

ACUERDO POR EL QUE SE DA CONTESTACIÓN A LA CONSULTA PLANTEADA POR UNO, ORGANIZACIÓN EMPRESARIAL DE LOGÍSTICA Y TRANSPORTE, Y POR UPS EN RELACIÓN CON EL SISTEMA HOMEPAQ DE CORREOS.

CNS/DTSP/028/15

SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA

Presidenta

D Eduardo García Matilla

Consejeros

D^a Clotilde de la Higuera González

D Diego Rodríguez Rodríguez

D^a Idoia Zenarrutzabeitia Beldarrain

Secretario de la Sala

D. Miguel Sánchez Blanco, Vicesecretario del Consejo

En Madrid, a 28 de julio de 2016.

Visto el expediente relativo a consulta de UNO y UPS sobre el sistema Homepaq, la **SALA DE SUPERVISIÓN REGULATORIA**, en el ejercicio de las competencias que le otorga el artículo 8.9 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante LCNMC), acuerda lo siguiente.

I. ANTECEDENTES

I.1. Consulta de UNO

El 18 de noviembre de 2014 tuvo entrada en la CNMC escrito de UNO, Organización Empresarial de Logística y Transporte¹, con consulta referente al servicio HomePaq de Correos, del siguiente tenor:

“Primera.- Partiendo de que por su peso (hasta 20Kg) los paquetes que vayan a ser depositados en los terminales HomePaq pueden circular por la red postal del operador designado y situarse dentro del ámbito del Servicio Postal Universal (SPU), y teniendo en cuenta que, no obstante, las prestaciones complementarias que proporcionan dichos buzones/casilleros automatizados exceden de lo que se puede considerar una prestación ordinaria (ver artículo 20 y 21 Ley 43/2010 -Ley Postal- y artículo 14.2 Reglamento de Prestación

¹ <http://www.unologista.org/>

Servicios Postales -RPSP- aprobado por Real Decreto 1829/1999) se formula la siguiente cuestión: ¿en qué ámbito dentro o fuera del Servicio Postal Universal- se debe ubicar legalmente dicho servicio postal de conformidad con la normativa aplicable?

Segunda.- Si se entendiera que el servicio HomePaq se sitúa dentro del ámbito del SPU ¿se entendería como una extensión de la red postal del operador designado? ¿podría ser financiado con cargo a las compensaciones que el Estado otorga a Correos por la supuesta carga financiera injusta que puede soportar dicho operador por su prestación, a pesar de que las prestaciones complementarias que proporcionan dichos buzones/casilleros automatizados exceden de lo que se puede considerar una prestación ordinaria? ¿Permitiría ello considerar que, siendo un servicio económico de interés general, el referido servicio pueda establecerse a petición de un solo usuario sin necesidad de contar con una mayoría cualificada de la comunidad de propietarios del edificio donde se ubique el terminal?

Tercera.- Si se entendiera que el servicio HomePaq se sitúa fuera del ámbito del SPU es claro que no podría ser financiado con cargo a las compensaciones que el Estado otorga a Correos por la supuesta carga financiera injusta que puede soportar dicho operador por su prestación. En tal caso ¿se podría encuadrar en un "servicio especial", según es definido por el citado artículo 14.2 RPSP? ¿Cómo y en qué forma se controlaría por el regulador que tal servicio no recibe compensaciones en razón a la prestación del referido servicio?

Cuarta.- En el caso de que se entendiera que el mero hecho de utilizar los referidos terminales automatizados para prestar los servicios postales no es determinante para calificar un servicio postal como situado dentro o fuera del ámbito del Servicio Postal Universal (SPU) y, consecuentemente, que se pueden utilizar tanto para servicios de envíos de paquetes con valores añadidos (no incluidos por ello dentro de SPU) como también para los envíos sin tales valores añadidos (incluidos por ello dentro del ámbito de SPU) ¿puede considerarse que, entonces, estamos ante una extensión de la red postal del operador designado y, consecuentemente, que el coste de implantación de los terminales puede ser financiado con cargo a las compensaciones que el Estado otorga a Correos por la supuesta carga financiera injusta que ha de soportar dicho operador? ¿Cómo y en qué forma se controlaría por el regulador que tal servicio no recibe compensaciones en exceso en razón a la utilización de las instalaciones?

Quinta.- En atención a las respuestas que puedan darse a las consultas anteriores ¿Cabría considerar al HomePaq como una "essential facility"? Y, en cualquier caso, ya se considere o no como tal "essential facility" ¿Sería oportuno, a juicio de la CNMC, que su instalación, funcionamiento y explotación fueran objeto de regulación para permitir que las instalaciones -tanto si son

explotadas por Correos como sí, hipotéticamente, lo hiciera cualquier otro operador postal- pudieran ser utilizadas por competidores a cambio de una contraprestación razonable?”

I.2. Consulta de UPS

El 5 diciembre de 2014 tuvo entrada en la CNMC escrito de UPS² en el cual manifestaba lo siguiente:

“Nos preocupa que el servicio HomePaq pueda generar problemas competitivos por las siguientes razones:

- *Reducción de la posibilidad de elección del consumidor y aumento de las barreras de entrada:*
 - *El diseño del sistema de HomePaq no permite que otros operadores de entrega utilicen las mismas consignas para la entrega de paquetes.*
 - *Una vez que el sistema HomePaq esté instalado, es poco probable que los propietarios de las viviendas y edificios permitan a otros operadores de entrega instalar unos dispositivos similares. Así que, tanto el consumidor como el comerciante/transportista estarán limitados en su elección de operador de entregas. Así Correos se quedará con el control de un recurso que los competidores no podrán igualar.*
 - *Una infraestructura cerrada para las entregas tiene como resultado un monopolio en las entregas de comercio electrónico. Una infraestructura de entregas abierta, con tecnología que puedan utilizar todos los operadores de entrega, estimularía la competencia en beneficio de los consumidores.*

- *El abuso de la condición de proveedor de servicio universal:*
 - *Nos preocupa que para Correos, al tener la condición de proveedor de servicio postal público, sea más fácil obtener el acuerdo para instalar las consignas HomePaq en edificios y zonas residenciales. De hecho, a Correos se le ve como un servicio público por lo que el consumidor puede suponer que este servicio es una extensión de su actividad regulada. La posición dominante de Correos, en el tradicional mercado postal, es una ventaja competitiva injusta para la puesta en marcha del sistema HomePaq.*
 - *Queremos también instar a las autoridades pertinentes que se aseguren de que el servicio HomePaq no se beneficie de algún*

² <https://www.ups.com/europe/es/spainindex.html>

- modo (financiero, operacional u otro) de la condición de Proveedor de Servicio Universal de Correos. El uso del sistema HomePaq y de las actividades de recogida, clasificación, transporte y entrega relacionados con el sistema HomePaq no se puede considerar como una parte del Servicio Universal Obligatorio (USO), dado su carácter de valor añadido.*
- *El hecho de que Correos ofrezca el sistema HomePaq gratis, plantea preocupaciones sobre la financiación del servicio y la asignación inadecuada del USO. Otros operadores de entrega no tienen ni los medios financieros ni el alcance para ofrecer una infraestructura de forma gratuita. Debe haber una clara separación entre los servicios HomePaq y las actividades del USO previstas por Correos.”*

I.3. El Servicio HomePaq de Correos

Correos lanzaba el 3 de julio de 2014 una nota de prensa en la que presentaba el servicio HomePaq:

“Correos ha presentado hoy un revolucionario servicio de paquetería en España que facilitará la recepción y envío de paquetes a los particulares y, con ello, entre otras, la actividad de comercio electrónico en nuestro país. Mediante la instalación de un terminal automatizado HomePaq en los portales de las comunidades de vecinos, los ciudadanos podrán enviar y recibir paquetes desde su propio domicilio y con total comodidad: sin tener que desplazarse, sin necesidad de estar presentes, sin límites horarios y con disponibilidad las 24 horas del día, los siete días de la semana.

