

RESOLUCIÓN POR LA QUE SE REVISAN LOS PRECIOS DE LOS SERVICIOS POSTALES PRESTADOS BAJO RÉGIMEN DE OBLIGACIONES DE SERVICIO PÚBLICO PARA EL AÑO 2014.

I ANTECEDENTES

PRIMERO.- Comunicación de los precios previstos para el año 2014.

Con fecha 27 de septiembre de 2013 tuvo registro de entrada en la extinta Comisión Nacional del Sector Postal, escrito de la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos S.A, (Correos) remitiendo, de conformidad con el artículo 34 de la Ley 43/2010, de 30 de diciembre, del servicio postal universal, de los derechos de los usuarios y del mercado postal (LSPU), los precios de los servicios postales prestados bajo el régimen de obligaciones del servicio público para el año 2014, aprobados por el Consejo de Administración de Correos, así como la Memoria Justificativa de los mismos.

SEGUNDO.- Solicitud de ampliación de información a Correos.

Una vez analizada la información remitida, la Dirección de Transportes y del Sector Postal (DTSP) de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) concluyó que la Memoria aportada por Correos no justificaba de forma suficiente, tal y como exige la LSPU, la adecuación de los precios a los principios previstos legalmente. En consecuencia, a fin de poder realizar la comprobación prevista en el artículo 34.2 de la LSPU, con fecha 15 de noviembre de 2013 la DTSP solicitó a Correos, de conformidad con el artículo 28.1 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (LCNMC), que completase la Memoria presentada aportando, en un plazo de diez días, datos e información adicional que justificasen de forma más precisa el cumplimiento de todos los principios enumerados y, en particular, de la adecuación de los precios aprobados a los costes reales del servicio.

Con fecha 29 de noviembre de 2013 tuvo entrada escrito de Correos contestando a la solicitud de información, en el que ampliaba la justificación del cumplimiento de los mencionados principios.

TERCERO.- Concesión de plazo de alegaciones a Correos.

Tras el análisis de la información aportada por Correos en dicho escrito y de los datos de la contabilidad analítica de Correos correspondientes al año 2012, la DTSP concluyó que, de la comprobación de los precios realizada, se desprendía que no cumplían todos los principios previstos en el artículo 34.1 LSPU, por lo que, de conformidad con

el artículo 34.2 de la misma norma, con fecha 30 de diciembre de 2013 se otorgó a Correos un plazo de 15 días para formular alegaciones, trámite que fue cumplimentado mediante escrito con fecha de registro de entrada de 17 de enero de 2014.

II FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO.- Habilitación competencial.

La competencia de esta Comisión viene establecida por el artículo 8.9 de la LCNMC, de acuerdo con la cual la CNMC realizará, en materia de supervisión y control del mercado postal, *“cualesquiera otras funciones que le sean atribuidas por Ley o por Real Decreto”*, entre las que se encuentra la comprobación de la adecuación de los precios a los principios previstos en el artículo 34 de la LSPU.

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

Finalmente, la Disposición adicional segunda de la LCNMC establece la extinción de diversos organismos, entre los que se encuentra la Comisión Nacional del Sector Postal, señalando su Disposición transitoria quinta que *“los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de esta Ley continuarán tramitándose por los órganos de la autoridad a los que esta Ley atribuye las funciones anteriormente desempeñadas por los organismos extinguidos.”*

En consecuencia, esta Comisión está habilitada para dictar la presente Resolución.

SEGUNDO.- Objeto.

De conformidad con lo previsto en el artículo 34 de la LSPU, la presente Resolución tiene por objeto declarar, a efectos de su posterior consideración en el cálculo de la carga financiera injusta a la que se refiere el artículo 28 de la misma Ley, si los precios de los servicios postales prestados bajo régimen de obligaciones de servicio público previstos para el año 2014 son asequibles, transparentes y no discriminatorios y se han fijado teniendo en cuenta los costes reales del servicio, de modo que ofrezcan incentivos para la prestación eficiente del mismo.

Frente a la interpretación de Correos en su escrito de 17 de enero de 2014, que entiende que el procedimiento previsto en el artículo 34 de la LSPU sólo permite analizar y comprobar los precios nominales aprobados y comunicados por su Consejo de Administración, lo que excluiría los precios aplicados a los usuarios que disfrutaran de descuentos, el criterio de la CNMC es que el artículo 34 de la LSPU exige comprobar la

adecuación a los principios allí mencionados de los **precios de todos los servicios postales prestados bajo régimen de obligaciones de servicio público**, sin excepción e incluyendo, por tanto, los precios de los servicios prestados a los usuarios que tienen derecho a descuentos. De hecho, la propia Directiva 2008/6/CE (Directiva Postal)¹, en su artículo 12 señala que *“Los Estados miembros velarán por que las tarifas de cada uno de los servicios que forman parte del servicio universal se establezcan en observancia de los siguientes principios [...]”*.

La interpretación literal del mencionado artículo lleva a este resultado puesto que no prevé expresamente ningún tipo de excepción ni excluye a un determinado tipo de usuarios ni señala explícitamente que sean los precios nominales los que deban ajustarse a los principios señalados sino *“los precios de los servicios postales prestados bajo régimen de obligaciones de servicio público”*. Por tanto, el objeto de la presente Resolución no puede circunscribirse a una parte del conjunto de precios de los servicios que forman parte del servicio universal, que en la legislación actual no quedan definidos por el tipo de usuarios: residencial o no residencial y, dentro de estos últimos, grandes clientes.

Por su parte, el artículo 34.2 señala que *“el operador designado deberá comunicar a la CNSP (ahora CNMC) tanto el establecimiento de nuevos precios como la modificación de los precios ya vigentes de los servicios prestados”*. Ello no significa que la CNMC sólo deba comprobar los precios que le son comunicados, sino que el operador designado tiene la obligación de comunicar, sin excepción, los precios de todos los servicios que presta bajo régimen de obligaciones de servicio público, lo que incluye a todos los usuarios que se benefician de dichos servicios.

