

Informe de evaluación de la Sociedad Estatat Correos y Telégrafos, y la prestación del Servicio Postal Universal

Informe global

Índice de contenidos

Conclusión de la evaluación.....	4
1. Resumen de la evaluación	6
1.1 Antecedentes.....	6
1.2 Visión general y metodología.....	7
1.3 Hallazgos y lecciones aprendidas.....	9
1.4 Resumen del análisis y propuestas	16
2. Informe de evaluación	20
2.1. Introducción a la política a evaluar y al sector de actividad	20
2.1.1. Características y regulación del Servicio Postal Universal	20
2.1.2 Sector de actividad: Grupo Correos	23
2.2 Metodología	26
2.2.1 Introducción	26
2.2.2 <i>Benchmarking</i> internacional	26
2.2.3. Análisis de la contabilidad analítica y financiera	30
3. Evaluación estratégica y del procedimiento para fijar el coste público de la compensación del SPU	34
3.1. Evaluación del coste público a nivel internacional.....	34
3.2. Evaluación del modelo de determinación del coste del SPU	41
4. Evaluación de eficiencia del operador	48
4.1 Posicionamiento indeterminado tanto en ingresos como en costes.....	48
4.2 Transición hacia mercados con elevada competencia, con escenario tendencial de mayor coste público.....	62
4.3 Oportunidades de mejora de eficiencia	68
4.3.1. Economías de escala limitadas y margen para la eficiencia.....	68
4.3.2. Potenciales sinergias entre los modelos operativos	74
5. Propuestas	77
5.1 Propuestas relativas a la estrategia y el procedimiento de determinación del coste neto y a las condiciones de prestación del SPU	77
5.2 Propuestas relativas a la eficiencia del operador	80
6. Glosario	82
7. Bibliografía.....	83

Conclusión de la evaluación

En el marco del *Spending Review* llevado a cabo en España en 2018 por la AIReF, se ha evaluado la prestación del Servicio Postal Universal (SPU) por parte de la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, SA (en adelante, Correos). El Servicio Postal Universal (SPU) es el conjunto de servicios postales que están sometidos a obligaciones de servicio público (OSP) y deben prestarse de forma permanente en todo el territorio nacional y a precio asequible para todos los usuarios. El Estado ha encomendado a Correos la prestación de este servicio para el periodo 2011 a 2026. Correos recibe una compensación por la carga financiera soportada al prestar este servicio.

Este estudio analiza la estrategia y el procedimiento para fijar el coste público y las condiciones de prestación del SPU en el período 2011-2020. Adicionalmente, se estudia también la eficiencia del operador designado, ya que la cuantía de la compensación depende de esta.

Actualmente, el plan de prestación que desarrolla la Ley Postal vigente (2010) está pendiente de aprobación y la compensación del SPU se realiza mediante entregas a cuenta. Para el periodo 2011-2020 las cantidades ascienden a unos 1.450 millones de euros.

Las principales conclusiones del análisis realizado por la AIReF son: 1) el coste neto del SPU en España es elevado comparado con otros países; 2) existe un retraso de nueve años en la aprobación del plan de prestación que crea inseguridad jurídica y no permite calcular el coste de este servicio; 3) el plan de prestación en elaboración no facilita de cara al futuro reducir el coste público, adaptarse a una demanda decreciente, racionalizar y simplificar del cálculo del coste neto sin depender del operador e introducir incentivos de eficiencia; 4) El operador tiene margen para mejorar su eficiencia tanto en ingresos como en gastos; y 5) sin una reorientación estratégica el operador tendrá pérdidas crecientes. El siguiente cuadro recoge los principales hallazgos

Evaluación de estrategia y procedimiento del coste público	Compensar con fondos públicos no es la norma en otros países. El coste del SPU en España es comparativamente elevado	Correos presenta un déficit operativo negativo y superior al del resto de operadores en el segmento postal	El coste del SPU mediante varios métodos propuestos es prácticamente el mismo	Los dos planes de prestación estudiados no tienen incentivos suficientes a la eficiencia
Evaluación de eficiencia del operador: indefinición estratégica y mayor coste en el futuro	Los descuentos ofertados por Correos son más elevados que los de los países del entorno y no se corresponden con el ahorro de costes que generan las economías de escala	Por el lado de los costes, Correos ha ajustado menos que otros países a pesar de que la demanda ha caído más Correos no ha profundizado en estrategias de diversificación y externalización	El volumen de cartas disminuye y se compensa, parcialmente, con el incremento en paquetería El mercado de la paquetería es más competitivo y con menores márgenes	Existen diferencias importantes entre centros de coste del mismo tipo y tamaño Hay tres redes de distribución diferentes con poca sinergia entre ellas

En consecuencia, la AIReF propone:

Respecto a la compensación

- 1) Que el Ministerio de Fomento con la colaboración del Ministerio de Hacienda se encarguen de definir de manera independiente al operador la nueva metodología de cálculo y flexibilicen las obligaciones de servicio público para disminuir el coste del SPU.
- 2) Que la compensación se simplifique y se centre en el despliegue territorial de la red, incluyendo únicamente las zonas rurales o las áreas donde los volúmenes sean bajos y no permitan una rentabilidad adecuada.

Respecto a la eficiencia del operador

- 1) Apoyar la transición de una empresa volcada en el sector convencional hacia mercados distintos y muy competitivos como el de paquetería urgente.
- 2) Realizar un plan de eficiencia que permita reducir los costes actuales, basado en un análisis de las distintas fases de su cadena de valor, y en incrementar las sinergias entre los tres modelos operativos actuales para adecuar los volúmenes de cada una de las redes a la capacidad y al personal disponible.
- 3) Continuar con los esfuerzos de automatización, simplificación de la estructura organizativa, estudio de actividades externalizables y reducción del tiempo dedicado a las actividades de menor valor añadido.
- 4) Realizar una revisión de la política de ingresos y descuentos de los grandes clientes.
- 5) Potenciar nuevas fuentes de ingresos basadas en distintas vías de diversificación. Estudiar la posibilidad de aprovechar el despliegue de red para prestar otros servicios públicos al ciudadano.

1. Resumen de la evaluación

1.1 Antecedentes

El proyecto 7 evalúa la prestación del Servicio Postal Universal (SPU) por parte de la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, SA (en adelante, Correos). El SPU es el conjunto de servicios postales que están sometidos a obligaciones de servicio público (OSP) y deben prestarse de forma permanente en todo el territorio nacional y a precio asequible para todos los usuarios¹. El Estado ha encomendado² a Correos la prestación de este servicio para el periodo de 2011 a 2026.

La normativa reguladora del SPU corresponde al Gobierno y al Ministerio de Fomento, que es además el encargado de financiar este servicio con cargo a su presupuesto. Asimismo, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC)³ tiene las funciones de supervisión y control del mercado postal.

El servicio postal se liberalizó en España entre 1997 y 2010 mediante la trasposición de diferentes directivas comunitarias. Este proceso finalizó con la Ley Postal de 2010⁴ (vigente en la actualidad) que trasponía la Directiva 2008/6/CE. El plan de prestación, que debe incluir las condiciones concretas de prestación del SPU y la metodología de cálculo del coste neto y la carga financiera, y el Contrato regulador que desarrollan esta Ley todavía no se han aprobado. Mientras no se apruebe la nueva normativa, Correos está gestionando el servicio con el plan de prestación anterior, que data del año 2000⁵.

Correos debe determinar el coste neto de las Obligaciones de Servicio Público (OSP) y presentar el coste a la CNMC para su verificación y para el cálculo de la carga financiera. Ante la ausencia de un nuevo Plan y de un nuevo contrato, la CNMC no está llevando a cabo ninguna de estas funciones. Como consecuencia de ello, los pagos a Correos por el SPU se están realizando mediante entregas a cuenta. El Ministerio de Fomento es el encargado de incorporar estas cuantías en su presupuesto. Las cantidades entregadas a cuenta ascienden a unos 1.450 millones de euros para el periodo 2011-2020 y han estado muy condicionadas por las necesidades presupuestarias de la AGE.

En los dos últimos años, ha estado operativo un grupo de trabajo en el que participaba el Ministerio de Fomento y Correos para elaborar un nuevo plan de prestación. El borrador del plan fue remitido a Bruselas en 2018 para su visto bueno, sin que a fecha de la elaboración del presente informe haya una versión definitiva por lo que se ha estudiado el último borrador presentado.

¹ Se incluyen dentro del servicio las actividades de recogida, admisión, clasificación, transporte, distribución y entrega de envíos nacionales y transfronterizos en régimen ordinario de las cartas y tarjetas postales de hasta 2 kilogramos de peso y de los paquetes postales hasta 20 kilogramos de peso.

² 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.

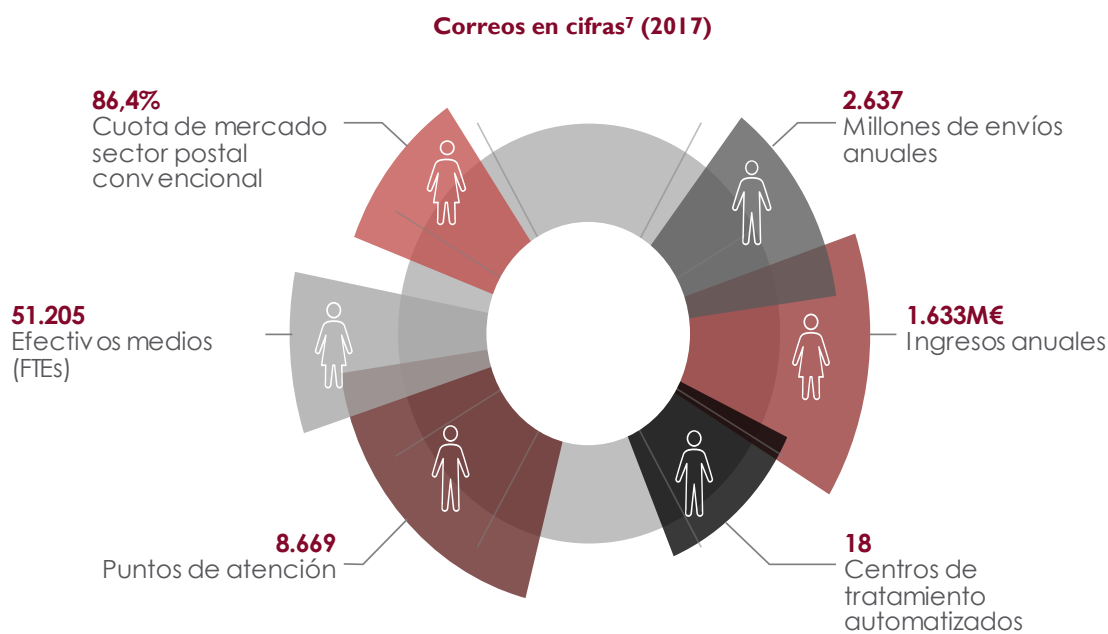
³ La CNMC tiene las funciones de resolución de conflictos entre operadores económicos a través de la Ley 3/2013, en la que se definía que con la constitución de la CNMC se extinguía la Comisión Nacional del Sector Postal, definida como órgano a dichos efectos en la Ley 43/2010.

⁴ Ley 43/2010, de 30 de diciembre, del Servicio Postal Universal, de los Derechos de los Usuarios y del Mercado Postal.

⁵ Decreto 1829/1999, de 3 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regula la prestación de los servicios postales, en desarrollo de lo establecido en la Ley 24/1998, de 13 de julio, del Servicio Postal Universal y de Liberalización de los Servicios Postales.

1.2 Visión general y metodología

Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, Sociedad Anónima, fue creada en el año 1716 y es la empresa matriz del grupo Correos y aquella que ejerce como operador designado para la prestación del SPU. Correos gestiona tanto el servicio postal como la estructura de red, que está desplegada por todo el territorio. Algunas de las características más importantes de Correos son las siguientes⁶:



Fuente: Informe anual del operador 2017 e informe *Análisis del sector postal y del sector de la mensajería y paquetería. 2017.*

Correos es la cabecera de un grupo empresarial compuesto por cuatro empresas: Correos matriz y sus filiales Correos Express (paquetería urgente), Correos Nexea (gestión documental) y Correos Telecom (telecomunicaciones del grupo). El grupo Correos es 100% público y pertenece a la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI).