HomePaq es un moderno dispositivo que se instalará en las zonas comunes (portales) de las comunidades de vecinos a petición de éstas. Los terminales automatizados HomePaq contarán con diferentes medidas para poder adaptarse a las necesidades de los clientes. A través de una simple aplicación en dispositivos móviles u ordenador, cada vecino se dará de alta como usuario y cada vez que requiera enviar o recibir un paquete recibirá un código de barras que le permitirá acceder al HomePaq ubicado en su portal para recoger o realizar su envío. (...)

En una primera fase, Correos desplegará unos 500 dispositivos en comunidades de vecinos de Madrid para verificar sus funcionalidades y los posibles requisitos añadidos para responder a necesidades adicionales de los clientes. A partir de ese momento, y de forma paulatina, se irá ampliando el área geográfica de implantación de este nuevo servicio.

Correos llevará a cabo la instalación de dispositivos automáticos en aquellas comunidades que, cumpliendo los requisitos de rotación de paquetes, soliciten este servicio.

Para la instalación del terminal HomePaq y su mantenimiento tan solo es necesario un espacio de medio metro cuadrado donde ubicar el dispositivo y acceso a la corriente eléctrica”³.

Algunos detalles de interés sobre HomePaq⁴:

- Aunque el dispositivo básico tiene unas dimensiones de 1.405 mm de alto, 600 de ancho y 475 de fondo, y peso estimado de 85 kg, hay diferentes tamaños para que se puedan adaptar a las necesidades de cada comunidad de vecinos.
- Sólo se necesita conexión a la red eléctrica y cobertura móvil.
- La instalación de HomePaq es gratuita y sólo conlleva el gasto energético del dispositivo, que es similar al de una bombilla.
- El mantenimiento de HomePaq lo realiza Correos sin coste alguno para la comunidad de vecinos.
- Las tarifas para el uso de HomePaq (y CityPaq⁵) se detallan en el documento Tarifas de Correos 2016 en modalidad de entrega en CorreosPaq, disponible en la web del operador⁶: Para registrarse en el sistema deben abonarse 20€ (IVA del 21% incluido), si bien con el registro se obtienen 20 créditos, y por cada vez que se usa para recibir o enviar paquetes, se consume 1 crédito, es decir, 1€ (IVA incluido).
- El peso máximo de los paquetes para admisión o entrega en HomePaq es de 30 kg⁷, y sus dimensiones máximas 59 cm x 48 cm x 39 cm⁸.
- Los paquetes que se envían o se reciben a través de HomePaq (y CityPaq) corresponden a los servicios Paq 48 y Paq 72 de la Sociedad Estatal,

³ *Correos lanza HomePaq, un revolucionario servicio de paquetería a domicilio único en España.* Nota de prensa. 3 de julio de 2014. En Sala de prensa del sitio web de Correos (Correos.es)

⁴ http://www.correospaq.es/ss/Satellite?c=Page&cid=1363189180749&pagename=CorreosPaqSite/Pag e/A_Layout_PAQ; <http://www.correospaq.es/homepaq/condiciones-servicio.html>
<http://www.correospaq.es/homepaq/preguntas-frecuentes.html>

⁵ Con terminales mucho más voluminosos y mayor número de casilleros, situados en lugares de gran afluencia de público como estaciones de metro, o de tren, o en ciudades de negocios, pero no en casilleros en comunidades de vecinos, Más información sobre CityPaq: http://www.correospaq.es/ss/Satellite?c=Page&cid=1363189182210&pagename=CorreosPaqSite%2F Page%2FA_Layout_PAQ

⁶ http://www.correos.es/ss/Satellite?blobcol=urldata&blobheader=application%2Fpdf&blobheadername0=content-type&blobheadername1=Content-Disposition&blobheadervalue0=application%2Fpdf&blobheadervalue1=filename%3D20160126_TARIF AS_2016_PyB_V3.pdf&blobkey=id&blobtable=MungoBlobs&blobwhere=1365526329140&ssbinary=true

⁷ También en CityPaq, si bien en CityPaq solamente se pueden recibir paquetes, no enviarlos.

⁸ 74 cm x 42 cm x 60 cm en el caso de CityPaq.

variando su precio entre los 6,99€ (IVA incluido) de los envíos de tamaño pequeño (S), y con origen y destino en la misma provincia, hasta los 31,33€ (IVA incluido) de los envíos de tamaño extra grande (XL), entre península y Baleares⁹.

- El servicio de admisión en HomePaq será exclusivamente para envíos con destino nacional, excepto Canarias, Ceuta, Melilla.
- La dirección de compras on-line, para tiendas no asociadas¹⁰, solo será válida para compras realizadas en cualquier país de la UE, salvo territorios con distinto régimen fiscal al IVA, excluyéndose, entre otros, el servicio para compras realizadas en Canarias, Ceuta y Melilla. Estos envíos serán rehusados y se devolverán al remitente.
- El objetivo de HomePaq son las comunidades de vecinos con más de 40 viviendas, con residentes con potencial de compra on-line (horquilla de edad entre 20-50 años), y donde se den las siguientes circunstancias: Debe tratarse de comunidades cerradas, debe haber posibilidad de instalar el casillero en interior, o en exterior pero en lugar techado y suficientemente protegido contra la lluvia (incluido viento lateral), sobre suelo nivelado o con pequeña inclinación salvable con las patas niveladoras de la máquina, el casillero debe ir anclado a la pared, debe haber espacio suficiente para la máquina y la apertura total de los compartimentos, debe estar ubicado en lugar accesible a los usuarios permanentemente, con acceso libre para el cartero, con cobertura 3G Movistar (mínimo 90 Gb) y conexión eléctrica con toma de tierra (máximo 20 metros de tirada de cable)¹¹.

La prensa informaba en mayo de 2015¹² de que, si bien son las comunidades de vecinos quienes pueden solicitar su instalación –al tiempo que realiza Correos visitas a presidentes y/o administradores de comunidades de vecinos con el objetivo de presentar el servicio, y se pone a disposición para asistir a

⁹ Esto, en las *Tarifas Península Baleares*. En *Tarifas Canarias, Tarifas Ceuta, Tarifas Melilla y Tarifas Andorra*, la modalidad de entrega en CorreosPaq está solamente disponible para clientes con contrato: “**Servicio para clientes con contrato**. La tarifa se fijará en función de las características del servicio demandado por el cliente. Estas modalidades sólo estarán disponibles para entregas a Península”.

¹⁰ Las tiendas asociadas pueden consultarse aquí: http://www.correospaq.es/ss/Satellite?c=Page&cid=1363185047380&pagename=CorreosPaqSite%2FPage%2FA_Layout_PAQ Cuando los usuarios de HomePaq (y Citypaq) realicen compras en otras tiendas, deben indicar como dirección de envío la *dirección de compras on-line*.

¹¹ De los pliegos de prescripciones técnicas de CORREOS para el expediente SV160121 relativo a la contratación para la incorporación de agentes colaboradores para acordar con las comunidades de vecinos la instalación de dispositivo “Home Paq”, publicado el 6 de mayo de 2016: <https://contrataciondelestado.es/wps/wcm/connect/4e17ca9a-61ae-4214-b25c-f5ab3f81b583/DOC20160505130004Pliego+de+condiciones+tecnicas.pdf?MOD=AJPERES>

¹² <http://ecodiario.eleconomista.es/espana/noticias/6677719/05/15/Correos-instala-500-cajeros-para-recoger-paquetes-y-comprara-otros-5000.html>

las Juntas de Gobierno o de la Comunidad¹³-, es Correos quien decide los inmuebles elegibles en función de la rotación de envíos en las comunidades.

Sobre el estado de desarrollo de HomePaq, una noticia reciente en prensa especializada¹⁴ decía lo siguiente:

“A finales de 2015, Madrid ya contaba con un total de 400 de estos terminales. Para esa misma fecha estaban instalados 24 CityPaq en Madrid y Barcelona, instalados en estaciones de ferrocarril y de Metro de la Ciudad Condal y en la capital madrileña, destacan el intercambiador de autobuses de Plaza Castilla, el Distrito T de Telefónica y las propias oficinas centrales de Correos son algunos de ellos.

La compañía prevé terminar 2016 con 5.000 HomePaq y 150 CityPaq instalados en el territorio nacional”.

