

INFORME SOBRE EL PROYECTO DE ORDEN MINISTERIAL SOBRE LA CONTABILIDAD ANALÍTICA Y LA SEPARACIÓN DE CUENTAS DE LOS OPERADORES POSTALES

IPN/CNMC/036/24

5 de diciembre de 2024

www.cnmc.es

INFORME SOBRE EL PROYECTO DE ORDEN SOBRE LA CONTABILIDAD ANALÍTICA Y LA SEPARACIÓN DE CUENTAS DE LOS OPERADORES POSTALES

Expediente nº: IPN/CNMC/036/24

PLENO

Presidenta

D^a. Cani Fernández Vicién

Consejeros

D. Bernardo Lorenzo Almendros

D. Xabier Ormaetxea Garai

D^a. Pilar Sánchez Núñez

D. Carlos Aguilar Paredes

D. Josep Maria Salas Prat

D^a. María Jesús Martín Martínez

Secretario del Consejo

D. Miguel Bordiu García-Ovies

En Madrid, a 5 de diciembre de 2024

Vista la solicitud de informe del Ministerio Transportes y Movilidad Sostenible (en adelante Ministerio de Transportes), en relación con el proyecto de Orden Ministerial sobre la contabilidad analítica y la separación de cuentas de los operadores postales (en adelante POM), que tuvo entrada en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (en adelante CNMC) el 4 de noviembre de 2024, en el ejercicio de las competencias que le atribuyen a esa Comisión el artículo 5.2 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC (en adelante Ley 3/2013), y el artículo 26.5 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), el PLENO acuerda emitir el presente informe.

1. ANTECEDENTES

El 4 de noviembre de 2024 el Ministerio de Transportes remite el POM a esta Comisión, a efectos de que emita informe en virtud del artículo 26.5 de la Ley Postal. Acompaña al POM su Memoria del Análisis de Impacto Normativo (MAIN) abreviada, que indica que se evacuó trámite de consulta pública del POM entre el 4 y el 25 de octubre de 2024¹.

La Nota del Ministerio de Transportes que introducía dicha consulta pública justifica la necesidad del POM:

- Aunque la Ley Postal no ha modificado sustancialmente el sistema contable para la imputación de costes, la supresión del área reservada ha configurado un nuevo escenario en la estructura de los productos y servicios prestados por el Operador Designado (en adelante, OD) para prestar el servicio postal universal (en adelante, SPU), que es preciso regular.
- El estándar de costes históricos totalmente distribuidos (en adelante CHTD), que el OD viene utilizando hasta la fecha, se ha revelado insuficiente para dar respuesta a las necesidades de información, y es preciso identificar los costes incrementales a largo plazo.
- Teniendo en cuenta el tiempo transcurrido desde la promulgación de la Orden FOM/2447/2004, de 12 de julio, sobre la contabilidad analítica y la separación de cuentas de los operadores postales, las modificaciones de la Ley Postal y las observaciones de las empresas auditoras sobre el sistema de contabilidad analítica (en adelante, CA) del OD, se hace preciso adaptar dicha CA del OD a través de una nueva Orden, que derogará la actualmente vigente, generando una mayor seguridad jurídica.

Junto con el POM y la MAIN, se ha recibido escrito del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas (en adelante ICAC), de 9 de septiembre de 2024, donde informa que el POM *“supone el desarrollo de los principios, criterios y sistema de impugnación de costes que debe observar la*

¹ <https://www.transportes.gob.es/el-ministerio/buscador-participacion-publica/proyecto-de-orden-sobre-la-contabilidad-analitica-y-la-separacion-de-cuentas-de-los-operadores-postales>

contabilidad analítica del operador designado para prestar el SPU en los términos previstos en el artículo 26.5 de la Ley Postal’.

La MAIN indica que no se recibieron contribuciones a la audiencia pública.

2. CONTENIDO

El POM consta de una parte expositiva y otra dispositiva, estructurándose esta última en tres capítulos, con un total de dieciocho artículos, una disposición derogatoria y una disposición final.

De la parte expositiva cabe destacar sus menciones a que la Ley Postal exige (i) al OD llevar una CA que permita distinguir el coste de prestar cada uno de los servicios SPU, y distinguir estos costes de los costes de los servicios que no forman parte del SPU, y (ii) al resto de los operadores postales que prestan servicios incluidos en el ámbito del SPU, llevar una contabilidad separada de los ingresos, de forma que se puedan diferenciar los ingresos obtenidos por la prestación de servicios en el ámbito del SPU, de los ingresos obtenidos por la prestación de otros servicios. Hace referencia también a la competencia de la CNMC para verificar la CA del OD, prevista en el artículo 8 de la Ley 3/2013, y para verificar el cálculo del coste neto del SPU y determinar la carga financiera injusta de la prestación de dicho servicio, de conformidad con la Ley Postal.

En cuanto a la parte dispositiva:

- En el Capítulo I Disposiciones Generales, el artículo 1 establece el objeto del POM (regular la obligación del OD de llevar una CA que permita conocer el coste de prestar los diferentes servicios y la obligación de separar los ingresos que deben observar el resto de los operadores postales que presten servicios en el ámbito del SPU), y el artículo 2 recoge definiciones.
- El Capítulo II se dedica a la CA del OD, estableciendo su finalidad (artículo 3; conocer el coste de cada uno de los servicios SPU, calcular el coste neto y la carga financiera injusta de las obligaciones de servicio público y conocer el adecuado destino de las subvenciones y contraprestaciones que pudiera recibir el OD); el sistema de costes (artículo 4; de CHTD y de costes incrementales a largo plazo), y el detalle sobre las características y el desarrollo del sistema de costes (artículos 5 al 13) y sobre la presentación de resultados a la CNMC (artículo 14).

- El Capítulo III regula la separación de ingresos en la contabilidad del resto de los operadores que presten servicios en el ámbito del SPU y la aportación de información financiera a la CNMC (artículos 15 al 18), y la responsabilidad de los operadores postales titulares de autorizaciones administrativas singulares (artículo 18).

La disposición derogatoria única es sobre la derogación de la mencionada Orden FOM/2447/2004, de 12 de julio, y la disposición final única establece la entrada en vigor de la nueva Orden el día siguiente al de la publicación de la misma en el Boletín Oficial del Estado.

3. VALORACIÓN

3.1. Valoración general

Esta Comisión valora positivamente la propuesta de desarrollo normativo, que cumpliría con los fines identificados y le permitiría realizar sus labores de supervisión con un estándar de costes incrementales.

Ya en su Resolución sobre el contrato tipo de acceso a la red de 15 de febrero de 2018² decía la CNMC que *“no parece razonable referenciar la fijación de precios del sector a una base de costes históricos totalmente distribuidos. En este sentido se considera que la evolución hacia un estándar de costes incrementales en la fijación de precios (mayoristas y minoristas a grandes clientes) podría aliviar la tendencia al alza de las tarifas actuales 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 del operador histórico”*, idea en la que viene insistiendo en sus últimas Resoluciones de revisión de los precios de los servicios prestados bajo régimen de obligaciones de servicio público: *“Por fin, hay que tener en cuenta que el coste unitario que arroja el estándar CHTD 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. (...). Asimismo, recomienda un cambio en la normativa sectorial para incluir el estándar de costes incrementales a efectos de la supervisión regulatoria.”*³

² STP/DTSP/008/15.

³ STP/DTSP/052/23, STP/DTSP/056/22.

3.2. Observaciones sobre el articulado

- *Parte expositiva:*

Se sugiere una redacción alternativa que resulte más clara, puesto que la obligación de separación de ingresos no es aplicable a todos los operadores postales, sino solo a los que prestan servicios en el ámbito del SPU, como resulta claro del artículo 26 de la Ley Postal, así como del título del Capítulo III de la POM (añadido resaltado; se corrigen también algunos signos de puntuación):

*Así pues, dando cumplimiento al mandato de la Ley 43/2010, de 30 de diciembre, la presente orden desarrolla los principios, criterios, alcance y sistema de imputación de costes que debe observar la contabilidad analítica del operador designado; las reglas aplicables al resto de operadores postales **que prestan servicios en el ámbito del servicio postal universal** para alcanzar la separación de los ingresos, y los supuestos y condiciones en los que ~~los titulares de autorizaciones administrativas singulares~~ **estos operadores** deban aportar información financiera sobre su actividad.*

- *Artículo 2. Definiciones*

La CNMC entiende que debiera de hablarse de criterios “discrecionales” (“Que se hace libre y prudencialmente” o “Dicho de una potestad gubernativa: Que afecta a las funciones de su competencia que no están regladas”), en lugar de “arbitrarios” (“Sujeto a la libre voluntad o al capricho antes que a la ley o a la razón”):

*Costes no atribuibles: los costes que no tienen una relación directa con los productos y servicios y que sólo pueden atribuirse a los mismos mediante criterios **arbitrarios discrecionales**, aunque razonables. En ausencia de cualquier otro criterio, el reparto de éstos deberá realizarse en la misma proporción que los anteriores costes previamente distribuidos a los servicios.*

- *Artículo 3. Fines de la contabilidad analítica.*

La CNMC sugiere emplear el término “supervisión regulatoria de precios”, por resultar más exacto que el de “control de precios”:

a) *Conocer el coste de cada uno de los servicios incluidos en el ámbito del servicio postal universal a efectos del adecuado establecimiento y **control supervisión regulatoria** de los precios.*

- *Artículo 4. Naturaleza del sistema de costes.*

Se sugiere sustituir “metodología” por “sistema” en el segundo párrafo del artículo, por coherencia con la terminología utilizada en el primero, y también en el segundo (“sistema de costes”, “sistema ABC” y “sistema de costes históricos”). Además, por claridad se sugiere indicar que el sistema de costes incrementales se introduce a efectos de la supervisión regulatoria:

El sistema de costes que habrá de desarrollar el operador designado será el de “costes históricos totalmente distribuidos”, sistema basado en la asignación de la totalidad de los gastos incluidos en la contabilidad financiera externa para la producción de los distintos bienes o servicios, fundamentado en un Sistema de costes basado en actividades (Sistema ABC).