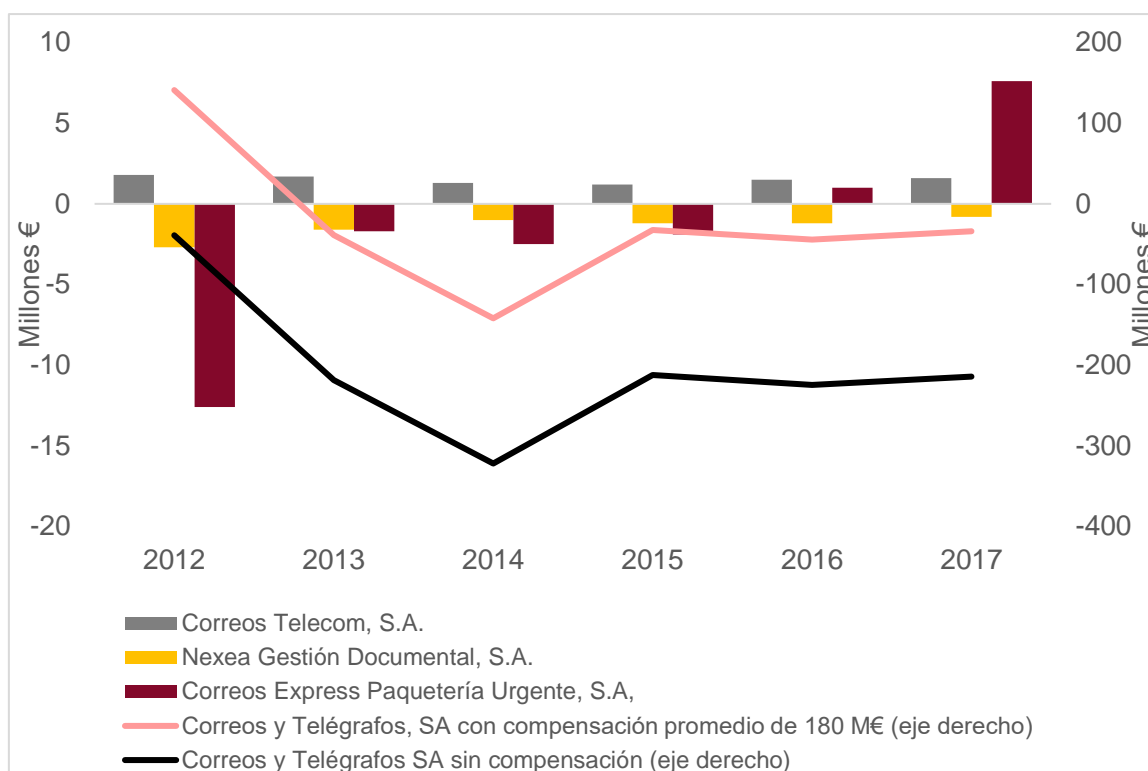
Tal y como se observa en el siguiente gráfico, Correos matriz ha registrado pérdidas desde 2012, con un mínimo cíclico en 2014, muy relacionado con la caída de la demanda postal. En los últimos años, se ha estabilizado en un déficit estructural que, sin la compensación por el SPU, se situaría en torno a 220 millones de euros⁸. Correos Express y las otras filiales representan una parte muy pequeña del resultado del grupo.

⁶ Fuente: Informe anual de Correos 2017.

⁷ El dato de la cuota de mercado proviene del segmento SPT.

⁸ En el eje izquierdo, se presentan los resultados de Correos Telecom, Nexea Gestión Documental y Correos Express Paquetería Urgente, mientras que en el eje derecho aparecen Correos y Telégrafos.

Beneficio consolidado después de impuestos de las empresas del grupo Correos con compensación promedio de 180 M€⁹



Fuente: Informes anuales del operador designado.

El presente estudio se concentra en analizar la estrategia y el procedimiento para fijar el coste público y las condiciones de prestación del SPU en el período 2011-2020. La evaluación se ha basado en el análisis de las cantidades entregadas a cuenta y previstas para este periodo. Asimismo, para evaluar el modelo de determinación del coste del SPU se han revisado las características tanto de la normativa en uso como de las propuestas pendientes de aprobación. Este análisis incluye una evaluación del coste público a nivel internacional.

Adicionalmente, para poder realizar un análisis integral de la compensación, se estudia también la eficiencia del operador designado, incluyendo la comparativa de la estrategia que sigue en ingresos y en gastos con las efectuadas en los países seleccionados, un análisis tendencial del resultado operativo del operador, las oportunidades de mejora de la eficiencia a través del estudio de los costes y de las sinergias entre los modelos operativos.

La evaluación del SPU se basa en el análisis internacional y en la revisión de la información contable aportada por Correos¹⁰. La revisión de la contabilidad analítica comprende el periodo 2014-2017, y se han realizado varios análisis: de eficiencia de costes de cada una de las fases de la cadena de valor; de eficiencia en ingresos, basado en la comprensión del modelo de descuentos y tarifas y su racionalidad en relación a los

⁹ El resultado de Correos y Telégrafos descrito en el gráfico incluye la compensación por SPU que ha sido homogeneizada, es decir, se resta la contabilizada de cada ejercicio y se suma una compensación media de 180 millones de euros.

¹⁰ Los análisis previos de la compañía realizados por la CNMC y el Tribunal de Cuentas han servido de base de análisis.

costes; de la posible flexibilización de los modelos de distribución (modelo de red ordinaria, urgente y exprés); y por último un análisis del método de cálculo del coste neto.

El ejercicio de *benchmarking* se ha llevado a cabo mediante una división en tres niveles de evaluación. En un primer nivel, se ha analizado el coste público del SPU en 31 países (26 países de la UE más Noruega, Serbia¹¹, Suiza¹² y dos países con estructura federal, Australia y Canadá¹³). Posteriormente, se ha estudiado con mayor profundidad tanto el coste del servicio como la rentabilidad, la estrategia y el posicionamiento de mercado de los operadores designados en ocho países¹⁴, que han sido seleccionados conforme a diversos indicadores. Por último, se han seleccionado seis países¹⁵ para estudiar las mejores prácticas atendiendo al modelo de gestión.

Se han realizado entrevistas y reuniones con los organismos que tienen competencias en la regulación del Servicio Postal Universal. Se han llevado a cabo reuniones con la subdirección de Regulación Postal del Ministerio de Fomento, así como con distintos cargos del Grupo Correos: Dirección de Planificación y Finanzas y Dirección de Operaciones y también con la Dirección de Transportes y del Sector Postal de la CNMC. La labor del departamento de contabilidad analítica y modelo de costes, que facilitó toda la información de contabilidad analítica interna y relativa al coste neto, ha sido especialmente destacable.

La AIReF ha contado con la colaboración de Deloitte¹⁶ para la realización de este proyecto. En todo caso, el contenido final del informe es de la exclusiva responsabilidad de la AIReF.

1.3 Hallazgos y lecciones aprendidas

Evaluación estratégica y del procedimiento para fijar el coste público de la compensación del SPU

Coste público a nivel internacional

- I. Existen diferencias considerables a nivel internacional tanto en la configuración de los servicios como en la forma de compensación del SPU. Si bien todos los países deben garantizar los servicios indicados por la Directiva postal vigente, existen divergencias respecto a productos como los envíos masivos o las cartas prioritarias. Ante la caída de la demanda postal, muchos países han optado por modificar el ámbito del SPU para reducir los costes del servicio.
- II. Compensar con fondos públicos es una opción minoritaria y no es inevitable. De los 32 países estudiados, – es decir, los 31 contemplados a lo largo de la evaluación

¹¹ Se incluye Noruega y Serbia, como país no miembro de la UE, pero analizado por los diversos informes del Grupo de Reguladores Europeos de Servicios Postales (ERPG).

¹² Se incluye en el análisis a Suiza, al contar con un operador postal designado que presenta gran diversificación y resultados financieros positivos en lo que respecta a los servicios postales.

¹³ Se incluye a Australia y Canadá, por contar a juicio experto, con modelos postales de interés para el análisis comparativo en el *benchmarking*.

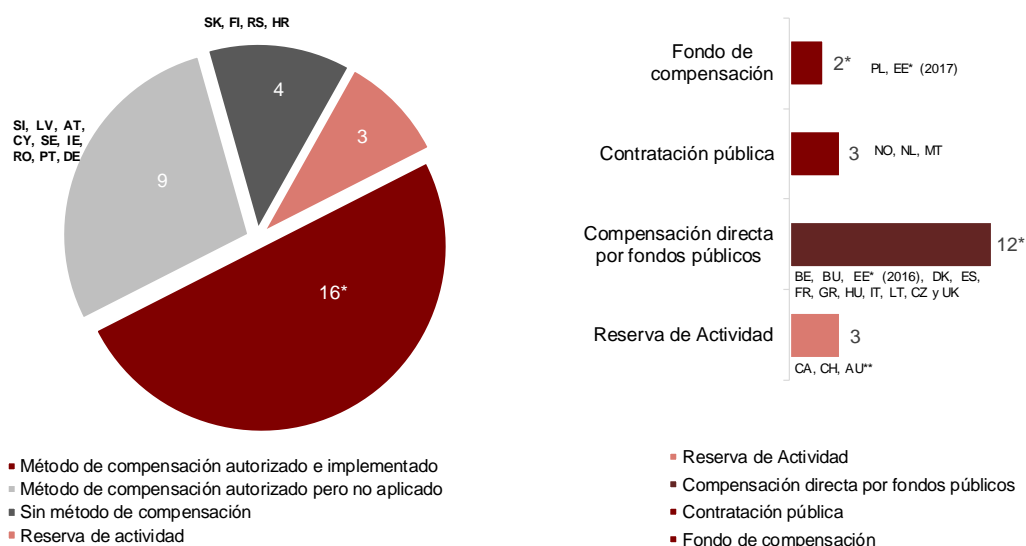
¹⁴ Alemania, Australia, Bélgica, Canadá, Francia, Portugal, Reino Unido y Suiza.

¹⁵ Se ha optado por eliminar Canadá y Bélgica para el análisis de buenas prácticas, al ofrecer información suficiente el resto de países.

¹⁶ Empresa adjudicataria de la licitación del contrato de asistencia técnica.

del nivel 1 y España– solo 12 realizan compensación directa mediante fondos públicos, tal y como se observa en el gráfico. No obstante, es cierto que 3 países, Canadá, Australia y Suiza, conservan una reserva de actividad, es decir, el Estado cede el control total a los operadores designados de alguno de los servicios postales.

Tipos de mecanismos de compensación de cada uno de los países observados¹⁷



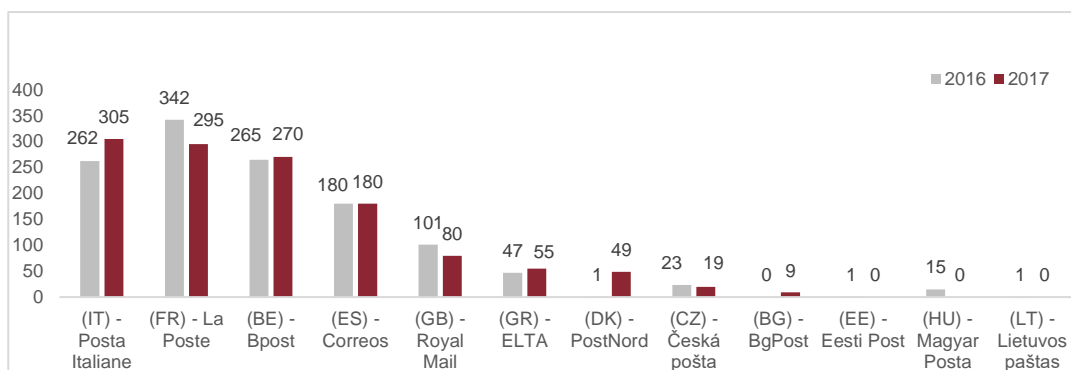
Fuente: Elaboración propia a partir del informe de Copenhagen Economics *Main Developments in the Postal Sector (2013-2016)*, informe de IPC *Postal Regulatory Database: Country Directory 2017* y *ERGP Report on the Outcome of the of the ERGP public consultation on the evolution of the Universal Service Obligation* y los informes de cuentas anuales de cada operador.

III. Comparado con los países que compensan con fondos públicos, España presenta un coste absoluto y relativo del SPU elevado. De los 12 países que reciben compensación directa por fondos propios públicos destaca la posición de España, que ha sido el cuarto país en términos absolutos de compensación media anual en 2016 y 2017 (siguientes gráficos). En términos relativos, teniendo en cuenta el coste unitario (dividido por el número de envíos del sector postal convencional corregido por Paridad del Poder Adquisitivo (PPA)¹⁸), la compensación española también es significativa.

¹⁷ Destaca el caso de Estonia (EE), ya que presentaba compensación directa en el 2016, mientras que en el 2017 habilitó un fondo de compensación. Canadá (CA), Suiza (CH) y Australia (AU) cuentan con área reservada.

¹⁸ El indicador empleado para medir el índice de paridad del poder adquisitivo del país es el conocido como PPA (paridad del poder adquisitivo).

Compensación (M€) directa vía fondos públicos al operador designado (2016-2017)¹⁹



Fuente: Informes anuales de los operadores designados.

