



N.º 1.618

**INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA PRESTACIÓN POR LA
SOCIEDAD ESTATAL CORREOS Y TELÉGRAFOS DEL
SERVICIO POSTAL UNIVERSAL Y SU CONTROL POR LA
COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA
COMPETENCIA, EJERCICIO 2022**



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 28 de abril de 2025, el Informe de fiscalización de la prestación por la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos del Servicio Postal Universal y su control por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, ejercicio 2022, y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, así como al Gobierno de la Nación, según lo prevenido en el artículo 28 de la Ley de Funcionamiento.

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN.....	7
II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN	9
II.1. CONFIGURACIÓN NORMATIVA DE LA PRESTACIÓN DEL SPU Y DE SU COMPENSACIÓN ECONÓMICA.....	9
11.1.1. Definición del SPU y regulación normativa general	9
11.1.2. La Decisión C(2020) 3108 final, de la Comisión Europea, sobre la financiación del SPU.....	14
II.2. ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DE CORREOS RELACIONADA CON LA PRESTACIÓN DEL SPU	15
II.3. EL ESTABLECIMIENTO DE PRECIOS Y SU REVISIÓN POR LA CNMC	18
11.3.1. Establecimiento de precios por Correos.....	18
11.3.2. Revisión por la CNMC de los precios establecidos por Correos	21
II.4. LOS PRECIOS DE LOS CLIENTES CON CONTRATO. APLICACIÓN DEL MODELO DE DESCUENTOS	24
11.4.1. Definición y aplicación por Correos del modelo de descuentos	25
11.4.2. Elaboración y aprobación de ofertas a los clientes	26
11.4.3. Elaboración y firma de contratos con los clientes. Regularizaciones por incumplimiento.....	26
11.4.4. Análisis específico de una muestra de contratos.....	27
11.4.5. Expediente sancionador de la CNMC por la política de descuentos de Correos ..	28
II.5. LA ELABORACIÓN Y VERIFICACIÓN DE LA CONTABILIDAD ANALÍTICA Y LA DETERMINACIÓN DE LA CARGA FINANCIERA INJUSTA.....	32
11.5.1. Modelo de contabilidad analítica de Correos.....	34
11.5.2. Contabilidad analítica de los ejercicios previos a 2022 y su revisión por la CNMC	35
11.5.3. Contabilidad analítica del ejercicio 2022 y su revisión por la CNMC	37
11.5.4. Resoluciones de la CNMC de determinación de la carga financiera injusta	40
II.6. EL FONDO DE FINANCIACIÓN DEL SPU Y SU REGISTRO CONTABLE.....	45
11.6.1. Regulación normativa del FFSPU	45
11.6.2. Dotaciones presupuestarias destinadas al Fondo de Financiación del SPU	47
11.6.3. Registro contable del Fondo de Financiación del SPU por la CNMC.....	48
11.6.4. Prestaciones patrimoniales de carácter público que integran el Fondo de Financiación del SPU	49
11.6.5. Registro contable por Correos de los importes recibidos del FFSPU en 2022	51

II.7. EL CONTROL DE CALIDAD DE LA PRESTACIÓN POR CORREOS DEL SPU	52
II.7.1. Regulación normativa del control de calidad de la prestación por Correos del SPU y su desempeño previo al ejercicio 2022	52
II.7.2. Procedimientos sancionadores incoados por la CNMC a Correos por incumplimientos de los objetivos de calidad en la prestación del SPU	54
II.7.3. Control de calidad ejercido por la CNMC sobre la prestación por Correos del SPU en 2022.....	57
II.7.4. Control de calidad interno ejercido por Correos	62
III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	62
III.1. EN RELACIÓN CON LA CONFIGURACIÓN NORMATIVA DE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO POSTAL UNIVERSAL Y DE SU COMPENSACIÓN ECONÓMICA	62
III.2. EN RELACIÓN CON LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DE CORREOS PARA LA PRESTACIÓN DEL SPU	64
III.3. EN RELACIÓN CON EL ESTABLECIMIENTO DE PRECIOS Y SU REVISIÓN POR LA CNMC	65
III.4. EN RELACIÓN CON LOS PRECIOS DE LOS CLIENTES CON CONTRATO Y LA APLICACIÓN DEL MODELO DE DESCUENTOS.....	67
III.5. EN RELACIÓN CON LA ELABORACIÓN Y VERIFICACIÓN DE LA CONTABILIDAD ANALÍTICA Y LA DETERMINACIÓN DE LA CARGA FINANCIERA INJUSTA.....	69
III.6. EN RELACIÓN CON EL FFSPU Y SU REGISTRO CONTABLE.....	70
III.7. EN RELACIÓN CON EL CONTROL DE CALIDAD DE LA PRESTACIÓN POR CORREOS DEL SPU.....	71
ANEXOS	75
ALEGACIONES FORMULADAS	93

RELACIÓN DE ABREVIATURAS

ANISP	Actividades No Imputables al Servicio Postal
BOE	Boletín Oficial del Estado
CEN	Coste Evitado Neto
CHTD	Costes históricos totalmente distribuidos
CNMC	Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia
CNSP	Comisión Nacional del Sector Postal
CON 20	Carta ordinaria nacional de hasta 20 gr.
CON 50	Carta ordinaria nacional entre 20 y 50 gr.
FFSPU	Fondo de Financiación del Servicio Postal Universal
IGAE	Intervención General de la Administración del Estado
IVA	Impuesto sobre el Valor añadido
LPGE	Ley de Presupuestos Generales del Estado
LRAIC	<i>Long Run Average Incremental Cost</i> , o coste incremental promedio a largo plazo
PGE	Presupuestos Generales del Estado
PPSPU	Plan de Prestación del Servicio Postal Universal
SEPI	Sociedad Estatal de Participaciones Industriales
SIE	Sistema de información estadística
SPU	Servicio Postal Universal
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

RELACIÓN DE CUADROS

CUADRO N.º 1: VARIACIONES DE TARIFAS ACORDADAS POR CORREOS	18
CUADRO N.º 2: FECHAS DE PRESENTACIÓN POR CORREOS DE SU CONTABILIDAD ANALÍTICA Y DE LAS RESOLUCIONES DE LA CNMC	36
CUADRO N.º 3: DATOS DE LA CONTABILIDAD ANALÍTICA DE CORREOS DEL EJERCICIO 2022 PRESENTADOS EN LA CNMC	37
CUADRO N.º 4: IMPACTO DE LAS CORRECCIONES DE LA CNMC SOBRE LA CONTABILIDAD ANALÍTICA DE CORREOS DEL EJERCICIO 2022.....	39
CUADRO N.º 5: PROCEDIMIENTO DE CÁLCULO DEL COSTE NETO DE LA PRESTACIÓN DEL SPU.....	41
CUADRO N.º 6: CÁLCULOS DEL COSTE NETO DEL SPU PRESENTADOS POR CORREOS (2011-2018).....	42
CUADRO N.º 7: CÁLCULOS DEL COSTE NETO DEL SPU AJUSTADOS POR LA CNMC (2011-2018)	43
CUADRO N.º 8: AJUSTES DE LA CNMC A LOS DATOS DE COSTE NETO DEL SPU PROPORCIONADOS POR CORREOS DEBIDOS EXCLUSIVAMENTE AL DESACUERDO RESPECTO DE LAS NOTIFICACIONES ADMINISTRATIVAS (2011-2016)	43
CUADRO N.º 9: IMPACTO DE LOS AJUSTES DE LA CNMC A LOS DATOS DE COSTE NETO DEL SPU PROPORCIONADOS POR CORREOS (2011-2018).....	44
CUADRO N.º 10: DETERMINACIÓN POR LA CNMC DE LOS IMPORTES LIQUIDABLES A CORREOS POR LA FINANCIACIÓN DE LA PRESTACIÓN DEL SPU (2011-2018).....	45
CUADRO N.º 11: DOTACIONES PRESUPUESTARIAS PARA LA COBERTURA A CUENTA DE LA PRESTACIÓN DEL SPU E INGRESOS REGISTRADOS POR CORREOS (2011-2022)	47
CUADRO N.º 12: CÁLCULO MÁS RECIENTE DEL SALDO SOBRANTE DE LAS TRANSFERENCIAS A CUENTA PARA COMPENSAR LA PRESTACIÓN DEL SPU.....	48
CUADRO N.º 13: INGRESOS REGISTRADOS POR CORREOS EN 2022 POR LA FINANCIACIÓN DEL SPU	51
CUADRO N.º 14: CUMPLIMIENTO SEGÚN LA CNMC DE LOS OBJETIVOS DE CALIDAD DE LA PRESTACIÓN DEL SPU EN LOS EJERCICIOS 2014 A 2018.....	55
CUADRO N.º 15: CUMPLIMIENTO SEGÚN LA CNMC DE LOS INDICADORES DE CALIDAD DE PRESTACIÓN DEL SPU EN 2022	58

I. INTRODUCCIÓN

La “Fiscalización de la prestación por la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos del Servicio Postal Universal y su control por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, ejercicio 2022” se incluyó, a iniciativa del Tribunal de Cuentas, en el Programa de Fiscalizaciones para 2023, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 21 de diciembre de 2022. El 28 de septiembre de 2023, a propuesta del Consejero ponente, se acordó el inicio de este procedimiento fiscalizador.

Esta fiscalización se encuadra dentro del Plan Estratégico del Tribunal de Cuentas 2024-2027 y el Plan Operativo Bienal 2024-2025, y en concreto en las siguientes líneas de actuación: “*Priorizar actuaciones fiscalizadoras de relevancia social y atendiendo a la coyuntura económica*” y “*Fiscalizar recurrentemente las principales áreas de riesgo de la gestión pública*”.

El motivo principal por el que se incluyó la realización de esta fiscalización en el Programa de Fiscalizaciones de 2023 es la relevancia tanto de las actividades realizadas por la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A., S.M.E. (Correos) en el marco del Servicio Postal Universal (SPU), en particular la importancia de las obligaciones y los derechos derivados de su prestación, como de la labor de control asignada a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) en esta materia.

El **ámbito subjetivo** de la fiscalización está constituido por Correos, en tanto que operador designado para la prestación del SPU, y por la CNMC, en su condición de órgano supervisor del sector postal en España y gestor del Fondo de Financiación del Servicio Postal Universal (FFSPU).

En consonancia con el ámbito subjetivo definido para esta fiscalización, el **ámbito objetivo** también es doble:

- a) Por lo que se refiere a Correos, el ámbito objetivo incluye todas las actuaciones que desarrolla relativas al SPU, analizadas tanto desde la perspectiva del cumplimiento de la normativa aplicable como de la racionalidad económico-financiera de los procedimientos de prestación del servicio. Este ámbito objetivo incluye la contabilidad analítica que Correos debe rendir, tal como se expondrá más adelante, como soporte para el cálculo del coste neto de la prestación del SPU, la gestión de la calidad y la política comercial en el marco de las previsiones del Plan de Prestación del Servicio Postal Universal (PPSPU), y las aportaciones que la Administración General del Estado haya satisfecho o haya debido satisfacer a Correos derivadas de la prestación del SPU.
- b) En lo que respecta a la CNMC, el ámbito objetivo incluye su actividad como órgano supervisor del sector postal en España, que se materializa principalmente en la verificación de la contabilidad analítica rendida por Correos, en la verificación y determinación del coste neto y de la denominada carga financiera injusta del SPU y en el control y seguimiento de las condiciones de prestación del servicio, entre otros.

El **ámbito temporal** abarca el periodo comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2022, sin perjuicio de que se hayan analizado hechos o actuaciones anteriores o posteriores a dicho periodo en la medida en que se ha estimado necesario para el mejor cumplimiento de los objetivos fijados.

De acuerdo con lo establecido en las Directrices Técnicas aprobadas para estas actuaciones, se ha realizado una fiscalización de cumplimiento y operativa según lo establecido en la Norma Técnica 6 de las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas. Sus **objetivos** han sido los siguientes:

1. Verificar el grado de cumplimiento por Correos y la CNMC de lo establecido en la Ley 43/2010, de 30 de diciembre, del servicio postal universal, de los derechos de los usuarios y del mercado postal, en relación con el SPU, y en el PPSPU.
2. Analizar la adecuación a los principios de buena gestión de los procedimientos utilizados por Correos para la prestación del SPU y, en particular, para la elaboración de la contabilidad analítica y el cálculo del coste neto del SPU.
3. Analizar la adecuación a los principios de buena gestión de los procedimientos utilizados por la CNMC para la verificación de la contabilidad analítica, la determinación de la carga financiera injusta, el control y seguimiento de la prestación del SPU, la gestión del Fondo de Financiación del SPU y la revisión del establecimiento y la modificación de los precios.

Además, estaba previsto verificar el cumplimiento de la normativa de igualdad efectiva de mujeres y hombres en todo aquello en que lo dispuesto en ella pudiera tener relación con el objeto de las actuaciones fiscalizadoras, aunque no se han realizado actuaciones en esta área por no haberse encontrado conexión directa de la normativa de igualdad con las materias fiscalizadas. También se ha analizado el cumplimiento de la normativa de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno en lo que se refiere a la transparencia de las tarifas aplicadas por Correos y del resultado de la revisión realizada por la CNMC.

La prestación del SPU ha sido objeto hasta la fecha de dos fiscalizaciones del Tribunal de Cuentas, referidas respectivamente a los ejercicios 2008-2009 y 2016, cuyos Informes fueron aprobados en julio de 2011 y diciembre de 2017. La Comisión Mixta para las relaciones con el Tribunal de Cuentas aprobó sendas Resoluciones referidas a los citados Informes en 2014 y en 2018, respectivamente. La Resolución de la Comisión Mixta relativa al Informe referido al ejercicio 2016, de 24 de abril de 2018, además de instar al Gobierno a asumir las conclusiones y seguir todas las recomendaciones del Informe de fiscalización, reitera en lo sustancial el contenido de tales recomendaciones. Un Informe de fiscalización de seguimiento de las recomendaciones de entidades del sector público estatal no financiero aprobado por el Tribunal de Cuentas en junio de 2023 concluyó que tres de las cuatro recomendaciones incluidas en el Informe relativo al ejercicio 2016 habían sido cumplidas y que la restante se encontraba en curso. Esta recomendación se refiere a cuestiones que guardan relación con la planificación estratégica, organizativa y comercial de Correos, por lo que excede del contenido propio de la presente fiscalización, centrada en la gestión y el control del SPU. En estas condiciones, la presente fiscalización no incluye entre sus objetivos el análisis del grado de cumplimiento de las recomendaciones formuladas en el Informe de fiscalización del SPU referida al ejercicio 2016 ni de la correspondiente Resolución de la Comisión Mixta.

En el desarrollo de las actuaciones fiscalizadoras no se han producido limitaciones que hayan impedido cumplir los objetivos previstos, habiendo prestado las entidades fiscalizadas una adecuada colaboración. La fiscalización se ha realizado de conformidad con lo establecido en las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas. La tramitación interna y los procedimientos aplicados en la fiscalización se detallan en el Anexo I de este Informe, mientras que en el Anexo II y en el Anexo III se resumen el marco normativo, el objeto social y las funciones más relevantes a efectos de la presente fiscalización de, respectivamente, Correos y la CNMC. Por su parte, en el Anexo IV se presentan las principales magnitudes económicas de Correos, a partir de sus estados financieros del ejercicio 2022 y comparados con los del ejercicio anterior.

Las cuentas anuales de Correos y de la CNMC correspondientes al ejercicio 2022 se rindieron al Tribunal de Cuentas, por conducto de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), dentro del plazo previsto legalmente. Las cuentas de Correos fueron auditadas por una sociedad privada de auditoría, que emitió, con fecha 15 de marzo de 2023, un informe con opinión

favorable. Por su parte, las de la CNMC fueron auditadas por la IGAE, que también emitió una opinión favorable el 17 de julio de 2023.

En cumplimiento de las previsiones contenidas en el artículo 44 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, se ha llevado a cabo el trámite de alegaciones en los términos legalmente previstos, habiéndose introducido en el texto del Informe el resultado del examen y valoración de las alegaciones formuladas. La información relativa a la sustanciación de dicho trámite y las alegaciones formuladas se incluyen en la parte del informe destinada al efecto.

II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

II.1. CONFIGURACIÓN NORMATIVA DE LA PRESTACIÓN DEL SPU Y DE SU COMPENSACIÓN ECONÓMICA

II.1.1. Definición del SPU y regulación normativa general

Hasta la publicación en 1992, por la Comisión de las Comunidades Europeas, del Libro Verde sobre el desarrollo del mercado único de los servicios postales, estos servicios eran gestionados, en la mayoría de los Estados miembros, en régimen de monopolio por empresas públicas. En 1997, la Directiva 97/67/CE, del Parlamento Europeo y el Consejo, de 15 de diciembre de 1997, y su modificación por las Directivas 2002/39/CE, de 10 de junio de 2002, y 2008/6/CE, de 20 de febrero de 2008, definieron el nuevo marco regulatorio del sector postal, configurando un mercado en libre competencia en el que se pretende garantizar la prestación de unos servicios postales en condiciones de calidad a precios asequibles.

En España, la trasposición de estas Directivas dio lugar primero a la Ley 24/1998, de 13 de julio, del Servicio Postal Universal y de liberalización de los servicios postales, y posteriormente a la Ley 43/2010, de 30 de diciembre, del servicio postal universal, de los derechos de los usuarios y del mercado postal, que entró en vigor el 1 de enero de 2011, ha estado vigente en el periodo objeto de fiscalización y continúa vigente en la actualidad.

La Ley 43/2010 abrió a la competencia todos los servicios postales y designó a la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, Sociedad Anónima, como operador encargado de prestar el SPU en todo el territorio nacional durante un periodo de quince años (por tanto, hasta el 31 de diciembre de 2025)¹. En su virtud, la Ley 43/2010 dispone que Correos queda sujeta a las obligaciones de servicio público consistentes en la prestación de los servicios que se recogen en la propia Ley, obligaciones que deberá cumplir conforme a los principios, requisitos y condiciones que se establecen en la misma y en el PPSPU que habría de aprobar el Gobierno, así como en el contrato regulador de la prestación de dicho servicio que habrían de suscribir los Ministerios de Economía y Hacienda y Fomento² y la propia Correos. Pero el PPSPU no se aprobó hasta diez años después de la entrada en vigor de la

¹ El Real Decreto-ley 9/2024, de 23 de diciembre, por el que se adoptan medidas urgentes en materia económica, tributaria, de transporte, y de Seguridad Social, y se prorrogan determinadas medidas para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social, modificó la Ley 43/2010 para extender el periodo por el que Correos queda designado operador encargado de la prestación del SPU hasta los veinte años (por tanto, hasta el 31 de diciembre de 2030). Sin embargo, este Real Decreto-ley ha sido derogado por Resolución del Congreso de los Diputados de 22 de enero de 2025, al no haber sido convalidado con arreglo al procedimiento establecido en el artículo 86.2 de la Constitución. En consecuencia, a la fecha de este Informe de fiscalización continúa vigente la determinación del 31 de diciembre de 2025 como límite para la designación de Correos como operador designado para prestar el SPU, al tiempo que no han entrado en vigor otras modificaciones del régimen del SPU y nuevas competencias asignadas a Correos por el citado Real Decreto-ley.

² En la actualidad, Ministerios de Hacienda y de Transportes y Movilidad Sostenible, respectivamente.

Ley 43/2010³, por medio del Acuerdo del Consejo de Ministros de 1 de junio de 2021; mientras que el contrato regulador aún no ha sido formalizado a la fecha de este Informe.

En el periodo transcurrido entre la aprobación de la Ley 43/2010 y la del PPSPU estuvo vigente el Reglamento de la prestación de los servicios postales, aprobado por el Real Decreto 1829/1999, de 3 de diciembre, promulgado en desarrollo de la Ley del SPU de 1998; Reglamento que, con diversas modificaciones⁴, continuó formalmente en vigor, en todo lo que no se opusiera a lo dispuesto en la Ley 43/2010, hasta su derogación, que ha tenido lugar con la aprobación en 2024 del nuevo Reglamento de los servicios postales, aprobado por el Real Decreto 437/2024, de 30 de abril. La disposición transitoria única de la Ley 43/2010 estableció que, en tanto no se aprobaran el PPSPU y el contrato regulador, la prestación del SPU se regiría por la normativa anterior a su entrada en vigor; es decir, por el citado Reglamento de 1999. Como se analizará en el subapartado II.7 de este Informe, la demora de más de diez años en la aprobación del PPSPU ha motivado que la prestación del SPU regulada en la Ley 43/2010 se haya regido por normas anteriores a la Ley 43/2010 que definían un SPU diferente, en algunos de sus componentes, del definido en la propia Ley 43/2010.

El artículo 20 de la Ley 43/2010 define el SPU como “*el conjunto de servicios postales de calidad determinada en la ley y sus reglamentos de desarrollo, prestados en régimen ordinario y permanente en todo el territorio nacional y a precio asequible para todos los usuarios*”. De acuerdo con lo establecido en la propia Ley y en el PPSPU, el SPU incluye las actividades de recogida, admisión, clasificación, transporte, distribución y entrega de envíos nacionales y transfronterizos de cartas y tarjetas postales de comunicaciones escritas en cualquier soporte de hasta dos kilogramos de peso, y de paquetes postales de hasta veinte kilogramos⁵. También incluye la prestación de servicios de certificado y valor declarado accesorios a los envíos incluidos en el SPU. El artículo 22 de la Ley 43/2010 añade que la prestación del servicio ha de regirse por los principios de equidad, no discriminación, continuidad, buena fe y adecuación a las necesidades de los usuarios, definidos en la propia Ley. El PPSPU, por su parte, describe las condiciones que tiene que reunir la red postal, compuesta por buzones de admisión, oficinas y puntos de admisión masiva, así como las condiciones de recogida y admisión de envíos postales, de distribución y entrega y de devolución y reexpedición, entre otras.

La Ley 43/2010 regula también la formación de los precios de los productos incluidos en el ámbito del SPU. Así, el artículo 34 establece que Correos deberá comunicar a la Comisión Nacional del

³ En los dos Informes de fiscalización aprobados previamente por el Tribunal de Cuentas relativos al SPU (referidos, como se ha señalado en el apartado I de este Informe, a los ejercicios 2008-2009 y 2016, respectivamente) se recomendó que no se demorase más el cumplimiento de la Ley 43/2010 en cuanto a la aprobación por el Gobierno del PPSPU, dado que, según se señalaba en aquellos Informes, dicha aprobación se consideraba imprescindible para, entre otras finalidades, dejar definitivamente regulados los criterios de prestación del SPU y de su compensación financiera.

⁴ Entre estas modificaciones debe destacarse especialmente la anulación de varios artículos del Reglamento por la Sentencia de 8 de junio de 2004 del Tribunal Supremo, que estimó parcialmente dos recursos contencioso-administrativos presentados contra el citado Reglamento por dos asociaciones profesionales de operadores postales.

⁵ La Ley 24/1998, reguladora del SPU hasta su derogación por la Ley 43/2010, incluía en el SPU los paquetes postales de solo hasta diez kilogramos.

Sector Postal (CNSP)⁶ el establecimiento de nuevos precios, así como la modificación de los ya vigentes, de los servicios prestados con obligaciones de servicio público con, al menos, tres meses de antelación a la fecha prevista para su aplicación; comunicación que irá acompañada de una memoria justificativa del cumplimiento, en el establecimiento de dichos precios, de los principios indicados en la misma Ley (precios asequibles, transparentes, no discriminatorios y establecidos de forma que se tengan en cuenta los costes reales del servicio). El mismo artículo añade que la CNSP revisará la información comunicada por Correos y dictará la correspondiente resolución declarando lo que proceda, a efectos de su consideración en el cálculo de la carga financiera injusta que comportan para Correos las obligaciones del SPU. En el subapartado II.3 de este Informe se analizarán las actuaciones desarrolladas por Correos para formular sus propuestas de modificación de tarifas para los ejercicios 2022 y 2023 (que tuvieron lugar respectivamente en 2021 y 2022), y las correspondientes Resoluciones de revisión de precios dictadas por la CNMC.

Tras regular la formación de precios, el artículo 35 de la Ley 43/2010 dispone que Correos podrá aplicar, en la prestación del SPU, descuentos a los remitentes de envíos masivos de correo, siempre que con ello se asegure el respeto de los principios de transparencia y no discriminación. Añade el citado artículo que la CNSP podrá requerir de Correos la presentación de los contratos que regulen tales descuentos para verificar el cumplimiento de los citados principios y, en especial, que los descuentos no supongan incremento de las necesidades de financiación del SPU. En el subapartado II.4 de este Informe se analizarán la política de descuentos diseñada y aplicada por Correos en el periodo fiscalizado y una Resolución de la CNMC emitida en 2022 por la que se sanciona a Correos por dicha política.

En paralelo a la designación de Correos como operador encargado de la prestación del SPU, la Ley 43/2010 reconoce la obligación del Estado de compensar a esta Sociedad por el coste neto de prestación de dichas obligaciones de servicio público. Para instrumentar esta financiación del SPU, la Ley 43/2010 creó un esquema de organización y funcionamiento que habría de funcionar de la siguiente manera:

- a) Correos debía implantar un sistema de contabilidad analítica que permita conocer el coste de la prestación de los diferentes servicios y, de manera particular, que permita diferenciar 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. Anualmente debe presentar ante la CNSP su contabilidad analítica y su cálculo del coste neto de las obligaciones de servicio público del SPU.
- b) La CNSP verifica anualmente las cuentas analíticas de Correos y su cálculo del coste neto del SPU, tras lo cual determina el coste neto de dicha prestación. Asimismo, la CNSP determina la cuantía de lo que se denomina la “*carga financiera injusta*” que comportan para Correos las obligaciones de servicio público del SPU.

⁶ Como se indica en el Anexo III de este Informe, en el que se analizan el marco normativo y las funciones de la CNMC, la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC, agrupó en esta Comisión las funciones relativas al correcto funcionamiento de determinados mercados y sectores supervisados hasta entonces por distintos organismos. En lo referente al sector postal, el organismo competente a la fecha de creación de la CNMC era la CNSP, que queda suprimida por la propia Ley 3/2013. De acuerdo con la disposición adicional segunda de la Ley 3/2013, las referencias que la legislación entonces vigente contenía a la CNSP, entre las que se encuentran las realizadas en la Ley 43/2010, del SPU, se entienden realizadas a la CNMC. Por este motivo, cuando en este Informe de fiscalización se mencione la atribución de funciones a la CNSP en una fecha previa a la promulgación de la Ley 3/2013, deberá entenderse que la mención se considerará realizada a la CNMC a partir de la creación de esta en 2013, incluyendo, por tanto, el ejercicio 2022 objeto de la presente fiscalización.

- c) Se crea el FFSPU con la finalidad de gestionar la financiación necesaria para compensar la carga financiera injusta. La CNSP transfiere a Correos trimestralmente las cantidades disponibles en el Fondo, con carácter de a cuenta de lo que resulte de la liquidación anual de la carga financiera. El Estado contribuye a la financiación del SPU aportando al Fondo el importe que, a este efecto, se consigne en la sección presupuestaria del Ministerio de Fomento.

En los siguientes subepígrafes II.1.1.1 a II.1.1.3 se expone con mayor detalle la regulación de cada uno de estos componentes del proceso de rendición, control, determinación y financiación del coste de prestación del SPU.

II.1.1.1. LA CONTABILIDAD ANALÍTICA DE CORREOS

El artículo 26 de la Ley 43/2010 dispone que Correos deberá llevar una contabilidad analítica que permita diferenciar el coste de cada uno de los bienes y servicios que componen el SPU y el de los demás que no forman parte del mismo. El mismo artículo añade que la CNSP velará por la correcta aplicación de lo dispuesto en la normativa sobre contabilidad analítica y separación de cuentas y verificará anualmente, por sí misma o a través de una entidad independiente del proveedor del SPU, las cuentas analíticas de Correos.

También se señala en el citado artículo 26 que la contabilidad analítica deberá basarse en principios contables coherentemente aplicados y objetivamente justificables, asignando al Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas la elaboración y el desarrollo de los principios, criterios y sistema de imputación de costes que deba observar dicha contabilidad; los cuales, previo informe de la CNSP, del Consejo Superior Postal⁷ y de la IGAE, serán aprobados por Orden del Ministro de Presidencia, a propuesta conjunta de los Ministros de Fomento y de Economía y Hacienda. No consta, sin embargo, que esta Orden haya sido aprobada hasta la fecha. En su lugar, la contabilidad analítica de Correos ha estado regulada en el periodo fiscalizado, y continúa estándolo en la actualidad, por la Orden FOM/2447/2004, de 12 de julio, sobre la contabilidad analítica y la separación de cuentas de los operadores postales, pese a tratarse de una norma previa a la Ley 43/2010.

La citada Orden FOM/2447/2004 había establecido que Correos debía presentar los resultados de la contabilidad analítica antes del 25 de julio del año siguiente al que se refiera, precisando que esta presentación debía realizarse ante el órgano regulador postal, que en aquel momento previo a la Ley 43/2010 estaba situado en el Ministerio de Fomento. Desde la entrada en vigor de la Ley 43/2010, que, como se ha señalado, atribuyó a la entonces existente CNSP la competencia para verificar la contabilidad analítica de Correos, dicha presentación debía realizarse ante la citada Comisión (ante la CNMC desde la creación de esta por la Ley 3/2013). El PPSPU aprobado en 2021 mantuvo esta fecha límite de rendición del 25 de julio.

En el subapartado II.5 de este Informe se expondrán los resultados del análisis y evaluación del procedimiento de elaboración por Correos de la contabilidad analítica.

⁷ Según el artículo 51 de la Ley 43/2010, el Consejo Superior Postal es el máximo órgano de participación de las Administraciones Públicas, los usuarios, los prestadores de servicios postales, los sindicatos más representativos y las asociaciones filatélicas. El Real Decreto 1188/2011, de 19 de agosto, regula sus funciones, composición y funcionamiento, y lo define como órgano colegiado integrado, sin perjuicio de su independencia funcional, en el Ministerio de Fomento (en la actualidad, Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible).

II.1.1.2. LA REVISIÓN DE LA CONTABILIDAD ANALÍTICA DE CORREOS Y LA DETERMINACIÓN DE LA CARGA FINANCIERA INJUSTA

Como se ha indicado en el subepígrafe anterior, la Ley 43/2010 atribuyó a la entonces existente CNSP la función de velar por la correcta aplicación de la normativa en la contabilidad analítica rendida anualmente por Correos. La Ley precisó que esta verificación se podría realizar directamente por los servicios de la CNSP o a través de una empresa independiente. La segunda opción ha sido la aplicada tanto por la CNSP, como posteriormente por la CNMC, en todos los ejercicios tras la entrada en vigor de la Ley 43/2010, de forma que han encargado la labor técnica de revisión a empresas especializadas de consultoría y auditoría (mediante encomiendas de gestión y contratos administrativos de servicios).

Además de la verificación de la contabilidad analítica de Correos, la Ley 43/2010 atribuyó a la CNSP la función de verificar anualmente el coste neto del SPU y dispuso que, a estos efectos, Correos habría de presentar ante la CNSP su cálculo del coste neto de cada ejercicio. La Ley 43/2010 definió unas reglas básicas de cálculo del mismo, pero difirió al PPSPU la misión de fijar los criterios técnicos y el procedimiento para determinar el coste neto.

Asimismo, la Ley 43/2010 estableció que la CNSP debía determinar la cuantía de la carga financiera injusta que comportan las obligaciones de servicio público del SPU para Correos, definiendo este concepto como el resultado de minorar el coste neto en el importe en el que se cuantifiquen los ajustes derivados del incumplimiento por Correos de las condiciones de eficiencia que se establecieran en el PPSPU.

Por tanto, el esquema de regulación contenido en la Ley 43/2010 comportaba la emisión por la CNMC de distintos pronunciamientos para cada ejercicio como resultado de, respectivamente, la verificación de la contabilidad analítica, la verificación del coste neto y la determinación de la carga financiera injusta. Correos, a su vez, debía presentar una documentación para el primer pronunciamiento (su contabilidad analítica) y otra para los dos siguientes (su cálculo del coste neto).

El PPSPU clarificó y simplificó este esquema regulatorio. Según el PPSPU, la CNMC deberá emitir, en un plazo de 18 meses desde la remisión por Correos de la contabilidad analítica, una sola propuesta de resolución, en la que hará constar su validación de los resultados de la contabilidad analítica, su verificación del coste neto y su determinación de la carga financiera injusta.

En el subapartado II.5 de este Informe se expondrán los resultados del análisis y evaluación del proceso de elaboración por Correos de la contabilidad analítica, de su verificación por la CNMC y de la emisión por esta de sus resoluciones de verificación del coste neto y de determinación de la carga financiera injusta.

II.1.1.3. EL FONDO DE FINANCIACIÓN DEL SPU

La Ley 43/2010 creó el FFSPU como mecanismo de financiación de la carga financiera injusta derivada de la prestación por Correos del SPU, que debía nutrirse de las siguientes aportaciones:

- a) Las transferencias consignadas en los Presupuestos Generales del Estado (PGE).
- b) Las siguientes prestaciones patrimoniales de carácter público: la tasa por la concesión de autorizaciones administrativas singulares para la prestación de servicios postales incluidos en el SPU y la contribución postal que deben abonar anualmente los titulares de dichas autorizaciones.

- c) Las donaciones o legados realizados por cualquier persona natural o jurídica que desee contribuir a la financiación del SPU.
- d) Los rendimientos derivados de los depósitos en los que se mantienen las disponibilidades del FFSPU.

Añade la Ley 43/2010 que la CNSP (desde su creación, la CNMC) llevará la contabilidad del FFSPU y transferirá a Correos trimestralmente las cantidades disponibles en el mismo, transferencias que tendrán el carácter de a cuenta de la liquidación anual de la carga financiera injusta.

Pese a las previsiones de la Ley 43/2010, el FFSPU no entró en funcionamiento hasta el ejercicio 2021, una vez aprobado el PPSPU. Hasta ese ejercicio, la única financiación del SPU han sido las transferencias a Correos de los importes consignados en las sucesivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado (LPGE), a cuenta de la liquidación anual de la carga financiera injusta.

En el subapartado II.6 de este Informe se expondrán los resultados del análisis y evaluación de la financiación del SPU en los ejercicios previos a la aprobación del PPSPU, el funcionamiento del FFSPU desde su creación, su registro contable por la CNMC, la gestión de las prestaciones patrimoniales que constituyen uno de los componentes del FFSPU y el registro contable por Correos de los importes recibidos del FFSPU en el ejercicio 2022.

II.1.2. La Decisión C(2020) 3108 final, de la Comisión Europea, sobre la financiación del SPU

La posible consideración de la financiación pública de la prestación del SPU como ayudas de Estado motivó que las autoridades españolas prenotificaran a la Comisión Europea, en julio de 2018, la compensación que estaba previsto conceder a Correos durante el periodo 2011-2020. En el mismo marco de estudio de esta prenotificación, la Comisión examinó también una denuncia conjunta de una organización empresarial y de una asociación profesional del sector del transporte y reparto de correspondencia, presentada en 2019 y relativa a la presunta concesión de ayuda ilegal por parte de España a Correos como compensación por su obligación de servicio universal durante el período 2011-2020.

Entre la documentación remitida por las autoridades españolas a la Comisión Europea en este procedimiento de prenotificación se encontraba el PPSPU, pese a que aún no había sido aprobado formalmente por la vía prevista en la Ley 43/2010 (Acuerdo del Consejo de Ministros, que no fue aprobado, como se ha indicado en el epígrafe II.1.1 de este Informe, hasta julio de 2021). En el PPSPU remitido a la Comisión Europea se describían los criterios técnicos por medio de los cuales debía instrumentarse la financiación pública de la prestación por Correos del SPU y se cuantificaban los pagos realizados por esta compensación en el periodo 2011-2019 en 1.219 millones de euros.

El procedimiento de prenotificación y de subsiguiente investigación de la Comisión Europea finalizó por medio de la Decisión C(2020) 3108 final, de 14 de mayo de 2020. Tras el examen de la situación del mercado postal en España y de la regulación del SPU vigente en aquel momento, especialmente de las normas que regulaban su financiación pública, la Decisión concluye, en primer lugar, que la compensación a Correos por la prestación del SPU durante el período 2011-2020 *“constituye una ayuda estatal, a tenor del artículo 107, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) (...) que ha concedido a Correos una ventaja, financiada con fondos estatales, que ha tenido un impacto en la competencia y en los intercambios comerciales”*. La Decisión señala también que España no ha respetado la obligación de suspensión contemplada en el artículo 108, apartado 3, del TFUE, que obliga a los Estados Miembros a abstenerse de la adopción de medidas de concesión de ayudas en tanto la Comisión no emita una resolución definitiva respecto de su compatibilidad con el mercado interior.

A continuación, la Decisión C(2020) 3108 final analiza esta compatibilidad con el mercado interior de las compensaciones a Correos por la prestación del SPU. Para ello examina en particular las condiciones impuestas a Correos por la Ley 43/2010 en cuanto a la rendición de su contabilidad analítica, la separación de costes por productos (distinguiendo específicamente entre los de los productos SPU y los ajenos a este ámbito) y los criterios de imputación de costes. Tras este análisis, la Decisión concluye que, pese a que la compensación por servicio público a Correos durante el período 2011-2020 constituye una ayuda estatal ilegal a tenor del artículo 107, apartado 1, del TFUE, *“es compatible, no obstante, con arreglo al artículo 106, apartado 2, del TFUE⁸”*.

La Decisión analiza también las alegaciones formuladas en la denuncia conjunta a la que se ha hecho referencia anteriormente. La Decisión rechaza todas estas alegaciones al considerarlas, en unos casos, carentes de fundamento o, en otros, suficientemente respondidas por los compromisos ofrecidos por las autoridades españolas.

Finalmente, la Decisión C(2020) 3108 final concluye que *“la Comisión lamenta que España llevara a efecto la compensación concedida a Correos por la prestación del SPU durante el período 2011-2020, infringiendo el artículo 108, apartado 3, del TFUE”*, no obstante lo cual decide *“no formular objeciones a la ayuda al entender que es compatible con el mercado interior con arreglo al artículo 106, apartado 2, del TFUE”*.

El Acuerdo del Consejo de Ministros de 1 de junio de 2021, por el que se aprueba el PPSPU, expone en su fundamentación que, considerando que la citada Decisión C(2020) 3108 determina que la metodología desarrollada para compensar la prestación por Correos del SPU es fiable y constituye una ayuda compatible con el mercado interior, puede procederse a la aprobación por el Gobierno del PPSPU.

II.2. ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DE CORREOS RELACIONADA CON LA PRESTACIÓN DEL SPU

Los Estatutos Sociales de Correos atribuyen la administración de la Sociedad al Consejo de Administración, a su Presidente y a la Comisión Ejecutiva, aunque esta última no estaba operativa

⁸ Correos manifiesta en sus alegaciones a este Informe de fiscalización que la calificación como ayuda ilegal contenida en la Decisión C(2020) 3108 final se refiere única y exclusivamente a una cuestión de forma, derivada del retraso en la prenotificación a la Comisión Europea de las ayudas por la financiación del SPU. No obstante, lo que se señala literalmente en la Decisión, en concreto en su punto 206, es lo siguiente: *“Habida cuenta de cuanto antecede, la Comisión concluye que la compensación por servicio público a Correos durante el período 2011-2020 constituye ayuda estatal ilegal a tenor del artículo 107, apartado 1, del TFUE, que es compatible, no obstante, con arreglo al artículo 106, apartado 2, del TFUE”*. Y el artículo 107.1 del TFUE dispone lo siguiente: *“Salvo que los Tratados dispongan otra cosa, serán incompatibles con el mercado interior, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros, las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones”*. De ello se concluye que no puede sostenerse, como se señala en la alegación, que la declaración de ayuda ilegal se deba exclusivamente al incumplimiento de la obligación de prenotificar tal ayuda a la Comisión. Esta obligación de prenotificar ayudas está regulada en otro artículo diferente del TFUE, en concreto el 108.3, que señala lo siguiente: *“La Comisión será informada de los proyectos dirigidos a conceder o modificar ayudas con la suficiente antelación para poder presentar sus observaciones. Si considerare que un proyecto no es compatible con el mercado interior con arreglo al artículo 107, la Comisión iniciará sin demora el procedimiento previsto en el apartado anterior. El Estado miembro interesado no podrá ejecutar las medidas proyectadas antes que en dicho procedimiento haya recaído decisión definitiva”*. Por su parte, el artículo 106, apartado 2 del TFUE, invocado en la Decisión como fundamento de la declaración de compatibilidad de las ayudas, dispone: *“Las empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general o que tengan el carácter de monopolio fiscal quedarán sometidas a las normas de los Tratados, en especial a las normas sobre competencia, en la medida en que la aplicación de dichas normas no impida, de hecho o de derecho, el cumplimiento de la misión específica a ellas confiada. El desarrollo de los intercambios no deberá quedar afectado en forma tal que sea contraria al interés de la Unión”*.

en 2022. El Consejo de Administración, por su parte, está regulado por un Reglamento interno de diciembre de 2015, que le atribuye el carácter de máximo órgano decisor de la Sociedad.