HomePaq y CityPaq constituyen, por tanto, nuevos elementos de la red de Correos, añadidos a dicha red, como primer eslabón de la cadena, desde la perspectiva de la admisión de paquetes (aunque solamente en el caso de HomePaq, porque en el caso de CityPaq los usuarios no pueden depositar paquetes) o como último eslabón de la misma cadena, desde la perspectiva de la entrega de paquetes.

II. RESPUESTA DE LA CNMC

III.1. El sector postal, el comercio electrónico y su impacto en los servicios de paquetería

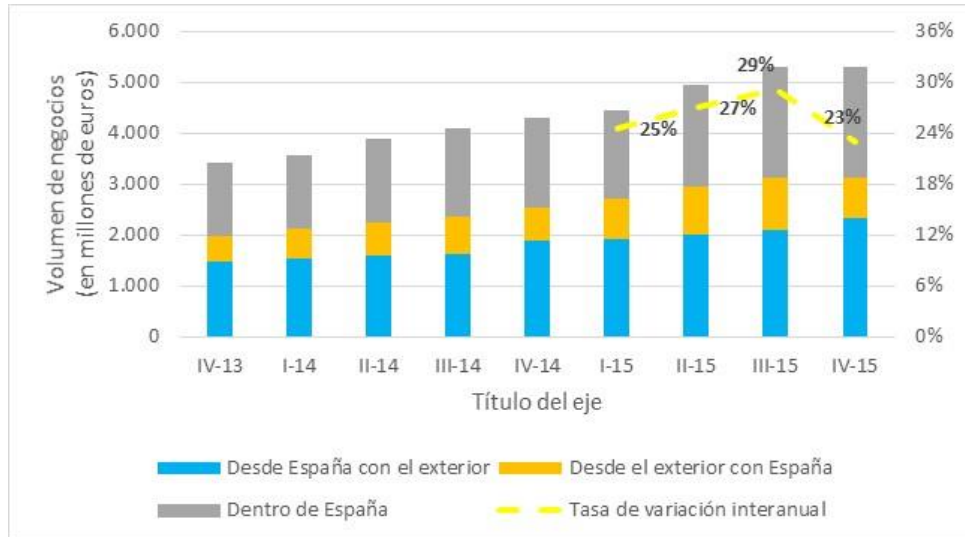
Las cifras de negocio del comercio electrónico en España no dejan de ascender, y a buen ritmo. En el año 2015 los ingresos del comercio electrónico ascendieron a 20.013,3 millones de euros, un 25,9% superior a lo registrado en 2014. Sólo en el cuarto trimestre de 2015, el último trimestre del que se tienen datos, la cifra fue de 5.309,1 millones de euros, lo que supone un crecimiento interanual del 23%¹⁵.

Evolución del volumen de negocio del comercio electrónico (trimestres)

¹³ Ibíd. pie 10.

¹⁴ *La entrega de envíos a través de CorreosPaq*. E-commerce News, 20 de abril de 2016.
<http://ecommerce-news.es/destacados/la-entrega-envios-traves-correospaq-40480.html>

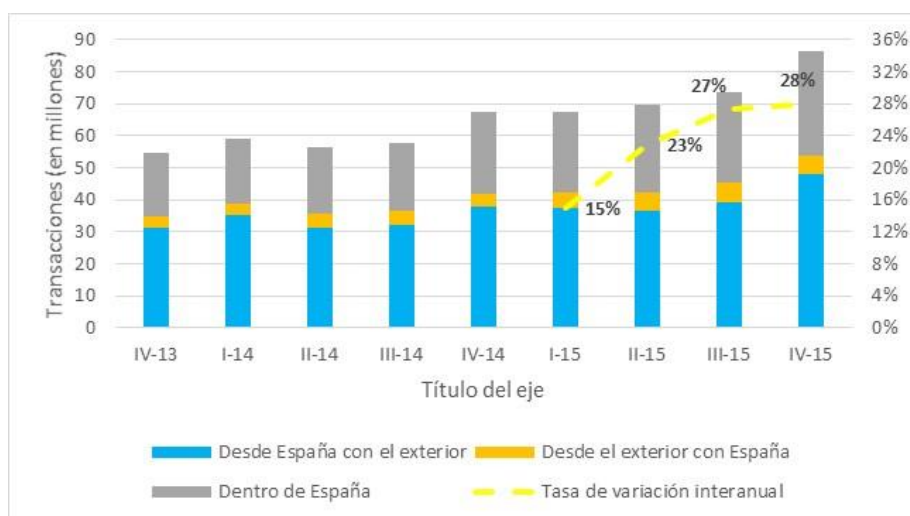
¹⁵ Disponibles en: <http://data.cnmc.es/datagraph/>



Fuente: CNMC Data

En el cuarto trimestre de 2015 se registraron 86,6 millones de transacciones, un 18% más que el trimestre anterior, y un 28% más que el mismo trimestre del año anterior.

Evolución de las transacciones del comercio electrónico (trimestres)



Fuente: CNMC Data

Desde el punto de vista del consumidor, el 42% de españoles compraron por internet en 2015, proporción que aumentará con toda probabilidad si se tiene en cuenta que en el total de la UE28 los compradores *on line* fueron el 53%, y en el Reino Unido y Alemania, del 81% y del 73%, respectivamente¹⁶. Según el informe *Total Retail* de la consultora Pricewaterhouse Coopers¹⁷, los españoles adquieren por internet sobre todo libros, música, películas y videojuegos (55%), artículos de electrónica y ordenadores (38%) y artículos de moda como ropa y calzado (34%). Los productos que los españoles están menos dispuestos a adquirir por internet son alimentos, joyas y relojes y muebles.

Por su parte, la Comisión Europea ha puesto el foco en el comercio electrónico transfronterizo dentro de la UE, en el marco de su estrategia para la consecuencia de un mercado único digital europeo (DSM, *Digital Single Market*), y ha desarrollado un proyecto de reglamento que pretende mejorar la transparencia de precios de los servicios de paquetería transfronterizos, ante el obstáculo que ha detectado que supone para la compra transfronteriza la falta de información sobre estos precios, sobre todo para los comerciantes *on line* de pequeño tamaño¹⁸.

El desarrollo del comercio electrónico está impactando fuertemente en el segmento de paquetería del sector postal, mientras el segmento carta se está viendo negativamente afectado por el proceso de sustitución electrónica.

¹⁶ CNMC (2016). *El e-commerce, imparable (I)*. Marzo. <https://blog.cnmc.es/2016/03/15/el-e-commerce-imparable-i/>

¹⁷ Pricewaterhouse Coopers. *Total Retail 2016*. Informe elaborado a partir de entrevistas con 23.000 compradores de todo el mundo, que analiza los hábitos de consumo. <http://www.pwc.es/es/publicaciones/retail-y-consumo/total-retail-2016.html>

¹⁸ http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-1896_en.htm

El informe de la CNMC *Análisis del Sector Postal y del sector de la Mensajería y Paquetería*¹⁹ encontró que en 2014 se enviaron un 4,4% menos de cartas y un 10% más de paquetes, tendencias que vienen a acumularse a las de años anteriores, del mismo signo. Por otro lado, la dinámica competitiva en el segmento paquetería es mucho mayor que en el segmento cartas, con Correos detentando una cuota de mercado del 18% en número de envíos y 11% en facturación en el primero, y del 87% en número de envíos y 92% en facturación en el segundo. El tamaño de los segmentos es de algo más de 2400 millones de euros el de paquetería, por algo menos de 1360 millones de euros el de carta.

Según los resultados del segundo semestre de 2015 del Panel de Hogares de la CNMC²⁰, solamente el 30% de los encuestados enviaron cartas a (o recibieron cartas de) otros particulares, mientras que dos de cada tres recibieron cada mes alguna carta remitida por una empresa, y uno de cada dos recibieron por carta al menos una notificación de una Administración²¹. Por otro lado, 8 de cada 10 internautas que compraron en internet recibieron algún paquete como resultado de su compra; el 79% de los compradores recibieron sus paquetes en su domicilio particular, el 14% en su lugar de trabajo, el 9% en las oficinas del operador de paquetería, el 5% en el establecimiento del vendedor, otro 5% en otros establecimientos y el 2% en los buzones instalados por el operador postal en el domicilio u otros lugares. Del (solamente) 9% de los encuestados que envió un paquete, el 59% lo hizo a través de Correos.