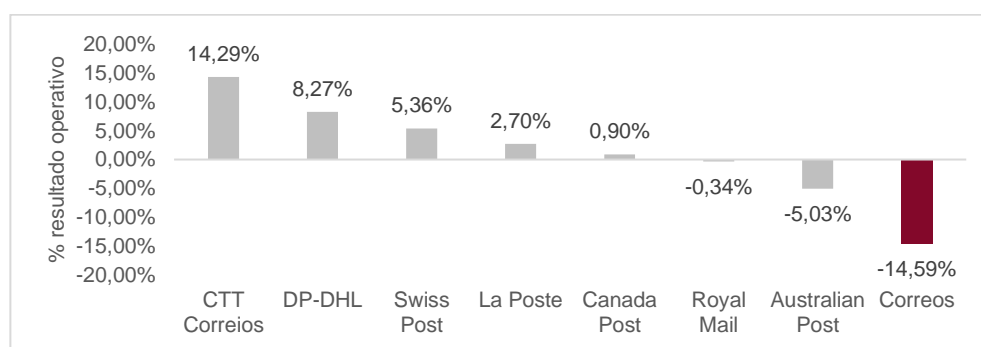
Compensación directa vía fondos públicos en términos unitarios (2017)²⁰

Operador	Coste Público Unitario ajustado por PPA
(BE) - Bpost	0,15
(IT) - Posta Italiane	0,13
(DK) - PostNord	0,09
(ES) - Correos	0,07
(FR) - La Poste	0,019
(GB) - Royal Mail	0,004

Fuente: Informes anuales de los operadores designados.

- IV. Correos presenta, en el segmento postal convencional y antes de cualquier tipo de compensación recibida, un déficit operativo negativo en los últimos cinco años. Además, este déficit operativo es muy superior al del resto de operadores²¹.

Resultado operativo sobre facturación neta de compensación (operadores de la evaluación del nivel 2) 2017



Fuente: Informes anuales de los operadores designados (2017).

¹⁹ No disponibles los datos de compensación directa vía fondos públicos de Estonia, Hungría y Lituania y Bulgaria. En el caso de España se ha incorporado la compensación homogénea de 180 millones de euros, correspondiente al promedio de las entregas a cuenta del periodo 2010-2018. En el 2016, la entrega fue de 180 millones de euros, mientras que el 2017 fue de 58 millones de euros.

²⁰ No se incluye la información de Bulgaria, Estonia, Lituania, Hungría, Grecia y República Checa por falta de información en alguna de las variables de cálculo.

²¹ Respecto al 2018, Correos espera presentar una ligera mejora motivada fundamentalmente por la obtención de una mayor cuota de mercado tras la desaparición de Unipost.

Evaluación del modelo de determinación del coste del SPU

- V. Desde el año 2011 no hay un modelo legal aprobado para calcular el coste neto del SPU y se opera con cantidades entregadas a cuenta. Ante la ausencia de modelo, Correos sigue realizando los cálculos mediante el método histórico denominado Net Avoided Cost (NAC). Con este método, se suman las pérdidas que registran todos los productos del SPU en los Centros de Costes (CeCos) en los que los costes unitarios medios superan a los ingresos unitarios medios.
- VI. Con este modelo NAC, en 2016, solo ~260 centros de coste de 3.500 (7% del total) presentan resultados positivos. Por tanto, de acuerdo con el análisis de la contabilidad analítica (basada en costes históricos totalmente distribuidos) efectuado por la AIReF, la mayor parte de los CECOS presentan pérdidas y reciben compensación. Llama especialmente la atención que esto se produce no solo en las áreas rurales, sino que en las grandes ciudades (más de 50.000 habitantes) el 85% de los centros de coste registran pérdidas. Se trata de un modelo que concentra las pérdidas y no presenta incentivos a la eficiencia.
- VII. Correos encargó a la consultora Frontier elaborar una nueva metodología que siguiera el criterio de Profitability Cost (PC). El método PC se basa en un contrafactual, y para calcularlo se supone que el operador deja de prestar el servicio en las mismas condiciones en que lo prestaría si tuviera una OSP, suponiendo, por ejemplo, que disminuyen los días de entrega. Este nuevo sistema de cálculo tiene un elevado riesgo ya que la definición del escenario hipotético condiciona fuertemente el coste y, aunque sea claramente muy distinto al método NAC, ambos generan prácticamente los mismos resultados (tanto con el método NAC como con el PC la compensación estimada para el periodo 2011-2020 sería de unos 2.200 millones de euros)
- VIII. El borrador del nuevo plan de prestación remitido a Bruselas, que incluye esta nueva propuesta de cálculo del coste, no presenta incentivos a la eficiencia y es mucho más rígido que el anterior plan. A diferencia de otros países europeos, como Italia o Francia, donde se fijan un número de oficinas o de buzones, el anterior plan de España era bastante más flexible, mientras que el nuevo plan supone un paso atrás y una restricción de cara a la negociación futura.

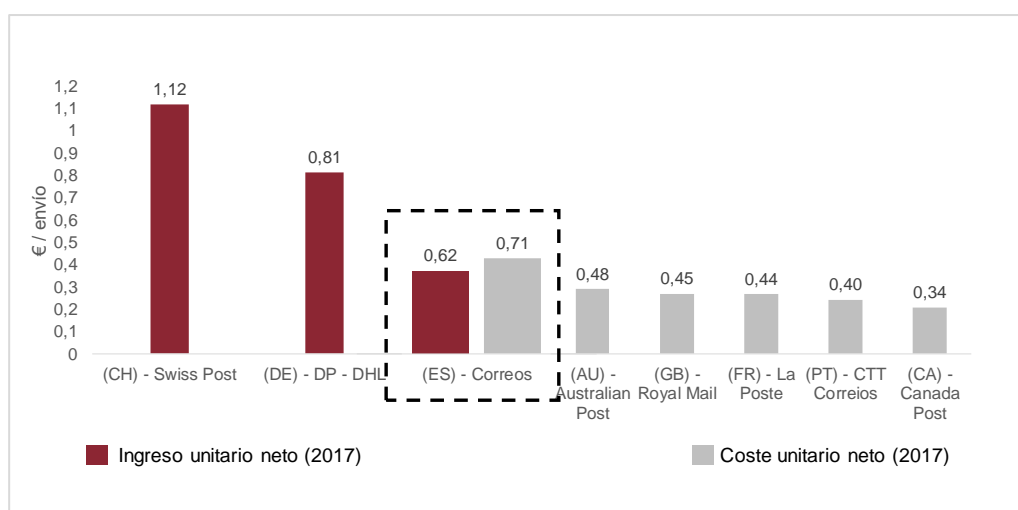
Evaluación de eficiencia del operador²²

Posicionamiento indeterminado tanto en ingresos como en costes

- I. Correos tiene una posición de indefinición estratégica en ingresos y en costes ya que, aunque está cerca del promedio, sus ingresos son insuficientes respecto a mercados con menor tasa de sustitución digital y mayor “tradición” postal y sus costes son superiores a los de los operadores que han apostado por una estrategia de reducción de costes, tal y como se observa en el siguiente gráfico:

²² En todo este apartado el análisis se ha realizado respecto a los ocho países seleccionados para el nivel 2 de comparativa internacional.

Posicionamiento indeterminado de Correos (2017)



Fuente: Informes anuales de los operadores postales.

- II. Correos compite en un mercado con poca tradición postal, con una elevada *sustitución digital* y además cuenta con unas fuentes de ingresos que no están diversificadas. Los ingresos unitarios más altos tienden a darse en países donde la demanda postal está más arraigada por circunstancias socioculturales (en Suiza por su peculiar sistema político directo los envíos por habitante llegan a 236 en 2017 frente a los 57 de España). Además, España es uno de los países con mayor penetración de la digitalización por la Administración digital y la estrategia de las grandes empresas para reducir costes. Por ello, España es el país donde más ha caído la demanda postal en los últimos años con un descenso de los envíos del 31% en 2012-2017 frente a un promedio del 18%.
- III. Las subidas tarifarias reflejan una defensa del mercado de grandes clientes, que se benefician de cuantiosos descuentos (que llegan a superar el 50%) en comparación con los pequeños que soportan la tarifa plena. En los últimos años, Correos ha incrementado la tarifa de sus principales productos postales de forma similar a algunos de los países más rentables, pero no ha tenido todos los efectos esperados debido al modelo de descuentos que aplica. Concretamente, en el caso de la carta ordinaria nacional para el periodo de 2014-2018, los pequeños clientes han experimentado un 43% de subida de tarifa, mientras que los grandes clientes, únicamente un 22% de subida de sus ingresos. Además, los descuentos ofertados en España están por encima de los del resto de países.
- IV. Los descuentos de Correos son mucho más agresivos en los diferentes niveles de la escala de volumen que los que resultarían de un modelo basado en los costes totales. Mediante la contabilidad analítica se puede plantear un modelo de descuentos que se base realmente en las economías de escala experimentadas en cada uno de los centros de coste de Correos. En este caso, el descuento máximo sería del 38% de la tarifa, un porcentaje muy inferior al del modelo actual en el que puede llegar hasta el 64%.
- V. Los operadores postales evaluados han sido más decididos que Correos en la reducción de costes en relación a la caída de volúmenes. Correos ha reducido su plantilla un 9% para hacer frente a una caída de volumen del 31% en el periodo

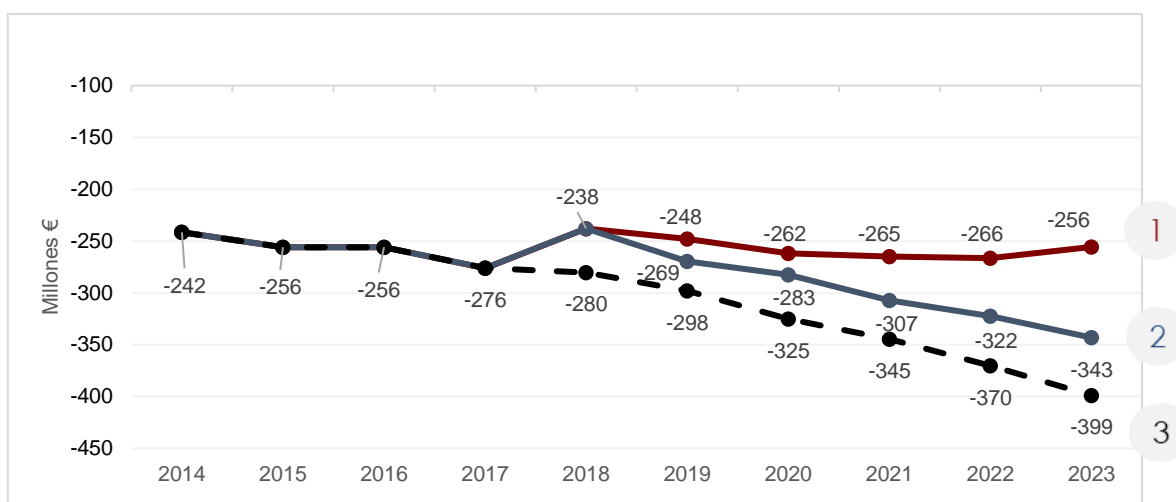
2012-2017 frente a una reducción de plantilla promedio del 11% para una caída del 18%.

- VI. La mayoría de los operadores han apostado por procesos de automatización que mejoren la productividad. Entre las prácticas aplicadas, se observan procesos de centralización y automatización de la clasificación o la minimización de la preparación del correo. En este caso, Correos sí que ha planteado distintas iniciativas de mejora de la eficiencia, pero con menor profundidad que otros operadores como el portugués, que ha llevado a cabo estrategias basadas en reorganizar, rediseñar y racionalizar los recursos de su red postal. De este modo, se pone de manifiesto que, para poder obtener una mayor eficiencia en costes, se deben adoptar nuevos modelos de contratación o políticas para mejorar la productividad. Muchos operadores han iniciado estrategias de diversificación y externalización de la red postal, pero no ha sido el caso de Correos.

Transición hacia mercados con elevada competencia, con escenario tendencial de mayor coste público

- VII. Para hacer frente a la bajada de la demanda de los envíos postales, Correos está apostando por el mercado de la paquetería que es un mercado con un gran volumen y que está en fase de crecimiento, sin embargo, también cuenta con una gran competencia. De acuerdo con el modelo de costes totalmente distribuidos, el margen operativo de los paquetes no universales, uno de los productos que más ha crecido en el periodo, es negativo e inferior al de las cartas y sobre el que Correos no genera beneficios, lo que refleja la elevada competencia del mercado.
- VIII. Si siguen bajando los volúmenes postales a un ritmo similar al actual y no hay ganancias significativas de eficiencia, Correos tenderá a un menor resultado operativo y un mayor coste público en los próximos años (tal y como se observa en los distintos escenarios reflejados en el gráfico). El sistema de compensación aplicado en la actualidad y el previsto en el borrador del plan de prestación no cuentan con incentivos a la eficiencia, lo que no ha favorecido el saneamiento de la empresa, y ha contribuido a que los resultados sean escasos.

