

INFORME SOBRE LA METODOLOGÍA DE CÁLCULO DEL COSTE NETO DEL SERVICIO POSTAL UNIVERSAL

INF/DTSP/401/23

Fecha 19 de septiembre de 2023

www.cnmc.es

CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	3
2. METODOLOGÍA DE CÁLCULO DE LA CARGA FINANCIERA INJUSTA DEL PLAN DE PRESTACIÓN DEL SPU Y OBSERVACIONES DEL INFORME DE LA CNMC DE 2020.....	4
3. NUEVAS OBSERVACIONES SOBRE LA METODOLOGÍA DE CÁLCULO DE LA CARGA FINANCIERA INJUSTA DEL SPU.....	6
4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	6
ANEXO: AJUSTES.....	8

1. INTRODUCCIÓN

La Disposición adicional primera de la Ley 43/2010, de 30 de diciembre, del servicio postal universal, de los derechos de los usuarios y del mercado postal (en adelante Ley Postal) establece que la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A. (en adelante Correos) tiene la condición de operador designado por el Estado para prestar el Servicio Postal Universal (en adelante SPU) por un período de 15 años, y que queda sujeto a las obligaciones de servicio público consistentes en la prestación de una serie de servicios postales, los recogidos en el artículo 21, conforme a los principios, requisitos y condiciones establecidos en la propia Ley Postal y en el Plan de Prestación del SPU. Ese Plan de Prestación debía, además, conforme al artículo 27 de la Ley Postal, fijar los criterios técnicos y el procedimiento para determinar el coste neto del SPU.

Este Plan de Prestación del SPU no se aprobó hasta 2021, por Acuerdo de Consejo de Ministros de 1 de junio¹. El Plan incluye una metodología para el cálculo del coste neto del SPU, y de la carga financiera injusta en su caso soportada por el operador designado (en adelante CFI).

En septiembre de 2020 la CNMC había emitido informe sobre el borrador del Plan de Prestación del SPU². Las observaciones vertidas en ese informe sobre la metodología de cálculo de la CFI no fueron, en su mayor parte, tenidas en cuenta en el Plan de Prestación finalmente aprobado³.

El operador designado presentó en marzo de 2022 a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante CNMC) sus cálculos de la CFI en el periodo 2011 a 2020, para su supervisión de conformidad con el art 28 de la

¹ Resolución de 15 de junio de 2021, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 1 de junio de 2021, por el que se aprueba el Plan de Prestación del servicio postal universal. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-10668

² Informe al plan de prestación y al contrato regulador de la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos S.A. S.M.E., de 30 de septiembre de 2020. https://www.cnmc.es/sites/default/files/3173238_5.pdf

³ Estas observaciones estaban alineadas con el Acuerdo de 30 de junio de 2016, por el que la CNMC aprobó una propuesta metodológica para estimar el coste neto del servicio postal universal y la carga financiera injusta, a la vista de que habían transcurrido más de cinco años de la aprobación de la Ley Postal y no se había desarrollado el Plan de prestación del SPU. <https://www.cnmc.es/la-cnmc-presenta-su-propuesta-metodologica-para-calculer-el-coste-neto-del-servicio-postal>

Ley Postal. Dicho artículo establece que la CNMC “determinará, previo informe preceptivo del Ministerio de Economía y Hacienda, la cuantía de la carga financiera injusta que comportan las obligaciones de servicio público del servicio postal universal para el operador designado”.

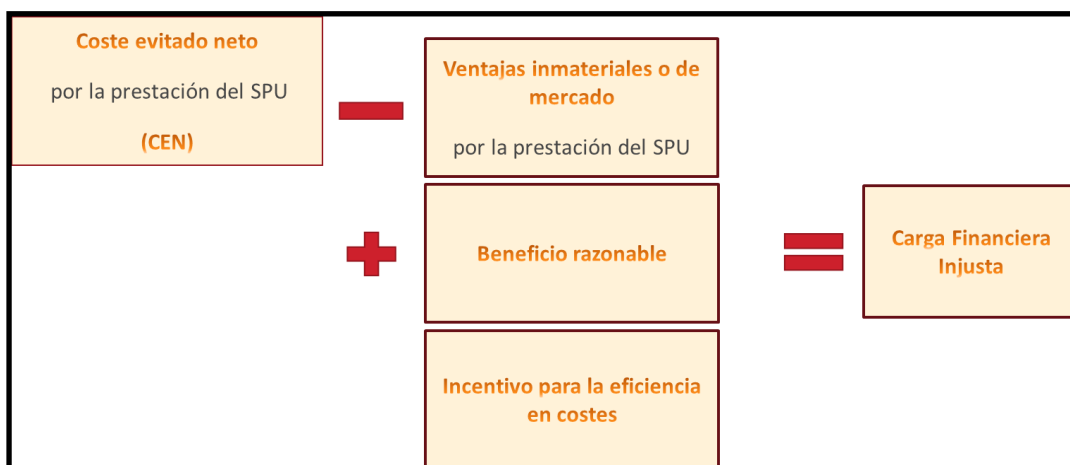
Este informe se emite con carácter previo a los procedimientos de verificación de la CFI de los ejercicios 2011 en adelante, con el objetivo de poner de manifiesto algunos problemas de la metodología de cálculo de la CFI que se han advertido en el momento de aplicación de la metodología. Ello es sin perjuicio de los ajustes que, en el marco de la metodología en vigor, se determinen en los sucesivos expedientes de verificación de la CFI de cada año.