En el curso de la fiscalización se ha observado que el Consejo de Administración es informado de la evolución de los resultados económicos de la Sociedad, conoce puntualmente el indicador de calidad de los plazos de las entregas (solo uno de los cuatro grupos de indicadores establecidos en el PPSPU para medir la calidad de la prestación del SPU)⁹ y aprueba la modificación de las tarifas aplicables durante el ejercicio siguiente¹⁰. Sin embargo, no recibe información del diseño ni de la aplicación del modelo de descuentos a los remitentes de envíos masivos de correo, aplicado por la Sociedad al amparo de la autorización concedida por la Ley 43/2010, y tampoco consta que dicho modelo haya sido aprobado por el Presidente del Consejo. Igualmente, no consta que el Consejo ni su Presidente hayan sido informados de los rangos de descuentos aplicables a los clientes en el proceso previo a la firma o renegociación de los contratos que los vinculan con Correos y en los que se determinan los descuentos aplicables, ni tampoco que hayan sido informados de los precios definitivos establecidos en los contratos. Hay que tener en cuenta, a este respecto, que los clientes con contratos (y, por tanto, con descuentos sobre las tarifas oficiales) representan, según las estimaciones de la CNMC, casi el 90 % de la facturación realizada por Correos relativa al SPU, de forma que las condiciones que regulan una parte decisiva de los ingresos por la prestación del SPU quedan fuera del ámbito de decisión de los órganos de administración.

A juicio del Tribunal de Cuentas, el Consejo, para poder ejercer debidamente sus funciones como máximo órgano decisor de la Sociedad, debería ser informado del grado de cumplimiento de todos los indicadores de calidad de prestación del SPU previstos en el PPSPU. Y es relevante, a estos efectos, tener en cuenta que el incumplimiento de los objetivos de calidad establecidos en el PPSPU puede dar lugar a la imposición por la CNMC de penalizaciones a Correos, instrumentadas en forma de descuentos sobre la carga financiera injusta de la prestación del SPU compensable a la Sociedad¹¹. Asimismo, el Consejo debería aprobar el modelo de descuentos aplicable a los clientes con contrato, definiendo en los correspondientes manuales o instrucciones las reglas según las cuales debe procederse a la aprobación y aplicación de tales descuentos.

La Sociedad cuenta con un Comité de Dirección que no aparece mencionado en el Reglamento interno citado anteriormente y cuya creación y funciones no han sido formalizadas en una instrucción o norma similar. Su función es el apoyo al Presidente en la gestión ordinaria. Está compuesto por los directores generales, cuyo nombramiento corresponde al Consejo de Administración previo informe favorable del accionista único, la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI). Se reúne semanalmente a instancia del Presidente, correspondiendo la convocatoria de tales reuniones al Secretario General.

Por otra parte, la Sociedad carece de un documento formal, aprobado por el Consejo o el accionista único, en el que se definan la estructura societaria, las competencias de los distintos departamentos y las interrelaciones de estos. No consta tampoco la existencia de un documento interno

⁹ En el epígrafe II.7.2 de este Informe se analizarán los indicadores establecidos en el PPSPU para medir el cumplimiento por Correos de los objetivos de calidad en la prestación del SPU y se expondrán los resultados de su evaluación por la CNMC en lo que se refiere al ejercicio 2022.

¹⁰ En el subapartado II.3 de este Informe se analizará el procedimiento establecido por Correos para determinar las tarifas postales.

¹¹ En el subapartado II.7 de este Informe se analizarán las conclusiones obtenidas por la CNMC, a efectos de la imposición de penalizaciones, como resultado de la revisión del cumplimiento por Correos en 2022 de los indicadores de calidad en la prestación del SPU establecidos en el PPSPU.

formalmente aprobado que regule otro tipo de comités, comisiones o similares, que, cuando existen, suelen estar relacionados con la gestión de alguna subdirección.

La estructura organizativa de la Sociedad ha sido objeto de sucesivos cambios en el periodo 2021-2023. Formalmente, estos cambios organizativos y las competencias atribuidas a consecuencia de los mismos no han sido aprobados por ningún órgano social, aunque contaban con el visto bueno del Presidente y deben entenderse asumidos por el Consejo de Administración, ya que este Consejo realizó diversos nombramientos de directivos en 2022 derivados de tales cambios.

Según las explicaciones recibidas de Correos, en el organigrama anterior a los citados cambios constaban, entre otras unidades, una dirección de estrategia y desarrollo de negocio y otra comercial y de marketing. En la dirección comercial había cinco subdirecciones, entre ellas las de clientes, de ventas, de marketing y de grandes cuentas. También existían direcciones territoriales. Los cambios en la estructura organizativa de Correos se iniciaron cuando, a propuesta de la dirección de estrategia, se suprimió la división de la dirección comercial en gerencias especializadas por líneas de negocio y desaparecieron las direcciones territoriales. Este cambio pretendía, aparentemente, la centralización y consecuente homogeneización de la gestión, ya que todo el personal pasó a depender jerárquicamente de órganos de la sede central y se crearon áreas de apoyo transversal a nivel corporativo con rango de dirección. No obstante, el cumplimiento de este objetivo de centralización y homogeneización de la gestión, que como se ha indicado no fue establecido oficialmente por ningún órgano social de Correos en forma de acuerdo global de reestructuración organizativa, se ha enfrentado durante el periodo 2021 a 2023 a una fuerte inestabilidad como consecuencia de un número muy elevado de cambios en las designaciones de las personas responsables de las principales direcciones, resultando especialmente destacable, a estos efectos, que la dirección comercial estuviera vacante en dicho periodo.

A efectos de la presente fiscalización, y en particular en relación con las competencias para la fijación de precios, elemento esencial para la prestación del SPU y la evaluación de su coste, las unidades más relevantes de la estructura organizativa de Correos en el ejercicio fiscalizado eran las direcciones de estrategia y de operaciones. Esta última se organiza en subdirecciones para cada producto (postal y paquetería, productos y servicios, e internacional, así como una coordinación comercial con la unidad de gestión de clientes) y se encarga de liderar la definición de la estrategia y las políticas operativas y comerciales para los diferentes negocios, tanto actuales como futuros. Por su parte, la dirección de estrategia se encarga de proponer la estrategia corporativa y de asegurar una política comercial rentable y una coherencia de Grupo. Esta estructura obliga a que la definición de las tarifas requiera la implantación de un proceso en el que deban participar las dos direcciones, de operaciones y de estrategia, en el que, aun cuando la iniciativa corresponde a la dirección de estrategia, es preciso el consenso con cada una de las subdirecciones de la dirección de operaciones, en un proceso de negociación que dura varios meses. Además, en la renegociación de las tarifas, las tareas están asignadas a diferentes puestos en función de varias condiciones del contrato, presentando la distribución de las competencias una notable complejidad.

La Sociedad elaboró en marzo de 2022 un borrador de plan estratégico 2020-2023, presentado al Consejo de Administración en junio de ese año, que no llegó a ser aprobado por el accionista único, pero fue adoptado por Correos como plan de acción. En 2023 la Sociedad aprobó una nueva versión del plan para el periodo 2021-2023, con objeto de adaptarlo a los cambios estructurales aprobados en 2023 que se han detallado en este subapartado del Informe, pero tampoco llegó a ser aprobada por el accionista único. Finalmente, aunque ya fuera del ámbito temporal de la presente fiscalización, el Consejo de Administración de SEPI ha aprobado el 31 de julio de 2024 el Plan Estratégico de Correos 2024-2028. Uno de los pilares de negocio definidos en este Plan es el reforzamiento y la mejora de la calidad de la prestación del SPU. También se señala en este Plan

que Correos, ante el declive del sector postal tradicional, debe dotar de nuevos contenidos a su red estableciendo nuevos servicios de interés económico general.

II.3. EL ESTABLECIMIENTO DE PRECIOS Y SU REVISIÓN POR LA CNMC

Como se ha indicado en el epígrafe II.1.1 de este Informe, el artículo 34 de la Ley 43/2010 establece que Correos deberá comunicar a la CNMC el establecimiento de nuevos precios, así como la modificación de los ya vigentes, de los servicios prestados con obligaciones de servicio público con, al menos, tres meses de antelación a la fecha prevista para su aplicación. La CNMC revisará la información comunicada por Correos y dictará la correspondiente resolución declarando lo que proceda, a efectos de su consideración en el cálculo de la carga financiera injusta que comportan para Correos las obligaciones del SPU.

Los precios de los servicios postales SPU deberán ser, según el mismo artículo 34 de la Ley 43/2010, asequibles, transparentes, no discriminatorios y establecidos de forma que se tengan en cuenta los costes reales del servicio. Estos principios a los que deben someterse los precios aparecen enunciados en la Ley 43/2010, pero no definidos ni en la misma Ley ni en un desarrollo posterior. Ello ha provocado diferencias interpretativas entre Correos y la CNMC, como se analizará en este subapartado del Informe. Además, ni la Ley ni otra norma de desarrollo posterior han establecido una jerarquía entre los principios, pese a que al menos dos de ellos, los de asequibilidad y de orientación a costes, pueden resultar contradictorios en ciertos casos.

A continuación se analizan, en primer lugar (epígrafe II.3.1), las actuaciones desarrolladas por Correos para formular sus propuestas de modificación de tarifas, en concreto las realizadas para los ejercicios 2022 y 2023, que tuvieron lugar respectivamente en 2021 y 2022, evaluando la precisión de los datos tenidos en cuenta para formular tales propuestas. Y, en segundo lugar, se analizan (epígrafe II.3.2) las respectivas Resoluciones de revisión de precios dictadas por la CNMC, en concreto por su Sala de Supervisión Regulatoria.

II.3.1. Establecimiento de precios por Correos

El Cuadro N.º 1 recoge las variaciones de tarifas acordadas por el Consejo de Administración de Correos para los ejercicios de 2022 y 2023, medidas en porcentajes de incremento respecto del ejercicio anterior, para cada uno de los productos integrantes del SPU.

CUADRO N.º 1: VARIACIONES DE TARIFAS ACORDADAS POR CORREOS

Producto	Para 2022 respecto de 2021	Para 2023 respecto de 2022
	%	%
Carta Ordinaria Nacional	7,06	3,94
Carta Certificada Nacional	8,36	3,97
Carta Ordinaria Internacional	8,71	0,00
Carta Certificada Internacional	8,12	0,00
Paquete Azul	16,13	0,00
Paquete Económico Internacional	5,70	13,21
Valor Declarado	4,85	4,51
TOTAL SPU	7,19	3,88

Fuente: Información proporcionada por Correos

Desde el punto de vista del análisis de la gestión por Correos del proceso de elaboración de las modificaciones de tarifas, lo primero que debe destacarse es que la Sociedad no ha regulado este proceso en procedimientos o manuales formalmente aprobados. En la práctica, la iniciativa del

proceso se toma en la dirección de estrategia a mediados del año anterior y requiere la colaboración de la dirección de finanzas, responsable del cálculo de la cobertura de costes, y de la dirección comercial, en 2021, y de las unidades de negocio responsables de la política comercial, en 2022, en función de los cambios organizativos que han sido expuestos en el subapartado II.2 de este Informe.

Al elaborar la propuesta de modificación de tarifas, la dirección de estrategia tiene en cuenta datos del entorno económico y de la evolución de la situación de la Sociedad. A estos efectos, la dirección de finanzas proporciona datos de la contabilidad analítica y la facturación de los envíos, detallados por producto, en los doce meses anteriores. Los datos de los envíos también son obtenidos de otra herramienta informática (ficheros volúmenes SIE). Sin embargo, pese a lo señalado en las alegaciones de Correos, estas dos fuentes de información que proporcionan datos sobre los envíos (la procedente de la dirección de finanzas y la que suministra los ficheros SIE) no son cotejadas durante la elaboración de la propuesta, habiéndose observado diferencias entre ambas muy notables (que llegan hasta los 12 millones de envíos de diferencia entre una y otra).

Para realizar la estimación del volumen de negocio del año siguiente, los datos de los envíos de productos son agregados por categorías. Pero la comparación realizada en el curso de la fiscalización entre estas estimaciones del volumen de negocio y los datos reales alcanzados al cierre de cada ejercicio muestra que los errores en las previsiones fueron muy elevados. Así, para el ejercicio de 2022 se estimó una reducción global de envíos respecto a 2021 de un 9,22 %, porcentaje de variación similar al que se estimó para 2023 respecto de 2022. Sin embargo, en la carta ordinaria, que representó algo más del 90 % de los envíos estimados de SPU tanto en 2022 como en 2023, el número de envíos se redujo en 2022 respecto del ejercicio anterior en un 29 %, y en 2023 respecto de 2022 en un 17 %¹². Si se toman como referencia de comparación los datos de envío de las cartas de hasta 20 gramos, que representaron en 2022 el 84 % de los envíos de cartas ordinarias y el 76 % del total de productos SPU, los envíos disminuyeron un 28 % en 2022 y un 16 % en 2023. Y por lo que se refiere a la carta ordinaria de hasta 50 gramos, cuyos envíos suponen el 12 % de las cartas ordinarias, el número de envíos se redujo en 2022 respecto de 2021 en un 31 %, y en 2023 respecto de 2022 en un 23 %. Todos estos datos ponen de manifiesto que las estimaciones de disminución del número de envíos de los principales tipos de productos SPU fueron notablemente inferiores a los descensos realmente producidos, lo que refleja que los datos tenidos en cuenta por Correos para establecer las modificaciones de tarifas fueron imprecisos.

Por lo que se refiere a los datos económicos de la situación de la Sociedad tenidos en cuenta en la propuesta de modificación de tarifas, Correos emplea los correspondientes al último ejercicio de la contabilidad analítica remitida a la CNMC. Así, para el cálculo de las tarifas de 2022 se partió de los datos de 2020, y para las de 2023 se emplearon los de 2021. En ambos casos se aplicaron unos coeficientes correctores de incremento de los gastos de personal y de transporte, los dos gastos de explotación de mayor peso en las cuentas de Correos. La Sociedad, en definitiva, elabora sus propuestas de modificación de tarifas para el ejercicio "n" partiendo de datos económicos del ejercicio "n-2". Sin embargo, no tiene en cuenta que, dado que los presupuestos de explotación de cada ejercicio se preparan en fechas similares a la elaboración de las propuestas de modificación de tarifas, podría utilizar en estas propuestas, como fundamento de las mismas, los datos de tales presupuestos de explotación, que reflejan una estimación más precisa de los costes del ejercicio al que habrán de referirse las propuestas de tarifas.

¹² Las alegaciones de Correos discrepan de estos datos de descenso de los envíos de cartas ordinarias registrados en 2022 y 2023, ofreciendo unos alternativos sin especificar a qué tipos de envíos se refieren ni cuál es la fuente de información de los mismos. A este respecto, los datos expuestos en este Informe se han obtenido del sistema operativo SIE que, como se ha señalado, es una de las fuentes empleadas por Correos en el proceso de establecimiento de las tarifas.

En materia de gastos de personal, Correos aplicó, a efectos de fundamentar la propuesta de modificación de tarifas, unos porcentajes de subidas sobre las retribuciones del año anterior de un 1,8 % para el ejercicio 2022 y de un 2 % para el de 2023. Sin embargo, los incrementos salariales aprobados para los empleados públicos en las LPGE para 2022 y 2023 fueron respectivamente del 2 % y del 2,5 %, a los que hubo que añadir en ciertos casos subidas adicionales en función de determinados supuestos. Y las tasas de inflación consideradas por Correos para formular las propuestas de modificación de tarifas fueron del 1,8 % para 2022 y del 5 % para 2023, cuando las tasas de variación interanual publicadas por el Instituto Nacional de Estadística en los meses de julio de 2021 y de 2022, fechas de formulación de las propuestas de tarifas, eran significativamente superiores, del 2,3 % y del 10,8 %, respectivamente. Además, las tasas de inflación en el sector del transporte, muy vinculadas a la actividad ordinaria de Correos, fueron por lo general muy superiores a las tasas del índice general.

Los datos expuestos ponen de manifiesto que las previsiones económicas tenidas en cuenta por Correos para formular sus propuestas de modificación de tarifas han sido imprecisas en el periodo objeto de fiscalización.

Como se ha indicado, el artículo 34 de la Ley 43/2010 establece que los precios de los servicios postales prestados bajo régimen de obligaciones de servicio público deberán fijarse teniendo en cuenta los costes reales del servicio. Dado que, como se ha señalado, Correos elabora sus propuestas de modificación de tarifas para el ejercicio “n” partiendo de datos económicos del ejercicio “n-2”, se han comparado, en el curso de esta fiscalización, los incrementos de costes registrados en un año “n-2” y los incrementos de tarifas propuestos para el correspondiente año “n”. En concreto, se han comparado los incrementos de costes registrados en 2020 respecto de 2019 en diferentes productos integrantes del SPU y los incrementos de tarifas propuestos para 2022 respecto de 2021 para esos mismos productos. Como resultado de esta comparación se ha obtenido que en ninguno de los productos las propuestas de modificación de tarifas alcanzaban a cubrir los incrementos de costes considerados al formular las propuestas¹³.

A la vista de los datos expuestos, no puede afirmarse que las modificaciones de tarifas propuestas por Correos reflejen adecuadamente las variaciones de costes, de manera que no se cumple uno de los principios establecidos en el artículo 34 de la Ley 43/2010: la fijación de los precios teniendo en cuenta los costes reales del servicio.

Partiendo de las propuestas elaboradas por las unidades citadas anteriormente, el Consejo de Administración aprobó las modificaciones de tarifas para los ejercicios 2022 y 2023, acompañadas de las preceptivas memorias justificativas, el 30 de septiembre de 2021 y el 28 de septiembre de 2022, respectivamente. Las fechas de aprobación por el Consejo de Administración permitían el cumplimiento del plazo establecido en el artículo 34 de la Ley 43/2010 (30 de septiembre) para su

¹³ Las alegaciones de Correos consideran que el análisis realizado en el curso de la fiscalización no debería ser el fundamento de un análisis del cumplimiento del principio de orientación de precios a costes. En su lugar, señalan que la comparación debería haberse realizado entre costes y tarifas (no entre incrementos de costes e incrementos de tarifas) o, en todo caso, entre la variación de costes de 2022 respecto de 2021 y la variación de tarifas de 2022 respecto de 2021. No obstante, debe tenerse en cuenta que, como se ha señalado en este epígrafe II.3.1 de este Informe, para la elaboración de la propuesta de tarifas de 2022 (es decir, de su variación respecto de 2021), Correos emplea como punto de partida los costes de 2020 (es decir, su variación respecto de 2019). El análisis realizado en el curso de la fiscalización es precisamente este, con objeto de concluir respecto de si las tarifas establecidas por Correos para 2022 respetaron el citado principio de orientación a costes. Por otra parte, el Tribunal de Cuentas no puede confirmar otras dos aseveraciones contenidas en las alegaciones de Correos: que la documentación que le fue aportada en el curso de la fiscalización acredita que *“la variación de las tarifas propuestas para 2022 es superior a la evolución prevista de los costes en todos los productos SPU, con excepción de 3 servicios internacionales poco relevantes”* y que *“las tarifas propuestas para el ejercicio 2022 son superiores a los costes incurridos”*. Los datos obtenidos en el curso de la fiscalización, analizados en este epígrafe II.3.1 del Informe, acreditan lo contrario.

comunicación a la CNMC. Sin embargo, como se verá a continuación, la comunicación se produjo fuera de plazo en ambos ejercicios (2 de noviembre de 2021 y 3 de octubre de 2022, respectivamente; aunque en este segundo caso el retraso fue de solo un día hábil).

II.3.2. Revisión por la CNMC de los precios establecidos por Correos

II.3.2.1. RESOLUCIÓN REFERIDA A LOS PRECIOS ESTABLECIDOS PARA 2022

La Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC adoptó el 24 de febrero de 2022 la Resolución referida a los precios establecidos por Correos para el ejercicio 2022. La Resolución recuerda, en primer lugar, que Correos remitió los precios establecidos para 2022, acompañados de su memoria justificativa, fuera del plazo establecido en la Ley 43/2010, instando en el último punto de la parte resolutive a cumplir este plazo en los siguientes ejercicios.

1.- Principio de asequibilidad

La CNMC resuelve que los precios “no comprometen” el principio de asequibilidad, a excepción del precio del paquete doméstico (el denominado “paquete azul”) y del paquete transfronterizo europeo (“paquete exportación económico”). La CNMC revisa el cumplimiento del principio de asequibilidad analizando los siguientes datos: el peso de los gastos en servicios postales respecto del total del gasto de las familias en comparación con otros países europeos de referencia, los precios de los servicios postales en relación con los de otros países y la evolución del precio de los servicios postales en relación con el índice de precios al consumo. Correos argumenta en su memoria justificativa de los precios que, para que la comparación de la tarifa del paquete azul con la de otros países de nuestro entorno sea homogénea, es relevante tener en consideración la singularidad de la geografía nacional y su dispersión poblacional, destacando que un porcentaje muy elevado de este tipo de envíos tienen como origen o destino a Canarias, lo que requiere aplicar incrementos de tarifa si se desea garantizar el mantenimiento de los niveles de calidad en todo el territorio nacional. Y, respecto del paquete exportación, Correos expone en la memoria que en la comparación con otros países europeos es necesario tener en cuenta los mayores costes derivados de la ubicación geográfica de España.

En sus alegaciones a la revisión de precios realizada por la CNMC, Correos expuso unos argumentos similares a los de la memoria justificativa. La CNMC contestó a dichas alegaciones afirmando que sus argumentos no guardan relación con el principio de asequibilidad, sino con el de adecuación de precios a costes. La CNMC insiste en su Resolución en que la asequibilidad de los productos SPU “*debe ser garantizada en todo caso, y precisamente para garantizarla se ha previsto compensar al operador designado la carga financiera injusta que puede suponerle la prestación de determinados servicios que, al presentar unos costes elevados, habrían de cobrarse a precios que resultarían inasequibles*”.

2.- Principio de orientación de precios a costes

La Resolución de la CNMC analiza a continuación el cumplimiento del principio de orientación de precios a costes, partiendo de los datos de la contabilidad analítica de Correos del ejercicio 2020, última disponible y en fase de revisión por la CNMC en la fecha en que emitió la Resolución de revisión de los precios para 2022. Según estos datos, los productos SPU arrojaron en ese ejercicio 2020 unas pérdidas de 159 millones de euros tras haberse registrado un total de 1.424 millones de envíos. Los ingresos brutos del SPU ascendieron a 1.224 millones de euros, mientras que los ingresos netos (tras aplicar descuentos) se situaron en 742 millones, lo que determina que el descuento medio en los productos SPU se situó en el 39,4 %. Tras un análisis individualizado de

los principales productos integrantes del SPU, la Resolución de la CNMC afirma que *“en el ámbito del SPU los precios a los grandes clientes deben reflejar los costes evitados a Correos por estos clientes respecto de los incurridos al prestar el servicio a los clientes particulares, que pagan los precios sin descuento. Tomando como referencia los resultados de la contabilidad analítica 2020 de Correos, en el escenario hipotético más favorable¹⁴ se observa que las diferencias de precios entre los clientes sin derecho a descuento y los clientes con derecho a descuento en 2022 no se corresponderían con las diferencias de costes unitarios en que incurre Correos al prestarles los servicios a esos clientes”*.

En sus alegaciones al proceso de revisión realizado por la CNMC, Correos señala que la Comisión obtiene sus conclusiones comparando los ingresos previsibles de clientes con descuento en 2022 con los costes proporcionados por la contabilidad analítica detallada por producto, comparación que no considera adecuada por cuanto se basa en comparar ingresos derivados de la aplicación del precio analizado con los costes imputados según una metodología de costes históricos totalmente distribuidos (modelo CHTD), y que conduce, erróneamente a su juicio, a concluir que el precio no cubre los costes de prestación del servicio. En respuesta a estas alegaciones, la Resolución de la CNMC invoca la Sentencia de la Audiencia Nacional de 17 de septiembre de 2021, que desestimó el recurso de Correos contra la Resolución de 1 de febrero de 2018 por la que se revisaron los precios de los servicios postales para 2018¹⁵. Esta Sentencia estableció que la normativa vigente (en concreto, la Orden FOM/2447/2004) dispone que la contabilidad analítica de Correos debe seguir el modelo CHTD.

La Resolución de la CNMC referida a los precios establecidos para 2022 destaca a estos efectos que, según los datos de la contabilidad analítica de 2020, *“los precios de determinados servicios que pagan los clientes con derecho a descuento generan márgenes efectivos negativos, que continuarán resultando negativos en muchos casos en 2022 en la situación hipotética más favorable a Correos (...), no respondiendo los descuentos al ahorro de costes generado por los clientes con derecho a descuentos frente a los clientes particulares”*. La Resolución destaca, asimismo, que la práctica totalidad de las pérdidas se registran en los clientes con derecho a descuento, mientras que los clientes particulares generan márgenes positivos en prácticamente todos los productos.

A la vista de todo ello, la Resolución de la CNMC manifiesta que, a reserva de lo que resulte de su verificación de la contabilidad analítica de 2022, los precios de determinados servicios postales SPU que pagan los usuarios con derecho a descuentos no cumplen indiciariamente el principio de adecuación a los costes de prestación del servicio.

3.- Principios de transparencia y no discriminación

Al igual que en las resoluciones de precios SPU de 2015 a 2021, la Resolución referida a los precios para 2022 concluye que se cumplen para ese ejercicio los principios de transparencia, al estar publicadas las correspondientes tarifas en la web de Correos, y de no discriminación, debido a la uniformidad de las tarifas para todos los usuarios. La Resolución añade que el cumplimiento de ambos principios quedó reforzado, para los precios con descuento, con la aprobación, por Resolución de la CNMC de 25 de abril de 2018, del contrato tipo de acceso a la red postal.

¹⁴ Traslado íntegro del incremento de tarifas a los ingresos netos y mantenimiento de costes unitarios.

¹⁵ La disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en la redacción dada por la disposición final segunda de la Ley 3/2013, de creación de la CNMC, establece que los actos y disposiciones dictados por la CNMC son recurribles directamente ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional.

II.3.2.2. RESOLUCIÓN REFERIDA A LOS PRECIOS ESTABLECIDOS PARA 2023

La Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC adoptó el 23 de marzo de 2023 la Resolución referida a los precios establecidos por Correos para el ejercicio 2023. Aunque, como se ha indicado, Correos remitió los precios establecidos para dicho ejercicio, acompañados de la correspondiente memoria justificativa, fuera del plazo establecido en la Ley 43/2010, la Resolución no hace referencia a este dato, probablemente porque el retraso fue de solo un día hábil (frente al retraso de un mes registrado en el ejercicio anterior).

1.- Principio de asequibilidad

A diferencia de lo que resolvió respecto de los precios establecidos para 2022, en su Resolución relativa a los precios acordados para 2023 la CNMC establece que se cumple el principio de asequibilidad para todo tipo de productos SPU. En su fundamentación, la CNMC, además de otros argumentos, destaca que en los dos productos para los que en el ejercicio anterior manifestó que no se acomodaban al principio de asequibilidad ("*paquete azul*" y "*paquete exportación económico*"), Correos ha optado por una congelación de tarifas para 2023, lo que, en un contexto de altos niveles de inflación y de subidas del salario mínimo interprofesional, determina que también para tales productos se cumpla el principio de asequibilidad en lo que se refiere a los precios establecidos para 2023.

2.- Principio de orientación de precios a costes

La CNMC analizó el cumplimiento del principio de orientación a costes a partir de los datos de la contabilidad analítica de Correos del ejercicio 2021, última disponible y en fase de revisión en la fecha en que se emitió la Resolución relativa a los precios para 2023. Según estos datos, los productos SPU arrojaron en ese ejercicio 2021 unas pérdidas de 83 millones de euros (un 48 % inferiores a las del ejercicio anterior) tras haberse registrado un total de 1.245 millones de envíos (un 13 % inferiores a los registrados en 2020). Los ingresos brutos del SPU ascendieron en 2021 a 1.172 millones de euros (un descenso del 4 %), mientras que los ingresos netos se situaron en 738 millones (una disminución de un 1 %), por lo que el descuento medio en los productos SPU se situó en el 37 % (2,4 puntos inferior al del ejercicio 2020). Tras un análisis individualizado de los principales productos integrantes del SPU similar al realizado en la Resolución del ejercicio anterior, la CNMC concluye que "*los ingresos quedan lejos de poder cubrir los costes en el caso de algunos productos*", destacando a estos efectos la "*carta ordinaria nacional de hasta 20 gr.*" (CON 20) y la "*carta ordinaria nacional entre 20 y 50 gr.*" (CON 50). No obstante, la propia Resolución llama la atención respecto del hecho de que en ambos productos se viene produciendo en los últimos ejercicios una reducción de descuentos y de costes operacionales, "*lo que iría en la dirección de mejorar la orientación a costes de los precios*".

En sus alegaciones, Correos reitera el argumento expuesto en las que formuló respecto a la Resolución del ejercicio anterior: que la utilización, en la contabilidad analítica, del criterio CHTD, obligada por la normativa vigente, distorsiona las comparaciones de precios y costes.

En relación con el empleo del estándar CHTD, la Resolución de la CNMC señala que el coste unitario que arroja dicho estándar "*se encuentra en niveles difícilmente asumibles como referencia de precios, y que la situación previsiblemente se agravará en el futuro por la caída de volúmenes, que aumenta la presión de los costes fijos sobre cada unidad de producto*". Y recuerda que en su Resolución de 15 de febrero de 2018, relativa al contrato tipo de acceso a la red postal, la CNMC ya se pronunció a favor de la sustitución del estándar CHTD por un modelo de costes incrementales en la fijación de precios, lo que podría aliviar la tendencia al alza de las tarifas derivada de la evolución decreciente de la demanda de productos postales tradicionales y de la existencia de un

volumen elevado de costes fijos y de estructura. Correos, en sus alegaciones a la Resolución de la CNMC sobre los precios de 2023, manifiesta su conformidad con el criterio de sustituir el método CHTD por el de costes incrementales; sustitución que, en todo caso, debe verse precedida de una modificación de la norma que regula la contabilidad analítica, la citada Orden FOM/2447/2004.

En cualquier caso, la CNMC, en su Resolución sobre los precios establecidos para 2023, indica que *“los precios de determinados servicios postales prestados bajo régimen de obligaciones de servicio público que pagan los usuarios con derecho a descuentos, especialmente los de la CON 20 y CON 50, no cumplen indiciariamente, a reserva de lo que resulte de la verificación de la contabilidad analítica, el principio de adecuación a los costes de prestación del servicio. Se recomienda un cambio en la normativa para incluir el estándar de costes incrementales a efectos de la supervisión regulatoria”*.

3.- Principios de transparencia y no discriminación

Reiterando lo expuesto en las Resoluciones referidas a ejercicios anteriores, la CNMC manifiesta que se cumplen para el ejercicio 2023 los principios de transparencia, al estar publicadas las correspondientes tarifas en la web de Correos, y de no discriminación, debido a la uniformidad de las tarifas para todos los usuarios. Pero añade que Correos no ha publicado su modelo de descuentos a grandes clientes, por lo que no habría transparencia en los precios aplicables a este tipo de clientes. En sus alegaciones a la Resolución, Correos manifiesta que se encontraba en aquellas fechas elaborando un nuevo contrato de acceso a red postal para su aprobación por la CNMC, así como desarrollando un nuevo modelo de descuentos. Pero añade que el requerimiento que formula la CNMC de publicar el modelo de descuentos a grandes clientes compromete gravemente el fin común de liberalización de los servicios postales consagrado en la Directiva 2008/6/CE, de 20 de febrero, en una materia que, a juicio de Correos, se encuentra protegida por el secreto empresarial y de negocio. Y recuerda que, en su interpretación, la Ley 43/2010 no obliga expresamente a la publicación de dicho modelo de descuentos.

La Resolución de la CNMC valora positivamente la información proporcionada en las alegaciones de Correos en relación con las condiciones de acceso a la red y toma nota de que la Sociedad se encuentra trabajando en paralelo en el desarrollo de un nuevo contrato tipo de acceso a la red y de un nuevo modelo de descuentos, sin pronunciarse explícitamente sobre los argumentos expuestos por Correos sobre los inconvenientes de la publicación del modelo de descuentos. En cualquier caso, la Resolución requiere a Correos para que aporte a la CNMC, en cuanto los tenga finalizados, tanto su propuesta de nuevo contrato tipo de acceso como el nuevo modelo de descuentos, e insiste en que Correos deberá publicar el contrato tipo de acceso una vez haya sido aprobado por la CNMC.

II.4. LOS PRECIOS DE LOS CLIENTES CON CONTRATO. APLICACIÓN DEL MODELO DE DESCUENTOS

En el subapartado anterior de este Informe se ha analizado el procedimiento empleado por Correos para establecer los precios de los productos SPU de cada ejercicio, que da lugar a la aprobación por el Consejo de Administración de un acuerdo anual de modificación de tarifas, acompañado de una memoria justificativa, que posteriormente es revisado por la CNMC. Sin embargo, como se ha señalado también en el anterior subapartado al analizar las Resoluciones dictadas por la CNMC al efecto, Correos ofrece a determinados clientes, en función de ciertas condiciones, descuentos sobre las tarifas oficiales, que generan una importante disminución de los ingresos brutos. Como se ha señalado, según los datos de la contabilidad analítica de Correos de los ejercicios 2020 y 2021 verificados por la CNMC, los descuentos totales supusieron respectivamente un 39,4 % y un 37,0 % de los ingresos brutos en cada uno de los ejercicios.

II.4.1. Definición y aplicación por Correos del modelo de descuentos

El modelo de descuentos tiene una justificación de política comercial. En efecto, en los clientes de envíos masivos los costes unitarios específicos por envío son marginalmente decrecientes, lo que favorece una situación en la que la aplicación de descuentos, al promover un incremento de la demanda, favorece que los márgenes comerciales globales puedan elevarse pese al descenso del ingreso neto individual. Se trata, en definitiva, de aprovechar una situación propiciada por los envíos masivos de un mismo cliente para gestionar demandas adicionales de servicios sin incurrir en costes incrementales significativos, partiendo de dos premisas propias de las compañías que, como Correos, tienen una estructura de costes muy intensiva en costes fijos: que los costes unitarios de prestación disminuyen en la medida en la que aumentan los volúmenes y que cada unidad de volumen adicional contribuye a la financiación de la estructura de costes comunes. La promoción del incremento de la demanda es considerada por Correos una premisa fundamental de su política comercial, en un contexto de descenso generalizado y pronunciado de la demanda de productos postales y de competencia creciente de otros operadores postales.

No obstante, debe señalarse como una debilidad de control interno que el modelo de descuentos, entendido como las reglas que definen las condiciones en las que deben aprobarse y aplicarse tales descuentos, no ha sido objeto de aprobación formal por el Consejo de Administración (frente a la aprobación formal de las tarifas oficiales que sí realiza cada año), ni consta que haya sido regulado en instrucciones o manuales formalmente aprobados. De hecho, cuando Correos elabora su acuerdo de modificación de tarifas para el siguiente ejercicio, no analiza el impacto que la aplicación de descuentos tiene sobre su situación patrimonial. La CNMC, en cambio, sí analiza este impacto al evaluar el cumplimiento del principio de orientación de precios a costes, con las conclusiones que se han expuesto en el anterior epígrafe II.3.2 de este Informe. Solo consta que, desde 2022, la dirección de finanzas calcula un coste promedio, basado en la metodología LRAIC¹⁶ (*Long Run Average Incremental Cost*, o coste incremental promedio a largo plazo) para los clientes con contrato, otro para los cinco clientes de mayor volumen de negocio y otro separado para el de mayor volumen; estudios con los que calcula y analiza el precio medio con el que se garantiza que los precios de los contratos suscritos durante el ejercicio sean iguales o superiores al coste incremental en el año de la firma del contrato. En el caso de contratos plurianuales en los que el precio es invariable para todo el periodo de vigencia, los estudios pretenden demostrar que se consigue la cobertura global de los costes del periodo, sin que Correos haya justificado un cálculo o procedimiento que asegure tal cobertura.

La primera nota característica del modelo de descuentos aplicado por Correos es su sentido “*retroactivo*”, tal como lo califica la CNMC¹⁷. Esta aplicación retroactiva de los descuentos implica que, una vez que para un cliente se supera un determinado volumen de ventas, el descuento se aplica sobre todas las ventas de dicho cliente, no solo sobre las ventas que exceden el citado volumen. Este carácter retroactivo, como ha señalado la CNMC, es un factor particularmente intenso de incitación al cliente a mantener e incrementar su relación comercial con Correos. En definitiva, con este modelo se consigue un efecto muy fuerte de fidelización del cliente.

Con carácter general, el sistema de descuentos por volumen de negocio funciona de manera que se pueda contrastar que el precio resultante tras aplicar el nivel de descuento más alto sea superior a los costes incrementales a largo plazo. No obstante, debe señalarse que la estructura de la

¹⁶ Correos contrató en 2019 a una empresa consultora para que le realizara un estudio sobre la posibilidad de aplicar la metodología LRAIC, a la vista de los problemas que, en su opinión, estaba presentando el método CHTD, a los que se ha hecho referencia en el anterior subapartado II.3 de este Informe.

¹⁷ En el epígrafe II.4.5 se analizará el expediente sancionador incoado por la CNMC a Correos por su modelo de descuentos.

contabilidad analítica de Correos no permite justificar de esta manera el importe de los descuentos. En la determinación de los costes incrementales a largo plazo, solo se tienen en cuenta los costes relacionados directamente con la prestación del servicio, pero no los de estructura y gestión. Como consecuencia, cada vez que se adiciona un nuevo cliente con un precio superior al coste incremental, se cubren parte de esos costes no considerados, pero no se puede asegurar su cobertura total.

Para que el precio final pagado por el cliente refleje los ahorros de coste y las incidencias que suponen sus envíos en el proceso de prestación del servicio, el modelo de descuentos contempla un sistema de penalizaciones o bonificaciones adicionales al descuento por volumen, que se calculan en función de los parámetros más relevantes del proceso de prestación del servicio: la proporción de envíos destinados a zonas de alto coste, la regularidad, el grado de preclasificación, la hora de depósito, el grado de automatización y el porcentaje de correo devuelto. Correos ha elaborado estudios para calcular el efecto de alguno de estos parámetros, como el grado de preclasificación, pero no para otros tan relevantes como la regularidad, la hora de depósito o el porcentaje de correo devuelto. Tampoco consta la definición de un procedimiento que regule la realización de estudios que analicen el efecto de las penalizaciones o bonificaciones realmente aplicadas a consecuencia de la aplicación de estos parámetros, más allá del seguimiento de cada caso individual realizado por los gestores comerciales, cuya homogeneidad, por tanto, no queda asegurada.

II.4.2. Elaboración y aprobación de ofertas a los clientes

El modelo de descuentos implantado por Correos genera ofertas a los clientes que, eventualmente, culminan con la firma del correspondiente contrato. Cuando los volúmenes de facturación son superiores a 500.000 envíos anuales, así como en otros casos específicos (contratos con administraciones públicas y ofertas con condiciones especiales de pago), la aprobación de la oferta la realiza un comité de análisis y aprobación de ofertas, previo estudio por las comisiones de valoración por líneas de negocio. Las ofertas que no reúnen los requisitos citados son aprobadas directamente por las comisiones de valoración por línea de negocio. De esta manera, pese a ser el máximo órgano decisor de la Sociedad, el Consejo de Administración de Correos no interviene en la aprobación de las ofertas (como se ha analizado en el subapartado II.2 de este Informe). El Secretario General de Correos y secretario del Consejo de Administración forma parte del comité de valoración y aprobación de las ofertas, pero, de acuerdo con los Estatutos, no tiene la condición de Consejero.