Evolución del resultado operativo proyectado de Correos²³



Fuente: Elaboración propia según el Plan Estratégico 2019-23 de Correos y contabilidad analítica de Correos (2014-2017).

- 1 **Resultado operativo:** referido al EBIT sin considerar las Actividades No Imputables a Servicios Postales (ANISP). Se observa que el resultado evoluciona positivamente en el año 2018 frente a años anteriores, con una mejora final de resultados de 43 millones de euros, que se debe fundamentalmente a la desaparición de Unipost, que el año anterior contaba con una cuota de mercado del 12,4%.
- 2 **Resultado operativo con corrección tendencial:** referido al resultado operativo eliminando ingresos adicionales como los derivados de servicios bancarios previstos por Correos para 2021-2023 y nuevos servicios aún no puestos en marcha. Además, se mantienen constantes los ingresos y gastos de 2018 de procesos electorales.
- 3 **Escenario de sustitución:** referido al escenario alternativo según la evolución de los mercados SU y SNU 2014-2017. Se asume que el efecto de la desaparición de Unipost sería un *one-off*.

Oportunidades de mejora de eficiencia

- IX. Correos es una organización compleja con diferencias significativas de productividad entre sus distintos centros. El análisis efectuado parte de una valoración teórica de ganancias de eficiencia en sus costes a través de una aproximación *top-down* (ver siguiente tabla) Para ello, se han agrupado los distintos tipos de CeCos y se han comparado sus costes unitarios para cada una de las principales fases de la cadena de valor²⁴ con el objetivo de medir la productividad media de los mismos.
- X. Se observa que las economías de escala son limitadas y que la dispersión en eficiencia es significativa entre las distintas oficinas, con lo que hay margen de ahorro. También existen potenciales ganancias de eficiencia en los servicios centrales de la organización.

²³ Los datos han sido calculados a través del Plan estratégico 2019-23 de Correos presentado a la SEPI. En 2016 y 2017 surgen pequeñas diferencias en el cálculo del resultado operativo entre el POA y la contabilidad analítica; se han mantenido los datos provenientes de la contabilidad, por coherencia interna.

²⁴ Esta aproximación tiene en cuenta el volumen y el tipo de CeCo, por lo que parte de las desviaciones podrían explicarse como la orografía o la dispersión.

Possible degree of efficiency to be materialized

		Escenario 3 (50%)	Escenario 2 (30%)	Escenario 1 (10%)
Admisión	35M €	17,5M €	10,5M €	3,5M €
Retail	32M €	16M €	9,6M €	3,2M €
Masiva	3M €	1,5M €	0,9M €	0,3M €
Clasificación	20M €	10M €	6M €	2M €
Manual	10M €	5M €	3M €	1M €
Automatizada	10M €	5M €	3M €	1M €
Distribución	72M €	36M €	21,6M €	7,2M €
Of. Rurales	7M €	3,5M €	2,1M €	0,7M €
Of. Con Reparto	13M €	6,5M €	3,9M €	1,3M €
Unid. Reparto	47M €	23,5M €	14,1M €	4,7M €
Otros	5M €	2,5M €	1,5M €	0,5M €
Servicios Centrales	38M €	23M €	8,5M €	
Soporte Operativo	30M €	17M €	4,5M €	
Estructura	8M €	6M €	4M €	
		101,5 M€	61,1M€	21,2M€

Fuente: Elaboración propia según contabilidad analítica (2016).

- XI. Correos cuenta con tres modelos operativos configurados como unidades independientes, con sinergias limitadas y con necesidad de converger. Las tres redes actuales (ordinaria, urgente y exprés) tienen ámbitos de distribución y fases de la cadena de producción diferentes
- XII. Mantener tres redes de distribución distintas hace que se pierdan las economías de escala y alcance. El mercado evoluciona y se orienta hacia modelos operativos de urgencia y paquetería, con alta competencia, por lo que hay que potenciar la eficiencia y la integración de las redes. Correos busca situar sus recursos de la forma más eficiente posible entre cada una de las redes, sin embargo, dicha reorganización entre modelos no es tan sencilla, ya que tanto la red de reparto urgente como la red de Correos Express requieren de habilidades o certificaciones específicas (como carnet de moto o furgoneta) y acuerdos legales diferentes a los de la red de reparto ordinaria, por lo que existe grandes rigideces entre los tres modelos.

1.4 Resumen del análisis y propuestas

En relación con la estrategia y el procedimiento relativos al modelo de determinación del coste neto y a las condiciones de prestación del SPU, se ha llegado a las siguientes conclusiones:

Se ha producido un retraso de nueve años en la aprobación de un nuevo plan de prestación y el borrador de este contiene obligaciones más rígidas que las incluidas en el anterior plan.

Las metodologías de cálculo del plan anterior y el futuro, NAC y PC respectivamente, no están exentas de problemas:

- ✓ No fomentan la eficiencia de los operadores.
- ✓ No han sido realizadas de manera totalmente independiente.
- ✓ Con ambas metodologías, el cálculo del coste neto es el mismo.
- ✓ El coste público es significativo si se compara con el de los otros operadores con los que se compara.

Como consecuencia de ello, la AIReF realiza las siguientes propuestas:

1. Que el Ministerio de Fomento con la colaboración del Ministerio de Hacienda se encarguen de definir de manera independiente al operador la nueva metodología de cálculo y flexibilicen las obligaciones de servicio público para disminuir el coste del SPU

Concretamente, se propone:

- Cerrar cuanto antes el retraso de casi una década que genera inseguridad jurídica en el gasto público y en el operador.
 - Realizar de manera independiente una metodología de cálculo del SPU que incluya incentivos a la eficiencia, sea de fácil comprobación y obedezca a la lógica de un SPU en un mercado liberalizado.
 - Flexibilizar las obligaciones de servicio público:
 - ✓ Reducir el número de días en los que se entrega correspondencia (tal y como ha hecho, por ejemplo, Italia) en la medida en que no parece que sea una demanda ciudadana.
 - ✓ No fijar el número mínimo de oficinas para la prestación del servicio o el número de puntos de recogida.
 - ✓ Fomentar la externalización de la red como ocurre en países como Francia o Reino Unido.
 - ✓ Incluir precios diferenciados: implantar nuevos productos, como la carta prioritaria, y diferenciar las condiciones de servicio de la carta normal y la carta urgente o prioritaria.
 - ✓ Analizar la configuración de los productos que componen el Servicio Postal Universal de modo que se puedan eliminar algunos productos o se pueda incluir la realización de servicios públicos adicionales, principalmente en la red de oficinas cuya capilaridad afecta a todo el territorio nacional.
2. Que la compensación se simplifique y se centre en la compensación del despliegue territorial de la red. Incluiría únicamente las zonas rurales o las áreas donde los volúmenes sean bajos y no permitan la rentabilidad.
Se presentan tres posibles alternativas de compensación:

- ✓ Compensar únicamente por el despliegue de la red postal en zonas rurales (menos de 5.000 habitantes) en lugar de compensar a todos los CeCos que presentan pérdidas, incluidos los de las grandes ciudades, que tienen potencial para generar eficiencia por sí mismos. Compensando solo los CeCos rurales el coste del SPU sería de 65 millones de euros.
- ✓ Compensar solo aquellos CeCos que concentran un volumen reducido de envíos y que no puedan aprovechar las economías de escala. Si se compensasen solo los CeCos que tiene menos de 1M de envíos, el coste sería de 82 millones de euros.
- ✓ Compensar solo aquellos CeCos que superen determinados niveles de eficiencia, permitiendo combinar criterios de eficiencia y volumen.

En relación con la eficiencia de la compañía, se ha llegado a las siguientes conclusiones:

Respecto a los ingresos, Correos se encuentra experimentando una fuerte caída de volúmenes totales, especialmente significativa en los productos universales. Para contrarrestar este efecto en las ventas, Correos ha optado en los últimos años por realizar un incremento en el precio efectivo de éstos, pero este incremento ha quedado compensado en parte por los descuentos efectuados a los grandes clientes. Los descuentos se basan en el volumen y no en criterios de costes. La facturación de Correos es altamente dependiente del producto universal.

Por lo que se propone:

1. Realizar una revisión de la política de ingresos y descuentos de los grandes clientes, de modo que permita concretar el escalado de descuentos por volumen según los costes reflejados por las economías de escala y por la insularidad.
2. Potenciar nuevas fuentes de ingresos basadas en distintas vías de diversificación, con el objetivo de reducir progresivamente el porcentaje de facturación dependiente de productos universales. Estudiar la posibilidad de aprovechar el despliegue de red para prestar otros servicios públicos al ciudadano de tipo administrativo (por ejemplo, actualmente, Correos gestiona algunos servicios de tráfico).

Respecto a los costes, Correos ha realizado, durante el periodo 2014-2017, un esfuerzo en su reducción y ha implementado medidas como la automatización de la actividad de clasificación. No obstante, aún queda bastante margen de mejora de la eficiencia por lo que se propone:

1. Realizar un plan de eficiencia, basado principalmente en un análisis de las distintas fases de su cadena de valor, que permita reducir los costes actuales.
2. Continuar con los esfuerzos de automatización, simplificación de la estructura organizativa, estudio de actividades externalizables, y reducción del tiempo dedicado a las actividades de menor valor añadido.

En relación con el modelo operativo, el grupo Correos presenta en la actualidad tres modelos diferentes y con aparente margen de flexibilidad y sinergias entre sí: red de

reparto ordinaria, red de reparto urgente y red de correos Express. El volumen gestionado en cada red evoluciona de forma muy diferente por lo que es necesario plantearse un modelo operativo más integrado. En este sentido, se propone a Correos:

1. Apoyar la transición de una empresa volcada en el sector convencional hacia mercados distintos y muy competitivos como el de paquetería urgente.
2. Realizar una evaluación que permita identificar posibles sinergias entre cada uno de los modelos operativos actuales con el objetivo de adecuar los volúmenes de cada una de las redes a la capacidad y al personal disponible. El plan debería contemplar:
 - ✓ Las bases sobre las que evoluciona el mercado y posibles modelos operativos alternativos que permitan aprovechar o integrar mejor las distintas redes.
 - ✓ La evaluación de la formación a personal de la red de reparto ordinaria en las habilidades necesarias para poder prestar los servicios de las redes de reparto urgente.
 - ✓ La búsqueda de flexibilidad que favorezca la movilidad de personal de una red a otra absorbiendo de forma natural la caída del mercado tradicional.

2. Informe de evaluación

2.1. Introducción a la política a evaluar y al sector de actividad

2.1.1. Características y regulación del Servicio Postal Universal

El Servicio Postal Universal (SPU) es el conjunto de servicios postales cuya prestación garantiza el Estado. Los servicios postales son servicios de interés económico general que se prestan en régimen de libre competencia. Dentro de los mismos, los servicios incluidos en el SPU están sometidos a obligaciones de servicio público (OSP) y deben prestarse de forma permanente en todo el territorio nacional y a precio asequible para todos los usuarios. Se incluyen dentro del SPU las actividades de recogida, admisión, clasificación, transporte, distribución y entrega de envíos nacionales y transfronterizos en régimen ordinario de las cartas y tarjetas postales de hasta 2 kilogramos de peso y de los paquetes postales hasta 20 kilogramos de peso.

Correos es actualmente la empresa encargada de prestar el SPU cuya regulación corresponde al Ministerio de Fomento y a la CNMC. El Estado ha encomendado²⁵ la prestación del SPU en régimen de Obligación de Servicio Público a la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos para el periodo 2011 a 2026. La normativa reguladora del mismo corresponde al Gobierno y al Ministerio de Fomento, que es además el encargado de financiar este servicio con cargo a su presupuesto. Asimismo, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC)²⁶ tiene las funciones de supervisión y control del mercado postal.

El servicio postal se liberalizó en España entre 1997 y 2010 mediante la trasposición de diferentes directivas comunitarias. Con anterioridad al ingreso de España en la actual Unión Europea (UE), los servicios postales eran explotados directamente por el Estado en régimen de monopolio. En 1997 se inició el proceso de liberalización del servicio a través de la Directiva 97/67/CE, que fue transpuesta al ordenamiento jurídico español por la Ley 24/1998, de 13 julio, del Servicio Postal Universal. Esta normativa supuso la reducción del monopolio estatal y la introducción de un ámbito más amplio de prestación de nuevos servicios postales en régimen de libre competencia, al tiempo que garantizaba a los ciudadanos una comunicación postal de calidad a un precio asequible. El proceso de reforma y liberalización del sector postal en España continuó con la Ley 43/2010, de 30 de diciembre, del servicio postal universal, de los derechos de los usuarios y del mercado postal (vigente en la actualidad) que trasponía la Directiva 2008/6/CE²⁷.