La interpretación anterior se refuerza cuando se pone en relación el artículo 34 de la LSPU con el artículo 35, que tiene por objeto analizar los descuentos a usuarios de acuerdo con determinados principios, lo que pone de manifiesto que el mecanismo adecuado para analizar los precios, con o sin aplicación previa de descuentos, y su adecuación a los costes reales de prestación del servicio es el previsto en el artículo 34.

Lo contrario, de acuerdo con la interpretación que hace Correos de ambos artículos, sería equivalente a afirmar que no hay previsto instrumento legal alguno para que la CNMC verifique la adecuación a costes reales de los precios que se aplican a los usuarios con derecho a descuentos, y parece indiscutible que no es éste el espíritu de las previsiones del capítulo IV de la LSPU.

Por otro lado, carecería de sentido pretender que la CNMC se limite a analizar la orientación a costes de los precios que paga una parte minoritaria del conjunto de los

¹ Directiva 2008/6/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de febrero de 2008 por la que se modifica la Directiva 97/67/CE en relación con la plena realización del mercado interior de servicios postales comunitarios.

consumidores, mientras que no se analiza la orientación a costes de los precios aplicados a la demanda que supone el [60-70%] de la facturación y el [80-90%] del número de envíos del servicio postal universal (SPU) y que, por tanto, tiene un mayor impacto sobre el coste neto del SPU². Asimismo, no analizar el principio de adecuación a costes reales de los precios aplicados al segmento de los grandes clientes resultaría inconsistente y contradictorio con las actuaciones y pronunciamientos de la autoridad de competencia en este ámbito en los últimos años³.

TERCERO.- Comprobación del cumplimiento de los principios previstos en el artículo 34 LSPU.

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

1. Asequibilidad

El artículo 12 de la Directiva 2008/6/CE (Directiva Postal)⁴, da una cierta pauta acerca de la interpretación de este principio al establecer que *“los precios serán asequibles y deberán permitir el acceso a los servicios prestados a todos los usuarios independientemente de la situación geográfica y teniendo en cuenta las condiciones nacionales específicas.”*

Si bien es difícil medir esta asequibilidad, pues el gasto en servicios postales representa un bajo porcentaje sobre el total del gasto de consumo de las familias⁵, existen diversas maneras de analizar si los precios de los servicios postales son asequibles o no. Encuestas a los consumidores, comparación del incremento de los precios en los servicios postales con determinados índices de precios o incluso comparativas internacionales pueden dar una idea acerca de la asequibilidad de los precios⁶.

² Datos obtenidos de la contabilidad analítica de Correos del año 2012.

³ Expedientes de competencia: SNC 0568/03, VATC/2458/03, SNC/0011/11 y S/0373/11.

⁴ Directiva 2008/6/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de febrero de 2008 por la que se modifica la Directiva 97/67/CE en relación con la plena realización del mercado interior de servicios postales comunitarios.

⁵ Según la última información disponible de la Encuesta de Presupuestos Familiares (INE), correspondiente al año 2012, el gasto medio anual de un hogar en Servicios postales y de mensajería fue de 6,83 euros, representando un 0,024% del total del gasto anual de los hogares.

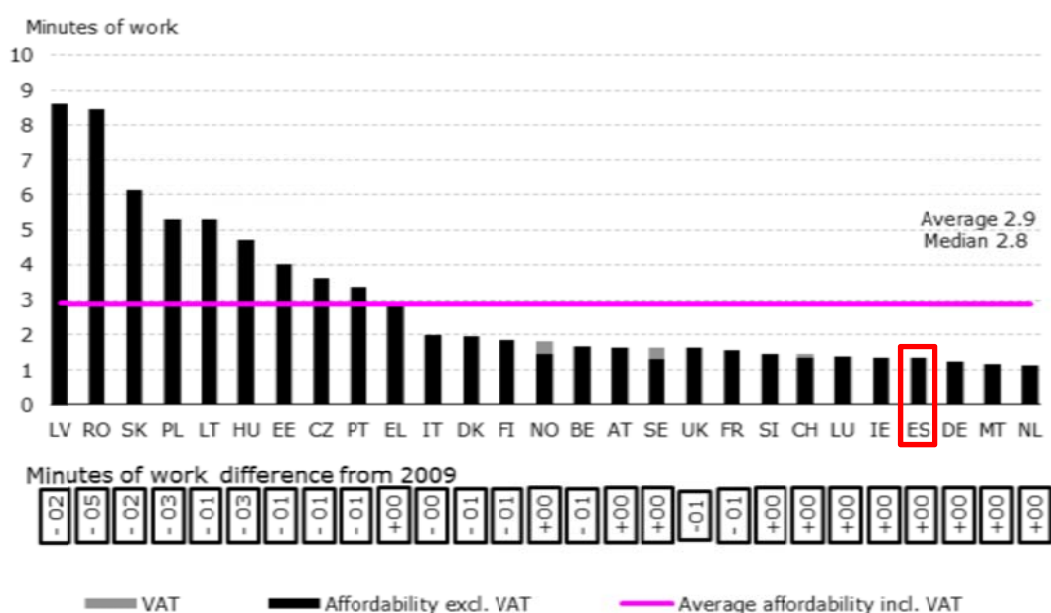
⁶ Conviene señalar, en cualquier caso, que el análisis sobre el cumplimiento del principio de asequibilidad que aquí se desarrolla, se hace sobre la base de los precios nominales, no sobre la

Teniendo en cuenta este último indicador, y de acuerdo con los datos aportados por Correos en sus alegaciones de fecha 29 de noviembre de 2013, los precios de la carta nacional de 20 gramos o menos en España se sitúan entre los más bajos de la Unión Europea, por debajo de la tarifa media aplicada en la UE.

Sin embargo, resulta conveniente hacer alguna matización a esta afirmación teniendo en cuenta lo reflejado en otros estudios sobre asequibilidad, así como analizar también su cumplimiento en el caso de otros productos.