El auge del comercio electrónico está impulsando, asimismo, la innovación en las soluciones de entrega de paquetes, incluidas las soluciones de logística inversa (para la devolución de compras por internet), encontrándose los comerciantes y los operadores de paquetería siempre a la búsqueda de maneras más eficaces, más baratas y más convenientes para los consumidores, de prestar servicios de entrega (y devolución). Los dispositivos tipo HomePaq y CityPaq se enmarcan en esta dinámica.

III.2. El SPU, los servicios de paquetería de Correos y HomePaq

La *Ley 43/2010, de 30 de diciembre, del servicio postal universal, de los derechos de los usuarios y del mercado postal*²² (en adelante 'Ley 43/2010' o

¹⁹

<http://www.cnmc.es/LinkClick.aspx?fileticket=HreJxo31mI%3d&tabid=314&portalid=0&mid=2586&language=es-ES>

²⁰ CNMCDData. *Panel de Hogares*. Encuesta realizada en el cuarto trimestre de 2015. Universo de la encuesta: 4.249 hogares y 8.660 individuos. <http://data.cnmc.es/datagraph/>

²¹ Si bien también los avances de la factura electrónica y de la Administración electrónica hacen vaticinar un mayor descenso de los envíos de este tipo de cartas.

²² Pueden consultarse las normas que regulan el sector postal en el portal de Normativa de la CNMC <http://normativa.cnmc.es/normativa.asp>

Ley postal), que transpone la Directiva UE del Sector Postal de 2008, designa a Correos como operador prestador del servicio postal universal (en adelante ‘SPU’), asegurándole una adecuada compensación en el caso de que la prestación del SPU le suponga una carga financiera injusta. La Ley 43/2010 regula también el acceso de los operadores alternativos al operador designado a la red pública postal, así como a otras infraestructuras postales.

El SPU consiste en un “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”²³ y se concreta en la prestación de determinados servicios considerados básicos, de recogida y entrega de determinados productos (cartas ordinarias de hasta 2 kilos de peso y paquetes ordinarios de hasta 20 kilos de peso), en suficientes puntos de acceso a la red postal y determinada periodicidad la primera, y en el domicilio indicado en cada envío postal y en determinados plazos la segunda²⁴. La Ley 43/2010 establece determinadas excepciones²⁵, desarrolladas en el *Real Decreto 1829/1999, de 3 de diciembre, 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* (en adelante ‘Reglamento Postal’²⁶).

La Sociedad Estatal presta servicios de paquetería en el ámbito del SPU (los servicios denominados *paquete azul* y *paquete postal export*²⁷) y también fuera del ámbito SPU, como *Paq 48* y *Paq 72*. Correos Express, otra empresa del Grupo Correos, presta servicios de paquetería urgente (*paq 24h*, *paq 10:00*, *paq 14:00*)^{28,29}.

²³ Artículo 20 de la Ley 43/2010.

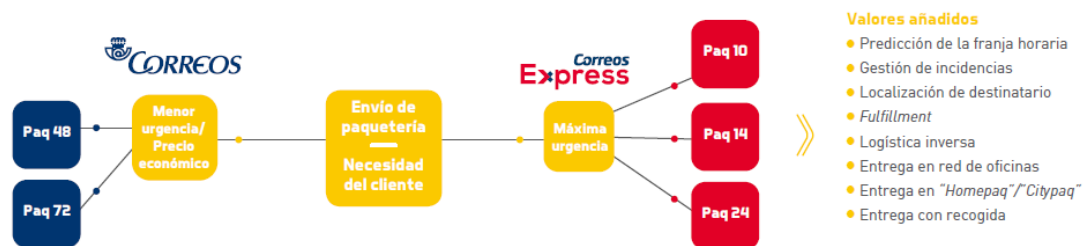
²⁴ Artículos 21 a 25 de la Ley 43/2010.

²⁵ Artículo 24 de la Ley 43/2010.

²⁶ Nótese que este Reglamento se dictó en desarrollo de la legislación anterior a la Ley 43/2010, la Ley de 1998 y que, mientras la Ley 43/2010 no tenga desarrollo reglamentario, dicho Reglamento estará vigente en lo que no contradiga a la nueva Ley de 2010.

²⁷ Denominación de acuerdo con los resultados de la contabilidad analítica de Correos correspondiente al ejercicio 2014.

²⁸ Éstos serían los servicios de paquetería principales del GRUPO Correos, pero no los únicos (ver http://www.correos.es/ss/Satellite/site/pagina-todos_paqueteria/sidioma=es_ES). El Informe anual integrado del Grupo Correos 2014, disponible en su página web, explica la oferta de paquetería del Grupo acompañando la siguiente figura:



Según se desprende de la información que ha podido consultarse sobre HomePaq y CityPaq, son los servicios *Paq 48* y *Paq 72* de la Sociedad Estatal los susceptibles de utilizar estos elementos de la red, para la admisión y entrega de paquetes el primero, y sólo para la entrega de paquetes el segundo. De modo que los servicios de paquete azul y paquete postal export, los del ámbito SPU, no se estarían prestando mediante el sistema HomePaq (ni Citypaq).

A efectos de dar contestación a la consulta planteada, es imprescindible tener en cuenta que el artículo 3.1 de la Ley postal señala que son servicios postales *“cualesquiera servicios consistentes en la recogida, la admisión, la clasificación, el transporte, la distribución y la entrega de envíos postales”* y el 3.2 de la misma norma define como envío postal *“todo objeto destinado a ser expedido a la dirección indicada por el remitente sobre el objeto del mismo o sobre su envoltorio, una vez presentado en la forma definitiva en la cual debe ser recogido, transportado y entregado”*.

De acuerdo con lo expuesto hasta aquí, esta Comisión entiende que no es pertinente plantear el debate en términos de si Homepaq (u otros dispositivos similares que puedan instalarse) es o no un servicio, envío o producto postal en el sentido del artículo 3, que sea susceptible de ser calificado *per se* como universal, o no, en función del cumplimiento, o no, de las condiciones previstas en los artículos 21 a 25 de la Ley 43/2010.

HomePaq se configura como nueva modalidad de admisión y entrega de paquetes que se materializa físicamente en un sistema o dispositivo (el casillero automatizado) y que constituye un elemento novedoso de la red del operador que lo instala, en este caso Correos. Así, en línea con las definiciones que da la propia Ley postal (artículo 3.12), una red está constituida por el conjunto de la organización y de los medios de todo orden que pueda emplear un operador postal para la recogida, admisión clasificación, transporte, distribución y entrega de envíos; y es que Homepaq (al igual que CityPaq) o cualquier otro casillero automatizado similar viene a ser, en definitiva, un elemento de red, en particular, un dispositivo formado por buzones automatizados, puesto a disposición del público para la entrega y recepción de envíos postales.

Al margen de la estrategia comercial puesta en práctica por Correos consistente en utilizar el dispositivo sólo para dos servicios de paquetería no SPU, es indiscutible que Homepaq es un sistema que permite su uso tanto para prestar servicios de paquetería SPU como no SPU. Sin embargo, el hecho

²⁹ Los paquetes SPU gestionados por el operador designado, la Sociedad Estatal, suponen el 23% del total de los paquetes gestionados por dicha Sociedad Estatal (según se desprende de los datos de la contabilidad analítica correspondiente a 2014 de la Sociedad Estatal) y solamente el 10% de los paquetes gestionados por el Grupo Correos en su conjunto (del total de envíos CEP del operador público. Extraído del informe de 17 de diciembre de 2015 de la CNMC *Análisis del sector postal y del sector de la mensajería y paquetería* -datos del ejercicio 2014-).

de que, hipotéticamente, se utilizara en efecto para prestar servicios de paquetería SPU, no lo convertiría automáticamente en un elemento de la red postal necesario para la prestación del SPU en las condiciones exigidas por la Ley postal en los artículos 21 a 25 y, por tanto, bajo el mecanismo de financiación del SPU. Ello exigiría que se tratase de una infraestructura imprescindible para garantizar la prestación del SPU, con un grado de desarrollo e implantación tal que se hubiese configurado como un servicio al alcance de todos los usuarios en todo el territorio nacional, como correspondería a un servicio SPU, y no uno al que pueden optar exclusivamente los vecinos de las comunidades en las que se instala.