El plan de prestación y el contrato regulador que desarrollan la Ley Postal de 2010 todavía no se han aprobado. Tras la entrada en vigor de la nueva Ley Postal de 2010, el Gobierno debería haber aprobado un nuevo plan de prestación y un contrato regulador,

²⁵ 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.

²⁶ La CNMC tiene las funciones de resolución de conflictos entre operadores económicos a través de la Ley 3/2013. En ésta, se definía que con la constitución de la CNMC se extinguía la Comisión Nacional del Sector Postal, definida como órgano a dichos efectos en la Ley 43/2010.

²⁷ Directiva 2008/6/CE, de 20 de febrero de 2008, por la que se modifica la Directiva 97/67/CE del Parlamento europeo y el Consejo, de 15 de diciembre de 1997, relativa a las normas comunes para el desarrollo del mercado interior de los servicios postales en la Comunidad y la mejora de la calidad del servicio.

pero a fecha de elaboración del presente informe, aún siguen pendientes. El plan de prestación debe incluir las condiciones concretas de prestación del SPU, los mecanismos de control y seguimiento de las condiciones impuestas y la metodología de cálculo del coste neto y la carga financiera injusta. El plan también debe definir los criterios de funcionamiento y pago del fondo de financiación del SPU previsto en la Ley. Mientras no se apruebe la nueva normativa, Correos está gestionando la prestación del servicio con el plan de prestación anterior del año 2000²⁸.

El nuevo plan de prestación se está negociando en el seno de un grupo de trabajo y ha sido remitido a la Comisión Europea²⁹ para su visto bueno. En los dos últimos años, se creó un grupo de trabajo³⁰ en el que participa el Ministerio de Fomento y Correos para elaborar el nuevo plan de prestación. El borrador del plan fue remitido a Bruselas en 2018 para su visto bueno, sin embargo, en el momento de elaboración de este informe todavía no hay una versión definitiva.

Correos tiene la obligación de llevar una contabilidad analítica separada para los servicios SPU, que verifica de manera independiente la CNMC. Mediante las distintas cuentas, se puede conocer el coste de cada uno de los servicios y productos que forman parte del SPU y los que no. Se trata de evitar las subvenciones cruzadas y la sobrecompensación del coste neto del SPU. La contabilidad analítica sigue el criterio de costes históricos totalmente distribuidos³¹. La CNMC tiene que verificar con carácter anual la contabilidad, directamente o mediante encargo a una empresa independiente, tal y como ha hecho en los últimos años.

Corresponde a Correos determinar el coste neto de las Obligaciones de Servicio Público (OSP) y presentarlo a la CNMC para su verificación y para el cálculo de la carga financiera injusta. El coste neto del servicio se calcula como la diferencia entre el coste neto que le supone al operador designado prestar el SPU operando con obligaciones de servicio público y el correspondiente al mismo proveedor de servicios postales si operara sin las citadas obligaciones³². Correos presenta a la CNMC el cálculo del coste neto usando el plan de prestación del año 2000.

La CNMC no está verificando el coste del servicio por la ausencia del plan de prestación. De acuerdo con la Ley, la CNMC, previo informe del Ministerio de Economía, debería verificar el coste neto y calcular la carga financiera injusta del mismo, entendida como el resultado de minorar el coste neto en el importe en el que se cuantifiquen los ajustes derivados del incumplimiento de las condiciones de eficiencia establecidas en el plan de prestación. Ante la ausencia de un nuevo Plan y del contrato de prestación del servicio, la CNMC no está llevando a cabo ninguna de las dos funciones.

La Ley preveía articular toda la financiación a través de un fondo de financiación que aún no ha sido creado. La Ley establecía la creación de un fondo de financiación

²⁸ Decreto 1829/1999, de 3 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regula la prestación de los servicios postales, en desarrollo de lo establecido en la Ley 24/1998, de 13 de julio, del Servicio Postal Universal y de Liberalización de los Servicios Postales

²⁹ El 14 de febrero de 2014 se inició, por parte de los servicios de Competencia de la Comisión europea, una investigación por posibles ayudas de Estado concedidas a Correos y Telégrafos, S. A., entre 2004 y 2010, como prestador del servicio postal universal. Como resultado de dicho expediente Correos tiene que devolver al Estado una cantidad de unos 167 millones de euros.

³⁰ La CNMC fue invitada a participar en el grupo pero declinó la invitación.

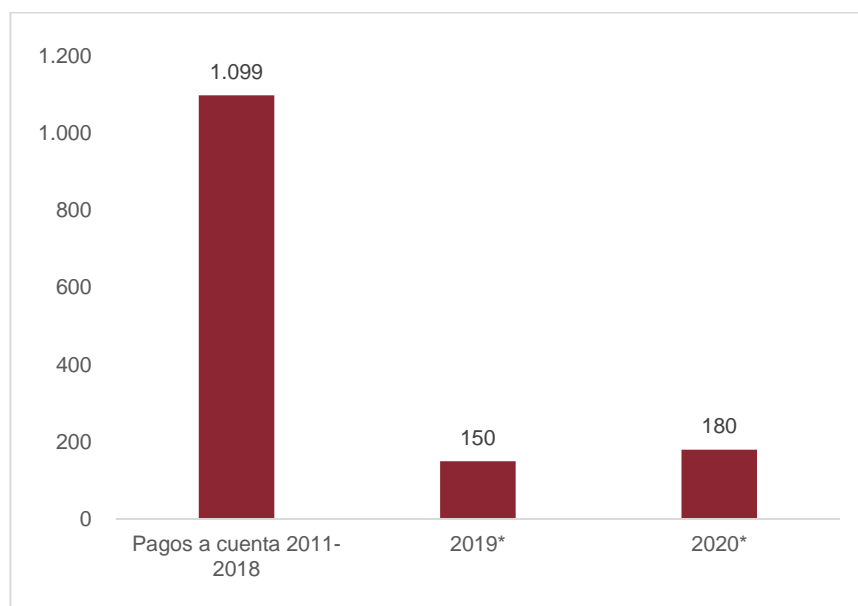
³¹ Orden FOM/2447/2004, de 12 de julio, sobre la contabilidad analítica y la separación de cuentas de los operadores postales.

³² Esta definición lleva implícita la idea de un escenario contrafactual. En el método NAC este contrafactual subyacente sería que se cerrasen todos los centros que se encuentran en pérdidas.

administrado por el Ministerio de Fomento, que se nutriría de la tasa por otorgamiento de autorizaciones administrativas singulares, la tasa anual a pagar por los titulares de dichas autorizaciones y las donaciones realizadas por personas que desearan contribuir al desarrollo del SPU. Asimismo, el Estado debía contribuir a la financiación del servicio postal universal, de acuerdo con el plan de prestación aprobado por el Gobierno, aportando al fondo de financiación el importe que, a este efecto, se consignase en la sección presupuestaria del Ministerio de Fomento. No obstante, ese fondo no se puso nunca en funcionamiento.

Ante la falta de determinación del coste del servicio, los pagos a Correos por el SPU se están realizando mediante entregas a cuenta. Dado que el nuevo plan de prestación no se ha aprobado y la CNCM no está determinando la carga financiera, cada año la financiación de Correos varía según las disponibilidades presupuestarias de la Administración General del Estado. El Ministerio de Fomento es el encargado de incorporar en sus presupuestos las dotaciones para realizar los pagos a cuenta. Los importes recibidos y estimados hasta 2020 ascienden a unos 1.430 millones de euros.

Gráfico I. Compensación recibida (2010-2020)³³



Fuente: Informes anuales del operador designado, proyecto PGE y estimación propia.

El presente estudio se concentra en analizar la estrategia y el procedimiento para fijar el coste público y las condiciones de prestación del SPU en el período 2011-2020. Dado que en todo este periodo no se ha cuantificado la compensación del SPU, la evaluación se ha basado en el análisis de las cantidades entregadas a cuenta y previstas para este periodo. Asimismo, para evaluar el modelo de determinación del coste del SPU se han analizado las características tanto de la normativa en uso como de las propuestas pendientes de aprobación, incluyendo el borrador del plan de prestación. Este análisis incluye una evaluación del coste público a nivel internacional.

Se estudia también la eficiencia del operador designado para poder realizar un análisis integral de la compensación. Tras analizar el coste del servicio público, se plantea un análisis de la propia eficiencia del operador comparando la estrategia que

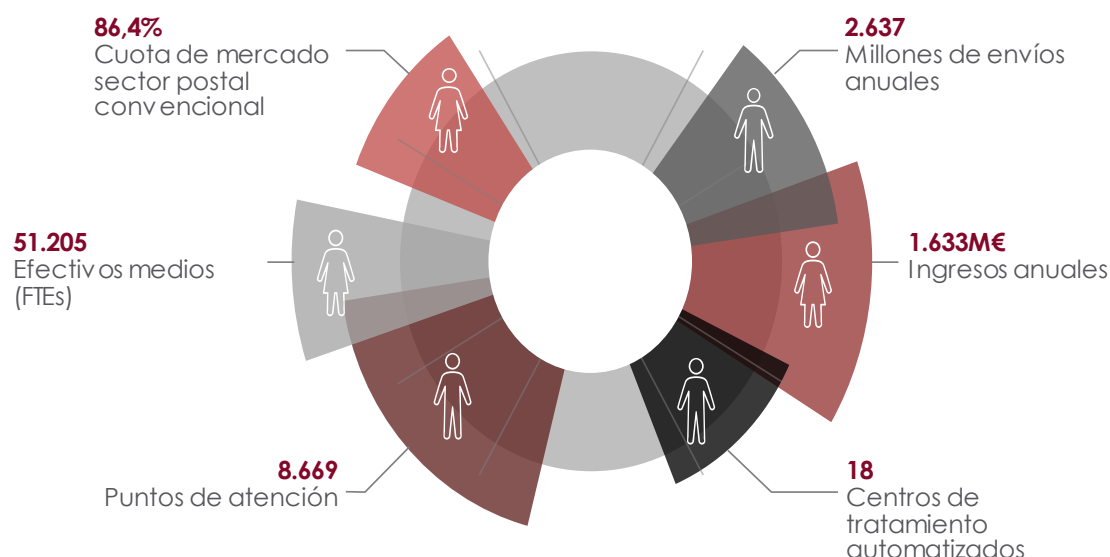
³³ Las cantidades registradas como entregas a cuenta.

sigue en ingresos y en gastos con las efectuadas en los países seleccionados conforme a los criterios de rentabilidad, posicionamiento de mercado y modelos de gestión. También se analiza un análisis tendencial y de las oportunidades de mejora de la eficiencia a través del estudio de los costes y de las sinergias entre los modelos operativos.

2.1.2 Sector de actividad: Grupo Correos

Correos matriz es la empresa líder del segmento postal y de paquetería ordinaria en España. Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, Sociedad Anónima, fue creada en el año 1716 y es la empresa matriz del grupo Correos y aquella que ejerce como operador designado para la prestación del Servicio Postal Universal. Correos gestiona tanto el servicio postal como la estructura de red, que está desplegada por todo el territorio. Algunas de las características más importantes de Correos son las siguientes³⁴:

Gráfico 2. Correos en cifras³⁵ (2017)



Fuente: Informe anual del operador 2017 e informe *Análisis del sector postal y del sector de la mensajería y paquetería. 2017.*

Correos es la cabecera de un grupo empresarial compuesto por cuatro empresas: Correos matriz y sus filiales Correos Express, Correos Nexea y Correos Telecom. El grupo Correos es 100% público y pertenece a su vez al grupo Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI).

Gráfico 3. Empresas del grupo Correos

³⁴ Fuente: Informe anual de Correos 2017.

³⁵ El dato de la cuota de mercado proviene del segmento SPT



grupo **Correos**



Correos
Express

Correos
Nexea

Correos
Telecom

Fuente: Informe anual del operador designado.