2. METODOLOGÍA DE CÁLCULO DE LA CARGA FINANCIERA INJUSTA DEL PLAN DE PRESTACIÓN DEL SPU Y OBSERVACIONES DEL INFORME DE LA CNMC DE 2020

La metodología de cálculo del CNSPU trata de calcular el coste neto que el operador designado no puede evitar por su obligación de prestar determinados servicios postales, en concreto los comprendidos en el SPU. Este coste neto constituye la base de la compensación que recibe por la prestación del SPU. Se basa en la comparación de dos escenarios: el escenario base, en el que el operador designado tiene obligaciones de SPU, y un escenario contrafactual, que aproxima la situación y actividad del operador designado en el caso de que no tuviera obligaciones de SPU.

Así, como las obligaciones de SPU incluyen la de mantener determinado número de oficinas de atención al público abiertas independientemente de su rentabilidad, en el escenario contrafactual (sin estas obligaciones) algunas se mantendrán abiertas, por ser rentables, y otras no. Por otro lado, como las cartas y los paquetes SPU han de entregarse al destinatario en determinado plazo (hay objetivos de entrega en 3 y 5 días tras el depósito por el remitente), en el escenario contrafactual (sin estas obligaciones de plazos de entrega) podrían disminuir las frecuencias de reparto.

Además, la metodología prevé otros ajustes: (i) por las posibles “ventajas inmateriales o de mercado” que obtiene el operador designado por ser el prestador del SPU (por ejemplo, la notoriedad de la marca Correos, que le beneficia en su negocio no SPU, o el ajuste debido a que los productos SPU del operador designado están exentos de IVA), (ii) por el beneficio razonable que se le reconoce al operador designado y (iii) un ajuste para introducir incentivos para que el operador designado opere de forma eficiente.



El informe CNMC de septiembre de 2020 sobre el borrador del Plan de Prestación del SPU incluyó observaciones sobre la metodología, entre otras:

- En el escenario contrafactual se cierran las oficinas de Correos que no resultan rentables en la prestación del SPU, es decir, no se considera la rentabilidad de las oficinas por toda su actividad, SPU y no SPU.
- El análisis del escenario contrafactual del cierre de oficinas debería realizarse de manera secuencial y posterior a la reducción de la frecuencia de distribución de 5 a 3 días, ya que la reducción de costes derivada de este ajuste podría convertir en rentables determinadas oficinas.
- La lista de oficinas a cerrar en el escenario contrafactual se elabora con los datos de 2010 y no se prevé su actualización en ningún momento.
- No se incluyen en el análisis las oficinas rurales ni los centros de admisión masiva.
- La hipótesis sobre la que se asienta el ajuste para neutralizar el efecto de los descuentos a grandes clientes es muy cuestionable puesto que en una lógica puramente empresarial se harían descuentos a grandes clientes también en el escenario contrafactual.
- Este ajuste para neutralizar el efecto de los descuentos a grandes clientes debería hacerse, no solo en el análisis de la reducción de la frecuencia de distribución, sino también en el del cierre de oficinas.
- No se prevé la actualización de las elasticidades de la demanda de servicios postales.
- El beneficio razonable se calcula de una forma que tiende a sobrevalorar el coste medio ponderado del capital (WACC por sus siglas en inglés).

3. NUEVAS OBSERVACIONES SOBRE LA METODOLOGÍA DE CÁLCULO DE LA CARGA FINANCIERA INJUSTA DEL SPU

En el momento de iniciar la supervisión, y a la vista de los cálculos presentados por Correos a la CNMC, se han identificado otros problemas que se añadirían a los ya apuntados en el informe de la CNMC de septiembre de 2020:

- El hecho de que en el escenario base la plantilla de Correos sea la “real” y que a partir de 2018 esa plantilla haya crecido cuando los volúmenes de SPU descendían dramáticamente.
- El ajuste del IVA, que traslada a la CFI directamente la “prorrata de IVA”, esto es, la diferencia entre el IVA soportado y el IVA repercutido de todo el conjunto de su actividad, SPU y no SPU, faltando en este ajuste el escenario contrafactual, en el que los productos SPU no están exentos de IVA, de modo que se puede repercutir el IVA soportado a los clientes que estaban exentos en el escenario base.