El estudio “*Pricing behavior of postal operators*”, realizado en diciembre de 2012 por la consultora Copenhagen Economics a petición de la Comisión Europea⁷, analiza el principio de asequibilidad para los 27 países de la UE. Para ello, se calcula el número de minutos que un trabajador industrial debería emplear antes de impuestos para poder pagar un determinado servicio postal, tomando como referencia los precios de los servicios postales aportados por las autoridades de regulación de cada país y ajustados en términos de paridad de poder adquisitivo (ppa). En dicho estudio también se comparan los precios de distintos servicios postales de los 27 países miembros de la UE en términos de paridad de poder adquisitivo.

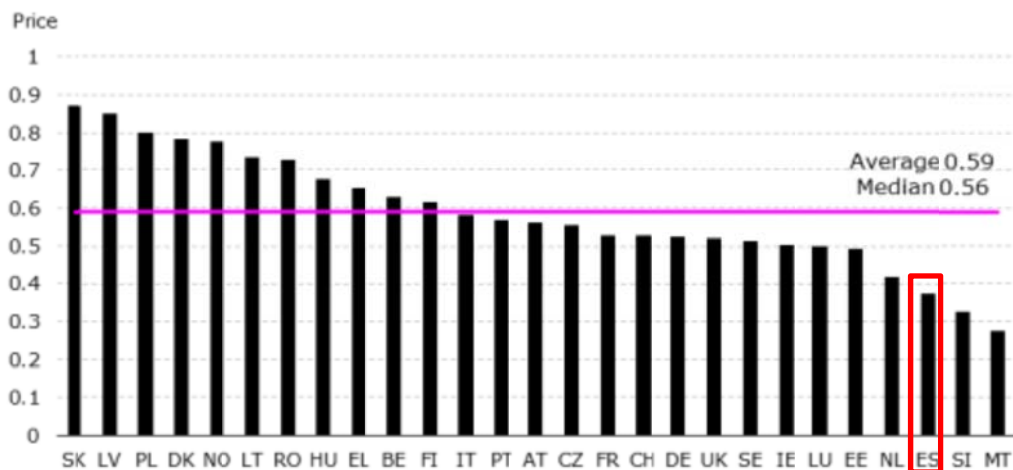
Minutos trabajados para carta ‘prioritaria’ nacional, 20 gramos, 2011 (ppa)



base de los precios medios efectivamente aplicados al conjunto de servicios sujetos a las obligaciones de servicio postal universal.

⁷ http://ec.europa.eu/internal_market/post/doc/studies/2012-pricing-behaviour-study_en.pdf

Carta 'prioritaria' nacional, 20 gramos, 2011 (ppa)



Fuente: "Pricing behavior of postal operators", Copenhagen Economics.

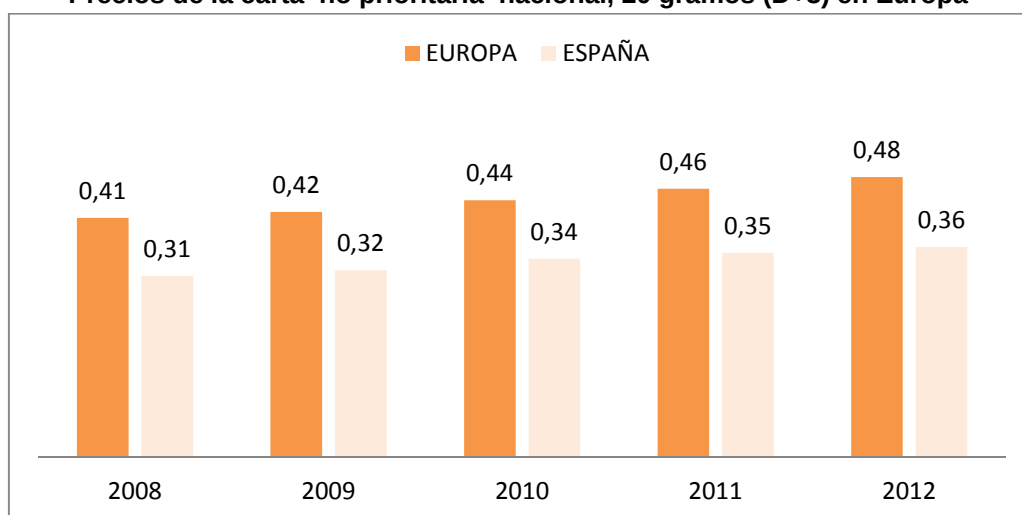
De acuerdo con este estudio, España se encuentra muy por encima de la media, en términos de asequibilidad (es el cuarto país de la UE que requiere menos minutos de trabajo para acceder a este servicio postal, no habiendo variado esta medida desde 2009 hasta 2011) y con los precios más bajos para la carta prioritaria nacional de menos de 20 gramos.

A este respecto, es preciso señalar que en este estudio se está comparando el producto 'carta prioritaria nacional' que tiene la característica de envío de D+1 en todo el territorio. Dicho concepto no existe en España, donde sólo existe 'carta ordinaria nacional' (con envío D+3) y 'carta urgente' (con envío D+1)⁸.

Los datos referentes a España en el estudio corresponden, por tanto, a la 'carta ordinaria nacional', lo cual contribuye a explicar que los precios de España se encuentren situados tan por debajo de la media del de otros países. Si la comparación se hace con los precios de la carta no prioritaria de 20 gramos (con envío D+3), el precio en España sigue situándose por debajo de la media, aunque se reduce la diferencia.

⁸ Envío D+1 y envío D+3 son los envíos de cartas que se reciben al día siguiente y a los 3 días de su depósito, respectivamente.

Precios de la carta 'no prioritaria' nacional, 20 gramos (D+3) en Europa⁹



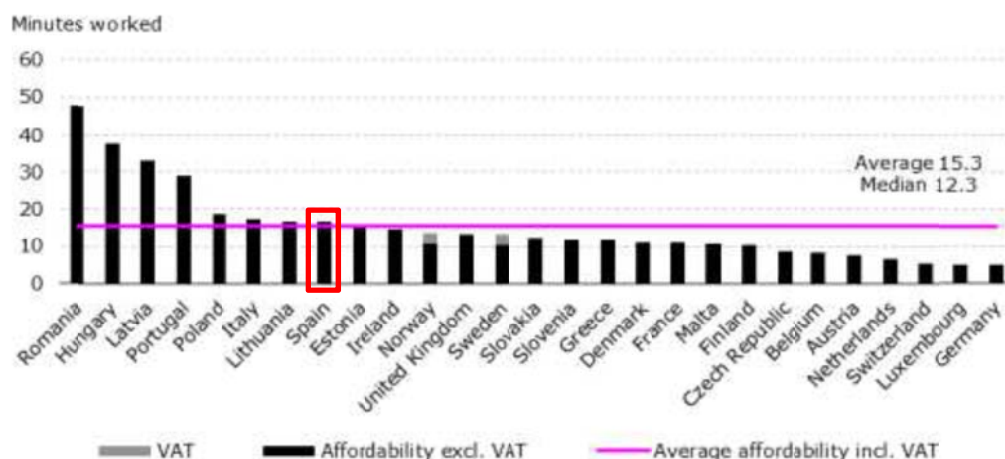
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por miembros del ERGP
(European Regulators Group for Postal Services)

En definitiva, tanto si se tienen en cuenta la carta prioritaria como la carta no prioritaria, parece estar cumpliéndose el principio de asequibilidad para la carta nacional ordinaria de 20 gramos o menos, si este se valora en términos comparativos internacionales.

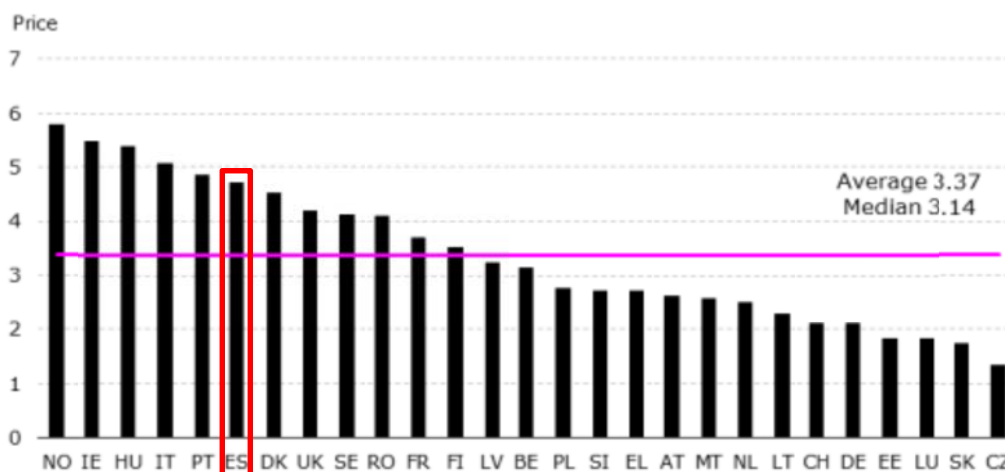
Sin embargo, el resultado varía en relación con la carta nacional de más de 1 Kg.

⁹ La media europea se ha elaborado con los países del ERGP, con excepción de aquéllos de los que no se disponía datos para todos los años: Bélgica, Finlandia, Noruega y Eslovenia.

Minutos trabajados para carta 'prioritaria' nacional, 1Kg, 2011 (ppa)



Carta 'prioritaria' nacional, 1Kg, 2011 (ppa)



Fuente: "Pricing behavior of postal operators", Copenhagen Economics.

En el caso de la carta nacional de 1 Kg., España se encuentra entre los países con los precios más altos, situados por encima de la media. La medida correspondiente de asequibilidad se sitúa igualmente ligeramente por encima de la media.

De nuevo es preciso señalar que los datos correspondientes a España se refieren a la carta ordinaria, que tiene unas características de envío asociadas a menor calidad (entendida aquí como rapidez en la recepción) en relación con el resto de países. Si se comparasen conceptos exactamente iguales, es de suponer que el indicador de asequibilidad empeoraría.

De acuerdo con estos datos, si bien es cierto que el principio de asequibilidad se cumpliría en relación con la carta ordinaria de menos de 20 gr., que en España representa el 72% del volumen de envíos, podría verse comprometido en el caso de la carta ordinaria de más de 1 Kg.

2. Transparencia

El artículo 12 de la Directiva Postal establece que *“las tarifas serán transparentes y no discriminatorias”*. Ambos principios están estrechamente conectados en la medida en que una mayor transparencia reduce el riesgo de una discriminación de precios injustificada.

Asimismo, en el artículo 6 se establece que *“los Estados Miembros adoptarán las medidas necesarias para que los usuarios y los proveedores de servicios postales reciban regularmente información suficientemente precisa y actualizada del proveedor o proveedores del servicio universal sobre las características del servicio universal ofrecido, en particular por lo que respecta a las condiciones generales de acceso a los servicios, los precios y el nivel de calidad. Esta información se publicará de manera adecuada.”*

El principio de transparencia exige, para cumplir con un estándar mínimo, que el operador designado para la provisión del SPU informe, al menos, de los precios de los servicios incluidos en el SPU aplicables a los usuarios residenciales y que dichas listas de precios sean publicadas. Sin embargo, el contenido y alcance de este principio varía de forma relevante entre los distintos Estados miembros dependiendo del nivel de exigencia que puede implicar no sólo informar acerca de las tarifas básicas de cada servicio postal, sino también de cuáles son los principios por los que se rige dicho operador para realizar el cálculo de los precios y los criterios para la aplicación de descuentos a determinados clientes¹⁰ o, incluso, en los casos de máxima transparencia, informar con detalle de todos los contratos individuales firmados por el operador designado en el ámbito del SPU¹¹.

¹⁰ Es el caso de Francia, por ejemplo.