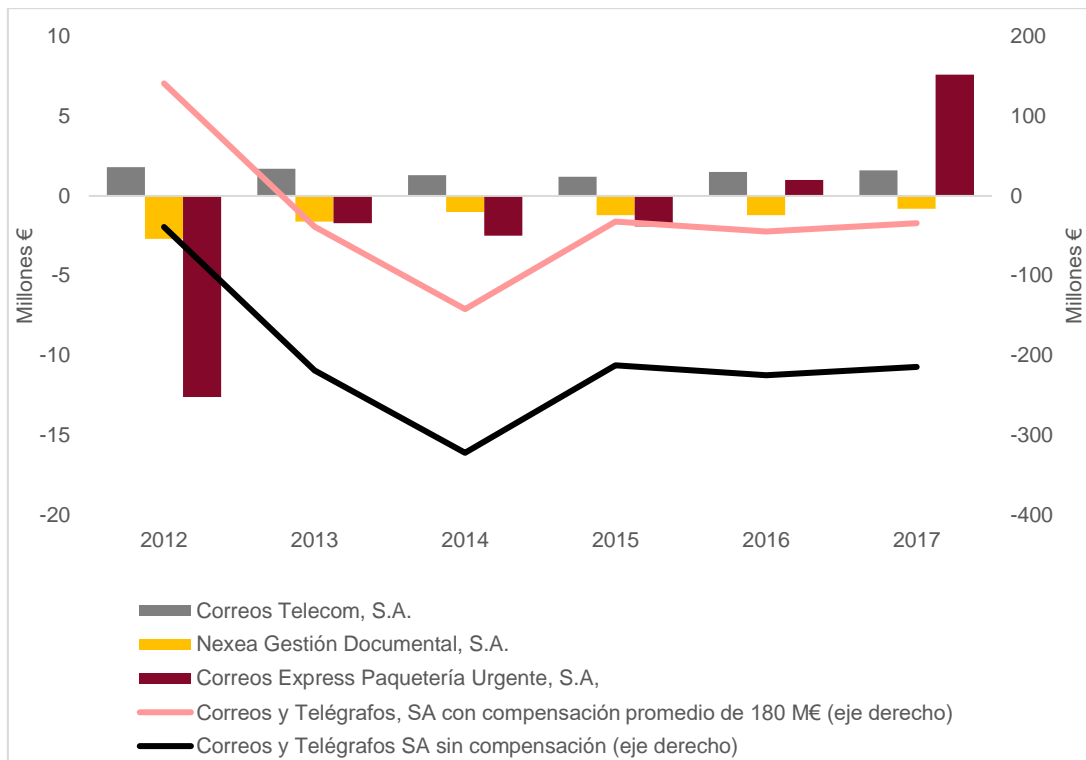
Correos Express está especializada en la entrega de la paquetería urgente. Tiene un servicio orientado a la entrega en un plazo determinado. Su plantilla asciende a 1.047 efectivos medios (FTEs) y cuenta con 54 delegaciones propias. La red de Correos Express está separada de la de Correos matriz.

El grupo Correos cuenta con otras dos empresas de menor tamaño, Nexea y Telecom, dedicadas a gestión documental y telecomunicaciones. Correos Nexea ofrece servicios personalizados en gestión documental, es decir, servicios para que las empresas tengan comunicaciones masivas con sus clientes. Tiene 179 efectivos medios (FTEs) y cuenta con dos Centros. Correos Telecom, por su parte, gestiona la red de telecomunicaciones del Grupo Correos. Tiene 46 efectivos medios (FTEs).

Correos se ha estabilizado en los últimos años en un déficit estructural sin incluir la compensación en torno a 220 millones de euros³⁶. Correos ha registrado pérdidas desde 2012 con un mínimo cíclico en 2014, muy relacionado con la caída de la demanda postal. En los últimos años, se ha estabilizado en un déficit que, sin la compensación por el SPU, se situaría en torno a 220 millones de euros. Correos Express y las otras filiales representan una parte muy pequeña del resultado del grupo. En relación con estas filiales, cabe destacar que Correos Express ha entrado en beneficios en 2016, con una mejora muy sustancial en 2017. Sin embargo, Nexea es deficitaria durante todo el periodo.

³⁶ En el eje izquierdo, se presentan los resultados de Correos Telecom, Nexea Gestión Documental y Correos Express Paquetería Urgente; en el eje derecho aparece Correos y Telégrafos.

Gráfico 4. Beneficio consolidado después de impuestos de las empresas del grupo Correos con compensación promedio de 180 M€³⁷



Fuente: Informes anuales del operador designado.

³⁷ El resultado de Correos y Telégrafos descrito en el gráfico incluye la compensación por SPU que ha sido homogeneizada, es decir, se resta la contabilizada de cada ejercicio y se suma una compensación media de 180 millones de euros.

2.2 Metodología

2.2.1 Introducción

La evaluación del SPU se basa en el análisis internacional y en la revisión de la información contable aportada por Correos. El análisis se ha abordado desde una perspectiva integral ya que, por un lado, se ha revisado la contabilidad analítica de la compañía en el periodo 2014 a 2017, y por otro se ha buscado conocer cuál es la realidad del SPU en los países del entorno, en una comparativa internacional.

Los análisis previos de la compañía realizados por la CNMC y el Tribunal de Cuentas han servido de base de análisis. Correos y la prestación del SPU son objeto de evaluaciones constantes por parte de la CNMC, que revisa cada año la contabilidad analítica de la compañía y su política de precios. No obstante, es preciso reseñar que no ha formado parte de la evaluación la revisión o auditoría del propio método de cálculo de la contabilidad analítica, sino que se han tomado sus datos como válidos. Asimismo, la prestación del SPU fue objeto de una exhaustiva fiscalización por parte del Tribunal de Cuentas, publicada en diciembre de 2016. Los documentos han servido como base para la revisión de la compensación realizada por la AIReF.

Se han realizado entrevistas y reuniones con los organismos que tienen competencias en la regulación del Servicio Postal Universal. Se han realizado reuniones con la subdirección de Regulación Postal del Ministerio de Fomento, así como con distintos cargos y funciones del Grupo Correos: Dirección de Planificación y Finanzas y también con la Dirección de Transportes y del Sector Postal de la CNMC. La labor del departamento de contabilidad analítica y modelo de costes, que facilitó toda la información de contabilidad analítica interna y relativa al coste neto, ha sido especialmente destacable.

La AIReF ha contado con la colaboración de Deloitte³⁸ para la realización de este proyecto. En todo caso, el contenido final del informe es de la exclusiva responsabilidad de la AIReF.

2.2.2 Benchmarking internacional

El ejercicio de *benchmarking* se ha llevado a cabo mediante una división en tres niveles de evaluación. En un primer nivel, se ha analizado el coste público del SPU en 31 países. Posteriormente, se ha estudiado tanto el coste del servicio con mayor profundidad, como la rentabilidad, la estrategia y el posicionamiento de mercado de los operadores designados en 8 países, que han sido seleccionados conforme a diversos indicadores. Por último, se han seleccionado 6 países para estudiar las mejores prácticas atendiendo al modelo de gestión.

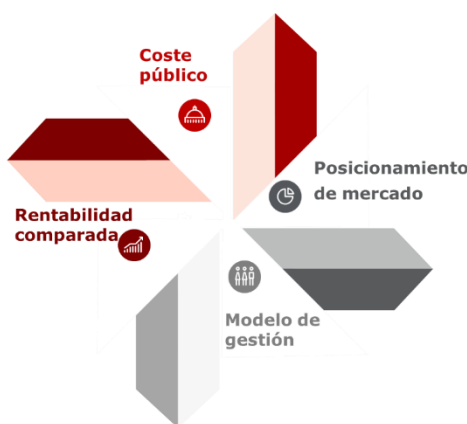
³⁸ Empresa adjudicataria de la licitación del contrato de asistencia técnica.

Gráfico 5. Niveles de evaluación del benchmarking

	Nivel 1	Nivel 2	Nivel 3
Ámbito de análisis	Análisis del coste público del SPU en los países del ámbito Europeo y en Australia y Canadá, al considerar que son los países de mayor relevancia en el ámbito del SPU	Análisis de países seleccionados atendiendo a Rentabilidad, Posicionamiento en el mercado y en base a su Modelo de Gestión	Se seleccionan 6 países en los que se han identificado mejores prácticas
Alcance de países	31 países 26 UE, Australia, Canadá, Noruega Serbia y Suiza	8 países Alemania, Australia, Bélgica, Canadá, Francia, Reino Unido, Portugal y Suiza	6 países Alemania, Australia, Francia, Reino Unido, Portugal y Suiza
Alcance de indicadores	21 indicadores 4 indicadores de coste público y 17 indicadores combinados para el proceso de filtrado	16 indicadores de rentabilidad y posicionamiento de mercado	13 indicadores de rentabilidad comparada, modelo de gestión y análisis cualitativo
Fuentes de información	<ul style="list-style-type: none"> • Eurostat • Universal Postal Union • Deutsche Post • ERGP • Banco Mundial 	<ul style="list-style-type: none"> • Eurostat • Informes anuales de cada operador • IPC • Normativa de cada país • ERGP • Informe Post NL • Banco Mundial 	Todas las contenidas en los anteriores niveles e informes específicos de los sectores postales de cada país analizado

Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 6. Categorías de indicadores del benchmarking



Fuente: Elaboración propia.

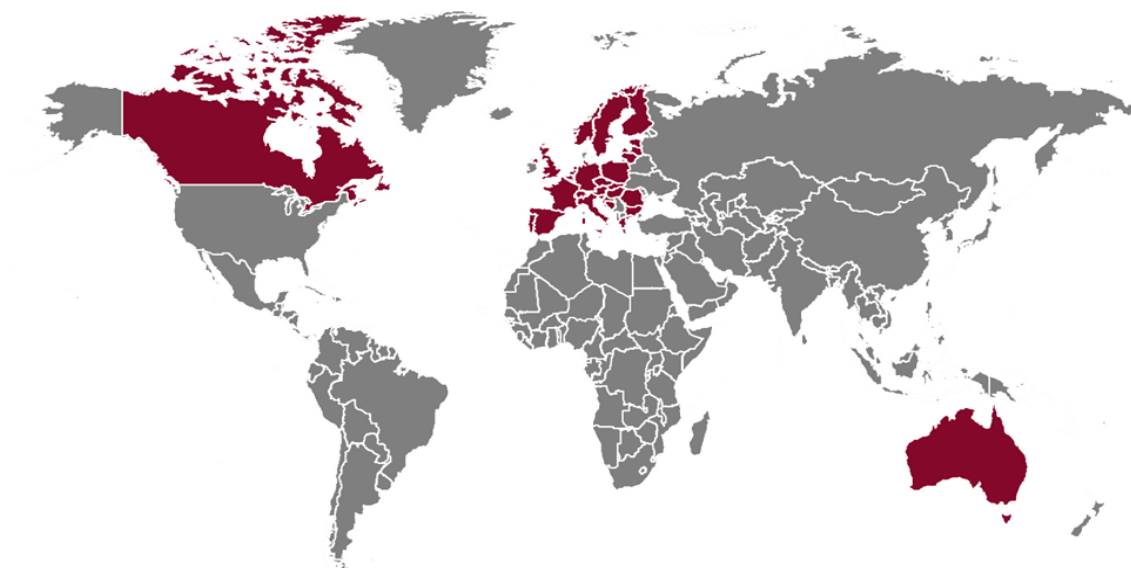
El análisis del coste público del SPU se centra en 31 operadores de referencia a nivel internacional. Dado que el SPU a nivel europeo está regulado por una directiva comunitaria, los operadores de referencia se han seleccionado entre los países de este ámbito –26 países de la UE más Noruega, Serbia³⁹, Suiza⁴⁰. Adicionalmente, se han

³⁹ Se incluye Noruega y Serbia, como país no miembro de la UE, pero analizado por los diversos informes del Grupo de Reguladores Europeos de Servicios Postales (ERPG).

⁴⁰ Se incluye en el análisis a Suiza, al contar con un operador postal designado que presenta gran diversificación y resultados financieros positivos en lo que respecta a los servicios postales.

seleccionado dos países con estructura federal, Australia y Canadá⁴¹, que sirven como modelo para el caso español.

Tabla. I Alcance de países contemplados en la evaluación de nivel I



Alemania	Chipre	Finlandia	Letonia	Portugal	Serbia
Australia	Croacia	Francia	Lituania	Reino Unido	Suecia
Austria	Dinamarca	Grecia	Malta	Rep. Checa	Suiza
Bélgica	Eslovaquia	Hungría	Noruega	Rumanía	
Bulgaria	Eslovenia	Irlanda	Países Bajos		
Canadá	Estonia	Italia	Polonia		

Fuente: Elaboración propia.

Se han seleccionado ocho países mediante indicadores de coste público, rentabilidad comparada, posicionamiento de mercado y modelo de gestión para profundizar en el análisis. Se ha optado por centrarse en un 25% de la muestra inicial, es decir, ocho países. Se han seleccionado los dos países de fuera del ámbito europeo, Australia y Canadá, y seis del ámbito europeo. Los países europeos se han ordenado de acuerdo a la puntuación obtenida en 17 indicadores de coste público, rentabilidad, posicionamiento y modelo de gestión. Una vez clasificados, se ha optado por eliminar los países que no han superado las limitaciones mínimas de indicadores⁴² recopilados y aquellos que se consideraba que no servían de ejemplo adecuado para realizar un *benchmarking*, bien porque no fueran rentables, bien por la falta de disponibilidad de datos⁴³.

⁴¹ Se incluye a Australia y Canadá, por contar a juicio experto, con modelos postales de interés para el análisis comparativo en el *benchmarking*.

⁴² Para la selección de países, se han tenido en cuenta aquellos que presentaban un mínimo de información recopilada para el 81% de los indicadores.

⁴³ Se ha optado por no tener en cuenta en el segundo nivel a Italia, por no ser rentable, y Suecia, por falta de disponibilidad de datos.

