciente Ley 6/2025, de 28 de julio, como consecuencia de la asignación a Correos de nuevos servicios de interés económico general, realiza ciertos ajustes en la metodología de cálculo del coste neto del SPU, que son de aplicación a partir del ejercicio 2026. Entre otros ajustes, actualiza las referencias de oficinas a cerrar y de beneficio razonable.

Ahora bien, esta actualización, ni sería aplicable al ejercicio 2021 -a cuya verificación se refiere este procedimiento-, ni se proyecta sobre todos los criterios metodológicos establecidos en el Plan de prestación.

El hecho de que la metodología de cálculo del coste neto del SPU que la CNMC debe aplicar en su labor de supervisión acote la utilización de todas estas referencias al periodo 2011 a 2020, impide a la CNMC culminar la verificación del coste neto y la determinación de la carga financiera injusta del ejercicio 2021 y siguientes, incluso más allá del ejercicio 2026.

Por ello, esta Sala constata que no resulta posible aplicar los criterios metodológicos establecidos en el Plan de prestación sin atender a las limitaciones temporales que la norma define de forma expresa.

compensación un factor o incentivo de eficiencia salvo que pueda justificarse debidamente que dicha inclusión no resulta viable o adecuada.

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

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

Factor de eficiencia = Total Coste Neto anual(-1,7%)*

¹² ***“El Coste Medio Ponderado del Capital (WACC) de Correos del periodo 2011-2020 se determina ex ante en función de los datos disponibles en 2010, basándose en la metodología del experto independiente Ernst & Young en un estudio sobre el operador designado realizado en 2016 (...)***

En consecuencia, se aplicará el valor de 8,21% para el Coste Medio Ponderado del Capital de Correos en el periodo 2011-2020.”

Finalmente, procede instar al Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible a proponer la modificación de metodología de cálculo del coste neto del Servicio Postal Universal contenida en el Plan de prestación para solventar las dificultades señaladas en este Acuerdo, que impiden a esta Comisión culminar la verificación del coste neto y la determinación de la carga financiera injusta de los ejercicios 2021 y siguientes.

A este respecto, el Pleno de la CNMC ha aprobado el 16 de diciembre de 2025 una propuesta de metodología de cálculo del coste neto del SPU¹³, y ha recomendado que se incluya en el Plan de prestación del servicio postal universal. Esta metodología, además de abordar otros problemas de la metodología actualmente vigente señalados por la CNMC en varios informes, podría ser directamente aplicable para el cálculo del coste neto correspondiente al ejercicio 2021 y siguientes.

RESUELVE

PRIMERO.- Declarar la terminación del procedimiento y archivar las actuaciones llevadas a cabo en relación con el expediente SU/DTSP/012/25.

SEGUNDO.- Instar al Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible a proponer la modificación de la metodología de cálculo del coste neto del Servicio Postal Universal contenida en el Plan de prestación del Servicio Postal Universal aprobado por el Consejo de Ministros de 1 de junio de 2021, en los términos señalados en el punto II de este Acuerdo.

Comuníquese este Acuerdo a la Dirección de Transportes y del Sector Postal y notifíquese al interesado, Correos y Telégrafos, S.A, SME, haciéndole saber que la misma pone fin a la vía administrativa y que pueden interponer contra ella

¹³ Acuerdo por el que se aprueba una propuesta metodológica para estimar el coste neto del servicio postal universal (STP/DTSP/075/25).

recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación.

La presente Resolución se notificará al Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible.