



TRIBUNAL DE CUENTAS

Nº 1.246

**INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA SITUACIÓN A 31
DE DICIEMBRE DE 2016 DE LAS ACTUACIONES
REALIZADAS POR LA SOCIEDAD ESTATAL CORREOS
Y TELÉGRAFOS, S.A. RELATIVAS AL SERVICIO
POSTAL UNIVERSAL**

EL PLENO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, y a tenor de lo previsto en los artículos 12 y 14 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado, en su sesión de 21 de diciembre de 2017, el **“Informe de Fiscalización de la situación a 31 de diciembre de 2016 de las actuaciones realizadas por la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A. relativas al servicio postal universal”**, y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, según lo prevenido en el artículo 28 de la Ley de Funcionamiento.

ÍNDICE

I.- INTRODUCCIÓN.....	11
I.1.- INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO	11
I.2.- ANTECEDENTES DE LA FISCALIZACIÓN	11
I.3.- OBJETO Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN.....	14
I.4.- TRÁMITE DE ALEGACIONES	15
II.- RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN.....	15
II.1.- NORMATIVA REGULADORA DE SERVICIO POSTAL: GRADO DE CUMPLIMIENTO Y EJECUCION.....	16
II.2.- PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DE LA CONTABILIDAD ANALÍTICA DE CORREOS.....	22
II.2.1.- Metodología de elaboración de la contabilidad analítica	23
II.2.2.- Análisis de resultados de la contabilidad analítica de Correos.....	28
II.2.3.- Informes de auditoría y Resoluciones de la CNMC	33
II.3.- PROCEDIMIENTO DE CÁLCULO DEL COSTE NETO DEL SPU.....	35
II.3.1.- Metodología de cálculo usada por Correos según el Plan de Prestación de marzo de 2000.	36
II.3.2.- Coste neto calculado	38
II.3.3.- Informes de control de calidad y resoluciones sobre el cálculo del coste neto y la carga financiera injusta	43
II.3.4.- Nuevas propuestas para el cálculo del coste neto.....	45
II.4.- SUBVENCIONES RECIBIDAS	47
II.5.- FIJACIÓN DE LAS TARIFAS – ENVÍOS DEL SPU.....	49
II.6.- POLÍTICA COMERCIAL DE CORREOS	52
II.6.1.- Modelo de fijación de descuentos de Correos.....	54
II.6.2.- Comprobaciones efectuadas	56
II.7.- FONDO DE FINANCIACIÓN DEL SPU	60
II.8.- SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES DE LOS ANTERIORES INFORMES DEL TRIBUNAL DE CUENTAS.....	61
III.- CONCLUSIONES.....	63
III.1.- CONCLUSIONES RELATIVAS A LA VERIFICACIÓN DEL GRADO DE CUMPLIMIENTO Y EJECUCIÓN DE LO ESTABLECIDO EN LA LEY POSTAL.....	63
III.2.- CONCLUSIONES RELATIVAS AL ANÁLISIS DE LOS PROCEDIMIENTOS UTILIZADOS POR CORREOS PARA LA ELABORACIÓN DE LA CONTABILIDAD ANALÍTICA Y EL CÁLCULO DEL COSTE NETO DEL SPU, PARA LA FIJACIÓN DE LAS TARIFAS OFICIALES ANUALES Y DE SU POLÍTICA COMERCIAL CON LOS GRANDES CLIENTES Y RELATIVAS A LAS TRANSFERENCIAS DE FONDOS RECIBIDAS DE LA AGE.....	65
III.3.- CONCLUSIONES RELATIVAS AL CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES SEÑALADAS EN EL “INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA SOCIEDAD ESTATAL CORREOS Y TELÉGRAFOS, S.A., EJERCICIOS 2008 Y 2009, EN LO RELATIVO A SUS INVERSIONES EN INMOVILIZADO Y A LA GESTIÓN DEL SERVICIO POSTAL UNIVERSAL”, QUE AFECTAN A DICHO SERVICIO, ASÍ COMO DE LA RESOLUCIÓN DE 28 DE ABRIL DE 2014 DE LA COMISIÓN MIXTA PARA LAS RELACIONES CON EL TRIBUNAL DE CUENTAS EN RELACIÓN AL CITADO INFORME	69
IV.- RECOMENDACIONES	69
ANEXO	

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ACM	Acuerdo del Consejo de Ministros
AGE	Administración General del Estado
ANISP	Actividades no imputadas al servicio postal
CECO	Centro de costes
CNMC	Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia
CORREOS	Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A.,S.M.E.
ICAC	Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas
Ley Postal	Ley 43/2010, de 30 de diciembre, del servicio postal universal, de los derechos de los usuarios y del mercado postal
OSP	Obligaciones de servicio público
PA	Producto analítico
PGE	Presupuestos Generales del Estado
SIE	Sistema de información estadística de Correos
SPU	Servicio postal universal

RELACIÓN DE CUADROS

NÚMERO	TÍTULO	PÁGINA
1	Indicadores de actividad de Correos - Periodo 2007 a 2016	13
2	Desglose por tipo de los CECOs de estructura en 2015 y 2016	24
3	Desglose por tipo de los CECOs operativos	24
4	Detalle de actividades del modelo de contabilidad analítica de Correos	25
5	Detalle del número de envíos por tipo de productos y servicios	29
6	Detalle de los costes por actividades de los distintos tipos de productos postales	30
7	Detalle por tipo de productos de los ingresos brutos y netos - Cálculo de descuentos medios	31
8	Detalle por tipo de productos de ingresos netos, costes y resultados	32
9	Detalle por tipo de productos de ingreso y coste unitario y margen (contabilidad analítica Correos)	33
10	Informes de auditoría y resoluciones de la CNMC sobre las contabilidades analíticas de Correos	35
11	Coste neto calculado por Correos	38
12	Diferencias en el resultado entre la contabilidad analítica de Correos de 2015 y los que figuran en los cuadros del cálculo del coste neto	39
13	Análisis por tipo de municipio de los resultados analíticos y del coste neto - Carta ordinaria nacional – ejercicio 2015	41
14	Análisis por tipo de municipio de los resultados analíticos y del coste neto - Carta ordinaria nacional - Ejercicio 2016	42
15	Resultados informes CNMC control indicadores calidad	44
16	Detalle de la evolución de la deuda por subvenciones de explotación del Estado con Correos	47
17	% de descuento medio efectivo por tipo de PA del conjunto de clientes y de los clientes de contrato y porcentaje que representan en volumen y en ingresos netos los clientes con contrato (1)	53
18	Clientes cuya actividad supera los 100.000 envíos - Volumen de actividad, ingresos brutos y netos y descuento medio	57
19	Distribución por tramos según número de envíos - Total envíos	57
20	Distribución por tramos según número de envíos - Carta ordinaria	58

I.- INTRODUCCIÓN

I.1.- INICIATIVA DEL PROCEDIMIENTO

La fiscalización se ha llevado a cabo a iniciativa del Tribunal de Cuentas y estaba incluida en el Programa de Fiscalizaciones para el año 2016 aprobado por el Pleno en su reunión de 22 de diciembre de 2015. Posteriormente, con fecha 26 de enero de 2017 el Pleno del Tribunal aprobó el inicio del procedimiento fiscalizador y el 23 de febrero de 2017 las directrices técnicas con arreglo a las que se ha llevado a cabo la fiscalización. Simultáneamente a la aprobación de las directrices técnicas se actualizó el ámbito temporal y en consecuencia la denominación de la fiscalización.

I.2.- ANTECEDENTES DE LA FISCALIZACIÓN

El servicio postal universal (en adelante SPU) está regulado por 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 tuvo su causa en la necesidad de trasponer, antes de finalizar el ejercicio 2010, las normas establecidas en la Directiva 2008/6/CE, de 20 de febrero, para los servicios postales en el mercado interior de la Unión Europea. La Ley entró en vigor en 2011, sin que en la norma se estableciera un plazo concreto para la elaboración, aprobación e implantación de los elementos sustantivos básicos previstos en la misma, para la prestación del servicio postal universal en el Estado español y para su régimen de financiación; únicamente, la Disposición Transitoria Única de la Ley establece que, mientras que el Gobierno no apruebe el Plan de Prestación del servicio postal universal y su contrato regulador entre la Administración General del Estado (en adelante AGE) y el operador postal designado, estas materias se regirán por la normativa anterior, contenida principalmente en la Ley 24/1998, de 13 de julio, del servicio postal universal y de liberalización de los servicios postales. Adicionalmente, en la Disposición Adicional Primera de la Ley 43/2010, se designa a la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A., S.M.E. (en adelante Correos) como el operador al que se encomienda la prestación del servicio postal universal por un periodo de 15 años desde su entrada en vigor (2011-2025). Adicionalmente, la elaboración de la contabilidad analítica de Correos está regulada por la Orden FOM/2447/2004, de 12 de julio, sobre la contabilidad analítica y la separación de cuentas de los operadores postales, en la que se fijan los principios, criterios y condiciones para el desarrollo del sistema de contabilidad de costes. Todas estas normas constituyen el marco normativo básico que regula la actividad desarrollada por Correos.

En consecuencia, en el periodo fiscalizado y a la fecha de redacción de este Informe, el SPU estaba siendo gestionado por Correos según el Plan de Prestación, aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros (en adelante ACM) de 10 de marzo de 2000 a propuesta del Ministerio de Fomento. Dicho Plan fue elaborado en ejecución de lo previsto en la Ley 24/1998 y en él se establecen tanto los procedimientos para el cálculo del coste neto del SPU como los criterios para determinar la contribución del Estado a la financiación del SPU. El Plan tenía carácter provisional, como paso previo a la aprobación del Contrato-Programa al que se refería el artículo 20.3 de la Ley 24/1998, que nunca llegó a ser aprobado.

Por otra parte, el sistema de contabilidad analítica implantado por Correos no ha sido validado por el Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas (en adelante ICAC), ni ha sido informado por la Comisión Nacional de los Mercado y la Competencia (en adelante CNMC¹) y la Intervención

¹ La Ley Postal no se refiere a la CNMC sino a la Comisión Nacional del Sector Postal, organismo que en 2013, tras la creación de la CNMC que integró y asumió todas sus competencias, quedó suprimido. Por ello todas las referencias en el Informe al organismo regulador del sector postal se hacen a la CNMC.

General de la Administración del Estado, tal como se establece en los artículo 26.5 la Ley Postal. Correos elabora anualmente la contabilidad analítica y la presenta a la CNMC que, en su calidad de Organismo regulador y supervisor responsable del sector postal en el Estado, ha encargado su revisión mediante medios externos, a través de la contratación de diversas empresas para que realicen la auditoria de dicha contabilidad analítica. Las contabilidades analíticas que ya ha sido auditadas correspondían a los ejercicios 2014 y anteriores.

En base a su contabilidad analítica, Correos elabora también anualmente sus cálculos sobre el coste neto del SPU, entendido como la parte del coste de los servicios que ha de ser financiada por el Estado, aunque dichos cálculos a partir de 2011 no han sido revisados por la CNMC. Correos calcula los déficit en los que incurre como consecuencia de verse obligada por imperativo legal a prestar servicios y atender a clientes en circunstancias en las que los ingresos generados son inferiores a los costes incurridos, especialmente en las zonas rurales en las que Correos tiene que mantener su estructura como operador del SPU. El cálculo de dicho déficit se realiza para cada uno de los productos y en los distintos centros de coste (en adelante CECO) de distribución de los envíos. Para determinar las contribuciones a pagar por el Estado, el Plan de Prestación de 2000 distingue, dentro de los servicios que forman parte del SPU, los servicios reservados (que solo podían ser prestados por Correos) de los no reservados (que se podían prestar por otros operadores con la correspondiente autorización administrativa). Dicha distinción entre servicios ha sido eliminada por la Ley Postal.

La financiación del SPU por la AGE a Correos por la carga financiera derivada de la prestación del SPU se ha venido efectuando mediante las transferencias de recursos presupuestarios, actualmente pendientes de liquidación definitiva para los años 2011 a 2016, ya que la CNMC no ha verificado ni se ha pronunciado sobre los cálculos del coste neto efectuados por Correos, como ya se ha señalado². Así, en los presupuestos del Ministerio de Fomento se vienen consignando en los últimos ejercicios importes para la realización de transferencias a favor de Correos en concepto de pagos a cuenta por la compensación de la prestación del SPU. En los presupuestos de 2014 se consignaron 518 millones de euros para la compensación del SPU de los ejercicios 2011 a 2013 y en los ejercicios 2015 y 2016 fueron 180 millones cada ejercicio, para compensar el SPU de 2014 y 2015, respectivamente. Por el contrario, los importes consignados en 2013, 317 millones, lo fueron para el pago de las liquidaciones del SPU de los ejercicios 2008 a 2010, una vez que ya estaban aprobadas las resoluciones de liquidación definitivas. En 2012 no se produjo ninguna consignación y en 2011 se consignaron 66 millones, de los que 24 millones lo fueron para el pago de la liquidación del SPU del ejercicio 2007 y 42 millones para aportaciones a cuenta. Por otra parte, los pagos de todas estas cantidades por parte del Tesoro a Correos se han producido, en general, de una forma dilatada en el tiempo, existiendo en algunos ejercicios saldos pendientes de cobro que superan los 200 millones.

Desde el punto de vista contable, Correos presenta en su cuenta de pérdidas y ganancias de 2015 un déficit de 34 millones de euros. La cifra de negocios del ejercicio es de 1.614 millones y la compensación a cuenta del SPU recibida del Estado registradas suman 180 millones. Respecto a los gastos, los principales costes corresponden a los gastos de personal (1.398 millones) que suponen el 74% del total, siendo también significativos los gastos por servicios exteriores (305 millones), los aprovisionamientos (84 millones) y las amortizaciones (82 millones). Las cuentas de 2016 presentan también déficit por 52 millones, la cifra de negocios se rebaja a 1.590 millones y la

² La CNMC aclara en sus alegaciones que no ha verificado ni se ha pronunciado sobre los cálculos de la carga financiera injusta debido a la falta de formalización del contrato de prestación del servicio y de un nuevo Plan de Prestación, tal como se expone más adelante en este Informe.

compensación a cuenta del SPU se mantiene en 180 millones. Los gastos de personal se reducen a 1.343 millones (72% del total), los gastos por servicios exteriores también se reducen a 261 millones, los de aprovisionamiento se elevan a 144 millones y las amortizaciones crecen a 86 millones. Correos ha rendido en los plazos previsto por la Ley las cuentas anuales de cada uno de los ejercicios fiscalizados.

Cabe destacar que los volúmenes de actividad y de servicios prestados por Correos en los últimos ejercicios (especialmente a partir de 2008) se han ido reduciendo y, en consecuencia, también la cifra de negocios generada. En el siguiente cuadro se incluyen las principales magnitudes que indican la actividad de Correos en los últimos ejercicios. Se ha tomado como punto de partida los datos del ejercicio 2007, ejercicio en que el volumen de actividad alcanzó sus valores máximos. Se incluyen adicionalmente los datos de los tres últimos ejercicio cerrados y de un ejercicio intermedio, el 2010.

Cuadro nº 1

Indicadores de actividad de Correos - Periodo 2007 a 2016							
	2007	2010	2014	2015	2016	Variación 2007-2016	Variac. %
Plantilla media	66.463	61.850	51.275	50.153	49.785	-16.678	-25,09%
Funcionarios	32.137	25.091	17.743	15.936	13.905	-18.232	-56,73%
Laborales	34.326	36.759	33.532	34.217	35.880	1.554	4,53%
Puntos de atención	10.047	9.762	9.054	9.377	8.787	-1.260	-12,54%
Oficinas	2.207	2.360	2.384	2.300	2.395	188	8,52%
Rurales	7.840	7.402	6.670	7.077	6.392	-1.448	-18,47%
Volumen de envíos (en miles)	5.302.597	4.512.382	3.475.191	3.534.483	3.154.848	-2.375.499	-40,97%
Carta Ordinaria	3.770.718	3.340.877	2.383.225	2.205.507	2.094.413	-1.676.306	-44,46%
Carta certificada	186.744	198.853	148.664	143.447	136.151	-50.593	-27,09%
Otros Tradicional	20.912	16.263	23.599	17.751	10.965	-9.947	-55,60%
Paquetería	25.666	17.782	21.170	23.328	33.682	8.015	31,23%
Marketing y Publicaciones	1.173.156	813.664	549.116	567.381	514.079	-659.077	-56,18%
Correspondencia Import	125.400	124.944	141.946	123.313	137.809	12.409	9,90%
Retail	0	0	22.454	21.641	23.015	n.a.	n.a.
Servicios electorales (1)	0	0	185.017	432.114	204.735	n.a.	n.a.
Importe neto de la cifra de negocios (en miles de euros)	2.107.103,5	1.969.743,0	1.590.494,4	1.613.925,3	1.590.473,4	-516.630,2	-24,52%
Subvenciones SPU	43.855,8	120.655,9	542.211,0	200.457,6	195.550,2	151.694,4	345,89%
Subvención de explotación	1.053,7	68.201,0	--	--	--	-1.053,7	-100,00%
Imputación subvención de capital	42.802,2	52.454,9	24.211,0	20.457,6	15.550,2	-27.251,9	-63,67%
Subvención SPU a cuenta	--	--	518.000,0	180.000,0	180.000,0	n.a.	n.a.
Resultado pérdidas y ganancias	103.916,0	1.742,0	201.646,0	-33.702,3	-51.537,1	-155.453,1	-149,59%

(1) Hasta el ejercicio 2011 en contabilidad analítica no se incluían los servicios electorales dado que no se registraban en ingresos y gastos los flujos económicos derivados de esta actividad, sino en cuentas patrimoniales.

Fuente: elaboración propia sobre datos aportados por la Entidad.

Por último, el Tribunal de Cuentas ha aprobado dos Informes sobre la actividad en Correos en los que analiza la financiación del SPU prestado por Correos: el "Informe de Fiscalización de los procedimientos de control de ingresos de la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos S.A.", aprobado por el Pleno en su sesión de 15 de julio de 2004, en el que se recomienda la adopción de las medidas precisas para que no se siguiese demorando el cumplimiento de lo previsto en la Ley 24/1998 en cuanto a la formalización del Contrato-Programa y a la financiación del coste neto que la Sociedad estatal soporta por la prestación del SPU; y, posteriormente, el "Informe de Fiscalización de la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A., ejercicios 2008 y 2009, en lo relativo a sus inversiones en inmovilizado y a la gestión del servicio postal universal", aprobado por el Pleno el 21 de julio de 2011, en el que se recomienda que se adopten las medidas precisas para que no se demore el cumplimiento de lo previsto en la Ley 43/2010 (Ley Postal) acerca de la aprobación por el Gobierno de un Plan de Prestación del SPU que contenga las condiciones de la

prestación, los criterios técnicos y el procedimiento para determinar el coste del SPU y su forma de financiación junto con los criterios para determinar la contribución a ella del Estado.

I.3.- OBJETO Y ALCANCE DE LA FISCALIZACIÓN

Objetivos

De acuerdo con las Directrices Técnicas aprobadas por el Pleno, la fiscalización realizada es de cumplimiento y de procedimientos sobre la actividad desarrollada para la prestación del SPU.

Sus objetivos específicos han sido:

1º) Verificar el grado de cumplimiento y ejecución de lo establecido en la Ley postal por Correos y por los entes públicos con los que se relaciona y, en su caso, analizar las posibles razones por las que se no se ha producido su desarrollo y valorar sus efectos.

2º) Analizar los procedimientos utilizados por Correos para la elaboración de la contabilidad analítica y para el cálculo del coste neto del SPU. Asimismo analizar los trámites para la fijación de las tarifas oficiales anuales, la política comercial con los grandes clientes y las transferencias de fondos recibidas de la AGE.

3º) Verificar el cumplimiento de las recomendaciones señaladas en el “Informe de Fiscalización de la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A., ejercicios 2008 y 2009, en lo relativo a sus inversiones en inmovilizado y a la gestión del servicio postal universal”, que afectan a dicho servicio, así como de la Resolución de 28 de abril de 2014 de la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas en relación al citado Informe.

Asimismo, se ha verificado el cumplimiento de las prescripciones establecidas en la normativa sobre transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en todo aquello en que lo dispuesto en esta normativa tuviera relación con el objeto de las actuaciones fiscalizadoras; en el curso de los trabajos no han surgido cuestiones relacionadas con las previsiones contenidas en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

Alcance

Los trabajos de fiscalización han comprendido el análisis, a 31 de diciembre de 2016, del grado de cumplimiento y ejecución de las previsiones establecidas en la Ley 43/2010 principalmente en lo que afecta a Correos. Adicionalmente se ha analizado el procedimiento de aprobación de las tarifas para 2017 (últimas tarifas que han sido tramitadas y aprobadas durante 2016); los procedimientos de elaboración de la contabilidad analítica de 2015 de Correos (la última que se encontraba elaborada y rendida en el momento de realizarse los trabajos de campo) y los utilizados para el cálculo del coste neto del SPU en dicho año; la política comercial con los grandes clientes; las transferencias de fondos recibidas de la AGE en los últimos ejercicios; los informes de auditoría elaborados sobre las contabilidades analíticas de Correos de los ejercicios anteriores; y, las resoluciones dictadas por la CNMC en relación con la contabilidad analítica y los informes sobre control de calidad. Se han incorporado al Informe todos los hechos significativos, en relación a los temas anteriores, que se han producido durante 2017 hasta la remisión del Anteproyecto de Informe a alegaciones.

El ámbito subjetivo de esta fiscalización está constituido principalmente por las actuaciones realizadas por Correos. También se han analizado, únicamente en lo que afecta a la prestación por parte de Correos del SPU, las actuaciones desarrolladas por la CNMC, en su condición de órgano

supervisor del sector postal en España y el Ministerio de Fomento, en cuyos presupuestos se incluyen las transferencias en compensación del coste neto.

En consecuencia, el ámbito objetivo de la fiscalización está constituido por todas las actuaciones relativas al SPU desarrolladas principalmente por Correos, en relación con el cumplimiento de lo previsto por la normativa aplicable, con los procedimientos de elaboración de la contabilidad analítica que sirve de soporte para el cálculo del coste neto de la prestación del SPU, con la política comercial de los grandes clientes y con las aportaciones que la AGE ha satisfecho a Correos derivadas de la prestación del SPU. En lo que respecta a la CNMC, únicamente se han analizado la actividad y las resoluciones que afectan a Correos dictadas en relación con su labor de supervisor del sistema postal. Asimismo, se ha verificado el grado de cumplimiento de las recomendaciones formuladas por el Tribunal de Cuentas en los Informes ya señalados.

Las comprobaciones de la fiscalización se han llevado a cabo sobre la información y documentación obrantes en el Tribunal de Cuentas y sobre la aportada tanto por Correos, como en su caso, por la CNMC. Los trabajos se han realizado en el propio Tribunal y en la sede de Correos. Adicionalmente se han mantenido reuniones y contactos con los responsables del seguimiento de la actividad postal de la CNMC. Tanto Correos como la CNMC han prestado una adecuada colaboración en el desarrollo de los trabajos de la Fiscalización.

En el desarrollo de las actuaciones fiscalizadoras se han realizado todas las pruebas que se han considerado necesarias para dar cumplimiento a los objetivos anteriormente señalados, utilizando los procedimientos y técnicas habituales de auditoría. En particular, se han aplicado las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, aprobadas por el Pleno, en su reunión de 23 de diciembre de 2013. En el desarrollo de las actuaciones fiscalizadoras no se han producido limitaciones al alcance que hayan impedido cumplir los objetivos previstos.

I.4.- TRÁMITE DE ALEGACIONES

Dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 44 de la Ley 7/1988, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, los resultados de la fiscalización han sido puestos de manifiesto a los máximos responsables de las entidades a las que se hace referencia en el texto del Informe, Correos, la CNMC y el Ministerio de Fomento, así como a los que lo fueron durante los ejercicios 2015 y 2016. En total, el número de posibles alegantes ascendió a cuatro personas, habiéndose recibido alegaciones de todas ellas.

Las alegaciones presentadas, que se acompañan a este Informe, han sido analizadas y valoradas. Como consecuencia de dicho análisis, se han introducido en el texto los cambios que se han considerado oportunos, ya sea para aceptar su contenido o para exponer el motivo por el que no se han aceptado. Cuando las alegaciones formuladas constituyen meras explicaciones o comentarios de los hechos o situaciones descritos en el Informe, no se ha modificado el texto del Informe. En todo caso, el resultado definitivo de la fiscalización es el expresado en el presente Informe, con independencia de las consideraciones que se hayan manifestado en las alegaciones.

II.- RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

En los siguientes apartados se detallan los resultados más relevantes de las comprobaciones realizadas. A efectos explicativos se han incluido apartados diferenciados para los distintos aspectos analizados en los trabajos de campo siguiendo el orden de los objetivos de la fiscalización.

II.1.- NORMATIVA REGULADORA DE SERVICIO POSTAL: GRADO DE CUMPLIMIENTO Y EJECUCION

A partir de su entrada en vigor en 2011, la norma fundamental del sector postal es la Ley Postal, cuyo objeto es la regulación de los servicios postales con el fin de garantizar la prestación del SPU, de satisfacer las necesidades de comunicación postal dentro de España y de España con el extranjero y de asegurar la libre competencia en el sector en condiciones adecuadas de calidad, eficacia, eficiencia y pleno respeto de los derechos de los usuarios y de los operadores postales y sus trabajadores. Los preceptos de la Ley son aplicables a los servicios de recogida, admisión, clasificación, transporte, distribución y entrega de envíos postales, a los servicios de giro, mediante los cuales se ordenan pagos a personas físicas o jurídicas por cuenta y encargo de otras, a través de la red postal pública, y a cualesquiera otros servicios que tengan o pudieran tener naturaleza postal, de acuerdo con la normativa de la Unión Europea y de la Unión Postal Universal. La Ley establece que los servicios postales son servicios de interés económico general que se prestan en régimen de libre competencia y pueden ser prestados por el operador designado (Correos) y por los titulares de autorizaciones administrativas singulares.

El título II de la Ley establece los **derechos de los usuarios** de los servicios postales, entre los que se incluyen el secreto de las comunicaciones postales, la inviolabilidad de los envíos, la protección de datos, el derecho a un SPU de calidad, el derecho de reclamación y denuncia, el derecho de indemnización, el derecho de presentación de escritos dirigidos a las Administraciones Públicas a través de los operadores postales, el derecho de prueba de depósito y entrega de los envíos certificados y el derecho de rehúse de los envíos recibidos.

El título III se dedica al **SPU**, que queda definido 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. Se incluyen en el ámbito del SPU las actividades de recogida, admisión, clasificación, transporte, distribución y entrega de envíos postales nacionales y transfronterizos en régimen ordinario de:

1. Cartas y tarjetas postales que contengan comunicaciones escritas en cualquier tipo de soporte de hasta dos kilogramos de peso.
2. Paquetes postales, con o sin valor comercial, de hasta veinte kilogramos de peso.

El SPU incluirá, igualmente, la prestación de los servicios de certificado y valor declarado, accesorios a los envíos anteriores. Los envíos 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 anteriores. En sentido contrario, se deduce que quedan excluidos del SPU todo tipo de envíos urgentes, los envíos que superen los pesos establecidos y otros servicios comercializados, entre los que se incluyen los telegramas, los burofax, y el publicorreo y los impresos enviados como tales.

La Ley Postal prevé que una parte del coste de la prestación de los servicios que constituyen el SPU sea financiada a Correos conforme los criterios y normas que posteriormente se detallan. Adicionalmente, existen otros servicios o productos postales que son prestados por Correos cuyo déficit de prestación debe ser también financiado, como son los siguientes:

- a) Envíos de cecogramas (objeto de correspondencia impreso en Braille, para uso de personas invidentes): De acuerdo con el artículo 34.3 de la Ley Postal es un servicio exento de pago (gratuito) cuando es prestado por el operador designado para la prestación del SPU.

- b) Productos electorales: De acuerdo con el artículo 22.5 de la Ley Postal el Gobierno podrá imponer al operador designado para prestar el SPU otras obligaciones de servicio público (en adelante OSP), cuando así lo exijan razones de interés general o sea necesario para salvaguardar el normal desarrollo de los procesos electorales, de conformidad con lo dispuesto en la normativa que regula el régimen electoral general. La Ley prevé específicamente que la imposición de obligaciones adicionales de servicio público deberá ser objeto de compensación. Al amparo de dicho artículo, mediante ACM y en cada proceso electoral que se celebra en España se establecen y encomiendan a Correos OSP respecto a la prestación de determinados servicios. El ACM de 11 de abril de 2014, con motivo de las elecciones al Parlamento Europeo de 2014, estableció las tarifas por la prestación de servicios electorales que han sido utilizadas para todos los procesos electorales celebrados desde 2014 a 2016³.
- c) Giros postales: De acuerdo con la Disposición final tercera de la Ley Postal, se considera el giro postal como un servicio complementario a los servicios postales, mediante el cual se ordenan pagos a personas físicas o jurídicas por cuenta y encargo de otras a través de la red postal. Este servicio tiene la consideración de servicio financiero de interés económico general que deberá prestarse, directamente o a través de terceros, por el operador designado por el Estado para prestar el SPU, de conformidad con la Ley 16/2009, de 13 de noviembre, de servicios de pago y su normativa de desarrollo. La extensión, con especial atención a las zonas rurales, la modalidad de prestación y el sistema de financiación de este servicio se debía determinar en el correspondiente contrato que se suscribiera con el citado operador a estos efectos. A la fecha de redacción de este Informe no se había formalizado contrato alguno en relación con los servicios de giro entre Correos y la AGE.

En cuanto a las **condiciones de prestación del SPU**, la Ley Postal establece que la prestación del SPU así como las relaciones de los usuarios con el operador designado (Correos), se regirán por los principios de equidad (ofrecer a los usuarios que estén en condiciones similares el mismo tratamiento y prestaciones idénticas), no discriminación (prestar el servicio sin diferenciación de ningún tipo entre los usuarios que se encuentren en condiciones análogas, especialmente las derivadas de consideraciones políticas, religiosas, raciales, sexuales, culturales o ideológicas o de discapacidad), continuidad (no interrumpir ni suspender el servicio, salvo en casos de fuerza mayor y previa comunicación a la CNMC, que podrá denegarla), buena fe, y adaptación a las necesidades de los usuarios. La Ley prevé la exención para Correos de los tributos que graven su actividad vinculada al SPU, excepto el impuesto sobre sociedades.

La prestación del SPU se debe realizar de conformidad con las previsiones legalmente establecidas y las que se contengan en el Plan de Prestación del SPU que debía aprobar el Gobierno y en el contrato regulador, previo informe de la CNMC y del Consejo Superior Postal (que es el máximo órgano de participación de las Administraciones Públicas, los usuarios, los operadores postales, los sindicatos con mayor representación y las asociaciones filatélicas). Dicho contrato debe tener naturaleza de contrato administrativo especial. En todo caso, el Plan debe incluir, entre otros extremos, las condiciones de prestación del SPU, particularmente en las zonas en las que exista una muy baja densidad de población, el procedimiento para la evaluación del coste del citado servicio y su forma de financiación y los criterios que han de tenerse en cuenta para determinar la

³ La posición de la CNMC respecto los servicios electorales está plasmada en el "Acuerdo de la Sala de Supervisión Regulatoria de 2 de diciembre de 2014 por el que se da contestación a diferentes consultas planteadas por el Ministerio del Interior en relación con las obligaciones impuestas al prestador del SPU derivadas de la celebración de un proceso electoral", tal como ha alegado la Comisión. En dicho Acuerdo se pone de manifiesto que sería deseable que la normativa postal contemplara la posibilidad de designar a cualquier operador como prestador de los servicios electorales a través de un proceso competitivo.

contribución a ella del Estado. A la fecha de elaboración de este Informe, a pesar de haber transcurrido más de 6 años desde la promulgación de la Ley Postal, no se había aprobado por el Gobierno un nuevo Plan de Prestación del SPU (manteniéndose, por tanto vigente el aprobado en 2000 por ACM en aplicación de la Disposición Transitoria Única de la Ley Postal) ni se había formalizado el correspondiente contrato regulador⁴.

La Ley establece las condiciones de recogida y admisión de los envíos postales por parte de Correos. En particular debe realizar, al menos, una recogida en todos los puntos de acceso a la red postal todos los días laborables, de lunes a viernes; debe disponer de una cobertura adecuada al ámbito territorial de puntos de acceso de acuerdo con lo establecido en el Plan de Prestación; los puntos de acceso deben ser accesibles para las personas con discapacidad o movilidad reducida; y, no puede denegar la admisión de los envíos que reúnan los requisitos reglamentarios y satisfagan el precio correspondiente.

En cuanto a las condiciones de distribución y entrega, se establece que el operador designado para la realización del SPU Correos debe realizar la entrega de los envíos en la dirección que conste en su cubierta, incluso en los casos en que la dirección sea incompleta debe entregarlos cuando el destinatario pueda ser identificado. Las entregas se deben realizar todos los días laborables, de lunes a viernes, salvo casos excepcionales previstos por la normativa. En el Plan de Prestaciones se deben fijar para el operador del SPU los objetivos de plazos de entrega de prestación del servicio y las consecuencias económicas de su incumplimiento.

En cuanto al coste y financiación de las obligaciones del SPU encomendadas a Correos, la Ley Postal establece la obligación de llevar una **contabilidad analítica** que permita conocer el coste de la prestación de los diferentes servicios. Correos debe llevar en sus sistemas de contabilidad interna cuentas separadas de modo que se diferencie claramente entre cada uno los servicios y productos que forman parte del SPU y los demás servicios y productos que no forman parte del mismo, debiendo existir cuentas separadas, como mínimo, para cada uno de los servicios incluidos en el ámbito del SPU. Dichos sistemas de contabilidad interna se deben basar en principios contables coherentemente aplicados y objetivamente justificables.

Para la imputación de los costes en el sistema de contabilidad analítica los costes que puedan ser imputados directamente a un servicio o producto concreto se imputarán a dicho servicio o producto, mientras que los costes comunes, es decir, los que no puedan imputarse directamente a un servicio o producto en concreto, se imputarán siempre que sea posible sobre la base de un análisis directo de su origen; cuando no sea posible efectuar un análisis directo del origen, los costes comunes se imputarán sobre la base de un vínculo indirecto con otra categoría o grupo de categorías de costes para los que sea posible efectuar una asignación o imputación directa, debiendo basarse el vínculo indirecto en estructuras de costes comparables; cuando no puedan hallarse medidas directas ni indirectas para la imputación de los costes, la categoría de costes se imputará sobre la base de un factor de imputación general, calculado utilizando la relación entre todos los gastos asignados o imputados directa o indirectamente; por último, los costes comunes que son necesarios para prestar tanto cada uno de los servicios del SPU como de los servicios no universales, se imputarán aplicando los mismos parámetros de costes a todos los servicios, sean o no SPU.

La Ley Postal establece que el ICAC elaborará y desarrollará los principios, criterios y sistema de imputación de costes que deba observar la contabilidad analítica del operador designado, los

⁴ El Ministerio de Fomento informa en sus alegaciones que en junio de 2017 se constituyó un grupo de trabajo en el que participan el Ministerio de Fomento, Correos, su matriz –SEPI-, y la CNMC, cuyos trabajos se encuentran muy avanzados tanto en la elaboración del nuevo Plan de Prestación como en el sistema de financiación de los giros postales.

cuales, previo informe de la CNMC, del Consejo Superior Postal y de la Intervención General de la Administración del Estado serán aprobados por orden del Ministro de Presidencia, a propuesta conjunta de los Ministros de Fomento y de Economía y Hacienda. A la fecha de redacción de este Informe, este precepto no ha sido objeto de desarrollo y ejecución.

También se establece que la CNMC velará por la correcta aplicación de lo dispuesto en la normativa sobre contabilidad analítica y separación de cuentas de los operadores postales y verificará anualmente, por sí misma o a través de una entidad independiente del proveedor del SPU, las cuentas analíticas del operador designado. Igualmente, verificará, ya sea directamente o a través de una empresa independiente, la correcta aplicación de las reglas de separación de cuentas entre los productos que forman parte del SPU y los que no.

Como norma complementaria a la Ley Postal, en la Orden del Ministerio de Fomento 2447/2004, de 12 de julio, sobre la contabilidad analítica y la separación de cuentas de los operadores postales, se define la naturaleza del sistema de costes a desarrollar por Correos como un sistema de “costes históricos totalmente distribuidos”, por lo que la totalidad de los costes incluidos en la contabilidad financiera de la Empresa han de ser asignados a los distintos bienes y servicios. En esta norma se fijan además: los principios generales del sistema de costes (causalidad, objetividad, transparencia, auditabilidad, consistencia, desagregabilidad, suficiencia, no compensación y conciliación); la tipología de los centros de coste; la desagregación mínima por actividades; el esquema de asignación de los costes y de los ingresos; el plazo para la presentación de la contabilidad analítica; la exigencia de que la contabilidad analítica incluya los datos de ingresos brutos (a precio de tarifa) y los ingresos netos (deduciendo los descuentos, reducciones y bonificaciones); y el detalle de la documentación que, como mínimo, debe acompañar a la contabilidad analítica.

Corresponde a Correos, como operador designado, la determinación del **coste neto** de las OSP calculado como la diferencia entre el coste neto que le supone al operador designado prestar el SPU operando con OSP y el correspondiente al mismo proveedor de servicios postales si operara sin las citadas obligaciones. En ese cálculo se debe tener 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 SPU, el derecho a obtener un beneficio razonable y los incentivos dirigidos a obtener la eficiencia en costes. El cálculo del coste neto debe basarse en los costes imputables de conformidad con la Directiva 97/67/CE. A estos efectos, en el Plan de Prestación, que debería estar aprobado, se tendrían que haber fijado los criterios técnicos y el procedimiento para determinar el coste neto, previamente informados por el Consejo Superior Postal.

Como ya se ha indicado, Correos ha de presentar a la CNMC el cálculo del coste neto de cada ejercicio para su verificación. En la actualidad, Correos presenta su cálculo del coste neto conforme el plan de prestaciones de marzo de 2000, el último que fue aprobado. Corresponde a la CNMC verificar anualmente el cálculo del coste neto de las OSP del SPU impuestas al operador designado, con sujeción a lo previsto en el contrato de prestación del mismo. La Ley Postal establece que la CNMC debe determinar, previo informe del Ministerio de Economía y Hacienda, la cuantía de la “carga financiera injusta” que comportan las OSP del SPU para Correos, entendiéndose como “carga financiera injusta” 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. La cuantía de la “carga financiera injusta” se debía compensar con cargo al Fondo de financiación al que se refiere en el siguiente párrafo de este Informe. Ante la falta de formalización del contrato de prestación del servicio y de un nuevo plan de prestación, la CNMC no ha revisado los cálculos del coste neto, ni ha determinado la “carga financiera injusta” de los ejercicios 2011 y siguientes.

La Ley Postal estableció la creación de un **Fondo de financiación del SPU** con la finalidad de gestionar la financiación de la “carga financiera injusta” del operador designado, si bien este fondo no ha llegado a materializarse. Estaba previsto que el Fondo fuera gestionado por la CNMC, que no tendría personalidad jurídica y que reglamentariamente se desarrollarían los aspectos señalados en la Ley. Está previsto que la CNMC vele por que las cantidades que nutren el Fondo por los distintos conceptos sean suficientes para subvenir a las necesidades para las que se creaba, a cuyo efecto podría proponer a los Ministerios de Fomento y de Economía y Hacienda las medidas que estime convenientes, tanto en el orden normativo como en el gestor.

En el apartado II.7. del Informe se hace un análisis específico sobre el Fondo.

La Ley Postal regula también la **fijación de los precios de los servicios postales** prestados bajo OSP, que deben ser asequibles, transparentes y no discriminatorios y fijarse teniendo en cuenta los costes reales del servicio, de modo que ofrezcan incentivos para la prestación eficiente del mismo. Las tarifas de los servicios prestados por Correos son aprobadas por la Sociedad de forma directa, si bien está establecida la obligación de comunicar a la CNMC tanto el establecimiento como la modificación de nuevos precios de los servicios prestados con OSP con una antelación de 3 meses a la fecha prevista para su aplicación. Dicha comunicación debe ir acompañada de una memoria justificativa del cumplimiento de los principios indicados. La CNMC elaborará una resolución sobre los nuevos precios, que podrá ser objeto de alegaciones por parte de Correos y que, una vez definitiva, será tenida en cuenta a efectos del cálculo de las resoluciones sobre el coste neto del SPU. La Ley Postal establece la exención de pago del precio respecto de los servicios prestados por Correos por los envíos de cecogramas así como otros productos a los que la Unión Postal Universal confiera tal derecho. Este procedimiento descrito es el utilizado por Correos para la fijación de las tarifas de cada ejercicio. Más adelante en este Informe se analiza detalladamente el procedimiento de fijación de las tarifas para 2017.

Está previsto que para los servicios sometidos a OSP dentro del SPU, la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, a propuesta del Ministerio de Fomento y previo informe de la CNMC, podrá establecer precios máximos y mínimos con el fin de garantizar el cumplimiento de los principios indicados anteriormente. Igualmente, para el citado ámbito, podrá determinarse la aplicación de precios uniformes en todo el territorio nacional, aunque esta facultad no ha sido ejercitada por el Gobierno.

La Ley prevé la posibilidad de que Correos pueda aplicar descuentos a los clientes que remitan envíos masivos de correo, aunque respetando los principios de transparencia y no discriminación, tanto en lo que se refiere a los precios como a las condiciones asociadas. Así, Correos debe ofrecer los mismos descuentos o precios especiales, junto con las condiciones asociadas, a todos los usuarios, con independencia del tamaño de la empresa o tipo de entidad, siempre que efectúen envíos en condiciones similares. En el curso de los trabajos de esta Fiscalización se ha comprobado que, en la práctica, a una parte significativa de los servicios prestados por Correos no se les aplican las tarifas oficiales sino las determinadas en función de lo acordado en los contratos particulares celebrados con clientes, tanto públicos como privados.

En relación con la política de descuentos, la CNMC puede requerir del operador designado la presentación de los contratos para verificar el cumplimiento de los principios de transparencia y no discriminación y el deber de igualdad de trato a los clientes con condiciones similares. Además, la CNMC debe verificar que los precios especiales y los descuentos no supongan incremento de las necesidades de financiación del SPU y de la carga financiera injusta compensable al operador designado. Se ha comprobado que la CNMC recaba abundante información sobre los contratos celebrados, siendo la política de descuentos uno de los principales aspectos en los que surgen controversias entre Correos y la CNMC, como se expone más adelante en el Informe.

El Título V regula el **acceso a la red postal** de Correos por parte de los otros operadores postales y la resolución de conflictos de intereses entre ellos. A este respecto, la Ley establece el derecho de acceso de los operadores a la red postal de Correos respecto de los servicios a los que se refiere su autorización administrativa singular de conformidad con los principios de transparencia (las condiciones de acceso han de estar publicadas), proporcionalidad (se deben adecuar las disponibilidades de operador designado y las necesidades del interesado) y no discriminación. Se establece que Correos elabore un contrato tipo de acceso a la red postal, que será aprobado previamente por la CNMC y publicado en la página web de Correos y de la propia Comisión. En los trabajos de esta Fiscalización, Correos ha facilitado un contrato tipo elaborado en marzo de 2013, si bien no ha acreditado que este haya sido publicado en su página web ni en la de la CNMC, por lo que no puede ser considerado como tal⁵. Cabe destacar que en 2011 y 2014 se han aprobado dos resoluciones de la CNMC que resuelven sendos procedimientos sancionadores por denuncias contra Correos por prácticas para evitar la competencia de los operadores postales, si bien algunas de las sanciones impuestas han sido posteriormente revocadas por los tribunales.

Sin perjuicio de ello, los operadores privados titulares de autorizaciones administrativas singulares pueden negociar con el operador designado condiciones distintas a las establecidas en el contrato tipo de acceso a la red postal que, en todo caso, deben garantizar la calidad del servicio y el respeto a las condiciones generales publicadas. En el supuesto de que estas negociaciones no hubieran concluido en la celebración de un contrato por inexistencia de acuerdo entre las partes, cualquiera de ellas podría solicitar de la CNMC que establezca las condiciones de acceso, que serán vinculantes para ambas partes. A tal efecto, la CNMC resolverá sobre las condiciones de acceso de acuerdo con los principios de proporcionalidad, transparencia, no discriminación y garantía del derecho de acceso a la red del operador entrante, así como del de no perturbación de los derechos establecidos para compensar a Correos por prestar el SPU y la preservación del cumplimiento de las OSP que recaen sobre la Sociedad. Se ha comprobado que Correos ha llevado a cabo negociaciones individualizadas con los principales operadores para fijar las condiciones de prestación de los servicios postales, tal como se explica posteriormente en este Informe.

Corresponde a la CNMC comprobar que, tanto para los contratos individuales como para el contrato tipo, las tarifas fijadas en los mismos se ajustan a los principios de transparencia, no discriminación y cobertura del coste ocasionado al titular de la red, y verificar que estas tarifas no supongan incremento de las necesidades de financiación del SPU y de la carga financiera injusta. Las tarifas de acceso a la red postal podrán tener en consideración, entre otros elementos, el horario de presentación de los envíos, su volumen, destino de distribución, grado de clasificación y preparación, y no podrán suponer pérdidas económicas para el titular de la red.

Corresponde también a la CNMC resolver los conflictos que se susciten entre el operador designado y otros operadores postales que lleven a cabo servicios incluidos en el ámbito del SPU. El procedimiento de resolución de estos conflictos habrá de respetar los principios de audiencia, contradicción e igualdad entre las partes.

La Ley Postal regula también la capacidad y los procedimientos de inspección por parte de la CNMC en relación con el mercado postal, así como las infracciones de las normas reguladoras de los servicios postales que dan lugar a la apertura de un procedimiento sancionador, su regulación y las sanciones a imponer.

⁵ La CNMC informa en sus alegaciones que actualmente está revisando un contrato tipo de acceso a la red postal que ha sido presentado a esos efectos por Correos en mayo de 2017. Correos en sus alegaciones también hace referencia a dicho contrato señalando que aún no ha sido aprobado por la CNMC.

Tal como se ha señalado, la Disposición Transitoria Única de la Ley Postal establece que, mientras el Gobierno no apruebe el Plan de Prestación del SPU y su contrato regulador entre la AGE y el operador postal designado, estas materias se regirán por la normativa anterior, contenida principalmente en la Ley 24/1998, de 13 de julio, del Servicio Postal Universal y de Liberalización de los Servicios Postales. Ante la falta de desarrollo de la Ley Postal durante el periodo fiscalizado y al cierre de los trabajos de fiscalización, muchos de los aspectos regulados en ella se regían por lo establecido en la norma anterior.

Por último, la Disposición adicional tercera de la Ley Postal establece que por orden del Ministerio de Fomento se fijarán los servicios mínimos de carácter obligatorio para asegurar la prestación del SPU. Desde la promulgación de la Ley no se ha dictado ninguna orden ministerial que fije dichos servicios mínimos de carácter obligatorio.

II.2.- PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN DE LA CONTABILIDAD ANALÍTICA DE CORREOS

Como ya se ha señalado, la Ley Postal establece la obligación de llevar por parte de Correos una contabilidad analítica que permita conocer el coste de la prestación de los diferentes servicios, cuya elaboración debe realizarse cumpliendo con lo preceptuado en la Orden FOM/2447/2004 antes mencionada. En cumplimiento de estos preceptos, Correos elabora anualmente la cuenta de resultados analítica, que debe ser presentada ante la CNMC como máximo el 25 de julio del año siguiente al que se refiere. En la cuenta de resultados analítica se detallan, para cada uno de los servicios prestados por la Entidad, clasificados distinguiendo los distintos tipos de servicios, los ingresos y costes imputados y el resultado analítico. En la fiscalización, todas las comprobaciones efectuadas se han realizado sobre las cuentas analíticas de 2015, las últimas cerradas en el momento de desarrollarse los trabajos de campo y que, además, no habían sido todavía revisadas por la CNMC; los datos incorporados al Informe correspondientes a las cuentas analíticas de 2016 no han sido objeto de comprobaciones.

Las cuentas analíticas presentadas por Correos correspondientes a los ejercicios 2015 y 2016 incluyen el detalle de los ingresos brutos, los ingresos netos, los costes y los volúmenes de los distintos productos y servicios, así como el cálculo de sus ingresos, costes y margen unitario y la distribución de los costes totales por actividades. En la presentación de los resultados analíticos, los distintos servicios y productos quedan agrupados en productos universales (que incluyen los envíos de cecogramas), productos electorales, servicios de giro y productos no universales. A pesar de que las comprobaciones efectuadas en esta Fiscalización se han efectuado para cada uno de los distintos productos analíticos (en adelante PA) de Correos, teniendo en cuenta el carácter confidencial de su contabilidad analítica, en el Informe no se incluyen datos referidos a resultados específicos de cada uno de los PA, sino que los datos se refieren a agrupaciones de estos productos.

La contabilidad analítica de Correos parte de los datos de la contabilidad financiera de la Entidad de la que toma los datos y ofrece como resultado la imputación de los ingresos y gastos a los productos y servicios prestados. Existe, por tanto, una identidad entre el resultado de la cuenta de pérdidas y ganancias de la contabilidad financiera y la cuenta de resultados analíticos. El Anexo de este Informe contiene la cuenta de pérdidas y ganancias de Correos correspondiente a los ejercicios 2015 y 2016, según sus cuentas anuales rendidas.

A nivel general, hay que recordar que la normativa actual establece que el sistema de costes de Correos es de "costes históricos totalmente distribuidos", por lo que la totalidad de los costes incluidos en la contabilidad financiera de la Empresa, tanto los costes fijos como los variables, han de ser asignados a los distintos bienes y servicios. Esto supone que no se tengan en cuenta ni se calculen los costes de subactividad o sobrecapacidad, ni se tengan en cuenta los volúmenes de

actividad gestionados. Esta circunstancia puede llevar a que, dado que los volúmenes de demanda de servicios han ido reduciéndose en los últimos ejercicios, el sistema de contabilidad analítica implantado presente alguna deficiencia como instrumento de gestión y de fijación de precios, tal como luego se analizará.

Además, deben tenerse en cuenta las siguientes circunstancias particulares de Correos: su estructura de costes es muy intensiva en costes fijos a medio plazo como consecuencia tanto de que parte de su personal tiene la condición de funcionario como de que el grado de sindicalización de su personal es muy elevado; hay una alta proporción de costes indirectos a distribuir, ya que muchas de las actividades desarrolladas se realizan conjuntamente para diversos servicios y productos; y los costes de personal representan aproximadamente tres cuartas partes de los costes totales.

II.2.1.- Metodología de elaboración de la contabilidad analítica

Los principales **conceptos y elementos** utilizados en el modelo de contabilidad analítica de correos son los siguientes:

PA - Producto analítico: cada uno de los productos o servicios prestados por Correos agrupados en grupos homogéneos. Para los productos incluidos en el SPU, los PA están definidos a un nivel de detalle suficiente para que exista una coincidencia casi total con los servicios comerciales que figuran en tarifas. Únicamente existen agrupaciones de productos que tienen tarifas distintas en: las cartas y los paquetes de exportación, donde se agrupan los servicios prestados aunque existen diferentes tarifas según destinos, en ambos casos, y según peso, en el caso de los paquetes; el paquete azul y los paquetes de importación, que están agrupados en un mismo PA según peso en 2015; y los giros nacionales y de importación tanto ordinarios como urgentes, agrupados en solo dos PA. En el caso de los servicios que no son SPU, el nivel de detalle en los PA agrupan los servicios postales en productos homogéneos según naturaleza. En todo caso se considera que el nivel de detalle en cuanto a PA de la contabilidad analítica presentada es suficiente para reflejar adecuadamente los resultados. En total en 2015 estaban definidos 136 PA, de los que 34 corresponden a los distintos tipos de cartas del SPU, 9 a los paquetes del SPU, 6 a los distintos tipos de giros postales, 1 al envío de cecogramas y 14 eran productos electorales. Los restantes 72 PA definen productos y servicios no incluidos en el SPU. En 2016 el número de PA se incrementa hasta 157, si bien la mayor parte de las modificaciones afectan a los productos que no son SPU. Las variaciones que afectan a los productos del SPU se ocasionan en la segregación del paquete de exportación donde para cada PA existente en 2015 se han creado dos PA, el paquete económico y el prioritario, siendo únicamente el primero el que se considera SPU, y en los paquetes de importación, que se han segregado del PA paquete azul, y donde se considera únicamente como SPU el paquete SPU importación económico

CECO – Centros de costes: son las unidades básicas de consumo de recursos en los que se estructura Correos (oficinas, centros, sedes, unidades,...), de forma que cada uno de ellos puede ser analizado de forma independiente. En la contabilidad analítica de 2015 estaban definidos 3.761 CECOs y en 2016 se redujeron a 3.733. A efectos organizativos existen distintos tipos de CECOs:

- a) De estructura: corresponden a las áreas soporte que realizan las funciones de apoyo a la actividad de la Sociedad, como la gestión de recursos humanos, las funciones de administración y finanzas, los sistemas de información, así como la gestión de las diferentes zonas y jefaturas provinciales.

Cuadro nº 2

Desglose por tipo de los CECOs de estructura en 2015 y 2016	
Tipo de CECO	Número
Centros directivos	52
Direcciones territoriales	7
Unidades de auditoría e inspección	6
Direcciones provinciales	52
Oficinas virtuales	1
Total CECOs operativos	118

Fuente: elaboración propia

- b) Operativos: corresponden a las distintas unidades operativas en las que el consumo de recursos está directamente relacionado con la prestación de los servicios y productos postales. Se incluyen en esta categoría como categorías principales las oficinas de admisión, con o sin reparto, las oficinas rurales, los centros de admisión masiva, los centros de tratamiento postal automatizado, las unidades de reparto, los servicios de transporte y los centros de entrada y salida del correo internacional. En el siguiente cuadro se incluye el detalle por tipologías de los CECOs operativos considerados en la contabilidad analítica de 2015 y 2016, según la clasificación de Correos.

Cuadro nº 3

Desglose por tipo de los CECOs operativos		
Tipo de CECO	Número en 2015	Número en 2016
Centro de admisión masiva	4	4
Centro paquetería canarias	1	1
Chamartín	1	1
CTA	18	18
CTP	24	23
Gastos-Ingresos Terminales	1	1
Oficina de cambio	2	3
Oficinas Con reparto	813	808
Oficinas Rurales	154	126
Oficinas satélite	103	107
Oficinas Sin reparto	1.393	1.391
Sala aparatos	2	2
Transporte	50	52
Unidad de reparto urgente	100	100
Unidades de reparto	974	977
Total CECOs operativos	3.640	3.614

Fuente: elaboración propia

- c) CECO de costes financieros: en este CECO se contabilizan únicamente los gastos de naturaleza financiera (1 CECO).
- d) CECO de otros costes: utilizado para la contabilización de costes de naturaleza contable que no guardan una relación directa con la actividad (1 CECO).
- e) CECO de ANISP (actividades no imputables al servicio postal): son utilizados para la contabilización de costes e ingresos que no son considerados para el cálculo del Coste Neto del SPU (1 CECO). Los principales conceptos de ingresos y gastos que se incluyen en este CECO son: los gastos e ingresos extraordinarios y de ejercicios anteriores, los resultados de operaciones del inmovilizado, el impuesto de sociedades, los gastos de los locales sin uso, los gastos e ingresos por locales arrendados a terceros, las sanciones de recursos humanos, las subvenciones públicas recibidas salvo las destinadas a formación y los ingresos derivados de las participaciones en capital de las filiales. El resultado de

este CECO en los ejercicios 2015 y 2016 supuso unos beneficios de 222,3 y 197,3 millones de euros, respectivamente.

Grupos de clase de costes: agrupación efectuada de las distintas cuentas contables de gastos de la contabilidad financiera en grupos homogéneos para su uso en la contabilidad analítica a efectos de hacer más operativa y sencilla las imputaciones de costes. Cada uno de estos grupos tiene establecido sus propios criterios de imputación: En 2015 se utilizaron 72 grupos de clase de coste y en 2016 fueron 69. Cabe destacar que en 2015 el 74 % del saldo de los costes a imputar corresponden únicamente a costes de personal incluidos en dos grupos de clases de costes (personal y personal elecciones). En 2016, los costes de personal suponen el 72 % de los costes a imputar.

Secciones: son las unidades de trabajo o áreas funcionales de los CECOs donde se realizan los distintos trabajos o tareas que son necesarios para la prestación de los servicios postales. Dependiendo del tipo de CECO, en la contabilidad analítica de Correos están detallados y definidos los trabajos o secciones que se realizan en cada uno de los CECOs según su naturaleza. En la contabilidad analítica de 2015 están definidas 74 secciones o tareas diferenciadas.

Actividades: agrupaciones de tareas homogéneas realizadas por las secciones orientadas a prestar los servicios finales o a dar soporte a éstos. Las tareas realizadas por las secciones definidas se agrupan tanto en la contabilidad analítica de 2015 como de 2016 en 21 actividades que presentan el siguiente detalle y pueden clasificarse en los siguientes grupos:

Cuadro nº 4

Detalle de actividades del modelo de contabilidad analítica de Correos		
Grupo de actividad	Denominación actividades	
Actividades operativas	Admisión	Admisión
		Cancelado en centros de tratamiento
		Venta de productos comerciales
	Clasificación	Clasificación manual
		Clasificación automática
		Clasificación de valores añadidos
		Carga y descarga
	Distribución	Entrega
		Trabajos colectivos
		Trabajos individuales
		Desplazamiento
		Distribución
		Liquidación
	Transporte	Distribución internacional
		Transporte
Gestión	Gestión	
Otras actividades	Estructura	
	Comercial	
	Financieros	
	Otros	
	ANISP	

Fuente: elaboración propia

De forma resumida, en el sistema de contabilidad analítica de Correos se efectúa la imputación de todos los costes e ingresos de la contabilidad financiera a los distintos PA, salvo los de las ANISP. En el caso de los costes, la imputación se efectúa en cada CECO, en los que los distintos grupos de clases de costes son imputados primero a secciones, luego a actividades y posteriormente a los PA. En el caso de los ingresos, la imputación a los PA se hace de forma directa.

De modo detallado, las **fases** para la elaboración de la contabilidad analítica son las siguientes:

Imputación primaria: En esta fase inicial se asignan todos los gastos contabilizados en la contabilidad financiera con la finalidad de que tengan su reflejo en clases de costes del módulo analítico y queden imputados en cada uno de los CECOs. La imputación primaria se realiza en la mayoría de los casos de forma automática ya que al contabilizar los gastos, estos son directamente imputados a los CECOs que los generan, ya sea por corresponder a las plantillas de personal o a los bienes del inmovilizado asignados a cada CECO. En el caso de los gastos que han de ser imputados a diversos CECOs, para los que no se puede efectuar la asignación directa, se utilizan criterios de asignación con el objeto de distribuir el coste total entre todos los CECOs que los han originado. Las clases de costes homogéneas son agrupadas asimismo en grupos de clase de costes.

Los ingresos contables son asignados directamente a los PA en los centros en los que se producen, por lo que no se hace precisa una imputación posterior. Cabe destacar que los sistemas de información de Correos incluyen por exigencia de la Orden FOM/2447/2004, de 12 de julio, antes mencionada, tanto los datos de los ingresos brutos (los generados a precio de tarifa oficial aprobada) como los ingresos netos (los facturados una vez aplicados los descuentos comerciales establecidos, principalmente pactados con los clientes con contrato). Los ingresos de naturaleza extraordinaria desde el punto de vista analítico, son registrados como ingresos de ANISP.

Imputación secundaria- El fin de esta fase es la imputación de los costes contabilizados por CECO a PA, pasando por los estados intermedios de imputación establecidos (secciones y actividades) a través de la ejecución de los procesos definidos en el modelo analítico. Los criterios de imputación secundaria utilizados por Correos son distintos en función de la tipología de los CECOs pero comunes a todos los CECOs de cada tipo. Se pueden destacar tres tipologías de imputación secundaria de costes en función de la naturaleza del CECO, operativo o no operativo (de estructura, comercial, costes financieros...), y de la relación de los costes con la actividad o el PA (directa o indirecta):

A) Imputación de costes indirectos contabilizados en CECOs operativos: se trata de la parte más compleja del modelo ya que implica la obtención de los drivers para el reparto o generadores de coste, la imputación de los costes de grupo de clase de coste y CECO a sección, su posterior imputación de sección a actividad y, por último, de actividad a PA.

B) Imputación de costes directos a actividad y a PA: se utiliza para los costes con una relación unívoca con una actividad o PA, ya estén contabilizados en CECOs de estructura u operativos. estos costes son imputados a la actividad y al PA correspondiente.

C) Imputación de costes indirectos contabilizados en CECOs no operativos: aquellos costes contabilizados en CECOs de estructura, comerciales, de gastos financieros y otros costes que no tengan una relación directa con una actividad operativa son imputados de forma directa a las secciones y actividades de estructura. La imputación de estos costes a los PA se hace con posterioridad a que todos los costes operativos estén ya asignados.

Los criterios de imputación utilizados en la contabilidad analítica en las imputaciones secundarias son los siguientes:

A) Para la imputación de costes indirectos contabilizados en CECOs operativos hay que señalar que en la contabilidad analítica de Correos se utilizan tres tipos generadores de costes (drivers), que son los siguientes:

- Generadores de costes para la imputación de grupo de clase de coste a sección: se trata de generadores de costes estáticos, es decir que no están relacionados con el volumen de actividad. Su uso se basa en la premisa de que la distribución del espacio, del personal asignado o de los equipos informáticos en un ceco es estable e independiente de los volúmenes que se generen. Son obtenidos directamente a través de formularios automatizados en la intranet que son completados por los responsables de los cecos o a través de la información relativa a asignación de recursos proporcionada por la dirección de operaciones.
- Generadores de costes para la imputación de sección a actividad: una parte de las secciones tienen una relación unívoca con una actividad por lo que no necesitan criterio de imputación. Para el resto, como norma general existen dos tipos de generadores de costes de imputación a actividad: por una parte las horas de desempeño, que se aplican para la imputación a actividades de aquellas secciones que realizan tareas manuales como admisión en oficinas, clasificación manual, desplazamiento, distribución...etc. y, por otra, otros generadores de costes de actividad que se aplican para la imputación a actividades de aquellas secciones que realizan tareas no manuales (los kilogramos transportados para la imputación de los costes de transporte, los volúmenes clasificados en las máquinas clasificadoras de los centros de tratamiento automatizado o los kilogramos movidos en los muelles de los centros de tratamiento) obteniéndose la información para la construcción de estos drivers del sistema de información estadística de correos (SIE).

Las horas de desempeño de una actividad y servicio se calculan multiplicando el tiempo unitario de desempeño de esa actividad para cada producto por el volumen de productos que han sido tratados en la misma. La determinación de los volúmenes de envíos que intervienen en cada actividad definida en el sistema de costes es una parte fundamental en la imputación de costes a las actividades y a los PA y se realiza a través del SIE; la toma de tiempos de desempeño se basa en plantillas estructuradas, en las que se detallan, para cada tipología de CECO, las distintas tareas que componen cada una de las actividades que se desarrollan en los mismos y los PA que son tratados en ellas. A partir de 2014, la fijación de los tiempos de desempeño ha pasado a ser realizada directamente por Correos a través del departamento de auditoría interna, con anterioridad era una empresa de consultoría la que fijaba mediante muestreos los tiempos medios de desempeño; aunque Correos justifica el cambio de sistema de toma de tiempos mediante el uso de sus propios medios en la posibilidad de hacer mayores muestras que propicien que los datos sean más representativos, en los trabajos de esta Fiscalización se ha comprobado que no existen diferencias significativas entre los tiempos calculados con uno y otro sistema.

- Generadores de costes para la imputación de actividad a PA: cuando se obtienen los generadores de costes para la imputación de secciones a actividad, ya sean horas de desempeño o generadores de costes de actividad no manual, estos se obtienen a nivel de PA por lo que, a pesar de que el proceso de imputación de sección a PA está estructurado en dos fases (de sección a actividad y de actividad a PA) la obtención de los generadores de costes se realiza de forma simultánea.

B) Los costes directos son imputados a los PA directamente desde las clases de costes, ya sea por su inclusión como costes de los CECOs que gestionan determinados productos o por la imputación directa a PA. Existen alrededor de 40 criterios específicos aplicados a otros tantos conceptos de coste totalmente delimitados. A modo de ejemplo, tienen imputación directa los costes de los productos de filatelia o los costes financieros asociados a los servicios de giro.

C) Los costes indirectos de CECOs no operativos son imputados a PA en función de la imputación previa de los costes operativos de los CECOs a los que dan soporte. La hipótesis básica asumida en la imputación de estos costes es que las áreas soporte no trabajan directamente para la

prestación de los servicios sino que sirven de apoyo para que las áreas operativas puedan desarrollar sus funciones. Considerando esta premisa, se ha identificado los CECOs operativos a los que da soporte cada CECO de estructura, y se han imputado los costes de este en función del resultado de la imputación a PA de los CECOs operativos asignados. En este grupo de CECOs se encuentran contabilizados los costes comerciales. Estos costes serán imputados a la actividad comercial y posteriormente a PA a través de generadores de coste. En la mayor parte de los casos, el generador utilizado son los ingresos por PA.

Tras todos estos procesos, los costes de los CECOs operativos figuran imputados a las actividades operativas (admisión, clasificación, transporte, distribución y gestión) y a PA. Los costes de los CECOs no operativos figuran en las actividades de estructura, comercial, financieros u otros y en los correspondientes PA. Únicamente no estarán imputados a PA los gastos correspondientes a ANISP.

Cálculo de resultados por PA- Una vez imputados a PA todos los costes e ingresos, excepto los de ANISP, es posible calcular para cada uno de los PA, los ingresos netos generados, el total de los costes imputados y, por diferencia de ambos, el resultado operativo o margen. Adicionalmente y teniendo en consideración el volumen de servicios prestados para cada PA, se pueden calcular los costes e ingresos unitarios y el margen unitario. Dicho cálculo es realizado por Correos tanto a nivel general como a nivel de CECO que distribuye los envíos para cada uno de los PA definidos.

En los cálculos de los resultados por PA se incluyen tanto los costes operativos como las imputaciones de los costes comerciales, los costes de administración y estructura, los costes financieros y los otros costes. Respecto a los ingresos, se dispone de información de ingresos brutos y netos y los datos incluyen los ingresos operativos más las imputaciones de ingresos financieros y de otros ingresos.

II.2.2.- Análisis de resultados de la contabilidad analítica de Correos⁶

Para poder realizar una primera aproximación al análisis de los resultados de la contabilidad analítica de Correos hay que resaltar cuatro hechos esenciales que se desarrollan más adelante:

- gran concentración de la actividad en determinados PA.
- el enorme peso de los costes de la actividad de distribución en relación con el resto de actividades.
- el principal coste a imputar en la contabilidad analítica son los costes de personal, que representan el 74% y el 72 % de los costes totales en los ejercicios 2015 y 2016, respectivamente, como se ha señalado anteriormente.
- los ingresos netos obtenidos por los servicios prestados, tanto en el caso de los servicios universales como de los no universales, son inferiores a los que se derivarían de la aplicación de las tarifas aprobadas como consecuencia de que gran parte de los servicios prestados se facturan en función de los contratos particulares celebrados con los clientes, a los cuales normalmente se aplican descuentos principalmente por el volumen de servicios contratados.

⁶ Correos señala en sus alegaciones que los resultados puestos de manifiesto en este epígrafe se derivan de aplicar un sistema de costes totalmente distribuidos, considerando que sería más adecuado un análisis de rentabilidad que distinguiera los costes directos de los costes comunes. A este respecto hay que aclarar que el modelo vigente de costes establecido por la normativa, en tanto no se realice un nuevo desarrollo de la misma, es el de costes totalmente distribuidos.

Respecto a la concentración de la actividad entre los distintos PA, en el siguiente cuadro se detalle por tipos de productos el número de envíos gestionados por Correos en los ejercicios 2015 y 2016. Los datos de envíos corresponden a los datos del SIE del número de servicios contratados o de entrada en el sistema (nacida).

Cuadro nº 5

Detalle del número de envíos por tipo de productos y servicios				
Productos y servicios	2015		2016	
	Envíos nacida	% envíos / total	Envíos nacida	% envíos / total
Productos universales				
Carta Nacional ordinaria	2.158.581.909	61,07%	2.051.497.727	65,03%
Carta Nacional certificada	137.365.034	3,89%	130.405.379	4,13%
Carta internacional ordinaria (import y export)	148.375.698	4,20%	155.166.352	4,92%
Carta internacional certificada (import y export)	20.945.164	0,59%	21.737.138	0,69%
Cecograma	198.972	0,01%	176.447	0,01%
Paquete universal	4.031.534	0,11%	1.500.615	0,05%
Total productos universales	2.469.498.311	69,87%	2.360.483.658	74,82%
Servicios electorales				
Propaganda electoral y tarjetas censo	423.399.170	11,98%	197.427.204	6,26%
Otros productos electorales	8.714.342	0,25%	7.307.901	0,23%
Total servicios electorales	432.113.512	12,23%	204.735.105	6,49%
Servicios de giro				
Total servicios de giro	4.260.476	0,12%	3.987.117	0,13%
Productos no universales				
Publicorreo e impresos	567.182.289	16,05%	513.902.739	16,29%
Cartas urgentes	5.156.401	0,15%	5.158.069	0,16%
Paquetes no universales	19.253.582	0,54%	30.328.509	0,96%
Otros productos	37.018.347	1,05%	36.252.930	1,15%
Total productos no universales	628.610.619	17,79%	585.642.247	18,56%
TOTAL PRODUCTOS	3.534.482.918	100,00%	3.154.848.127	100,00%

Fuente: Elaboración propia

Como puede observarse, el 61% de los envíos gestionados por Correos en 2015 y el 65% en 2016 corresponden a cartas ordinarias nacionales. Únicamente otros dos tipos de productos suponen un volumen de actividad que supera el 5% de los servicios del ejercicio; es el caso de los servicios electorales, que suponen el 12% de los envíos de 2015 y el 6% en 2016, y el publicorreo e impresos, que suponen el 16% en ambos ejercicios. Por el contrario, productos como son los paquetes no universales, sobre los que Correos pretende ampliar su presencia en el mercado nacional, y que generan mayores ingresos medios, representan únicamente el 1% de los envíos de correos en 2015 y en 2016. En relación con los productos electorales, debe tenerse en cuenta que su volumen presenta variaciones entre los distintos periodos en función de número de procesos electorales que se celebran y del ámbito geográfico de los mismos.

En cuanto al peso de los costes de la actividad de distribución en la actividad de Correos, en el cuadro siguiente se incluyen los datos de los costes por actividades de los distintos tipos de productos.

Cuadro Nº 6

Detalle de los costes por actividades de los distintos tipos de productos postales

(cifras redondeadas en miles de euros)

Actividades	Productos universales	Servicios electorales	Servicios de giro	Productos no universales	TOTAL PRODUCTOS	ANISP	TOTAL CONTABILIDAD ANALÍTICA	%
2015								
Admisión	82.734	11.691	9.398	103.561	207.383		207.383	11,09%
Clasificación	97.599	2.319	0	45.498	145.416		145.416	7,78%
Distribución	787.823	60.323	6.139	203.869	1.058.154		1.058.154	56,60%
Transporte	45.827	2.317	0	36.356	84.501		84.501	4,52%
Gestión	88.252	6.962	1.343	30.732	127.289		127.289	6,81%
Comercial	33.279	0	276	13.820	47.375		47.375	2,53%
Estructura	138.877	10.980	2.171	51.459	203.486		203.486	10,88%
Financieros y otros	3.114	256	1.425	1.631	6.426		6.426	0,34%
ANISP						-10.418	-10.418	-0,56%
TOTAL	1.277.505	94.847	20.752	486.925	1.880.030	-10.418	1.869.612	100,00%
2016								
Admisión	77.950	8.311	8.358	105.768	200.386		200.386	10,82%
Clasificación	93.382	1.751	0	49.455	144.589		144.589	7,81%
Distribución	726.644	35.500	5.093	272.816	1.040.053		1.040.053	56,17%
Transporte	39.806	2.677	0	47.370	89.853		89.853	4,85%
Gestión	81.118	4.348	898	31.992	118.356		118.356	6,39%
Comercial	32.887	0	238	15.205	48.330		48.330	2,61%
Estructura	130.931	7.332	1.880	62.124	202.268		202.268	10,92%
Financieros y otros	8.419	43	7	-6.284	2.184		2.184	0,12%
ANISP						5.588	5.588	0,30%
TOTAL	1.191.136	59.961	16.474	578.448	1.846.020	5.588	1.851.607	100,00%

Fuente: Elaboración propia

El 57% de los costes imputados a los productos en 2015 se corresponden con las actividades de distribución de los envíos. En el ejercicio 2016 dicho porcentaje es del 56%. En el caso de los productos universales y de los productos electorales los costes de distribución son incluso superiores, ya que representan el 62 y el 64% de los costes de 2015, y el 61 y el 59% de los costes de 2016, respectivamente.

Por importancia cuantitativa después de la distribución, las actividades que tienen más costes imputados son las de admisión (11% en ambos ejercicios) y las de estructura o administración (también el 11% en ambos ejercicios).

En relación a la política de descuentos de Correos, hay que señalar que los ingresos netos recibidos ponen de manifiesto un descuento medio del 35% en 2015 y del 37% en 2016 respecto los ingresos que se derivarían de la aplicación de las tarifas generales aprobadas. En el siguiente cuadro se incluyen los datos sobre ingresos brutos (a precio de tarifa) y netos (tras los descuentos) por tipos de producto de acuerdo con los resultados de la contabilidad analítica de 2015 y 2016.

Cuadro nº 7
(en miles de euros)

Detalle por tipo de productos de los ingresos brutos y netos - Cálculo de descuentos medios								
Productos y servicio	2015				2016			
	Ingresos brutos	Ingresos netos	% sobre ingresos netos	Descuento medio	Ingresos brutos	Ingresos netos	% sobre ingresos netos	Descuento medio
Productos universales								
Carta nacional ordinaria	997.688	559.067	34,42%	43,96%	1.012.860	552.098	34,57%	45,49%
Carta nacional certificada	558.596	355.826	21,91%	36,30%	445.109	285.482	17,87%	35,86%
Carta internacional ordinaria (import y export)	104.681	100.542	6,19%	3,95%	118.035	113.652	7,12%	3,71%
Carta internacional certificada (import y export)	62.019	60.944	3,75%	1,73%	64.432	63.452	3,97%	1,52%
Cecograma	0	0	0,00%	0,00%	0	0	0,00%	0,00%
Paquete universal	62.681	62.336	3,84%	0,55%	32.031	31.869	2,00%	0,50%
Total productos universales	1.785.664	1.138.715	70,12%	36,23%	1.672.468	1.046.553	65,52%	37,42%
Servicios electorales								
Propaganda electoral y tarjetas censo	71.137	71.137	4,38%	0,00%	33.193	33.193	2,08%	0,00%
Otros productos electorales	25.208	25.208	1,55%	0,00%	20.247	20.247	1,27%	0,00%
Total servicios electorales	96.345	96.345	5,93%	0,00%	53.441	53.441	3,35%	0,00%
Servicios de giro								
Total servicios de giro	11.544	11.544	0,71%	0,00%	11.135	11.135	0,70%	0,00%
Productos no universales								
Publicorreo e impresos	187.014	129.087	7,95%	30,97%	170.144	119.620	7,49%	29,69%
Cartas urgentes	22.798	20.840	1,28%	8,59%	22.269	19.758	1,24%	11,28%
Paquetes no universales	217.850	78.234	4,82%	64,09%	328.856	128.460	8,04%	60,94%
Otros productos	166.555	149.256	9,19%	10,39%	291.920	218.221	13,66%	25,25%
Total productos no universales	594.217	377.417	23,24%	36,49%	813.189	486.059	30,43%	40,23%
TOTAL PRODUCTOS	2.487.770	1.624.021	100,00%	34,72%	2.550.233	1.597.188	100,00%	37,37%

Fuente: Elaboración propia

Los descuentos en contrato aplicados por Correos no afectan a los servicios electorales, cuyos precios estaban fijados para el periodo fiscalizado por ACM en 2014, ni a los servicios de giro, al no figurar este tipo de servicios en los contratos con clientes firmados; los descuentos en los paquetes postales que forman parte del SPU también son casi inexistentes.

En el periodo fiscalizado, los descuentos más relevantes se produjeron en los paquetes que no forman parte del SPU. También son significativos los descuentos en la carta ordinaria y certificada nacional y en el publicorreo e impresos, servicios que constituyen la mayor parte de los servicios gestionados por Correos. En 2016 además se producen importantes descuentos en otros productos no universales, donde se incluyen como principales productos por volumen de ingresos los servicios adicionales de aviso de recibo, prueba de entrega y entrega de notificaciones, los burofax, los servicios de envío de efectivo, la filatelia, las valijas y los apartados de correos.

Cabe destacar que el 70% de los importes facturados en 2015 y el 66% en 2016 se producen en los productos que forman parte del SPU. En los productos no universales la facturación supone el 23 y el 30%, respectivamente, y en los productos electorales el 6 y el 3%.

En el apartado II.6 del presente Informe se recoge el análisis efectuado de la política comercial desarrollada por Correos con los clientes de contrato, especialmente respecto de los productos que forman parte del SPU.

Realizadas las puntualizaciones anteriores, el resultado global de la contabilidad analítica sin tener en cuenta las ANISP refleja unas pérdidas de 256 millones de euros en 2015 y de 249 millones en 2016. En el siguiente cuadro se detallan los resultados por tipo de producto analítico para ambos ejercicios.

Cuadro nº 8
(en miles de euros)

PRODUCTOS Y SERVICIOS	Detalle por tipo de productos de ingresos netos, costes y resultados							
	2015				2016			
	INGRESOS NETOS	COSTES	% COSTES	RESULTADO	INGRESOS NETOS	COSTES	% COSTES	RESULTADO
Productos universales								
Carta nacional ordinaria	559.067	697.008	37,07%	-137.941	552.098	721.254	39,07%	-169.156
Carta nacional certificada	355.826	359.973	19,15%	-4.147	285.482	283.789	15,37%	1.693
Carta internacional ordinaria (import y export)	100.542	94.662	5,04%	5.880	113.652	89.884	4,87%	23.767
Carta internacional certificada (import y export)	60.944	64.573	3,43%	-3.629	63.452	69.132	3,74%	-5.680
Cecograma	0	195	0,01%	-195	0	58	0,00%	-58
Paquete universal	62.336	61.094	3,25%	1.242	31.869	27.020	1,46%	4.849
Total productos universales	1.138.715	1.277.505	67,95%	-138.790	1.046.553	1.191.137	64,52%	-144.584
Servicios electorales								
Propaganda electoral y tarjetas censo	71.137	65.739	3,50%	5.398	33.193	38.610	2,09%	-5.417
Otros productos electorales	25.208	29.109	1,55%	-3.901	20.247	21.352	1,16%	-1.104
Total servicios electorales	96.345	94.847	5,04%	1.497	53.441	59.961	3,25%	-6.521
Servicios de giro								
Total servicios de giro	11.544	20.753	1,10%	-9.209	11.135	16.474	0,89%	-5.339
Productos no universales								
Publicorreo e impresos	129.087	191.682	10,20%	-62.595	119.620	179.916	9,75%	-60.296
Cartas urgentes	20.840	16.913	0,90%	3.927	19.758	14.283	0,77%	5.475
Paquetes no universales	78.234	132.177	7,03%	-53.943	128.460	185.306	10,04%	-56.847
Otros productos	149.256	146.154	7,77%	3.102	218.221	198.942	10,78%	19.279
Total productos no universales	377.417	486.926	25,90%	-109.509	486.059	578.448	31,33%	-92.389
TOTAL PRODUCTOS	1.624.021	1.880.031	100,00%	-256.010	1.597.188	1.846.020	100,00%	-248.832
ANISP	211.890	-10.418		222.308	202.883	5.588		197.295
TOTAL CONTABILIDAD ANALÍTICA	1.835.910	1.869.612		-33.702	1.800.070	1.851.607		-51.537

Fuente: Elaboración propia

La mayoría de los tipos de servicios prestados por Correos son deficitarios. En particular, los servicios que forman parte del SPU ocasionaron pérdidas a Correos por 139 millones de euros en 2015 y 145 millones en 2016. De dichos importes, 138 y 169 millones, respectivamente, corresponden a la carta ordinaria, producto para el que como se ha señalado, se produce el mayor volumen de servicios. De los productos del SPU, solamente la carta internacional ordinaria y los paquetes universales presentan un resultado positivo.

En los servicios no universales se generaron también pérdidas por 110 millones de euros en 2015 y 92 millones en 2016. Son especialmente significativas las pérdidas en publicorreo e impresos, 63 y 60 millones, respectivamente, y en paquetes no universales, 54 y 57 millones. Las cartas urgentes y el resto de productos no universales presentan beneficios netos en ambos ejercicios.

Del resto de los servicios postales, en los servicios electorales obtuvo un beneficio de 1 millón en 2015 y pérdidas por 7 millones en 2016, y en los servicios de giro, claramente deficitarios, pérdidas de 9 y 5 millones respectivamente. Cabe destacar que los costes de los servicios de giro en 2015 fueron cercanos al doble de los ingresos que generaron.

Por lo que respecta a los costes, los productos universales tienen imputados el 68% de los costes totales de 2015 y el 65% en 2016. En el caso de los productos no universales dichos porcentajes son del 26 y del 31%, respectivamente.

En lo que se refiere a los ingresos y costes unitarios y los márgenes de los distintos servicios postales cabe destacar que los ingresos medios unitarios por servicio prestado son 0,46 euros mientras que los costes medios unitarios son de 0,53 euros, por lo que el margen medio sobre los ingresos es negativo en un 16%. En el siguiente cuadro se detallan por tipo de producto los ingresos y costes unitarios y los márgenes en los ejercicios 2015 y 2016.

Cuadro nº 9
(en miles de euros)

Detalle por tipo de productos de ingreso y coste unitario y margen (contabilidad analítica Correos)						
Productos y servicios	2015			2016		
	Ingreso unitario	Coste unitario	Margen	Ingreso unitario	Coste unitario	Margen
Productos universales						
Carta nacional ordinaria	0,26	0,32	-25%	0,27	0,35	-31%
Carta nacional certificada	2,59	2,62	-1%	2,19	2,18	1%
Carta internacional ordinaria (import y export)	0,68	0,64	6%	0,73	0,58	21%
Carta internacional certificada (import y export)	2,91	3,08	-6%	2,92	3,18	-9%
Cecograma	0,00	0,98	n.a	0,00	0,33	n.a
Paquete universal (1)	15,46	15,15	2%	21,24	18,01	15%
Total productos universales	0,46	0,52	-12%	0,44	0,50	-14%
Servicios electorales						
Propaganda electoral y tarjetas censo	0,17	0,16	8%	0,17	0,20	-16%
Otros productos electorales	2,89	3,34	-15%	2,77	2,92	-5%
Total servicios electorales	0,22	0,22	2%	0,26	0,29	-12%
Servicios de giro						
Total servicios de giro	2,71	4,87	-80%	2,79	4,13	-48%
Productos no universales						
Publicorreo e impresos	0,23	0,34	-48%	0,23	0,35	-50%
Cartas urgentes	4,04	3,28	19%	3,83	2,77	28%
Paquetes no universales	4,06	6,87	-69%	4,24	6,11	-44%
Otros productos	4,03	3,95	2%	6,02	5,49	9%
Total productos no universales	0,60	0,77	-29%	0,83	0,99	-19%
TOTAL PRODUCTOS	0,46	0,53	-16%	0,51	0,59	-16%

(1) Incluye en 2015 tanto el paquete postal nacional como el de exportación y el de importación. En 2016 solo incluye el paquete postal de exportación e importación económico. A pesar de que los costes unitarios son superiores a los del paquete no universal, es un producto que genera márgenes positivos por ser los ingresos medios muy superiores.

Fuente: Elaboración propia

Los tipos de productos en los que el margen es más deficitario son los productos del giro (80% en 2015 y 40% en 2016), los paquetes no universales (69% y 44%), el publicorreo y los impresos (48% y 50%) y la carta nacional ordinaria (25% y 31%, respectivamente).

II.2.3.- Informes de auditoría y Resoluciones de la CNMC

Como ya hemos señalado, la Ley Postal prevé que la CNMC velará por la correcta aplicación de lo dispuesto en la normativa sobre contabilidad analítica y separación de cuentas de los operadores postales y verificará anualmente, por sí misma o a través de una entidad independiente del proveedor del SPU, las cuentas analíticas del operador designado. Igualmente verificará, ya sea directamente o a través de una empresa independiente, la correcta aplicación de las reglas de separación de cuentas entre los productos que forman parte del SPU y los que no.

A este respecto Correos ha presentado ante la CNMC, en el mes de julio siguiente al ejercicio al que se refieran, la contabilidad analítica de cada uno de los ejercicios a partir de la entrada en vigor de la Ley Postal. Adicionalmente, ha realizado reformulación o reclasificaciones en las cuentas presentadas a posteriori respecto de las cuentas de 2011, 2013 y 2014; en el caso de las cuentas de 2011 la reformulación se realizó con motivo de la presentación de la contabilidad analítica de 2012 y a efectos de segregar los servicios electorales, ya que originariamente no estaban diferenciados; las reformulaciones de 2013 y 2014 se produjeron en 2016 tras la resolución de la CNMC sobre la contabilidad de 2013 y como exigencia de la propia resolución; en el caso de las cuentas de 2013, en diciembre de 2014 ya se había realizado otra reformulación para atender a sugerencias de la auditoría de 2011 y 2012 respecto a la inclusión de determinados gastos como ANISP y a realizar un nuevo reparto de los gastos por las provisiones para sellos de manera que no se imputara coste alguno a los PA que no utilizan este método de franqueo.

Por su parte, la CNMC ha contratado con empresas independientes la revisión de la contabilidad analítica presentada por Correos. A la fecha de redacción de este Informe se está terminando la revisión y está pendiente de emitirse la resolución correspondiente por parte de la CNMC respecto la contabilidad analítica del ejercicio 2014. Respecto a la contabilidad analítica de 2015, que fue presentada en julio de 2016, la CNMC todavía no ha formalizado ningún tipo de contrato para que se realice su revisión. Según ha manifestado la CNMC, la revisión de la contabilidad analítica de 2015 se hará de forma simultánea a la de 2016, tras ser esta última rendida en julio de 2017.

La CNMC ha remitido a Correos el resultado de la auditoría realizado sobre la contabilidad analítica a los efectos que pudiera presentar las alegaciones que estimara oportunas con carácter previo a la resolución a emitir por esta Entidad.

En general, las resoluciones emitidas por la CNMC exigen principalmente que se lleve a cabo un mayor nivel de desagregación en los PA, especialmente en los servicios que son obligación de servicio público y en los productos electorales, de manera que exista una correspondencia mayor entre las tarifas aprobadas y los productos de la contabilidad analítica. Igualmente, piden que Correos remita información adicional por tipos de clientes y fases. En la contabilidad analítica de 2015 y 2016 Correos ha incrementado el detalle de los PA que desglosa en el cálculo de resultados y ha aumentado el detalle de los datos ofrecidos a la CNMC por tipo de cliente.

En general, tal como se señala en el informe de auditoría de la contabilidad analítica de 2014 emitido en diciembre de 2016 y tal como se ha confirmado en la revisión realizada por el Tribunal de Cuentas sobre la contabilidad analítica de 2015, el modelo de contabilidad analítica de Correos cumple con lo dispuesto en la Ley Postal y en la Orden FOM/2447/2004. La contabilidad analítica de Correos se elabora de acuerdo con un modelo analítico de costes históricos totalmente distribuidos a los diferentes productos analíticos habiéndose conciliado la información del modelo con las cuentas anuales auditadas de la Sociedad. Por otra parte, se considera que Correos desarrolla procedimientos de control suficientes para determinar que tanto la imputación como el impacto de los costes a los diferentes PA se realizan de manera razonable y correcta. Las incidencias detectadas en la revisión realizada por el Tribunal de Cuentas de la contabilidad analítica de 2015, que se señalan en epígrafes posteriores de este Informe, se consideran poco significativas y por tanto no afectan a la opinión aquí expuesta.

En el siguiente cuadro se resumen los datos y fechas más relevantes de las auditorías sobre la contabilidad analítica de Correos realizadas y sobre las resoluciones de la CNMC en esta materia.

Cuadro nº 10

Informes de auditoría y resoluciones de la CNMC sobre las contabilidades analíticas de Correos						
Ejercicio	Fecha aprobación contabilidad analítica	Fechas de reformulación	Fecha informe auditoría provisional	Fecha envío alegaciones de Correos al Informe provisional	Fecha resolución CNMC	Observaciones
2011	20/07/2012	24/07/2013	22/08/2014	sep-14	05/12/2014	La revisión de ambas contabilidades se realizó de forma simultanea por parte de ISDEFE
2012	24/07/2013					
2013	24/07/2014	18/12/2014 27/01/2016	16/07/2015	ago-15	18/12/2015	Revisión por ISDEFE
2014	23/07/2015	27/01/2016	01/12/2016	ene-17	pendiente	Revisión realizada por empresa de auditoria privada.
2015	22/07/2016					No se ha iniciado la revisión
2016	21/07/2017					

Fuente: elaboración propia

Hay que resaltar que, además de la contabilidad analítica de cada ejercicio, Correos presenta a la CNMC un documento denominado "PyGDetallada_FicheroPlano", que recoge para los distintos productos y por tipos de clientes los principales datos de la contabilidad analítica y los resultados y márgenes obtenidos. En este documento se detallan los distintos tipos de costes (operativos, comerciales, de administración, financieros y otros costes) y de ingresos (operativos, financieros y otros) imputados a cada uno de los PA. Este documento ha sido utilizado en la Fiscalización para analizar la política comercial de Correos, si bien es reseñable que los datos de volumen de actividad en él contenidos de 2015 presentan algunas diferencias respecto a la contabilidad analítica, especialmente en los "otros productos no universales", si bien las diferencias detectadas se han considerado que no son significativas a efectos de las conclusiones sacadas de los análisis realizados.

II.3.- PROCEDIMIENTO DE CÁLCULO DEL COSTE NETO DEL SPU

Tal como se ha señalado anteriormente, corresponde a Correos como operador designado, la determinación del coste neto o de las necesidades de financiación de las OSP, calculado como la diferencia entre el coste neto que le supone al operador designado prestar el SPU operando con OSP y el coste correspondiente al mismo proveedor de servicios postales si operara sin las citadas obligaciones. En ese cálculo se debe tener 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 SPU, el derecho a obtener un beneficio razonable y los incentivos dirigidos a obtener la eficiencia en costes. Correos debe presentar su cálculo del coste neto de cada ejercicio a la CNMC, de acuerdo con lo establecido en el Plan de Prestaciones, para su verificación, siendo, por tanto, el Plan de Prestación el documento en el que se fijen los criterios técnicos y el procedimiento para determinar el coste neto.

Ante la inexistencia de un nuevo plan de prestaciones aprobado tras la aprobación de la Ley Postal, en la actualidad Correos continua presentando su cálculo del coste neto conforme el Plan de Prestaciones aprobado por ACM de 10 de marzo de 2000, el último que fue aprobado. Los cálculos elaborados han de considerarse a día de hoy como provisionales y su eficacia y validez están condicionadas a lo que se determine en el Plan de Prestación que está pendiente de ser aprobado. Ante esta situación, ninguno de los cálculos efectuados por Correos sobre el coste neto ha sido

objeto de análisis o revisión por parte de la CNMC a los efectos de determinar la cuantía de la carga financiera injusta que comportan las OSP del SPU para Correos. La Ley Postal, tal como ya se señaló anteriormente, define la carga financiera injusta como el resultado de minorar el coste neto en el importe en el que se cuantifiquen los ajustes derivados del incumplimiento de las condiciones de eficiencia establecidas en el Plan de Prestación.

II.3.1.- Metodología de cálculo usada por Correos según el Plan de Prestación de marzo de 2000.

Con la normativa vigente en 2000, parte de los productos que conforman el SPU estaban reservados en exclusiva a Correos, por lo que no podían ser prestados por otros operadores. Así, el artículo 18 de la Ley 24/1998, reservaba, con carácter exclusivo, al operador al que se encomendara la prestación del SPU los siguientes servicios: a) el servicio de giro; b) la recogida, la admisión, la clasificación, la entrega, el tratamiento, el curso, el transporte y la distribución de los envíos interurbanos, certificados o no, de las cartas y de las tarjetas postales, siempre que su peso sea igual o inferior a 50 gramos (peso a partir de 2006); c) el servicio postal internacional de entrada y de salida de cartas y tarjetas postales, en los mismos términos establecidos en el apartado anterior; y, d) la recepción, como servicio postal, de las solicitudes, de los escritos y de las comunicaciones que los ciudadanos dirijan a los órganos de las Administraciones Públicas. Debe tenerse en cuenta que el procedimiento de cálculo del coste neto presenta diferencias según los productos postales estén reservados o no, como se expone más adelante en este Informe. Tras la entrada en vigor de la Ley Postal en 2011, todos los productos del SPU están liberalizados y pueden ser prestados por cualquier operador. En la actualidad existen otros operadores alternativos a Correos en el mercado postal, si bien su cuota de mercado es reducida.

Lo primero que hay que destacar del Plan de Prestación del SPU de marzo de 2000, es que el mismo se aprobó con carácter provisional, a la espera que se aprobara a corto plazo un contrato-programa entre la AGE y Correos, que iría acompañado de un nuevo Plan de Prestación. Como ya se ha señalado, a la fecha de redacción de este Informe dicho contrato-programa aún no ha sido objeto de formalización.

El Plan de Prestación no incluye únicamente el procedimiento para calcular el coste neto y la carga financiera injusta, sino que, además, comprende otros aspectos relevantes: fija los criterios para determinar la contribución del Estado a la financiación del SPU y las aportaciones al Fondo de Compensación del SPU; establece los criterios para fijar la previsión de financiación de inversiones para la mejora y mantenimiento del SPU; establece las obligaciones de Correos en cuanto a la prestación de servicios, definiendo los principales parámetros para su definición; fija las tipologías de acceso a la red postal pública y de entrega de los envíos en el ámbito de SPU; establece los parámetros de calidad y los plazos de entrega de la correspondencia; y, establece cómo se evaluarán las condiciones de prestación de servicios y las consecuencias del incumplimiento de los parámetros de calidad.

El Plan de Prestación de marzo de 2000, en cuanto al cálculo del coste neto, tiene un enfoque basado en el modelo desarrollado por National Economic Research Associates (NERA) para la Comisión Europea. El modelo pretende calcular los déficit en los que incurre la Sociedad como consecuencia de verse obligada por imperativo legal a prestar servicios de una calidad determinada (plazos de entrega), de forma permanente (al menos haciendo entregas 5 días a la semana) y atendiendo a clientes en circunstancias en las cuales los ingresos generados son inferiores a los costes incurridos, especialmente en las zonas rurales donde Correos tiene que mantener su estructura como operador del SPU (en estas zonas, en las que se producen volúmenes muy bajos de envíos, una empresa que maximizara beneficios dejaría de prestar los servicios o los prestaría a un precio superior, lo que no le está permitido a Correos).

La idea de partida es que los costes no son iguales en todos los CECOs en los que Correos desarrolla su actividad, de manera que se producen beneficios en los CECOs con costes inferiores al precio medio cobrado y pérdidas en aquellos con costes que superen ese precio. El coste neto resulta de la suma de las pérdidas incurridas en los segmentos de negocio que no se ofrecerían si no existiesen las obligaciones impuestas por el SPU. Este cálculo de coste neto hay que calcularlo además respecto de cada uno de los PA que conforman el SPU. Los productos que no son SPU no intervienen en el cálculo del coste neto.

Los costes de los servicios postales están constituidos por la suma de los costes de cada una de las actividades que conforman la prestación del servicio. En el modelo se asume que todos los costes de las actividades distintas de la distribución (admisión, clasificación, transporte, gestión y las actividades no operativas- estructura, financieros y otros) varían linealmente con respecto al tráfico y que, por lo tanto, los costes unitarios son constantes en todo el ámbito de prestación de servicio. Por el contrario, en los costes de distribución existe una gran variedad entre los costes medios, según el ámbito territorial y el volumen que se tramita por parte de cada uno de las oficinas o CECOs, por lo que se ha de efectuar un cálculo individualizado para cada COCO; dicho cálculo se realiza en el modelo, además, respecto de cada PA que está definido, de modo que queda calculado para cada PA su coste unitario de distribución en cada uno de los CECOs en los que se realiza esta actividad. Los costes del resto de actividades se consideran iguales para todos los CECOs, calculándose individualmente para cada uno de los PA. Por otra parte, se calculan también los ingresos medios generados por cada uno de los PA.

Una excepción a esta forma de cálculo, se da para los productos de exportación que forman parte del SPU (cartas ordinarias y certificadas con destino el exterior, giros internacionales y paquete postal de exportación), que no son distribuidos por Correos. Para estos productos, las necesidades de financiación o coste neto se calcula a partir del resultado del PA directamente y con las normas de los productos reservados a Correos. De igual forma se usa el resultado del PA y se tratan como productos reservados los cecogramas, los giros OIC (orden de ingreso en cuenta) y el giro inmediato.

El coste neto del SPU **hasta el ejercicio 2010** se obtenía como la suma de los costes netos calculados para cada uno de los PA que forman parte del SPU.

En el caso de los PA reservados a Correos, el modelo consideraba que Correos se beneficiaba de prestar el servicio en régimen de monopolio, por lo que en el cálculo del coste neto o necesidad de financiación tenía que considerar tanto las pérdidas que se producen en determinados CECOs como los beneficios que se producen en otros. El coste neto y las necesidades de financiación para estos PA eran coincidentes con los resultados de la contabilidad analítica para el PA, con independencia de si obtenía pérdidas o no en dicho servicio.

En el caso de los PA no reservados a Correos, su coste neto resulta de la suma de las pérdidas incurridas en todos los CECOs en los que la suma de los costes unitarios medios de todas las actividades superaba a los ingresos medios del PA. En este caso, el modelo no tomaba en cuenta los tráficos rentables pues, de hacerlo, se reducirían los incentivos de Correos a prestar los servicios de forma eficiente, ya que cualquier beneficio que se obtuviera sería traspasado al Estado.

A partir de 2011, utilizando los criterios que se habían establecido en 2000 y hasta que se apruebe un nuevo Plan de Prestación, al dejar de existir los productos reservados, Correos realiza el cálculo del coste neto y de las necesidades de financiación con dos enfoques distintos, que suponen dos metodologías y dos resultados.

-Un primer enfoque que mantiene la metodología utilizada hasta 2010: para los PA que hasta la entrada en vigor de la Ley Postal de 2011 estaban reservados la necesidad de financiación coincide con el resultado analítico del producto, por lo que las ganancias en determinados CECOs compensan parte de las pérdidas habidas en otros; para los PA que no estaban reservados la necesidad de financiación es la suma de las pérdidas calculadas por CECO en todos aquellos en los que los costes unitarios medios de todas las actividades superan a los ingresos medios del PA correspondiente.

En particular, en 2015 y 2016, primeros años en los que se ha separado el cálculo del coste neto de los servicios electorales, estos han sido considerados como productos reservados a efectos de los cálculos del primer enfoque.

- Un segundo enfoque, del que se obtiene un coste neto o necesidades de financiación mayores, según el cual para cada PA se calcula la necesidad como se hacía para los productos no reservados, es decir, mediante la suma de las pérdidas calculadas por CECO en todos aquellos en los que los costes unitarios medios de todas las actividades superan a los ingresos medios del PA correspondiente. Por lo tanto no se tiene en consideración para ningún PA el resultado de los CECOs en los que exista beneficio (ingresos medios mayores que los costes unitarios medios de todas las actividades).

II.3.2.- Coste neto calculado

En el siguiente cuadro se detalla el coste neto calculado por Correos con la metodología NERA para los ejercicios 2011 a 2016 con los dos enfoques ya descritos. Se incluye, además, el resultado de la contabilidad analítica para los productos que conforman el SPU, los servicios electorales y los servicios de giro.

Cuadro nº 11
(en miles de euros)

Coste neto calculado por Correos			
Ejercicio	Pérdidas de la contabilidad analítica (productos SPU, giro y electorales)	Coste neto calculado	
		Enfoque 1º	Enfoque 2º
2011	61.202	220.147	311.249
2012	28.608	178.744	255.761
2013	156.873	234.696	273.404
2014	153.217	240.455	254.114
2015	146.683	219.392	254.333
2016	156.443	221.279	246.330
Suma	703.026	1.314.713	1.595.191
Media 2011-2016	117.171	219.119	265.865

Fuente: Elaboración propia

De acuerdo con estos cálculos efectuados por Correos, las necesidades medias de financiación del SPU para el periodo 2011-2016 se sitúan entre los 219 y los 266 millones de euros anuales. Cabe destacar que el 96% de las necesidades de financiación se producen en los productos que forman parte del SPU, el 3% en los servicios de giro (servicio complementario) y el 1% en los servicios electorales.

En 2015 el 72% de las necesidades de financiación con el enfoque 1 y el 65% con el enfoque 2 se produjeron en la carta ordinaria nacional, donde se incluyen seis PA distintos atendiendo a su peso, producto que, como ya se ha señalado, representa más del 61% de los servicios postales prestados por Correos. En 2016 dichos porcentajes se incrementaron hasta el 82 y el 76%, respectivamente. Otro producto cuyas necesidades de financiación superaron el 5% de acuerdo

con el enfoque 2 es la carta nacional certificada (15% en 2015 y 10% en 2016 con enfoque 2 y 11% y 7%, respectivamente, con enfoque 1).

Con independencia de que los cálculos del coste neto no deban considerarse definitivos, de las comprobaciones realizadas sobre los cálculos aportados se han obtenido los resultados que se expresan a continuación:

1.- Para el año 2015 la cifra del resultado que figura es inferior en 182.522,83 euros de la que figura en la contabilidad analítica presentada del ejercicio (ver cuadro nº 8). Esto se produce porque existen diferencias en la cifra de resultados de 2015 de determinados PA que figuran en los cuadros del cálculo del coste neto respecto a las que figuran en la contabilidad analítica presentada, que afectan a los distintos PA que conforman los paquetes del SPU. Estas diferencias tienen efectos en los cálculos del coste neto si bien su efecto no ha sido cuantificado y en ningún caso superaría a dicha diferencia. En el siguiente cuadro se detallan las diferencias detectadas.

Cuadro nº 12

Diferencias en el resultado entre la contabilidad analítica de Correos de 2015 y los que figuran en los cuadros del cálculo del coste neto			
PA	Resultado en cuadros cálculo coste neto	Resultado en contabilidad analítica	Diferencia
Paquete postal exp <5kg	1.097.497,60	1.108.731,97	-11.234,37
Paquete postal exp <10kg	1.124.694,89	1.129.270,49	-4.575,60
Paquete postal exp +10kg	2.550.760,44	2.555.986,53	-5.226,09
Paquete azul < 1 kg	-731.245,18	-698.465,47	-32.779,71
Paquete azul < 2 kg	239.210,50	260.883,26	-21.672,76
Paquete azul < 5 kg	-1.491.881,73	-1.436.744,76	-55.136,97
Paquete azul < 10 kg	-976.055,77	-949.008,55	-27.047,22
Paquete azul < 15 kg	-476.015,48	-463.307,99	-12.707,49
Paquete azul < 20 kg	-277.395,61	-265.253,06	-12.142,55
Suma	1.059.569,66	1.242.092,44	-182.522,78

Fuente: Elaboración propia

2.- En 2016, los datos presentados inicialmente por Correos en julio de 2017, tanto a la CNMC como al Tribunal de Cuentas, ponen de manifiesto diferencias entre la cifra del resultado de la mayoría de los productos de la contabilidad analítica (excepto en el envío de cecogramas) respecto al utilizado para el cálculo del coste neto, siendo las pérdidas totales consideradas superiores a los resultados analíticos en 1.572.758,72 euros. Posteriormente, en septiembre de 2017, Correos ha remitido al Tribunal de Cuentas de nuevo los cálculos corregidos subsanando dicha deficiencia.

3.- En diversos CECOs tanto en 2015 como en 2016 se ha comprobado que se han imputado costes de la actividad de distribución (los únicos que son calculados de forma independiente para cada centro), a PA para los que no existe volumen de actividad en el CECO. Esta práctica constituye una deficiencia del sistema de imputación de costes de correos y, por tanto, de la contabilidad analítica. Los costes de distribución totales imputados a PA que no tienen actividad suman 1.097.382,80 euros en 2015 y 262.360,28 euros en 2016. Del importe de 2015, el 50% se produjo en servicios certificados nacionales, un 40% en productos electorales, el 9% en servicios ordinarios nacionales y el 1% restante en otros productos. En 2016, el 86% se produjo en productos electorales, el 10% en carta ordinaria, el 3% en carta certificada y el 1% en los restantes productos. Dichos costes se han incluido en los cálculos del coste neto por parte de Correos como mayores necesidades de financiación en su importe total. Se desconoce el efecto que pudiera tener en el ulterior cálculo del coste neto la corrección de la imputación de dichos costes, que debería

verse reducido. Se han constatado que algunas de las causas que han podido producir estas imputaciones son las siguientes:

- CECOs de reparto urgente que tienen asignados erróneamente buzones verdes (los utilizados por los carteros únicamente para depositar productos ordinarios), cuando estos CECOs no reparten en ningún caso productos ordinarios.
- CECOs tipo 1 (unidades sin reparto) que no cumplimentaron las encuestas sobre actividad por lo que se les imputan los costes a las secciones según la media de los CECOs que sí lo hicieron; en consecuencia, aunque no tengan volumen de reparto se les asignan costes de entrega en apartados de correos, que luego son imputados a todos los productos.
- CECOs tipo 0 (rurales), que carecen de personal por estar asignado a otros CECOs pero que tienen imputados bienes de inmovilizado y donde los costes se reparten en función de la media de todos los CECOs de su tipología, aunque no existan volúmenes de reparto.
- CECOs de estructura y CECOs de tratamiento que tienen asignados costes de la actividad de distribución-liquidación sin que realice distribución de envíos certificados alguna.
- CECOs de reparto urgente, satélites y tipo 0 (rurales), que tienen asignados costes de la actividad distribución-desplazamiento en productos electorales cuando no han efectuado repartos de estos productos.

4.- La carta ordinaria nacional, que comprende seis PA para los distintos pesos, dos de ellos antiguamente parcialmente reservados y cuatro que no, presenta el mayor volumen de servicios y el mayor importe en el cálculo de la necesidad de financiación. Para este producto se ha realizado un análisis específico sobre el cálculo del coste neto de 2015 y 2016, atendiendo al tipo de municipio (según la población) en el que principalmente se realiza la distribución de envíos por parte de cada uno de los CECOs. En los siguientes cuadros se detallan por CECOs y oficinas los resultados de cada uno de los ejercicios según que su ámbito de reparto corresponda principalmente a municipios de más de 50.000 habitantes (grandes poblaciones), a municipios con una población entre 5.000 y 50.000 habitantes (poblaciones intermedias) o a municipios de menos de 5.000 habitantes (pequeñas poblaciones). Dicha clasificación es la utilizada habitualmente por Correos en el establecimiento de su política de descuentos.

Cuadro n° 13

Análisis por tipo de municipio de los resultados analíticos y del coste neto - Carta ordinaria nacional - ejercicio 2015						
	Oficinas en municipios > 50.000 hab.	Oficinas en municipios entre 5.000 y 50.000 hab.	Oficinas en municipios < 5.000 hab.	Suma	Oficinas con costes pero sin volumen de actividad	Suma total
Resultado de la contabilidad analítica	-22.157.531,38	-77.759.947,41	-37.927.877,01	-137.845.355,79	-95.307,84	-137.940.663,63
Tráficos rentables	20.096.533,87	6.820.621,39	1.181.925,46	28.099.080,72		28.099.080,72
Tráficos no rentables (<i>coste neto enfoque 2</i>)	42.254.065,24	84.580.568,80	39.109.802,47	165.944.436,51	95.307,84	166.039.744,35
N° de CECOs	959	1.727	672	3.358		
N° de CECOs con todos los tráficoes rentables	66	51	4	121		
N° de CECOs con todos los tráficoes no rentables	101	10	10	121		
N° de CECOs con tráficoes rentables y no rentables	792	1.666	658	3.116		
N° CECOs con beneficios en contabilidad analítica	241	222	19	482		
N° CECOs con pérdidas en contabilidad analítica	718	1.505	653	2.876		

Fuente: Elaboración propia

Cuadro nº 14

Análisis por tipo de municipio de los resultados analíticos y del coste neto - Carta ordinaria nacional - Ejercicio 2016						
	Oficinas en municipios > 50.000 hab.	Oficinas en municipios entre 5.000 y 50.000 hab.	Oficinas en municipios < 5.000 hab.	Suma	Oficinas con costes pero sin volumen de actividad	Suma total
Resultado de la contabilidad analítica	-36.666.609,20	-91.409.887,21	-41.051.853,82	-169.128.350,22	-27.303,08	-169.155.653,31
Tráficos rentables	13.248.815,03	3.631.285,76	576.240,73	17.456.341,52		17.456.341,52
Tráficos no rentables (coste neto enfoque 2)	49.915.424,23	95.041.172,97	41.628.094,54	186.584.691,74	27.303,08	186.611.994,82
Nº de CECOs	959	1.726	669	3.354		
Nº de CECOs con todos los tráficoes rentables	49	27	2	78		
Nº de CECOs con todos los tráficoes no rentables	68	7	7	82		
Nº de CECOs con tráficoes rentables y no rentables	842	1.692	660	3.194		
Nº CECOs con beneficios en contabilidad analítica	128	94	11	233		
Nº CECOs con pérdidas en contabilidad analítica	831	1.632	658	3.121		

Fuente: Elaboración propia

El resultado analítico de la carta ordinaria nacional presenta unas pérdidas de 138 millones de euros en 2015 y 169 millones en 2016 y una necesidad de financiación de 166 y 187 millones con el enfoque 2 (el 65% y el 76% del total), respectivamente. Con el enfoque 1 las necesidades de financiación son de 159 y 182 millones (73% y 82%). Para este tipo de producto la suma de los costes imputados a CECOs sin volumen de actividad representaba únicamente en 2015 el 0,06% del resultado de la contabilidad analítica, siendo el importe inmaterial en 2016. En total había 3.358 CECOs en 2015 y 3.354 en 2016 desde los que se distribuían o entregaban cartas ordinarias nacionales; únicamente 121 CECOs en 2015 y 77 en 2016 obtuvieron superávit (ingresos medios son superiores a los costes unitarios de todas las actividades) en los seis PA analizados de modo particular. En otros 121 CECOs en 2015 y en 82 en 2016 todos los PA fueron deficitarios, siendo en el resto de CECOs unos productos deficitarios y otros excedentarios.

Adicionalmente, el 25% de las necesidades de financiación con el enfoque 2 en 2015 y el 27% para 2016 se produjeron en los municipios con más de 50.000 habitantes, donde existían en ambos ejercicios 959 CECOs que distribuían la carta ordinaria nacional; de ellos, 893 CECOs en 2015 y en 911 CECOs en 2016 obtuvieron déficit en alguno de los PA. En los CECOs correspondientes a poblaciones de entre 5.000 y 50.000 habitantes se produjo el 51% de las necesidades de financiación en ambos ejercicios y en los municipios pequeños un 24% en 2015 y el 22% en 2016. Lo expuesto pone de manifiesto una contradicción entre la realidad y lo que cabía esperar del modelo NERA, según el cual se preveía que la compensación surgiría en aquellos envíos que no fueran rentables, que en principio debían ser los correspondientes a la prestación de servicios con

destino u origen en zonas rurales o poco pobladas. De todo lo anterior se deduce que en los ejercicios 2015 y 2016, con los volúmenes de prestación de servicio, las exigencias de prestación de servicio de acceso y distribución cinco días a la semana y los precios medios obtenidos de los clientes para los productos del SPU, el negocio postal resulta deficitario en la mayoría de los CECOs.

II.3.3.- Informes de control de calidad y resoluciones sobre el cálculo del coste neto y la carga financiera injusta

La Ley Postal establece que en el Plan de Prestación se fijarán para el operador del SPU los objetivos de plazos de entrega de prestación del servicio y las consecuencias económicas de su incumplimiento. Para los servicios transfronterizos intracomunitarios, los parámetros tienen valor equivalente a los fijados en las normas aprobadas en el ámbito de la UE.

Dado que no se ha elaborado un Plan de Prestación tras la Ley Postal, en aplicación de la Disposición transitoria única de esa Ley habría que remitirse a la normativa anterior. En particular, al RD 503/2007, de 20 de abril, que modifica el RD 1829/1999, por el que se aprueba el Reglamento que regula la prestación de los servicios postales en desarrollo de la Ley 24/1998, que modificó los plazos para la prestación de los servicios que se considera que cumplen el principio de regularidad. En él, se establece que en los plazos de entrega de las cartas y tarjetas postales nacionales se debe cumplir que el 93% de los envíos se entregue al destinatario en los 3 días laborables siguientes al de su depósito y el 99% en los 5 días laborables siguientes al de su depósito. En el caso de los paquetes postales hasta 10 Kg. (límite del SPU con la anterior norma, si bien Correos la aplica a los paquetes hasta 20 Kg. que se consideran SPU por la Ley Postal), el 80% de los envíos debe estar entregado en los 3 días laborables siguientes y el 95% en el plazo de 5 días. Adicionalmente, los envíos transfronterizos intracomunitarios, de acuerdo con la normativa comunitaria, deben ser entregados para la categoría normalizada más rápida, el 85% en 3 días y el 97% en 5 días. Se establece, además, que habrá un umbral de tolerancia que permite la desviación de hasta un 5% en los porcentajes fijados, teniendo en cuenta los errores estadísticos. El RD 503/2007 establece también objetivos para los giros postales, si bien, dado que dicho servicio dejó de estar definido como SPU tras la Ley Postal y pasó a ser un servicio complementario, la CNMC cuantificó el cumplimiento de la regularidad en este tipo de producto por última vez para el ejercicio 2011.

Por otra parte, el RD 1829/1999 establece un indicador referido a la regularidad, que se calcula mediante un índice sobre el tiempo medio de atención ordinaria al usuario en las oficinas y locales de Correos. También se define el grado de fiabilidad de los servicios postales, en función del porcentaje anual de reclamaciones formuladas ante la CNMC y el Ministerio de Fomento por los usuarios de los servicios del SPU prestados por Correos sobre el total de las reclamaciones presentadas en dicho ámbito directamente a Correos.

El RD prevé que el control de calidad ha de ser efectuado por el órgano regulador del sector postal, como mínimo, una vez al año y de manera independiente por entidades externas al operador del SPU. Una desviación negativa de cualquiera de los resultados obtenidos anualmente respecto a los plazos medios de expedición establecidos, teniendo en cuenta los errores estadísticos, dará lugar a minoraciones de la cuantía anual de financiación pública del SPU, que se cuantificarán al realizar la resolución sobre el coste neto y la carga financiera injusta. La cuantificación de la minoración se determinará de acuerdo con el siguiente procedimiento:

a) Para cada producto (cartas y tarjetas postales y paquetes) y plazo medio establecido (D+3 días y D+5 días) se calcula la desviación o diferencia entre el objetivo y el resultado obtenido. Dado que el

resultado lleva implícito un error estadístico, se considera como resultado obtenido, a efectos de cálculo, el límite superior del intervalo de confianza.

b) El importe de la minoración para cada uno de los objetivos incumplidos de cartas o tarjetas postales resulta de multiplicar la desviación por el 0,035 por mil de los ingresos netos de explotación obtenidos por la prestación del servicio de cartas y tarjetas postales nacionales ordinarias.

c) El importe de la minoración para cada uno de los objetivos incumplidos en el caso de los paquetes postales es el resultado de multiplicar la desviación por el 0,1 por mil de los ingresos netos de explotación obtenidos por la prestación de los servicios de giro y/o de paquetes postales, respectivamente.

d) La minoración total, compuesta por la suma de los importes de la minoración de cada uno de los objetivos incumplidos, no podrá exceder del importe máximo establecido para las sanciones por faltas muy graves de la Ley 24/1998.

Las normas citadas no establecen penalizaciones respecto a los incumplimientos en la regularidad de los envíos transfronterizos intracomunitarios ni respecto al resto de indicadores señalados (tiempo medio de atención y porcentaje de reclamaciones), para los que no están fijados objetivos.

Para la ejecución del control de calidad del servicio del operador del SPU en los últimos ejercicios la CNMC ha venido contratando una auditoría sobre los sistemas de medición del plazo de entrega de los servicios incluidos dentro del SPU de Correos y la elaboración de un estudio del tiempo medio de atención en las oficinas de Correos durante el ejercicio. En base a los resultados de ambos trabajos y a los datos estadísticos sobre reclamaciones que obran en poder de la CNMC, se emite anualmente, en torno al mes de julio siguiente al ejercicio al que se refiere, un Informe de la CNMC sobre el control y medición de los indicadores de calidad del SPU. Los resultados más relevantes de los informes de los últimos ejercicios se recogen en el siguiente cuadro.

cuadro nº 15

Resultados informes CNMC control indicadores calidad							
Indicador	Objetivo	Resultado					
		2011 (1)	2012	2013	2014	2015	2016
Carta ordinaria entrega:							
D+3	93%	92,13%	96,40%	96,56%	95,45%	92,97%	92,66%
D+5	99%	98,25%	99,10%	99,16%	98,84%	97,95%	97,84%
Paquete postal hasta 20 Kg. entrega:							
D+3	80%	92,28%	82,09%	81,10%	80,09%	77,42%	70,41%
D+5	95%	98,03%	89,45%	88,90%	88,32%	88,52%	85,03%
Correo transfronterizo intracomunitario (2)							
D+3	85%	93,00%	93,10%	92,50%	90,60%	89,00%	83,20%
D+5	97%	Sin datos en informe		98,20%	97,80%	97,10%	95,20%
Tiempo medio atención ordinaria al usuario (en min)		10,2	7,4	6,9	9,3	7,5	7,3
Porcentaje de reclamaciones al SPU prestado por Correos		Sin datos en informe		0,26%	0,26%	0,26%	0,15%

Se detallan en **negrita y sombreados** los incumplimientos de los objetivos fijados.

(1) Los datos de 2011 de carta ordinaria y paquete postal han sido extraídos del Informe elaborado por una empresa independiente para el regulador.

(2) Los resultado incluidos en Informe CNMC son a nivel europeo y los elabora la asociación International Post Corporation (IPC)

Entre las conclusiones del Informe de control de indicadores de calidad de 2015 y 2016 de la CNMC, el último aprobado en julio de 2017, se resalta que:

a) A la vista de los resultados obtenidos en 2015 y 2016, Correos debería adoptar las medidas necesarias para frenar esta tendencia negativa en los resultados del plazo de entrega y, en todo caso, dar cumplimiento a los objetivos fijados. La CNMC recuerda que el artículo 25 de la Ley Postal prevé consecuencias económicas por el incumplimiento de los objetivos del plazo de entrega. Además, la reiteración del incumplimiento de los plazos de distribución y entrega de los envíos postales puede ser sancionada conforme a lo previsto en Título VII de la Ley Postal.

b) En 2016 se ha mejorado el grado de fiabilidad de los servicios postales, si bien el número de reclamaciones recibidas por Correos se han incrementado respecto el ejercicio anterior en un 4%. La CNMC considera que Correos debería analizar y mejorar aquellos aspectos en los que se han observado el mayor número de quejas de los usuarios.

c) La CNMC en 2016 considera que Correos debe mejorar en cuanto a disponer en su página web de un número de teléfono gratuito de atención al cliente, mejorar en la disponibilidad y visibilidad de las hojas de reclamaciones y tarifas disponibles en sus oficinas y mejorara la información sobre el horario de recogida en los buzones y en las oficinas postales.

Por último, en lo que respecta a las resoluciones sobre los cálculos del coste neto y sobre la carga financiera injusta de los ejercicios 2011 y siguientes, la CNMC no las ha dictado por entender que no se posible hacerlo ante la falta del contrato del prestación del servicio y de un nuevo Plan de Prestación tras la Ley Postal, tal como ya se ha señalado. De hecho, la CNMC no ha realizado revisión alguna sobre los cálculos del coste neto presentados por Correos desde el ejercicio 2011.

II.3.4.- Nuevas propuestas para el cálculo del coste neto

Ante la falta de aprobación de un nuevo Plan de Prestación del SPU por parte del Gobierno y transcurridos más de 5 años desde la aprobación de la Ley Postal, el 30 de junio de 2016, la CNMC adoptó un “Acuerdo por el que aprueba una propuesta metodológica para estimar el coste neto del SPU”, cuyo objeto era exponer su opinión en relación a la propuesta metodológica para el cálculo del coste neto del SPU y la carga financiera injusta soportada por Correos que considera más acorde con el marco regulatorio vigente y con las mejores prácticas internacionales. Debe recordarse que la aprobación del Plan de Prestación del SPU requiere un informe previo de la CNMC, por lo que este acuerdo establece, a priori, la opinión del órgano regulador sobre como considera que debe ser el procedimiento del cálculo del coste neto y la carga financiera injusta.

Como ya se señaló anteriormente, el coste neto de las OSP se debe calcular como la diferencia entre el coste neto que le supone al operador designado prestar el SPU operando con OSP y el correspondiente al mismo proveedor de servicios postales si operara sin las citadas obligaciones. Con esta definición el coste neto está definido como un coste evitable, el que se dejaría de incurrir si no se tuviera que prestar el SPU.

El Acuerdo de la CNMC expone los distintos procedimientos o enfoques metodológicos aceptados internacionalmente para el cálculo del coste neto. Los dos enfoques principales serían los siguientes:

1) Enfoque de coste neto evitable (“Net avoidable cost” – NAC): El coste neto se calcula en función de los costes e ingresos de los distintos tráficos de servicios que forman el SPU, considerando únicamente aquellos en los que se generan pérdidas. Esta metodología es la utilizada por Correos tradicionalmente y, en particular, en su cálculo del coste neto a partir de 2011 en el ya denominado

en este Informe, enfoque 2. Como crítica a este procedimiento se señala que con el mismo se está asumiendo que, sin obligaciones de SPU, el operador dejaría de prestar todos los servicios que son deficitarios, con independencia de si esas decisiones afectan a la rentabilidad del negocio y a la satisfacción de la demanda, asumiendo que con la eliminación de determinados flujos, no hay cambios en la demanda. Por ello, la CNMC considera que este enfoque tiende a sobreestimar el coste neto. Además se pone de manifiesto que es un modelo muy sensible a la desagregación de los datos ya que, cuanto mayor es la desagregación de productos y centros, mayor es el coste calculado (en las agregaciones a veces se produce la compensación de beneficios y pérdidas).

2) Enfoque del coste beneficio (“Profitability Cost Approach” – PC): En este enfoque el cálculo de la diferencia entre el coste neto del operador designado con y sin las obligaciones del SPU se realiza teniendo en cuenta escenarios hipotéticos sucesivos en los que el operador dejara de prestar algunos de los elementos del servicio (distribuir los envíos 3 días en lugar de 5, no realizar la admisión de envíos, cobrar por servicios que eran gratuitos...) hasta que el servicio se hace rentable. En este modelo es especialmente importante la definición de los escenarios, es decir, la definición de qué elementos de los servicios que presta que dejaría de realizar si tuviera déficit o a qué usuarios dejarían de atender. Este modelo, además, exige un mayor volumen de datos, lo que implicaría mayores recursos de Correos para su implantación y del regulador para su control.

La CNMC considera el enfoque PC como la metodología más adecuada para el cálculo del coste neto, extremo en el que también está de acuerdo Correos, señalándose en el Acuerdo que es la metodología que más se está utilizando por los países europeos. En el Acuerdo se admite como opción para el cálculo del coste neto el uso de las definiciones de zona de prestación de servicios a través de los CECOs definidos por la contabilidad analítica, de manera que se produzca una continuidad con el modelo actual. Los escenarios hipotéticos sobre los que se podría calcular la diferencia de resultados con y sin OSP propuestos consistían, en una primera fase, en reducir el 40% la frecuencia de distribución (repartir 3 días en lugar de 5) en los CECOs no rentables iniciales; si eso no fuera suficiente, en una segunda fase para los CECOs que continuaran en pérdidas se eliminaría la actividad de admisión; si con este nuevo escenario se mantuvieran las pérdidas, en la tercera fase se eliminaría totalmente la actividad de distribución y entrega.

Uno de los puntos más discutidos por Correos de la propuesta de la CNMC está en qué importes deben ser considerados como ingresos por la metodología. Dado que en la Ley Postal se establece que la CNMC verificará que los descuentos aplicados por Correos no supongan un incremento de las necesidades de financiación del SPU y de la carga financiera injusta, se propone en el Informe que los ingresos a considerar de cada PA deben ser el mayor entre el ingreso medio unitario y el coste medio unitario, multiplicado por el volumen de prestación. De esta forma, no se computarían aquellos descuentos efectuados por Correos que ocasionen que el ingreso sea inferior a los costes medios de prestación. Hemos de tener en cuenta que los costes medios de gran parte de los PA que constituyen el SPU son superiores a los ingresos medios, por lo que la CNMC considera que los precios, especialmente de los grandes clientes cuyas tarifas se fijan mediante contrato, deberían elevarse. En el apartado II.6. de este Informe se analizan las políticas de precios con los clientes de contrato de Correos.

La propuesta de la CNMC incluye mecanismos para cuantificar el valor de las ventajas inmateriales y de mercado de Correos, el cálculo del beneficio razonable y el cálculo de los ajustes derivados del incumplimiento de las condiciones de eficacia, permitiendo realizar el cálculo global de la carga financiera injusta.

Por su parte, **Correos** también está elaborando su propia propuesta sobre el cálculo del coste neto para remitirla al Ministerio para que sea tenida en cuenta en la elaboración del nuevo Plan de Prestación. A tal fin, ha contratado a una empresa de consultoría para colaborar en la definición del

modelo conceptual para el cálculo del coste neto y en su cuantificación para el periodo 2011-2015. Durante los trabajos de Fiscalización, Correos no ha aportado documento alguno sobre el nuevo modelo, aunque ha informado que está siendo elaborado con un enfoque PC, de acuerdo con la preferencia manifestada por el Gobierno a la Comisión Europea en 2016. Correos tiene discrepancias con la CNMC en la definición de las hipótesis o escenarios para estructurar el sistema y considera que la definición de los escenarios sobre las medidas a tomar en los CECOs deficitarios son exclusivamente de su competencia, como concededores y como gestores reales del negocio. También han manifestado que en la propuesta que se está elaborando se considera que el Plan de Prestación y las líneas generales de la prestación de los servicios que son OSP será similar en cuanto a su contenido a las obligaciones actuales.

II.4.- SUBVENCIONES RECIBIDAS

Hasta el ejercicio 2010, Correos recibía, con cargo a los PGE, subvenciones de capital para financiar inversiones y subvenciones de explotación para compensar el coste del SPU. A partir de 2011, Correos pasó a recibir únicamente subvenciones de explotación a cuenta de la compensación de la carga financiera injusta por la prestación del SPU.

Por lo que respecta a las **subvenciones de capital**, el saldo tras ajustes fiscales de las subvenciones de capital del Estado que figuran como patrimonio neto a 31 de diciembre de 2010 era de 355 millones de euros. A dicha fecha se encontraban pendientes de cobro parte de las subvenciones de capital de 2009 y 2010, por un total de 20,5 millones, cuyo cobro se produjo en los ejercicios 2011 y 2012, con excepción de 0,7 millones correspondientes a 2009, que fueron regularizados en 2011. A 31 de diciembre de 2016, el saldo tras ajustes fiscales de las subvenciones de capital se había reducido a 266 millones. La diferencia ha sido imputada a resultados durante el periodo 2011-2016, sin que dichas imputaciones, que se han efectuado a los saldos del CECO ANISP, hayan supuesto ningún tipo de flujo de fondos financieros a favor de Correos.

Por lo que respecta a las **subvenciones de explotación**, la mayor parte corresponden a los fondos recibidos de la AGE para la financiación del SPU. A 31 de diciembre de 2016, el saldo de las subvenciones de explotación para financiar el SPU pendientes de cobro ascendía a 259 millones de euros. En el periodo comprendido entre los ejercicios 2011 a 2016 se han producido cobros de subvenciones para financiar el coste del SPU por un total de 1.131 millones y se han contabilizado subvenciones como ingresos por 1.237 millones. En el siguiente cuadro figura un resumen de los importes contabilizados por Correos en el citado periodo.

Cuadro nº 16
(en miles de euros)

Detalle de la evolución de la deuda por subvenciones de explotación del Estado con Correos				
Ejercicio	Saldo Inicial	Subvenciones de explotación contabilizadas (ingresos)	Cobros	Saldo Final
2011	152.902	42.077	0	194.979
2012	194.979	48.463	35.350	208.092
2013	208.092	268.551	139.919	336.724
2014	336.724	518.000	336.724	518.000
2015	518.000	180.000	430.074	267.926
2016	267.926	180.000	189.000	258.926

Fuente: elaboración propia

Los importes registrados como ingresos en 2012 y 2013 corresponden a las liquidaciones de la compensación por la prestación del SPU de los ejercicios 2008, 2009 y 2010, por un total de 317

millones de euros. Dichos importes no fueron reconocidos como ingresos hasta que se produjo la consignación en los PGE de los créditos para el pago de las liquidaciones tras las correspondientes resoluciones del órgano supervisor, ya que Correos no aplica el criterio de devengo en la contabilización de las subvenciones.

En relación con las compensaciones por la prestación del SPU correspondientes a los ejercicios 2004 a 2010, la Comisión Europea en 2016 ha notificado el comienzo de un procedimiento de revisión por la concesión de ayudas ilegales o incompatibles por parte del Estado a Correos, en un procedimiento iniciado a raíz de sendas denuncias efectuadas en 2013 y 2014. Son diversos los aspectos que están siendo investigados en este procedimiento, si bien el más importante por su cuantía se corresponde con la compensación por las OSP abonadas a Correos. Dicho procedimiento puede derivar en la obligación de devolver parte de los importes recibidos más los correspondientes intereses. Según las cuentas anuales de 2016, Correos no ha dotado una provisión en relación con este procedimiento, al considerar que con la información disponible no se puede cuantificar el importe del posible reintegro; no obstante la memoria de las cuentas anuales del ejercicio informa de la apertura del procedimiento. El Informe de auditoría de las cuentas anuales de 2016 no contiene salvedad o incertidumbre alguna en relación con este procedimiento. En todo caso, la devolución de estas ayudas podría requerir que se necesitara autorización específica del Gobierno y de SEPI para el endeudamiento de Correos necesario para asumir dicha devolución. En la comunicación del inicio del procedimiento se cuantifica el exceso de la compensación recibida en una cifra que supera los 400 millones de euros.

De los restantes importes contabilizados como ingresos por subvenciones de explotación, los correspondientes a 2011, 2014, 2015 y 2016, reflejan los anticipos a cuenta de la compensación por la carga financiera injusta de prestar el SPU pagados por la AGE correspondientes al periodo 2011-2016. Estos importes se contabilizan de acuerdo con las consignaciones aprobadas en los PGE a favor de Correos para el pago de la compensación del SPU, sin aplicar tampoco el criterio del devengo, habiendo sido irregulares en el tiempo ya que, mientras en 2012 y 2013 no se incluyó consignación alguna, en 2014 se incluyeron 518 millones de euros, lo que condujo a que en dicho ejercicio el resultado de explotación de Correos fuera positivo. El total de consignaciones presupuestarias incluidas en los PGE de los ejercicios 2011 a 2016 suma 920 millones de euros, lo que supone una media de 153 millones por ejercicio. En los presupuestos de 2017 la consignación es de 120 millones, inferior al importe de 180 millones de los ejercicios 2015 y 2016. En su contabilidad analítica, Correos imputa todos estos importes al CECO ANISP.

Dado el elevado importe de las compensaciones a cuenta recibidas y el amplio periodo de tiempo transcurrido desde la aprobación de la Ley Postal, se hace especialmente necesario que, de una vez por todas, se establezca un Plan de Prestación del SPU que permita la liquidación de las compensaciones por la carga financiera injusta, tras las correspondientes resoluciones de la CNMC. La regularización de esta situación contribuiría a evitar la apertura de nuevos procedimientos de revisión por parte de la Comisión Europea respecto de las ayudas concedidas a partir de 2011.

Por último hay que señalar que, adicionalmente a las subvenciones de explotación para financiar el SPU, Correos ha percibido otras subvenciones de explotación en el periodo 2011 a 2016 por 5,8 millones de euros, principalmente para formación para el empleo. Estas subvenciones son imputadas en contabilidad analítica como menores costes de personal al conjunto de los CECOs.

II.5.- FIJACIÓN DE LAS TARIFAS – ENVÍOS DEL SPU

La Ley Postal regula los trámites del proceso de fijación de los precios de los servicios postales prestados bajo OSP, señalando que estos deberán ser asequibles, transparentes y no discriminatorios y fijarse teniendo en cuenta los costes reales del servicio, de modo que ofrezcan incentivos para la prestación eficiente del mismo.

Las tarifas de los servicios postales prestados por Correos son aprobadas por el Consejo de Administración de la Entidad de forma directa, si bien está establecida la obligación de comunicar a la CNMC tanto el establecimiento como la modificación de nuevos precios de los servicios prestados con OSP con una antelación de tres meses a la fecha prevista para su aplicación. Dicha comunicación debe ir acompañada de una memoria justificativa del cumplimiento de los principios indicados anteriormente. En el supuesto de que de la comprobación de los precios se desprenda que no se ajustan a dichos principios, la CNMC dará un plazo de 15 días al operador para que alegue lo que estime conveniente y dictará la correspondiente resolución. Esta resolución definitiva será tenida en cuenta a efectos del cálculo de las resoluciones sobre el coste neto del SPU. La resolución de la CNMC no tiene efectos aprobatorios ni da validez a las tarifas, que se encuentran vigentes a partir del 1 de enero del correspondiente ejercicio aunque no se haya pronunciado definitivamente la CNMC.

En los trabajos de fiscalización se ha analizado el proceso de fijación de tarifas para el ejercicio 2017, el último que ha sido realizado en todas sus fases, desarrollado en el último trimestre de 2016 y primeros meses de 2017. En dicho procedimiento se ponen de manifiesto discrepancias entre Correos y la CNMC sobre diversos aspectos de la gestión del servicio por parte de Correos, especialmente en lo relativo a la política de descuentos de los clientes de contratos y su efecto en las necesidades de financiación de Correos. El resultado de dichos análisis se expone a continuación:

- a) En septiembre de 2016 el Consejo de Administración de Correos aprobó las tarifas del SPU para el ejercicio 2017 y elaboró la Memoria justificativa de la propuesta de actualización de precios que ha sido remitida a la CNMC. En la memoria se pone de manifiesto la reducción progresiva del volumen de actividad de Correos, la rigidez de la estructura de costes de la Sociedad, señalándose, adicionalmente, que existe una fuerte sensibilidad del coste neto a las caídas de volumen, por lo que el mantenimiento de los volúmenes aun mediante la realización de importantes descuentos a los clientes de contrato se hace esencial para evitar que se incremente el coste neto. La propuesta de incremento de precios de las tarifas oficiales del SPU supone una subida global en 2017 del 9,56%, con la finalidad de contribuir a controlar el incremento del coste neto mediante la subida de los ingresos medios. Esta subida, que en principio parece elevada, es similar a la que se ha producido en los años precedentes en otros países del entorno.
- b) En noviembre de 2016 la CNMC comunicó a Correos sus conclusiones preliminares sobre las tarifas de 2017. Entre ellas se señala que las tarifas propuestas por Correos para 2017 no cumplirían con el principio de adecuación a los costes reales de prestación del servicio, pues los resultados de la contabilidad analítica ponen de manifiesto que los precios que pagan determinados clientes generan márgenes efectivos negativos. Se señala que, si bien los precios sin descuento no plantean problemas, en relación al principio de orientación a costes, los precios que pagan los clientes con derecho a descuento no responden exclusivamente al ahorro de costes generados respecto a los clientes particulares. Se destaca que esto ocurre en la carta ordinaria nacional de 20 y 50 gramos y en el paquete azul, productos cuyos resultados analíticos son muy deficitarios. Se señala además, que el principio de orientación a costes tampoco se cumple en la medida en que hay productos con importantes pérdidas frente a otros

en los que se producen beneficios, como la carta certificada de exportación o el paquete postal de exportación. Por último, en relación con este principio se pone de manifiesto que el incremento de los precios nominales a través de la subida de tarifas de 2015 no se había llegado a trasladar a los ingresos netos para ningún producto del SPU, ya que los precios netos dependen en gran medida de los descuentos a determinados clientes, que en 2015 aumentaron (la comparación se hace con 2015 ya que es el último año del que se disponía de datos de la contabilidad analítica).

Por otra parte se destaca que el principio de asequibilidad puede verse comprometido en el caso de la carta de exportación, paquete azul y paquete postal económico, cuyo precio en España es superior a la media europea.

Respecto al principio de transparencia, la CNMC manifiesta que no cumplen con él los precios que pagan los clientes de contratos, al no dar el operador publicidad a su modelo de descuentos en cuanto a los umbrales y condiciones a cumplir para poder disfrutar de los niveles de descuento. Se señala que Correos, respecto a este punto, considera que el régimen jurídico de los precios a los clientes de contrato es distinto a la propuesta de precios de tarifa. Además, Correos considera que el conocimiento general del modelo de descuento supondría una desventaja competitiva indebida que podría afectar a la carga financiera compensable por el Estado. Sobre estas cuestiones, la CNMC considera que el principio de transparencia es aplicable a los precios de contrato siempre que se aplique a productos que son OSP en aplicación de los artículos 34 y 35 de la Ley Postal, y que lo que exige que sea público no son los precios y las condiciones particulares, sino los umbrales y circunstancias que determinan el acceso a los descuentos en función de los costes evitados.

Por último, del análisis de los precios se observa, en relación con los productos de paquetería incluidos en el SPU, que en algunas zonas y tramos son superiores a los precios de otros productos no incluidos en el SPU, como son los paquetes de 48 y 72 horas, siendo estos últimos productos que incorporan servicios adicionales a los productos del SPU.

- c) En diciembre de 2016, Correos presentó sus alegaciones a las conclusiones preliminares de la CNMC sobre las tarifas para 2017, reiterando su interpretación de la Ley Postal de Correos según la cual el procedimiento de revisión de tarifas no afecta a los precios de los clientes con contrato. Esta cuestión en cualquier caso es discutible, en opinión del Tribunal de Cuentas, dado que los servicios prestados a estos clientes son parte del SPU⁷.

Respecto al cumplimiento del principio de transparencia, Correos señala que la exigencia de transparencia a uno solo de los operadores del sector supone una ventaja competitiva injustificada para los competidores, que pueden diseñar sus estrategias comerciales con el conocimiento de la estrategia de Correos. Si bien se puede estar de acuerdo con dicha afirmación, no es menos cierto que la posición de Correos en el mercado tradicional de las cartas es cercana al monopolio, ya que según datos de la CNMC en su informe de 2015 de análisis del sector postal, el 84% de los envíos fueron comercializados por Correos; no así en el mercado de la paquetería, en el que posee una cuota de mercado de solo el 19 % y además los productos más prestados por Correos son los que no pertenecen al SPU.

En cuanto al principio de orientación a costes, Correos alega que su actividad está muy condicionada por la caída del tráfico postal, por lo que las políticas de tarifas y los precios

⁷ Correos en alegaciones vuelve a reiterar su interpretación de la Ley Postal considerando que los artículos 34 y 35 establecen principios diferenciados entre los precios de tarifa y los precios de los clientes con contrato.

aplicados a los grandes clientes tratan de compensar la caída de volúmenes y el incremento del coste neto, a través de la captación de volúmenes de negocio. Se señala adicionalmente que los grandes clientes son mucho más sensibles a la variación del precio y que las políticas de descuento son aplicables por igual a todos los clientes. Respecto a la orientación a costes reales del servicio, Correos cuestiona que el modelo a seguir ante la continua reducción del volumen de negocio sea subir los precios para que cubran todos los costes de una red que fue dimensionada para dar la prestación de servicios fijada por el Estado en la Ley de 1998. Entiende que, frente a esto, los clientes lo que tienen que garantizar la cobertura de los costes variables y de una parte de los costes fijos por la actividad que genera su uso de la red, pero no la totalidad de los costes de mantener la estructura exigida al operador por la Ley. Para justificar su postura, Correos ofrece los datos esenciales de la comparación entre 2007 (año en el que el volumen de envíos alcanzó su máximo y en el que obtuvo beneficios) y 2015, señalando que su actividad se ha reducido un 41,5% y que, aunque los ingresos unitarios se han incrementado en un 18,5%, los costes unitarios lo han hecho en un 55,5%, por lo que se ha pasado de beneficios a pérdidas. Por ello, concluye que la principal causa de las pérdidas es la caída del volumen de actividad y no que los precios de algunos productos sean muy bajos, añadiendo que en la medida que los volúmenes se incrementan, los costes fijos unitarios se hacen menores. Por último, la Sociedad defiende su modelo de descuentos señalando que con los precios medios cobrados a los clientes de contrato se cubren la totalidad de los costes variables y una pequeña porción de los fijos.

Las últimas alegaciones hacen referencia a las razones por las que Correos considera que tiene una gran cuota de mercado, que no atribuyen a la política de descuentos, sino al nivel de calidad del servicio, a las barreras existentes para entrar en el mercado otros competidores, a que su ámbito de actuación sea superior a otros operadores y que esto es lo que ocurre en el sector postal en Europa.

- d) En Febrero de 2017, se aprobó por la CNMC la Resolución sobre la revisión de los precios de Correos por los servicios que son OSP para 2017. En la Resolución, al analizar el cumplimiento de los principios, se señalan las principales alegaciones de Correos y se establece su respuesta a las mismas. Respecto a si la resolución de la CNMC deber referirse únicamente a los precios de tarifa (clientes sin contrato) o también a los precios efectivos (los pagados por los clientes de contratos), el regulador reitera que el procedimiento lo es respecto a los precios de todos los servicios que son OSP, por lo que hay que incluir a los segundos. Se señala que la propia Directiva que dio origen a la Ley Postal así lo establecía. Como argumento adicional en esta materia se dan dos motivos por los que los precios efectivos deben ser tenidos en cuenta: las implicaciones de la política de descuentos en la financiación que recibirá Correos con cargo a los PGE y la forma en que dichas políticas pueden afectar a la condiciones de competencia.

Respecto a la asequibilidad, la CNMC se reitera que este principio puede verse comprometido en el caso de la carta de exportación, paquete azul y paquete postal económico, cuyo precio en España es superior a la media europea.

Del principio de orientación a costes, la CNMC mantiene que los productos con mayor volumen de actividad, en especial la carta ordinaria nacional de 20 gramos y la de 50 gramos, son los que explican la mayor parte de las pérdidas de Correos, como consecuencia de los grandes descuentos aplicados a los clientes de contrato. De forma contraria hay productos, como los de exportación, que obtienen beneficios. Otros aspectos que se resaltan son que Correos, con su política de descuentos y de fijación de los precios distinguiendo los costes fijos de los variables, se está alejando en su modelo de la regulación vigente, fijada por la Ley Postal y la

Orden FOM 2447/2004, que indica que el modelo de la contabilidad analítica ha de ser de costes históricos totalmente distribuidos y cuya finalidad es conocer el coste real de los servicios para el adecuado establecimiento de los precios incluidos en el ámbito universal, modelo de costes que ha de ser utilizado y tomado de referencia para la comprobación de los precios a los que refiere la Resolución. En todo caso, la CNMC se pronuncia sobre la necesidad de que se produzca una reflexión sobre la actual definición del SPU y de las obligaciones y servicios que comporta, en línea con otros países del entorno europeo.

En cuanto al principio de la transparencia, la CNMC se reitera en lo establecido en el informe preliminar señalando que deberían ser públicos los umbrales y circunstancias que determinan el acceso a los descuentos en función de los costes evitados en los clientes de contrato.

A modo de conclusión, la CNMC resuelve que los precios de determinados servicios postales prestados en régimen de OSP que pagan los usuarios con derecho a descuentos no cumplen con el principio de adecuación a los costes de prestación del servicio y que el principio de transparencia exigiría la adopción de medidas respecto de los precios que pagan los usuarios con derecho a descuentos.

En el siguiente apartado se detallan los resultados de los análisis realizados en la fiscalización sobre los contratos, servicios, ingresos y costes de los grandes clientes.

II.6.- POLÍTICA COMERCIAL DE CORREOS

Como ya se ha señalado, la Ley Postal permite a Correos aplicar descuentos a los clientes que remitan envíos postales masivos. Respecto a estos servicios postales, deberá respetar los principios de transparencia y no discriminación, tanto en lo que se refiere a los precios como a las condiciones asociadas. Así, Correos debe ofrecer los mismos descuentos o precios especiales, junto con las condiciones asociadas, a todos los usuarios, con independencia del tamaño de la empresa o tipo de entidad, siempre que efectúen envíos en condiciones similares. En la práctica, Correos no aplica las tarifas oficiales a una parte significativa de los servicios que presta, sino otras que son determinadas en función de lo acordado en los contratos particulares celebrados con los clientes. Entre estos contratos se incluyen tanto los celebrados con empresas y entidades públicas y privadas como los contratos con los operadores de acceso (empresas del negocio postal que utilizan la infraestructura de Correos para distribuir parte de sus envíos).

Para la mayor parte de los servicios prestados por Correos existen clientes a los que se otorgan descuentos mediante contratos. Únicamente no existe ningún tipo de descuento en los productos electorales, en los servicios de giro, en los envíos de cecogramas (que son gratuitos), en los envíos de importación (que son recibidos de operadores de otros países para su distribución en España) y en algunos servicios prestados no universales de los clasificados como otros productos.

A partir de la cuenta de pérdidas y ganancias analítica presentada ante la CNMC de los ejercicios 2015 y 2016, en la que figuran los datos de los ingresos brutos y netos operativos (sin incluir imputaciones de ingresos financieros ni de otros ingresos), se ha calculado el descuento medio efectivo otorgado por tipos de productos para el conjunto de los servicios prestados y únicamente para los servicios con contrato. Igualmente, se ha calculado el porcentaje del volumen de servicios que han sido prestados a los clientes con contrato (tanto entidades, empresas u operadores de acceso) y el porcentaje de los ingresos netos operativos que se ha obtenido de dichos contratos. Los datos obtenidos se presentan en el siguiente cuadro.

Cuadro nº 17

% de descuento medio efectivo por tipo de PA del conjunto de clientes y de los clientes de contrato y porcentaje que representan en volumen y en ingresos netos los clientes con contrato)								
Productos y servicios	2015				2016			
	Descuento medio todos los clientes (1)	Descuento medio clientes contrato (1)	Porcentaje volumen contrato sobre total volumen	Porcentaje ing netos operativos clientes contrato sobre total	Descuento medio todos los clientes (1)	Descuento medio clientes contrato (1)	Porcentaje volumen contrato sobre total volumen	Porcentaje ing netos operativos clientes contrato sobre total
Productos universales								
Carta nacional ordinaria	43,97%	52,02%	85,38%	72,39%	45,50%	53,70%	85,92%	71,97%
Carta nacional certificada	36,31%	42,42%	85,21%	77,38%	35,87%	43,55%	85,17%	72,51%
Carta internacional ordinaria (import y export)	4,06%	24,31%	9,38%	13,17%	3,73%	24,48%	7,53%	11,95%
Carta internacional certificada (import y export)	1,77%	19,62%	4,51%	7,39%	1,53%	16,96%	4,24%	7,59%
Cecograma	Sin descuentos							
Paquete universal	0,56%	14,43%	3,06%	3,31%	0,51%	11,06%	4,76%	4,08%
Total productos universales	36,33%	48,06%	79,98%	61,67%	37,45%	50,09%	79,92%	59,66%
Servicios electorales								
Propaganda electoral y tarjetas censo	Sin descuentos							
Otros productos electorales								
Total servicios electorales								
Servicios de giro								
Total servicios de giro	Sin descuentos							
Productos no universales								
Publicorreo e impresos	30,98%	34,81%	89,57%	84,08%	29,70%	33,49%	89,47%	83,92%
Cartas urgentes	8,64%	24,67%	36,30%	28,86%	11,29%	28,58%	37,89%	31,80%
Paquetes no universales	64,15%	70,01%	92,21%	76,65%	60,97%	70,00%	85,84%	66,92%
Otros productos	10,70%	34,63%	61,91%	22,62%	25,72%	42,83%	12,90%	46,21%
Total productos no universales	36,81%	51,16%	88,64%	55,61%	40,51%	52,93%	84,09%	60,53%
TOTAL PRODUCTOS	34,87%	48,80%	71,52%	56,16%	37,48%	51,03%	75,40%	57,52%

(1) Calculados con los datos de los ingresos brutos y netos operativos.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos remitidos a la CNMC

Del conjunto de servicios prestados por Correos, el 71,5% en 2015 y el 75,4% en 2016 son prestados a los clientes con contrato, si bien para interpretar dicho porcentaje hay que tener en cuenta que los servicios electorales no se prestan por contrato y los mismos representan el 12,3% en 2015 y el 6,5% en 2016 de los servicios totales prestados. De hecho, el 80% de los servicios universales en ambos ejercicios y el 88,6% en 2015 y el 84,1% en 2016 de los servicios de productos no universales son prestados a los clientes con contrato. Estos servicios prestados por contrato únicamente han generado el 61,7% y el 55,6%, respectivamente, de los ingresos netos operativos de 2015 de cada tipo de producto; en 2016 dichos porcentajes se sitúan en el 59,7% y el 60,53%.

Además, en la mayoría de los productos en los que se aplican descuentos importantes para los clientes con contrato (superiores al 30%)- la carta ordinaria nacional, la carta certificada nacional, los paquetes no universales y el publicorreo e impresos - es donde se dan las mayores pérdidas a nivel global en los resultados analíticos. En total, entre estos 4 tipos de productos, todos ellos deficitarios en 2015, se produjeron pérdidas en contabilidad analítica por 259 millones de euros para el conjunto de los servicios prestados. En 2016 las pérdidas acumuladas de estos cuatro tipos de productos suman 285 millones, si bien la carta nacional certificada obtuvo beneficios por 1,7 millones.

Si tenemos en cuenta únicamente los servicios prestados por contrato, las pérdidas en estos cuatro tipos de productos se elevan en 2015 a 298 millones, generando los servicios prestados sin

contrato beneficios por 39 millones. En el caso de 2016 las pérdidas de estos cuatro tipos de productos de los clientes con contrato suman 287 millones y los servicios sin contrato generaron beneficios por solo 2 millones.

En estos productos a los que nos referimos en los párrafos anteriores, los ingresos unitarios generados son inferiores a los costes unitarios, por lo que los precios efectivos pagados no cubren la totalidad de los costes. En el caso de la carta ordinaria nacional y la carta certificada nacional, que son productos que forman parte del SPU y que generan pérdidas analíticas por 142 millones de euros en 2015 (185 millones en los clientes con contrato y beneficios en el resto de clientes por 43 millones) y por 167 millones en 2016 (175 millones en los clientes con contrato y beneficios en el resto de clientes por 8 millones), hay que recordar que estos resultados afectan al cálculo de la compensación por la carga financiera injusta que debe pagar el Estado a Correos. En el caso del resto de los productos, sus déficits no tienen ningún tipo de subvención del Estado.

II.6.1.- Modelo de fijación de descuentos de Correos

El modelo de fijación de descuentos a los clientes de contrato de Correos se basa en los ahorros de costes que se producen en algunas actividades como consecuencia de la forma y manera en que los envíos son depositados y el tratamiento que luego precisan. Estos ahorros surgen, entre otras causas, por la recepción masiva de gran volumen de envíos en un solo acto, que hace que los costes de admisión sean menores; porque los envíos vengán clasificados por destinos, lo que hace que los costes de clasificación se reduzcan significativamente; por ser envíos locales, ya que se eliminan costes de transporte; o porque los destinos sean poblaciones grandes, donde los costes de distribución son menores.

En base a su contabilidad de costes, Correos ha elaborado unas **tablas con los descuentos** máximos que se pueden otorgar a los clientes de contrato en función de una serie de parámetros. Estos descuentos deben ser considerados como los límites máximos de rebaja a los que deberían llegar los mejores clientes, de manera que cualquier cliente con un descuento menor daría lugar a un margen positivo en la cuenta de resultados. Además, estos descuentos máximos solo pueden ser otorgados por los servicios centrales de la Sociedad, mientras que las delegaciones comerciales provinciales o de zona solo pueden otorgar un porcentaje de dichos descuentos en los contratos que formalicen. Existen tablas específicas de descuentos para la carta ordinaria y la carta certificada. En el caso de los paquetes que forman parte del SPU, la tabla de descuentos es común a la de los productos que no son SPU, como el publicorreo y los impresos, las cartas urgentes y los paquetes no universales.

Cabe recordar que el sistema de costes de Correos es un modelo de costes históricos totalmente distribuidos, en el que la totalidad de los costes se distribuye entre la producción realizada, sin tener en cuenta los costes de subactividad o sobre-dimensionamiento de la estructura. Por otra parte, dado que los costes de las actividades postales calculados son costes medios, cada vez que consideramos que una actividad no es necesaria para los servicios prestados a un cliente, tendríamos que imputar los costes de dicha actividad no imputados al resto de los servicios, factor que no se tiene en consideración en el modelo de descuentos de Correos⁸.

Los **parámetros utilizados en el modelo de descuentos** de Correos para la fijación de los porcentajes máximos en el caso de la carta ordinaria y la carta certificada (principales productos

⁸ A pesar de lo manifestado por Correos en alegaciones, se ha comprobado que los resultados de la contabilidad analítica (costes por actividad y PA) están calculados como costes medios, sin que estén contemplados en el modelo de contabilidad analítica aspectos como el grado de clasificación o el ámbito de destino de los envíos.

que forman parte del SPU y que, por tanto, afectan a la determinación de la compensación por la carga financiera injusta a pagar por el Estado) son los siguientes:

- a) Volumen anual de envíos y destino: Correos ha fijado tablas de descuentos en función del volumen total de envíos remitidos por el cliente anualmente para cada tipo de producto (correo ordinario y certificado) y en función de si son cartas locales o destinadas a municipios con una población superior a 50.000 habitantes -ámbito D1- o si lo son a poblaciones con población inferior – ámbito D2.
- b) Composición del ámbito D2: Se establece un ajuste en el descuento de este ámbito en función de la composición de las cartas depositadas. Para ello se calcula el porcentaje de las cartas que van a municipios entre 5.000 y 50.000 habitantes y de las destinadas a municipios de menos de 5.000 (D3-zonas de alto coste de distribución).
- c) Regularidad: Se otorga un descuento adicional en función del número de días en las que el cliente hace depósitos de envíos. En este caso el descuento máximo para carta ordinaria se hace si hay depósitos diarios (más de 240 días al año) y en carta certificada si deposita más de 100 días al año.
- d) Grado de clasificación: En función del grado de clasificación con que se depositan las cartas se hace un descuento adicional. Se distinguen 3 grados de clasificación: a nivel de código postal (G2), que es el que obtiene mayor descuento; a nivel de provincia (G1); y sin clasificar (G0).

Según el volumen de envíos de cada cliente y del cumplimiento del resto de criterios se obtiene el descuento máximo que se podría llegar a otorgar. Con cada cliente se hace una negociación individual cuyo resultado queda recogido en un contrato, normalmente de duración anual.

Correos viene realizando importantes descuentos ante la competencia de los operadores postales privados, cuyos costes fijos son inferiores y que tienen mayor flexibilidad en las políticas de recursos humanos. También influye en esos descuentos que Correos considera que toda bajada en el volumen de envíos gestionado va a suponer un aumento en las necesidades de financiación de la carga financiera injusta, por lo que sus políticas comerciales se orientan al mantenimiento de los clientes.

En cuanto al **grado de cobertura de los costes totales**, con los máximos de descuento del modelo utilizado por Correos hay que recordar que según el criterio de la Sociedad, manifestado en las alegaciones al procedimiento de fijación de precios para 2017 a las que se hizo referencia anteriormente en el apartado II.5., los precios mínimos cobrados a los clientes de contrato han de cubrir la totalidad de los costes variables y una porción de los fijos, ya que tras la caída de volúmenes de actividad de los últimos ejercicios es imposible repercutir la totalidad de los costes a los clientes, especialmente los de la red postal que había sido dimensionada para un volumen muy superior de envíos y con un calidad que fue fijada por el Estado en la Ley de 1998, exigencia de reparto 5 días a la semana y en todo el territorio nacional⁹.

En el modelo de fijación de descuentos Correos considera que la mayoría de los costes de la contabilidad analítica son variables. Los únicos costes fijos que considera son: los costes de

⁹ Correos en sus alegaciones manifiesta que “en un nivel de utilización de la red postal en condiciones normales, los ingresos generados cubrirían la totalidad de los costes”, si bien hay que aclarar que dichas “condiciones normales” corresponden con la situación de demanda de servicios del ejercicio 2007, ejercicio en el que los servicios realizados por Correos alcanzaron sus niveles máximos.

estructura de la empresa, que incluyen todos los costes no operativos (incluyendo costes comerciales, costes financieros y otros costes, que vienen a representar aproximadamente un 13% de los costes) y los costes de distribución en la medida que tienen que ver con las obligaciones de prestación del SPU. A este respecto, Correos considera costes fijos derivados del SPU los costes del personal derivados de la obligación legal de tener que repartir los 5 días de la semana en lugar de poder hacerlo únicamente 3 días. Desde este punto de vista considera que con la disminución de días de reparto podría realizar el servicio con un 40% menos de plantilla en los centros de distribución. Dado que el porcentaje de los gastos de personal sobre los gastos totales es alrededor del 80%, entiende que son costes fijos el 32% (producto de 40% por el 80%) de los costes de las actividades de distribución, salvo en las actividades de entrega en oficina y la distribución internacional, en los que considera todos los costes variables.

Con dicho criterio y a modo de ejemplo, para una carta ordinaria de 20 gramos entregada en un centro de admisión masiva con destino a un municipio de más de 50.000 habitantes (D1) y que llega clasificada a nivel de provincia los costes fijos que no se consideran para la fijación de los precios con descuento supondrían 9 céntimos de euro. En el caso de una carta certificada de igual peso, destino y clasificación los costes fijos serían de 72 céntimos.

En el momento en que se apruebe el nuevo Plan de prestación del SPU y los procedimientos de cuantificación de la carga financiera injusta a pagar por el Estado, se dará solución a una de las principales discrepancias existentes actualmente entre Correos y la CNMC, como es en qué medida la política de precios de Correos con sus clientes supone o no un incremento de las necesidades de financiación del SPU y de la carga financiera injusta compensable al operador.

II.6.2.- Comprobaciones efectuadas

Con el fin de realizar comprobaciones sobre las condiciones otorgadas por Correos a los clientes con contrato, se solicitaron los datos sobre volúmenes de actividad e ingresos generados (brutos y netos) de todos aquellos clientes con contrato para los que los servicios prestados superan los 100.000 envíos (799 clientes en total en 2015 y 805 en 2016). El volumen de actividad de estos clientes (2.390 millones de envíos en 2015 y 2.298 millones en 2016) supone el 68% y el 72% del total de envíos gestionados por Correos, porcentajes que aumentarían hasta el 78%, en ambos ejercicios, si excluimos los productos que no se ofertan con descuento (servicios electorales, giro y cecogramas). En cuanto a los ingresos netos generados (795 y 804 millones de euros, respectivamente), estos clientes aportan un 49% y el 51% del total (53% si excluimos los productos sin descuento en ambos ejercicios). Estas cifras representan en todo caso una parte muy significativa del total de los clientes con contrato. En el siguiente cuadro contiene, por tipos de productos, un resumen del volumen de actividad, los ingresos brutos y netos y el descuento medio obtenido por los clientes con un volumen de actividad que supera los 100.000 envíos.

Cuadro nº 18

Clientes cuya actividad supera los 100.000 envíos Volumen de actividad, ingresos brutos y netos y descuento medio								
Productos y servicios	2015				2016			
	Volumen	Ingresos netos	Ingresos brutos	Descuento	Volumen	Ingresos netos	Ingresos brutos	Descuento
Productos universales								
Carta Nacional ordinaria	1.776.546.117	374.233.325,44	809.038.180,28	53,74%	1.706.062.863	368.417.110,65	827.122.166,61	55,46%
Carta Nacional certificada	109.808.203	245.214.204,31	444.527.569,44	44,84%	104.717.094	183.882.877,72	341.123.662,86	46,09%
Carta internacional ordinaria (import y export)	10.847.132	8.635.012,46	12.516.866,34	31,01%	8.656.001	8.679.434,05	12.868.222,04	32,55%
Carta internacional certificada (import y export)	524.101	1.507.889,66	2.091.903,23	27,92%	445.970	1.882.531,91	2.357.600,76	20,15%
Paquete universal	74.805	812.351,90	1.064.776,85	23,71%	48.193	612.694,95	752.269,09	18,55%
Total productos universales	1.897.800.358	630.402.783,77	1.269.239.296,14	50,33%	1.819.930.121	563.474.649,28	1.184.223.921,36	52,42%
Productos no universales								
Publico correo e impresos	470.533.342	94.912.334,12	151.530.575,15	37,36%	433.993.296	89.144.695,15	138.878.346,30	35,81%
Cartas urgentes	1.498.714	4.532.299,00	6.425.642,44	29,47%	1.571.274	4.645.617,25	6.835.264,99	32,03%
Paquetes no universales	12.593.799	40.437.354,26	140.637.543,30	71,25%	21.048.552	61.848.543,21	211.045.362,58	70,69%
Otros productos	7.977.756	24.898.994,92	41.263.272,18	39,66%	21.729.118	84.697.533,88	156.194.924,60	45,77%
Total productos no universales	492.603.611	164.780.982,30	339.857.033,07	51,51%	478.342.240	240.336.389,49	512.953.898,47	53,15%
TOTAL PRODUCTOS	2.390.403.969	795.183.766	1.609.096.329	50,58%	2.298.272.361	803.811.038,77	1.697.177.819,83	52,64%

Fuente: Elaboración propia

Del conjunto de los 799 clientes en 2015, solamente 20 de ellos acumulan el 53% de los envíos; y, en 2016, de los 805 clientes, 20 de ellos acumulan el 54% de los envíos. Estos datos ponen de manifiesto la importancia de estos clientes para que no se reduzca la actividad de Correos y, por otra parte, la enorme repercusión que la política de precios aplicados a estos clientes tiene en los resultados económicos finales de la Sociedad. El siguiente cuadro se detalla por tramos, según el número de envíos, el número de clientes, los envíos acumulados, los ingresos brutos y netos y el descuento medio otorgado.

Cuadro nº 19

Distribución por tramos según número de envíos - Total envíos						
Tramo nº envíos	Nº clientes	Nº envíos acumulados	% sobre total envíos	Ingresos brutos	Ingresos netos	% descuento
		(redondeado en miles)		(redondeado en miles de euros)		
2015						
< de 1 MM	603	174.731	7,31%	181.051	116.212	35,81%
de 1 a 5 MM	121	261.647	10,95%	238.250	133.839	43,82%
de 5 a 15 MM	37	339.721	14,21%	261.704	135.075	48,39%
de 15 a 25 MM	18	345.406	14,45%	191.775	96.394	49,74%
> 25 MM	20	1.268.899	53,08%	736.317	313.664	57,40%
Total	799	2.390.404	100,00%	1.609.096	795.184	50,58%
2016						
< de 1 MM	619	183.116	7,97%	201.020	125.111	37,76%
de 1 a 5 MM	111	238.074	10,36%	229.077	125.393	45,26%
de 5 a 15 MM	42	372.192	16,19%	324.036	152.656	52,89%
de 15 a 25 MM	13	259.838	11,31%	153.497	74.526	51,45%
> 25 MM	20	1.245.052	54,17%	789.549	326.125	58,69%
Total	805	2.298.272	100,00%	1.697.178	803.811	52,64%

Fuente: Elaboración propia

Haciendo el mismo análisis únicamente para la carta ordinaria, producto que genera el 61% del total del volumen de actividad de 2015 y el 65% del volumen de 2016, los resultados vuelven a poner de manifiesto la enorme concentración en pocos clientes de un importante volumen de los

servicios prestados y las mayores diferencias existentes entre los clientes según su volumen de envíos. Así, en 2015 son 728 los clientes de entre los analizados que realizaron envíos de carta ordinaria, siendo el 60% de los envíos realizados por solo 16 clientes. En 2016, el total de los clientes con más de 100.000 envíos en su conjunto que contrataron cartas ordinarias fueron 717. De ellos, solo 18 contrataron el 65% de los servicios de carta ordinaria. En el siguiente cuadro se dan los detalles de la estratificación por tramos para la carta ordinaria.

Cuadro nº 20

Distribución por tramos según número de envíos - Carta ordinaria						
Tramo nº envíos	Nº clientes	Nº envíos acumulados	% sobre total envíos	Ingresos brutos	Ingresos netos	% descuento
		(redondeado en miles)		(redondeado en miles de euros)		
2015						
< de 1 MM	608	119.647	6,73%	57.940	44.579	23,06%
de 1 a 5 MM	65	151.611	8,53%	73.455	43.267	41,10%
de 5 a 15 MM	30	272.259	15,33%	128.011	67.253	47,46%
de 15 a 25 MM	9	169.087	9,52%	74.046	33.771	54,39%
> 25 MM	16	1.063.941	59,89%	475.586	185.364	61,02%
Total	728	1.776.546	100,00%	809.038	374.233	53,74%
2016						
< de 1 MM	605	116.854	6,85%	59.949	45.631	23,88%
de 1 a 5 MM	60	141.337	8,28%	72.332	42.540	41,19%
de 5 a 15 MM	30	258.703	15,16%	129.623	66.329	48,83%
de 15 a 25 MM	4	72.524	4,25%	33.708	13.620	59,59%
> 25 MM	18	1.116.644	65,45%	531.511	200.298	62,32%
Total	717	1.706.063	100,00%	827.122	368.417	55,46%

Fuente: Elaboración propia

Se ha calculado también respecto de la carta ordinaria el porcentaje de envíos según su ámbito de destino y grado de clasificación, elementos que afectan a los niveles de descuento obtenidos por los clientes. Así, el 13% de los envíos efectuados por estos clientes en 2015 y el 12% en 2016 son envíos locales. Los envíos a otros municipios de más de 50.000 habitantes representan el 32% y el 33 %, respectivamente, y los envíos a municipios de menos de 50.000 habitantes el 55% en ambos ejercicios.

Por lo que respecta al grado de clasificación, el 42% de los envíos en 2015 y el 41% en 2016 fueron depositados sin ningún tipo de clasificación (G0). El 49% y el 51%, respectivamente se presentaron clasificados a nivel de provincia (G1) y únicamente un 8% en ambos ejercicios estaban clasificados a nivel de código postal (G2).

Adicionalmente y para para comprobar la aplicación de las políticas de descuento se han solicitado diversos **contratos vigentes** en 2015 y 2016 de clientes con un significativo volumen de envíos, así como los datos de la facturación de servicios efectuada a los mismos. En dicha muestra se incluyen tanto entidades públicas como privadas, habiéndose seleccionado un contrato de la AGE (> 25 millones de envíos anuales), uno de un ayuntamiento (entre 5 y 15 millones de envíos), uno de una comunidad autónoma (entre 5 y 15 millones de envíos), uno de una entidad financiera (> 25 millones de envíos), uno de una compañía de comercio electrónico (entre 1 y 5 millones de envíos) y uno de un operador de acceso (> 25 millones de envíos). Cabe señalar que los contratos formalizados no incluyen todos los servicios que pueden ser prestados por Correos, sino que se suelen referir a los principales productos utilizados por cada cliente. Los servicios no contratados son facturados por Correos aplicando la tarifa general. El análisis realizado ha hecho especial incidencia en la carta ordinaria y certificada nacional, ya que son los productos de mayor relevancia cuantitativa y por pertenecer al SPU.

Del análisis realizado sobre los contratos y la facturación efectuada en los ejercicios 2015 y 2016 a estos clientes se han obtenido los siguientes resultados¹⁰:

- a) Del estudio de la facturación derivada de los contratos se ha comprobado que los precios aplicados son los acordados en los mismos y sus adendas en todos los casos.
- b) En los contratos de la AGE y del ayuntamiento se establece el precio de la prestación de los servicios a precio pactado y en ningún caso en referencia a un descuento sobre las tarifas oficiales. Ello es debido a que los contratos se formalizaron tras el correspondiente procedimiento abierto en el que Correos participó presentando su oferta de precios para el periodo del contrato.
- c) Los descuentos obtenidos con los precios ofertados para la carta ordinaria y la carta certificada en los contratos de la AGE y del ayuntamiento son superiores en la mayoría de los casos a los descuentos máximos según la tabla de descuentos vigente a partir de 2015. No obstante, el contrato de la AGE fue formalizado en noviembre de 2014 con efectos 1 de enero de 2015 y en el caso del Ayuntamiento, en noviembre de 2014 se formalizó una prórroga del mismo por 2 años, con reducción de los precios. En estos contratos no se hace referencia alguna a uno de los parámetros del modelo de descuento, el grado de clasificación, otorgándose el mismo precio con independencia de cómo se depositen los envíos, ya que el modelo de descuentos anterior no incluía dicho aspecto. En el caso de los envíos del contrato de la AGE, las cartas depositadas clasificadas por código postal ni siquiera representan el 1% del total, siendo el grado de clasificación más frecuente a nivel de provincia. En el caso del ayuntamiento, cerca del 99% de las cartas se depositan clasificadas a nivel de código postal.
- d) Los dos contratos vigentes con la entidad financiera para 2015 proceden de enero de 2013 cuando se formalizaron contratos generales para 3 ejercicios (2013-2015). Estaba previsto que anualmente, mediante adendas, se actualizarían con el IPC el precio de los servicios prestados, si bien se ha comprobado que los precios para 2015 no fueron firmados hasta enero de 2016. En el caso de 2016 a la fecha de finalización de los trabajos de esta fiscalización no estaba firmado el contrato para este ejercicio. Correos facturó los servicios prestados hasta noviembre de 2016 a los precios de 2015, si bien en diciembre de 2016 empezó a facturar a los nuevos precios fijados en el borrador de contrato y regularizó la facturación de todo el ejercicio. Los precios en este contrato son fijados a precio pactado y no como descuento sobre las tarifas oficiales. Adicionalmente, todos los contratos de Correos establecen que, una vez vencidos, se aplique una prórroga automática de tres meses, plazo durante el cual las partes habrán de establecer, expresamente y por escrito, las condiciones aplicables al siguiente periodo de vigencia del contrato. Transcurrido dicho periodo de tres meses sin que las partes hayan establecido tales condiciones, el contrato debería haberse considerado extinguido, por lo que no procedería la aplicación de precios especiales al cliente, cláusula que no ha sido utilizada por Correos en estos contratos.
- e) En el contrato formalizado con la entidad financiera en 2013 estaba prevista la existencia de rappels por volumen de envíos adicionales a los precios con descuento. A pesar de que el modelo de descuentos de Correos vigente no prevé este tipo de rappels, la entidad financiera ha disfrutado de los mismos en 2015, por un importe de unos 1,4 millones de euros (un 5,5%

¹⁰ Correos en sus alegaciones manifiesta que la mayoría de las incidencias detectadas surgen de contratos firmados con anterioridad a la entrada en vigor del nuevo modelo a partir de enero de 2015. Sin embargo, hay que resaltar que en varios de los contratos las prórrogas, comunicaciones de nuevos precios o adendas se formalizaron con posterioridad a dicha fecha (comunidad autónoma, ayuntamiento, entidad financiera y compañía de comercio electrónico).

de la facturación neta del cliente). En el contrato para 2016, los rappels han sido eliminados para todos los productos que forman parte del SPU, aunque se mantienen para otro tipo de productos.

- f) Del análisis de la facturación derivada del contrato con la entidad financiera se observa que: en el caso de la carta ordinaria con destino local o D1 el precio aplicado incluye casi el descuento máximo previsto en la tabla de descuentos para los envíos clasificados a nivel de código postal, cuando únicamente el 41% en 2015 y el 43% en 2016 de los envíos fueron depositados clasificados a dicho nivel; los precios de la carta certificada nacional en todos los ámbitos de 2015 presentan un descuento en torno al doble del que surgiría de la tabla de descuentos, si bien el número de envíos es escasamente representativo. En 2016 los descuentos se ajustan a los de las tablas de descuentos.
- g) El contrato con el operador de acceso (empresa que presta servicios postales y que utiliza la red de Correos para la distribución de envíos en base a la Ley Postal) es un contrato formalizado en enero de 2015 y prorrogable anualmente conforme a los parámetros del modelo de descuentos de Correos. Cabe destacar que en el contrato firmado se hace referencia y se cuantifican en porcentaje de descuento todos los parámetros del modelo excepto la composición del ámbito D2, en los que no figuran los incrementos o disminuciones de los descuentos en función del porcentaje de cartas cuyo destino es las poblaciones de menos de 5.000 habitantes; a pesar de esto, se han aplicado los porcentajes generales de la tabla. Este modelo de contrato se adapta al que debería estar aprobado como contrato tipo de acceso a la red postal y que debería ser público, tal como se hizo referencia en el Apartado II.1. de este Informe.
- h) En el caso del contrato con la compañía de comercio electrónico, la mayoría de los servicios prestados se refieren a paquetería y todos ellos están fuera del ámbito del SPU. A efectos ilustrativos, el 14% en 2015 y el 30 % en 2016 de los paquetes no universales corresponden a este cliente al que se le ha aplicado un descuento medio del 70% en 2015 y del 69% en 2016.

II.7.- FONDO DE FINANCIACIÓN DEL SPU

La Ley 24/1998, de 13 de julio, del Servicio Postal Universal y de Liberalización de los Servicios Postales, ya preveía en su redacción la creación de un Fondo de Compensación del SPU, cuya finalidad era complementar la financiación de este servicio, si bien nunca se llegó a crear dicho Fondo. En esta Ley no quedó definido quién gestiona y cómo funcionara el Fondo, señalándose que reglamentariamente se determinaría la estructura, la organización y los mecanismos de control del Fondo, así como la forma y los plazos en que se realizarían las aportaciones al mismo. El principal recurso previsto para el Fondo eran las tasas a pagar por los operadores postales.

La actual Ley Postal también estableció la creación de un Fondo de financiación del SPU con la finalidad de gestionar la financiación de la carga financiera injusta del operador designado, que tampoco ha llegado a ponerse en marcha. De acuerdo con la Ley, el Fondo debía ser gestionado en su totalidad por la CNMC y no tendría personalidad jurídica. La Ley no ha sido objeto de desarrollo reglamentario. Los recursos del Fondo están constituidos por las siguientes aportaciones:

- a) Las transferencias de fondos del Ministerio de Fomento consignadas en los PGE.
- b) La contribución postal del operador designado y de los titulares de autorizaciones administrativas singulares, que estarán obligados a satisfacer una aportación, cuyo hecho imponible es la prestación de servicios en el ámbito del SPU. Serán sujetos pasivos todos

los operadores cuya cifra de negocios derivada de actividades del SPU supere los 50.000 euros, dicha cifra de negocios será la base imponible y el tipo de gravamen será del 0,5 %. El devengo de la aportación se producirá el 31 de diciembre de cada ejercicio y su pago se realizará en el mes de julio siguiente a su devengo.

- c) La tasa por la concesión de autorizaciones administrativas singulares. Esta tasa también debía ser gestionada por la CNMC, siendo su hecho imponible la concesión de autorizaciones administrativas singulares para prestar servicios comprendidos en el SPU. La cuota de la tasa se establece en 1.500 euros.
- d) Las donaciones o legados recibidos para contribuir a la financiación del SPU.
- e) Los rendimientos derivados de los depósitos donde se mantengan las disponibilidades del fondo.

La CNMC debe velar por que las cantidades que nutren el Fondo por los distintos conceptos sean suficientes para subvenir a las necesidades para las que se crea, a cuyo efecto puede proponer a los Ministerios de Fomento y de Hacienda las medidas que estime convenientes, tanto en el orden normativo como en el gestor. Se prevé, asimismo, que reglamentariamente se establecería el modelo y el procedimiento para la liquidación de la contribución postal de todos los operadores, sin que dicho desarrollo se haya producido, razón argüida por la CNMC como motivo por el que no se ha puesto en marcha el funcionamiento del Fondo.

Respecto a la incidencia económica de la no creación del Fondo, tal como está configurado, el principal aportante al mismo sería Correos dado que es el principal prestador de servicios postales del país. En concreto, y atendiendo a los datos del Informe de la CNMC de 1 de diciembre de 2016 sobre el “Análisis del sector postal y del sector de la mensajería y paquetería”, que incluye datos sobre facturación de 2015, el 90% de los importes facturados en el sector postal tradicional corresponden a Correos. Una cifra aproximada del total facturado por el resto de operadores, estimada en base a los datos del citado Informe, estaría en torno a los 140 millones de euros, si bien una parte de este importe puede corresponder a servicios postales que no son SPU. En todo caso se estima que para 2015 el importe de la aportación postal al fondo del resto de operadores sería inferior a 0,7 millones, cifra que no llega a representar ni el 0,5% de las necesidades de financiación del sistema. En el caso de los ingresos por la tasa de concesión de autorizaciones administrativas singulares, su cuantía también es irrelevante.

En consecuencia, el efecto de la falta de puesta en marcha del Fondo de Financiación del SPU por ausencia del desarrollo reglamentario no es relevante cuantitativamente a efectos de la financiación del SPU, aunque supone un ahorro de costes para el resto de los actuales operadores postales del país.

II.8.- SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES DE LOS ANTERIORES INFORMES DEL TRIBUNAL DE CUENTAS

El “Informe de Fiscalización de la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A., ejercicios 2008 y 2009, en lo relativo a sus inversiones en inmovilizado y a la gestión del servicio postal universal”, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 21 de julio de 2011, establecía como recomendación que “sería conveniente que se adaptasen las medidas precisas para que no se demore el cumplimiento de lo previsto en la Ley 43/2010, de 30 de diciembre, del servicio postal universal, de los derechos de los usuarios y del mercado postal acerca de la aprobación por el Gobierno de un Plan de Prestación del Servicio Postal Universal que contenga las condiciones de

la prestación, los criterios técnicos y el procedimiento para determinar el coste del SPU y su forma de financiación y los criterios a tener en cuenta para determinar la contribución a ella del Estado”.

Tal como ya se ha señalado anteriormente, a la fecha de elaboración del presente Informe continua sin estar aprobado el Plan de Prestación del SPU que incluya las condiciones de prestación del servicio y los procedimientos para el cálculo del coste neto del SPU y de la carga financiera injusta a financiar por parte de la AGE. En consecuencia, dicha recomendación sigue teniendo plena vigencia en la actualidad.

La Resolución de 28 de abril de 2014 de la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas en relación al citado Informe, asumió su contenido, señalando que la entidad fiscalizada debía adoptar las medidas precisas para corregir las deficiencias de control y de gestión puestas de manifiesto en el Informe.

III.- CONCLUSIONES

III.1.- CONCLUSIONES RELATIVAS A LA VERIFICACIÓN DEL GRADO DE CUMPLIMIENTO Y EJECUCIÓN DE LO ESTABLECIDO EN LA LEY POSTAL.

Primera.- La normativa básica para la prestación del Servicio Postal Universal (SPU) está establecida en la Ley 43/2010, de 30 de diciembre, del SPU, de los derechos de los usuarios y del mercado postal (Ley Postal), por la que se traspone al ordenamiento nacional la Directiva 2008/6/CE, de 20 de febrero, para los servicios postales en el mercado interior de la Unión Europea. La Ley entró en vigor en 2011 y en ella no se estableció un plazo para la elaboración, aprobación e implantación de los elementos básicos previstos en la misma para la prestación del SPU y para fijar su financiación. La Ley sí establece que, en tanto no se apruebe el nuevo Plan de Prestación del SPU y el contrato de prestación entre la Administración General del Estado (AGE) y el operador designado (Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A., S.M.E. durante un periodo de quince años a partir de 2011), estas materias se regirán por la normativa anterior, la Ley 24/1998 y el Plan de Prestación aprobado en marzo de 2000 (Subapartado II.1.).

Segunda.- Los principales aspectos de la Ley Postal que no han sido objeto de desarrollo, a pesar de haber transcurrido más de 6 años desde su entrada en vigor, son los siguientes:

- a) La falta de elaboración y aprobación por parte del Gobierno de un nuevo Plan de Prestación del SPU en el que se establezcan las condiciones de prestación del SPU, el procedimiento para la evaluación del coste del citado servicio, su forma de financiación y los criterios que han de tenerse en cuenta para determinar la contribución a ella del Estado, así como del correspondiente contrato regulador entre la AGE y Correos. Entre las posibles causas de la falta de aprobación del nuevo Plan de Prestación del SPU se pueden considerar los sucesivos cambios en el Ministerio de Fomento y las discrepancias entre Correos y la Comisión Nacional de Mercados y Competencia (CNMC) sobre los criterios a considerar en la elaboración del Plan^{11 12}. La aprobación de dicho Plan se considera especialmente necesaria en la actualidad para fijar definitivamente las compensaciones por la carga financiera injusta y evitar la eventual apertura de otro procedimiento de revisión por parte de la Comisión Europea sobre las ayudas concedidas a partir 2011 a Correos. A la fecha de redacción de este Informe, la CNMC había emitido un “Acuerdo por el que se aprueba una propuesta metodológica para estimar el coste neto del SPU” y Correos estaba elaborando su propia propuesta. (Subapartados II.1. y epígrafes II.3.4 y 2.4.)
- b) Correos no ha formalizado el contrato previsto en la Ley Postal en el que se establezca la extensión, con especial atención a las zonas rurales, la modalidad de prestación y el sistema de financiación de los giros postales, que con dicha Ley dejaron de formar parte del SPU para pasar a ser servicios financieros de interés económico general complementarios de los servicios postales. En consecuencia, Correos continúa incluyendo estos productos en el cálculo del coste neto del SPU que debe ser financiado por la AGE. (Subapartado II.1.)