La observación de estos factores permite concluir que los principales países con los que comparar al operador español durante la segunda evaluación son:

Tabla. 2 Alcance de países contemplados en la evaluación de nivel 2

Alemania	Australia	Bélgica	Canadá	Francia	Portugal
		Reino Unido	Suiza		

Fuente: Elaboración propia.

Tabla. 3 Indicadores usados en la evaluación de nivel 2

Bloque A. Coste Público: compuesto por los indicadores relativos a la subvención, compensación y/u otras formas de contraprestación pública que reciben (en su caso) los operadores objeto de análisis.

Ejemplo de indicadores: coste público comparado, coste público / población, coste público unitario, coste unitario corregido por PPA ...

Bloque B. Rentabilidad comparada: integrado por los indicadores que aportarán información relativa a la rentabilidad financiera de los servicios postales para cada uno de los operadores analizados.

Ejemplo de indicadores: % cifra de negocio internacional, facturación neta de servicios postales, % dependencia de la compensación, precio unitario neto, coste unitario neto, % facturación servicios postales respecto facturación total...

Bloque C. Posicionamiento de mercado: constituido por un grupo de indicadores que aportará información acerca del mercado postal en los distintos países, en términos de competencia, concentración de cuota de mercado y de facturación.

Ejemplo de indicadores: volumen de envíos del segmento postal y de paquetería, % concentración del mercado del segmento postal y de paquetería,

Bloque D. Modelo de gestión: formado por un conjunto de indicadores relacionados con la gestión, concentración de centros de atención, buzones, empleados y de otros indicadores que ayuden a conocer la estrategia seguida por cada uno de los operadores, así como a identificar aquellas prácticas que sean de relevancia para su traslado al sector postal español.

Ejemplo de indicadores: número de transacciones ecommerce del país, grado de sustitución digital del país, plantilla del operador, puntos de atención, % externalización de la red postal...

Fuente: Elaboración propia.

Los seis países en los que se han identificado buenas prácticas han sido seleccionados para un tercer nivel. El tercer nivel pretende profundizar en aspectos cualitativos, de modelo de negocio, así como en aspectos adicionales que pueden influir en la rentabilidad del operador y la identificación de buenas prácticas aplicables al operador español. Se ha optado por eliminar Bélgica y Canadá al disponer de menos

datos sobre los mismos y al considerar que no aportaban tanta información relativa a las buenas prácticas.

Tabla. 4 Alcance de países contemplados en la evaluación del nivel 3

Alemania	Australia	Francia	Portugal	Reino Unido	Suiza
----------	-----------	---------	----------	-------------	-------

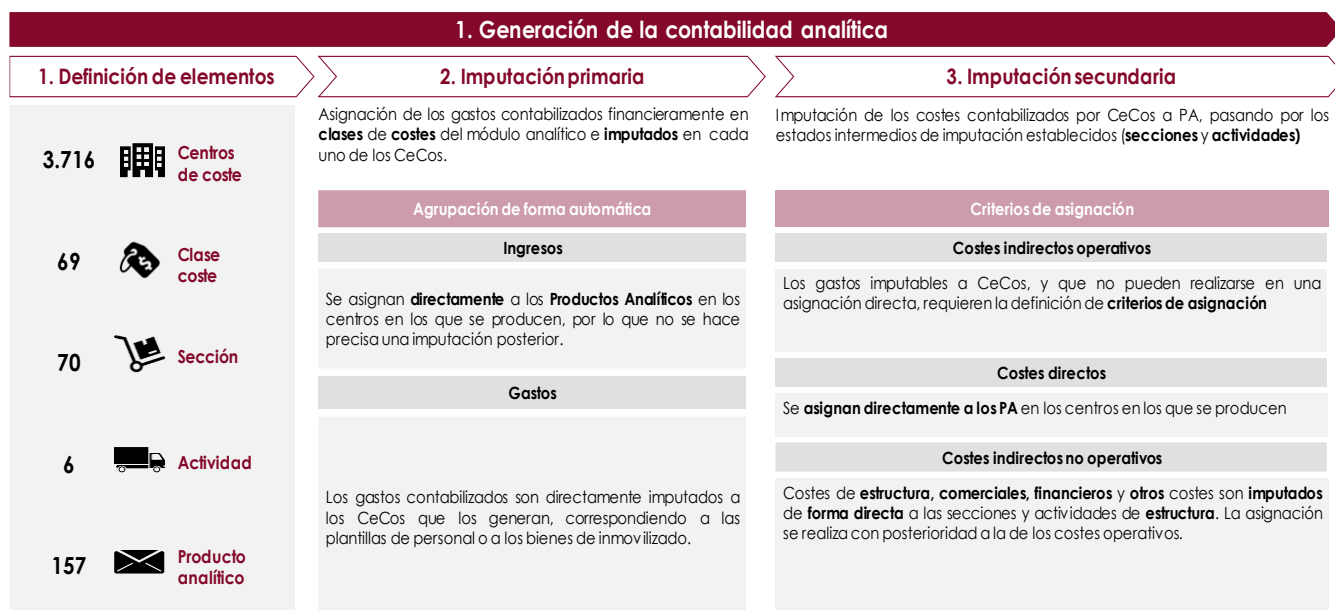
Fuente: Elaboración propia.

El *benchmarking* se centra exclusivamente en el denominado Sector Postal Convencional que incluye productos postales y paquetería ordinaria. El principal motivo por el que se ha centrado la atención sobre el Sector Postal Convencional es la comparabilidad entre los resultados que presentan los distintos operadores postales, dejando de lado otros segmentos de negocio que pueden abarcar desde servicios financieros a soluciones informáticas, ya que es la agrupación de productos que mejor recoge las condiciones establecidas por las OSP.

2.2.3. Análisis de la contabilidad analítica y financiera

El análisis de los costes e ingresos de Correos se ha realizado a través del estudio de su contabilidad analítica. La contabilidad analítica (CA) de Correos se articula en tres fases: la modelización de la arquitectura analítica, es decir, la definición de los parámetros que componen el modelo de imputación; la imputación primaria, que tiene como objetivo que todos los costes de la contabilidad financiera tengan su reflejo en el módulo analítico y en el centro de coste (CeCo) y la imputación secundaria, que tiene como fin contabilizar los costes por centro de coste a producto analítico, pasando por los distintos estados intermedios de imputación. En el gráfico y recuadro siguientes se explican con mayor detalle:

Gráfico 7. Fases de ejecución de la Contabilidad analítica de Correos



Fuente: Elaboración propia a partir de documentación facilitada por Correos.

- **Análisis de eficiencia en costes:** se articula principalmente en torno al análisis horizontal de los costes por cada una de las fases de la cadena de valor en la actividad postal realizada por Correos y en torno al estudio de la evolución experimentada por los centros de coste en cuanto a personal y tipo de coste.
- **Análisis de eficiencia en ingresos:** se basa, principalmente, en la comprensión del modelo de descuentos y tarifas y, su racionalidad en relación a los costes que soporta en la cadena de valor.
- **Análisis de modelos de distribución:** se centra en el estudio de la flexibilización de los distintos modelos operativos (modelo de red ordinaria, urgente y exprés) que tiene Correos.
- **Análisis del método y resultado del cálculo del coste neto:** se basa en el análisis de cuántos CeCos se encuentran en pérdidas con el método NAC y la revisión del nuevo modelo del futuro plan de prestación.

La primera aproximación al análisis de la eficiencia en costes se basa en un análisis dinámico de los Cecos con datos de 2014 a 2017. Se han identificado y analizado las principales características de los CeCos como tipología, provincia, coste total, coste asociado a personal...a lo largo del periodo, con el principal objetivo de conocer la evolución de la estructura de la red postal de Correos (qué centros se están transformando, en qué comunidades autónomas se reduce la red...) y de la plantilla (con un análisis de los costes de personal).

El análisis de los costes se completa con un análisis horizontal de la eficiencia comparada entre CeCos. Se han analizado las actividades que componen la contabilidad analítica, con el objetivo de conocer la estructura de costes y de aproximarse a las fronteras de producción eficientes que presentan las diferentes tipologías de centros de coste. Lo primero que se realiza en este análisis es una diferenciación entre CeCos de línea –3.625 operativos– y de servicios centrales –119 de estructura– para el año 2016. Posteriormente, se llevan a cabo cinco estudios de las principales actividades de la cadena de valor de Correos:

- **Análisis de la actividad de admisión:** este estudio se centra en conocer cuáles son las principales características del canal de admisión masiva –45 centros de tratamiento–, admisión minorista–2.199 oficinas– y otros 112 canales de admisión, de modo que se puedan conocer los costes unitarios y productividad presentados en cada uno de ellos⁴⁴,
- **Análisis de la actividad de clasificación:** este estudio tiene por objetivos conocer los niveles de productividad y costes unitarios presentados en los centros de coste –4 Centros de Admisión Masiva (CAM), 18 Centros de Tratamiento Automatizado (CTA) y 23 Centros de Tratamiento Postal (CTP)– y, por ende, de las principales secciones que los componen –clasificación automatizada y clasificación manual. Este estudio comprende un mayor nivel de detalle, ya que se observa el comportamiento de las distintas secciones relativas a la clasificación con el objetivo de incorporar los volúmenes de envíos equivalentes de cada una de las máquinas disponibles en los centros de coste.

⁴⁴ Destacan los Centros de Admisión Masiva como centros de coste más eficientes dado la elevada centralización de los volúmenes y la disponibilidad de medios de automatización específicos.

- **Análisis de la actividad de distribución:** es el más completo en la evaluación de eficiencia dada su relevancia en los costes totales. Este se ha estructurado de acuerdo a los siguientes pasos:
 - Comprender – tanto de forma cualitativa como cuantitativa– todas las subactividades englobadas en la distribución⁴⁵ y las principales partidas de coste⁴⁶ que se derivan de ellas.
 - Entender el modelo de distribución – distribución tradicional y distribución de entrega en oficina–, los tipos de centros de coste y sus ámbitos de destino.
 - Observar para un periodo de tres años cómo han evolucionado los envíos, de modo que se pueda comprender cómo se gestiona la demanda de nuevos productos y a qué destino se distribuyen.
 - Agrupar las distintas tipologías de centros de coste por ámbito de destino⁴⁷ e identificar los niveles productividad y costes unitarios de cada una de ellas.
 - Estudiar distintas variables – envíos distribuidos en zonas urbanas y rurales, población urbana, índice de ruralidad o superficie – con el objetivo de comprender el despliegue territorial de la red de distribución de Correos.
- **Análisis de la actividad de transporte:** el estudio se basa en comprender cómo se encuentra articulado el modelo de imputación de costes, ya que disponen de 3 centros de coste categorizados como no provinciales a los que se le imputan todos los costes de transporte: interzonal, zonal e internacional⁴⁸. Asimismo, se estudian los motivos y circunstancias – personal, conducciones contratadas, número de rutas, distancia, número de paradas, etc. – por los que existen diferencias unitarias entre distintos centros de coste. Finalmente, se observa la evolución de la externalización de la red de transporte⁴⁹ a través de la subcontratación a terceros.
- **Análisis de la actividad de estructura:** Finalmente, se encuentra el análisis de los servicios centrales de Correos, con el que se pretende conocer cómo se encuentran repartidas las distintas partidas de coste⁵⁰ tanto en los centros de coste de superestructura – Centro Directivo– y de soporte a la eficiencia – Jefaturas Provinciales, Direcciones Territoriales, y Zonas de Auditoría e Inspección– con el objetivo de observar cuáles son las principales cuentas contables y cómo se encuentran repartidas tanto por geografía como por centro de coste. Este análisis permitirá conocer de forma global si el modelo de estructura de Correos puede adaptarse a un modelo organizativo más adecuado.

El análisis de eficiencia en ingresos parte del estudio de los productos analíticos.

Se centra en la observación de las principales características que presentan los productos analíticos ofertados por Correos: volumen de envíos, costes imputados, ingresos brutos, ingresos netos, tarifas, descuentos... con el objetivo de conocer cuáles son los productos analíticos más representativos de Correos. Asimismo, estos productos se agrupan por determinadas familias para facilitar posteriores análisis.

Para completar el análisis de los ingresos es necesario estudiar de manera pormenorizada el sistema de descuentos. Los descuentos se analizan según el

⁴⁵ Las principales sub-actividades en términos de costes (71,3%) se corresponden con aquellas que se realizan en el exterior del centro de coste (desplazamiento con 345 millones de euros y distribución con 256 millones de euros).

⁴⁶ La principal partida de costes de distribución se corresponde con el personal (81%).

⁴⁷ Los ámbitos de destino que tiene Correos identificados son las localizaciones de más de 50.000 habitantes (D1), las localizaciones de entre 50.000 y 5.000 habitantes (D2) y menos de 5.000 habitantes (D3).

⁴⁸ Este modelo de imputación por medio de centros de coste no provinciales aglutina todos los costes de la actividad de transporte, dificultando la trazabilidad y capacidad de búsqueda de sinergias entre centros de coste.