¹¹ Algunas autoridades de regulación en Europa están considerando la posibilidad de desarrollar criterios específicos de transparencia. Tal es el caso de Suecia, que recientemente ha introducido la obligación del operador designado de publicar los descuentos aplicados para cada umbral en términos de volumen contratado, con el objetivo de aumentar la transparencia para los remitentes de correo y que éstos sean capaces de mejorar su toma de decisiones con respecto a la elección del

En el caso de las tarifas que aquí se analizan, los precios aplicados a los usuarios residenciales han sido comunicados a esta Comisión en el plazo previsto legalmente, lo que permitirá su publicación en la página web del operador, así como en la página web de la CNMC, en cumplimiento del principio de transparencia. No obstante, esta Comisión considera que el nivel de transparencia existente en la actualidad es mejorable y podrá, en consecuencia, recomendar la adopción de medidas encaminadas a lograr una mayor transparencia en relación con los precios que se aplican a una parte muy significativa de la demanda que se beneficia de descuentos y en relación con los criterios para la determinación de los mismos.

3. No discriminación

A diferencia de los principios de asequibilidad y transparencia, respecto a los que no existe una definición precisa en la LSPU, el principio de no discriminación sí está explícitamente definido. En concreto, el artículo 22.1.b entiende por no discriminación “prestar el servicio sin diferenciación de ningún tipo entre los usuarios que se encuentren en condiciones análogas, especialmente las derivadas de condiciones políticas, religiosas, raciales, sexuales, culturales o ideológicas o de capacidad”. Ahora bien, más allá de estas condiciones básicas, tradicionalmente se ha considerado que el mantenimiento de un sistema de precios uniformes en todo el territorio español, independientemente del punto de origen o de destino del envío, garantiza el cumplimiento de este principio.

Asimismo, la Directiva postal vincula estrechamente, como se ha visto, el principio de no discriminación con el principio de transparencia ya que la ausencia de discriminación debe garantizarse no solamente entre usuarios residenciales sino también entre usuarios que no lo son y se benefician de descuentos y, en sentido amplio, entre quienes se encuentran en condiciones similares.

En este sentido, las autoridades nacionales de regulación se centran en dos cuestiones: definir, en primer lugar, el significado de la ausencia de discriminación en la práctica y determinar, en segundo lugar, la forma de asegurar tarifas no discriminatorias, bien mediante instrumentos ex -ante bien mediante instrumentos ex – post.

En el caso de las tarifas que aquí se analizan, en la medida en que son precios aplicados a todos los usuarios residenciales los que se han comunicado, y se trata de una tarifa única, el principio de no discriminación entre los mismos estaría garantizado. No obstante, y en línea con una posible mejora en relación con el principio de transparencia, el conocimiento de todos los precios que se aplican en el sector y de los criterios que determinan la aplicación de descuentos, permitiría abordar el principio de

proveedor de servicios postales (hasta entonces Suecia publicaba los descuentos máximos y umbrales de volumen a los que se podían aplicar descuentos).

no discriminación de forma más completa a la que es posible en las condiciones actuales, definiendo su contenido y determinando el instrumento más adecuado para garantizar su aplicación.

4. Adecuación a costes reales del servicio

El artículo 12 de la Directiva postal señala que *“los precios se fijarán teniendo en cuenta los costes y de modo que ofrezcan incentivos para la prestación eficiente del servicio universal. Siempre que resulte necesario por razones de interés público, los Estados miembros podrán disponer que se aplique una tarifa única en todo el territorio nacional y/o a los servicios transfronterizos prestados según tarifa por unidad u otro tipo de envío postal”*.

Aunque la traducción no ha reflejado cambios, lo cierto es que la Directiva 97/67/CE hablaba de precios dirigidos a costes o teniendo en cuenta costes¹², mientras la Directiva 2008/6/CE habla expresamente de precios orientados a costes¹³, cambio que podría obedecer al deseo de incorporar al ámbito de la regulación postal los pronunciamientos del TJUE sobre el principio de orientación a costes que se han producido en el contexto de las comunicaciones electrónicas. Concretamente, en el caso *Arcor*, en el que el TJUE intentó definir dicho principio sobre la base de la jurisprudencia existente, podrían destacarse tres observaciones realizadas por el Abogado General en relación con la interpretación de este principio, con implicaciones para el sector postal:

- El concepto de orientación a costes “es un concepto autónomo de la legislación comunitaria que debe ser interpretado de forma uniforme tomando en consideración el contexto del precepto del que forme parte así como la finalidad perseguida por la regulación.”
- “El significado y ámbito preciso de este concepto en el contexto del sector postal no es obvio.”
- “La regulación deja a los Estados miembros un margen inevitable de discrecionalidad en la aplicación de este principio.”

No hay precedentes que definan sobre qué nivel de agregación de producto debe medirse el cumplimiento de este principio, si bien siguiendo la práctica de las autoridades nacionales de regulación pueden distinguirse tres modelos o categorías de análisis que van de menor a mayor nivel de detalle: precio individual, servicio individual y cesta de servicios.

En el ámbito de las comunicaciones electrónicas la Comisión Europea ha señalado que “la orientación a costes de las tarifas supone, como regla general, que los precios se

¹² “Prices geared to costs”.

¹³ “Prices shall be cost-oriented”.

ajusten de tal manera que los ingresos se compensen con los costes.” En el sector postal, el modelo predominante tiende también a flexibilizar, en la medida en que los países permiten la compensación entre productos dentro de categorías de servicio individuales e incluso entre categorías de servicios que forman parte de una misma cesta de servicios¹⁴.

España sin embargo, se encuentra, junto a otros cinco países, en el grupo de quienes miden el cumplimiento de este principio sobre un mayor nivel de detalle. Ese nivel de detalle se sustancia en la consideración de cada precio de forma individual, lo que resulta necesario y coherente con un modelo de compensación de la carga financiera injusta al operador designado que, de acuerdo con el Plan de Prestación vigente, no permite compensar las pérdidas con las ganancias, de forma que los productos deficitarios pasan a engrosar el importe del coste neto del SPU mientras los productos superavitarios generan un margen que corresponde íntegramente al operador designado. De ahí, dado que el modelo de compensación económica no se basa en una consideración global de adecuación de precios a costes, deriva que no sea suficiente con que la política de precios del operador designado para los productos del SPU se oriente a costes “de manera global”.