Por otra parte, no se elaboran actas de las reuniones de las comisiones de valoración por líneas de negocio, y en las actas de las reuniones del comité de valoración y aprobación de ofertas no hay referencia a las valoraciones previas que hayan podido realizar las comisiones. Además, pese a que las reglas internas del comité requieren desde 2022 que las ofertas cuenten con el voto favorable del Director de estrategia, del Secretario General y secretario del Consejo de Administración y del Subdirector de contabilidad analítica, el resultado de la votación no consta en las actas, lo que impide comprobar el cumplimiento del requisito citado. Existen, incluso, actas de reuniones en las que no estuvo presente, ni representado, el Secretario General y secretario del Consejo de Administración, y otras en las que, aun cuando se hace constar su asistencia, no aparece su firma.

II.4.3. Elaboración y firma de contratos con los clientes. Regularizaciones por incumplimiento

Una vez aprobada la oferta de la forma indicada, el gestor comercial se encarga de negociar un contrato con el cliente en las condiciones económicas más beneficiosas para Correos dentro de los límites establecidos en la oferta aprobada. Las condiciones de los contratos incluyen los volúmenes

comprometidos de envíos para cada categoría de producto, peso y destino, y los precios pueden ser fijados en términos de importe cierto o de descuento sobre las tarifas oficiales. Los contratos establecen también que el incumplimiento por el cliente de los volúmenes acordados acarrea la posible regularización de la tarifa aplicada, pero no contemplan regularizaciones por incumplimiento de otras condiciones que justificaron en su momento la oferta de descuentos (como las condiciones de regularidad, la hora del depósito y el porcentaje de correo devuelto). Según se estipula en los contratos, la regularización es obligada en los casos de clientes grandes, pero optativa a criterio de Correos en los clientes pequeños¹⁸.

Las regularizaciones practicadas en 2022 respecto a los envíos contratados en 2021 afectaron a 36 clientes por un importe total de 4,4 millones de euros. En 2023 afectaron a 54 clientes y su importe se elevó a 5,6 millones de euros. En cualquier caso, desde el punto de vista del control interno, resulta relevante que no exista un mecanismo seguro de intercambio de información con el sistema de facturación que permita comprobar de manera fehaciente la dimensión de las disminuciones de los envíos respecto de las cuantías comprometidas en los contratos, lo que perjudica la automatización de la aplicación de las regularizaciones.

Las regularizaciones se aplican de forma diferente según el contrato estipule los precios en términos de importe cierto o en forma de descuento sobre las tarifas oficiales. Cuando el precio establecido en el contrato se fija en términos de precio cierto, la regularización consiste en un importe estipulado para cada categoría de producto y destino, idéntico para todos los clientes con independencia de su volumen de negocio. No consta, a estos efectos, que Correos haya realizado un estudio razonado del importe de las regularizaciones.

En cuanto a los casos en los que los contratos establecen el precio en forma de descuento sobre las tarifas oficiales, la regularización por incumplimiento del cliente se fija en los contratos en forma de porcentaje según la categoría y destino de los productos. Hay que tener en cuenta que los descuentos sobre las tarifas oficiales se determinan en los contratos en función de tramos de volumen de negocio. Y, a estos efectos, se ha comprobado que la aplicación de la regularización resulta más beneficiosa para el cliente que si se hubiera redefinido el tramo en el que se sitúa su volumen de negocio y se hubiera recalculado, en función de los volúmenes de envíos realmente realizados, el descuento aplicable sobre las tarifas.

Correos afirma que, cuando se producen estas regularizaciones por incumplimiento de las condiciones de volumen de envíos, en la renegociación de los contratos tiene en cuenta los volúmenes reales de envíos. No obstante, en el análisis de una muestra de contratos, a la que se hará referencia en el siguiente epígrafe II.4.4 de este Informe, se ha observado que en los clientes de mayor volumen de envíos no se ha aplicado este criterio de manera estricta, habiéndose acordado descuentos superiores a los que correspondería en función del volumen real de envíos del año anterior. Tampoco consta que en las renegociaciones se tengan en cuenta otros incumplimientos por el cliente de las condiciones que justificaron la oferta de descuentos.

II.4.4. Análisis específico de una muestra de contratos

En el curso de la fiscalización se ha completado el análisis general sobre los contratos entre Correos y sus clientes, que se ha expuesto en el epígrafe II.4.3 anterior, con un análisis detallado de una muestra de dieciséis contratos firmados o vigentes en 2022. La selección de la muestra se ha realizado de manera que incluya, en todos los casos, la carta ordinaria nacional como producto

¹⁸ Los clientes grandes son aquellos en cuyo contrato se comprometen a proporcionar un volumen de negocio superior a 500.000 envíos de cartas o 50.000 paquetes, mientras que los clientes pequeños son los que se comprometen a un volumen inferior. Estas reglas no son aplicables a las cartas certificadas.

objeto del contrato, por ser el más negociado entre los productos SPU. El importe de los contratos de la muestra representa el 16 % de los ingresos totales por el producto carta ordinaria nacional y el 18 % de los ingresos por este producto correspondiente a clientes con contrato.

Para cada contrato de la muestra se han analizado los siguientes elementos: la tramitación previa a la firma del contrato, su aprobación por el comité o por la comisión, la determinación de los precios del contrato, la facturación y el cálculo de las regularizaciones o indemnizaciones. De los dieciséis contratos analizados, cuatro fueron renegociados en 2023 y, en estos casos, también se ha analizado el proceso de renegociación.

Los resultados obtenidos en la revisión de la muestra de contratos confirman, en líneas generales, las observaciones formuladas en los epígrafes anteriores de este Informe.

II.4.5. Expediente sancionador de la CNMC por la política de descuentos de Correos

El 20 de noviembre de 2019, la CNMC inició, al amparo del artículo 5.1.c) de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC¹⁹, un expediente sancionador con motivo de los descuentos aplicados por Correos a los grandes clientes. Este expediente se ha resuelto el 18 de febrero de 2022 por la Sala de Competencia de la CNMC con la imposición de una sanción de 32,6 millones de euros por la existencia de una situación de abuso de posición dominante generada por la aplicación de un sistema de descuentos a clientes de envíos masivos con efectos “fidelizadores” y “exclusionarios”. Esta Resolución se encuentra recurrida por Correos en vía contencioso-administrativa ante la Audiencia Nacional.

La Resolución analiza exhaustivamente la definición y aplicación por Correos del modelo de descuentos a los grandes clientes. Por su relación con los objetivos de la presente fiscalización, se resumen a continuación los análisis y conclusiones más relevantes contenidas en la citada Resolución.

1.- Posición de dominio

En sus fundamentos de derecho, la Sala de Competencia de la CNMC aprecia, en primer lugar, que Correos ostenta una posición de dominio en el mercado postal. Este concepto de posición de dominio, recuerda la Resolución, no ha sido definido en el artículo 2 de la Ley 15/2007, pero la jurisprudencia y la práctica de las autoridades de competencia han aceptado de manera pacífica la definición sostenida en una Sentencia de Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 14 de febrero de 1978: “*posición de poder económico de una empresa que le permite obstaculizar el mantenimiento de una competencia efectiva en el mercado de referencia, al darle la posibilidad de actuar en buena medida independientemente de sus competidores, de sus clientes y en definitiva de los consumidores*”. Tras analizar componentes como la cuota de mercado de Correos, lo que denomina “*ausencia de presión competitiva*” y las barreras de entrada al mercado, la Resolución

¹⁹ El artículo 5.1.c) de la Ley 3/2013 dispone que es función de la CNMC “*aplicar lo dispuesto en la Ley 15/2007, de 3 de julio, en materia de conductas que supongan impedir, restringir y falsear la competencia, sin perjuicio de las competencias que correspondan a los órganos autonómicos de defensa de la competencia en su ámbito respectivo y de las propias de la jurisdicción competente*”. La Ley 15/2007, de defensa de la competencia, define las conductas prohibidas en materia de competencia, entre ellas las situaciones de abuso de posición dominante y de falseamiento de la libre competencia por actos desleales.

concluye que “Correos ostenta una posición de dominio en el mercado, cercana a la super dominancia²⁰”.

2.- Carácter “fidelizador” y “exclusionario” de los descuentos

A continuación, la Resolución de la CNMC analiza si la práctica de descuentos aplicada por Correos constituye un abuso que denomina “*exclusionario*”. Señala la Resolución a estos efectos, en primer lugar, que la concesión de descuentos no constituye por sí sola una práctica anticompetitiva, porque permite la captación de clientes que, como consumidores, son en última instancia los beneficiados por ella. Pero considera que una empresa que ostenta una posición dominante podría emplear los descuentos como práctica abusiva con efectos discriminatorios limitativos del mercado, lo que requiere analizar los efectos que tales descuentos provocan sobre dicho mercado. En definitiva, se trata de analizar si los descuentos, al consistir en la concesión de una ventaja no basada en ninguna contraprestación económica que la justifique, pretenden privar al consumidor de la posibilidad de elegir alternativas, impedir el acceso al mercado de los competidores o reforzar la posición dominante mediante la distorsión de la competencia.

Para realizar este análisis, la Resolución examina primero las condiciones establecidas por Correos para aplicar los descuentos. Así, del hecho de que los descuentos se aplican con carácter retroactivo, de manera que, superado un cierto umbral de volumen de envíos, se proyectan sobre la totalidad de consumos del cliente, concluye la CNMC que constituyen un factor de incitación particularmente intenso que puede permitir a Correos fidelizar más fácilmente a sus clientes y atraer a los de sus competidores. Por el contrario, un sistema de descuentos de carácter incremental solo aplicaría el descuento en cada tramo específico para el que se configurara, lo que no generaría el mismo efecto de incentivo fidelizador y exclusionario. En definitiva, la CNMC concluye que el modelo de descuentos aplicado por Correos tiene “*un carácter condicional y retroactivo que permite calificarlos de descuentos claramente fidelizadores*”. Destaca asimismo que la mayoría de los contratos con grandes clientes tienen un periodo de duración de un año prorrogable, lo que configura esta práctica de descuentos como un indicio de la existencia de una situación de abuso.

El pronunciamiento de la Resolución de la CNMC es taxativo: “*La combinación de un sistema de descuentos de carácter retroactivo y rangos de descuentos muy amplios con elevados tipos de descuentos, con una vinculación contractual de los grandes clientes por largos periodos refuerza el carácter fidelizador del sistema y dificulta el acceso a operadores alternativos, existentes y potenciales*”.

Correos alegó, en relación con este pronunciamiento, que los contratos anuales no impiden la entrada de competidores, ya que las partes pueden rescindir los mismos en cualquier momento. Pero la CNMC considera que el carácter retroactivo e incremental de los descuentos, que consiste en aplicar sobre todo el volumen anual de negocio con el cliente el porcentaje de descuento del último tramo alcanzado, incentiva a los grandes clientes a contratar todos sus envíos con el mismo operador; clientes que, así, no encuentran incentivos para rescindir sus contratos, al tiempo que un competidor encontraría dificultades insalvables para ofrecer a dichos clientes una oferta que compensara la pérdida de tales descuentos.

²⁰ Se considera que una empresa se encuentra en una situación de super dominancia cuando ocupa una posición tan dominante que raya en el monopolio y tiene un deber especial de vigilar que se preserve la escasa competencia que quede en el mercado afectado.

3.- Transparencia del modelo de descuentos

La Resolución analiza a continuación la transparencia del modelo de descuentos definido por Correos. Destaca en primer lugar que, como se ha señalado anteriormente en este Informe, no se puede conocer la desagregación del descuento final que aplica Correos a cada cliente según todos los parámetros del modelo (volumen, destino, regularidad, clasificación, etc.). Ello impide al cliente conocer las consecuencias de la reducción de descuentos concretos en caso de incumplir los volúmenes de envíos establecidos en los contratos, pero en todo caso el sistema se configura como un incentivo para que el cliente cumpla dichos volúmenes. Esta falta de transparencia, unida a las consideraciones ya formuladas sobre la duración de los contratos y el carácter retroactivo de los descuentos, permite a la CNMC insistir en que sería muy costoso para los clientes proceder al cambio de proveedor, lo que abunda en el carácter fidelizador y exclusionario del modelo de descuentos.

La CNMC destaca asimismo en su Resolución que ha detectado que existen variaciones de descuentos muy significativas entre clientes que contratan, para el mismo ámbito de destino, unos volúmenes de envíos muy similares. A estos efectos, considera que esta aplicación tan desigual de los descuentos es una manifestación más del objetivo de fidelización que persigue el modelo.

4.- Consecuencias sobre el mercado del modelo de descuentos

Una vez acreditado por la CNMC que los descuentos tienen un carácter fidelizador y exclusionario de la competencia, la Resolución analiza los efectos del modelo de descuentos en un contexto de operador dominante en un mercado relevante. Recuerda en primer lugar que la jurisprudencia no exige probar la concreta exclusión de los competidores como consecuencia del abuso, sino demostrar que existe la posibilidad que tal expulsión pudiera haberse producido²¹. Para realizar este análisis, la CNMC destaca dos hechos: que el sistema de descuentos se ha aplicado a la mayoría de los clientes del mercado, medida en términos de volumen de envíos²², y que los descuentos aplicados tienen un carácter especialmente elevado. Estos hechos, en combinación con las conclusiones anteriores sobre el carácter fidelizador y exclusionario del sistema de descuentos aplicado por Correos, prueban, a juicio de la CNMC, que este sistema ha causado efectos probables de exclusión de la competencia por parte del operador dominante.

En definitiva, la Resolución afirma que *“tras analizar los elementos característicos del modelo de descuentos, el alcance de la posición dominante de Correos, las condiciones de competencia en el mercado de referencia y el volumen que representan los clientes afectados se puede afirmar que el sistema de descuentos aplicado por Correos al menos desde 2015 hasta 2019 a sus clientes remitentes privados de envíos masivos de correspondencia ha producido un efecto de fidelización y es discriminatorio”*, sin que Correos haya aportado justificación objetiva suficiente ni de las características de su modelo, ni de su aplicación discriminatoria, que permitan a la CNMC concluir que la conducta típica sancionada no sea antijurídica.

5.- Imputación de culpa a Correos

Una vez alcanzada esta conclusión, la Resolución analiza si la conducta típica y antijurídica descrita es imputable, al menos a título de culpa, al autor. Recuerda la Resolución, a estos efectos, que en el derecho administrativo sancionador español no existe la responsabilidad objetiva, requiriéndose

²¹ Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de febrero de 2018 (STS 163/2018), que confirma la Sentencia de la Audiencia Nacional de 1 de julio de 2015 (rec. 118/2014).

²² En la Resolución se estima que los remitentes masivos de correspondencia suponían en 2019 tres cuartas partes del volumen total de envíos de la carta ordinaria nacional.

siempre la presencia de un elemento volitivo. Y en este punto la Resolución concluye que, teniendo en cuenta las particularidades que el concepto de culpa de las personas jurídicas tiene dentro del ámbito de la defensa de la competencia, definidas por el Tribunal Supremo²³, en el presente caso concurre el elemento de culpabilidad de la Sociedad Estatal de Correos y Telégrafos, S.A.

6.- Determinación el importe de la sanción

De esta forma, la Resolución considera acreditada la existencia de una infracción muy grave tipificada en el artículo 62.4.b de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia²⁴, que puede ser sancionada con una multa de hasta el 10 % del volumen de negocios total de la empresa infractora en el ejercicio inmediatamente anterior al de imposición de la multa (artículo 63.1.c), esto es, 2021. La Resolución razona la aplicación de los principios que deben regir la fijación de sanciones (eficiencia, proporcionalidad y disuasión) en relación con las características relevantes a estos efectos de la conducta antijurídica de Correos: gravedad de la infracción, características y dimensión del mercado afectado, duración, ámbito geográfico de la conducta y sus efectos probables. En función de todo ello, la Resolución considera que cabría imponer un tipo sancionador del 5,5 % que, aplicado sobre el volumen de negocios de Correos de 2021 (2.084.421.800 euros), daría lugar a la imposición de una sanción de 111.643.199 euros. No obstante, teniendo en cuenta la necesidad de que se vean compatibilizados los principios de proporcionalidad y disuasión, concluye que el citado importe sería desproporcionado con la dimensión de la infracción, especialmente si se consideran factores como el carácter de empresa multiproducto de Correos, su facturación en el mercado afectado durante la infracción y el hecho de que el mercado relevante se encuentre en contracción. En función de todo ello, la sanción que se impone a Correos se cuantifica en 32.600.000 euros.

Correos alegó, en relación con la fijación del importe de la sanción, su carácter no proporcional, la falta de motivación suficiente y la no toma en consideración de las peculiaridades del mercado afectado por la conducta. La CNMC desestima estas alegaciones defendiendo los criterios legales y jurisprudenciales tenidos en cuenta en la sanción y señalando que todos ellos responden a la aplicación del artículo 64.1 de la Ley 15/2007, que determina los criterios para la determinación del importe de las sanciones.

7.- Resolución

En definitiva, el primer punto de la parte dispositiva de la Resolución declara *“la existencia de una infracción del artículo 2 de la Ley 15/2007 y del artículo 102 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, consistente en un abuso de posición dominante en el mercado de servicios postales tradicionales prestados a clientes remitentes masivos de correspondencia, mediante la aplicación de un sistema de descuentos fidelizador que habría tenido un efecto potencialmente exclusionario en el mercado minorista de prestación de servicios postales tradicionales de carta a remitentes de envíos masivos de correo, al menos desde el año 2015 hasta el año 2019”*. Los siguientes puntos declaran responsable de dicha infracción a la Sociedad Estatal de Correos y Telégrafos, S.A. y la imposición de la citada sanción de 32.600.000 euros por la comisión de una infracción muy grave tipificada en el artículo 62.4.b de la misma Ley, al tiempo que se intima a Correos a abstenerse en el futuro de realizar conductas semejantes a la sancionada.

²³ Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de mayo de 2015 (rec. 95/2014).

²⁴ Este precepto califica como infracción muy grave *“el abuso de posición de dominio tipificado en el artículo 2 de esta ley y en el artículo 102 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea”*.

8.- Reacción de Correos tras la sanción de la CNMC

Como se ha indicado anteriormente, la Resolución sancionadora de la CNMC ha sido recurrida por Correos ante la Audiencia Nacional; recurso que se encuentra pendiente de resolución. Con independencia de ello, Correos ha formalizado un contrato con una compañía para analizar y valorar posibles cambios en su modelo de descuentos²⁵. En ejecución de este contrato la citada compañía ha emitido dos informes, fechados en marzo y noviembre de 2023, en los que ofrece un rediseño del modelo de descuentos para ajustarse, según se señala en ellos, a los límites y criterios establecidos en la Resolución sancionadora de la CNMC de 2022.

Con el fundamento de estos informes, Correos ha procedido durante los ejercicios 2023 y 2024 a modificar con carácter progresivo algunos aspectos de su modelo de descuentos, comenzando por el aplicado a los clientes de mayor volumen, pero sin que haya llegado a definir un modelo completo alternativo al que fue objeto de la sanción. Es decir, puede afirmarse que durante los dos ejercicios citados han coexistido dos modelos, o que ha existido uno en proceso de evolución hacia otro, lo que genera complicaciones adicionales de gestión.

II.5. LA ELABORACIÓN Y VERIFICACIÓN DE LA CONTABILIDAD ANALÍTICA Y LA DETERMINACIÓN DE LA CARGA FINANCIERA INJUSTA

Como se ha expuesto reiteradamente en este Informe, la designación de Correos como operador para la prestación del SPU conlleva la obligación de la Sociedad de prestar el servicio en unas determinadas condiciones y su derecho de percibir una compensación por la carga financiera injusta que le supone prestarlo. Las condiciones de prestación del SPU y el método de cálculo de la carga financiera injusta vienen establecidos, pero solo de una manera general y no detallada, en la Ley 43/2010, ya que la propia Ley dispuso que el detalle de su regulación debía realizarse en el PPSPU (que, como se ha señalado, se aprobó con más de diez años de retraso respecto de la Ley 43/2010). El requisito básico para que Correos pueda ser compensado por la carga financiera injusta es que rinda una contabilidad analítica que permita diferenciar claramente los costes e ingresos de cada uno de los productos que integran el SPU y los de los demás que no forman parte del mismo. Según lo establecido en la Ley 43/2010, la CNMC debe verificar anualmente el coste neto de las obligaciones de servicio público del SPU, con arreglo a los criterios técnicos y de procedimiento que se establezcan en el PPSPU, y determinar la cuantía de la carga financiera injusta, que podrá verse minorada por ajustes derivados del incumplimiento de las condiciones de eficiencia establecidas en el PPSPU. La Orden FOM/2447/2004, aprobada en desarrollo de la ley del SPU anterior a la promulgación de la Ley 43/2010 y derogada por esta, es decir, la Ley 24/1998, regula los principios a los que debe someterse la contabilidad analítica de Correos.

De lo expuesto se deduce una primera conclusión referente a la regulación de la financiación del SPU: la regulación completa del modelo se ha extendido mucho en el tiempo, con consecuencias negativas para su delimitación completa y precisa. En efecto, por una parte, entre la aprobación de la Ley del SPU de 2010 y del PPSPU de 2021 han transcurrido más de diez años, periodo durante el cual no habían quedado precisadas suficientemente, más allá de las previsiones generales contenidas en la Ley 43/2010, las obligaciones de servicio público impuestas a Correos, ni la metodología de cálculo del coste neto del SPU, ni el procedimiento de compensación, pago y liquidación de la carga financiera injusta. Y, por otra parte, la norma que regula la contabilidad analítica sigue siendo, a día de hoy, una norma, la citada Orden FOM/2447/2004, dictada en desarrollo de la ley del SPU anterior a la Ley 43/2010. Todo ello ha tenido consecuencias en la revisión por la CNMC de las contabilidades analíticas de los sucesivos ejercicios y en la

²⁵ La compañía contratada es la misma a la que la CNMC encargó la auditoría de la contabilidad analítica de Correos de los ejercicios 2015 a 2018.

determinación de la carga financiera injusta que debía ser objeto de compensación, de manera que no ha podido conseguirse el objetivo pretendido por la Ley 43/2010 de implantar un sistema puntual, de periodicidad anual, que enlace consecutivamente los cuatro pilares del modelo: la rendición por Correos de su contabilidad analítica, su revisión por la CNMC, la emisión por esta de una resolución que determine la carga financiera injusta financiable y el abono de dicha compensación a Correos.

Efectivamente, solo fue en el PPSPU aprobado en 2021, y no en la Ley 43/2010, donde se reguló el procedimiento de pago y liquidación de la carga financiera injusta soportada por Correos por prestar el SPU. Este procedimiento, según los apartados 14 y 17 del PPSPU, comprende las siguientes fases:

- a) Antes del 25 de julio de cada año, Correos deberá remitir a la CNMC los resultados de la contabilidad analítica del ejercicio anterior, acompañada de toda la información contemplada en el apartado 10 (en lo sustancial, una descripción detallada de los cálculos e hipótesis realizados por Correos para determinar el coste neto del SPU).
- b) La CNMC deberá elaborar, en un plazo de 18 meses desde la remisión por Correos de la contabilidad analítica, una propuesta de resolución, previo informe de los Ministerios de Hacienda y de Asuntos Económicos y Transformación Digital²⁶, en la que hará constar las siguientes circunstancias:
 1. La validación de los resultados de la contabilidad analítica.
 2. El importe del coste neto de las obligaciones de SPU.
 3. La cuantía de la carga financiera injusta.
 4. El importe de las penalizaciones impuestas a Correos en caso de incumplimiento de los objetivos de calidad establecidos en el PPSPU.
 5. El importe que corresponde a Correos como resultado del ejercicio.
 6. El importe a cuenta transferido a Correos durante el ejercicio por este concepto.
 7. El saldo resultante.
- c) La CNMC trasladará la propuesta de resolución a Correos para que pueda realizar alegaciones en el plazo de un mes, antes de elevarla a definitiva.
- d) Si la resolución establece la existencia de una deuda a favor de Correos, se incluirá en el presupuesto del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana²⁷ una partida por su importe para cancelar la deuda correspondiente a ejercicios cerrados.
- e) Una vez producida la liquidación completa de un ejercicio, la CNMC aprobará una resolución liquidatoria, de la que se trasladará copia al Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, susceptible de recurso contencioso administrativo.

Sin embargo, el retraso hasta 2021 en la aprobación del PPSPU ha motivado que el esquema de financiación del SPU diseñado en la Ley 43/2010 haya funcionado de manera distinta hasta el citado ejercicio 2021, y ha causado además, como se verá más adelante, que a la fecha de redacción de este Informe de fiscalización no esté todavía funcionando en su literalidad el procedimiento previsto

²⁶ En la actualidad, Ministerio de Economía, Comercio y Empresa.

²⁷ En la actualidad, Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible.

en el PPSPU. En efecto, desde la aprobación de la Ley 43/2010 las actuaciones que han venido desarrollándose cada ejercicio en esta materia han sido las siguientes:

- a) Antes de la aprobación del PPSPU, Correos ha remitido cada ejercicio a la CNMC los resultados de su contabilidad analítica, siempre en julio del año siguiente al ejercicio al que se refiera.
- b) También antes de la aprobación del PPSPU, la CNMC se ha limitado a verificar la adecuación de la contabilidad analítica de Correos a los principios generales establecidos en la Ley 43/2010 y a la norma que regula el contenido de dicha contabilidad: la Orden FOM/2447/2004. La CNMC carecía, en tanto no se hubiera aprobado el PPSPU, de elementos para determinar con criterios técnicos suficientes el coste neto de las obligaciones de servicio universal y, con ello, la carga financiera injusta. En efecto, solo con la aprobación del PPSPU se delimitó el contenido de la resolución que anualmente debía emitir la CNMC y se especificó que en ella se debería determinar el coste neto de las obligaciones del SPU y la carga financiera injusta. Por ello, antes de la aprobación del PPSPU, la CNMC no ha aprobado ninguna resolución que determine estos dos extremos: coste neto y carga financiera injusta. Por tanto, en la fecha de aprobación del PPSPU, junio de 2021, la CNMC solo tenía aprobadas las resoluciones de verificación de la contabilidad analítica anual de Correos (en concreto, las referidas a los ejercicios 2011 a 2019, ambos incluidos).
- c) Una vez aprobado el PPSPU, la CNMC solicitó a Correos en enero de 2022 que aportara sus cálculos de coste neto y carga financiera injusta del SPU correspondientes a los ejercicios 2011 a 2020, en los que debía aplicar la metodología de cálculo prevista en el PPSPU.
- d) Tras haber aportado Correos estos datos de coste neto, la CNMC ha comenzado a emitir resoluciones de verificación del coste neto y de determinación de la carga financiera injusta, comenzando por la relativa al ejercicio 2011 (emitida en noviembre de 2023). Hasta la fecha de este Informe de fiscalización ha emitido las correspondientes a los ejercicios 2011 a 2016. En paralelo, ha seguido aprobando las resoluciones referidas exclusivamente a la verificación de la contabilidad analítica (la última aprobada hasta la fecha es la referida al ejercicio 2022).

En definitiva, no se está cumpliendo el objetivo del PPSPU de que Correos, en un solo trámite, proporcione a la CNMC toda la información relevante al efecto (su contabilidad analítica y su cálculo del coste neto) y de que la CNMC apruebe para cada ejercicio una única resolución que se refiera simultáneamente a la validación de la contabilidad analítica, a la verificación del coste neto y a la determinación de la carga financiera injusta, y que concluya sobre el importe que debe ser transferido a Correos.

La consecuencia principal del procedimiento seguido es que, debido al retraso en la aprobación del PPSPU, la prestación del SPU por Correos solo se ha visto compensada por las asignaciones presupuestarias establecidas en los PGE de cada ejercicio, que, de acuerdo con lo establecido en el PPSPU, tienen carácter de a cuenta de la cantidad que resulte de la determinación por la CNMC de la carga financiera injusta.

II.5.1. Modelo de contabilidad analítica de Correos

Siguiendo lo establecido en la Orden FOM/2447/2004, Correos tiene implantado un modelo de contabilidad analítica de costes históricos totalmente distribuidos (CHTD), basado en una metodología de imputación ABC (*Activity Based Costing* o determinación del coste basada en

actividades). En efecto, el anexo 1 de la citada Orden señala lo siguiente: *“El sistema de costes que habrá de desarrollar el operador al que se encomiende la prestación del Servicio Postal Universal (en lo sucesivo, el operador), será el de «costes históricos totalmente distribuidos», sistema basado en la asignación de la totalidad de los costes incluidos en la contabilidad financiera externa para la producción de los distintos bienes o servicios”*.

La metodología de imputación ABC se fundamenta en una hipótesis básica: son las distintas actividades que se desarrollan en la empresa las que consumen los recursos y originan los costes, no los productos o servicios. Los costes no imputables al servicio postal se agrupan en un epígrafe separado denominado ANISP (Actividades No Imputables al Servicio Postal). La contabilidad analítica parte de los datos de la contabilidad financiera de la Sociedad, y ha podido comprobarse en el curso de la presente fiscalización que queda asegurada la trazabilidad e integración entre ambas contabilidades gracias a la herramienta de gestión contable aplicada. Como se ha señalado en el apartado I de este Informe, las cuentas financieras anuales de Correos del ejercicio 2022 habían sido auditadas por una compañía privada, que emitió una opinión favorable.

En el Anexo V de este Informe se describen las principales etapas por medio de las cuales Correos obtiene los datos de la contabilidad analítica. Como puede verse en el Anexo, el proceso contempla cuatro etapas: modelización, imputación primaria o directa, imputación secundaria o indirecta y consolidación.

La revisión de la contabilidad analítica de Correos se ha realizado, en el curso de la presente fiscalización, partiendo de los resultados obtenidos por la CNMC en sus Resoluciones anuales de revisión de dicha contabilidad, una vez verificado que, como se señalará en los siguientes epígrafes de este subapartado II.5 del Informe, tales Resoluciones responden a lo requerido por la normativa aplicable a las mismas.

II.5.2. Contabilidad analítica de los ejercicios previos a 2022 y su revisión por la CNMC

Tras la aprobación de la Ley del SPU de 2010, Correos presentó por primera vez, ante la entonces existente CNSP, los resultados de su contabilidad analítica. En concreto, presentó los referidos al ejercicio 2011 (primer ejercicio completo de vigencia de la Ley 43/2010) el 23 de julio de 2012. Como se ha indicado, a partir de ese momento Correos ha presentado regularmente la contabilidad analítica de cada ejercicio ante la CNMC en el mes de julio del año siguiente al ejercicio al que se refiere.

La CNMC, al objeto de llevar a cabo la revisión de la contabilidad analítica de cada ejercicio, ha recurrido a los servicios de compañías especializadas en auditoría y consultoría: mediante una encomienda de gestión a Ingeniería de Sistemas para la Defensa de España, S.A., S.M.E., M.P., en lo referido a las contabilidades de los ejercicios 2011 a 2013, y mediante contratos administrativos de servicios adjudicados a compañías privadas de auditoría desde la revisión de la del ejercicio 2014.

La tramitación por la CNMC del proceso de revisión de la contabilidad analítica de Correos se ha sujetado, en todos los ejercicios, al siguiente esquema:

- a) Tras la recepción de la contabilidad, el auditor inicia el proceso de verificación que culmina con la elaboración de un informe dirigido a la propia CNMC.
- b) La CNMC acuerda el inicio formal del procedimiento de verificación y lo comunica a Correos, acompañado del informe del auditor y concediendo a Correos un plazo de alegaciones.

- c) Tras sustanciarse, si fuera el caso, requerimientos adicionales de información y documentación a Correos, la CNMC finaliza el expediente mediante la emisión por la Sala de Supervisión Regulatoria, competente para ello de acuerdo con la Ley de creación de la CNMC, de una Resolución de verificación de los resultados de la contabilidad analítica de Correos del ejercicio de que se trate.

En el Cuadro N.º 2 se presentan las fechas de entrega por Correos a la CNMC de los resultados de la contabilidad analítica de cada ejercicio, así como las de las Resoluciones de la CNMC de verificación de dichos resultados. También se presentan las fechas de las Resoluciones de la CNMC de determinación de la carga financiera injusta del SPU, a las que se hará referencia en el epígrafe II.5.4 de este Informe. Cabe adelantar aquí que, como puede apreciarse en el Cuadro, existe una demora importante entre la emisión de la Resolución de la verificación de la contabilidad analítica y de la Resolución de determinación de la carga financiera injusta para cada ejercicio, y a la fecha de este Informe de fiscalización están pendientes de emisión las Resoluciones de este último tipo desde el ejercicio 2019 en adelante. Todo ello pese a que el modelo diseñado por la Ley 43/2010 pretendía, como se ha indicado, implantar un sistema puntual, de periodicidad anual, que enlazara consecutivamente sus cuatro pilares: la rendición por Correos de su contabilidad analítica, su revisión por la CNMC, la emisión por esta de una resolución que determine la carga financiera injusta financiable y el abono de dicha compensación a Correos.

CUADRO N.º 2: FECHAS DE PRESENTACIÓN POR CORREOS DE SU CONTABILIDAD ANALÍTICA Y DE LAS RESOLUCIONES DE LA CNMC

EJERCICIOS	Presentación por Correos ante la CNMC de su contabilidad analítica	Resolución de la CNMC sobre verificación de la contabilidad analítica	Resolución de la CNMC sobre determinación de la carga financiera injusta (*)
2011	23/07/2012	05/12/2014	30/11/2023 y 13/06/2024
2012	24/07/2013	05/12/2014	01/02/2024 y 13/06/2024
2013	24/07/2014	15/12/2015	25/04/2024
2014	24/07/2015	15/03/2018	20/06/2024
2015	26/07/2016	18/02/2020	18/10/2024
2016	24/07/2017	03/04/2020	15/11/2024
2017	24/07/2018	28/04/2020	23/01/2025
2018	24/07/2019	07/10/2021	13/02/2025
2019	24/07/2020	04/11/2021	PENDIENTE
2020	23/07/2021	10/05/2023	PENDIENTE
2021	22/07/2022	18/05/2023	PENDIENTE
2022	24/07/2023	30/07/2024	PENDIENTE

Fuente: elaboración propia a partir de la información publicada en la página web de la CNMC.

(*): La CNMC aprobó dos Resoluciones de determinación de la carga financiera injusta para cada uno de los ejercicios 2011 y 2012. Las aprobadas en segundo lugar para cada año se debieron a rectificaciones de las primeras debido a la presentación por Correos de información adicional.

Todas las Resoluciones de la CNMC de verificación de la contabilidad analítica de Correos de los ejercicios de 2011 a 2022, ambos incluidos, declaran que dicha contabilidad es, en general, conforme con los principios contables generales establecidos en la Orden FOM/2447/2004, excepto por el efecto de ciertas observaciones contenidas en los fundamentos de cada Resolución, en los que se requiere a Correos a introducir determinados cambios en su sistema de contabilidad de

costes. Por excepción, la Resolución referida al ejercicio 2014 no contiene el citado pronunciamiento favorable, sino que directamente requiere a Correos a introducir ciertos cambios.

La excepción más frecuente en todas las Resoluciones de la CNMC, presente desde la referida al ejercicio 2013, es la relativa a las notificaciones administrativas. La CNMC ha discrepado de forma reiterada del criterio de Correos de imputar los costes del producto “*carta certificada de notificación administrativa*” al producto “*carta certificada*”, sin la adecuada, a juicio de la CNMC, separación de costes, de forma que Correos imputa a productos SPU costes de productos que no tienen esta naturaleza. En el siguiente epígrafe II.5.3, referido específicamente a la revisión de la contabilidad analítica de 2022, se analizará con mayor detalle esta discrepancia entre Correos y la CNMC.

II.5.3. Contabilidad analítica del ejercicio 2022 y su revisión por la CNMC

En el Cuadro N.º 3 se exponen las principales magnitudes de la contabilidad analítica de Correos del ejercicio 2022, tal como fue presentada en la CNMC el 24 de julio de 2023. Como puede apreciarse, el resultado total fue negativo por importe de 198,1 millones de euros. A los productos SPU se imputa un resultado negativo de 128,7 millones, consecuencia de unos costes de 806,3 millones y de unos ingresos netos de 677,6 millones de euros.

CUADRO N.º 3: DATOS DE LA CONTABILIDAD ANALÍTICA DE CORREOS DEL EJERCICIO 2022 PRESENTADOS EN LA CNMC

(en miles de euros)

Componente	Ingresos netos (a)	Costes (b)	Resultado (c=a-b)
Productos SPU	677.635	806.340	(128.705)
Servicio Giro	7.679	19.770	(12.091)
Productos no SPU	896.870	1.147.664	(250.794)
Total Productos	1.582.183	1.973.773	(391.590)
ANISP	140.362	(53.114)	193.476
Total Contabilidad Analítica	1.722.545	1.920.659	(198.114)

Fuente: contabilidad analítica de Correos.

En comparación con los resultados de la contabilidad analítica del ejercicio 2021, los costes de los productos SPU disminuyeron un 1,8 %, pero los ingresos se redujeron a una tasa mayor, del 8,2 %. Resulta destacable que el número de envíos de 2022 disminuyó respecto del ejercicio anterior en un 16,2 %.

Como se ha indicado, el epígrafe ANISP recoge los costes y los ingresos no imputables a servicios postales por no haber sido aplicados en la producción de bienes o servicios. Como se observa en el Cuadro N.º 3, los ingresos incluidos en este epígrafe alcanzaron los 140,4 millones de euros, siendo su principal componente la compensación por la prestación del SPU devengada en el ejercicio por importe de 114,8 millones de euros.

Como se ha indicado, Correos presentó ante la CNMC los resultados de la contabilidad analítica de 2022 el 24 de julio de 2023. La CNMC requirió a Correos que reformulara los resultados presentados para adecuarlos a los criterios expuestos en su Resolución de 18 de mayo de 2023, de verificación de la contabilidad analítica de 2021. Una vez atendido este requerimiento por Correos el 19 de noviembre de 2023, la CNMC inició el proceso de verificación el 3 de abril de 2024. Como en ejercicios anteriores, la CNMC recabó los servicios de una compañía auditora para llevar a cabo

esta verificación²⁸. Junto a la notificación del acuerdo de inicio del procedimiento, la CNMC trasladó a Correos el informe del auditor sobre revisión y verificación del modelo de contabilidad analítica de 2022, cuyas conclusiones hacía suyas la CNMC, concediendo un plazo de alegaciones en relación con el mismo; alegaciones que Correos presentó el 26 de abril. Tras todo ello, la Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC emitió el 30 de julio de 2024 su Resolución sobre la verificación del modelo de contabilidad analítica de Correos del ejercicio 2022.

La Resolución de la CNMC comienza señalando que el auditor considera que “*el modelo de contabilidad analítica de Correos para el ejercicio 2022 cumple, en todos los aspectos significativos, con lo dispuesto en la Ley 43/2010, la Orden MFOM²⁹ y las resoluciones y criterio contenido en las indicaciones emitidas por la CNMC*”. La Resolución añade el resultado de la revisión por el auditor del cumplimiento por Correos de las modificaciones solicitadas en resoluciones previas de verificación del modelo de contabilidad analítica, que concluye que todas han sido aplicadas excepto los casos que se comentarán a continuación.

La primera discrepancia de la CNMC con la contabilidad analítica de Correos del ejercicio 2022 se refiere a las notificaciones administrativas. La Resolución, en concreto, discrepa del criterio de Correos de imputar los costes del producto “*carta certificada de notificación administrativa*” al producto “*carta certificada*”; criterio que, a juicio de la CNMC, afecta a la debida separación contable que debe existir entre los servicios SPU y los servicios no SPU. Así lo había señalado la CNMC en sus resoluciones sobre la contabilidad analítica de ejercicios anteriores desde el de 2013, criterio que fue confirmado por las Sentencias de la Audiencia Nacional de 8 y 10 de mayo de 2023 que desestimaron los recursos presentados por Correos contra las resoluciones de la CNMC relativas a la contabilidad analítica de, respectivamente, los ejercicios 2017 y 2016³⁰. La Resolución sobre la contabilidad analítica de 2022 señala que Correos ha cumplido el requerimiento de aportar los informes técnicos relativos al servicio de notificaciones administrativas correspondientes a los ejercicios 2014 y 2015, pero añade que persiste el incumplimiento respecto de la creación, desde la primera fase de la contabilidad analítica, de los productos analíticos solicitados relativos a la carta certificada de notificación administrativa a partir del ejercicio 2016. La Resolución hace referencia a los compromisos asumidos por Correos, en el marco de la verificación por la CNMC de la contabilidad analítica de 2022, de crear tales productos analíticos a tiempo de presentar la contabilidad de 2024, tras lo que procederá a reprocesar, en función de estos nuevos criterios, las contabilidades de los ejercicios precedentes antes de finales de marzo de 2025. En definitiva, esta falta de separación contable entre los productos “*carta certificada de notificación administrativa*” y “*carta certificada*”, cuyo impacto es considerado material por la CNMC, fundamenta la excepción

²⁸ El contrato administrativo para la revisión de la contabilidad analítica de los ejercicios 2021 a 2023 había sido formalizado por la CNMC con la compañía auditora el 3 de octubre de 2022.