*Adicionalmente, **a efectos de la supervisión regulatoria**, el operador designado habrá de desarrollar **un sistema una metodología** que, a partir de los resultados del sistema de costes históricos, permita identificar los costes incrementales a largo plazo.*

- *Artículo 7. Normas de imputación.*

La CNMC entiende que debe otorgársele la potestad o la capacidad de verificar “que los activos asignados a los centros de coste se encuentran en uso y adecuadamente inventariados” cuando lo estime oportuno en el marco del ejercicio de sus funciones de supervisión regulatoria:

*En cualquier caso, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia **verificará podrá verificar** que los activos asignados a los centros de coste se encuentran en uso y adecuadamente inventariados. Se entenderá que no se encuentran en uso, aquellos elementos del activo que estando afectos a la actividad del servicio postal no son utilizados para la prestación de los servicios postales en un momento determinado, pudiendo ser utilizados en ejercicios posteriores.*

- *Artículo 11. Desagregación por servicios.*

El artículo 11 establece que los costes de los servicios postales y no postales del OD deben estar separados en el modelo de costes del OD y que, dentro de los servicios postales, deben segregarse los costes de una serie de servicios. A

continuación, establece la desagregación de dos servicios no postales (Burofax nacional y Filatelia), que podría obviarse.

- *Artículo 13. Sistema de costes incrementales a largo plazo (LRAIC).*

Se propone delimitar las implicaciones de que la red postal “debe ser dimensionada de forma eficiente”:

*En el largo plazo la red postal debe ser dimensionada de forma eficiente, para garantizar la prestación de los servicios **públicos** con una calidad máxima la calidad requerida en la normativa y con el mínimo coste, en función de la demanda. Ello podría suponer el ajuste de las sobrecapacidades, y de la amortización de los activos de la red en función de su uso.*

- *Artículo 14. Presentación de resultados*

Se sugiere la introducción de dos piezas de documentación a aportar a la CNMC para sus labores de supervisión, entre las letras p) y q) actuales:

A efectos de que la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia pueda verificar las cuentas analíticas del operador designado y (...), la siguiente documentación: (...)

Nueva letra q) Criterios de valoración, reparto y asignación en que se basan las asignaciones de costes a CHC, a incrementos y a servicios.

Nueva letra r) Metodología de elaboración y criterios de imputación de costes de las curvas coste-volumen.

- *Artículo 18. Responsabilidad de los operadores.*

Por una cuestión de simetría, y porque el OD puede también incurrir en infracción si incumple sus obligaciones reguladas en la Orden, se sugiere llevar el artículo 18, sobre la “Responsabilidad de los operadores” a un nuevo Capítulo IV sobre el Régimen de infracciones y sanciones, de aplicación a todos los operadores a los que se refiere la Orden, es decir, tanto al OD como al resto de operadores postales que presten servicios incluidos en el ámbito del SPU:

CAPÍTULO IV **Régimen de infracciones y sanciones**

Artículo 18. Responsabilidad de los operadores.

El incumplimiento de lo dispuesto en los artículos anteriores o la aportación de información falsa, falseada o incompleta por parte de los

operadores ~~titulares de autorizaciones administrativas singulares a los que es de aplicación la presente Orden Ministerial~~ constituye una infracción de las normas reguladoras de los servicios postales tipificadas en las letras h) y l) del artículo 59, en las letras a) y b) del artículo 60 y en la letra a) del artículo 61 de la Ley 43/2010, de 30 de diciembre.

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Esta Comisión valora positivamente la POM y emite una serie de observaciones específicas, para garantizar una mayor claridad interpretativa y seguridad jurídica:

- Que se aclare quienes son los destinatarios de la Orden, indicando que, además del OD, lo son el resto de los operadores postales que presten servicios en el ámbito del SPU.
- Que, en relación con la atribución de los “costes no atribuibles”, en lugar de a “criterios arbitrarios” la Orden se refiera a “criterios discrecionales”.
- Que, a la hora de determinar los “finés de la CA”, la Orden se refiera a la “supervisión regulatoria” de los precios, en vez de al “control” de los mismos.
- Que se sustituya “metodología” por “sistema” de costes incrementales y se aclare que dicho sistema se introduce a efectos de la supervisión regulatoria.
- Que a la CNMC se le otorgue la capacidad de verificar “*que los activos asignados a los centros de coste se encuentran en uso y adecuadamente inventariados*” cuando lo estime oportuno en el marco del ejercicio de sus funciones de supervisión regulatoria.
- Que se delimiten las implicaciones de que la red postal “debe ser dimensionada de forma eficiente”.
- Que se complemente el listado de documentación requerida al OD con dos piezas adicionales.
- Que el artículo sobre la responsabilidad de los operadores se refiera a todos los operadores postales obligados por esta Orden.