Por otro lado, documentar de forma detallada la orientación a costes de los precios aplicados constituiría una importante herramienta para detectar y prevenir comportamientos anticompetitivos por parte de operadores dominantes si se dispone del nivel adecuado de desglose de la información sobre costes del operador.

Teniendo en cuenta lo anterior y de acuerdo con los datos que constan en la contabilidad analítica de Correos del año 2012¹⁵ los precios para determinados productos del SPU plantean dos tipos de problemas en relación con el cumplimiento de este principio.

4.1. Precios por debajo de costes como consecuencia de la aplicación de descuentos a determinados clientes.

Tal y como se desprende de los datos que constan en el Anexo que se acompaña, las tarifas previstas para el año 2014 para determinados productos se sitúan por debajo del coste unitario de dichos productos, en particular¹⁶:

¹⁴ *Pricing Behaviour of postal operators*, Copenhagen Economics.

¹⁵ La contabilidad analítica de 2012 no ha sido verificada.

¹⁶ Al no disponer de información desglosada en la contabilidad analítica presentada en el año 2012 para los productos de exportación (cartas internacionales ordinarias y certificadas y paquetes postales internacionales), no es posible realizar un análisis detallado de la orientación a costes de las tarifas en relación con dichos productos.

- El precio del paquete postal nacional hasta 10 Kg. se sitúa un [1-10%] por debajo de su coste unitario.
- El precio del paquete postal nacional hasta 20 Kg. de peso se sitúa un [30-40%] por debajo de su coste unitario.

Adicionalmente, se observa que el margen¹⁷ negativo resultante en dichos productos ascendía, de acuerdo con los datos de la contabilidad analítica de Correos a 31 de diciembre de 2012, al [10-20%] en el caso del paquete postal nacional hasta 10 Kg. y al [50-60%] en el caso del paquete postal nacional hasta 20 Kg.

En relación con el resto de productos para los que Correos presenta su propuesta de precios, si bien aparentemente las tarifas previstas cubrirían el coste unitario señalado, el margen resultante es negativo en el caso de los siguientes productos:

- Carta nacional de menos de 20 gramos ordinaria: -[30-40%.]
- Carta nacional de menor de 50 gramos ordinaria: -[20-30%.]

Teniendo en cuenta que los usuarios residenciales no tienen derecho a descuentos y, por tanto, asumen la tarifa íntegra, estarían pagando un precio que sí se ajusta, al menos al coste unitario¹⁸ del servicio prestado. Por ello, el margen negativo resultante en los dos tipos de carta ordinaria mencionados, así como el incremento que experimenta el margen negativo en el caso de los dos tipos de paquete postal mencionados, podría obedecer, entre otros motivos, al hecho de que los descuentos que Correos realiza en los envíos masivos de grandes clientes¹⁹, que pagan un precio inferior al comunicado para los distintos productos, sitúen los precios que pagan estos usuarios por debajo de los costes reales de prestación²⁰.

De acuerdo con la estimación de costes realizada por Correos en sus alegaciones, en el caso de la carta nacional de menos de 20 gramos ordinaria prevé un incremento medio interanual de los costes unitarios (2013 vs. 2012) del [1-10%], por lo que el margen negativo del [30-40%] existente en este producto tendería a incrementarse si se mantienen los descuentos medios calculados para el año 2012²¹. Aplicando la misma estimación de costes unitarios realizada por Correos al período 2014 vs. 2013,

¹⁷ El margen se ha calculado utilizando el Índice de Lerner, es la diferencia entre el precio y el coste medio en relación con el propio precio.

¹⁸ La contabilidad analítica de Correos solamente refleja costes unitarios, no permite analizar el coste de la prestación del servicio por tipo de usuario, por lo que no hay evidencia de que los usuarios residenciales paguen de acuerdo con el coste real que tiene prestarles el servicio correspondiente.

¹⁹ En el anexo adjunto se ha calculado como descuento medio aplicado en los distintos productos, la diferencia existente entre la tarifa 2014 y el ingreso unitario 2012.

²⁰ La contabilidad analítica de Correos no refleja datos por tipo de usuarios, por lo que no existe información actualizada de los descuentos que aplica a grandes clientes, de los costes de la prestación de dicho servicio ni de los precios finales que paga esta categoría de usuarios.

²¹ Considerando que éste puede ser uno de los elementos que, junto a otros, explica el margen negativo resultante para los productos analizados.

el margen en 2014 sería aún más negativo si se mantienen los mismos descuentos medios calculados. Esta previsión coincide con la variación del margen negativo en este producto entre el año 2011 y el año 2012, ya que era en el ejercicio 2011 del [30-40%] y se ha incrementado, por tanto, un [1-10%].

Los datos aportados por Correos en sus alegaciones en relación con la evolución de volúmenes de envío en el caso de la carta nacional ordinaria de 20 gramos o menos, confirmarían dicha tendencia en relación con el incremento de costes unitarios, en la medida en que prevén un descenso del [10-20%] respecto al año 2012, lo que supone un [1-10%] adicional respecto a la caída producida el año anterior y permite prever que el coste unitario por producto seguirá incrementándose en la medida en que seguirá reduciéndose el número de envíos.

A diferencia de lo que manifiesta Correos en las observaciones realizadas a estas afirmaciones, el planteamiento de la CNMC no es exactamente proponer la contención del incremento del margen negativo mediante un incremento de las tarifas comunicadas proporcional al incremento del coste unitario previsto, dado que la libertad en la aplicación de descuentos a los grandes clientes, junto a otros factores, puede neutralizar el efecto del incremento de tarifas.