²⁹ Se refiere a la Orden FOM/2447/2004.

³⁰ En concreto, en la Sentencia de la Audiencia Nacional 4174/2023, de 10 de mayo, que desestima el recurso presentado por Correos contra la Resolución de la CNMC de verificación de la contabilidad analítica de 2016, se analizan las diferencias entre la carta certificada, producto incluido en el SPU de acuerdo con el artículo 2.1 de la Ley 43/2010, y la carta que contiene notificaciones administrativas y judiciales, que no está expresamente incluida en el citado artículo. Considera la Sentencia que cada uno de ambos productos tiene una naturaleza separada y singular, lo que requiere, por aplicación del criterio de imputación directa de los costes de los servicios o productos que pueden singularizarse, que Correos establezca una separación contable que muestre claramente que las cartas certificadas que incluyen notificaciones administrativas y judiciales constituyen un producto específico y singular fuera del SPU. Señala también la Sentencia que, si se aceptara el criterio de Correos de considerar estas cartas certificadas, a efectos contables, dentro de los productos SPU, la Sociedad recibiría una doble financiación por la prestación de un mismo servicio: la que obtiene por la licitación pública del servicio y por su compensación en el marco de la financiación de la prestación del SPU. Esta Sentencia de la Audiencia Nacional, así como la que confirmó la Resolución de la CNMC relativa a la contabilidad analítica del ejercicio 2017, han sido recurridas en casación ante el Tribunal Supremo por Correos, recursos que han sido admitidos a trámite y se encuentran pendientes de resolución.

contenida en la Resolución a la opinión favorable sobre la adecuación del sistema de contabilidad de costes de Correos de 2022 a los principios generales contenidos en la Orden FOM/2447/2004.

Las restantes discrepancias de la CNMC con la contabilidad analítica de Correos no han sido consideradas por la Comisión como suficientemente relevantes para fundamentar excepciones añadidas a la citada opinión favorable. No obstante, la CNMC formula en la Resolución diversos requerimientos a Correos para que modifique determinados criterios, en materias como el modelo de control interno asociado al sistema de contabilidad de costes, la imputación de ingresos y costes comunes entre filiales del grupo Correos y por servicios postales entre Correos y su filial Correos Express y la homogeneidad en la aplicación de criterios de imputación en determinadas cuentas. La CNMC ya había requerido a Correos que introdujera cambios en todas estas materias en resoluciones relativas a ejercicios anteriores.

En consecuencia, la Resolución de la CNMC corrige los datos de la contabilidad analítica de Correos del ejercicio 2022 por su discrepancia en cuanto a la clasificación contable de las cartas certificadas de notificación administrativa. El Cuadro N.º 4 expone el impacto de las correcciones formuladas por la CNMC, que afectan al reparto de ingresos y costes entre los productos SPU y los no SPU. En concreto, el resultado contable negativo de los productos SPU se incrementaría en 51,9 millones de euros (unos resultados negativos según la CNMC de 180,6 millones de euros frente a unos resultados negativos presentados por Correos de 128,7 millones). En paralelo, el resultado negativo de los productos no SPU se reduciría en el mismo importe³¹. La Resolución corrige también las cifras de envíos contenidas en la contabilidad analítica de Correos, incrementando la de envíos de productos SPU en 74 millones (un 7 % sobre el dato de Correos) y disminuyendo en la misma cuantía la de los productos no SPU.

CUADRO N.º 4: IMPACTO DE LAS CORRECCIONES DE LA CNMC SOBRE LA CONTABILIDAD ANALÍTICA DE CORREOS DEL EJERCICIO 2022

(en miles de euros)

Componente	Ingresos netos según Correos (a)	Ingresos netos según CNMC (b)	Costes según Correos (c)	Costes según CNMC (d)	Resultado según Correos (e=a-c)	Resultado según CNMC (f=b-d)	Impacto de revisión CNMC en resultado (g=f-e)
Productos SPU	677.635	866.875	806.340	1.047.470	(128.705)	(180.595)	(51.890)
Servicio Giro	7.679	7.679	19.770	19.770	(12.091)	(12.091)	0
Productos no SPU	896.870	707.630	1.147.664	906.534	(250.794)	(198.904)	51.890
TOTAL PRODUCTOS	1.582.183	1.582.184	1.973.773	1.973.774	(391.590)	(391.590)	0
ANISP	140.362	140.362	(53.114)	(53.114)	193.476	193.476	0
Total Contabilidad Analítica	1.722.545	1.722.546	1.920.659	1.920.660	(198.114)	(198.115)	0

Fuente: Resolución de la CNMC de revisión de la contabilidad analítica de Correos de 2022.

El mantenimiento durante más de once años de discrepancias entre la CNMC y Correos respecto de la consideración o no de las cartas certificadas de notificación administrativa como producto SPU muestra que la normativa vigente durante el periodo no ha aclarado suficientemente este extremo. En efecto, ni la Ley 43/2010, ni el PPSPU, ni la Orden FOM/2447/2004 han sentado un criterio

³¹ Pese a que las alegaciones de Correos manifiestan que en la Resolución no existen ajustes con impacto en resultados, el primer punto de su parte resolutive señala lo siguiente: “Declarar que la aplicación del sistema de contabilidad de costes utilizado por Correos y Telégrafos, S.A. para el ejercicio 2022 es, en general, conforme a los principios contables generales establecidos en la Orden FOM, excepción hecha de los cálculos del SCC [sistema de contabilidad de costes] relativos al servicio de “Notificación Administrativa”, para el que ha sido identificada una incidencia con impacto material en el resultado”.

definitivo que haya podido ser compartido por Correos y la CNMC. Y en la Decisión C(2020) 3108 final, de 14 de mayo de 2020 (analizada en el epígrafe II.1.2 de este Informe), por la que la Comisión Europea consideró que el método de cálculo del coste de prestación del SPU no es incompatible con el mercado interior, se dejó el asunto de la delimitación de las cartas certificadas de notificaciones administrativas, a efectos de su inclusión o no entre los productos SPU, al criterio del Estado español. En estas condiciones, y al margen de la necesaria modificación de las citadas normas³², deberá esperarse a que el Tribunal Supremo se pronuncie finalmente al respecto en el recurso de casación presentado por Correos contra las Sentencias de la Audiencia Nacional que, en esta materia, confirman el criterio interpretativo de la CNMC.

II.5.4. Resoluciones de la CNMC de determinación de la carga financiera injusta

Como se ha señalado reiteradamente en este Informe de fiscalización, la Ley 43/2010 dispuso que la CNMC, además de velar por la correcta aplicación por Correos de lo dispuesto en la normativa sobre contabilidad analítica y separación de cuentas (artículo 26), verificará anualmente el coste neto de las obligaciones de servicio público (artículo 27). En concreto, este mismo artículo 27 dispone que la determinación del coste neto se realizará teniendo en cuenta los siguientes criterios:

- a) El coste neto de las obligaciones de servicio universal se calculará como la diferencia entre el coste neto que le supone a Correos prestar el SPU operando con obligaciones de servicio público y el que correspondería si operara sin las citadas obligaciones.
- b) En ese cálculo se tendrá en cuenta cualquier otro elemento que resulte pertinente, como las garantías y las ventajas inmateriales y de mercado de que pueda gozar Correos para la prestación del SPU, su derecho a obtener un beneficio razonable y los incentivos dirigidos a obtener la eficiencia en costes. El cálculo del coste neto deberá basarse en los costes imputables de conformidad con el Anexo I de la Directiva 97/67/CE.

El citado artículo añade que en el PPSPU se fijarán los criterios técnicos y el procedimiento para determinar el coste neto y que Correos presentará a la CNMC, de acuerdo con los criterios citados, el cálculo del coste neto de cada ejercicio para su verificación, aportando además cuanta información complementaria le sea requerida o considere conveniente.

Como se ha indicado, la CNMC carecía, en tanto no se hubiera aprobado el PPSPU, de elementos para determinar con criterios técnicos suficientes el coste neto de las obligaciones de servicio universal y, con ello, la carga financiera injusta. Por ello, en los ejercicios transcurridos entre 2011 (primer año completo de vigencia de la Ley 43/2010) y 2022 (año siguiente al de aprobación del PPSPU) solo aprobó las Resoluciones anuales de verificación de la contabilidad analítica de Correos, pero no las de verificación del coste neto. En efecto, el PPSPU, además de delimitar el ámbito y las condiciones de prestación por Correos del SPU, ha determinado la metodología para el cálculo del coste neto y la carga financiera injusta soportada en el cumplimiento de las condiciones de dicha prestación. A estos efectos, el PPSPU establece que Correos deberá aportar a la CNMC, además de los resultados de la contabilidad analítica, el cálculo del coste neto de prestación del SPU. Además, el PPSPU dispone que la Resolución de la CNMC de verificación del coste neto contendrá los siguientes elementos, definiendo el contenido de cada uno de ellos: diferencia entre los resultados obtenidos con y sin obligaciones de servicio público, ventajas inmateriales y de

³² Como se señala en las alegaciones de la CNMC, el reciente Reglamento de los servicios postales, aprobado por el Real Decreto 437/2024, dispone que el servicio de notificaciones administrativas tendrá la consideración de servicios especiales. Dado que, según la Ley 43/2010, el SPU incluye los servicios prestados en régimen ordinario, este Reglamento otorga fundamento jurídico, desde su entrada en vigor, a la exclusión de las notificaciones del ámbito del SPU. Ello no obsta para que siga siendo necesaria la modificación de las normas anteriores y esperar al pronunciamiento final al respecto del Tribunal Supremo.

mercado de las que se beneficia la prestación del servicio por su condición de SPU (como la exención del impuesto sobre el valor añadido -IVA- en los productos SPU), el derecho de Correos a obtener un beneficio razonable y la fijación de incentivos de eficiencia. El PPSPU añade que Correos deberá remitir a la CNMC un informe que le permita verificar y resolver sobre el contenido de cada uno de estos elementos. En síntesis, el coste neto y la carga financiera injusta se calculan en la forma expuesta en el Cuadro N.º 5.

CUADRO N.º 5: PROCEDIMIENTO DE CÁLCULO DEL COSTE NETO DE LA PRESTACIÓN DEL SPU

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> + Coste evitado neto (CEN) derivado de la reducción de la frecuencia de distribución. + CEN derivado del cierre de oficinas. +/- Ventajas inmateriales y de mercado: <ul style="list-style-type: none"> +/- Beneficios por exención del IVA. - Beneficios por la imagen de marca del operador designado. - Beneficios por la distribución exclusiva de sellos de Correos. - Beneficios por ahorros en publicidad. + Beneficio razonable. - Incentivos a la eficiencia. |
|---|

Fuente: Elaboración propia a partir de lo establecido en el PPSPU

De acuerdo con lo establecido en el PPSPU, la primera Resolución de la CNMC de verificación del coste neto fue la referida al ejercicio 2011, que tuvo lugar el 30 de noviembre de 2023 (ver Cuadro N.º 2). Fue emitida, al igual que las de los siguientes ejercicios, por la Sala de Supervisión Regulatoria, competente para ello de acuerdo con la Ley de creación de la CNMC. A estos efectos, la CNMC había solicitado a Correos el 25 de enero de 2022 que aportara sus cálculos de coste neto y carga financiera injusta del SPU correspondientes a los ejercicios 2011 a 2020, en aplicación de la metodología de cálculo prevista en el PPSPU; cálculos que Correos aportó a la CNMC el 10 de marzo de 2022. Además, la CNMC solicitó a Correos el 8 de marzo de 2023 que aportara información sobre el servicio de notificación administrativa, detallando el ingreso, coste y volumen del servicio, así como el coste de personal específicamente asociado a la prestación del mismo; información que Correos proporcionó el 22 del mismo mes.

En mayo de 2021 la CNMC había firmado el encargo a Ingeniería de Sistemas para la Defensa de España, S.A., S.M.E., M.P, para la realización de trabajos de apoyo y asistencia técnica para la verificación del coste neto y la determinación de la carga financiera injusta del SPU correspondiente al ejercicio 2011. Una vez aportados por Correos los cálculos de coste neto del ejercicio, la CNMC inició el procedimiento de verificación, lo que notificó a Correos acompañado del informe del citado auditor, cuyas conclusiones hacía suyas la CNMC, y de las conclusiones preliminares sobre la cuantificación del coste neto y de la carga financiera injusta, concediendo a Correos un plazo de alegaciones. Además, la CNMC remitió a los Ministerios de Hacienda y Función Pública y de Economía, Comercio y Empresa la propuesta de Resolución sobre la verificación del coste neto y la determinación de la carga financiera injusta del SPU de 2011, solicitando de ambos el informe preceptivo sobre dicha propuesta previsto en el apartado 17 del PPSPU. El Ministerio de Economía presentó su informe, que no incluía observaciones sobre la propuesta, pero no lo hizo el Ministerio de Hacienda pese a la reiteración que le formuló la CNMC. De hecho, el Ministerio de Hacienda no ha presentado su informe a ninguna de las propuestas de Resolución de los ejercicios de 2011 a 2016, las emitidas hasta la fecha por la CNMC, mientras que el Ministerio de Economía los ha presentado en todos los casos sin formular observaciones, más allá de manifestar su preocupación por el efecto de las liquidaciones negativas de la CNMC en la situación patrimonial de Correos.

El cálculo del coste neto de 2011 presentado por Correos a la CNMC se cuantificaba en 171,6 millones de euros. El auditor que recibió el encargo de la CNMC concluyó que dicho cálculo cumple, en todos los aspectos significativos, con la metodología y los requerimientos establecidos en el PPSPU. No obstante, añadía que había detectado ciertas operaciones que requerían un ajuste sobre las cifras presentadas por Correos. La CNMC asumió en su Resolución estos ajustes y la cuantificación corregida de la carga financiera injusta del ejercicio 2011. El principal motivo de estos ajustes es la discrepancia de la CNMC y del auditor con el criterio seguido por Correos respecto de las notificaciones administrativas; discrepancia que ha sido analizada en los epígrafes anteriores de este Informe al examinar las Resoluciones de la CNMC relativas a la verificación de la contabilidad analítica de Correos. Hay que destacar, no obstante, que en la Resolución de la CNMC relativa a la verificación de la contabilidad analítica de 2011, emitida el 23 de julio de 2012, la Comisión no había hecho referencia a esta discrepancia. Como se ha señalado en el epígrafe II.5.3, la primera Resolución en la que la CNMC expresó tal discrepancia fue la referida al ejercicio 2013, emitida el 24 de julio de 2014, y desde entonces ha sido reiterada en las relativas a los siguientes ejercicios. El hecho de que la CNMC hubiera diferido la emisión de las resoluciones de verificación del coste neto hasta la aprobación del PPSPU en 2021 motivó que, en la fecha de emisión de la primera, la referida al ejercicio 2011, la discrepancia de criterio con Correos en materia de notificaciones administrativas fuera, para la CNMC, un argumento sobradamente fundamentado y debatido con la Sociedad en las sucesivas alegaciones a las propuestas de resoluciones de revisión de la contabilidad analítica.

Los Cuadros N.ºs 6 y 7 resumen, respectivamente, los cálculos de coste neto presentados por Correos y los ajustados en las Resoluciones emitidas por la CNMC, referidos todos ellos a los ejercicios para los cuales la CNMC ha emitido hasta la fecha las Resoluciones de verificación del coste neto (2011 a 2018). En los ejercicios para los que la CNMC emitió dos Resoluciones (la segunda para rectificar la primera en función de datos adicionales proporcionados por Correos), se han tomado los datos expuestos en la segunda Resolución. La Resolución relativa a 2011, en la exposición de los datos de los importes a los que asciende según la CNMC cada elemento del coste neto, singulariza el impacto del ajuste por la discrepancia con Correos relativa a las notificaciones administrativas, motivo por el que el importe del ajuste por este concepto aparece como un epígrafe separado en los Cuadros N.ºs 6 y 7 en lo que se refiere a 2011. En las Resoluciones de los años 2012 a 2016 el ajuste por esta discrepancia, aunque está cuantificado, quedó englobado dentro de los correspondientes a cada elemento de coste neto. Y las Resoluciones de 2017 y 2018 ya no contienen ajustes por la discrepancia citada.

CUADRO N.º 6: CÁLCULOS DEL COSTE NETO DEL SPU PRESENTADOS POR CORREOS (2011-2018)

(en miles de euros)

Elemento de coste neto	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
CEN reducción de frecuencia de distribución (a)	152.630,0	107.620,2	139.893,0	133.898,1	119.303,6	138.368,8	89.965,3	107.097,5
CEN cierre oficinas (b)	41.366,4	31.159,2	28.359,3	29.088,4	28.818,3	28.387,6	28.578,8	27.787,0
SUBTOTAL COSTE EVITADO NETO (c=a+b)	193.996,4	138.779,4	168.252,3	162.986,5	148.121,9	166.756,4	118.544,1	134.884,5
Ventajas inmateriales de mercado (d)	(23.086,2)	(25.557,9)	(11.348,8)	(9.554,4)	(6.598,8)	(3.259,1)	(5.082,0)	(14.004,6)
Beneficio razonable (e)	3.588,3	3.588,3	3.588,3	3.588,3	3.588,3	3.588,3	3.588,3	3.588,3
Incentivos a la eficiencia (f)	(2.905,5)	(1.924,8)	(2.667,4)	(2.608,3)	(2.405,9)	(2.779,4)	(1.928,9)	(2.055,0)
Coste Neto del SPU (g=c+d+e+f)	171.593,0	114.885,0	157.824,4	154.412,1	142.705,5	164.306,2	115.121,5	122.413,2

Fuente: Resoluciones de la CNMC de verificación del coste neto del SPU de los ejercicios 2011 a 2018.

CUADRO N.º 7: CÁLCULOS DEL COSTE NETO DEL SPU AJUSTADOS POR LA CNMC (2011-2018)

(en miles de euros)

Elemento de coste neto	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
CEN reducción de frecuencia de distribución (a)	157.962,0	91.776,0	113.282,3	95.787,7	89.678,7	121.177,3	95.478,1	115.542,6
CEN cierre oficinas (b)	41.366,4	33.696,3	31.283,4	31.980,0	32.059,0	32.077,9	28.325,5	27.482,5
SUBTOTAL COSTE EVITADO NETO (c=a+b)	199.328,4	125.472,3	144.565,7	127.767,7	121.737,7	153.255,2	123.803,6	143.025,1
Ventajas inmateriales de mercado (d)	(26.256,4)	(20.900,8)	(7.099,3)	(5.366,3)	(12.962,7)	(8.868,6)	(15.991,5)	(26.810,4)
Beneficio razonable (e)	5.837,7	5.533,5	6.709,2	6.957,6	6.449,1	6.080,2	5.739,9	5.270
Incentivos a la eficiencia (f)	(2.942,2)	(1.777,7)	(2.336,9)	(2.080,8)	(1.849,2)	(2.454,5)	(1.832,8)	(1.975,7)
Impacto de la notificación administrativa (g)	(11.804,0)							
COSTE NETO DEL SPU CORREGIDO (h=c+d+e+f+g)	164.163,5	108.327,3	141.838,7	127.278,2	113.374,9	148.012,3	111.719,2	119.509,0

Fuente: Resoluciones de la CNMC de verificación del coste neto del SPU de los ejercicios 2011 a 2018.

El impacto de los ajustes formulados por la CNMC correspondientes en exclusiva a la discrepancia en relación con las notificaciones administrativas aparece detallado en el Cuadro N.º 8. Puede apreciarse en el Cuadro que, entre 2011 y 2016, la CNMC ha reducido, por su desacuerdo con el criterio de Correos en esta materia, el coste neto de la prestación del SPU declarado por Correos en 110,1 millones de euros.

CUADRO N.º 8: AJUSTES DE LA CNMC A LOS DATOS DE COSTE NETO DEL SPU PROPORCIONADOS POR CORREOS DEBIDOS EXCLUSIVAMENTE AL DESACUERDO RESPECTO DE LAS NOTIFICACIONES ADMINISTRATIVAS (2011-2016)

(en miles de euros)

Ejercicio	Ajuste
2011	(11.804,0)
2012	(11.500,0)
2013	(24.500,0)
2014	(27.000,0)
2015	(24.600,0)
2016	(10.700,0)
Total	(110.104,0)

Fuente: Resoluciones de la CNMC de verificación del coste neto del SPU de los ejercicios 2011 a 2016.

En las Resoluciones de verificación del coste neto del SPU de los ejercicios 2017 y 2018, la CNMC señala que "en relación con el ajuste de las notificaciones administrativas, el auditor indica en su informe que <<Correos ha cumplido con el requerimiento de la CNMC de eliminar el coste de las notificaciones administrativas del cálculo del CNSPU>>".

Partiendo de los datos de los Cuadros anteriores, el Cuadro N.º 9 resume los ajustes realizados por la CNMC a las cuantías del coste neto declaradas por Correos correspondiente a los ejercicios 2011 a 2018. Como puede observarse, en todos los ejercicios la CNMC ha reducido el importe del coste neto proporcionado por Correos, en unos porcentajes que han oscilado entre un 2,4 % y un 20,6 %.

La suma de las correcciones realizadas por la CNMC en los ocho ejercicios asciende a 109,0 millones de euros.

CUADRO N.º 9: IMPACTO DE LOS AJUSTES DE LA CNMC A LOS DATOS DE COSTE NETO DEL SPU PROPORCIONADOS POR CORREOS (2011-2018)

(en miles de euros)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Coste neto según Correos (a)	171.593,0	114.885,0	157.824,4	154.412,1	142.705,5	164.306,2	115.121,5	122.413,2
Coste neto según CNMC (b)	164.163,5	108.327,3	141.838,7	127.278,2	113.374,9	148.012,3	111.719,2	119.509,0
Diferencias CNMC-Correos en imp. absolutos (c=b-a)	(7.429,5)	(6.557,7)	(15.985,7)	(27.133,9)	(29.330,6)	(16.293,9)	(3.402,3)	(2.904,2)
Diferencias CNMC-Correos en imp. relativos (d=c/a)	(4,3) %	(5,7) %	(10,1) %	(17,6) %	(20,6) %	(9,9) %	(3,0) %	(2,4) %

Fuente: Elaboración propia a partir de las Resoluciones de la CNMC de verificación del coste neto del SPU de los ejercicios 2011 a 2018.

No existe contradicción entre los hechos de que, como se ha visto en el anterior epígrafe II.5.3, la CNMC corrija a la baja los resultados proporcionados por la contabilidad analítica de Correos respecto de los productos SPU (incrementando los resultados negativos de estos productos), y corrija también a la baja el coste neto de los productos SPU declarado por Correos, como acaba de exponerse. En efecto, en ambos casos la principal discrepancia tiene su origen en la inclusión por Correos, dentro de los productos SPU, de las cartas certificadas de notificación administrativa, criterio del que discrepa la CNMC, y hay que tener en cuenta que la comercialización de este producto es deficitaria para Correos, que obtiene por él unos ingresos (vía licitación pública del servicio) inferiores a los costes, en el entendimiento de que, posteriormente, recuperará la diferencia por la vía de la compensación del coste neto de los productos SPU.

Una vez determinado el coste neto de prestación del SPU, las Resoluciones de la CNMC calculan la penalización por incumplimiento de los objetivos de calidad de prestación del SPU. En efecto, la Ley 43/2010 ya dispuso que la carga financiera injusta que debía ser objeto de compensación resultaría de minorar el coste neto en el importe de los ajustes que procedieran por incumplimiento de las condiciones de eficiencia que se establecieran en el PPSPU. Este Plan denomina a estos ajustes "*penalizaciones por incumplimiento de parámetros de calidad*"; parámetros que quedan establecidos, en forma de indicadores, en el apartado 10 del PPSPU y que se refieren a las siguientes condiciones de prestación del servicio: condiciones generales, atención al cliente, distribución y entrega; y seguridad de los envíos. Además, el Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se aprueba el PPSPU precisa que las penalizaciones, excepto las referidas al incumplimiento de los objetivos de distribución y entrega de cartas ordinarias y paquetes postales, solo serán de aplicación en los años posteriores al de la publicación del Acuerdo en el BOE, esto es, a partir del ejercicio 2022. Como se ha indicado anteriormente, hasta la fecha, la CNMC solo ha aprobado las Resoluciones de verificación del coste neto y de determinación de la carga financiera injusta de los ejercicios de 2011 a 2018, ambos incluidos, por lo que en las mismas solo son de aplicación las penalizaciones por incumplimiento de los objetivos de distribución y entrega de cartas ordinarias y paquetes postales.

Según consta en las ocho Resoluciones emitidas por la CNMC referidas a los ejercicios 2011 a 2018, en dos de ellas (2012 y 2013) no se impone penalización, mientras que en las seis restantes se imponen unas penalizaciones que oscilan entre los 474 euros de la de 2014 y los 93.518 euros de la de 2018. El Cuadro N.º 10 resume los efectos de estas penalizaciones que, al restarse de los importes de coste neto del SPU ajustados por la CNMC correspondientes a cada ejercicio, determinan los importes que la CNMC declara como liquidables a Correos. La suma de los importes

de las cargas financieras injustas declaradas por la CNMC correspondientes a los ejercicios 2011 a 2018 asciende a 1.034,0 millones de euros.

CUADRO N.º 10: DETERMINACIÓN POR LA CNMC DE LOS IMPORTES LIQUIDABLES A CORREOS POR LA FINANCIACIÓN DE LA PRESTACIÓN DEL SPU (2011-2018)

(en miles de euros)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Coste neto ajustado por CNMC (a)	164.163,5	108.327,3	141.838,7	127.278,2	113.374,9	148.012,3	111.719,2	119.509,0
Penalización (b)	40,6	0,0	0,0	0,5	26,6	47,3	28,9	93,5
Liquidado (c=a-b)	164.122,9	108.327,3	141.838,7	127.277,7	113.348,3	147.965,0	111.690,3	119.415,5

Fuente: Elaboración propia a partir de las Resoluciones de la CNMC de verificación del coste neto del SPU de los ejercicios 2011 a 2018.

Todas las Resoluciones de verificación del coste neto y de determinación de la carga financiera injusta emitidas por la CNMC correspondientes a los ejercicios 2011 a 2015 han sido recurridas por Correos ante la Audiencia Nacional, y a la fecha de este Informe de fiscalización se encuentra preparando el recurso correspondiente a la Resolución referida al ejercicio 2016. Los recursos, que se fundamentan en el desacuerdo de Correos con los criterios interpretativos del PPSPU aplicados por la CNMC, singularmente en lo que se refiere a las notificaciones administrativas, han sido admitidos a trámite y se encuentran pendientes de resolución.

II.6. EL FONDO DE FINANCIACIÓN DEL SPU Y SU REGISTRO CONTABLE

II.6.1. Regulación normativa del FFSPU

El artículo 29 de la Ley 43/2010 creó el FFSPU como mecanismo de financiación de la carga financiera injusta derivada de la prestación por Correos del SPU, calculada esta de acuerdo con la metodología cuyos principios se establecieron en la propia Ley 43/2010 y fueron desarrollados en el PPSPU. El citado artículo añadía que el FFSPU sería gestionado por la CNSP (la CNMC desde su creación por la Ley 3/2013) y que no tendría personalidad jurídica propia pero tampoco la naturaleza de los fondos carentes de personalidad jurídica previstos en el artículo 2.2 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria. Según el mismo artículo, el FFSPU se nutrirá de las siguientes aportaciones:

- a) Las transferencias consignadas en los PGE.
- b) Las siguientes prestaciones patrimoniales de carácter público: la tasa por la concesión de autorizaciones administrativas singulares para la prestación de servicios postales incluidos en el SPU y la contribución postal que deben abonar anualmente los titulares de dichas autorizaciones.
- c) Las donaciones o legados realizados por cualquier persona natural o jurídica que desee contribuir a la financiación del SPU.
- d) Los rendimientos derivados de los depósitos en los que se mantienen las disponibilidades del FFSPU.

Continúa el artículo 29 señalando que la CNMC velará por que el importe del FFSPU sea suficiente para las necesidades para las que se crea, a cuyo efecto propondrá a los Ministerios de Fomento y

de Economía y Hacienda³³ las medidas que estime convenientes. Además, dispone que la CNMC llevará la contabilidad del FFSPU y transferirá a Correos trimestralmente las cantidades disponibles en el mismo, transferencias que tendrán el carácter de a cuenta de la liquidación anual de la carga financiera injusta.

El PPSPU desarrolla la regulación del FFSPU contenida en el artículo 29 de la Ley 43/2010. Señala expresamente que la CNMC abrirá una cuenta corriente donde se recibirán los ingresos y se realizarán los pagos asociados a la compensación del SPU; cuenta que a 31 de diciembre de cada ejercicio deberá quedar saldada a cero. Además, adopta una serie de criterios para racionalizar el proceso de pago y liquidación de la carga financiera injusta, considerando los desfases temporales entre el ejercicio en que se devengan las prestaciones patrimoniales que dan origen a los ingresos del FFSPU, el ejercicio en el que se realizan efectivamente los ingresos en el FFSPU, el momento en que se efectúan los pagos y el ejercicio en el que la CNMC determina la carga financiera injusta y el importe que debe abonarse a Correos. Dichos criterios son los siguientes:

- a) Los importes ingresados en el FFSPU en un determinado ejercicio se destinarán al pago de la carga financiera injusta de ese mismo ejercicio, con carácter de a cuenta, con independencia de que el origen del ingreso pudiera corresponder a ejercicios anteriores.
- b) Cuando el FFSPU reciba de los PGE cantidades destinadas a cancelar deudas de ejercicios anteriores, la CNMC efectuará una transferencia individualizada a Correos por las citadas cantidades, con el fin de proceder a la liquidación completa de dichos ejercicios.
- c) En la última semana de cada trimestre natural la CNMC transferirá a Correos todo el saldo existente en la cuenta del FFSPU (por lo que a 31 de diciembre de cada año esta cuenta debe tener saldo cero y todos los importes ingresados en el FFSPU durante un ejercicio han debido ser transferidos a Correos). Este importe transferido tiene el carácter de pago a cuenta de la cuantía en que se determine la carga financiera injusta.
- d) La contabilización de cada ejercicio se cerrará cuando la CNMC emita la resolución que determine el importe de la carga financiera injusta del ejercicio, las penalizaciones por incumplimiento de los objetivos de calidad, el importe abonado a cuenta a Correos y el saldo resultante.

Por último, el PPSPU señala que las cantidades transferidas a Correos en concepto de compensación a cuenta por la prestación del SPU entre los ejercicios 2011 y 2020, ambos incluidos, ascendieron a 1.278,8 millones de euros. El PPSPU dispone que estas cantidades ya transferidas a Correos se considerarán imputadas a los distintos ejercicios, desde el de 2011, según la CNMC vaya aprobando las Resoluciones que los declaren liquidados.

Pese a las previsiones de la Ley 43/2010, el FFSPU no entró en funcionamiento hasta el ejercicio 2021, una vez aprobado el PPSPU. Hasta ese ejercicio, como se verá más adelante, la única financiación del SPU han sido las transferencias a Correos de los importes consignados en las sucesivas LPGE, a cuenta de la liquidación anual de la carga financiera injusta. Estas liquidaciones anuales, como se ha señalado anteriormente, solo se han producido a partir de noviembre de 2023, comenzando por la del ejercicio 2011, y se encuentran pendientes de emisión las referidas a los ejercicios 2017 en adelante.

³³ En la actualidad, Ministerios de Transportes y Movilidad Sostenible y de Hacienda, respectivamente.

II.6.2. Dotaciones presupuestarias destinadas al Fondo de Financiación del SPU

El Cuadro N.º 11 muestra las dotaciones consignadas en los PGE de cada uno de los ejercicios desde 2011 hasta 2022 para la compensación a cuenta por la prestación del SPU, así como los correspondientes ingresos registrados contablemente por Correos. No están incluidas en el Cuadro ciertas consignaciones que figuraron en las LPGE de los primeros ejercicios del periodo y que iban destinadas a compensar a Correos por ejercicios anteriores (previos, por tanto, a la Ley 43/2010).

CUADRO N.º 11: DOTACIONES PRESUPUESTARIAS PARA LA COBERTURA A CUENTA DE LA PRESTACIÓN DEL SPU E INGRESOS REGISTRADOS POR CORREOS (2011-2022)

(en miles de euros)

Ejercicio	Dotaciones PGE	Ingresos Correos
2011	42.077	42.077
2012	500	500
2013	1.018	1.018
2014	518.000	518.000
2015	180.000	180.000
2016	180.000	180.000
2017	58.700	58.700
2018	120.000	120.000
2019 (*)	120.000	120.000
2020 (*)	120.000	60.000
Subtotal 2011-2020	1.340.295	1.280.295
2021	110.000	110.000
2022	110.000	110.000
Total	1.560.295	1.500.295

(*) Los PGE para el ejercicio 2018 fueron prorrogados para los ejercicios 2019 y 2020.
Fuente: LPGE de cada ejercicio y cuentas anuales de Correos.

Como puede observarse en el Cuadro, Correos ha reflejado en sus cuentas de 2011 a 2020 unos ingresos correspondientes a la cobertura a cuenta de los costes de prestación del SPU desde 2011 por importe de 1.280,3 millones de euros. Existe una pequeña diferencia entre este importe y el que figura en el PPSPU al que se ha hecho referencia anteriormente (1.278,8 millones de euros), diferencia de la que no se ha podido obtener explicación dado que el importe citado en el PPSPU no aparece desglosado por ejercicios. En el Cuadro figuran también las dotaciones presupuestarias de los dos ejercicios posteriores a los considerados en el PPSPU (2021 y 2022), y los correspondientes ingresos de Correos, que suman 220 millones de euros.

La última Resolución de determinación de la carga financiera injusta aprobada hasta la fecha por la CNMC, la referida al ejercicio 2018, señala cuál es el saldo sobrante, a la fecha de su emisión (15 de febrero de 2025), del importe total transferido a cuenta a Correos entre 2011 y 2020 para compensar la prestación del SPU (los citados 1.278,8 millones de euros cuantificados en el PPSPU); entendiéndose por saldo sobrante el importe resultante de restar a dicha cuantía las cantidades declaradas hasta esa fecha por la CNMC como carga financiera injusta de cada ejercicio liquidable a Correos. El Cuadro N.º 12 muestra este cómputo del saldo sobrante.

En definitiva, las consignaciones presupuestarias transferidas a Correos hasta el ejercicio 2020 incluido, abonadas a cuenta de las liquidaciones definitivas de la carga financiera injusta, superan en 244,8 millones de euros a las cargas financieras injustas declaradas por la CNMC hasta la fecha de este Informe (la última, emitida, como se ha indicado, en febrero de 2025). Este importe habrá de continuar reduciéndose a medida que la CNMC vaya emitiendo las Resoluciones de la carga financiera injusta de los ejercicios posteriores a 2018. Si se tienen en cuenta además las transferencias abonadas a Correos por las consignaciones presupuestarias de 2021 y 2022 (110 millones de euros en cada uno de estos dos ejercicios), el saldo sobrante se elevaría a 464,8 millones de euros.

CUADRO N.º 12: CÁLCULO MÁS RECIENTE DEL SALDO SOBRANTE DE LAS TRANSFERENCIAS A CUENTA PARA COMPENSAR LA PRESTACIÓN DEL SPU

(en miles de euros)

Concepto	Importe
Importe transferido a cuenta 2011 a 2020	1.278.777,3
Liquidado correspondiente a 2011	(164.122,9)
Liquidado correspondiente a 2012	(108.327,3)
Liquidado correspondiente a 2013	(141.838,7)
Liquidado correspondiente a 2014	(127.277,7)
Liquidado correspondiente a 2015	(113.348,3)
Liquidado correspondiente a 2016	(147.965,0)
Liquidado correspondiente a 2017	(111.690,3)
Liquidado correspondiente a 2018	(119.415,5)
Saldo Sobrante	244.791,5

Fuente: Resolución de la CNMC de determinación de la carga financiera injusta del SPU del ejercicio 2018.

Estos datos muestran, de nuevo, que el sistema diseñado por la Ley 43/2010 para compensar puntualmente la carga financiera injusta de Correos por la prestación del SPU no está funcionando adecuadamente. El retraso en la aprobación del PPSPU, y con ello el de la CNMC en la aprobación de las Resoluciones de verificación del coste neto y de determinación de la carga financiera injusta de cada ejercicio, ha causado que la financiación de la prestación del SPU haya recaído en las decisiones de las consignaciones presupuestarias contenidas en las LPGE de los sucesivos ejercicios, no en la liquidación periódica y puntual, por parte de la CNMC, de las cargas financieras injustas ejercicio a ejercicio. Y debe recordarse aquí, a estos efectos, que, en la redacción de la Ley 43/2010 vigente a la fecha de este Informe, la condición de Correos como operador designado para la prestación del SPU vence el 31 de diciembre de 2025.

II.6.3. Registro contable del Fondo de Financiación del SPU por la CNMC

La CNMC, como entidad encargada por la Ley 43/2010 de gestionar el FFSPU, lleva el registro contable del mismo. Contabiliza como operaciones presupuestarias los ingresos que recibe por las consignaciones presupuestarias destinadas a financiar a cuenta la prestación del SPU y los pagos

a Correos de tales dotaciones, y como extrapresupuestarias los movimientos correspondientes a las contribuciones postales de los operadores.

La CNMC reconoce los ingresos presupuestarios correspondientes a las dotaciones anuales de las LPGE según el criterio de caja, en la fecha en que el Ministerio de Transportes le transfiere los fondos. Simultáneamente, y por el mismo importe, reconoce la obligación presupuestaria de pago a Correos. Los movimientos se realizan a través de la cuenta que la CNMC tiene abierta en el Banco de España para esta finalidad.

II.6.4. Prestaciones patrimoniales de carácter público que integran el Fondo de Financiación del SPU

Como se ha indicado en el epígrafe II.6.1 de este Informe, la Ley 43/2010 dispone que el FFSPU se nutre, entre otras aportaciones, de la tasa por la concesión de autorizaciones administrativas singulares para la prestación de servicios postales incluidos en el SPU y de la contribución postal que deben abonar anualmente los titulares de dichas autorizaciones. La citada Ley definió las características fundamentales de ambas prestaciones patrimoniales públicas, como los sujetos pasivos, la base imponible, el tipo de gravamen y la fecha de devengo, pero remitió a una norma reglamentaria de desarrollo el establecimiento del procedimiento de exacción y del modelo de impreso para el pago. El desarrollo reglamentario del procedimiento de exacción no se ha producido hasta después de la aprobación del PPSPU en 2021; en concreto, con la aprobación en 2024 del Reglamento de los servicios postales dictado en desarrollo de la Ley 43/2010. Hasta la promulgación de este Reglamento de 2024 estuvo vigente en esta materia el Real Decreto 81/1999, de 22 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo del Título II de la Ley 24/1998, de 13 de julio, del Servicio Postal Universal y de Liberalización de los Servicios Postales, en lo relativo a las autorizaciones para prestación de servicios y al Registro General de Empresas Prestadoras de Servicios Postales³⁴.

Aunque, como se ha indicado, la Ley 43/2010 atribuyó a la CNSP la gestión de la tasa y de la contribución, la Ley 3/2013, de creación de la CNMC, redistribuyó estas competencias, de forma que asignó a la CNMC la gestión del FFSPU y la gestión y recaudación en periodo voluntario de la contribución postal, mientras que atribuyó al Ministerio de Fomento el otorgamiento de las autorizaciones administrativas singulares, la recepción de las declaraciones responsables que habilitan para la actividad postal y la gestión del Registro General de empresas prestadoras de servicios postales.

Por su parte, los modelos de impresos para el pago de la tasa y la contribución fueron aprobados por la Orden FOM/1193/2011, de 18 de abril. Esta Orden fue derogada expresamente por la Orden TMA/620/2023, de 6 de junio, y ha sido a partir de la aprobación de esta última Orden cuando el Ministerio ha comenzado a gestionar la tasa.