La CNMC, con la información que maneja y haciendo ajustes en relación con estas dos cuestiones y de forma conservadora (ver Anexo), ha concluido que el impacto sería de alrededor del 14% del importe total calculado por el operador designado en el periodo 2011-2020.

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- La CNMC ha de determinar la CFI del SPU desde el año 2011, una vez se ha aprobado la metodología de cálculo de la CFI en el Plan de Prestación del SPU y de acuerdo con esa metodología.
- Con carácter previo al inicio de los expedientes en los que la CNMC sucesivamente determinará la CFI de cada año, y sin perjuicio de los ajustes que cupiera hacer en el marco de la metodología de cálculo de la CFI vigente, en este informe se advierte de dos cuestiones adicionales a las ya advertidas en el Informe de la CNMC de 2020 sobre el borrador del Plan de Prestación⁴, que tienen gran impacto en la CFI.
- La CNMC ha calculado ese impacto en alrededor del 14% del importe total calculado por el operador designado en el periodo 2011-2020.

⁴ Vid nota al pie 2.

- El resultado con este ajuste estaría más cercano al cálculo realizado en el marco de la *Decisión C (2020)3108 final* de la Comisión Europea⁵ para el periodo 2011-2020.
- Se recomienda, con vistas a aplicar una nueva metodología a partir del año 2021, revisar la metodología de cálculo de la CFI contenida en el Plan de Prestación del SPU vigente, para corregir los problemas detectados en el informe de la CNMC de septiembre de 2020 y los adicionales presentados en este informe.

Notifíquese el presente informe al Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.

⁵ https://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases1/202023/285568_2161388_53_2.pdf

ANEXO: AJUSTES

1. Sensibilidad de la CFI a la plantilla “real” del operador designado

La metodología considera la diferencia entre la plantilla en el escenario base (*plantilla de referencia*) y en el escenario contrafactual, en el que se reduce la frecuencia de distribución de 5 a 3 días. La *plantilla de referencia* es, según la metodología, la plantilla *real* del operador cada año. Esta plantilla real de Correos ha crecido en 2018, 2019 y 2020 de manera más que proporcional al volumen SPU gestionado (de hecho, ha venido creciendo mientras decrecían los volúmenes de forma dramática), lo que tiende a incrementar la CFI de forma injustificada e ineficiente.

Ajustando el coste de personal en estos tres años con el coste de personal medio del periodo 2011-2017, en relación con los volúmenes gestionados de SPU, se obtiene lo siguiente (en miles de euros):

[INICIO CONFIDENCIAL]

[FIN CONFIDENCIAL]

2. Sensibilidad de la CFI al ajuste por razón de la exención de IVA de los productos SPU del operador designado

Los productos SPU están exentos de IVA, de modo que el operador designado no puede repercutir su IVA soportado en los precios de esos productos (aunque sí lo hace en los precios de sus productos no SPU). Las autoridades tributarias permiten al operador designado aplicarse como gasto en cada ejercicio la “prorrata de IVA”, calculada como la diferencia entre el total de IVA soportado y el total de IVA repercutido, incluyendo tanto los productos universales como los no universales.

Esta misma diferencia es la que se traslada a la CFI, dando lugar a un mayor coste del SPU, sin que paralelamente se incorpore el ajuste, que iría en sentido contrario, correspondiente al IVA repercutido a los clientes exentos en el precio de los productos SPU (que no lo serían ya) en el escenario contrafactual.

Este ajuste, que se limita a trasladar a coste del SPU la prorrata de IVA anual del operador, no es compatible con una metodología de estimación del coste neto de un servicio universal, pues incluye productos SPU y no SPU, y menos aún con una metodología de coste evitado neto, al no basarse en la

contraposición de un escenario base y un escenario contrafactual, sino en la situación real de Correos como prestador del SPU, sin compararla con un escenario contrafactual. Resulta ilustrativo de la poca lógica del ajuste que entre 2014 y 2015 los volúmenes de SPU decrecen un 8% mientras que el coste por el ajuste de IVA se incrementa en un 1%.

A continuación, se muestra el impacto de incorporar, en el ajuste de IVA, una estimación del IVA que se repercutiría en los precios de los productos SPU (que ya no lo serían) en el escenario contrafactual. El ajuste que se hace es conservador, pues asume que el IVA soportado sigue siendo superior al repercutido (en miles de euros):

[INICIO CONFIDENCIAL]

[FIN CONFIDENCIAL]