Asimismo debe considerarse que si los servicios de paquetería que, en principio, por su denominación y por sus condiciones de prestación y calidad, en la actualidad forman parte del SPU, hicieran uso de esos dispositivos, pasarían a diferenciarse de los básicos incluidos en el ámbito del SPU, por las ventajas y valores añadidos que HomePaq introduciría en los mismos³⁰. Esas ventajas respecto de los servicios básicos del SPU se concretarían en que los usuarios que disponen de HomePaq en su comunidad de vecinos no tienen que desplazarse a las oficinas de Correos a depositar los paquetes que quieren enviar, ni tienen que hacer por estar en casa para recibir paquetes, ni tienen alternativamente que desplazarse a la oficina de Correos a recogerlos, en el caso de que se encontraran ausentes en el momento de la entrega. Adicionalmente, el hecho de que la recepción y envío de esos paquetes SPU a través de HomePaq tendría un precio (el usuario actual debe pagar 1€ cada vez que hace uso del dispositivo³¹) señala, en efecto, que el uso de Homepaq incorporaría a esos productos SPU una serie de valores añadidos más allá de los servicios básicos, que podría llevar a cuestionar, llegado tal caso, el carácter universal de dichos servicios. En caso de concluirse que el uso de Homepaq no altera el carácter universal de los productos en principio SPU que se depositaran en el mismo, volveríamos al caso y análisis del párrafo anterior: que el producto que se deposita en Homepaq sea SPU, no implica automáticamente que Homepaq sea parte del SPU. De concluirse que el uso de Homepaq sí altera el carácter universal de los productos en principio SPU, es obvio que Homepaq nada tendría que ver entonces con el SPU.

³⁰ El artículo 20 de la Ley 43/2010 establece que el SPU comprende servicios “prestados en régimen ordinario”. Por su parte, el artículo 14.2 del Reglamento Postal distingue los servicios postales ‘ordinarios’, de los ‘rápidos’ y de los ‘especiales’, según “las prestaciones básicas o complementarias que conllevan”. A pesar de que Ley y Reglamento no pudieron estar anticipando la aparición de un servicio como Homepaq en el momento en que se redactaron y aprobaron, bien podría asimilarse este servicio a una de las “facilidades especiales ofrecidas por el operador postal para ser utilizadas discrecionalmente por los usuarios” a las que se refiere el Reglamento como ‘servicios especiales’, distintos de los ‘ordinarios’ que conformarían el SPU.

³¹ El dispositivo en sí, su instalación y su mantenimiento los procura Correos sin coste alguno para las comunidades de vecinos, a pesar de que no sería extraño que los vecinos estuvieran dispuestos a pagar, habida cuenta de las ventajas del sistema, y del auge del comercio online.

Incluso pudiera considerarse como hipótesis, que el avance del comercio electrónico llegara a ser tal, que se plantease la pertinencia y necesidad de prestar los servicios de paquetería SPU por el operador designado a través de HomePaq, es decir, que las exigencias de prestación del SPU en lo que concierne a paquetes fueran un día tales, que hicieran imprescindible la incorporación de dispositivos tipo HomePaq -con las mejoras que ello supondría respecto del ámbito actual del SPU por las nuevas formas de entrega y admisión, haciendo uso de los nuevos elementos que Correos ha incorporado a su red-. Esta evolución, con dispositivos tipo Homepaq sustituyendo otros elementos de la red del operador designado y modalidades de entrega actuales (en mano, en oficina...), requeriría de una profunda revisión y modificación del ámbito del SPU, en particular, de su alcance y de los elementos necesarios para garantizar su prestación y, por supuesto, de una justificación exhaustiva previa de que existen determinados servicios de paquetería que los operadores no estarían dispuestos a cubrir a precios razonables, es decir, de que existen fallos de mercado que exigen la intervención mediante la figura del SPU, lo que, en opinión de esta Comisión, dadas las características actuales de este mercado y su dinámica, es improbable.

De acuerdo con todo lo expuesto, se considera que el mero hecho de que productos SPU hicieran uso del sistema Homepaq no lo convertiría en un elemento de red bajo el paraguas del SPU en la medida en que no se acreditase como necesario para poder prestar el SPU en las condiciones que exige la normativa actual. Sin embargo, el uso de Homepaq, dados los valores añadidos que incorpora a la prestación de servicios, en principio SPU, sí sería susceptible de situar esos productos fuera del ámbito del SPU.

No obstante, lo descrito en los dos párrafos anteriores son hipótesis que habrían de valorarse en caso de que los productos de paquetería que forman parte del SPU en la actualidad, el paquete azul y el paquete postal internacional que presta Correos, hiciesen uso, de facto, de los dispositivos HomePaq pero lo cierto es que la información de la que dispone esta Comisión a día de hoy, es que sólo los dos productos de Correos arriba mencionados (paq 48 y paq 72) estarían utilizando el sistema de casilleros automatizados que aquí se analiza. Dichos productos no forman parte del SPU y, por tanto, no hay espacio para tal debate en estas circunstancias, puesto que Homepaq, a día de hoy, nada tiene que ver con el SPU; es simplemente un nuevo elemento en la red postal de Correos para la prestación de servicios que quedan fuera del ámbito del SPU. Ésta es la hipótesis sobre la que se analizan los siguientes elementos de la consulta.

III.3. La financiación de HomePaq

Dedicándose HomePaq a la prestación de servicios que quedan fuera del ámbito del SPU, sus costes (de producción, instalación y mantenimiento de los casilleros; de diseño, operación y mantenimiento del sistema; de promoción y publicidad, etc.) no pueden engrosar las cantidades que, en su caso, correspondiera compensar al operador designado por la prestación del SPU.

En relación con las preocupaciones que, sobre la financiación del servicio, plantean los operadores alternativos en sus consultas, supone esta Comisión que Correos espera recuperar y rentabilizar sus inversiones en HomePaq en un espacio de tiempo razonable³², a pesar de que los dispositivos HomePaq se instalan y mantienen a coste cero para las comunidades de propietarios en las que se instalan, si bien los vecinos-usuarios abonan 1 € por cada uso que hacen de ellos (y adelantan 20 € al momento de registrarse en el sistema).

Conforme a la información de la que dispone esta Comisión en España solamente Correos ha iniciado un proyecto de este tipo; sus competidores en el mercado de la paquetería hasta ahora han invertido en instalaciones tipo CityPaq^{33,34}.

En investigación preliminar esta Comisión tampoco ha encontrado ejemplos de sistemas tipo HomePaq en los países de nuestro entorno, si bien sí son habituales las instalaciones tipo CityPaq y también se han lanzado, o se están probando, casilleros para uso individual privativo en el domicilio de usuarios interesados. Parece que, en general, estos casilleros domiciliarios de uso privativo pueden, bien adquirirse por los usuarios, bien alquilarse a cambio de una renta mensual por el derecho a utilizarlos³⁵.

³² A juzgar por la información que ha podido recabarse de la Plataforma de Contratación Pública del Estado, el esfuerzo inversor requerido por HomePaq y CityPaq está siendo importante: El 8 de julio de 2014 se adjudicó contrato para la *Adquisición de 60 terminales de paquetería automáticas y de los servicios necesarios para su utilización como puntos de entrega de Correos*, por valor de 1.420.113 €. El 5 de mayo de 2015 se adjudicó contrato para la *Adquisición, instalación, mantenimiento y monitorización de 5.000 terminales automatizados de paquetería domiciliaria (módulos de control) y 250 módulos de expansión*, por valor de 10.330.140 €. El 2 de noviembre de 2015 se adjudicó contrato para la *Evolución de la experimentación de terminales automatizados de paquetería domiciliaria (HOMEPAQ)*, por valor de 200.000 €. El 9 de febrero de 2016 se adjudicó contrato para la *Contratación de los servicios para la incorporación de agentes colaboradores que visiten comunidades de vecinos y otras ubicaciones para la instalación de 1.877 "Home Paq" (6 Lotes) antes del 30/06/2016*, por valor de 176.438 €. El 27 de abril de 2016 se adjudicó contrato para la *Adquisición, instalación y mantenimiento de 151 máquinas: 76 máquinas de autoservicio (Quioscos) y 75 máquinas de autoservicio (Drop-Box)*, por valor de 1.749.252 €. El 27 de noviembre de 2015 se anunció licitación para la *Contratación para la incorporación de agentes colaboradores para acordar con las comunidades de vecinos la instalación de dispositivo "Home Paq"*, con valor estimado del contrato de 202.140 €.

³³ Como HAPIICK, PUDO y MY PICK BOX (aunque el servicio en este último está suspendido).

³⁴ Una de las consultas indica, refiriéndose a HomePaq, que otros operadores *"no tienen ni los medios financieros ni el alcance para ofrecer una infraestructura de forma gratuita"*.

³⁵ Al parecer Correos habría anunciado que los casilleros iban a ofrecerse a usuarios para uso privativo (viviendas unifamiliares y edificios de oficinas), que habrían de adquirirse por ellos

Entre las experiencias internacionales resultan especialmente interesantes los proyectos conjuntos que han supuesto la extensión de redes de casilleros domiciliarios entre varios operadores, y con vocación de permitir el acceso a otros operadores.

Casilleros: Experiencia internacional

Fuente: Post&Parcel³⁶

En mayo de 2014 DHL ya ofrecía a los particulares (en principio viviendas unifamiliares o conjuntos de dos viviendas) sus buzones para uso individual Paketkästen para la recepción de paquetes. La empresa indicaba haber estado testando diferentes tamaños, colores y formas de montaje de los casilleros. En abril de 2015 DHL y la empresa inmobiliaria Deutsche Annington lanzaron un proyecto piloto en las ciudades de Berlín y Dortmund para la instalación de estos casilleros en edificios de apartamentos. Paketkästen puede adquirirse a partir de 99€ y hasta 527€, dependiendo de tipo de montaje y tamaño del casillero, o alquilarse desde 1,99€ al mes (con entrada de 24,99€) hasta 10,79€ al mes (con entrada de 85,99€)³⁷.

En agosto de 2015 PostNL, operador designado para la prestación del SPU en Holanda, confirmaba que estaba testando, con un proyecto piloto, la viabilidad de una red de casilleros inteligentes en el exterior de los domicilios de los usuarios.

En diciembre de 2015 el operador designado en Lituania anunciaba un proyecto piloto de tres meses con vistas a instalar casilleros de uso individual cerca de los domicilios de los usuarios (que no allí mismo).

En febrero de 2016 el grupo Emirates Post anunciaba la puesta en funcionamiento de su servicio *MyHome*, consistente en una red de casilleros instalados en villas particulares o en complejos de villas. Se trata de un servicio *premium* que tiene un coste de 181€ mensuales para entregas tres veces por semana, y de 302 € mensuales para entregas seis veces por semana.

También en febrero de 2016 An Post, operador designado para la prestación del SPU en Irlanda, anunció el lanzamiento de su red de casilleros montados en el muro de las viviendas *DeliveryBox* a nivel nacional (después de haberse lanzado a nivel regional en octubre de 2015). Por el precio de 69,99€, en cinco días el usuario recibe un casillero resistente a las inclemencias del tiempo, instrucciones para la instalación, tarjeta de activación claves de acceso y código de barras de seguridad. Los casilleros sirven también para la devolución de paquetes de comercio y para hacer envíos previamente franqueados. Este servicio se añade al servicio postal de An Post que ya el operador venía prestando.

(<http://ecodiario.economista.es/espana/noticias/6677719/05/15/Correos-instala-500-cajeros-para-recoger-paquetes-y-comprara-otros-5000.html>).

³⁶ <http://postandparcel.info/category/news/>

³⁷

https://www.paket.de/pkp/appmanager/pkp/desktop?_nfxr=false&_nfpb=true&_nfxr=false&_pageLabel=pkp_portal_page_depotbox-

En EEUU los operadores alternativos reclaman el acceso a los casilleros domiciliarios, con acceso reservado hasta ahora al operador designado para prestar el SPU USPS, para entregar paquetes. Los casilleros son cada vez de mayor tamaño por el auge del comercio electrónico y son propiedad de los usuarios. USPS argumenta que el acceso pondría en peligro la calidad y la sostenibilidad del SPU, que presta sin compensación pública (agosto de 2015).

Da la impresión de que en general la instalación de casilleros de uso privativo o de uso compartido entre vecinos es todavía relativamente poco habitual, a juzgar por la atención prioritaria que se ha dado en estudios recientes a los sistemas tipo CityPak, con terminales de mayores dimensiones, con más casilleros, instalados en lugares públicos como halls de estaciones de metro o de tren, etc. Ver *Delivering Consumer Choice: 2015 State of Ecommerce Delivery*, de Metapack, de octubre 2015³⁸ y *European Parcel Shop and Locker Networks Market Insight Report 2015*, de Apex Insight, de julio 2015³⁹.

En mayo de 2015 ParcelHome inició un proyecto piloto para la instalación de casilleros para entrega y envío/devolución de paquetes, en el domicilio de los usuarios, en la ciudad belga de Mechelen. Con la participación de tres operadores DHL Parcel, GLS y DPD, sería la primera colaboración a nivel mundial de este tipo entre varios operadores postales. Los casilleros pueden ser utilizados por el personal de cualquier operador postal, y también por el de comercios locales, siempre que se hayan registrado en la ParcelHome app. Poco después, en septiembre de 2015, los operadores DPD, GLS y Hermes anunciaron ParcelLock GmbH, una *joint venture* para la instalación de redes de casilleros en Alemania, para la entrega a domicilio de paquetes provenientes de cualquier operador, no solamente de los tres promotores.

En cuanto a cómo controlará la CNMC que el operador designado no recibe por HomePak compensaciones que no le corresponden, debe recordarse que este organismo es supervisor de la regulación sectorial y también autoridad de competencia, por lo que le corresponde preservar un clima favorecedor de la competencia en el sector, lo cual incluye asegurar que los operadores compiten en el mercado en igualdad de condiciones. Además son varias las funciones que la Ley 43/2010 atribuye a esta Comisión que permiten controlar la ausencia de financiación pública allí donde no tiene justificación, como es el caso de Homepak. Por un lado corresponde a la CNMC la verificación anual de la contabilidad analítica del operador designado, de conformidad con el artículo 26 de la citada norma. En este sentido, la CNMC hizo ya especial hincapié en este asunto que ha despertado la preocupación de los operadores que realizan la consulta, en su Resolución de diciembre de 2015 sobre la verificación de la contabilidad analítica de Correos correspondiente al ejercicio 2013, al tiempo que insistió en la necesidad de que Correos le aporte toda la información que le permita vigilar que no se producen subvenciones cruzadas entre los servicios SPU y no SPU (incluidos los que prestan las demás empresas del Grupo

³⁸ <http://www.metapack.com/report/delivering-consumer-choice-report/>

³⁹ <https://www.apex-insight.com/product/european-parcel-shop-and-locker-networks-market-insight-report-2015-2/>

Correos). Esta cuestión está siendo objeto de especial atención en la verificación de la contabilidad analítica de 2014, que está actualmente en marcha. Por otro lado, la CNMC es competente para informar con carácter preceptivo la metodología de cálculo de coste neto que pueda introducirse en el futuro Plan de Prestación (artículo 22.3), verificar el cálculo del coste neto cada ejercicio (artículo 27.3) y determinar la cuantía de la carga financiera injusta que corresponda por la prestación del SPU (artículo 28). Existen, por tanto, instrumentos legales para que la CNMC pueda realizar la vigilancia y supervisión a la que se refiere la consulta.

III.4. El acceso a HomePaq

Los sistemas tipo HomePaq pueden ser instalados y operados por una sola empresa o por un grupo de ellas. En ambos casos las empresas propietarias pueden decidir permitir el acceso a sus dispositivos a otros operadores, o no permitirlo. En principio podrían tomar esa decisión libremente, salvo que la norma reguladora del sector o las normas de competencia les impusieran alguna obligación.