Según la Ley 43/2010, quien pretenda prestar servicios postales no incluidos en el ámbito del SPU deberá presentar previamente a la CNSP (la CNMC desde su creación) una declaración responsable de que conoce y acata su obligación de cumplir los requisitos de acceso y de ejercicio de la actividad postal establecidos en la propia Ley y facilitar a la CNSP cuanta información le solicite al respecto. Añade la Ley 43/2010 que la presentación de la declaración responsable, sujeta a examen de la CNSP de forma que puede negarle validez mediante resolución motivada previa audiencia del interesado, habilita para el ejercicio de la actividad de que se trate en todo el territorio español. Por medio de estas declaraciones responsables las empresas quedan inscritas en el Registro General de empresas prestadoras de servicios postales. Aunque, como se deduce de lo

³⁴ Reglamento que a su vez fue modificado por el Real Decreto 101/2010, de 5 de febrero.

expuesto, la Ley 43/2010 atribuyó la gestión del Registro y la tramitación de las declaraciones responsables y autorizaciones administrativas singulares a la CNSP, la disposición adicional undécima de la Ley 3/2013, de creación de la CNMC, atribuyó dichas funciones al Ministerio de Fomento. El funcionamiento del Registro y el procedimiento de inscripción de altas, bajas y variaciones se encontraba regulado en el Reglamento aprobado por el Real Decreto 81/1999, antes citado, hasta la aprobación del nuevo Reglamento en 2024.

El Registro está organizado en dos secciones, una de las cuales (Sección B) se encarga de la inscripción de los datos relativos a los operadores que prestan servicios incluidos en el ámbito del SPU. La inscripción y la renovación anual se practican de oficio a partir de la información contenida en la declaración responsable o en la autorización administrativa singular, según el régimen aplicable al servicio que se preste.

La autorización administrativa singular habilita para la prestación de servicios postales incluidos en el ámbito del SPU, de acuerdo con lo establecido en los artículos 42 y siguientes de la Ley 43/2010. Según establecía el Reglamento aprobado por el Real Decreto 81/1999, los interesados en prestar este tipo de servicios debían cumplimentar y remitir determinada documentación a la CNSP, entre la que se encuentra el justificante del pago de la tasa por inscripción en el Registro General de empresas prestadoras de servicios postales (código 032); tasa que no forma parte de los recursos del FFSPU. El Reglamento de 2024, en cambio, exige para la tramitación de la inscripción el comprobante del pago de la tasa por la concesión de la autorización administrativa singular, que, como se ha indicado, sí es uno de los recursos del FFSPU.

Según la memoria del Registro publicada por el Ministerio de Transportes, en 2022 constaban 180 solicitudes de autorización administrativa singular, de las que 136 estaban finalizadas, 43 estaban desestimadas y una se encontraba pendiente de autorización. La memoria refleja también el cobro de 33 tasas por inscripción en la Sección B, pero ninguno por la tasa de concesión de autorización administrativa singular, ya que la tasa se empezó a gestionar tras la aprobación de la citada Orden TMA/620/2023.

Por su parte, la CNMC empezó en 2022 a gestionar la contribución postal, en concreto la relativa al ejercicio 2021. Son sujetos pasivos, de acuerdo con lo establecido en la Ley 43/2010, los titulares de autorizaciones administrativas singulares para la prestación de servicios postales en el ámbito del SPU (incluida la propia Correos) cuya cifra de negocios por actividades desarrolladas en el ámbito del SPU supere los 50.000 euros. La base imponible es el importe de esta cifra de negocios, y el tipo imponible se fijó en el 0,5 %, con devengo el 31 de diciembre de cada año. Los sujetos pasivos deben ingresar la contribución en la CNMC, en forma de autoliquidación, dentro del mes de julio siguiente a la fecha de devengo.

Con objeto de iniciar la gestión de la contribución, la CNMC recurrió a la información contenida en la Sección B (empresas prestadoras del SPU) del Registro General de Empresas Prestadoras de Servicios Postales, previa solicitud al Ministerio de Transportes, encargado, como se ha señalado, de la gestión de este Registro. A partir de esa información, la Comisión solicitó a las empresas la cifra de negocio de actividades relacionadas con el SPU a efectos de practicar la liquidación provisional de la contribución postal en los casos en los que no se hubiera ingresado la contribución o careciera la CNMC de información sobre la cifra de negocios, al amparo de lo establecido en el artículo 53 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria. Sin embargo, no consta que, hasta el momento, la CNMC haya realizado ninguna liquidación provisional.

En efecto, esta solicitud de información a las empresas emprendida por la CNMC se está enfrentando a importantes problemas. Por una parte, un porcentaje alto de empresas ni siquiera ha contestado a la solicitud de información sobre el volumen de negocio; y, por otra, la CNMC ha

recibido múltiples escritos de empresas en los que manifiestan que no se consideran obligadas a la contribución postal. La CNMC requirió de nuevo los datos de las empresas inscritas en 2023.

A este respecto, la actuación de la CNMC relacionada con la contribución postal no se ve facilitada por el hecho de que recaiga en distintas entidades la gestión del Registro (el Ministerio de Transportes, antes de Fomento) y de la propia contribución (la CNMC). No está resultando suficiente, a estos efectos, la previsión de la Ley 43/2010 de que quien pretenda prestar servicios postales se compromete a facilitar a la CNMC cuanta información le solicite. El Registro es público, y por tanto la CNMC tiene acceso al mismo. Pero sería más efectivo, a efectos de gestionar la contribución postal, que se instaurara un procedimiento por medio del cual la entidad responsable del Registro, el Ministerio, dirigiera una comunicación expresa, con periodicidad anual, a los inscritos en el mismo solicitando la información que necesite la CNMC para gestionar la contribución, con apercibimiento de que la falta de respuesta al requerimiento puede llevar aparejada la baja en el Registro (y, con ella, la pérdida de la facultad de prestar servicios postales). Es un procedimiento que resulta eficaz en otros sectores, como por ejemplo el régimen especial del IVA aplicable a las ventas a distancia y a determinadas entregas interiores de bienes y prestaciones de servicio, en el que la falta de remisión de información sobre su actividad por parte de las empresas inscritas en Registro habilitador para la realización de actividades acarrea su baja del Registro y, por tanto, la imposibilidad de operar en ese sector.

A todo ello debe añadirse que, en el marco de las pruebas de fiscalización realizadas en relación con la gestión de la contribución postal, se ha detectado al menos un cliente con acceso a la red postal que no estaba dado de alta en el Registro, por lo que, según los artículos 38 y 39 de la Ley 43/2010, carecía de autorización para prestar servicios postales.

II.6.5. Registro contable por Correos de los importes recibidos del FFSPU en 2022

Correos ha contabilizado en 2022 los ingresos por la prestación del SPU que se exponen en el Cuadro N.º 13.

CUADRO N.º 13: INGRESOS REGISTRADOS POR CORREOS EN 2022 POR LA FINANCIACIÓN DEL SPU

(en miles de euros)

Concepto	Ingresos
Transferencia del importe consignado en los PGE para 2022	110.000
Contribución postal de 2021 del resto de operadores	90
Contribución postal de 2022 de Correos	4.434
Comisiones bancarias soportadas inicialmente por la CNMC y repercutidas a Correos	(2)
Total	114.522

Fuente: Cuentas anuales de Correos del ejercicio 2022.

Todos estos importes han sido cobrados por Correos en el propio ejercicio 2022, excepto los correspondientes a la contribución postal de la propia Sociedad del ejercicio 2022, que quedaron pendientes de cobro a 31 de diciembre de 2022.

La cuenta bancaria de la CNMC en la que se registran los movimientos del FFSPU generó unos intereses bancarios de 8.222 euros en el ejercicio 2022. Como se ha indicado en el epígrafe II.6.1 de este Informe, los rendimientos financieros del FFSPU son recurso integrante del FFSPU, por lo que su importe debe ser transferido a Correos. Pese a ello, la CNMC no transfirió a Correos los citados 8.222 euros antes de 31 de diciembre de 2022. Por contraposición, la CNMC sí descontó del importe transferido a Correos, como se observa en el Cuadro N.º 13, la cuantía de 2.259 euros correspondientes a intereses negativos soportados por la CNMC vinculados a la cuenta bancaria en la que se encuentran materializadas las disponibilidades del FFSPU.

En 2021 los ingresos registrados por Correos se habían limitado a los 110 millones de euros correspondientes a la asignación presupuestaria del ejercicio.

II.7. EL CONTROL DE CALIDAD DE LA PRESTACIÓN POR CORREOS DEL SPU

II.7.1. Regulación normativa del control de calidad de la prestación por Correos del SPU y su desempeño previo al ejercicio 2022

Como se ha señalado reiteradamente a lo largo de este Informe, la Ley 43/2010 definió las condiciones básicas de prestación del SPU exigibles a Correos, pero remitió al PPSPU la regulación detallada de las mismas. Además, la citada Ley previó que la carga financiera injusta que debía ser objeto de compensación resultaría de minorar el coste neto en el importe de los ajustes que procedieran por incumplimiento de las condiciones de eficiencia que se establecieran en el PPSPU. De este modo, se atribuía a la entonces existente CNSP la competencia para comprobar el cumplimiento de las condiciones de eficiencia y para determinar el impacto financiero de su eventual incumplimiento, en forma de reducción de la carga financiera injusta liquidable a Correos. Esta competencia fue confirmada por la Ley 3/2013, de creación de la CNMC, que estableció en su artículo 8.5 que es función de esta Comisión *“realizar el control y medición de las condiciones de prestación del servicio postal universal, de conformidad con lo establecido en el Capítulo II del Título III de la Ley 43/2010, de 30 de diciembre, así como en su normativa de desarrollo”*. Esta función de la CNMC es compatible con el ejercicio de la potestad sancionadora que tiene reconocida por la Ley 43/2010 y por su propia Ley de creación, la Ley 3/2013.

El PPSPU dispuso que la revisión y el control de la prestación por Correos del SPU serían realizados por la CNMC tomando en consideración los indicadores de calidad definidos en el propio PPSPU. En efecto, el PPSPU definió en su apartado 10 una serie de indicadores con una periodicidad anual de medición, referidos a las siguientes condiciones de prestación del SPU: condiciones generales, atención al cliente, distribución y entrega; y seguridad de los envíos. Correos queda obligado por el PPSPU a presentar a la CNMC, en el primer cuatrimestre de cada año, los resultados alcanzados en cada uno de los indicadores en el ejercicio anterior, acompañados de los estudios que haya realizado al efecto y de la descripción de la metodología utilizada en ellos. La CNMC debe validar estos resultados tras los análisis que estime conveniente y tras solicitar a Correos cuanta información complementaria considere oportuna.

Desarrollando lo establecido en la Ley 43/2010, el PPSPU dispuso en su apartado 11 lo siguiente: *“El incumplimiento de los parámetros de calidad establecidos en el apartado 10 supondrá una penalización económica al operador que disminuirá el importe de la carga financiera injusta que haya de abonarse al operador por la prestación del servicio postal universal conforme al nivel de calidad predeterminado. En caso de no existir esta carga financiera injusta, el importe de la penalización se ingresará por el operador en el Tesoro Público”*. El mismo apartado 11 definió los criterios de determinación del importe de las penalizaciones en función de la magnitud de la desviación registrada en los indicadores de cumplimiento de las condiciones generales de

prestación del SPU. Además, el Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se aprueba el PPSPU precisa que las penalizaciones, excepto las referidas al incumplimiento de los objetivos de distribución y entrega de cartas ordinarias y paquetes postales, solo serán de aplicación en los años posteriores al de la publicación del Acuerdo en el BOE, esto es, a partir del ejercicio 2022.

El control por la CNMC de la calidad de la prestación por Correos del SPU ha sido otra de las materias en las que la consecución de los objetivos pretendidos por la Ley 43/2010 se ha visto perjudicada por el retraso en la aprobación del PPSPU. En efecto, la CNMC ha venido aprobando anualmente informes sobre el control de calidad³⁵, pero hasta la aprobación del PPSPU en 2021 dichos informes no han podido tener como referencia las condiciones de prestación del SPU definidas en el PPSPU. En su lugar, y en función de lo establecido en la disposición transitoria única de la Ley 43/2010, las condiciones de prestación del SPU se rigieron, hasta la aprobación del PPSPU, por la normativa anterior a la propia Ley 43/2010. Esta normativa anterior era el Real Decreto 1829/1999, citado anteriormente, por el que se aprobó el Reglamento por el que se regula la prestación de los servicios postales en desarrollo de la Ley del SPU anterior a la entrada en vigor de la Ley 43/2010, modificado a su vez por el Real Decreto 503/2007³⁶. En particular, este Reglamento definió unos determinados parámetros de calidad, con unos indicadores asociados, cuyo cumplimiento fue analizado primero por la CNSP y posteriormente por la CNMC hasta la fecha de aprobación del PPSPU. La primera Resolución aprobada por la CNMC sobre el control de las condiciones de prestación del SPU que tuvo como referencia los indicadores aprobados por el PPSPU fue la correspondiente al ejercicio 2021, aprobada el 28 marzo de 2023. En definitiva, desde la entrada en vigor de la Ley 43/2010 el 1 de enero de 2011 hasta el 28 de marzo de 2023 no han existido informes ni resoluciones que hayan tenido por objeto el control de que la prestación del SPU se ha ajustado estrictamente a las previsiones contenidas en la Ley 43/2010 y en el PPSPU.

Además, como se ha indicado en el epígrafe II.5.4 de este Informe al analizar las resoluciones de la CNMC de determinación de la carga financiera injusta, esta Comisión no comenzó a emitir tales resoluciones hasta después de la aprobación del PPSPU, por lo que los eventuales resultados obtenidos primero por la CNSP y luego por la CNMC sobre incumplimientos en materia de calidad no tuvieron consecuencias financieras, dado que no hubo determinaciones de la carga financiera injusta a partir de las cuales fuera posible practicar las reducciones que fueran procedentes por *“incumplimientos de las condiciones de eficiencia”* (en la terminología empleada por la Ley 43/2010). Todo ello debe entenderse al margen del ejercicio por la CNMC de la potestad sancionadora en materia del SPU reconocida tanto por la Ley 43/2010 como por su propia Ley de creación (Ley 3/2013) y que ha dado lugar, como se expondrá en el epígrafe II.7.2 de este Informe, a la incoación en 2020 y 2021 de sendos procedimientos sancionadores por incumplimiento de los objetivos de calidad en la prestación del SPU.

En la primera Resolución de determinación de la carga financiera injusta, referida al ejercicio 2011 y aprobada por la CNMC en noviembre de 2023 y rectificada en junio de 2024 (ver epígrafe II.5.4 de este Informe), se aplicó por primera vez lo dispuesto en el apartado 11 del PPSPU: se calculó la penalización que procedía imponer a Correos, en forma de reducción de la carga financiera injusta

³⁵ El primero posterior a la aprobación de la Ley 43/2010 fue el referido al ejercicio 2011, elaborado por la entonces existente CNSP en febrero de 2012, y el último hasta la fecha es el referido al ejercicio 2022, aprobado por la CNMC en marzo de 2024 en forma de Resolución sobre el control de las prestaciones del SPU en dicho ejercicio. A efectos de documentar y elaborar estos informes y resoluciones de la CNSP y de la CNMC sobre revisión de la calidad de la prestación del SPU, las Comisiones han recurrido a los servicios de empresas de consultoría y auditoría, tras la firma de los respectivos contratos.

³⁶ A efectos de valorar la relevancia de esta situación de descoordinación normativa es relevante tener en cuenta que, como se indicará con mayor detalle en el epígrafe II.7.2 de este Informe, la definición contenida en la Ley 43/2010 de los productos integrados en el SPU difirió en algún componente de la definición contenida en la Ley 24/1998, reguladora del SPU hasta su derogación por la Ley 43/2010.

liquidable a la Sociedad, por las desviaciones en el cumplimiento de indicadores que se hubieran registrado en el ejercicio 2011, con la información que hubiera disponible al respecto. La información disponible era el Informe que la entonces existente CNSP había aprobado en febrero de 2012 sobre medición de la calidad del SPU en 2011; informe cuyo objetivo fundamental fue, como se ha indicado, estimar los niveles alcanzados en 2011 por los parámetros de calidad definidos en el Reglamento aprobado por el Real Decreto 503/2007. Con arreglo a los resultados expuestos en aquel informe de febrero de 2012, la CNMC asimiló las desviaciones en la consecución de objetivos de plazos de distribución y entrega de cartas ordinarias y paquetes postales del ámbito SPU a los indicadores definidos en el PPSPU y aplicó los criterios establecidos en este para cuantificar el importe de las penalizaciones³⁷. En concreto, como se ha indicado en el Cuadro N.º 10, la penalización por el ejercicio 2011 se cuantificó en 40.604 euros.

En las siguientes resoluciones de determinación de la carga financiera injusta aprobadas hasta la fecha (la última, referida al ejercicio 2018), la CNMC ha reiterado la práctica aplicada en la referida al ejercicio 2011: calcular el importe de las penalizaciones a partir del resultado obtenido por la CNMC en su revisión de la calidad de la prestación del SPU, revisiones cuyos informes fueron aprobados en los meses de julio del año siguiente al que se referían³⁸. Las penalizaciones aplicadas cada ejercicio han sido expuestas en el anterior epígrafe II.5.4 de este Informe, donde se ha señalado que de las ocho Resoluciones de determinación de la carga financiera injusta emitidas por la CNMC, referidas a los ejercicios 2011 a 2018, en dos de ellas (2012 y 2013) no se impuso penalización, mientras que en las cuatro restantes se impusieron unas penalizaciones que oscilaban entre los 474 euros de la de 2014 y los 93.518 euros de la de 2018.

A efectos de la cuantificación de las penalizaciones debe destacarse que la disposición adicional segunda del Real Decreto 437/2024, de 30 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de los servicios postales en desarrollo de lo establecido por la Ley 43/2010, establece que la penalización total anual, que será la suma de las penalizaciones por cada uno de los objetivos incumplidos, no podrá exceder del importe máximo establecido para las sanciones por faltas muy graves en el artículo 62.1 de la Ley 43/2010, que fija una multa para tales infracciones muy graves de 80.001 a 400.000 euros. Como acaba de señalarse, solo una de las penalizaciones acordadas hasta la fecha por la CNMC (la de 2018) queda situada, ligeramente, por encima del límite inferior de este tipo de sanciones, pudiendo concluirse que, desde la entrada en vigor del citado Real Decreto 437/2024 (que ha tenido lugar a los tres meses de su publicación en el BOE, es decir, el 18 de agosto de 2024), se ve mermado el efecto incentivador que estas penalizaciones deben tener sobre el cumplimiento por Correos de los objetivos de calidad.

II.7.2. Procedimientos sancionadores incoados por la CNMC a Correos por incumplimientos de los objetivos de calidad en la prestación del SPU

Conforme al artículo 29.2 de la Ley 3/2013, de creación de la CNMC, esta Comisión ejerce la potestad sancionadora prevista, entre otras normas, en la Ley 43/2010. En el ejercicio de esta potestad la CNMC incoó en marzo de 2020 un procedimiento sancionador a Correos por el incumplimiento de los objetivos de calidad en la prestación del SPU, en particular en relación con los plazos de entrega del denominado “*paquete azul*” (paquetes de hasta 20 kg). El acuerdo de incoación atribuía a Correos la comisión de la siguiente infracción administrativa, tipificada como muy grave por el artículo 59.b de la Ley 43/2010: “*el incumplimiento de los principios, requisitos y condiciones relacionados con la prestación del servicio postal universal o el incumplimiento del plan*”

³⁷ Debe reiterarse que, como se ha expuesto anteriormente, el Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se aprobó el PPSPU dispone que en los ejercicios anteriores a 2022 solo se aplicarían las penalizaciones por incumplimiento de los objetivos de distribución y entrega de cartas ordinarias y paquetes postales.

³⁸ Excepto el informe referido al ejercicio 2012, que fue aprobado en mayo de 2013.

de prestación de dicho servicio que haga que éste resulte gravemente comprometido”. El procedimiento sancionador finalizó con la Resolución de la CNMC (en concreto, de su Sala de Supervisión Regulatoria, competente para ello de acuerdo con la Ley de creación de la CNMC) de 29 de julio de 2020, que impuso a Correos una sanción de 160.000 euros.

Como se ha indicado en el anterior epígrafe II.7.1 de este Informe, en los años previos a la aprobación en 2021 del PPSPU las condiciones de prestación del SPU y, con ellas, las referencias para controlar y evaluar su calidad venían determinadas en el Reglamento aprobado por el Real Decreto 1829/1999. En función de los resultados expuestos en los informes elaborados por la CNMC sobre el cumplimiento en los ejercicios 2014 a 2018 de las condiciones de prestación del SPU establecidas en dicho Reglamento, en los que se había detectado el incumplimiento de los plazos de entrega del “paquete azul” sin que Correos hubiera adoptado las medidas correctoras necesarias, de forma que los resultados fueron empeorando significativamente año a año, la propia CNMC decidió incoar en marzo de 2020 el citado procedimiento sancionador.

El Cuadro N.º 14 recoge los resultados expuestos en los citados informes de cumplimiento de las condiciones de prestación del SPU que justificaron, a juicio de la CNMC, la incoación del procedimiento sancionador. En el Cuadro se comparan los objetivos de cumplimiento de plazos de entrega establecidos en el Reglamento para los productos carta ordinaria y paquete azul, medidos en porcentaje de envíos entregados en unos plazos de tres días (D+3) y de cinco días (D+5), con los resultados reales alcanzados por Correos en cada caso. Como puede apreciarse en el Cuadro, el requisito establecido en el Reglamento solo se cumplió en el ejercicio 2014 y únicamente para los productos carta ordinaria - entrega en D+3 y paquete azul - entrega en D+3. En el resto de productos en el ejercicio 2014, y en todos los productos en los ejercicios 2015 a 2018, Correos incumplió los objetivos establecidos en el Reglamento. Las desviaciones respecto del objetivo oscilaron según los productos y los ejercicios, pero se aprecian unas mayores desviaciones en el paquete azul, tanto para entregas en D+3 como para entregas en D+5, que además se fueron incrementando según avanzaban los ejercicios, lo que indica la existencia de un deterioro progresivo de los niveles de calidad.

CUADRO N.º 14: CUMPLIMIENTO SEGÚN LA CNMC DE LOS OBJETIVOS DE CALIDAD DE LA PRESTACIÓN DEL SPU EN LOS EJERCICIOS 2014 A 2018

EJERCICIO	Cartas ordinarias D+3		Cartas ordinarias D+5		Paquete azul D+3		Paquete azul D+5	
	Objetivo %	Real %	Objetivo %	Real %	Objetivo %	Real %	Objetivo %	Real %
2014	93	95,45	99	98,84	80	80,09	95	88,32
2015	93	92,97	99	97,95	80	77,42	95	88,50
2016	93	92,66	99	97,84	80	70,41	95	85,03
2017	93	92,80	99	98,08	80	59,83	95	81,41
2018	93	91,76	99	97,62	80	47,33	95	73,28

Fuente: Resolución de la CNMC de 29/07/2020 del procedimiento sancionador contra Correos por incumplimiento de los objetivos de calidad en la prestación del SPU.

Tras solicitar Correos acceso al expediente del procedimiento sancionador, presentó unas alegaciones en las que, básicamente, discrepaba de la aplicación al paquete azul, cuando el peso supere los 10 kg, del Reglamento aprobado por el Real Decreto 1829/1999; lo que, a su juicio, suponía la existencia en el procedimiento sancionador de una infracción del principio de tipicidad. En efecto, el artículo 45 del Reglamento, al establecer los plazos de expedición, cita solo los paquetes postales de hasta 10 kg, fijando unos objetivos para la entrega en D+3 del 80 % y para entrega en D+5 del 95 % (ver Cuadro N.º 14). La CNMC, en la Resolución que puso fin al

procedimiento sancionador, considera, por el contrario, que, si el Reglamento solo regula los plazos de entrega del paquete azul de hasta 10 kg, ello se debe a que la Ley Postal de la cual era desarrollo, la Ley 24/1998, incluía dentro del SPU solo a los paquetes de hasta 10 kg, límite que fue elevado a 20 kg por la nueva regulación del SPU contenida en la Ley 43/2010. Pero, añade la CNMC, el Reglamento, anterior a la Ley 43/2010, debe interpretarse, por razones de jerarquía normativa, conforme a lo que establece esta última Ley. Y el hecho de que el Reglamento no regule plazos de entrega para los paquetes de entre 10 y 20 kg no puede interpretarse en el sentido de que a los mismos no les es exigible ningún requisito de calidad, por aplicación del principio básico establecido en el citado artículo 59.b de la propia Ley 43/2010, según el cual es una infracción muy grave la prestación del SPU con incumplimiento de los principios, requisitos y condiciones que la regulan. Y, a estos efectos, la CNMC consideró que los niveles de calidad exigidos para los plazos de entrega del paquete azul de entre 10 y 20 kg podían equipararse a los establecidos en el Reglamento para los paquetes de hasta 10 kg.

La Resolución de la CNMC añade que la atribución a Correos de la condición de culpabilidad en el incumplimiento de los requisitos establecidos en el Reglamento encuentra especial fundamento en el hecho de que Correos no haya atendido los sucesivos requerimientos de la CNMC, formulados en los distintos informes de control de calidad de la prestación del SPU relativos a los ejercicios 2014 a 2018, para la adopción de medidas correctoras, así como en el progresivo deterioro en el cumplimiento de los parámetros de medición de calidad establecidos en el citado Reglamento.

El artículo 62 de la Ley 43/2010 dispone que las infracciones muy graves se sancionarán con una multa de 80.001 a 400.000 euros, mientras que el artículo 63 establece los criterios para la graduación de las sanciones. En aplicación de ambos preceptos, la CNMC resolvió imponer a Correos una sanción de 160.000 euros por el incumplimiento de los objetivos de calidad en los plazos de expedición del paquete azul durante los ejercicios 2014 a 2018.

Correos presentó un recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional contra la Resolución sancionadora de la CNMC, basado fundamentalmente en el mismo argumento alegado en el curso del procedimiento sancionador: la falta de tipicidad del hecho sancionado por no encontrarse regulado en el Reglamento de 1999 el requisito de plazos de entrega para el paquete azul de entre 10 y 20 kg. El recurso ha sido estimado por la Sentencia de la Audiencia Nacional de 2 de junio de 2023, que declara nula la Resolución de la CNMC de 29 de julio de 2020. En sus Fundamentos de Derecho, la Sentencia de la Audiencia Nacional expone que en el procedimiento sancionador, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional, está vedada la interpretación extensiva y la analogía *in malam partem*. Por ello, continúa la Sentencia, la falta de concreción en norma alguna de los plazos de entrega de los paquetes de entre 10 y 20 kg determina que no existe previa determinación legal de la calidad en la prestación de este servicio, y que, en consecuencia, la aplicación a los paquetes de más de 10 kg de los plazos fijados en el Reglamento de 1999 para los de menos de 10 kg supone una interpretación extensiva vetada por el principio de tipicidad de las sanciones. La CNMC ha decidido no recurrir en casación la sentencia de la Audiencia Nacional de 2 de junio de 2023.

La CNMC incoó en septiembre de 2021 un segundo procedimiento sancionador contra Correos por una nueva infracción muy grave consistente en el incumplimiento de los objetivos de calidad en la prestación del SPU, en este caso con referencia al ejercicio 2019. Este procedimiento sancionador se desarrolló conforme a los mismos presupuestos de partida y bases argumentales empleados en el referido al periodo 2014-2018, que han sido expuestos en los párrafos precedentes de este Informe. En el procedimiento la CNMC invocó los resultados de su informe de control de calidad de la prestación del SPU del ejercicio 2019, que presentó mejoras respecto de los años anteriores, llegando incluso a reflejar como cumplido el objetivo de entregas de cartas ordinarias en D+3. No obstante, la Resolución de terminación del procedimiento sancionador, aprobada por la Sala de

Supervisión Regulatoria el 22 de diciembre de 2021, destaca que continuaban sin cumplirse los plazos de entrega del paquete azul, tanto en D+3 como en D+5, de forma que, aun valorando positivamente la adopción de medidas por Correos para mejorar los resultados, estos habían sido insuficientes para lograr el cumplimiento de los objetivos. Correos formuló unas alegaciones similares a las presentadas en el procedimiento sancionador referido a los ejercicios 2014 a 2018, centradas fundamentalmente en la falta de tipicidad por la ausencia de una regulación específica de los plazos de entrega de los paquetes de entre 10 y 20 kg; alegaciones que fueron rechazadas por la CNMC con los mismos argumentos empleados en la Resolución sancionadora por los resultados de calidad de los ejercicios 2014 a 2018. La sanción impuesta por los incumplimientos del ejercicio 2019 se elevó a 80.001 euros, el importe mínimo contemplado en la Ley 43/2010 para las infracciones muy graves. Correos ha recurrido también ante la Audiencia Nacional esta Resolución sancionadora, encontrándose el recurso pendiente de resolución a la fecha de este Informe de fiscalización. No obstante, a la vista de que los fundamentos de hecho y de derecho de esta Resolución sancionadora son similares a los contenidos en la referida al periodo 2014-2018, que ha sido declarada nula por la Audiencia Nacional, es previsible que la Resolución referida al ejercicio 2019 sea también declarada nula.

Con independencia de la solución final que se adopte por los órganos judiciales competentes en materia de tipicidad de las sanciones de la CNMC por el incumplimiento de los objetivos de plazos de entrega del paquete azul, la tramitación de los procedimientos sancionadores a los que se ha hecho referencia en este epígrafe del Informe de fiscalización es una muestra más de las consecuencias negativas que ha tenido la demora muy prolongada en el tiempo de la promulgación de una regulación completa de las condiciones a las que debe someterse la prestación del SPU. En efecto, como ya se ha indicado en epígrafes anteriores de este Informe, la Ley 43/2010 estableció que las condiciones a las que debía someterse la prestación por Correos del SPU serían establecidas en el PPSPU que debía aprobar el Gobierno, y esta aprobación no se produjo hasta más de diez años después de la entrada en vigor de la citada Ley 43/2010. En tanto no se aprobara el PPSPU, y de acuerdo con lo establecido en la disposición transitoria única de la Ley 43/2010, las condiciones de prestación del SPU continuarían rigiéndose por la normativa anterior a la propia Ley 43/2010, en concreto el Reglamento aprobado por el Real Decreto 1829/1999 en desarrollo de la Ley 24/1998, que reguló el SPU en los años previos a la entrada en vigor de la citada Ley 43/2010 y que contenía una definición de los productos componentes del SPU diferente a la que posteriormente contendría esta Ley 43/2010. Es decir, hasta la aprobación del PPSPU diez años más tarde de la aprobación de la Ley 43/2010, la regulación de la prestación del SPU por la norma básica, la Ley 43/2010, y por la norma de detalle, el Reglamento de 1999, han presentado diferencias que han permitido la situación a la que se ha hecho referencia en este epígrafe del Informe: las condiciones y los requisitos de calidad de la prestación de una parte de los productos que constituyen el SPU según la Ley 43/2010, en concreto los paquetes de entre 10 y 20 kg., no estaban regulados en la norma de detalle, el citado Reglamento, lo que, según el criterio de la Audiencia Nacional en su Sentencia de 29 de julio de 2020, vetaba la posibilidad de que la CNMC pudiera ejercer de forma efectiva la potestad sancionadora sobre el cumplimiento de los requisitos de prestación de dicho producto del SPU, por falta de tipicidad de la eventual sanción al respecto.

II.7.3. Control de calidad ejercido por la CNMC sobre la prestación por Correos del SPU en 2022

La Resolución de la CNMC sobre control de las condiciones de prestación del SPU en el ejercicio 2022 fue la segunda, tras la referida al ejercicio 2021, en la que la Comisión pudo aplicar los criterios e indicadores establecidos en el PPSPU para medir la calidad de la prestación del SPU. Fue aprobada por la Sala de Supervisión Regulatoria, competente para ello de acuerdo con la Ley de creación de la CNMC, el 14 de marzo de 2024. En sus Antecedentes destaca que Correos presentó ante la CNMC la documentación relativa a las condiciones de prestación del SPU del ejercicio 2022

el 28 de abril de 2023, dentro del plazo establecido al efecto en el PPSPU. Tras dos requerimientos adicionales de información a Correos, el auditor contratado por la CNMC emitió un informe provisional en diciembre de 2023, revisado tras unas alegaciones presentadas por Correos y elevado a definitivo y entregado a la CNMC en febrero de 2024. La Resolución de la CNMC se apoya en los resultados expuestos en este informe.

La Resolución revisa las condiciones de prestación del SPU en el ejercicio 2022 y las compara con las previsiones del PPSPU. El Cuadro N.º 15 resume los resultados expuestos en la Resolución, comparando, para cada indicador definido en el PPSPU, el nivel previsto como objetivo y el nivel real alcanzado en el ejercicio 2022, expresando en la última columna si el indicador ha cumplido el objetivo o, en caso contrario, cuál es el porcentaje de desviación que se ha registrado.

CUADRO N.º 15: CUMPLIMIENTO SEGÚN LA CNMC DE LOS INDICADORES DE CALIDAD DE PRESTACIÓN DEL SPU EN 2022

Condición de prestación del SPU	Indicador	Objetivo del PPSPU	Resultado revisado por la CNMC	Desviación
Condiciones generales	Número de quejas y reclamaciones	≤ 4 por cada 100.000 envíos	14,90 por cada 100.000 envíos	(273) %
Atención al cliente	Tiempo medio de espera y gestión en la oficina	≤ 8 minutos	8 minutos y 31 segundos	(6) %
	Grado de accesibilidad, limpieza y confort de las instalaciones	≥ 6 sobre 10	9,28	Objetivo cumplido
	Nivel de amabilidad y trato	≥ 6 sobre 10	9,64	Objetivo cumplido
	Plazo de respuesta a quejas y reclamaciones	Nacionales: ≥ 95 % Internacional: ≥ 80 %.	Nacionales: 98,92 % Internacional: 88,81 %	Objetivo cumplido
Distribución y entrega	Plazo de entrega	Entrega en D+3: Carta ordinaria: 93 % Carta certificada: 93 % Paquete: 80 %	Entrega en D+3: Carta ordinaria: 94,04 % Carta certificada: 92,31 % Paquete: 86,78 %	Objetivo cumplido (0,69) % Objetivo cumplido
		Entrega en D+5: Carta ordinaria: 99 % Carta certificada: 99 % Paquete: 95 %	Entrega en D+5: Carta ordinaria: 98,59 % Carta certificada: 97,35 % Paquete: 97,00 %	(0,41) % (1,65) % Objetivo cumplido
Seguridad de los envíos	Cartas con incidencias	≤2,00 por cada 1.000.000 cartas	5,68 por cada 1.000.000 cartas	(183,87) %
	Paquetes con incidencias	≤1,50 por cada 10.000 paquetes	8,31 por cada 10.000 paquetes	(454,18) %

Fuente: Resolución de la CNMC sobre el control de las condiciones de prestación del SPU del ejercicio 2022.

A continuación se desarrollan los principales resultados contenidos en la Resolución respecto del cumplimiento de los objetivos del PPSPU.

1.- Condiciones generales de prestación del SPU.

El PPSPU define como indicador relevante en relación con las condiciones generales de prestación del SPU “la proporción de quejas y reclamaciones presentadas en relación al número total de envíos nacionales y transfronterizos admitidos en el ámbito del servicio postal universal”, para lo que se requiere a Correos que establezca un registro de quejas y reclamaciones que separe las referidas al ámbito del SPU respecto del resto. El objetivo de calidad se fija en 4 quejas o reclamaciones por

cada 100.000 envíos, de forma que un número superior al citado estará sujeto a penalización cuantificable con arreglo al criterio definido en el propio PPSPU.

La Resolución analiza en primer lugar si el registro de quejas aplicado por Correos en 2022 cumple lo dispuesto en el PPSPU. A este respecto, destaca que Correos reconoce, como ya hizo respecto del ejercicio 2021, que *“le resulta imposible determinar si una queja o reclamación está específicamente asociada a un concreto producto y, por tanto, si es o no atribuible al servicio postal universal”*. Por ello, Correos presentó a la CNMC tres resultados diferentes del citado indicador de quejas o reclamaciones:

- a) Un resultado de 14,90 si se tienen en cuenta todas las reclamaciones presentadas.
- b) Un resultado de 11,06 si se tienen en cuenta solo las reclamaciones de producto y no las de servicio.
- c) Un resultado de 1,95 si se tienen en cuenta solo las reclamaciones de producto que Correos considera justificadas³⁹.

El auditor contratado por Correos consideró válido, de acuerdo con lo establecido en el PPSPU, el indicador de 14,90, el más alejado, de entre los tres presentados por la Sociedad, del objetivo establecido en el Plan. En concreto, el citado indicador de 14,90 se obtiene de comparar 155.463 reclamaciones y quejas presentadas con 1.043.557.174 envíos registrados en 2022. Este indicador, medido de la misma forma, había alcanzado en 2021 un valor de 17,27.

En sus alegaciones al informe provisional del auditor, Correos defendió, con argumentos similares a los presentados respecto del control de calidad del ejercicio 2021, que el criterio técnicamente más adecuado para medir el indicador era el de considerar solo las reclamaciones y quejas de producto justificadas; criterio que daría un resultado de 1,95 que, por tanto, quedaría dentro del objetivo establecido en el PPSPU. La CNMC rechaza estas alegaciones de Correos reiterando los argumentos expuestos en la Resolución de 2021: la literalidad del PPSPU señala que, para medir el indicador, se deben tener en cuenta *“las quejas y reclamaciones presentadas”*, sin que se admita en el mismo una reducción de estas en función de si Correos las considera o no justificadas. Y en relación con la alegación de Correos de que sus sistemas de información no le permitían distinguir si una queja o reclamación determinada está relacionada con la prestación del SPU, y no puede por tanto desagregar estas, la CNMC argumenta que el PPSPU exige esta desagregación, por lo que Correos deberá adoptar las medidas necesarias que le permitan alcanzarla.

En consecuencia, la Resolución de la CNMC declara incumplido el objetivo referido a las condiciones generales de prestación del SPU, reiterando, como ya realizó en su Resolución de control de calidad del ejercicio 2021, que Correos debe implementar determinadas modificaciones en su sistema de registro de quejas para acomodarse mejor a lo requerido por el PPSPU e informar puntualmente de ello a la propia CNMC.

2.- Atención al cliente.

Según el PPSPU, la atención al cliente se controla por medio de cuatro indicadores:

³⁹ A estos efectos, Correos considera reclamaciones justificadas aquellas que, una vez contextualizadas y analizadas, han resultado total o parcialmente estimadas o en las que ha sido imposible identificar si se ha producido o no la incidencia.

- a) Tiempo medio de espera del usuario en las oficinas de atención al público, medido por los minutos que transcurren entre la entrada en la oficina y la finalización de la gestión de que se trate. El objetivo se fija en 8 minutos.
- b) Accesibilidad, limpieza y confort de las instalaciones de atención al público, medido en una escala de valoración de 0 a 10. El objetivo se fija en una valoración de 6.
- c) Amabilidad y trato del personal de atención al público de las oficinas, medido también en una escala de 0 a 10 con un objetivo fijado en 6.
- d) Plazo de respuesta al usuario de las quejas y reclamaciones presentadas, medido por el porcentaje de quejas y reclamaciones por envíos nacionales y transfronterizos respondidas dentro del plazo establecido. El objetivo se fija en un 95 % para los envíos nacionales y en un 80 % para los envíos transfronterizos siempre que la causa del incumplimiento no sea debida a retrasos imputables al operador de destino.

En los cuatro casos el PPSPU dispone que la falta de consecución de los valores fijados como objetivo estará sujeta a penalización cuantificable con arreglo al criterio definido en el propio PPSPU.

La Resolución de la CNMC presenta los siguientes resultados de la revisión de los valores declarados por Correos para cada uno de los cuatro parámetros señalados:

- a) El tiempo medio de espera fue, según Correos, de 8 minutos y 31 segundos, incumpliendo, por tanto, el objetivo fijado en el PPSPU. En 2021 había sido de 7 minutos y 29 segundos. La Resolución considera válidos los cálculos realizados por Correos respecto de este indicador, aunque requiere la introducción de algunas modificaciones en la composición de la muestra a partir de la cual se obtienen.
- b) La encuesta presentada por Correos para justificar los resultados obtenidos en el indicador de accesibilidad, limpieza y confort arroja como resultado una valoración de 9,28, cumpliendo, por tanto, el objetivo fijado por el PPSPU. La CNMC considera válida, con pequeñas excepciones, la metodología aplicada por Correos para medir este indicador.
- c) La encuesta relativa a amabilidad y trato de personal de atención al público arrojó una valoración de 9,64, cumpliendo, por tanto, el objetivo fijado por el PPSPU. También en este caso la CNMC considera válida, con pequeñas excepciones, la metodología de medición aplicada por Correos.
- d) En materia de plazo de respuesta a las quejas y reclamaciones, Correos presentó unos resultados del 98,92 % de respuestas en plazo para los envíos nacionales y del 88,81 % para los transfronterizos, cumpliendo en ambos casos, por tanto, el objetivo fijado por el PPSPU. La CNMC considera válidos los resultados presentados por Correos.