¹¹ La CNMC en sus alegaciones manifiesta que no comparte la apreciación expuesta en esta conclusión de que las discrepancias entre Correos y la Comisión sean causa de la falta de aprobación del nuevo Plan de Prestación. Sin embargo, apoya dicha apreciación el hecho de que en el grupo de trabajo constituido en junio de 2017 para la elaboración del Plan se hayan integrado a ambas Entidades para propiciar que se realice una propuesta conjunta.

¹² La exministra de Fomento menciona, como causa adicional de la no aprobación del Plan de Prestación, la apertura por parte de la Comisión Europea de la investigación por las ayudas del Estado concedidas a Correos entre 2004 y 2010, considerando que, hasta que dicho procedimiento no esté resuelto, no será posible conseguir el preceptivo visto bueno de la Comisión al Plan. El Tribunal de Cuentas entiende que, precisamente, la no existencia de un Plan de Prestación puede justificar la apertura de una nueva investigación por las aportaciones efectuadas a partir de 2011.

- c) Tampoco ha sido objeto de desarrollo y ejecución la previsión contenida en la Ley Postal que establece que el ICAC elaborará y desarrollará los principios, criterios y sistema de imputación de costes que deba observar la contabilidad analítica del operador designado (Correos) los cuales, previo informe de la CNMC, del Consejo Superior Postal y de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) serán aprobados por Orden del Ministro de Presidencia, a propuesta conjunta de los Ministros de Fomento y de Economía y Hacienda. El sistema de contabilidad de costes aplicado por Correos durante el periodo fiscalizado y al cierre de los trabajos de esta Fiscalización ha sido determinado por la propia Entidad en función de su conocimiento del negocio y de las solicitudes de documentación adicional realizadas por la CNMC en los Informe de revisión de la contabilidad analítica. (Subapartado II.1.)
- d) La Ley Postal prevé que la CNMC verifique el cálculo del coste neto y determine la carga financiera injusta, previo Informe del Ministerio de Economía y Hacienda, para determinar las aportaciones que la AGE debe realizar para financiar el SPU. Ante la falta de formalización del contrato de prestación de servicios y de un nuevo Plan de Prestación, la CNMC considera que no puede realizar la revisión de dichos cálculos, encontrándose pendientes de revisión y aprobación los correspondientes al ejercicio 2011 y siguientes, lo que no ha impedido que se pueda realizar la liquidación de las aportaciones de la AGE por la prestación del SPU. (Subapartado II.1.)
- e) La Ley prevé que Correos elabore un contrato tipo de acceso a su red postal por parte de otros operadores postales, que deberá ser aprobado por la CNMC y publicado en las páginas web de Correos y de la CNMC. Si bien se ha acreditado que Correos ha elaborado en distintos momentos un contrato tipo para los operadores postales, no consta que este sea público. A este respecto desde la promulgación de la Ley Postal la CNMC ha resuelto varios procedimientos sancionadores por denuncias contra Correos por prácticas para evitar la competencia. En esta Fiscalización se ha comprobado que Correos viene realizando negociaciones individuales con los operadores postales para fijar las condiciones específicas de acceso a la red. (Subapartado II.1.)
- f) El Fondo de Financiación del SPU, que debía ser gestionado por la CNMC no se ha puesto en marcha, según argumenta la Comisión, al no haberse regulado reglamentariamente los procedimientos y modelos para la liquidación de la contribución postal por parte de los operadores, que constituye uno de los recursos del Fondo. Si bien la cuantía de dichas aportaciones no sería muy significativa para los operadores privados -los únicos que realizan aportaciones en términos netos para financiar el SPU prestado por Correos- la falta de puesta en marcha del Fondo supone que se esté produciendo un ahorro de costes para dichos operadores. (Subapartados II.1. y II.7.)

Tercera.- Existen productos postales que, de acuerdo con la Ley Postal, han de ser prestados de forma gratuita por parte de Correos, como son los envíos de cecogramas. Si bien el coste de estos servicios no es significativo, no está previsto en la normativa vigente mecanismo alguno por el que se compense a Correos por la asunción de dichos costes. (Subapartado II.1.)

III.2.- CONCLUSIONES RELATIVAS AL ANÁLISIS DE LOS PROCEDIMIENTOS UTILIZADOS POR CORREOS PARA LA ELABORACIÓN DE LA CONTABILIDAD ANALÍTICA Y EL CÁLCULO DEL COSTE NETO DEL SPU, PARA LA FIJACIÓN DE LAS TARIFAS OFICIALES ANUALES Y DE SU POLÍTICA COMERCIAL CON LOS GRANDES CLIENTES Y RELATIVAS A LAS TRANSFERENCIAS DE FONDOS RECIBIDAS DE LA AGE.

Cuarta.- La Ley Postal establece la obligación de Correos de llevar una contabilidad analítica que permita conocer el coste de la prestación de los diferentes servicios. Los sistemas deben permitir calcular los costes y los resultados de los distintos servicios y productos que forman parte del SPU de forma individualizada así como del resto de servicios y productos que son ofrecidos por la Entidad.

Las cuentas analíticas elaboradas y presentadas por Correos incluyen el detalle de los ingresos brutos, los ingresos netos, los costes y los volúmenes de actividad de los distintos productos y servicios, así como el cálculo de los ingresos, costes y márgenes unitarios y los costes por actividades. En la contabilidad analítica se incluyen datos de los productos universales, de los productos electorales, de los servicios de giro y de los productos no universales.

De conformidad con lo establecido en la Orden FOM/2447/2004, de 12 de julio, sobre la contabilidad analítica y la separación de cuentas de los operadores postales, el sistema de costes de Correos es un sistema de “costes históricos totalmente distribuidos”, por lo que la totalidad de los costes de la contabilidad financiera han de ser asignados a bienes y servicios. Su estructura de costes es muy intensiva en costes fijos a medio plazo, principalmente costes de personal, al tener una parte de su personal la condición de funcionario y por el alto grado de sindicalización. (Subapartado II.2.)

Quinta.- Del análisis de los resultados de la contabilidad analítica se pueden resaltar como principales aspectos los siguientes: (Epígrafe II.2.2.)

- a) Gran concentración de la actividad en determinados productos analíticos (PA), ya que el 75% de los servicios prestados por Correos en 2016 corresponden a productos universales, el 6% a los servicios electorales y el 19% al resto de productos. Específicamente el producto carta ordinaria nacional supone el 65% de los servicios prestados.
- b) La actividad más relevante en cuanto a generación de costes es la de distribución y reparto de los envíos, que concentraba en 2016 el 56% de los costes. Otras actividades con costes relevantes son la admisión y los costes de estructura, con un 11% de los costes cada una; la clasificación, con el 8%; y los costes de gestión en oficinas, con el 6%.
- c) Los costes de personal representaban el 72% de los costes totales de 2016, siendo el principal coste a imputar.
- d) Los ingresos netos obtenidos, tanto para los productos universales como para los productos no universales, resultaban inferiores a los que se derivarían de la aplicación de las tarifas, como consecuencia de que una alta proporción de los servicios prestados se facturan de acuerdo con las tarifas pactadas individualmente con determinados clientes mediante contrato. En 2016, el descuento medio obtenido por los clientes de Correos fue del 37%, teniendo en cuenta que los servicios de giro y los servicios electorales no disfrutaban de descuento alguno.
- e) El resultado de la cuenta de pérdidas y ganancias de Correos del ejercicio 2016 presenta unas pérdidas de 52 millones de euros. Teniendo en cuenta que las actividades no imputables al servicio postal han generado un beneficio de 197 millones (principalmente las subvenciones a cuenta recibidas de la AGE), las pérdidas totales de la contabilidad analítica suman 249

millones. De dicho importe, 145 millones se han generado en los productos universales (169 millones de pérdidas en la carta ordinaria que se compensan con beneficios de otros productos), 7 millones en los servicios electorales, 5 millones en los servicios de giro y 92 millones en los productos no universales. El margen medio negativo obtenido es del 16%.

Sexta.- Corresponde a la CNMC la revisión de la contabilidad analítica de Correos, ya sea por sí misma o a través de una entidad independiente del proveedor del SPU, debiendo aprobar anualmente mediante resolución un Informe sobre el análisis realizado.

A la fecha de redacción de este Informe, la CNMC había aprobado las resoluciones sobre la contabilidad analítica de los ejercicios 2011 a 2013. En el caso del ejercicio 2014, ha realizado la revisión de la contabilidad y formulado el informe provisional, Correos ha emitido las alegaciones al mismo y está pendiente de aprobación la resolución definitiva sobre la contabilidad analítica de ese ejercicio. La revisión de la contabilidad analítica de 2015 y 2016 no se ha iniciado por parte de la CNMC, que tiene previsto revisar ambos ejercicios de forma simultánea.

De acuerdo con el informe provisional de revisión de la contabilidad analítica de 2014 y con las comprobaciones sustantivas efectuadas por el Tribunal de Cuentas sobre la contabilidad de 2015, se considera que el modelo de contabilidad analítica de Correos cumple con lo dispuesto en la Ley Postal y en la Orden FOM/2447/224 y que Correos desarrolla procedimientos de control suficientes para determinar que la imputación de los costes a los distintos PA se realiza de manera razonable y correcta. Las incidencias detectadas en la revisión realizada por el Tribunal de Cuentas se consideran poco significativas y no afectan a la opinión. (Epígrafe II.2.3.)

Séptima.- Corresponde a Correos, como operador designado, la determinación del coste neto o de las necesidades de financiación de las obligaciones de servicio público (OSP), calculado como la diferencia entre el coste neto que le supone prestar el SPU operando con OSP y el coste que tendría si operase sin las citadas obligaciones. Este cálculo ha de realizarse de acuerdo con lo establecido en el Plan de Prestación del SPU, siendo actualmente realizado por Correos según el Plan de Prestación de 2000, al no haberse aprobado el nuevo Plan previsto en la Ley Postal.

Desde el año 2011, Correos viene realizando los cálculos del coste neto aplicando un doble enfoque, en función de la forma de tratar los servicios postales que con la anterior legislación se encontraban reservados de forma exclusiva a Correos y con la nueva Ley han dejado de estarlo. El cálculo del coste neto se realiza a partir del resultado individual obtenido en cada uno de los centros de costes (CECOs) que distribuyen envíos (más de 3.000) y para cada uno de los PA que integran el SPU (entre 60 y 70 PA). En el caso del enfoque 1 el coste neto está constituido por la suma de todas las pérdidas así calculadas que están minoradas por los beneficios que se producen en CECOs para los PA antes reservados. En el enfoque 2 dicha compensación no se realiza.

El coste neto calculado por Correos para 2015 y 2016 con el enfoque 1 supone unas necesidades de financiación de 219 y 221 millones de euros, respectivamente. En el caso del enfoque 2 las necesidades suben hasta 254 y 246 millones. Cabe destacar que la mayor parte de las necesidades de financiación se producen en la carta ordinaria nacional (principal producto que es prestado por Correos por volumen), para la que en el caso de 2016 las necesidades de financiación según el enfoque 2 ascienden a 187 millones. De este último importe, 50 millones se producen en CECOs situados en municipios de más de 50.000 habitantes, 95 millones en municipios con una población entre 5.000 y 50.000 habitantes y 42 millones en municipios de menos de 5.000 habitantes. Así, de los 3.354 CECOs que distribuyeron envíos en 2016, únicamente en 233 el resultado de la contabilidad analítica para la carta nacional ordinaria es positivo. Lo expuesto muestra que las pérdidas en los servicios prestados se han producido en todos los ámbitos territoriales de Correos y no únicamente en las zonas rurales o en los municipios de menor

población, como se podría deducir del modelo de prestación de los servicios postales universales implantado en España.

En el análisis de los cálculos del coste neto para 2015 y 2016, se ha comprobado que en diversos CECOs que no tuvieron actividad de distribución se imputaron incorrectamente este tipo de costes por un total de 1,1 millones en 2015 y 0,3 millones en 2016. (Subapartado II.3. y epígrafes II.3.1. y II.3.2.)

Octava.- Corresponde a la CNMC la verificación del cálculo del coste neto y la determinación de la carga financiera injusta (coste neto minorado por los ajustes derivados del incumplimiento de las condiciones de eficiencia que incluya el Plan de Prestación). Ante la falta de un nuevo Plan de Prestación del SPU, la CNMC no está realizando la revisión del cálculo del coste neto a partir de 2011, por lo que los cálculos efectuados por Correos deben ser considerados como provisionales. En junio de 2016, la CNMC aprobó el “Acuerdo por el que se aprueba una propuesta metodológica para estimar el coste neto del SPU”. A la fecha de redacción de este Informe, también Correos estaba elaborando su propuesta metodológica que, una vez terminada, será remitida al Ministerio de Fomento para que se tenga en consideración para la elaboración del nuevo Plan de Prestación.

La CNMC también elabora anualmente un Informe de indicadores de control de calidad sobre la actividad de Correos, cuyos resultados deben ser tenidos en cuenta a la hora de determinar el importe de la carga financiera injusta. En los Informes de 2015 y 2016 se pone de manifiesto que Correos no está cumpliendo los objetivos sobre porcentajes de cartas y paquetes que han de ser entregados en los plazos fijados, empeorando cada ejercicio sus resultados respecto al anterior. (Subapartado II.3. y epígrafes II.3.3. y II.3.4.)

Novena.- Desde el ejercicio 2011, si bien de una forma irregular en el tiempo, Correos ha venido recibiendo asignaciones de los PGE a cuenta de la financiación del SPU. Las asignaciones de los ejercicios 2015 y 2016 ascendieron a 180 millones de euros en cada ejercicio y el total asignado en los PGE para el periodo 2011-2016 a 920 millones.

Dado el elevado importe de las compensaciones a cuenta recibidas y el amplio periodo de tiempo transcurrido desde la aprobación de la Ley Postal, se hace especialmente necesario que se establezca un Plan de Prestación del SPU que permita la liquidación de las compensaciones por la carga financiera injusta, tras las correspondientes resoluciones de la CNMC. La regularización de esta situación contribuiría a evitar la eventual apertura de nuevos procedimientos de revisión por parte de la Comisión Europea respecto de las ayudas concedidas a partir de 2011. En la actualidad está pendiente de resolución un procedimiento de revisión por la concesión de ayudas del periodo 2004-2010 que puede derivar en la obligación de devolver parte de los importes recibidos, lo que obligaría a Correos a tener que recurrir al endeudamiento para afrontar dichos pagos. (Subapartado II.4.)

Décima.- Las tarifas de los servicios postales prestados por Correos son aprobadas por su Consejo de Administración, si bien está establecida la obligación de comunicar a la CNMC el establecimiento y la modificación de nuevos precios para los productos que son SPU con una antelación de tres meses a la fecha de aplicación. Esta comunicación se acompaña de una memoria justificativa del cumplimiento de los principios de asequibilidad, transparencia y no discriminación y de que las tarifas se han fijado teniendo en cuenta los costes reales del servicio. La CNMC realiza sus comprobaciones y comunica a Correos los aspectos en los que considera que se están incumpliendo los principios, para que la Entidad pueda manifestar sus alegaciones. La resolución definitiva de la CNMC se debe tener en cuenta a efectos del cálculo de las resoluciones sobre el coste neto del SPU, sin que en ningún caso den validez a las tarifas fijadas por Correos.

En esta Fiscalización se ha analizado el último procedimiento seguido por Correos para la fijación de tarifas, el de las correspondientes al ejercicio 2017 que se desarrolló en el último trimestre de 2016. Los principales aspectos en los que existen discrepancias entre Correos y la CNMC respecto a las tarifas se derivan de las políticas comerciales con los clientes con contratos, tanto por la necesidad de que exista transparencia en los criterios de descuento (sobre lo que considera Correos que le supondría una desventaja competitiva), como por la no adecuación a costes de las tarifas en el caso de dichos clientes (para los que los precios pagados a veces son inferiores a los costes totales de los servicios contratados). (Subapartado II.5.)

Undécima.- El 72% de los servicios prestados en 2015 y el 75% de los de 2016 correspondieron a clientes con contratos a los que se les aplican unas tarifas con descuentos distintas de las oficiales. El descuento medio obtenido por estos clientes fue del 49% en 2015 y del 51% en 2016.

Por lo que respecta a los PA que forman parte del SPU, el descuento medio obtenido por los clientes con contrato fue del 48% y del 50% respectivamente en 2015 y 2016. En ambos ejercicios estos clientes generaron el 80% del volumen total de actividad para los productos que son SPU y el 62% y el 60%, respectivamente, de los ingresos netos de estos productos.

Para analizar correctamente el modelo de descuentos de Correos, se debe tomar como punto de partida que la estructura de la Empresa está diseñada para un volumen de actividad superior al existente en la actualidad, lo que trae como consecuencia que se fijen los precios mínimos a aplicar a los mejores clientes de manera que los mismos cubran la totalidad de los costes variables y, al menos, una parte de los costes fijos. En el modelo se consideran costes fijos a los costes de los servicios centrales (costes de estructura) y a un porcentaje de los costes del personal de distribución, en la medida que es necesario el mantenimiento de una amplia plantilla para cumplir con las condiciones de prestación del servicio (distribución de los envíos cinco días a la semana, de lunes a viernes). Los porcentajes de descuento obtenidos por los clientes se gradúan en función del volumen de envíos remitidos anualmente, del porcentaje de envíos dirigidos a municipios de menos de 5.000 habitantes, de la regularidad de los envíos (depositar envíos a diario o muchos días) y del grado de clasificación de los envíos depositados. (Epígrafe II.6.1.)

Duodécima.- Para comprobar la aplicación de la política de descuentos, se han analizado los datos correspondientes a los descuentos de los clientes con más de 100.000 envíos en los ejercicios 2015 y 2016 y una muestra de contratos de los clientes con un significativo volumen de envíos.

Para los clientes con más de 100.000 envíos por ejercicio (799 en 2015 y 805 en 2016) se ha constatado que en ambos ejercicios solo 20 clientes produjeron más del 50% de los envíos con contrato. El descuento medio otorgado a estos 20 clientes fue del 57% en 2015 y del 59% en 2016.

Realizando el mismo análisis referido a la carta ordinaria nacional, de un total de 728 clientes en 2015 y 717 clientes en 2016 que contrataron este producto, 16 de ellos en 2015 y 18 en 2016 concentraron el 60% y el 65% de los envíos, con unos descuentos otorgados del 61% y del 62%, respectivamente.

Las principales deficiencias detectadas en la facturación de los contratos analizados son: el otorgamiento de descuentos por encima de la tablas de descuentos máximos del modelo; la falta de referencia en algunos contratos a determinados parámetros que se deben aplicar para calcular los descuentos; la aplicación de nuevas condiciones de facturación previa la formalización de la renovación de los contratos; y el otorgamiento de rappels adicionales por volumen de pedido a algunos clientes a pesar de que el volumen de actividad constituye uno de los principales parámetros del modelo de descuentos. (Epígrafe II.6.2.)

III.3.- CONCLUSIONES RELATIVAS AL CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES SEÑALADAS EN EL “INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA SOCIEDAD ESTATAL CORREOS Y TELÉGRAFOS, S.A., EJERCICIOS 2008 Y 2009, EN LO RELATIVO A SUS INVERSIONES EN INMOVILIZADO Y A LA GESTIÓN DEL SERVICIO POSTAL UNIVERSAL”, QUE AFECTAN A DICHO SERVICIO, ASÍ COMO DE LA RESOLUCIÓN DE 28 DE ABRIL DE 2014 DE LA COMISIÓN MIXTA PARA LAS RELACIONES CON EL TRIBUNAL DE CUENTAS EN RELACIÓN AL CITADO INFORME

Decimotercera.- El “Informe de Fiscalización de la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A., ejercicios 2008 y 2009, en lo relativo a sus inversiones en inmovilizado y a la gestión del servicio postal universal”, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 21 de julio de 2011, establecía como recomendación que “sería conveniente que se adaptasen las medidas precisas para que no se demore el cumplimiento de lo previsto en la Ley 43/2010, de 30 de diciembre, del servicio postal universal, de los derechos de los usuarios y del mercado postal acerca de la aprobación por el Gobierno de un Plan de Prestación del Servicio Postal Universal que contenga las condiciones de la prestación, los criterios técnicos y el procedimiento para determinar el coste del SPU y su forma de financiación y los criterios a tener en cuenta para determinar la contribución a ella del Estado”.

Tal como ya se ha señalado reiteradamente, a la fecha de elaboración del presente Informe aún no se había aprobado el nuevo Plan de Prestación del SPU que incluya las condiciones de prestación del servicio y los procedimientos para el cálculo del coste neto del SPU y de la carga financiera injusta a financiar por parte de la AGE. En consecuencia, dicha recomendación sigue teniendo plena vigencia en la actualidad. (Subapartado II.8.)

IV.- RECOMENDACIONES

Primera.- En el “Informe de Fiscalización de la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A., ejercicios 2008 y 2009, en lo relativo a sus inversiones en inmovilizado y a la gestión del servicio postal universal”, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 21 de julio de 2011, se recomendó que “se adoptasen las medidas precisas para que no se demore el cumplimiento de lo previsto en la Ley 43/2010, de 30 de diciembre, del servicio postal universal, de los derechos de los usuarios y del mercado postal acerca de la aprobación por el Gobierno de un Plan de Prestación del Servicio Postal Universal (SPU) que contenga las condiciones de la prestación, los criterios técnicos y el procedimiento para determinar el coste del SPU y su forma de financiación y los criterios a tener en cuenta para determinar la contribución a ella del Estado”.

En la actualidad se mantiene la situación que dio lugar a esta recomendación, lo que lleva a reiterar la necesidad de que de una vez por todas el Gobierno adopte dichas medidas para, con ello, dar la adecuada cobertura a las compensaciones que percibe la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A. (Correos) por la prestación de las obligaciones de servicio público que tiene encomendadas, evitando la apertura de nuevos procedimientos de revisión por parte de la Comisión Europea derivados de la concesión de ayudas que no estén soportadas por una metodología de cálculo objetiva y sean acordes con la normativa europea.

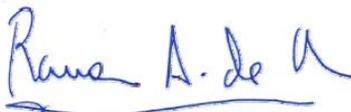
Segunda.- Teniendo en cuenta la madurez en que actualmente se encuentra el sector postal en nuestro país, sería conveniente que Correos fuera progresivamente adoptando las medidas organizativas necesarias tendentes a adaptar y racionalizar su estructura a la vigente situación de caída de la demanda de los servicios postales tradicionales, aunque deba continuar cumpliendo los requisitos de prestación del SPU que se establezcan en el futuro Plan de Prestación. La diversificación de los servicios que presta, el mantenimiento y mejora en la calidad de sus productos y en su política comercial, la reorganización y racionalización de los centros y plantillas, se consideran medidas deseables para garantizar la viabilidad futura de la Sociedad.

Tercera.- Sería aconsejable que la verificación que la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) efectúa sobre la contabilidad analítica anual de Correos fuera realizada en plazos lo más cercanos en el tiempo posible a la aprobación de las cuentas, facilitando a la Sociedad la adopción de las medidas conducentes a seguir profundizando en la mejora de su sistema de contabilidad analítica.

Cuarta.- Se considera necesario que la prestación de los servicios postales por parte de Correos a sus grandes clientes se realice siempre dentro del marco de contratos que se hayan firmado con anterioridad a que tenga lugar dicha prestación, de modo que la posición negociadora de Correos no se vea debilitada en el momento de fijar los precios definitivos a facturar a los clientes a los que ya ha prestado sus servicios.

Madrid, 21 de diciembre de 2017

EL PRESIDENTE



Ramón Álvarez de Miranda García

ANEXOS

CUENTA DE PÉRDIDAS Y GANANCIAS DE CORREOS - EJERCICIOS 2015Y 2016

(en miles de euros)

CUENTA DE PERDIDAS Y GANANCIAS	31/12/2015	31/12/2016
A) OPERACIONES CONTINUADAS		
1. Importe neto de la cifra de negocios	1.613.925	1.590.473
2. Variación de existencias de productos terminados y en curso de fabricación.	--	--
3. Trabajos realizados por la empresa para su activo.	1.031	--
4. Aprovisionamientos.	-84.333	-143.541
5. Otros ingresos de explotación.	184.028	184.485
6. Gastos de personal.	-1.398.016	-1.342.693
7. Otros gastos de explotación.	-312.925	-278.084
8. Amortización del inmovilizado.	-81.709	-85.825
9. Imputación de subvenciones de inmovilizado no financiero y otras.	20.458	15.550
10. Excesos de provisiones.	--	--
11. Deterioro y resultado por enajenaciones del inmovilizado.	3.137	3.865
12. Diferencia negativa de combinaciones de negocios.	--	--
13. Otros resultados	--	--
A.1) RESULTADO DE EXPLOTACIÓN	-54.404	-55.770
14. Ingresos financieros.	2.415	2.335
15. Gastos financieros.	-43	-194
16. Variación de valor razonable en instrumentos financieros.	--	--
17. Diferencias de cambio.	6.440	5.176
18. Deterioro y resultado por enajenaciones de instrumentos financieros.	-3.020	-141
19. Otros ingresos y gastos de carácter financiero	--	--
A.2) RESULTADO FINANCIERO	5.792	7.176
A.3) RESULTADO ANTES DE IMPUESTOS	-48.612	-48.594
20. Impuesto sobre beneficios.	14.910	-2.943
A.4) RESULTADO DEL EJERCICIO PROCEDENTE DE OPERACIONES CONTINUADAS	-33.702	-51.537
B) OPERACIONES INTERRUMPIDAS		
21. Resultado del ejercicio procedente de operaciones interrumpidas neto de impuestos.	--	--
A.5) RESULTADO DEL EJERCICIO	-33.702	-51.537

Fuente: Cuentas anuales Correos