Por ello, la línea de actuación no debe tender a un incremento de los precios de los sellos que paga la demanda residencial pues, en principio y a falta de futuros datos derivados de la contabilidad analítica que permitan constatar lo contrario, no parecen ser la causa del déficit observado como consecuencia de la prestación de los servicios en ciertos productos, sino constatar si el precio que pagan los emisores de envíos masivos por la prestación de servicios incluidos en el ámbito del SPU, datos que Correos no ha comunicado ni aportado posteriormente, se ajustan a los costes reales de prestación del servicio.

Ante este planteamiento, Correos argumenta que un incremento del precio que pagan los grandes clientes podría conllevar una aceleración de la sustitución electrónica, dada la elasticidad de la demanda, y tener un impacto negativo en los ingresos del operador designado como consecuencia de la pérdida de clientes, lo que, dadas sus limitaciones para reducir costes, redundaría en un incremento del coste neto del SPU.

Son varias las observaciones que deben realizarse a este respecto. En primer lugar, es cuestionable la existencia de una elevada elasticidad precio de la demanda en este sector, pues el efecto sustitución no viene determinado de forma exclusiva ni esencial por el factor precio. Así, el estudio publicado en mayo de 2013 por US Postal Service titulado “Análisis de la elasticidad de precios en el sector postal”²² y en el que se analiza la demanda para tres tipos de servicios postales²³, concluye lo siguiente:

²² <http://www.uspsaig.gov/sites/default/files/document-library-files/2013/rarc-wp-13-008.pdf>. Traducción propia.

²³ First Class Mail, Standard Mail y Periodicals; estos tres productos serían equiparables a envíos D+2/3, correo para empresas y envíos de revistas y publicaciones periódicas.

- Los productos postales son inelásticos al precio: La elasticidad estimada se sitúa en torno a -0,3, alejado del dato que aporta correo en sus alegaciones.
- No hay evidencia de que la demanda de estos productos haya evolucionado hacia una mayor elasticidad precio. Al contrario, el estudio señala que podría concluirse que algunos productos son menos elásticos al precio que en el pasado.
- La caída de volúmenes es el resultado de la crisis económica y de la tendencia a abandonar las comunicaciones en papel. Los incrementos de precios no son la causa de la caída de los volúmenes y los envíos no son, en la actualidad, más sensibles al factor precio de lo que lo eran en el pasado.
- Los descuentos generalizados en dichos mercados de producto reducen los niveles de precios y reducen los ingresos. El uso indiscriminado de descuentos es, en consecuencia, una estrategia contraproducente ya que es improbable que el volumen de envíos incremente de forma suficiente para compensar las bajadas de precios.

Incluso al margen de estos datos, la indudable caída de volúmenes ocasionada por el desarrollo de las comunicaciones electrónicas es un reto generalizado al que hacen frente los operadores de todos los países de nuestro entorno, algunos de los cuales han logrado desarrollar un modelo muy rentable mediante la diversificación del negocio, incluso, en determinados casos, sin necesidad de recurrir a financiación pública²⁴. Es un problema que debe abordarse mediante los instrumentos pertinentes para ello pero no podría seguir justificando que se compense, vía carga financiera injusta, el margen negativo y la pérdida de ingresos que obedece a la existencia de precios por debajo de costes en determinados segmentos de la demanda.

Por lo que respecta a la supuesta incapacidad de Correos de adaptar sus costes y absorber una posible pérdida de volúmenes, determinada por el hecho de operar en una industria en red y por su condición de prestador del SPU en régimen de obligaciones de servicio público, lo que le obliga a mantener una capacidad mayor de la que mantendría un operador privado que preste el SPU sin sujeción a condiciones reguladas, la LSPU prevé en sus artículos 27 y 28 el mecanismo adecuado para compensar dicho coste, por lo que no es un argumento válido para justificar las pérdidas que pueda generar la existencia de precios por debajo de los costes reales de la prestación del servicio.

El resto de factores a los que se refiere Correos en su escrito, la alta proporción de funcionarios públicos, el elevado porcentaje de afiliación sindical y el índice de absentismo de larga duración superior al del sector privado son, sin duda, elementos adicionales que dificultan la adaptación de costes a una posible pérdida de volúmenes pero que vienen determinados por la estructura interna de la empresa y que, por tanto,

²⁴ Alemania, Países Bajos y Suecia.

la autoridad de supervisión, en el contexto de un mercado liberalizado, no puede tomar en consideración a la hora de valorar la adecuación de los precios a los costes reales de prestación del servicio, en particular, para convalidar la aplicación de precios que no cumplen dicho principio, con el único objetivo de evitar una supuesta caída de volúmenes a la que el operador no es capaz de adaptarse.

Por otro lado, la existencia de una tarifa uniforme y el riesgo del fenómeno denominado *“race to the bottom”*, que impediría que las pérdidas generadas por la prestación del servicio en zonas de elevado coste puedan recuperarse mediante un aumento de precios, es un problema paliado mediante la compensación a través de la carga financiera injusta que establece la LSPU.

Asimismo, el riesgo de desceme del mercado que puede generar una tarifa uniforme, al limitar la posibilidad de que el operador designado para prestar el SPU sea competitivo en zonas de bajo coste, favoreciendo que los competidores limiten su actividad a zonas urbanas donde el precio uniforme regulado está muy por encima de los costes y donde, por tanto, el prestador del SPU no puede competir en precios, es un riesgo solventado mediante la posibilidad de hacer descuentos a determinados clientes prevista en el artículo 35 LSPU y alejado de la realidad del sector en el momento actual, ya que las cuotas de mercado existentes en los distintos segmentos no son ni mucho menos indicativas de que pueda producirse, en el corto plazo, un desceme del mercado.

Dichos descuentos están previstos para que el operador designado pueda mantenerse en zonas rentables en las que existe mayor presión competitiva pero tendrán que ser tales, que no sitúen el precio final por debajo de costes reales ya que no sería un argumento aceptable en un mercado liberalizado, que el operador designado sólo pueda mantenerse en el mercado y ser competitivo en las zonas rentables mediante aplicación de descuentos que sitúen los precios finales por debajo de costes. Si la consecuencia de aplicar precios con descuentos ajustados a costes es la dificultad del operador designado de mantenerse en zonas rentables del mercado, es evidente que la solución debería aportarse vía mayor eficiencia²⁵.