3.- Distribución y entrega.

El PPSPU indica que, en relación con la distribución y entrega, la calidad de la prestación se medirá por el porcentaje de envíos entregados en un plazo (entendiendo este como el tiempo que discurre desde el depósito del envío hasta la entrega a su destinatario) que se fija en los siguientes términos:

- a) Entrega en tres días desde el depósito (D+3) para el 93 % de las cartas ordinarias, el 93 % de las cartas certificadas y el 80 % de los paquetes.

- b) Entrega en cinco días desde el depósito (D+5) para el 99 % de las cartas ordinarias, el 99 % de las cartas certificadas y el 95 % de los paquetes.

A efectos de medir estos indicadores, el PPSPU define los criterios de cómputo de los plazos y requiere a Correos que informe de los métodos de muestreo aplicados.

Tras el estudio por el auditor de los resultados presentados por Correos respecto de los plazos de entrega, la Resolución de la CNMC concluye lo siguiente:

- a) En D+3 se entregaron el 94,04 % de las cartas ordinarias, el 92,31 % de las cartas certificadas y el 86,78 % de los paquetes. Se cumplió este objetivo, por tanto, para cartas ordinarias y paquetes, pero no para cartas certificadas.
- b) En D+5 se entregaron el 98,59 % de las cartas ordinarias, el 97,35 % de las cartas certificadas y el 97,00 % de los paquetes, incumpléndose en los dos primeros casos el objetivo establecido en el PPSPU.

La Resolución insta a Correos a adoptar determinadas modificaciones en algunos métodos de cálculo de los plazos, pero valora positivamente que Correos haya iniciado acciones para reducir el número de envíos excluidos de las mediciones del indicador, requiriendo a la Sociedad que le informe de su grado de implementación a efectos de valorarlas en resoluciones de ejercicios posteriores.

4.- Seguridad de los envíos.

El PPSPU dispone que la seguridad de los envíos se medirá por los casos en los que se hayan producido las siguientes incidencias: pérdida, robo, destrucción o deterioro de los envíos postales. Para las cartas admitidas dentro del SPU se fija un indicador de 2 incidencias por cada 1.000.000 cartas, mientras que para los paquetes del SPU se fija en 1,50 incidencias por cada 10.000 envíos. La superación de estos límites estará sujeta a penalización cuantificable con arreglo al criterio definido en el propio PPSPU.

Los resultados presentados por Correos muestran que los niveles de incidencias alcanzados en 2022 fueron de 5,68 por cada 1.000.000 cartas y de 8,31 por cada 10.000 paquetes. En ambos casos, por tanto, se incumplió el objetivo establecido en el PPSPU.

La Resolución añade que se valoran positivamente las modificaciones adoptadas por Correos para adaptarse mejor a la literalidad del PPSPU en cuanto a los métodos de cálculo de este indicador, aunque le insta a introducir cambios adicionales para evitar posibles duplicidades de cómputo, requiriendo que le informe de los que introduzca a efectos de valorarlos en resoluciones de ejercicios posteriores.

A partir de estos cálculos y aseveraciones contenidos en los diferentes apartados de la Resolución en relación con cada uno de los indicadores definidos en el PPSPU, la parte dispositiva de la misma declara que la metodología empleada por Correos para medir los indicadores de calidad de prestación del SPU en el ejercicio 2022 son conformes con lo establecido en el apartado 10 del PPSPU, con las salvedades señaladas. Asimismo, requiere a Correos para que introduzca en su metodología de medición las modificaciones apuntadas, apercibiéndolo de que el incumplimiento de los requerimientos de modificaciones podrá ser considerado una infracción administrativa prevista en la Ley 43/2010. Por último, la Resolución declara incumplidos los objetivos de calidad de la prestación del SPU que se han señalado en este Informe y que aparecen reseñados en el Cuadro N.º 15, anunciando que la CNMC procederá a aplicar las penalizaciones que corresponden en los

términos establecidos por el PPSPU. A estos últimos efectos, debe recordarse que la cuantificación y aplicación de las penalizaciones por incumplimiento de los objetivos de calidad se produce en la resolución de determinación de la carga financiera injusta liquidable a Correos correspondiente al ejercicio al que se refiera el control de calidad ejercido, y que la referida al ejercicio 2022 está pendiente de emisión por la CNMC a la fecha de este Informe.

Correos ha recurrido ante la Audiencia Nacional la Resolución de la CNMC de 14 de marzo de 2024, sobre control de las condiciones de prestación del SPU en el ejercicio 2022, por su desacuerdo con la interpretación formulada por la CNMC respecto del indicador de condiciones generales (número de quejas y reclamaciones) contenido en el PPSPU. El recurso se encuentra pendiente de resolución.

II.7.4. Control de calidad interno ejercido por Correos

Para finalizar este subapartado II.7, referido al control de calidad ejercido sobre la prestación del SPU, debe efectuarse una breve referencia al sistema de control ejercido dentro de la propia Sociedad de Correos. Y a este respecto lo más destacable es que, como se ha indicado en el subapartado II.2 de este Informe al analizar la estructura organizativa y, en especial, el ejercicio de sus funciones por los órganos directivos de la Sociedad, el Consejo de Administración no es informado de los resultados alcanzados por los indicadores de calidad, excepto de los referidos a los plazos de entrega. Se considera, a estos efectos, que el Consejo, como máximo órgano de decisión de la Sociedad, debería recibir información puntual y detallada de los niveles alcanzados por todos los indicadores de calidad establecidos en el PPSPU, no solo por su relevancia para evaluar la eficacia y la eficiencia de la gestión del SPU, sino también porque los resultados obtenidos en materia de calidad tienen consecuencias económicas para Correos con motivo de las penalizaciones que pueda imponer la CNMC por los eventuales incumplimientos de los objetivos establecidos en el PPSPU.

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

III.1. EN RELACIÓN CON LA CONFIGURACIÓN NORMATIVA DE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO POSTAL UNIVERSAL Y DE SU COMPENSACIÓN ECONÓMICA

1. La Ley 43/2010, de 30 de diciembre, del servicio postal universal, de los derechos de los usuarios y del mercado postal (que entró en vigor el 1 de enero de 2011, ha estado vigente en el periodo objeto de fiscalización y continúa vigente en la actualidad), designó a la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A., S.M.E. (Correos), como operador encargado de prestar el Servicio Postal Universal (SPU) en todo el territorio nacional durante un periodo de quince años (por tanto, hasta el 31 de diciembre de 2025). El SPU incluye las actividades de recogida, admisión, clasificación, transporte, distribución y entrega de envíos nacionales y transfronterizos de cartas y tarjetas postales de comunicaciones escritas en cualquier soporte de hasta dos kilogramos de peso, y de paquetes postales de hasta veinte kilogramos. También incluye la prestación de servicios de certificado y valor declarado accesorios a los envíos incluidos en el SPU. En paralelo a la designación de Correos como operador encargado de la prestación del SPU, la Ley 43/2010 reconoce la obligación del Estado de compensar a esta Sociedad por el coste neto de prestación de dichas obligaciones de servicio público. (Epígrafe II.1.1)

2. Para instrumentar esta financiación del SPU, la Ley 43/2010 creó un procedimiento que obliga a Correos a presentar anualmente ante la Comisión Nacional del Sector Postal (la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia -CNMC- desde su creación por la Ley 3/2013) una contabilidad analítica que permita diferenciar claramente entre los costes de cada uno los servicios

y productos que forman parte del servicio universal y los de los demás servicios y productos que no forman parte del mismo, y de la que se obtenga el importe al que, según Correos, asciende el coste neto de la prestación del SPU en el ejercicio de que se trate. La CNMC verifica la contabilidad analítica de Correos y su cálculo del coste neto, para ajustar este según el criterio de la propia CNMC y determinar la carga financiera injusta compensable a Correos. Asimismo, se crea un Fondo de Financiación del SPU (FFSPU) con la finalidad de gestionar la financiación necesaria para compensar la carga financiera injusta, gestionado por la CNMC. (Epígrafe II.1.1)

3. La Ley 43/2010 definió unas reglas muy básicas de la prestación del SPU, del cálculo del coste neto y del procedimiento de su financiación, difiriendo a un Plan de Prestación del SPU (PPSPU) que habría de aprobar el Gobierno la regulación detallada de estas materias; no obstante, la aprobación del PPSPU no se produjo hasta 2021, por Acuerdo del Consejo de Ministros de 1 de junio. La Ley 43/2010 también estableció que las condiciones de prestación por Correos del SPU deberían quedar establecidas en un contrato regulador que habrían de suscribir los Ministerios de Economía y Hacienda y Fomento⁴⁰ y la propia Correos, que aún no ha sido formalizado a la fecha de este Informe. Además, hasta su derogación en 2024 ha estado vigente el Reglamento de la prestación de los servicios postales aprobado por el Real Decreto 1829/1999, de 3 de diciembre, promulgado en desarrollo de la Ley del SPU anterior a la Ley 43/2010 (Ley 24/1998, de 13 de julio). Por su parte, la contabilidad analítica de Correos ha estado regulada en todo el periodo posterior a la Ley 43/2010 por otra norma previa a esta, la Orden FOM/2447/2004, de 12 de julio, que continúa vigente en la actualidad. (Epígrafe II.1.1)

4. En definitiva, la regulación completa de la prestación del SPU y de su compensación financiera por el Estado se ha demorado mucho en el tiempo, destacando a estos efectos el retraso de más de diez años en la aprobación del PPSPU. Esta demora en completar la regulación de la prestación del SPU y de su financiación ha tenido las siguientes consecuencias: (Epígrafe II.1.1)

- a) Hasta la aprobación del PPSPU en 2021, la CNMC carecía de elementos para determinar con criterios técnicos suficientes el coste neto de las obligaciones de servicio universal y, con ello, la carga financiera injusta. Por ello, en los ejercicios transcurridos entre 2011 (primer año completo de vigencia de la Ley 43/2010) y 2022 (año siguiente al de aprobación del PPSPU) solo aprobó las Resoluciones anuales de verificación de la contabilidad analítica de Correos, pero no las de verificación del coste neto.
- b) En estas condiciones, la financiación del SPU se ha instrumentado exclusivamente por medio de las asignaciones presupuestarias del Ministerio competente (en la actualidad, el de Transportes y Movilidad Sostenible), que tienen el carácter de financiación a cuenta de las liquidaciones definitivas de la carga financiera injusta que apruebe en su momento la CNMC. El FFSPU, pese a que se creó por la Ley 43/2010, no comenzó a funcionar hasta la aprobación del PPSPU en 2021.
- c) La contabilidad analítica de Correos se ha basado, en todos los ejercicios posteriores a la entrada en vigor de la Ley 43/2010, en el modelo de costes históricos totalmente distribuidos (CHTD) por aplicación de la citada Orden FOM/2447/2004. Correos ha manifestado reiteradamente que este método, impuesto por una norma previa a la Ley 43/2010, no es el más adecuado para registrar los costes del SPU y distorsiona la comparación de precios y costes. La CNMC, en una Resolución de 15 de febrero de 2018 relativa al contrato tipo de acceso a la red postal, ya se pronunció a favor de la sustitución del estándar CHTD por un modelo de costes incrementales en la fijación de precios, lo que podría aliviar la tendencia al alza de las tarifas derivada de la evolución decreciente de la demanda de productos

⁴⁰ En la actualidad, Ministerios de Hacienda y de Transportes y Movilidad Sostenible, respectivamente.

postales tradicionales y de la existencia de un volumen elevado de costes fijos y de estructura. En todo caso, la sustitución del modelo CHTD por otro basado en costes incrementales (como el denominado LRAIC -*Long Run Average Incremental Cost*, o coste incremental promedio a largo plazo-) requiere la previa modificación de la citada Orden FOM/2447/2004.

- d) Una vez aprobado el PPSPU, la CNMC comenzó a emitir las Resoluciones de verificación del coste neto de la prestación del SPU y de determinación de la carga financiera injusta compensable a Correos. La primera Resolución de este tipo fue la referida al primer ejercicio de vigencia de la Ley 43/2010 (el ejercicio 2011), emitida el 30 de noviembre de 2023 (revisada el 13 de junio de 2024 con motivo de la presentación por Correos de información adicional). Hasta la fecha de aprobación de este Informe ha emitido las referidas a los ejercicios 2011 a 2018, quedando pendientes las de los ejercicios 2019 en adelante.

5. Como consecuencia de ello, a la fecha de este Informe no había podido conseguirse el objetivo pretendido por la Ley 43/2010 de implantar un sistema puntual, de periodicidad anual, que enlace consecutivamente los cuatro pilares del modelo: la rendición por Correos de su contabilidad analítica, su revisión por la CNMC, la emisión por esta de una resolución que determine la carga financiera injusta financiable y el abono de dicha compensación a Correos. La decisión del importe de la financiación de la prestación del SPU no se está fundamentando, como se pretendía, en la determinación, con arreglo a unos criterios técnicos previamente definidos, del coste neto de dicha prestación, sino en la cuantía de las asignaciones presupuestarias establecidas al efecto en las sucesivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado, que tienen el carácter de anticipo a cuenta de las liquidaciones finales de la carga financiera injusta que vaya aprobando la CNMC. (Epígrafe II.1.1)

6. La posible consideración de la financiación pública de la prestación por Correos del SPU, acordada en la Ley 43/2010, como ayudas de Estado motivó que las autoridades españolas prenotificaran a la Comisión Europea, en julio de 2018 (por tanto, antes de que estuviera aprobado el PPSPU de 2021), la compensación que estaba previsto conceder a Correos durante el periodo 2011-2020. A estos efectos, se trasladó a la Comisión Europea una versión no aprobada por el Gobierno del PPSPU, en la que se describían los criterios técnicos por medio de los cuales debía instrumentarse dicha financiación, cuantificando los pagos realizados por esta compensación en el periodo 2011-2019 en 1.219 millones de euros. La Comisión Europea finalizó este procedimiento de prenotificación con la Decisión C(2020) 3108 final, de 14 de mayo de 2020. En ella dictaminó que, aun cuando la compensación por servicio público a Correos durante el periodo 2011-2020 constituye una ayuda estatal ilegal, no formula objeciones a la misma al entender que es compatible con el mercado interior. Apreciando que la citada Decisión determina que la metodología desarrollada para compensar la prestación por Correos del SPU es fiable y constituye una ayuda compatible con el mercado interior, el Consejo de Ministros procedió a la aprobación del PPSPU en 2021⁴¹. (Epígrafe II.1.2)

III.2. EN RELACIÓN CON LA ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DE CORREOS PARA LA PRESTACIÓN DEL SPU

7. El Consejo de Administración de Correos es, de acuerdo con la normativa interna de la Sociedad, el máximo órgano decisor de la misma. Pese a ello, el Consejo no ha tenido conocimiento, ni por tanto ha ejercido competencias decisoras, en las siguientes materias relevantes a efectos de las condiciones en las que se desarrolla la gestión del SPU: (Subapartado II.2)

⁴¹ En relación con la alegación de Correos referida a esta conclusión, véase la nota a pie de página n.º 8 (epígrafe II.1.2).

- a) No recibe información, ni por tanto puede adoptar las medidas correctoras que fueran precisas, respecto de los indicadores de calidad de la prestación del SPU definidos en el PPSPU, excepto de los que se refieren a los plazos de entrega. La falta de intervención del Consejo en esta materia es especialmente relevante porque el incumplimiento de los objetivos de calidad establecidos en el PPSPU puede dar lugar a la imposición por la CNMC de penalizaciones a Correos, instrumentadas en forma de descuentos sobre la carga financiera injusta de la prestación del SPU compensable a la Sociedad.
- b) No recibe información, ni participa en su diseño y ejecución, de la política de descuentos, respecto de las tarifas oficiales, que se conceden a los remitentes masivos de correo y que se instrumentan mediante los correspondientes contratos que Correos suscribe con tales clientes. La falta de intervención del Consejo en esta materia es especialmente relevante dado que los clientes con contratos (y, por tanto, con descuentos sobre las tarifas oficiales) representan, según las estimaciones de la CNMC, casi el 90 % de la facturación realizada por Correos relativa a servicios SPU.

RECOMENDACIÓN N.º 1:

Se recomienda a Correos que establezca procedimientos que aseguren que el Consejo de Administración, para poder ejercer debidamente sus funciones como máximo órgano decisor de la Sociedad, sea informado, puntual y periódicamente, del grado de cumplimiento de todos los indicadores de calidad de prestación del SPU previstos en el PPSPU⁴².

RECOMENDACIÓN N.º 2:

Se recomienda al Consejo de Administración de Correos la aprobación del modelo de descuentos aplicable a los clientes con contrato, definiendo en los correspondientes manuales o instrucciones las reglas según las cuales debe procederse a la aprobación y aplicación de tales descuentos.

8. También desde el punto de vista de la gestión interna por Correos de la prestación del SPU debe destacarse que la Sociedad ha carecido en el periodo fiscalizado de un documento formal, aprobado por el Consejo o por SEPI (su accionista único), en el que se definan la estructura societaria, las competencias de los distintos departamentos y las interrelaciones de estos. La estructura organizativa de la Sociedad ha sido objeto de sucesivas modificaciones en el periodo 2021-2023 que han afectado a las unidades competentes en materia de la prestación del SPU y que han generado una fuerte inestabilidad como consecuencia de un número muy elevado de cambios en las designaciones de las personas responsables de las principales direcciones. Pese a estos cambios organizativos, la distribución de competencias entre las distintas unidades presenta una notable complejidad en materias como el establecimiento de las tarifas postales. (Subapartado II.2)

III.3. EN RELACIÓN CON EL ESTABLECIMIENTO DE PRECIOS Y SU REVISIÓN POR LA CNMC

9. La Ley 43/2010 establece que Correos deberá comunicar a la CNMC el establecimiento de nuevos precios, así como la modificación de los ya vigentes, de los servicios prestados con obligaciones de servicio público con, al menos, tres meses de antelación a la fecha prevista para su aplicación. La CNMC revisará la información comunicada por Correos y dictará la correspondiente resolución declarando lo que proceda. Los precios de los servicios postales SPU deberán ser asequibles, transparentes, no discriminatorios y establecidos de forma que se tengan en cuenta los

⁴² Correos explica en sus alegaciones que el Consejo de Administración será informado, con periodicidad semestral, de los resultados alcanzados por todos los indicadores de calidad establecidos en el PPSPU.

costes reales del servicio. Estos principios aparecen enunciados en la Ley 43/2010, pero no definidos ni en la misma Ley ni en un desarrollo posterior. Ello ha provocado diferencias interpretativas entre Correos y la CNMC. Además, ni la Ley ni otra norma de desarrollo posterior han establecido una jerarquía entre los principios, pese a que al menos dos de ellos, los de asequibilidad y de orientación a costes, pueden resultar contradictorios en ciertos casos. (Subapartado II.3)

10. Correos no ha regulado el proceso de establecimiento o revisión de los precios de los servicios postales en procedimientos o manuales formalmente aprobados. En la práctica, utiliza en este procedimiento datos del entorno económico, de su contabilidad analítica y de la facturación por productos. Analizadas las propuestas de modificaciones de tarifas elaboradas por las unidades internas de Correos para los ejercicios 2022 y 2023, se ha observado, en primer lugar, que las previsiones de reducción del número de envíos han quedado, en ambos ejercicios, superadas ampliamente por la realidad, habiendo sido las disminuciones reales muy superiores a las previstas, lo que refleja que los datos tenidos en cuenta por Correos para establecer las modificaciones de tarifas fueron imprecisos. En segundo lugar, los datos económicos que Correos ha tenido en cuenta para formular las propuestas de modificación de tarifas para un año son los de la contabilidad analítica de dos años antes, sin tener en cuenta que, dado que los presupuestos de explotación de cada ejercicio se preparan en fechas similares a la elaboración de las propuestas de modificación de tarifas, podría utilizar en estas propuestas, como fundamento de las mismas, los datos de tales presupuestos de explotación, que reflejan una estimación más precisa de los costes del ejercicio al que habrán de referirse las propuestas de tarifas. Además, se ha observado que las previsiones económicas tenidas en cuenta por Correos para formular sus propuestas de modificación de tarifas han sido imprecisas en el periodo objeto de fiscalización. Finalmente, debe señalarse que Correos comunicó a la CNMC los precios establecidos por el Consejo de Administración para los ejercicios 2022 y 2023, acompañados de la documentación explicativa preceptiva, fuera del plazo establecido en la Ley 43/2010 (con unos retrasos de un mes y un día, respectivamente). (Epígrafe II.3.1)

11. La comparación realizada en el curso de la fiscalización entre los incrementos de costes registrados en 2020 respecto de 2019 en diferentes productos integrantes del SPU y los incrementos de tarifas propuestos para 2022 en los mismos productos permite concluir que no puede afirmarse que las modificaciones de tarifas propuestas por Correos reflejen adecuadamente las variaciones de costes, de manera que no se cumple uno de los principios establecidos en la Ley 43/2010: la fijación de los precios teniendo en cuenta los costes reales del servicio⁴³. (Epígrafe II.3.1)

12. La Sala de Supervisión Regulatoria de la CNMC, en sus Resoluciones sobre la revisión de los precios establecidos por Correos para los ejercicios 2022 y 2023, formula diversos reparos a dichos precios. Así, la Resolución referida a los establecidos para 2022 señala que, aunque en general los precios no comprometen el principio de asequibilidad, hay excepciones en relación con dos productos: los denominados “*paquete azul*” y “*paquete exportación económico*”. Además, destaca que los precios de determinados servicios postales SPU que pagan los usuarios con derecho a descuentos no cumplen indiciariamente el principio de adecuación a los costes de prestación del servicio. La Resolución referida a los precios establecidos para 2023, por su parte, establece que se cumple el principio de asequibilidad para todo tipo de productos SPU, pero insiste, como en el ejercicio anterior, en que los precios de determinados servicios que pagan los usuarios con derecho a descuentos (destaca, a estos efectos, la carta ordinaria nacional de hasta 20 gr. y la carta ordinaria nacional entre 20 y 50 gr.) no cumplen indiciariamente el principio de adecuación a los costes de prestación del servicio. Además, la CNMC recomienda un cambio en la normativa para introducir el estándar de costes incrementales; cambio que no ha tenido lugar hasta la fecha. Finalmente, en relación con el principio de transparencia, la Resolución de la CNMC referida a los precios

⁴³ En relación con la alegación de Correos referida a esta conclusión, véase la nota a pie de página n.º 13 (epígrafe II.3.1)

establecidos para 2023 requiere a Correos para que le aporte, en cuanto los tenga finalizados, tanto su propuesta de nuevo contrato tipo de acceso como el nuevo modelo de descuentos, e insiste en que Correos deberá publicar el contrato tipo de acceso una vez haya sido aprobado por la CNMC. (Epígrafe II.3.2)

RECOMENDACIÓN N.º 3:

Se recomienda a Correos que proponga al Gobierno que desarrolle reglamentariamente el artículo 34 de la Ley 43/2010, definiendo con suficiente precisión los principios a los que deben someterse los precios de los servicios postales a los que se refiere dicho artículo. Se recomienda asimismo que en este desarrollo reglamentario se introduzca una jerarquización de tales principios, que facilite su aplicación en caso de que existan dudas en el cumplimiento simultáneo de dos o más de ellos.

RECOMENDACIÓN N.º 4:

Se recomienda a Correos que regule de una manera formal el proceso de establecimiento o revisión de los precios de los servicios postales al que se refiere el artículo 34 de la Ley 43/2010, definiendo las competencias de las distintas unidades intervinientes en el proceso hasta su aprobación por el Consejo de Administración. En este procedimiento de determinación de tarifas debería quedar asegurado que Correos emplea datos económicos y de actividad postal suficientemente precisos y actualizados, a cuyos efectos se sugiere, en concreto, que analice la posibilidad de emplear, como fundamento económico de la propuesta de tarifas, los datos de los presupuestos de explotación del ejercicio al que se refieran tales tarifas. El procedimiento debería asegurar también que se cumple el principio de que los precios tengan en cuenta los costes reales del servicio, así como de todos los restantes principios establecidos en la Ley 43/2010 que, según las Resoluciones de la CNMC, no han sido cumplidos en su integridad.

III.4. EN RELACIÓN CON LOS PRECIOS DE LOS CLIENTES CON CONTRATO Y LA APLICACIÓN DEL MODELO DE DESCUENTOS

13. Correos ofrece a determinados clientes, en función de ciertas condiciones, descuentos sobre las tarifas oficiales, que tienen una justificación de política comercial pero generan una importante disminución de los ingresos brutos. Según los datos de la contabilidad analítica de Correos de los ejercicios 2020 y 2021 revisados por la CNMC, los descuentos totales supusieron respectivamente un 39,4 % y un 37,0 % de los ingresos brutos en cada uno de los ejercicios. El modelo de descuentos, entendido como las reglas que definen las condiciones en las que deben aprobarse y aplicarse, no ha sido objeto de aprobación formal por el Consejo de Administración (ver conclusión 7 de este Informe), ni consta que haya sido regulado en instrucciones o manuales formalmente aprobados, lo que constituye una debilidad de control interno. De hecho, cuando Correos elabora su acuerdo de modificación de tarifas para el siguiente ejercicio, no analiza el impacto que la aplicación de descuentos tiene sobre su situación patrimonial. (Epígrafe II.4.1)

14. El modelo de descuentos funciona en la práctica, en primera instancia, por medio de la formulación de ofertas a los clientes que, una vez aprobadas por unas comisiones, dan paso a una negociación con el cliente dentro de los límites de la oferta aprobada. En las aprobaciones de las ofertas se han detectado relevantes deficiencias de control: no queda constancia de los criterios aplicados por las comisiones para valorar las ofertas y no se puede comprobar el cumplimiento del requisito de que ciertos directivos voten favorablemente las ofertas. (Epígrafe II.4.2)

15. Los contratos con los clientes regulan los volúmenes comprometidos de envíos y los precios, que pueden ser fijados en términos de importe cierto o de descuento sobre las tarifas oficiales.

También establecen que el incumplimiento por el cliente de los volúmenes acordados acarrea la posible regularización (obligada solo en el caso de clientes grandes, optativa a criterio de Correos en el resto) de la tarifa aplicada, pero no contemplan regularizaciones por incumplimiento de otras condiciones que justificaron en su momento la oferta de descuentos. Y, a estos efectos, resulta relevante que no exista un mecanismo seguro de intercambio de información con el sistema de facturación que permita comprobar de manera fehaciente la dimensión de las disminuciones de los envíos respecto de las cuantías comprometidas en los contratos, lo que perjudica la automatización de la aplicación de las regularizaciones. Tampoco consta que Correos haya realizado un estudio razonado del importe de las regularizaciones, habiéndose comprobado que, en ciertos casos, la aplicación de las regularizaciones por incumplimiento del volumen de envíos comprometidos resulta más beneficiosa para el cliente que si se hubiera redefinido, con arreglo al contrato, el tramo en el que se sitúa el volumen de negocio realmente alcanzado y se hubiera recalculado, en función de este, el descuento aplicable sobre las tarifas. (Epígrafe II.4.3)

16. La CNMC, en el ejercicio de sus funciones de persecución de conductas que supongan impedir, restringir y falsear la competencia, inició el 20 de noviembre de 2019 un expediente sancionador con motivo de los descuentos aplicados por Correos a los grandes clientes. Este expediente se ha resuelto el 18 de febrero de 2022 por la Sala de Competencia de la CNMC con la imposición de una sanción a Correos de 32,6 millones de euros por la existencia de una situación de abuso de posición dominante generada por la aplicación de un sistema de descuentos a clientes de envíos masivos con efectos “*fidelizadores*” y “*exclusionarios*” que se ha mantenido, al menos, desde 2015 hasta 2018. Esta Resolución, que intima a Correos a abstenerse en el futuro de realizar conductas semejantes a la sancionada, se encuentra recurrida por Correos en vía contencioso-administrativa ante la Audiencia Nacional. Correos ha procedido durante los ejercicios 2023 y 2024 a modificar con carácter progresivo algunos aspectos de su modelo de descuentos, comenzando por el aplicado a los clientes de mayor volumen, pero sin que haya llegado a definir un modelo completo alternativo al que fue objeto de la sanción. (Epígrafe II.4.5)

RECOMENDACIÓN N.º 5:

Se recomienda al Consejo de Administración de Correos que apruebe formalmente una instrucción que defina y regule un nuevo modelo de descuentos aplicados a los grandes clientes. Esta instrucción deberá asegurar que el modelo reformado presente las siguientes características:

- a) La supresión de los elementos que generan una posición de abuso dominante y que han sido el fundamento de la sanción impuesta en 2022 por la CNMC.
- b) La realización, en el proceso de determinación de las tarifas postales, de estudios relativos al impacto de los descuentos sobre la situación patrimonial de la Sociedad.
- c) La determinación de las unidades de Correos que deben intervenir en la elaboración y aprobación de ofertas a los clientes.
- d) La debida fundamentación de la aprobación de tales ofertas y de las condiciones establecidas en los correspondientes contratos con los clientes.
- e) El suministro puntual de información precisa para la aplicación de regularizaciones en caso de incumplimientos por el cliente de sus compromisos de volumen de envíos o de otros que hayan constituido el fundamento de la concesión de los descuentos.

III.5. EN RELACIÓN CON LA ELABORACIÓN Y VERIFICACIÓN DE LA CONTABILIDAD ANALÍTICA Y LA DETERMINACIÓN DE LA CARGA FINANCIERA INJUSTA

17. Correos presentó ante la CNMC su contabilidad analítica del ejercicio 2022 el 24 de julio de 2023, dentro del plazo establecido. Esta contabilidad presentaba unos resultados negativos correspondientes a los productos SPU por importe de 128,7 millones de euros, consecuencia de unos costes de 806,3 millones y de unos ingresos netos de 677,6 millones de euros. La CNMC, en el ejercicio de sus funciones establecidas en la Ley 43/2010 y en el PPSPU, revisó esta contabilidad, asistida por un auditor, concluyendo en su Resolución de 30 de julio de 2024 que cumple en todos sus aspectos significativos la normativa que le es aplicable, sin perjuicio de determinadas discrepancias. La más relevante es la referida a las notificaciones administrativas, dado que la CNMC no comparte el criterio de Correos de imputar los costes del producto “*carta certificada de notificación administrativa*” al producto “*carta certificada*”; criterio que, a juicio de la CNMC, afecta a la debida separación contable que debe existir entre los servicios SPU y los servicios no SPU. Se trata de una discrepancia que la CNMC ya había manifestado en su revisión de las contabilidades analíticas de Correos desde la correspondiente al ejercicio 2013. El criterio de la CNMC fue confirmado en dos Sentencias de la Audiencia Nacional de 2023 que desestimaron los recursos presentados por Correos contra las resoluciones de la CNMC relativas a la contabilidad analítica de los ejercicios 2016 y 2017; Sentencias que, a su vez, han sido recurridas en casación ante el Tribunal Supremo por Correos (recursos que se encuentran pendientes de resolución). Además, la Resolución de la CNMC sobre la contabilidad analítica de 2022 reitera a Correos ciertos requerimientos formulados en ejercicios anteriores para modificar otros criterios de imputación de costes e ingresos. Como consecuencia de la discrepancia de la CNMC con Correos sobre la imputación de las notificaciones administrativas, la CNMC corrige el resultado de los productos SPU presentado por Correos, incrementando los resultados negativos en 51,9 millones de euros (y disminuyendo en el mismo importe los resultados negativos de los productos no SPU)⁴⁴. (Epígrafe II.5.3)

RECOMENDACIÓN N.º 6:

Se recomienda a Correos que introduzca en su contabilidad analítica los criterios expuestos en la Resolución de la CNMC referida a la contabilidad analítica del ejercicio 2022. En materia de imputación de las notificaciones administrativas, habrá de estarse a lo que resulte de la decisión del Tribunal Supremo relativa a los recursos presentados por Correos contra las Sentencias de la Audiencia Nacional de 2023, tras las cuales será conveniente modificar la normativa reguladora de la contabilidad analítica para incorporar en la misma, de manera precisa, los criterios que establezca el Tribunal Supremo.

18. Como se ha indicado en la Conclusión 4 de este Informe, la CNMC carecía, en tanto no estuviera aprobado el PPSPU, de elementos para determinar con criterios técnicos suficientes el coste neto de las obligaciones que supone para Correos la prestación del SPU y, con ello, la carga financiera injusta compensable. Por ello, en los ejercicios transcurridos entre 2011 (primer año completo de vigencia de la Ley 43/2010) y 2022 (año siguiente al de aprobación del PPSPU) solo aprobó las Resoluciones anuales de verificación de la contabilidad analítica de Correos, pero no las de verificación del coste neto. La primera Resolución de la CNMC de verificación del coste neto fue la referida al ejercicio 2011, que tuvo lugar el 30 de noviembre de 2023, habiendo emitido hasta la fecha de este Informe de fiscalización las correspondientes Resoluciones hasta la referida al ejercicio 2018. (Epígrafe II.5.4)

⁴⁴ En relación con la alegación de Correos referida a esta conclusión, véase la nota a pie de página n.º 31 (epígrafe II.5.3)

19. A efectos de emitir la Resolución de verificación del coste neto y de determinación de la carga financiera injusta de 2011, la CNMC solicitó a Correos sus cálculos de estas magnitudes y abrió el correspondiente procedimiento de revisión, asistido por una compañía consultora. De acuerdo con lo establecido en el PPSPU, remitió la propuesta de Resolución a los Ministerios de Hacienda y de Economía solicitándoles los informes preceptivos sobre la misma. El Ministerio de Economía presentó su informe en el que no formulaba observaciones sobre la propuesta de Resolución (al igual que ha hecho en todas las propuestas de los ejercicios 2011 a 2018, que son las Resoluciones aprobadas hasta la fecha por la CNMC), pero no lo hizo el Ministerio de Hacienda. (Epígrafe II.5.4)

20. El cálculo del coste neto del SPU de 2011 presentado por Correos a la CNMC se cuantificaba en 171,6 millones de euros. La CNMC, como resultado de su revisión, ajustó esta cifra, reduciéndola a 164,2 millones de euros (una reducción del 4,3 % en términos relativos). El principal motivo de estos ajustes es, de nuevo, la discrepancia de la CNMC con el criterio seguido por Correos en relación con las notificaciones administrativas. En todas las Resoluciones de verificación del coste neto, hasta la última aprobada (la referida al ejercicio 2018), la CNMC ha ajustado a la baja el importe de coste neto declarado por Correos, en unos porcentajes que han oscilado entre un 2,4 % y un 20,6 %. La suma de las correcciones realizadas por la CNMC para los ocho ejercicios de 2011 a 2018 asciende a 109,0 millones de euros. (Epígrafe II.5.4)

21. Una vez determinado el coste neto de prestación del SPU, las Resoluciones de la CNMC calculan la penalización por incumplimiento de los objetivos de calidad de prestación del SPU, establecidos en el PPSPU. Según consta en las ocho Resoluciones emitidas por la CNMC referidas a los ejercicios 2011 a 2018, en dos de ellas (2012 y 2013) no se impone penalización, mientras que en las seis restantes se imponen unas penalizaciones que oscilan entre los 474 euros de la de 2014 y los 93.518 euros de la de 2018. La suma de los importes de las cargas financieras injustas declaradas por la CNMC correspondientes a los ejercicios 2011 a 2018 asciende a 1.034,0 millones de euros. (Epígrafe II.5.4)

III.6. EN RELACIÓN CON EL FFSPU Y SU REGISTRO CONTABLE

22. La Ley 43/2010 creó el FFSPU como mecanismo de financiación de la carga financiera injusta derivada de la prestación por Correos del SPU, que habría de nutrirse, fundamentalmente, de las transferencias consignadas en los Presupuestos Generales del Estado (PGE). También constituyen recursos del FFSPU dos prestaciones patrimoniales de carácter público: la tasa por la concesión de autorizaciones administrativas singulares para la prestación de servicios postales incluidos en el SPU y la contribución postal que deben abonar anualmente los titulares de dichas autorizaciones. La Ley 43/2010 añade que la CNMC llevará la contabilidad del FFSPU y transferirá a Correos trimestralmente las cantidades disponibles en el mismo, transferencias que tendrán el carácter de a cuenta de la liquidación anual de la carga financiera injusta. Pese a las previsiones de la Ley 43/2010, el FFSPU no entró en funcionamiento hasta el ejercicio 2021, una vez aprobado el PPSPU. Hasta ese ejercicio, la única financiación del SPU ha estado constituida por las transferencias a Correos de los importes consignados en las sucesivas Leyes de PGE, a cuenta de la liquidación anual de la carga financiera injusta. (Epígrafe II.6.1)

23. De acuerdo con la última Resolución de determinación de la carga financiera injusta aprobada hasta la fecha por la CNMC, la referida al ejercicio 2018, las consignaciones presupuestarias transferidas a Correos hasta el ejercicio 2020 incluido, abonadas a cuenta de las liquidaciones definitivas de la carga financiera injusta, superan en 244,8 millones de euros a las cargas financieras injustas declaradas por la CNMC hasta la fecha de este Informe. Este importe habrá de continuar reduciéndose a medida que la CNMC vaya emitiendo las Resoluciones de la carga financiera injusta de los ejercicios posteriores a 2018. Si se tienen en cuenta además las transferencias abonadas a

Correos por las consignaciones presupuestarias de 2021 y 2022, el saldo sobrante se elevaría a 464,8 millones de euros. Estos datos muestran, de nuevo, que el sistema diseñado por la Ley 43/2010 para compensar puntualmente la carga financiera injusta de Correos por la prestación del SPU no está funcionando. El retraso en la aprobación del PPSPU, y con ello el de la CNMC en la aprobación de las Resoluciones de verificación del coste neto y de determinación de la carga financiera injusta de cada ejercicio, ha causado que la financiación de la prestación del SPU haya recaído en las decisiones de las consignaciones presupuestarias contenidas en las Leyes de PGE de los sucesivos ejercicios, no en la liquidación periódica y puntual, por parte de la CNMC, de las cargas financieras injustas ejercicio a ejercicio. (Epígrafe II.6.2)

24. La CNMC empezó en 2022 a gestionar la contribución postal que deben abonar anualmente los titulares de autorizaciones administrativas singulares para la prestación de servicios postales incluidos en el SPU (también la propia Sociedad de Correos) cuya cifra de negocios por actividades desarrolladas en dicho ámbito supere los 50.000 euros. Con objeto de iniciar la gestión de la contribución, la CNMC recurrió a la información contenida en la Sección B (empresas prestadoras de SPU) del Registro General de Empresas Prestadoras de Servicios Postales, previa solicitud al Ministerio de Transportes, encargado de la gestión de este Registro. A partir de esa información, la Comisión solicitó a las empresas la cifra de negocio de actividades relacionadas con el SPU a efectos de practicar la liquidación provisional de la contribución postal en los casos en los que no se hubiera ingresado la contribución o careciera la CNMC de información sobre la cifra de negocios. Sin embargo, no consta que, hasta el momento, la CNMC haya realizado ninguna liquidación provisional. Esta solicitud de información se está enfrentando a importantes problemas, con un porcentaje alto de empresas que ni siquiera ha contestado a la solicitud de información sobre el volumen de negocio y con un número elevado de escritos recibidos de empresas que manifiestan que no se consideran obligadas a la contribución postal. La gestión de la contribución postal no se ve facilitada por el hecho de que recaiga en distintas entidades la gestión del Registro (el Ministerio de Transportes) y de la propia contribución (la CNMC). No está resultando suficiente, a estos efectos, la previsión de la Ley 43/2010 de que quien pretenda prestar servicios postales se compromete a facilitar a la CNMC cuanta información le solicite. (Epígrafe II.6.4)

RECOMENDACIÓN N.º 7:

Se recomienda a la CNMC que analice la posibilidad de proponer al Gobierno la creación de un procedimiento regulador de la gestión de la contribución postal creada por la Ley 43/2010, por medio del cual la entidad responsable del Registro, el Ministerio, dirigiera una comunicación expresa, con periodicidad anual, a los inscritos en el mismo solicitando la información que necesite la CNMC para gestionar la contribución, con apercibimiento de que la falta de respuesta al requerimiento puede llevar aparejada la baja en el Registro (y, con ella, la pérdida de la facultad de prestar servicios postales).