A día de hoy, en el estado incipiente en que se encuentra el proyecto de instalación de casilleros automatizados Homepaq de Correos, resulta complicado prever el nivel de implantación y uso que pueda llegar a tener, cómo reaccionarán la demanda y los otros operadores de paquetería, y las restricciones reales con las que pudieran encontrarse esos otros cuando pretendieran instalar sus propios sistemas, en su caso. En definitiva, es difícil anticipar si Homepaq puede suponer o no una ventaja competitiva para el operador que lo está instalando.

Lo que sí se sabe es que, en la actualidad, Correos está lejos de ser un operador dominante en paquetería, ya que, como mencionado, tiene una cuota del mercado del 18% en número de envíos y del 11% en facturación. Por otro lado, los dispositivos de Homepaq constituyen una infraestructura o elemento más -inicial o final dependiendo de su uso- de la red postal de cualquier operador de paquetería que, en principio, no requeriría una inversión desmesurada o inasumible por los operadores de paquetería del mercado. La complejidad tecnológica tampoco parece ser un factor determinante. Lo afirmado, sin embargo, sólo se sostiene bajo la condición de garantizar la ausencia de financiación pública de este tipo de inversiones y el mantenimiento de unas condiciones equitativas de competencia en el mercado.

En esas condiciones, a la fecha esta Comisión no considera necesario regular el acceso a estos dispositivos, si bien vigilará atentamente la evolución del mercado y estará atenta a la eventual aparición de restricciones en el mismo.

Pero no puede descartarse ni ignorarse la posibilidad de que la entrega (y admisión) mediante dispositivos tipo Homepaq se desarrolle y pueda

convertirse en un servicio muy demandado que, en algún momento, pueda resultar no sustituible para el consumidor por otras modalidades de entrega (y admisión) alternativas, suponiendo entonces una ventaja competitiva relevante para el operador que pueda instalarlo, frente a la desventaja de quien, ante posibles barreras, no pueda hacerlo. Llegados a ese punto, si podría ser pertinente establecer obligaciones de acceso a estos dispositivos.

En cuanto a los posibles instrumentos o medidas de intervención en ese escenario, debe tenerse en cuenta que la imposición de obligaciones de acceso a la red de un operador u operadores determinados se fundamenta, con carácter general, en la existencia de un operador dominante en un determinado mercado (o con poder significativo de mercado, en adelante PSM) y la esencialidad o irreplicabilidad de la red, elementos que, como se ha dicho, no caracterizan, a día de hoy, el segmento de la paquetería. Debe notarse, además, que la Ley postal vigente garantiza en su artículo 45 el acceso de los operadores alternativos a la red postal *“respecto a los servicios a que se refiere la autorización singular de que sean titulares”*, a cambio de una contraprestación y en determinadas condiciones, pero no obliga a dar acceso a esa red para la prestación de servicios que quedan fuera del ámbito del SPU, como es el caso del grueso del volumen de paquetería actual.

No obstante, que no se den las condiciones descritas⁴⁰, que justificarían la imposición de obligaciones de acceso a la red de un operador dominante, no implica que no haya factores, tales como lo limitado del espacio físico idóneo en los lugares de uso común de las comunidades de vecinos, o la simple negativa de las mismas a la instalación de más casilleros, que no hicieran necesaria la adopción de otro tipo de medidas de intervención desde la supervisión regulatoria, en particular, la imposición de obligaciones de acceso a operadores sin posición de dominio, en determinados supuestos excepcionales. Dichas medidas se valorarían en su momento, si bien pueden avanzarse, sin poder ni deber entrar ahora en mayor detalle, algunas consideraciones de carácter general.

Dado lo limitado del espacio susceptible de ser ocupado por los dispositivos tipo HomePaq en los lugares de uso común de las comunidades de vecinos y el coste de la instalación de los mismos, desde el punto de vista de la eficiencia económica lo ideal sería que no se instalaran nuevos dispositivos mientras los ya instalados contaran con capacidad para acoger más envíos. En ese sentido, la CNMC recomienda a los operadores de paquetería que exploren la posibilidad de emprender proyectos para la extensión de redes de casilleros domiciliarios conjuntamente entre varios operadores mediante soluciones tecnológicas abiertas como los que se están desarrollando en países de nuestro entorno (ver las experiencias de *ParcelHome* y *ParcelLock*, en Bélgica

⁴⁰ Sin perjuicio de que las cuotas de mercado de los operadores pueden variar y ello deberá valorarse llegado el caso de tener que adoptar medidas que faciliten el acceso.

y Alemania respectivamente, que aúnan los esfuerzos inversores de varias empresas en el desarrollo de los dispositivos y sistemas, con vocación, además, de facilitar el acceso a todos los operadores postales).

Alternativamente, una vez un operador concreto ha instalado un dispositivo en una comunidad de vecinos, ante el interés de otro operador en servir paquetes en la misma comunidad de vecinos de la misma forma pero sin instalar un nuevo dispositivo, se abriría la posibilidad de negociar y concluir acuerdos voluntarios entre los dos, de tal manera que el *instalado* diera acceso a su dispositivo al *entrante*, a cambio de un precio acordado entre las partes. Así, el instalado podría sacar rendimiento al espacio ocioso de su dispositivo, y el entrante prestar servicio a sus usuarios a través de este sistema, suponiendo que sea fuera su deseo. Y los vecinos de la comunidad gozarían de las ventajas del sistema tipo HomePaq, al tiempo que tendrían más alternativas de elección de proveedor, y ahorrando espacio.

No obstante, como se mencionaba, pudieran darse situaciones ante las cuales, resultase necesaria la adopción de medidas de carácter regulatorio. Pudiera ser que el instalado no tuviera incentivo a negociar el acceso a su dispositivo por parte de otro operador o que, intentado un acuerdo entre ambas partes, éste no se alcanzase. En estos supuestos al entrante solamente le quedaría la opción de instalar un nuevo dispositivo. Pudiera darse también el caso de que un operador tuviera como primera opción la de instalar un nuevo dispositivo propio, existiendo ya otro instalado, y no la de acceder al ya instalado. En cualquiera de estos supuestos, la disposición de suficiente espacio físico y el previo permiso de la comunidad de vecinos juegan un papel fundamental y pudieran convertirse en una barrera de entrada infranqueable. Si se decidiera por instalarse y obtuviera el permiso de la comunidad, el entrante se instalaría; donde no obtuviera dicho permiso, bien por la falta de espacio bien por la simple negativa de la comunidad, no podría prestar el servicio de paquetería a través de un sistema tipo HomePaq, a no ser que se obligara al instalado a dar acceso al entrante al espacio ocioso del dispositivo, a cambio de un precio razonable.

Tampoco puede ignorarse es la posible ventaja de Correos frente a otros operadores a la hora de convencer a los vecinos para instalar los dispositivos, por su imagen de servicio público. El valor de la imagen y la marca de Correos, que es indudable, debería tenerse en cuenta a la hora de establecer la procedencia de compensar al operador designado por la carga financiera injusta que soporta por la prestación del SPU, y su cuantía. No recibiendo Correos dinero público para la instalación de HomePaq y evaluándose correctamente el beneficio intangible que suponen la marca y la imagen de la empresa pública, la balanza tiende a equilibrarse, si bien ello no obsta para que los operadores alternativos a Correos pudieran encontrarse en posición de desventaja respecto del operador designado, en la circunstancia de competir por el favor de una comunidad interesada en dotarse de un dispositivo tipo

HomePaq. Así, la obligación de dar acceso a los dispositivos tipo HomePaq a otros operadores distintos de quienes los instalaron, ante la imposibilidad de instalar uno propio, cobraría mayor relevancia aún si se tiene en cuenta este riesgo de que fuera Correos quien, por los motivos descritos, se convirtiese en el operador que, de forma generalizada, “llega primero”.

En estas situaciones, la CNMC, una de cuyas misiones es velar por el correcto funcionamiento del mercado postal, de acuerdo con el artículo 8 de la *Ley 3/2013, de 5 de junio, de creación de la CNMC*, lo cual incluye supervisarlos y regularlos (según el artículo 50 de la Ley 43/2010) y garantizar las condiciones para que presente competencia (artículo 1 de la misma Ley), podría valorar la necesidad y proporcionalidad de imponer el acceso a los casilleros automatizados del operador u operadores ya instalados a precios razonables.