Finalmente y teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, no puede aceptarse la tesis de que un incremento del precio que pagan determinados usuarios para ajustarse a los costes reales del servicio derive automáticamente en una pérdida de clientes, en una disminución de márgenes y en pérdidas significativas que tendrían un impacto negativo en las necesidades de financiación del SPU.

Es una hipótesis no contrastada, sin que Correos haya aportado datos que corroboren que el margen negativo derivado de la falta de ajuste de los precios a los costes reales de prestación del servicio es inferior al margen negativo que, según Correos, generaría

²⁵ Otra alternativa de actuación sería la eliminación de obligaciones de servicio público en zonas que el propio operador define como rentables, lo que exigiría una redefinición del SPU.

la pérdida de clientes y de ingresos derivada de la aplicación, al segmento de grandes clientes, de precios ajustados a costes reales.

No obstante, incluso siendo cierta esa hipótesis, la posición de la CNMC como supervisor de la regulación, no puede ser la de convalidar precios después de descuentos por debajo de sus costes reales de prestación porque el déficit resultante sea menor que el déficit que generaría la pérdida de cuota de mercado que Correos sufriría ante la imposibilidad de seguir aplicando la política de descuentos que viene aplicando, y ello por dos motivos; porque supone una distorsión de la competencia en un mercado liberalizado y porque la carga financiera injusta establecida en el artículo 28 LSPU no está prevista para financiar el déficit originado por cualquiera de esos dos conceptos sino exclusivamente para compensar las obligaciones de servicio público del servicio postal universal impuestas al operador designado.

4.2. Asimetría en el criterio de orientación a costes reales de los precios.

Sin perjuicio de que esta Comisión no pone en tela de juicio la libertad del operador para establecer la estructura de tarifas que considere adecuada, siempre que cumpla con el principio de adecuación a costes que se estipula en la LSPU, resulta llamativo que, de acuerdo con los datos que constan en el Anexo que se acompaña, los márgenes entre productos, sin tener en cuenta posibles descuentos, presentan una oscilación muy variable, entre un [20-30%] y un [80-90%] del precio propuesto, lo que pone de manifiesto que el principio de adecuación de precios a costes reales no se está interpretando ni aplicando de forma uniforme.

Asimismo, de acuerdo con los datos presentados por Correos en la contestación a la solicitud de información realizada, frente al incremento interanual de costes unitarios previsto para 2013, del [1-10%] para el caso de la carta ordinaria ≤ 20 gramos, la variación de la tarifa propuesta es del 2,70%; sin embargo, en el caso de la carta certificada el incremento de costes previsto es menor, de un [1-10%], frente a una variación de la tarifa del 2,94%, más elevada por tanto, que la prevista para el anterior producto.

Esta asimetría, que se aprecia mediante un incremento de precios inferior en productos deficitarios y que presentan una estimación de incremento de costes unitarios más elevada, es una práctica difícil de conciliar con el principio de adecuación de precios a los costes reales.

Remitirse a la elasticidad inversa y argumentar que bajo elasticidades heterogéneas entre distintos productos los márgenes deben reflejar esas diferencias con el fin de asegurar una recuperación eficiente de los costes comunes entre los distintos productos es lícito y razonable pero, en el caso del operador designado, siempre que respete los límites impuestos por la normativa, en particular, el principio de fijación de precios de acuerdo con los costes reales del servicio.

Por tanto, no se puede sino insistir en que la disparidad de márgenes que existe entre productos pone de relieve un criterio muy variable en el cumplimiento del principio de

adecuación a los costes reales del servicio y en que la política de incremento de precios observada en determinados productos resulta antieconómica.

Por todo lo anterior, el Pleno del Consejo de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, en su sesión del día 2 de abril de 2014,

III RESUELVE

PRIMERO.- Que los precios de los servicios postales prestados bajo régimen de obligaciones de servicio público comunicados por Correos para el año 2014, que son los precios que pagan los usuarios residenciales, cumplen con los principios de transparencia, no discriminación y asequibilidad.

SEGUNDO.- Que esta Comisión no dispone de los datos necesarios para comprobar si los precios de los productos han sido fijados teniendo en cuenta los costes reales de la prestación del servicio. Sin embargo, teniendo en cuenta que se ajustan a los costes unitarios de prestación, esta Comisión considera, provisionalmente, que se cumple dicho principio, sin perjuicio de que una vez disponga de los datos que permitan hacer tal comprobación, si ésta arroja un resultado distinto, así se tenga en cuenta a los efectos de realizar el cálculo de la carga financiera injusta.

Sin embargo, los precios del paquete postal nacional hasta 10 Kg y del paquete postal nacional hasta 20 Kg, no se ajustan siquiera a los costes unitarios de prestación.

TERCERO.- Que esta Comisión no tiene conocimiento de los precios de los servicios postales prestados bajo régimen de obligaciones de servicio público que pagan los usuarios no residenciales con derecho a descuentos, por lo que no puede comprobar si dichos precios cumplen o no con los principios previstos en el artículo 34 LSPU.

No obstante, a partir de los datos de la contabilidad analítica de Correos del ejercicio 2012 existen indicios de que los precios que pagan dichos usuarios por determinados productos, en particular, la carta nacional ordinaria de 20 gramos o menos y de 50 gramos o menos, así como el paquete postal nacional hasta 10 Kg y paquete postal nacional hasta 20 Kg, podrían no ajustarse al principio de fijación de precios teniendo en cuenta los costes reales del servicio. En consecuencia, una vez se disponga de dicha información se realizará la comprobación prevista en el artículo 34 de la LSPU, cuyo resultado se tendrá en cuenta a los efectos de realizar el cálculo de la carga financiera injusta.