III.7. EN RELACIÓN CON EL CONTROL DE CALIDAD DE LA PRESTACIÓN POR CORREOS DEL SPU

25. El PPSPU dispuso que la revisión y el control de la prestación por Correos del SPU serían realizados por la CNMC tomando en consideración los indicadores de calidad definidos en el propio PPSPU. Correos queda obligado por el PPSPU a presentar a la CNMC, en el primer cuatrimestre de cada año, los resultados alcanzados en cada uno de los indicadores en el ejercicio anterior, acompañados de los estudios que haya realizado al efecto y de la descripción de la metodología utilizada en ellos. La CNMC se encarga de validar estos resultados y, si detecta el incumplimiento por Correos de los parámetros de calidad establecidos en el PPSPU, ha de aplicar una penalización

económica (con arreglo a los criterios establecidos en el mismo PPSPU) que disminuirá el importe de la carga financiera injusta que haya de abonarse a Correos. (Epígrafe II.7.1)

26. En el ejercicio de su potestad sancionadora, la CNMC impuso, por Resolución de 29 de julio de 2020, una sanción a Correos de 160.000 euros por incumplimiento de los principios, requisitos y condiciones de prestación del SPU. El procedimiento sancionador se fundamentó en los resultados expuestos en los informes de la CNMC sobre cumplimiento de los objetivos de calidad de la prestación del SPU en los ejercicios 2014 a 2018, que mostraban un incumplimiento constante de los objetivos marcados en el Reglamento de 1999 para el producto denominado “*paquete azul*”. La Resolución ha sido anulada por la Sentencia de la Audiencia Nacional de 2 de junio de 2023, que ha admitido el argumento de Correos de que el Reglamento no regula los requisitos de calidad de una parte de los paquetes azules, en concreto los de entre 10 y 20 kg, lo que determina la falta de tipicidad de la sanción impuesta por la CNMC. El Reglamento de 1999 no definió los plazos de entrega de los paquetes de entre 10 y 20 kg porque la Ley del SPU vigente en aquel momento, y de la cual el Reglamento era desarrollo, no contemplaba como producto integrante del SPU los paquetes de entre 10 y 20 kg categoría que sí fue reconocida como integrante del SPU por la Ley 43/2010. La CNMC impuso, por Resolución de 22 de diciembre de 2021, una segunda sanción a Correos, en este caso por 80.001 euros, por incumplimiento de los plazos de entrega del paquete azul en el ejercicio 2019, con los mismos fundamentos de derecho que en la Resolución sancionadora referida a los ejercicios 2014 a 2018. Correos ha recurrido ante la Audiencia Nacional también esta Resolución; recurso que se encuentra pendiente de resolución pero que, probablemente, dará lugar también a la anulación de la sanción por falta de tipicidad. (Epígrafe II.7.2)

27. La CNMC emitió el 14 de marzo de 2024 su Resolución sobre control de las condiciones de prestación del SPU en el ejercicio 2022, asistida, también en este caso, por un auditor. La Resolución declara incumplidos los siguientes indicadores establecidos en el PPSPU: condiciones generales de prestación del SPU, atención al cliente (solo en lo que se refiere al tiempo de espera del usuario en las oficinas de atención al público), distribución y entrega (en ciertos plazos para determinados productos) y seguridad de los envíos. En lo que se refiere al indicador de las condiciones generales de prestación del SPU, la CNMC señala que Correos continúa sin implantar un sistema que permita, como requiere el PPSPU, diferenciar las quejas relacionadas con productos SPU del resto, lo que obliga a la CNMC a tomar en consideración, a efectos de medir el cumplimiento de este indicador, todas las quejas presentadas, con el resultado de una desviación muy notable (del 273 %) respecto del nivel establecido en el PPSPU (se han presentado 14,90 quejas por cada 100.000 envíos, frente al objetivo del PPSPU que situaba el índice esperado en 4). La Resolución de la CNMC señala que, a causa de los incumplimientos detectados en los niveles de calidad de prestación del SPU, procederá a aplicar las penalizaciones que corresponden en los términos establecidos por el PPSPU, lo que se producirá cuando emita la Resolución de verificación del coste neto y de determinación de la carga financiera injusta del ejercicio 2022. (Epígrafe II.7.3)

RECOMENDACIÓN N.º 8:

Se recomienda a Correos que, de acuerdo con lo requerido por la CNMC, introduzca en sus sistemas de información las modificaciones que le permitan dar adecuado cumplimiento a lo requerido por el PPSPU: disponer de un registro de quejas y reclamaciones en el que, al menos, separe las que corresponden al ámbito del SPU (distinguiendo nacionales o transfronterizas) de las ajenas a este ámbito⁴⁵.

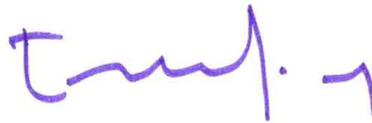
⁴⁵ Correos explica en sus alegaciones que ya ha implantado los cambios a los que se refiere esta recomendación.

RECOMENDACIÓN N.º 9:

Se recomienda a Correos modificar sus sistemas de gestión de la prestación del SPU con objeto de cumplir progresivamente los indicadores de calidad establecidos en el PPSPU⁴⁶.

Madrid, 28 de abril de 2025

LA PRESIDENTA



Enriqueta Chicano Jávega

⁴⁶ Correos explica en sus alegaciones que ya ha implantado algunas herramientas de gestión orientadas al cumplimiento de los objetivos de calidad.



RELACIÓN DE ANEXOS

ANEXO I.	TRAMITACIÓN INTERNA Y PROCEDIMIENTOS APLICADOS EN LA FISCALIZACIÓN	79
ANEXO II.	MARCO NORMATIVO Y OBJETO SOCIAL DE CORREOS.....	81
ANEXO III.	MARCO NORMATIVO Y FUNCIONES DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA	83
ANEXO IV.	ESTADOS FINANCIEROS DE CORREOS DEL EJERCICIO 2022.....	85
ANEXO V.	PROCESO DE OBTENCIÓN DE LA CONTABILIDAD ANALÍTICA DE CORREOS EN 2022	89

ANEXO I

TRAMITACIÓN INTERNA Y PROCEDIMIENTOS APLICADOS EN LA FISCALIZACIÓN**Tramitación interna de la fiscalización**

El 28 de septiembre de 2023, el Pleno aprobó el inicio de este procedimiento fiscalizador, siguiendo lo establecido en el artículo 3.b) de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, y lo dispuesto al efecto en la Norma de Procedimiento 34 de las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, aprobadas el 23 de diciembre de 2013.

Las Directrices Técnicas con arreglo a las cuales se ha llevado a cabo la fiscalización fueron aprobadas por el Pleno el 26 de octubre de 2023.

Procedimientos aplicados en la fiscalización

En el desarrollo de las actuaciones fiscalizadoras se han aplicado las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas y se han realizado todas las pruebas y comprobaciones consideradas necesarias para la obtención de los datos e información a fin de soportar los resultados de la fiscalización en relación con cada uno de los objetivos asignados en las Directrices Técnicas. Para ello, se ha procedido a la verificación y el análisis de la información y documentación obrantes en el Tribunal y de la aportada en la ejecución de los trabajos de fiscalización por Correos y la CNMC. La revisión de la contabilidad analítica de Correos se ha realizado partiendo de los resultados obtenidos por la CNMC en sus Resoluciones anuales de revisión de dicha contabilidad, una vez verificado que tales Resoluciones responden a lo requerido por la normativa aplicable a las mismas.

Las conclusiones y recomendaciones que figuran en el apartado III del Informe de fiscalización no aparecen clasificadas, como es habitual en los Informes del Tribunal de Cuentas, en función de los objetivos de la fiscalización descritos en el apartado I, de forma que no se indica si se corresponden con los objetivos de la fiscalización de cumplimiento o de la operativa. Ello se debe a que, en la presente fiscalización, se ha seguido una organización de la exposición de los resultados y de las conclusiones que prime el tratamiento global y completo de cada una de las áreas de gestión examinadas, presentando conjuntamente, para cada una de ellas, los resultados del análisis de fiscalización de cumplimiento y del análisis de fiscalización operativa. En cualquier caso, los resultados de la fiscalización de cumplimiento son identificables por contener, en todos los casos, la indicación del precepto incumplido.

MARCO NORMATIVO Y OBJETO SOCIAL DE CORREOS

Correos se constituyó como sociedad mercantil estatal el 29 de julio de 2001 en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 58 de la Ley 14/2000, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social. En virtud de lo establecido en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de marzo de 2012, por el que se aprueba el Plan de reestructuración y racionalización del sector público empresarial y fundacional estatal, la totalidad de sus acciones pertenecen a SEPI.

La Sociedad está sujeta también, en el ejercicio de las actividades que constituyen su objeto social, a las siguientes normas:

- Real Decreto 81/1999, de 22 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo del Título II de la Ley 24/1998, de 13 de julio, del Servicio Postal Universal y de Liberalización de los Servicios Postales, en lo relativo a las autorizaciones para prestación de servicios y al Registro General de Empresas Prestadoras de Servicios Postales. Norma derogada, con efectos de 18 de agosto de 2024, por la disposición derogatoria única.1.b) del Real Decreto 437/2024, de 30 de abril.
- Real Decreto 1829/1999, de 3 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regula la prestación de los servicios postales, en desarrollo de lo establecido en la Ley 24/1998, de 13 de julio, del Servicio Postal Universal y de Liberalización de los Servicios Postales. Este Decreto ha sido derogado por el Real Decreto 437/2024, de 30 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de los servicios postales, en desarrollo de lo establecido por la Ley 43/2010, de 30 de diciembre, del servicio postal universal, de los derechos de los usuarios y del mercado postal.
- Orden FOM/2447/2004, de 12 de julio, sobre la contabilidad analítica y la separación de cuentas de los operadores postales.
- Real Decreto 1298/2006, de 10 de noviembre, por el que se regula el acceso a la red postal pública y se determina el procedimiento de resolución de conflictos entre operadores postales.
- Ley 43/2010, de 30 de diciembre, del servicio postal universal, de los derechos de los usuarios y del mercado postal.
- Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC.
- Decisión C(2020) 3108 final, de 14 de mayo de 2020, en el asunto SA.50872 sobre compensación a Correos por la obligación de servicio universal durante el periodo 2011-2020.
- Orden FOM/1193/2011, de 18 de abril, por la que se aprueban los modelos de impresos para el pago de las prestaciones patrimoniales de carácter público establecidas y reguladas en la Ley 43/2010, de 30 de diciembre, del servicio postal universal, de los derechos de los usuarios y del mercado postal.
- Plan de Prestación del Servicio Postal Universal (PPSPU), aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 1 de junio de 2021, publicado en el BOE por Resolución de 15 de junio de 2021, de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.
- Orden TMA/620/2023, de 6 de junio, por la que se establecen los modelos y se regula la liquidación de la contribución postal y de la tasa por la concesión de autorizaciones administrativas singulares.

Entre la normativa de carácter general aplicable a Correos destaca la siguiente:

- Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital.
- Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.
- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Según el artículo 2 de los Estatutos de la Sociedad, constituyen su objeto social las siguientes actividades:

- a) La gestión y explotación de cualesquiera servicios postales.
- b) La prestación de los servicios financieros relacionados con los servicios postales, los servicios de giro y de transferencias monetarias.
- c) La recepción de las solicitudes, escritos y comunicaciones que los ciudadanos dirijan a los órganos de las Administraciones públicas, con sujeción a lo establecido en la normativa aplicable.
- d) La entrega de notificaciones administrativas y judiciales, de conformidad con la normativa aplicable.
- e) Los servicios de telegrama, télex, burofax y realización de otras actividades y servicios relacionados con las telecomunicaciones.
- f) La propuesta de emisión de sellos, así como la emisión de los restantes sistemas de pago de los servicios postales, incluyendo las actividades de comercialización y distribución de sus productos y emisiones.
- g) La asunción obligatoria de los servicios relacionados con su objeto social que puedan encomendarle las Administraciones públicas.
- h) Cualesquiera otras actividades o servicios complementarios de los anteriores o necesarios para el adecuado desarrollo del fin social, pudiendo a este fin constituir y participar en otras sociedades.

A 31 de diciembre de 2022, Correos era la sociedad dominante de un Grupo al que pertenecen siete sociedades dependientes: Correos Telecom, Nexea, Correos Express, CEP - Asessoria Ibérica de Logística e Transporte, CEP II - Correos Express Portugal, K Parcel Company Limited y KCG ecommerce solutions Company Limited. Las cinco primeras se integran en las cuentas consolidadas del Grupo por el método global, en tanto que las dos últimas lo hacen por el procedimiento de puesta en equivalencia.

ANEXO III-1/2

MARCO NORMATIVO Y FUNCIONES DE LA CNMC

La CNMC se creó por la Ley 3/2013, de 4 de junio, con el objetivo de agrupar las funciones relativas al correcto funcionamiento de los mercados y sectores supervisados hasta entonces por los organismos y órganos previstos en la disposición adicional segunda de dicha Ley. Entre ellos se encontraba la CNSP, creada por la Ley 23/2007, de 8 de octubre, que la definió como organismo regulador del sector postal, con el objeto de velar por su transparencia y buen funcionamiento y por el cumplimiento de las exigencias de la libre competencia. El proceso de integración de los referidos órganos y organismos en la actual CNMC concluyó en 2013. De acuerdo con la disposición adicional segunda de la Ley 3/2013, las referencias que la legislación entonces vigente contenía a la CNSP (entre ellas la de supervisión del funcionamiento del SPU) se entienden realizadas a la CNMC.

Según la Ley 3/2013, la CNMC es un organismo público con personalidad jurídica propia y plena capacidad pública y privada, independiente del Gobierno y sometido a control parlamentario, adscrito al Ministerio de Economía y Competitividad (Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital en el periodo fiscalizado y Ministerio de Economía, Comercio y Empresa en la actualidad), sin perjuicio de su relación con los ministerios competentes por razón de la materia en el ejercicio de las funciones. Tiene por objeto garantizar, preservar y promover el correcto funcionamiento, la transparencia y la existencia de una competencia efectiva en todos los mercados y sectores productivos, en beneficio de los consumidores y usuarios, para lo cual se rige por lo dispuesto en su Ley de creación, en la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia y en la legislación especial de los mercados y sectores sometidos a su supervisión. Se rige también, supletoriamente, por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, por la Ley 47/2003, de 26 de diciembre, General Presupuestaria, y por el resto del ordenamiento jurídico que le resulte aplicable. Ejerce la potestad sancionadora en los términos previstos en el artículo 29 de su Ley de creación.

La Ley 43/2010 había dispuesto que la CNSP debía velar por la correcta aplicación de lo dispuesto en la normativa reguladora del SPU; función que, de acuerdo con lo señalado en la disposición adicional segunda de la Ley 3/2013, se entiende atribuida, desde la entrada en vigor de esta norma, a la CNMC. No obstante, debe tenerse en cuenta también que la disposición adicional undécima de la propia Ley 3/2013 atribuyó determinadas funciones en el ámbito postal al Ministerio de Fomento (Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana en el periodo fiscalizado y Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible en la actualidad), en materias como la gestión de uno de los recursos de Fondo de Financiación del SPU, entre otras.

De acuerdo con la Ley 43/2010, a la CNMC le corresponde:

- La verificación anual de la contabilidad analítica de Correos y el coste neto de las obligaciones de servicio público del SPU (artículos 26 y 27),
- La determinación de la cuantía de la denominada carga financiera injusta que comportan para Correos tales obligaciones y que será financiada por el Fondo de Financiación del SPU (artículo 28).

ANEXO III-2/2

- La comprobación de la modificación de precios vigentes de los servicios prestados con obligaciones de servicio público y el establecimiento de nuevos precios (artículo 34).
- La verificación de los precios especiales y los descuentos aplicados a remitentes de envíos masivos de correo a fin de que no supongan incremento de las necesidades de financiación del SPU y de la carga financiera injusta compensable a Correos (artículo 35).

La Ley 3/2013, de creación de la CNMC, reiteró la atribución a la CNMC de las citadas competencias y añadió la de control y medición de las condiciones de prestación del SPU, de conformidad con lo establecido en el Capítulo II del Título III de la Ley 43/2010, así como en su normativa de desarrollo.

ESTADOS FINANCIEROS DE CORREOS DEL EJERCICIO 2022

La situación económica de Correos es sensible a la evolución de su sector económico y a la de la prestación de SPU. A este respecto debe destacarse que la situación económico-patrimonial de la Sociedad se ha deteriorado de forma muy notable en los últimos años. En efecto, como puede observarse en los siguientes cuadros, los resultados negativos de Correos se han incrementado desde los 96,4 millones de euros de 2021 a los 198,1 millones de 2022. En paralelo, el patrimonio neto ha descendido desde los 1.182,6 millones de euros de 2021 a los 979,4 millones de 2022. Entre 2021 y 2022 el endeudamiento a largo plazo ha aumentado un 71 %, hasta situarse al cierre del ejercicio 2022 en 559,3 millones de euros. Dentro del pasivo corriente, las deudas con acreedores comerciales y otras cuentas a pagar se situaban a la misma fecha en 505,9 millones de euros.

Esta negativa evolución de los resultados de Correos ha motivado que el Tribunal de Cuentas haya incluido en su Programa de Fiscalizaciones para 2024 la realización de una fiscalización de la situación económico-financiera de la Sociedad referida al ejercicio 2023.

A. CUENTAS DE ACTIVO

(en miles de euros)

	2021	2022	Variación interanual 2021-2022	
			Importe	%
A) ACTIVO NO CORRIENTE	1.627.630	1.619.143	(8.487)	(1)
I. Inmovilizado intangible	45.168	60.020	14.852	33
II. Inmovilizado material	1.335.038	1.304.616	(30.422)	(2)
III. Inversiones inmobiliarias	22.316	25.059	2.743	12
IV. Inversiones en empresas del grupo y asociadas a largo plazo	191.879	193.190	1.311	1
V. Inversiones financieras a largo plazo	4.196	6.213	2.017	48
VI. Activos por impuesto diferido	29.033	30.045	1.012	3
B) ACTIVO CORRIENTE	632.215	646.698	14.483	2
I. Activos no corrientes mantenidos para la venta	4.133	3.055	(1.078)	(26)
II. Existencias	15.089	12.386	(2.703)	(18)
III. Deudores comerciales y otras cuentas a cobrar	462.275	517.167	54.892	12
IV. Inversiones en empresas del grupo y asociadas a corto plazo	5.074	1.998	(3.076)	(61)
V. Inversiones financieras a corto plazo	998	1.029	31	3
VI. Periodificaciones a corto plazo	6.902	6.804	(98)	(1)
VII. Efectivo y otros activos líquidos equivalentes	137.744	104.259	(33.485)	(24)
TOTAL ACTIVO	2.259.845	2.265.841	5.996	0

Fuente: Cuentas de Correos de 2022.

B. CUENTAS DE PASIVO Y NETO PATRIMONIAL

(en miles de euros)

	2021	2022	Variación interanual 2021-2022	
			IMPORTE	%
A) PATRIMONIO NETO	1.182.570	979.439	(203.131)	(17)
A-1) Fondos propios	961.297	763.183	(198.114)	(21)
A-3) Subvenciones, donaciones y legados recibidos	221.273	216.256	(5.017)	(2)
B) PASIVO NO CORRIENTE	464.369	686.930	222.561	48
I. Provisiones a largo plazo	63.135	41.437	(21.698)	(34)
II. Deudas a largo plazo	327.265	559.275	232.010	71
IV. Pasivos por impuesto diferido	73.969	72.085	(1.884)	(3)
V. Periodificaciones a largo plazo	0	14.133	14.133	-
C) PASIVO CORRIENTE	612.906	599.472	(13.434)	(2)
II. Provisiones a corto plazo	574	28.634	28.060	4.889
III. Deudas a corto plazo	130.096	38.137	(91.959)	(71)
IV. Deudas con empresas del grupo y asociadas a corto plazo	26.953	22.714	(4.239)	(16)
V. Acreedores comerciales y otras cuentas a pagar	454.371	505.869	51.498	11
VI. Periodificaciones a corto plazo	912	4.118	3.206	352
TOTAL PATRIMONIO NETO Y PASIVO	2.259.845	2.265.841	5.996	0

Fuente: Cuentas de Correos de 2022.

C. CUENTAS DE RESULTADOS

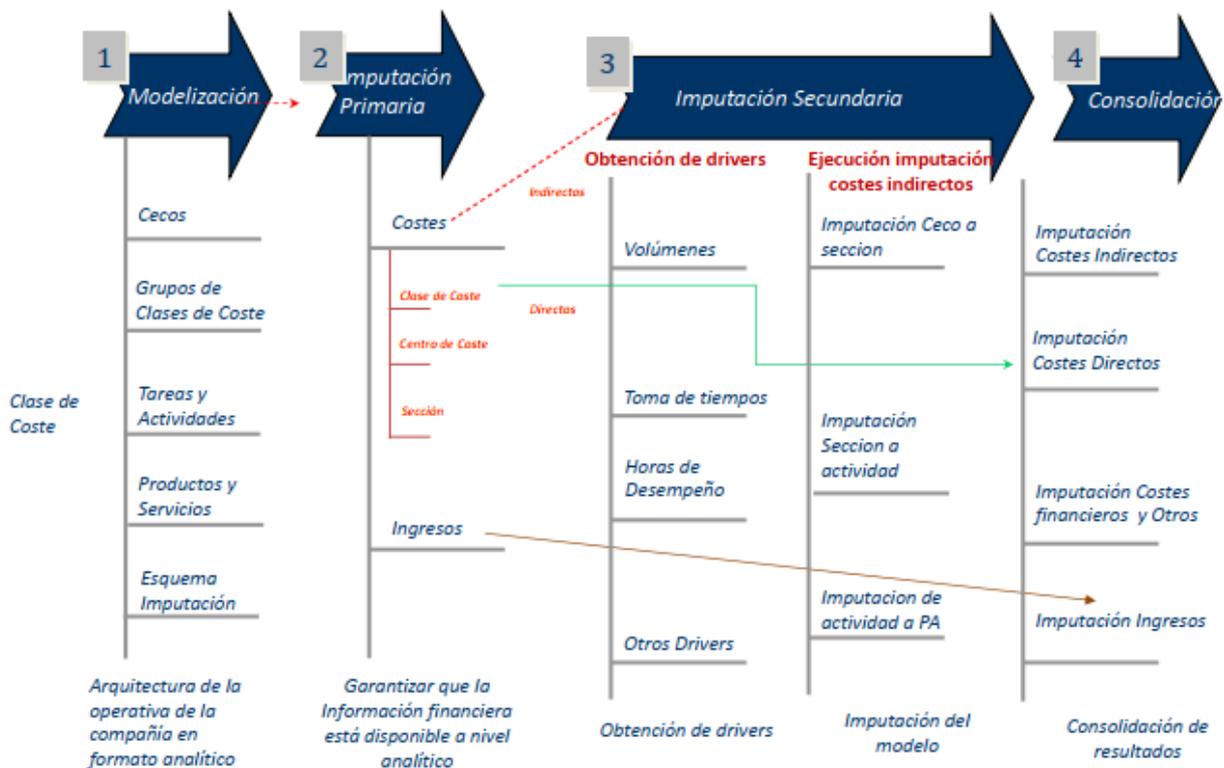
(en miles de euros)

	2021	2022	Variación 2022/2021 %
1. Importe neto de la cifra de negocios	1.680.259	1.567.123	7
4. Aprovisionamientos	(140.806)	(140.201)	0
5. Otros ingresos de explotación	115.844	122.691	6
6. Gastos de personal	(1.460.716)	(1.415.779)	(3)
7. Otros gastos de explotación	(323.197)	(366.158)	13
8. Amortización del inmovilizado	(58.827)	(61.802)	5
9. Imputación de subvenciones de inmovilizado no financiero y otras	10.795	7.009	(35)
11. Deterioro y resultado por enajenaciones del inmovilizado	12.880	1.784	(86)
A.1) RESULTADO DE EXPLOTACIÓN (1+4+5+6+7+8+9+11)	(163.768)	(285.333)	74
A.2) RESULTADO FINANCIERO	30.863	15.117	(51)
A.3) RESULTADO ANTES DE IMPUESTOS (A.1+A.2)	(132.905)	(270.216)	103
20. Impuestos sobre beneficios	36.529	72.102	97
A.4) RESULTADO DEL EJERCICIO PROCEDENTE DE OPERACIONES CONTINUADAS (A.3+20)	(96.376)	(198.114)	106
A.5) RESULTADO DEL EJERCICIO	(96.376)	(198.114)	106

Fuente: Cuentas de Correos de 2022.

PROCESO DE OBTENCIÓN DE LA CONTABILIDAD ANALÍTICA DE CORREOS EN 2022

Correos divide el proceso de cierre de la contabilidad analítica en cuatro etapas: modelización, imputación primaria o directa, imputación secundaria o indirecta y consolidación. El proceso se desarrolla conforme al siguiente esquema:



Fuente: Explicaciones proporcionadas por Correos a la CNMC en la remisión de la contabilidad analítica de 2022.

I. Modelización

El modelo analítico que tiene implantado Correos parte de la contabilidad financiera, que determina los costes e ingresos por naturaleza y, a través de diferentes fases, se obtiene la Cuenta de pérdidas y ganancias por servicio. En esta primera etapa, las fases en las que se basa la obtención de los ingresos y costes por producto son las siguientes:

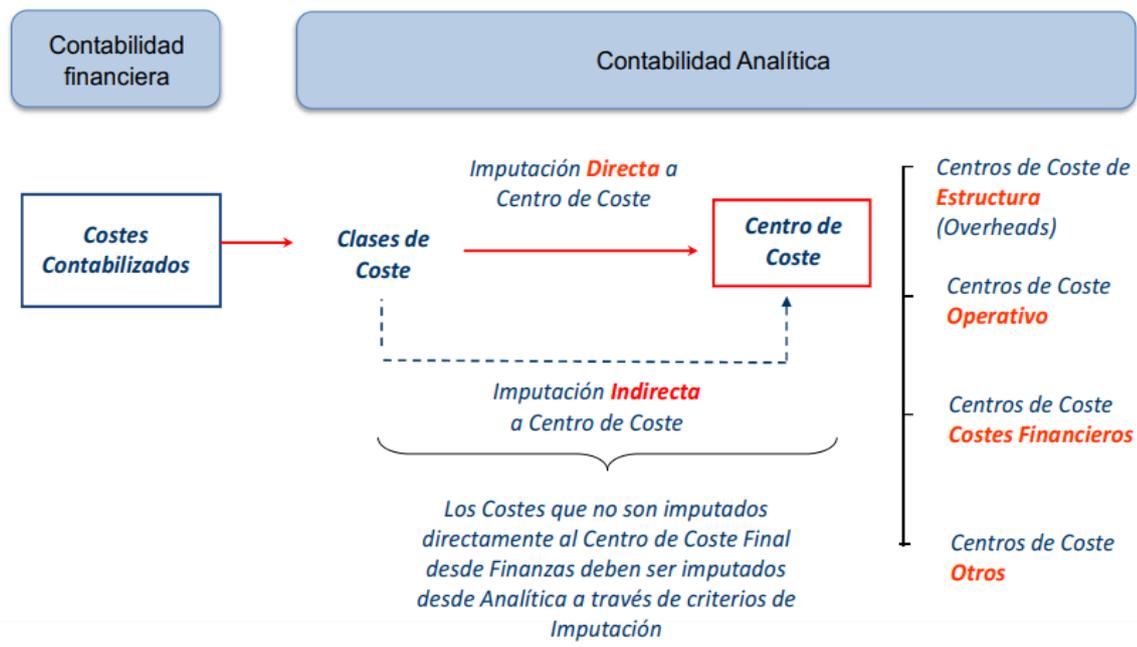
- Fase 1: asignación de costes a centros de coste (Cecos).
- Fase 2: imputación a actividad y producto de costes contabilizados en Cecos de estructura.
- Fase 3: imputación a actividad y producto de costes directos desde Cecos operativos y de estructura.
- Fase 4: descomposición del coste indirecto por Ceco Operativo en secciones.
- Fase 5: imputación de costes indirectos operativos de sección a actividad y producto.
- Fase 6: asignación de costes e ingresos a producto y obtención de márgenes.

La definición de cada concepto empleado en esta primera etapa es la siguiente:

- Centros de Coste (Cecos): son las unidades básicas de consumo de recursos, de forma que cada Ceco puede ser analizado de forma independiente.
- Grupos de clases de coste: simplifican la totalidad de clases de coste en grupos de clase de coste homogéneos. La agrupación supone simplificar una estructura de aproximadamente 350 clases de coste en 64 agrupaciones.
- Secciones: se establece un maestro de secciones para cada tipología de Ceco operativo, asumiendo que la estructura de secciones de todos los Cecos que forman parte de una misma tipología es homogeneizable.
- Actividades: son agrupaciones de tareas homogéneas orientadas a prestar los servicios finales o a dar soporte a estos.
- Productos analíticos: son el resultado de simplificar el portfolio de productos comerciales en grupos homogéneos.
- Esquemas de imputación: definidos a nivel de tipo de Ceco, establecen la forma de imputar los costes en la fase de imputación secundaria de Ceco a sección, de sección a actividad y de actividad a producto analítico.

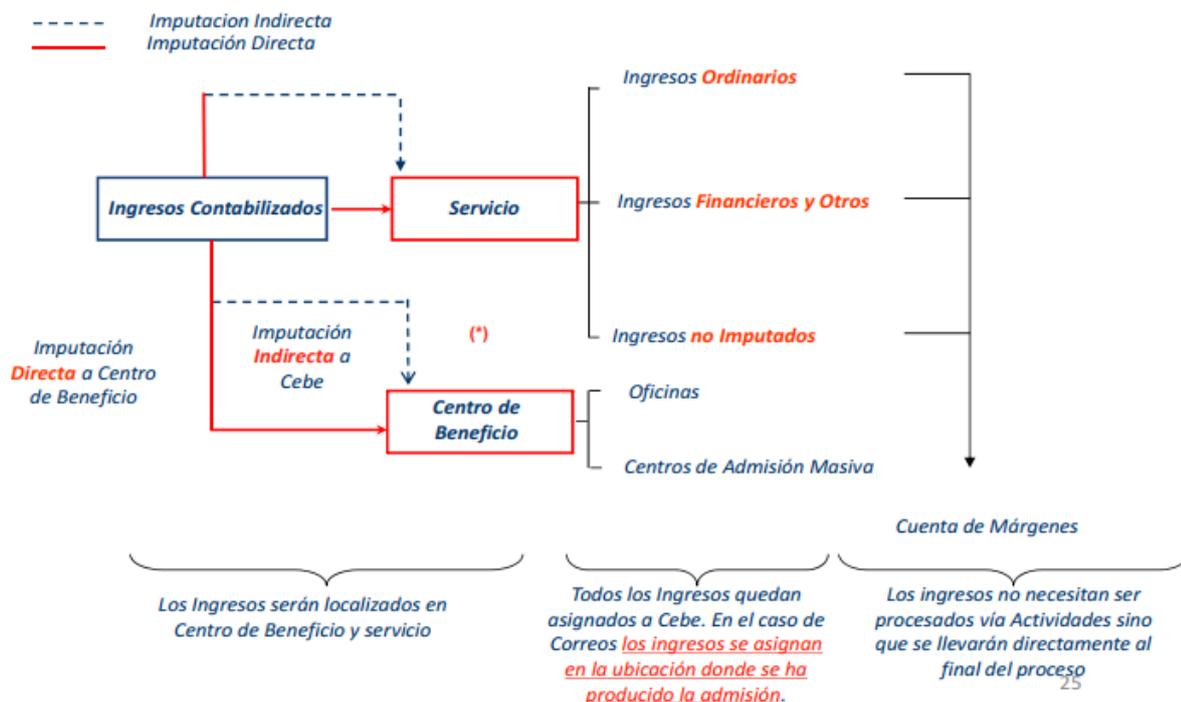
II. Imputación primaria o directa

En la segunda etapa se efectúa la imputación directa, que tiene como objetivo que todos los costes contabilizados en la contabilidad financiera tengan su reflejo en clases de coste del módulo analítico y estén imputados a cada uno de los centros de coste establecidos. El esquema de imputación es el siguiente:



Fuente: Explicaciones proporcionadas por Correos a la CNMC en la remisión de la contabilidad analítica de 2022.

En el caso de los ingresos, la imputación primaria asigna los ingresos a cada producto analítico de la siguiente forma:



Fuente: Explicaciones proporcionadas por Correos a la CNMC en la remisión de la contabilidad analítica de 2022.

III. Imputación secundaria o indirecta

En la imputación indirecta, los costes contabilizados por centro de coste son imputados a productos analíticos. En el modelo de contabilidad analítica existen tres tipologías de imputación indirecta, en función de la naturaleza del centro de coste y de la relación con la actividad o el producto analítico.

IV. Consolidación

En esta etapa se obtiene el margen para cada uno de los productos y servicios. Los costes por actividad y producto son consolidados como el resultado de la imputación de cada uno de los Cecos, de la siguiente forma:

- Los costes procedentes de Centros de costes operativos de forma directa o indirecta supondrán los costes imputados en las actividades operativas.
- Los costes procedentes de centros de coste de estructura que no sean de naturaleza comercial serán contabilizados en la actividad "Administración".
- Los costes procedentes de centros de coste de estructura de naturaleza comercial serán contabilizados en la actividad "Comercial".
- Los costes procedentes de centros de costes financieros serán contabilizados en la actividad "Financieros".
- Los costes procedentes de otros centros de coste serán contabilizados en la actividad "Otros".
- Los costes contabilizados en el Ceco Actividades no imputables al servicio postal (ANISP) serán contabilizados en la actividad "ANISP".

Por su parte, los ingresos son imputados desde la fase de imputación primaria, de la siguiente manera:

- Los ingresos de naturaleza ordinaria que forman parte de la cifra de negocio son contabilizados en "*Ingresos netos*".
- Los ingresos de naturaleza financiera son contabilizados en "*Ingresos financieros*".
- Los ingresos de naturaleza ordinaria que forman parte de los ingresos accesorios son contabilizados en "*Ingresos Otros*".
- Los ingresos de naturaleza extraordinaria desde una perspectiva analítica son contabilizados en "*Ingresos ANISP*".



ALEGACIONES FORMULADAS

TRATAMIENTO DE ALEGACIONES

Dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 44 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, los resultados de la fiscalización han sido puestos de manifiesto para la formulación de alegaciones al actual Presidente de Sociedad Estatal de Correos y Telégrafos S.A. S.E.M, a quien ocupó ese cargo durante el periodo fiscalizado, así como a la Presidenta de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, que lo fue también en el periodo fiscalizado. El plazo inicialmente concedido fue prorrogado a petición del actual Presidente de la Sociedad Estatal. El Presidente actual de la Sociedad Estatal y la Presidenta de la Comisión han remitido sendos escritos de alegaciones dentro del plazo concedido para ello.

Las alegaciones presentadas, que se acompañan a este Informe, han sido analizadas y valoradas. Como consecuencia de ese 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. En aquellos supuestos en que las alegaciones presentadas constituyen meras explicaciones o comentarios de hechos o situaciones descritos en el Informe o plantean opiniones sin un adecuado soporte documental, 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 incluidas en las alegaciones.

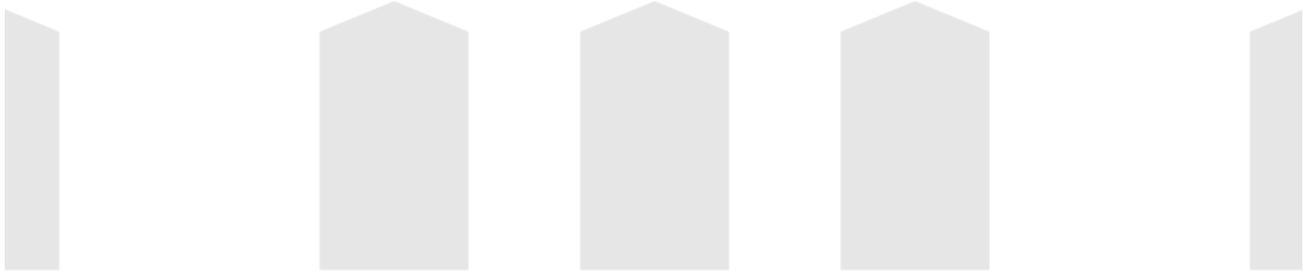
RELACIÓN DE ALEGACIONES FORMULADAS

SOCIEDAD ESTATAL CORREOS Y TELÉGRAFOS, S.A., S.M.E.

- PRESIDENTE

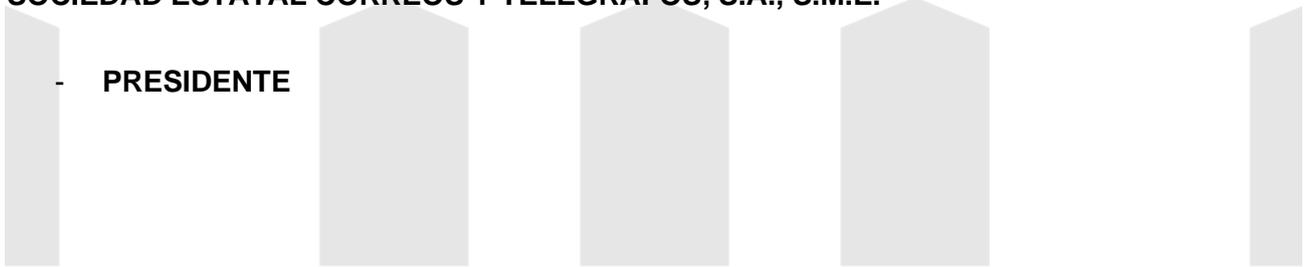
COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA

- PRESIDENTA



SOCIEDAD ESTATAL CORREOS Y TELÉGRAFOS, S.A., S.M.E.

- **PRESIDENTE**



Asunto: Alegaciones al anteproyecto de Informe de Fiscalización de la prestación por la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos del Servicio Postal Universal y su control por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, ejercicio 2022

Con fecha 3 de febrero de 2025 se ha recibido el anteproyecto de Informe de Fiscalización de la prestación por la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos del Servicio Postal Universal y su control por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, ejercicio 2022.

En relación con dicho Informe, se considera necesario realizar las alegaciones que se recogen a continuación:

a) Información que se considera que debería eliminarse o, en su defecto, anonimizarse en el Informe de fiscalización

- ✓ Información relativa a los contratos analizados en la muestra (páginas 28 y 29): de los 16 contratos analizados por el Tribunal de Cuentas en el marco de su fiscalización, se mencionan 6 en el anteproyecto de Informe. Se considera que debería eliminarse toda la información que permita identificar los contratos y, al menos, el número del contrato, tipo de cliente, año de suscripción, y vigencia del contrato. Se trata de información comercial estratégica para Correos cuya confidencialidad es necesaria para proteger sus intereses comerciales legítimos, al tiempo que se considera que dicha información no es relevante para contextualizar los aspectos que se quieren destacar por parte del Tribunal de Cuentas.
- ✓ Cuadro nº 2 (página 20), pues incluye información relativa a estructura de costes, información sensible que no ha sido previamente publicada en ningún documento público.

b) Conclusiones y recomendaciones

Página 65, apartado 6: “La posible consideración de la financiación pública de la prestación por Correos del SPU, acordada en la Ley 43/2010, como ayudas de Estado motivó que las autoridades españolas prenotificaran a la Comisión Europea, en julio de 2018 (por tanto, antes de que estuviera aprobado el PPSPU de 2021), la compensación que estaba previsto conceder a Correos durante el periodo 2011-2020. A estos efectos, se trasladó a la Comisión Europea una versión no aprobada por el Gobierno del PPSPU, en la que se describían los criterios técnicos por medio de los cuales debía instrumentarse dicha financiación, cuantificando los pagos realizados por esta compensación en el periodo 2011-2019 en 1.219 millones de euros. La Comisión Europea finalizó este procedimiento de prenotificación con la Decisión C(2020) 3108 final, de 14 de mayo de 2020. En ella dictaminó que, aun cuando la compensación por servicio público a Correos durante el período 2011-2020 constituye una ayuda estatal ilegal, no formula objeciones a la misma al entender que es compatible con el mercado interior. Apreciando que la citada Decisión determina que la metodología desarrollada para compensar la prestación por Correos del SPU es fiable y constituye una ayuda compatible con el mercado interior, el Consejo de Ministros procedió a la aprobación del PPSPU en 2021. (Epígrafe II.1.2)”

En la Decisión de mayo de 2020, la Comisión Europea establece que la compensación correspondiente al período 2011-2020 es compatible con el mercado interior. Sin embargo, también considera que no se respetó la cláusula de suspensión conforme al artículo 108, apartado 3, del TFUE, que establece que la Comisión Europea debe ser informada con suficiente antelación sobre cualquier plan para conceder o modificar ayudas estatales. Por ello, se considera necesario eliminar o matizar la afirmación recogida en el anteproyecto de Informe, aclarando que la calificación como ayuda ilegal se refiere única y exclusivamente a una cuestión de forma derivada del retraso en la prenotificación a la Comisión Europea, ya que se realizó en julio de 2018 por parte de las autoridades españolas.