Resulta lógico pensar que estas obligaciones de acceso deberían tener, en su caso, carácter subsidiario en el sentido de que deberían ceder ante los acuerdos voluntarios que hubiesen alcanzado las partes. La CNMC entiende en principio que, si bien es deseable, por razones de eficiencia, que los operadores compartan el uso de los dispositivos instalados mientras quede espacio ocioso en ellos y que lleguen a acuerdos voluntarios en este sentido, no debe obligarse a dar acceso a otros operadores a los dispositivos propios, en tanto no se haya constatado la imposibilidad física de instalar nuevos dispositivos por falta de espacio suficiente y adecuado para ello, o haya denegado la comunidad de propietarios dicha instalación. Se entiende que, siendo posible instalar nuevos dispositivos, donde anticiparan los entrantes negocio suficiente para rentabilizarlos, los instalarían, y donde no, no, si bien todavía podría interesarles acceder a los dispositivos ya instalados, en cuyo caso la concreción de dicho acceso dependería del acuerdo entre instalado y entrante. Lo que esta propuesta garantizaría en todo caso, es que una negativa de la comunidad de vecinos a una nueva instalación, fuere por las razones que fuere, no pudiera impedir que ese operador entrante hiciera uso de esos dispositivos.

Esta solución, allí donde no hubiera espacio para la instalación de más dispositivos o donde, habiéndolo, no diese permiso la comunidad de vecinos para nuevas instalaciones, entiende la Comisión que sería deseable porque promovería el uso eficiente de recursos escasos, en este caso del espacio que puede destinarse a casilleros y dispositivos tipo HomePaq en las comunidades de vecinos, y mejoraría las condiciones para el desarrollo de la competencia en la prestación de servicios de paquetería, al tiempo que ampliaría la posibilidad de elegir proveedor por parte de los usuarios de los servicios. Pretendería, por tanto, garantizar al conjunto de los usuarios el acceso a los servicios de paquetería, en condiciones adecuadas de elección, precio y calidad.

Como se ha señalado más arriba, en el negocio de la paquetería en España ningún operador destaca sobre los demás con una cuota de mercado

especialmente abultada, pero lo cierto es que lo finito del espacio en el que pueden ser instalados estos dispositivos y la preservación de la competencia y de la capacidad de elegir proveedor de los usuarios, podrían aconsejar la adopción de este tipo de regulación.

Las obligaciones de acceso se impondrían sobre los dispositivos instalados, ya fueran éstos HomePaq de Correos u otros dispositivos similares instalados por operadores distintos de Correos. La razón es que en las situaciones descritas, los operadores segundo y subsiguientes se encontrarían con barreras de entrada (falta de espacio o una negativa a sus propias infraestructuras) que afectan a todos por igual, independientemente del tamaño o de la importancia del operador que se instaló en primer lugar; de ahí que la obligación de acceso debiera imponerse sobre cualquier operador independientemente de la cuota de mercado que ostentase en paquetería.

En definitiva, podría establecerse un paralelismo entre esta solución y la solución que planteó la CMT, predecesora de la propia CNMC como regulador del sector de telecomunicaciones, en su *Resolución por la que se aprueba la imposición de obligaciones simétricas de acceso a los operadores de comunicaciones electrónicas en relación con las redes de fibra de su titularidad que desplieguen en el interior de los edificios y se acuerda su notificación a la Comisión Europea*, de 12 febrero de 2009.

Debe insistirse, no obstante, en que lo planteado en relación con la posibilidad de imponer obligaciones de acceso a operadores sin PSM podría ser de aplicación en caso de que (i) se constatasen las circunstancias descritas en este documento que justificarían esa intervención (ii) Correos se mantuviese como un operador sin PSM (porque, si no fuera así, las medidas serían otras). Y como se ha empezado diciendo, a día de hoy esta Comisión no tiene constancia ni de la iniciativa de otros operadores para instalar estos dispositivos en domicilios particulares, ni de la existencia de restricciones para poder hacerlo, por lo que no considera necesario imponer ahora obligaciones de acceso. Ello sin perjuicio de la vigilancia que ejercerá sobre este asunto y la posibilidad de adoptar las medidas que estime oportunas si las circunstancias actuales varían.

Por todo cuanto antecede, la Sala de Supervisión Regulatoria

ACUERDA

Dar contestación a las consultas planteadas por UNO y UPS sobre Homepaq en los siguientes términos:

- HomePaq es un sistema que permite la recepción y envío de paquetes *Paq 48* y *Paq 72* de Correos, a través de casilleros instalados normalmente en el portal de los edificios de propiedad horizontal.
- No cabe la financiación de HomePaq a través de la compensación de la carga financiera injusta que, en su caso, corresponda al operador designado (la Sociedad Estatal) por la prestación del SPU puesto que no se utiliza para la prestación de servicios de paquetería incluidos en el ámbito del SPU.
- El mero hecho de que Correos pudiera decidir utilizar HomePaq para prestar servicios de paquetería SPU, no lo convertiría en un elemento de la red necesario para la prestación del SPU, por lo que tampoco en ese caso estaría justificada su financiación pública mediante la carga financiera injusta.
- De hecho, si HomePaq sirviera para prestar servicios de paquetería incluidos en el SPU, estos servicios pasarían a diferenciarse de los básicos incluidos en el ámbito del SPU por las ventajas y valores añadidos de HomePaq, lo que cuestionaría su carácter universal.
- Caso de que la evolución del mercado llegase a ser un día tal que se plantease la prestación de servicios de paquetería SPU a través de HomePaq, ello requeriría de una revisión profunda del ámbito del SPU.
- En relación con las preocupaciones que sobre la financiación del servicio plantean los operadores alternativos en sus consultas, supone esta Comisión que Correos espera recuperar y rentabilizar sus inversiones en HomePaq en un espacio de tiempo razonable.
- En cuanto a cómo se controlará que el operador designado no recibe por HomePaq compensaciones que no le corresponden, la CNMC es competente para verificar la contabilidad analítica de Correos así como para verificar el coste neto del SPU y la carga financiera injusta a compensar en su caso al prestador del SPU, así como para preservar un clima favorecedor de la competencia en el sector, lo cual incluye asegurar que los operadores compiten en el mercado en igualdad de condiciones.
- Por razones de eficiencia, la CNMC anima a los operadores del sector de la paquetería a explorar la posibilidad de emprender proyectos conjuntos para la extensión de redes de dispositivos domiciliarios y de alcanzar acuerdos voluntarios de acceso a los dispositivos instalados.
- En ausencia de ese tipo de proyectos conjuntos o de acuerdos voluntarios de acceso, en función de la evolución del mercado de la paquetería, y si se dieran determinadas circunstancias que amenazasen el desarrollo de la competencia en dicho mercado, la CNMC estudiaría la posibilidad de proponer medidas regulatorias consistentes en imponer obligaciones de acceso a los dispositivos tipo Homepaq instalados.

- En particular, si la entrega/admisión de paquetes por la vía de sistemas tipo Homepaq se convirtiera en indispensable para competir, en los casos en los que concurrieran restricciones (de espacio o de falta de voluntad de los propietarios) que impidieran la instalación de dispositivos de operadores *entrantes*, la CNMC propondría que los operadores *instalados* dieran acceso a sus dispositivos, en condiciones razonables, a cambio de un precio razonable.
- El valor de la imagen y de la marca Correos es indudable, y debe tenerse en cuenta a la hora de dilucidar si al operador designado le corresponde o no una compensación por la carga financiera injusta que le supone prestar el SPU, y la cuantía de esa compensación, en su caso para evitar distorsiones en las condiciones de competencia. Pero aun así Correos podría contar con la ventaja de la notoriedad a la hora de competir con otros operadores de paquetería por instalarse en comunidades de vecinos. La importancia de las obligaciones de acceso en esas circunstancias sería aún mayor.

Comuníquese esta Resolución a la Dirección de Transportes y del Sector Postal y notifíquese a los interesados.