Página 66. Recomendación nº 1: *Se recomienda a Correos que establezca procedimientos que aseguren que el Consejo de Administración, para poder ejercer debidamente sus funciones como máximo órgano decisor de la Sociedad, sea informado, puntual y periódicamente, del grado de cumplimiento de todos los indicadores de calidad de prestación del SPU previstos en el PPSPU.*

Mensualmente se proporciona información al Consejo de Administración sobre la evolución de los indicadores de calidad relativos a la distribución y la entrega. Asimismo, en la reunión del Consejo de Administración celebrada el 25 de febrero de 2025 se informó sobre los resultados anuales de todos los indicadores de calidad del Plan de Prestación del Servicio Postal Universal (PPSPU) del año 2024. En este sentido, se informará al Consejo de Administración de manera ordinaria con carácter semestral, en el primer y tercer trimestre del año, sobre el grado de cumplimiento de estos indicadores y su evolución. Lo anterior sin perjuicio de que, por las circunstancias que se consideren, se informe al Consejo cuando así se requiera.

En consecuencia, se solicita que se considere cumplida esta recomendación y que, por tanto, no figure en el Informe de fiscalización definitivo.

Página 66. Recomendación nº 2: *Se recomienda al Consejo de Administración de Correos la aprobación del modelo de descuentos aplicable a los clientes con contrato, definiendo en los correspondientes manuales o instrucciones las reglas según las cuales debe procederse a la aprobación y aplicación de tales descuentos.*

Como todos los años, en su reunión del 24 de septiembre de 2024, el Consejo de Administración aprobó las tarifas anuales a aplicar durante 2025, y, además, fue informado de los aspectos más relevantes de la política de precios aplicable a clientes con contrato. Concretamente, se informó detalladamente sobre el proceso de aprobación de tarifas, los criterios macroeconómicos y del mercado postal que impactan en las tarifas públicas, la propuesta de tarifas de SPU y no SPU, la conversión de tarifas a precios y los impactos económicos asociados.

La política corporativa de tarifas y precios aplicables a grandes clientes es establecida por el Comité de Dirección. El procedimiento se encuentra documentado en manuales de funcionamiento y en instrucciones corporativas, y es aplicado de manera homogénea en todo el territorio.

No obstante, se tendrá en consideración la recomendación del Tribunal de Cuentas, una vez el nuevo modelo de descuentos sea validado por la CNMC.

Página 67, apartado 11: *“La comparación realizada en el curso de la fiscalización entre los incrementos de costes registrados en 2020 respecto de 2019 en diferentes productos integrantes del SPU y los incrementos de tarifas propuestos para 2022 en los mismos productos permite concluir que no puede afirmarse que las modificaciones de tarifas propuestas por Correos reflejen adecuadamente las variaciones de costes, de manera que no se cumple uno de los principios establecidos en la Ley 43/2010: la fijación de los precios teniendo en cuenta los costes reales del servicio. (Epígrafe II.3.1)”*

Por parte de Correos no se comparte esta afirmación, considerándose necesario hacer las siguientes puntualizaciones:

- El cumplimiento del principio orientación a costes implica que las tarifas propuestas sean superiores a los costes previstos.
- En análisis recogido en el anteproyecto de informe, la comparación se realiza en términos de incrementos, en lugar de comparar si las tarifas son superiores a los costes. Es decir, se compara la propuesta de variación de tarifas de 2022 respecto a 2021 con la variación de los costes de 2020 respecto a 2019 sin tener en cuenta los valores absolutos. En todo caso, si se compara la variación de tarifas, se considera que ésta debería realizarse con la evolución prevista de los costes de 2022 respecto a 2021, y no frente a la variación de costes del 2020 respecto a 2019.
- Como se indica en el informe, teniendo en cuenta que la tramitación de las tarifas de 2022 se lleva a cabo en el segundo semestre de 2021, el último dato disponible de costes analíticos cerrados y remitidos a CNMC es el del ejercicio 2020. Por este motivo, cuando Correos examina la orientación a costes de la propuesta de tarifas, se aplica a los costes de 2020 un factor de actualización correspondiente a 2 años, que tiene en cuenta la evolución prevista de los costes de personal y la inflación.
- Como se puede comprobar en la documentación aportada durante la auditoría, la variación de las tarifas propuestas para 2022 es superior a la evolución prevista de los costes en todos los productos SPU, con excepción de 3 servicios internacionales poco relevantes, en los que una subida superior a la propuesta hubiera puesto en riesgo el cumplimiento del principio de asequibilidad.
- En este sentido, durante la auditoría, el equipo auditor del Tribunal ha podido confirmar que las tarifas propuestas para el ejercicio 2022 son superiores a los costes incurridos, tanto si se consideran los costes históricos totalmente distribuidos (CHTD), como si se consideran los costes incrementales (LRAIC).

Asimismo, conviene resaltar lo que se recoge en la página 23 en el propio anteproyecto de Informe respecto a la metodología a aplicar, y que se reproduce a continuación :

“En relación con el empleo del estándar CHTD, la Resolución de la CNMC señala que el coste unitario que arroja dicho estándar “se encuentra en niveles difícilmente asumibles como referencia de precios, y que la situación previsiblemente se agravará en el futuro por la caída de volúmenes, que aumenta la presión de los costes fijos sobre cada unidad de producto. Y recuerda que en su Resolución de 15 de febrero de 2018, relativa al contrato tipo de acceso a la red postal, la CNMC ya se pronunció a favor de la sustitución del estándar CHTD por un modelo de costes incrementales en la fijación de precios, lo que podría aliviar la tendencia al alza de las tarifas derivada de la evolución decreciente de la demanda de productos postales tradicionales y de la existencia de un volumen

elevado de costes fijos y de estructura. Correos, en sus alegaciones a la Resolución de la CNMC sobre los precios de 2023, manifiesta su conformidad con el criterio de sustituir el método CHTD por el de costes incrementales; sustitución que, en todo caso, debe verse precedida de una modificación de la norma que regula la contabilidad analítica, la citada Orden FOM/2447/2004.”

Página 68. Recomendación nº 3: *Desarrollar reglamentariamente el artículo 34 de la Ley 43/2010, de 30 de diciembre, del servicio postal universal, de los derechos de los usuarios y del mercado postal (Ley Postal), en relación con los principios a los que deben someterse los precios de los servicios postales, incluyendo un desarrollo reglamentario sobre la jerarquización de tales principios cuando existan dudas en relación con el cumplimiento simultáneo de 2 o más de ellos.*

Desde Correos se valora positivamente que, en el ámbito de la fijación de precios, se considere la posibilidad de incluir un desarrollo normativo que clarifique la jerarquización de los principios de asequibilidad y orientación a costes, cuya aplicación simultánea, en algunos casos, puede resultar contradictoria. Así lo recoge el propio anteproyecto de informe, que, en su página 17 establece que *“Además, ni la Ley ni otra norma de desarrollo posterior han establecido una jerarquía entre los principios, pese a que al menos dos de ellos, los de asequibilidad y de orientación a costes, pueden resultar contradictorios en ciertos casos.”*

Página 68. Recomendación nº 4: *Se recomienda a Correos que regule de una manera formal el proceso de establecimiento o revisión de los precios de los servicios postales al que se refiere el artículo 34 de la Ley 43/2010, definiendo las competencias de las distintas unidades intervinientes en el proceso hasta su aprobación por el Consejo de Administración. En este procedimiento de determinación de tarifas debería quedar asegurado que Correos emplea datos económicos y de actividad postal suficientemente precisos y actualizados, a cuyos efectos se sugiere, en concreto, que analice la posibilidad de emplear, como fundamento económico de la propuesta de tarifas, los datos de los presupuestos de explotación del ejercicio al que se refieran tales tarifas. El procedimiento debería asegurar también que se cumple el principio de que los precios tengan en cuenta los costes reales del servicio, así como de todos los restantes principios establecidos en la Ley 43/2010 que, según las Resoluciones de la CNMC, no han sido cumplidos en su integridad.*

El artículo 34 de la Ley 43/2010, del servicio postal universal, de los derechos de los usuarios y del mercado postal, regula los precios de los servicios postales, indicando que:

1. Las tarifas de los servicios postales prestados bajo el régimen de obligaciones de servicio público deben ser asequibles, transparentes y no discriminatorios.
2. Las tarifas deben fijarse teniendo en cuenta los costes reales del servicio, de modo que ofrezcan incentivos para la prestación eficiente del mismo.

Correos cuenta con un procedimiento específico de aprobación de tarifas, en el que se detalla la información necesaria para establecer las tarifas anuales, así como los procesos de validación que se aplican.

Conforme al mismo, el desarrollo de la propuesta de tarifas públicas de SPU y no SPU se inicia por parte de la Dirección Comercial, de manera coordinada con las diferentes áreas de negocio. La propuesta es examinada por la Dirección Financiera, que debe de asegurar que esté establecida por encima del coste de prestación y cumpla con los principios del marco regulatorio del sector y de la competencia, utilizando para ello datos procedentes de fuentes de acreditada solvencia. De esta manera, para que las tarifas

propuestas por la Dirección Comercial puedan continuar su tramitación y ser presentadas al Comité de Dirección y al Consejo de Administración, deben cumplir dos condiciones que son verificadas por la Dirección Financiera:

1. Comparación de tarifa respecto a costes: Se contrasta que la tarifa pública que será aplicada a particulares y clientes sin descuento está fijada por encima del coste de prestación estimado.
2. Comparación con coste de prestación de precio medio resultante de aplicar modelo de descuento para clientes con contrato a tarifa prevista.

Por tanto, se considera que el procedimiento establecido garantiza la solvencia económica de las tarifas propuestas, la orientación a costes y el cumplimiento de los demás principios aplicables.

No obstante, por parte de Correos se toma en consideración la recomendación realizada, por lo que, con el objetivo de seguir fortaleciendo la gobernanza y el control interno, se analizarán líneas de mejora orientadas a la formalización de las normas y políticas internas del proceso de fijación de tarifas.

Página 69. Recomendación nº 5: *Se recomienda al Consejo de Administración de Correos que apruebe formalmente una instrucción que defina y regule un nuevo modelo de descuentos aplicados a los grandes clientes. Esta instrucción deberá asegurar que el modelo reformado presente las siguientes características:*

a) La supresión de los elementos que generan una posición de abuso dominante y que han sido el fundamento de la sanción impuesta en 2022 por la CNMC.

b) La realización, en el proceso de determinación de las tarifas postales, de estudios relativos al impacto de los descuentos sobre la situación patrimonial de la Sociedad.

c) La determinación de las unidades de Correos que deben intervenir en la elaboración y aprobación de ofertas a los clientes.

d) La debida fundamentación de la aprobación de tales ofertas y de las condiciones establecidas en los correspondientes contratos con los clientes.

e) El suministro puntual de información precisa para la aplicación de regularizaciones en caso de incumplimientos por el cliente de sus compromisos de volumen de envíos o de otros que hayan constituido el fundamento de la concesión de los descuentos.

Para dar respuesta a la resolución de CNMC, se ha construido un nuevo modelo de descuentos aplicable a grandes clientes que ha tenido en consideración los aspectos identificados en dicha resolución de 18 de febrero de 2022 en la que se detallan las conclusiones de la fiscalización de los precios aplicados a clientes con contrato en el período 2015-2019.

En concreto, se han corregido aquellos elementos del modelo de 2015 que la CNMC considera que pueden tener un efecto potencialmente fidelizador y exclusionario en el mercado minorista de prestación de servicios postales de carta a remitentes de envíos masivos de correo.

El nuevo modelo de descuentos que está siendo aplicado actualmente para la determinación de los descuentos realizados a grandes clientes fue remitido a la Dirección de Competencia de la CNMC en mayo de 2024.

No obstante, se valora la recomendación del Tribunal de Cuentas por lo que una vez se reciban las conclusiones de la CNMC, se analizará el procedimiento de aprobación.

Página 69, apartado 17: *“Además, la Resolución de la CNMC sobre la contabilidad analítica de 2022 reitera a Correos ciertos requerimientos formulados en ejercicios anteriores para modificar otros criterios de imputación de costes e ingresos. Como consecuencia de la discrepancia de la CNMC con Correos sobre la imputación de las notificaciones administrativas, la CNMC corrige el resultado de los productos SPU presentado por Correos, incrementando los resultados negativos en 51,9 millones de euros (y disminuyendo en el mismo importe los resultados negativos de los productos no SPU). (Epígrafe II.5.3)”*

Desde Correos se considera que en el anteproyecto de informe del Tribunal de Cuentas puede haber un error de interpretación de la Resolución de la contabilidad analítica de 2022 a la que se hace referencia. Al contrario de lo que se indica, en el informe del auditor de 2022, y en la posterior resolución de la CNMC se pone de manifiesto la inexistencia de ajustes con impacto en resultados.

La discrepancia a la que se hace referencia en el anteproyecto de informe reproduce una incidencia reflejada por el auditor en el apartado de aspectos identificados sin impacto en resultados, en el que se indica que, si bien Correos, en las cuentas presentadas ha contabilizado correctamente las notificaciones en el epígrafe de Servicios No Universales, solamente en uno de los anexos presentados en lote de documentación adicional (informe PYGD), no está correctamente ubicado. En consecuencia, se solicita que se corrija o elimine la afirmación.

Página 70. Recomendación nº 6: *Se recomienda a Correos que introduzca en su contabilidad analítica los criterios expuestos en la Resolución de la CNMC referida a la contabilidad analítica del ejercicio 2022. En materia de imputación de las notificaciones administrativas, habrá de estarse a lo que resulte de la decisión del Tribunal Supremo relativa a los recursos presentados por Correos contra las Sentencias de la Audiencia Nacional de 2023, tras las cuales será conveniente modificar la normativa reguladora de la contabilidad analítica para incorporar en la misma, de manera precisa, los criterios que establezca el Tribunal Supremo.*

Aunque aún no exista resolución firme sobre la discrepancia entre Correos y la sección regulatoria de la CNMC sobre la consideración de las notificaciones en el ámbito del SPU, Correos ya ha implantado la totalidad de las recomendaciones y ha adaptado la contabilidad analítica para dar respuesta a los requerimientos de información relativos a las notificaciones puestos de manifiesto por la CNMC. En este sentido:

1. Desde el ejercicio 2018, la contabilidad analítica de Correos remitida a la CNMC ya contempla de manera diferenciada el importe correspondiente a las magnitudes de volumen, ingresos y costes asociados a los servicios de notificaciones administrativas con el nivel de detalle solicitado por CNMC a través de auditorías de ejercicios previos.
2. Se ha dado respuesta al requerimiento de presentar informes técnicos extracontables sobre las notificaciones, con el detalle mínimo solicitado y para cada uno de los ejercicios 2016-23.
3. Para dar respuesta al requerimiento de diferenciar las notificaciones en todas las fases de imputación de costes de la contabilidad analítica, y no como el resultante de una reclasificación de los resultados de la imputación de costes de la totalidad de los envíos certificados, Correos ha estado trabajando en adaptar los sistemas de obtención y procesado de información para disponer de este detalle en la contabilidad analítica a partir del 2024.

A lo largo de 2024 se han mantenido diversas reuniones entre CNMC y Correos para asegurar que, con la implantación de las medidas citadas, se daría pleno cumplimiento a los requerimientos de CNMC en este aspecto.

En consecuencia, se solicita que se considere cumplida esta recomendación y que, por tanto, no figure en el Informe de fiscalización definitivo.

Página 73. Recomendación nº 8: *Se recomienda a Correos que, de acuerdo con lo requerido por la CNMC, introduzca en sus sistemas de información las modificaciones que le permitan dar adecuado cumplimiento a lo requerido por el PPSPU: disponer de un registro de quejas y reclamaciones en el que, al menos, separe las que corresponden al ámbito del SPU (distinguiendo nacionales o transfronterizas) de las ajenas a este ámbito.*

Por parte de Correos ya se han implementado los cambios necesarios en los sistemas de gestión y registro de quejas y reclamaciones, de forma tal que se diferencian las correspondientes al ámbito SPU de las ajenas a este ámbito, modificaciones que entraron en producción en junio 2024.

En consecuencia, se solicita se considere cumplida esta recomendación y que, por tanto, no figure en el Informe de fiscalización definitivo.

Página 73. Recomendación nº 9: *Se recomienda a Correos modificar sus sistemas de gestión de la prestación del SPU con objeto de cumplir progresivamente los indicadores de calidad establecidos en el PPSPU.*

El cumplimiento de los objetivos de calidad establecidos en el PPSPU forma parte de la gestión por objetivos implementada en la sociedad estatal, de forma tal que se hacen seguimientos continuos tanto por área geográfica como por cliente como parte del seguimiento del cumplimiento de los contratos suscritos. Para ello, se han implementado las siguientes herramientas de gestión orientadas al cumplimiento de los objetivos de calidad:

- Pronóstico del nivel de actividad por producto de forma mensual, y revisión quincenal (forecast) del siguiente trimestre.
- Planificación de la contratación necesaria para afrontar picos de actividad o períodos estivales.
- Revisión y optimización de procesos operativos de forma continua.
- Monitorización diaria de los indicadores e implementación de acciones correctoras.

c) Respetto a otros aspectos recogidos en el informe

Página 18, apartado II.3.1.: *“Al elaborar la propuesta de modificación de tarifas, la dirección de estrategia tiene en cuenta datos del entorno económico y de la evolución de la situación de la Sociedad. A estos efectos, la dirección de finanzas proporciona datos de la contabilidad analítica y la facturación de los envíos, detallados por producto, en los doce meses anteriores. Los datos de los envíos también son obtenidos de otra herramienta informática (ficheros volúmenes SIE). Sin embargo, estas dos fuentes de información que proporcionan datos sobre los envíos (la procedente de la dirección de finanzas y la que suministra los ficheros SIE) no son cotejadas durante la elaboración de la propuesta, habiéndose observado diferencias entre ambas muy notables (que llegan hasta los 12 millones de envíos de diferencia entre una y otra)”.*

Correos no comparte esta afirmación relativa al cotejo de las fuentes de información, considerándose necesario realizar las siguientes puntualizaciones:

- Correos realiza la conciliación mensual de los sistemas de información para garantizar la calidad, integridad y coherencia de los datos. En el caso de los volúmenes procesados, este proceso

implica conciliar mensualmente los datos procedentes de los sistemas operativos (SIE) con los sistemas de facturación.

- La diferencia entre ambos sistemas no tiene que ver con calidad del dato sino con la configuración de cada sistema en función del uso para el que fueron diseñados. Por ejemplo, en el SIE, un sistema configurado para la toma de decisiones operativas es relevante considerar los envíos procedentes de recogidas. Sin embargo, estos envíos no son relevantes y, por tanto, no se contemplan en los sistemas de facturación.

Por tanto, Correos coteja rigurosamente la información procedente de diferentes fuentes y, en el ámbito de los datos relevantes de la sociedad, establece para cada indicador un dato único. Por tanto, se solicita que se elimine o corrija esta afirmación.

Página 18, apartado II.3.1. *“Pero la comparación realizada en el curso de la fiscalización entre estas estimaciones del volumen de negocio y los datos reales alcanzados al cierre de cada ejercicio muestra que los errores en las previsiones fueron muy elevados. Así, para el ejercicio de 2022 se estimó una reducción global de envíos respecto a 2021 de un 9,22 %, porcentaje de variación similar al que se estimó para 2023 respecto de 2022. Sin embargo, en la carta ordinaria, que representó algo más del 90 % de los envíos estimados de SPU tanto en 2022 como en 2023, el número de envíos se redujo en 2022 respecto del ejercicio anterior en un 29 %, y en 2023 respecto de 2022 en un 17 %”.*

En la fijación de las tarifas que se aplicarán a lo largo del año siguiente al de su tramitación es necesario realizar estimaciones sobre la previsible evolución de la actividad, sobre las cuales puede afirmarse que, a pesar de la dificultad, suelen ajustarse bastante a la realidad que finalmente se materializa.

La afirmación recogida en el anteproyecto de Informe de fiscalización sobre la divergencia entre envíos previstos y reales se basa en unas magnitudes de pérdidas de envíos porcentuales que no se corresponden con los datos reales de ese período. De esta manera, el número de envíos se redujo en 2022 respecto del ejercicio anterior en un -17,4%, cuando en el informe del Tribunal se indica un -29%. De igual manera, en 2023 respecto de 2022 la pérdida de envíos fue de un -12,7%, cuando en el informe del Tribunal se indica una caída del 17%. Por tanto, se solicita que se elimine o se corrija esta afirmación.

Página 28, apartado 1. *Contrato [CONFIDENCIAL].*

“Se trata de un contrato [CONFIDENCIAL]. No se ha dispuesto, para su examen, de las actas de aprobación de las condiciones de este contrato. Tiene carácter plurianual, dado que la licitación tuvo lugar en [CONFIDENCIAL] y estuvo en vigor hasta la firma del nuevo contrato [CONFIDENCIAL]. No contemplaba la revisión de precios, pese a que su ejecución se ha desarrollado en un periodo caracterizado por fuertes subidas de costes. De hecho, el precio unitario del contrato es inferior al precio promedio de [CONFIDENCIAL] medido por el criterio LRAIC. En la licitación del nuevo contrato producida en [CONFIDENCIAL], la oferta aprobada por el comité superó el precio mínimo del modelo de descuento de dicho año en solo un céntimo.”

Al respecto, se considera relevante realizar las siguientes puntualizaciones:

- Se trata de un contrato plurianual, por lo que es difícil anticipar con precisión los costes reales durante todos los años del contrato, sobre todo en los últimos, y máxime teniendo en cuenta los acontecimientos acaecidos.

- En las licitaciones plurianuales con precio único para todo el período, se establece un precio que esté por encima de los costes promedio del período. Si el precio para todo el período se fijara en función del costo del último año, éste sería desproporcionadamente alto y anticompetitivo.
- Tal y como se puede comprobar en la documentación proporcionada durante la auditoría, en la vida global del contrato, el precio superaba al coste.

Página 29, apartado 5. Contrato [CONFIDENCIAL].

“El cliente de este contrato, firmado en [CONFIDENCIAL]. Los descuentos aplicados han sido inferiores a los estipulados en el contrato para ciertos tipos de envíos (locales y municipios de alta densidad de población): se estipuló un [CONFIDENCIAL] y se aplicó un [CONFIDENCIAL]. En los envíos a destinos de baja densidad, en cambio, el descuento aplicado fue superior al estipulado: [CONFIDENCIAL] frente a [CONFIDENCIAL].”

Se considera que, en el análisis de este contrato, hay un error de interpretación dado que no se ha producido la incidencia que se pone de manifiesto, pues el descuento establecido como máximo, que se recoge en el anexo de condiciones económicas del contrato, es el estipulado.

Sin otro particular, se agradece el trabajo realizado, quedando a su disposición para cualquier aclaración que precisen.

Firmado
digitalmente por:
SAURA GARCÍA,
PEDRO

Fecha:
2025.03.1
4 11:38:34
+01'00'

Fdo.: Pedro Saura García

PRESIDENTE

Sociedad Estatal Correos y Telégrafos S.A. S.M.E.



TRIBUNAL DE CUENTAS

COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA

- PRESIDENTA

ALEGACIONES DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA (CNMC) AL ANTEPROYECTO DE INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LA PRESTACIÓN POR LA SOCIEDAD ESTATAL CORREOS Y TELÉGRAFOS DEL SERVICIO POSTAL UNIVERSAL (SPU) Y SU CONTROL POR LA CNMC, EJERCICIO 2022

De acuerdo con el artículo 44.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, esta Comisión emite sus alegaciones al "Anteproyecto de Informe de Fiscalización de la prestación por la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos del Servicio Postal Universal y su control por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, ejercicio 2022".

Toda la información aportada tiene carácter público.

1- SOBRE LOS INGRESOS A CUENTA POR COMPENSACIÓN DEL SPU

El primer párrafo de la página 15 del informe dice:

“Finalmente, la Decisión C(2020) 3108 final concluye que “la Comisión lamenta que España llevara a efecto la compensación concedida a Correos por la prestación del SPU durante el período 2011-2020, infringiendo el artículo 108, apartado 3, del TFUE”, no obstante lo cual decide “no formular objeciones a la ayuda al entender que es compatible con el mercado interior con arreglo al artículo 106, apartado 2, del TFUE”.

Esa Decisión de la Comisión Europea indica en su párrafo (44) que “[l]as autoridades españolas se comprometieron a notificar en 2020 la medida de compensación por la OSU vigente durante el período 2021-2025”, de donde convendría derivar la recomendación al Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible de realizar esa notificación a la Comisión Europea.

En la página 48 del informe se indica, sobre el cuadro n.º 12:

“Como puede observarse en el Cuadro, Correos ha reflejado en sus cuentas de 2011 a 2020 unos ingresos correspondientes a la cobertura a cuenta de los costes de prestación del SPU desde 2011 por importe de 1.280,3 millones de euros. Existe una pequeña diferencia entre este importe y el que figura en el PPSPU al que se ha hecho referencia anteriormente (1.278,8 millones de euros), diferencia de la que no se ha podido obtener explicación dado que el importe citado en el PPSPU no aparece desglosado por ejercicios”.

Se sugiere indagar con el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible sobre esa diferencia, que podría deberse a que, a pesar de haberse previsto una compensación a cuenta a Correos en 2020 de determinada cantidad, la

transferencia finalmente recibida por Correos fuera de una cantidad inferior, para ajustar la cantidad total de compensaciones a cuenta en el periodo 2011-2020, a la cantidad recogida en la Decisión C (2020) 3108 final de la Comisión Europea.

2- SOBRE LA SUPERVISIÓN DE LOS PRECIOS SPU

2.1 Sobre el estándar de costes empleado

En la página 21 se indica sobre los precios SPU 2022:

“En sus alegaciones al proceso de revisión realizado por la CNMC, Correos señala que la Comisión obtiene sus conclusiones comparando los ingresos previsibles de clientes con descuento en 2022 con los costes proporcionados por la contabilidad analítica detallada por producto, comparación que no considera adecuada por cuanto se basa en comparar ingresos derivados de la aplicación del precio analizado con los costes imputados según una metodología de costes históricos totalmente distribuidos (modelo CHTD), y que conduce, erróneamente a su juicio, a concluir que el precio no cubre los costes de prestación del servicio. En respuesta a estas alegaciones, la Resolución de la CNMC invoca la Sentencia de la Audiencia Nacional de 17 de septiembre de 2021, que desestimó el recurso de Correos contra la Resolución de 1 de febrero de 2018 por la que se revisaron los precios de los servicios postales para 2018¹³. Esta Sentencia estableció que la normativa vigente (en concreto, la Orden FOM/2447/2004) dispone que la contabilidad analítica de Correos debe seguir el modelo CHTD”.

Para una mejor comprensión del argumento expresado por la CNMC en su Resolución de Precios SPU 2022, se recomienda completar ese párrafo del informe con la breve justificación de la misma Sentencia citada:

“Por tanto, queda claro que el sistema de costes a emplear debe ser el de CHTD, que se basa en la asignación de la totalidad de costes incluidos en la contabilidad financiera, como hace la CNMC. No es posible utilizar una metodología distinta, como pretende CORREOS eliminando los costes comunes y teniendo en cuenta solo costes directos por ella calculados”.

En la página 67, punto 12, el informe recoge lo siguiente

“Además, compartiendo el criterio de Correos, que no considera adecuado, a efectos de comparar costes y precios, el estándar de CHTD impuesto por la Orden FOM/2447/2004, la CNMC recomienda un cambio en la normativa para introducir el estándar de costes incrementales; cambio que no ha tenido lugar hasta la fecha”.

De ahí se sugiere derivar una recomendación instando a la pronta aprobación de una nueva orden ministerial en ese sentido. La tramitación de una nueva Orden

ministerial ya está de hecho, iniciada; la CNMC ya informó un borrador de dicha Orden en diciembre de 2024 ([IPN/CNMC/036/24](#)).

2.2 Sobre los principios tarifarios

En la página 68 se señala en la Recomendación n.º 3:

“Se recomienda al Gobierno que desarrolle reglamentariamente el artículo 34 de la Ley 43/2010, definiendo con suficiente precisión los principios a los que deben someterse los precios de los servicios postales a los que se refiere dicho artículo. Se recomienda asimismo que en este desarrollo reglamentario se introduzca una jerarquización de tales principios, que facilite su aplicación en caso de que existan dudas en el cumplimiento simultáneo de dos o más de ellos”.

Sin embargo, ese desarrollo es muy probable que se vaya a realizar en el ámbito de una revisión del marco regulatorio del sector postal de la UE, en la búsqueda de cierta armonización a nivel europeo, tal como viene reclamando el Grupo Europeo de Reguladores Postales de la UE (ERGP por sus siglas en inglés), por lo que sería conveniente esperar a dicha revisión.

3- SOBRE LAS NOTIFICACIONES ADMINISTRATIVAS

El informe indica en la página 40 (y análogamente en su Recomendación n.º 6):

“El mantenimiento durante más de once años de discrepancias entre la CNMC y Correos respecto de la consideración o no de las cartas certificadas de notificación administrativa como producto SPU muestra que la normativa vigente no ha aclarado suficientemente este extremo. En efecto, ni la Ley 43/2010, ni el PPSPU, ni la Orden FOM/2447/2004, y ni siquiera el reciente Reglamento de los servicios postales aprobado en 2024, han sentado un criterio definitivo que haya podido ser compartido por Correos y la CNMC. Y en la Decisión C(2020) 3108 final, de 14 de mayo de 2020 (analizada en el epígrafe II.1.2 de este Informe), por la que la Comisión Europea consideró que el método de cálculo del coste de prestación del SPU no es incompatible con el mercado interior, se dejó el asunto de la delimitación de las cartas certificadas de notificaciones administrativas, a efectos de su inclusión o no entre los productos SPU, al criterio del Estado español. En estas condiciones, y al margen de la necesaria modificación de las citadas normas, deberá esperarse a que el Tribunal Supremo se pronuncie finalmente al respecto en el recurso de casación presentado por Correos contra las Sentencias de la Audiencia Nacional que, en esta materia, confirman el criterio interpretativo de la CNMC”.

Sin embargo, el reciente Real Decreto 437/2024, de 30 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de los servicios postales, en desarrollo de lo establecido por la Ley 43/2010, de 30 de diciembre, del servicio postal universal, de los

derechos de los usuarios y del mercado postal, en su artículo 13 sienta un criterio definitivo sobre la condición de servicio postal “especial” de las notificaciones administrativas y, como tal, excluido del SPU, puesto en relación con la definición del SPU que da el artículo 21 de la Ley 43/2010, de 30 de diciembre (énfasis añadido):

Artículo 21 Ley Postal

*“1. Se incluyen en el ámbito del servicio postal universal las actividades de recogida, admisión, clasificación, transporte, distribución y entrega de envíos postales nacionales y transfronterizos **en régimen ordinario** de:*

- a) Cartas y tarjetas postales que contengan comunicaciones escritas en cualquier tipo de soporte de hasta dos kilogramos de peso.*
- b) Paquetes postales, con o sin valor comercial, de hasta veinte kilogramos de peso.*

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

Artículo 13 Reglamento Postal:

“1. De acuerdo con su régimen de prestación los servicios postales se clasifican en servicios prestados en régimen ordinario y servicios prestados en régimen de servicio especial.

*2. **Se considerarán servicios postales prestados en régimen ordinario aquellos servicios que no puedan ser calificados como servicios especiales.** Los servicios prestados en régimen ordinario no verán alterado su régimen de prestación cuando vayan acompañados de los servicios accesorios de certificado y valor declarado.*

3. Se considerará que se trata de servicios postales prestados en régimen de servicios especiales cuando contractualmente se pacten, al menos, cualquiera de las siguientes prestaciones:

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

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

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

4- SOBRE LAS VERIFICACIONES DE COSTE NETO SPU

Señala el informe en la página 49 (de manera análoga en la página 71):

“Estos datos muestran, de nuevo, que el sistema diseñado por la Ley 43/2010 para compensar puntualmente la carga financiera injusta de Correos por la prestación del SPU no está funcionando adecuadamente. El retraso en la aprobación del PPSPU, y con ello el de la CNMC en la aprobación de las Resoluciones de verificación del coste neto y de determinación de la carga financiera injusta de cada ejercicio, ha causado que la financiación de la prestación del SPU haya recaído en las decisiones de las consignaciones presupuestarias contenidas en las LPGE de los sucesivos ejercicios, no en la liquidación periódica y puntual, por parte de la CNMC, de las cargas financieras injustas ejercicio a ejercicio. Y debe recordarse aquí, a estos efectos, que, en la redacción de la Ley 43/2010 vigente a la fecha de este Informe, la condición de Correos como operador designado para la prestación del SPU vence el 31 de diciembre de 2025”.

Esta Comisión estima necesario recoger en el informe que, en el año 2016, en vista del retraso, de cinco años ya por entonces, en la elaboración de una metodología para el cálculo del coste neto del SPU, emitió una propuesta (disponible en este enlace a la página web de la CNMC [STP/DTSP/179/16](#)), acorde con el marco regulatorio vigente y con las mejores prácticas internacionales. Asimismo, en 2023, esta Comisión emitió un informe sobre la metodología de cálculo del coste neto del SPU aprobada en el PPSPU en el verano de 2021 ([INF/DTSP/401/23](#)), que (1) señalaba que las observaciones vertidas en el informe de la CNMC de 2020 sobre la metodología de cálculo del coste neto incluida en el, entonces, aun, borrador de PPSPU ([INF/DTSP/056/20](#)) “no fueron, en su mayor parte, tenidas en cuenta en el Plan de Prestación finalmente aprobado”, 2) ponía de manifiesto nuevos problemas de los que adolecería la metodología del PPSPU finalmente aprobado, y (3) recomendaba una revisión de dicha metodología.

Esta Comisión muestra su total disposición a colaborar en la elaboración de una nueva metodología de cálculo del coste neto.

Asimismo, en la página 64 del informe, punto 4.a), se dice (énfasis añadido) lo siguiente:

*“Hasta la aprobación del PPSPU en 2021, **la CNMC consideró** que carecía de elementos para determinar con criterios técnicos suficientes el coste neto de las obligaciones de servicio universal y, con ello, la carga financiera injusta.”*

En otros lugares del informe se sugiere, en el mismo sentido, que la CNMC de alguna forma **decidió** no ejercer su función de verificar el coste neto y determinar la carga financiera injusta del SPU, lo cual debe matizarse. La CNMC no podía ejercer estas funciones a falta de la aprobación por el Gobierno de una metodología, tal como mandaba la Ley Postal. Así lo reconoció el Tribunal de Cuentas en la Recomendación 1 de su informe de fiscalización de 2016 (énfasis añadido):

“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.”

5- SOBRE EL FONDO DE FINANCIACIÓN DEL SPU

5.1 Sobre las declaraciones responsables

El informe indica en la página 50:

“Aunque, como se deduce de lo expuesto, la Ley 43/2010 atribuyó la gestión del Registro a la CNSP, la disposición adicional undécima de la Ley 3/2013, de creación de la CNMC, atribuyó dicha función al Ministerio de Fomento”.

Esta Comisión sugiere el siguiente añadido (resaltado), para una mayor precisión y evitar confusión:

“Aunque, como se deduce de lo expuesto, la Ley 43/2010 atribuyó la gestión del Registro **y la tramitación de las declaraciones responsables y autorizaciones administrativas singulares** a la CNSP, la disposición adicional undécima de la Ley 3/2013, de creación de la CNMC, atribuyó **dichas funciones** al Ministerio de Fomento”.

5.2 Sobre los intereses bancarios transferidos al FFSPU

El informe señala en la página 52:

“La cuenta bancaria de la CNMC en la que se registran los movimientos del FFSPU generó unos intereses bancarios de 8.222 euros en el ejercicio 2022. Como se ha indicado en el epígrafe II.6.1 de este Informe, los rendimientos financieros del FFSPU son recurso integrante del FFSPU, por lo que su importe debe ser transferido a Correos. Pese a ello, la CNMC no transfirió a Correos los citados 8.222 euros antes de 31 de diciembre de 2022. Por contraposición, la CNMC sí descontó del importe transferido a Correos, como se observa en el Cuadro N.º 14, la cuantía de 2.259 euros correspondientes a comisiones bancarias soportadas por la CNMC vinculadas a la cuenta bancaria en la que se encuentran materializadas las disponibilidades del FFSPU”.

Esta Comisión sugiere el siguiente añadido (resaltado), para una mayor precisión. Nótese que el cuadro n.º 14 deberá igualmente modificarse en consecuencia (en lugar de a “comisiones bancarias” ha de referirse a “intereses negativos”):

“La cuenta bancaria de la CNMC en la que se registran los movimientos del FFSPU generó unos intereses bancarios de 8.222 euros en el ejercicio 2022. Como se ha indicado en el epígrafe II.6.1 de este Informe, los rendimientos financieros del FFSPU son recurso integrante del FFSPU, por lo que su importe debe ser transferido a Correos. Pese a ello, la CNMC no transfirió a Correos los citados 8.222 euros antes de 31 de diciembre de 2022. Por contraposición, la CNMC sí descontó del importe transferido a Correos, como se observa en el Cuadro N.º 14, la cuantía de 2.259 euros correspondientes a **intereses negativos soportados por la CNMC vinculados** a la cuenta bancaria en la que se encuentran materializadas las disponibilidades del FFSPU. **La CNMC transfirió a Correos en 2023 los intereses generados tanto en 2022 como en 2023, por un importe total de 22.903,25 euros**”.

5.3 Sobre la previsibilidad de los anticipos a cuenta

En este punto esta Comisión estima que debería hacerse una recomendación al Ministerio para mejorar la transparencia de sus transferencias al FFSPU, anunciando y justificando a esta Comisión, con suficiente antelación, cualquier transferencia al fondo que no estuviera contemplada en los PGE, como fue el caso de la transferida en los últimos días de diciembre de 2023 (se transfirió una transferencia de 132,9 millones de euros, adicional a la cantidad total transferida, a lo largo de ese ejercicio, de 110 millones de euros en cuatro transferencias trimestrales de 27,5 millones de euros cada una). Así lo recoge el [informe anual integrado 2023 Grupo Correos](#), en su página 236:

“Durante el período 2021-2023 se observó una creciente disparidad entre la carga financiera injusta de cada ejercicio estimada por Correos y el montante de los anticipos a cuenta de estos ejercicios fijada en los Presupuestos Generales

del Estado. Al objeto de mitigar esta disparidad, se recibió en diciembre de 2023 un ingreso a cuenta **adicional** de 132,9 millones de euros (ver nota 17k)”.

5.4. Sobre la Recomendación n.º 7 del informe

La Recomendación n.º 7 del informe reza así:

“Se recomienda a la CNMC que analice la posibilidad de proponer al Gobierno la creación de un procedimiento regulador de la gestión de la contribución postal creada por la Ley 43/2010, por medio del cual la entidad responsable del Registro, el Ministerio, dirigiera una comunicación expresa, con periodicidad anual, a los inscritos en el mismo solicitando la información que necesite la CNMC para gestionar la contribución, con apercibimiento de que la falta de respuesta al requerimiento puede llevar aparejada la baja en el Registro (y, con ella, la pérdida de la facultad de prestar servicios postales).”

Esta Comisión la acoge favorablemente y, de hecho, ya ha iniciado los trabajos para hacer una propuesta concreta al Ministerio.

6- SOBRE LA CALIDAD DEL SPU

El informe señala en su página 53:

“Esta competencia fue confirmada por la Ley 3/2013, de creación de la CNMC, que estableció en su artículo 8.5 que es función de esta Comisión “realizar el control y medición de las condiciones de prestación del servicio postal universal, de conformidad con lo establecido en el Capítulo II del Título III de la Ley 43/2010, de 30 de diciembre, así como en su normativa de desarrollo”. Esta función de la CNMC es compatible con el ejercicio de la **potestad disciplinaria** que tiene reconocida por la Ley 43/2010 y por su propia Ley de creación, la Ley 3/2013”.

Es necesario precisar que lo que las dos leyes citadas reconocen a la CNMC es una potestad sancionadora (Título VII Ley Postal y Artículo 29 Ley de creación de la CNMC), por lo que el texto del informe debería decir “**potestad sancionadora**” en vez de “**potestad disciplinaria**”.