⁴⁹ En el 2017 la red de transporte de Correos se encontraba externalizada en un 86% y existía un *gap* para que en un futuro se externalice completamente.

⁵⁰ Las principales partidas en este tipo de centros de coste son las derivadas del personal, inmuebles y soporte de las TIC.

producto analítico más representativo de Correos: la carta ordinaria nacional menor de 20 gramos. Sobre este producto, se estudian tanto los criterios como las bandas de descuento. Además, se plantea un modelo alternativo basado en las economías de escala y costes unitarios de los distintos centros, extraídos en el análisis previo de costes. Para ello, se parte de un desglose de costes originados en cada uno de los centros de coste y, a través de un estudio sobre las economías de escala, se realiza una recta de regresión que permite conocer el descuento máximo que debería aplicarse a cada franja de volumen. Finalmente, se estudia para un periodo de cinco años – del 2014 al 2018 incluido – cuáles son los tipos de clientes más representativos y cómo ha sido su evolución de los ingresos.

Se han revisado también las diferencias entre los distintos modelos de distribución de Correos. Se realizaron varias sesiones de trabajo con el equipo de Correos con el propósito de conocer las principales características – personal, volumetrías equivalentes, tipos de contratos, posibilidad de externalización, etc.– de las 3 redes operativas – red de reparto ordinaria, red de reparto urgente y red de reparto de Correos Express – con las que actualmente cuenta el grupo Correos. Asimismo, se identifican las posibles sinergias o rigideces que presentan esas redes y se observa el modelo operativo al que debe enfocarse Correos en el futuro.

Se ha comparado el Nuevo plan de prestación preparado por el Ministerio de Fomento con el de 2010. Se analizan aquellos puntos del Plan que afectan negativamente al SPU y se realiza una comparativa entre las dos metodologías para el cálculo del Coste Neto planteadas hasta el momento – NAC y PC –. Finalmente, se analizan y desarrollan posibles definiciones del SPU para su articulación futura.

3. Evaluación estratégica y del procedimiento para fijar el coste público de la compensación del SPU

3.1. Evaluación del coste público a nivel internacional

Existen diferencias considerables a nivel internacional tanto en la configuración de los servicios como en la forma de compensación del SPU. Pese a que a nivel europeo el SPU se encuentra regulado mediante la Directiva 2008/6/CE, se aprecian muchas diferencias tanto en el ámbito de los productos incluidos en el SPU como en las formas de financiación.

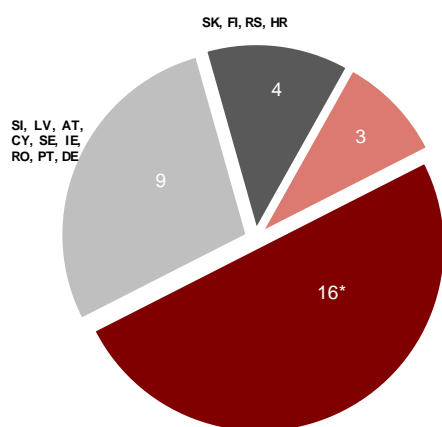
Algunos países han optado por modificar el ámbito del SPU para reducir los costes del servicio. Si bien todos los países deben garantizar los productos básicos indicados por la directiva, existen diferencias considerables entre países respecto a productos como los envíos masivos o las cartas prioritarias. Tras la disminución de la demanda postal constatada en los últimos años y con el objetivo de reducir los costes, algunos países eliminaron del SPU las entregas de primera clase, como es el caso de los países nórdicos y, otros países incluyeron las cartas de segunda clase en el SPU a costa de aumentar los precios de las cartas de primera clase, como es el caso de Italia⁵¹.

Compensar con fondos públicos es una opción minoritaria y no es inevitable. De los 32 países estudiados, – es decir, los 31 contemplados a lo largo de la evaluación del nivel 1 y España – solo 12 realizan compensación directa mediante fondos públicos. Si bien es cierto que 3 países, Canadá, Australia y Suiza, conservan aún una reserva de actividad para el operador designado para la prestación del SPU.

En los siguientes gráficos y tablas se detalla la forma de compensación por países y las diferencias entre los distintos métodos:

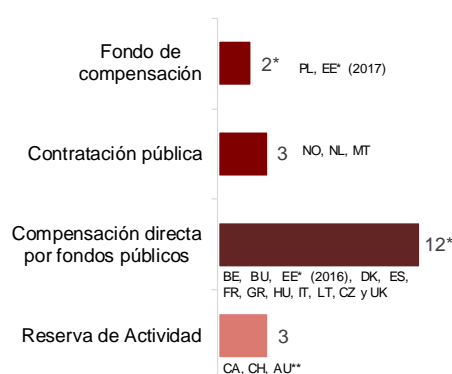
⁵¹ Poste Italiane, de acuerdo con el gobierno y el regulador, en 2015, introdujo un servicio de envío de cartas D + 4 (ampliando el plazo de entrega anterior, que era D+3). El nuevo producto se entregará en un intervalo de cuatro a seis días (90 % y 98 %, respectivamente). El precio de este producto se mantuvo muy cerca del precio del servicio postal anterior básico. Al mismo tiempo, el SPU también redefinió el precio y las características del producto D+1 incrementando el precio de 0,8 € a 2,8 € en 2015, para reflejar los mayores costes, y se integró con características adicionales, como es la posibilidad de realizar el seguimiento del envío.

Gráfico 8. Compensación de cada uno de los países observados⁵²



- Método de compensación autorizado e implementado
- Método de compensación autorizado pero no aplicado
- Sin método de compensación
- Reserva de actividad

Gráfico 9. Tipología



- Reserva de Actividad
- Compensación directa por fondos públicos
- Contratación pública
- Fondo de compensación

Fuente: Elaboración propia a partir del informe de Copenhagen Economics *Main Developments in the Postal Sector (2013-2016)*, informe de IPC *Postal Regulatory Database: Country Directory 2017* y *ERGP Report on the Outcome of the of the ERGP public consultation on the evolution of the Universal Service Obligation* y los Informes de cuentas anuales de cada operador.

Tabla. 5 Mecanismos de financiación del SPU





Asignación de fondos públicos	Asignación según el cálculo del coste neto del SPU de fondos públicos cuyo importe debe cubrir dicho coste
Fondo de financiación	Financiación mediante la creación de un fondo de financiación al que deben contribuir todos los operadores postales autorizados
Financiación propia por parte del operador	Financiación mediante los beneficios obtenidos por el propio operador
Contratación pública	Asignación del operador SPU mediante un procedimiento de contratación pública , el SPU se financia mediante los fondos asignados al procedimiento
Reserva de actividad	Concesión de una reserva exclusiva del mercado postal de alguna de las actividades o productos al operador











Fuente: Elaboración propia.

⁵² *Se destaca el caso de Estonia (EE), ya que presentaba compensación directa en el 2016, mientras que en el 2017 habitó un fondo de compensación.

** Canadá (CA), Suiza (CH) y Australia (AU) cuentan con área reservada.

Tabla. 6 Resumen participación estatal y compensación por país

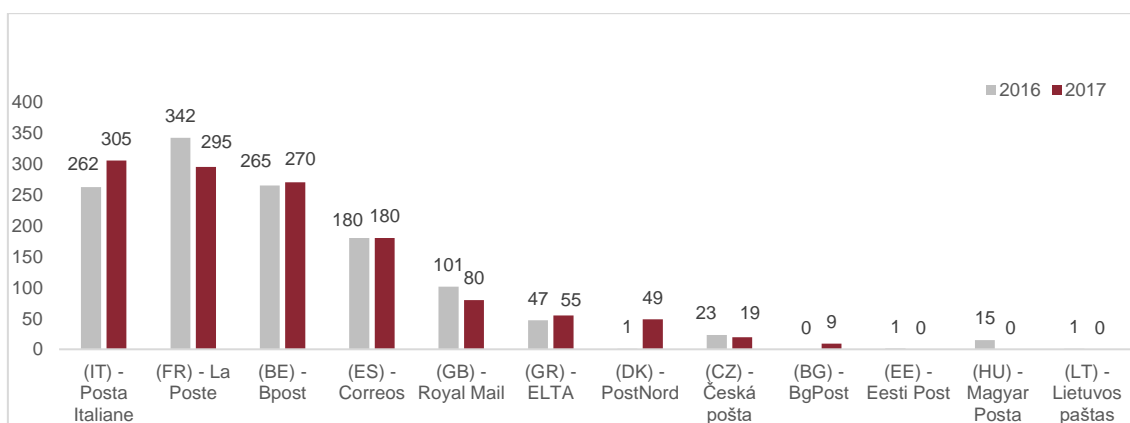
Operador postal	Participación estatal	Compensación vía fondos públicos	Cuantía	Observaciones
 Alemania	21 %	✗	No aplica	No aplica compensación, se autofinancia con beneficios obtenidos por el operador
 Australia	100 %	✗	No aplica	No aplica compensación.
 Austria	52,8 %	✗	No aplica Periodo 2013-2016	Autorizada pero no establecida. En caso de establecerse, se financiaría a través de transferencia de fondos públicos.
 Bélgica	51,04 %	✓	270,0 M€ Año 2017	Se percibe una compensación por el conjunto de servicios públicos que tiene atribuido (despliegue de red servicios financieros, prensa, pensiones...)
 Bulgaria	100 %	✓	19,4 M€ Año 2017	Compensación directa vía fondos públicos
 Canadá	100 %	✗	No aplica	No aplica compensación.
 Chipre	100 %	✗	No aplica Periodo 2013-2016	Autorizada pero no establecida. En caso de establecerse, se financiaría a través de transferencia de fondos públicos.
 Croacia	100 %	✗	No aplica Periodo 2013-2016	No autorizada. En caso de autorizarse, se financiaría a través de una compensación directa proveniente de fondos públicos.
 Dinamarca	40 %	✓	48,6 M€ Año 2017	Se realiza una compensación mediante fondos públicos . También existe la posibilidad de crear un fondo de compensación , aunque no se ha adoptado
 Eslovaquia	100 %	✗	No aplica Periodo 2013-2016	No autorizada.
 Eslovenia	100 %	✗	No aplica Periodo 2013-2016	Autorizada pero no establecida.
 España	100 %	✓	Pago a cuenta 180,0 M€ Año 2017	Dado que no existe un plan de prestación establecido, se realiza una transferencia de pago a cuenta, de acuerdo con las previsiones presupuestarias . Se prevé crear un fondo de compensación
 Estonia	100 %	✓	1,2 M€ Año 2016	Compensación directa vía fondos públicos
 Finlandia	100 %	✗	No aplica Periodo 2013-2016	No autorizada.
 Francia	100 %	✓	295,0 M€ Año 2017	Se percibe compensación por el despliegue de la red postal . Asimismo, se prevé crear un fondo de compensación, pero aún no se ha adoptado la medida
 Grecia	90 %	✓	54,9 M€ Año 2017	Compensación directa vía fondos públicos
 Hungría	75 %	✓	15,0 M€ Año 2016	Compensación directa vía fondos públicos
 Irlanda	100 %	✗	No aplica Periodo 2013-2016	Autorizada pero no establecida.
 Italia	64,7 %	✓	305,0 M€ Año 2017	A través de una transferencia de fondos estatales
 Letonia	100 %	✗	No aplica Periodo 2013-2016	Autorizada pero no establecida.
 Lituania	100 %	✓	0,8 M€ Año 2016	Compensación directa vía fondos públicos
 Malta	70,3 %	✗	No aplica Periodo 2013-2016	Autorizada pero no establecida.

	Noruega	100%	⊗	No aplica	La normativa postal no prevé la compensación directa mediante fondos públicos, sino mediante un procedimiento de contratación pública con cargo a fondos estatales.
	Países Bajos	100 %	⊗	No aplica Periodo 2013-2016	No autorizada.
	Polonia	100 %	⊗	No aplica Periodo 2013-2016	Autorizada pero no establecida. En caso de establecerse, se financiaría a través de transferencia de fondos públicos.
	Portugal	0 %	⊗	No aplica	No aplica. Sin embargo, se prevé una compensación mediante la creación de un fondo de compensación cuando el operador postal justifique que la carga del SPU es negativa
	Reino Unido	0 %	✓	79,5 M€ Año 2017	The Post Office percibe una compensación por el despliegue de la red postal
	República Checa	100 %	✓	19,4 M€ Año 2017	Compensación directa vía fondos públicos
	Rumanía	100 %	⊗	No aplica Periodo 2013-2016	Autorizada pero no establecida. En caso de establecerse, se financiaría a través de transferencia de fondos públicos.
	Suecia	60 %	⊗	No aplica	No aplica compensación, se autofinancia con beneficios obtenidos por el operador
	Serbia	100 %	⊗	No aplica Periodo 2013-2016	No autorizada.
	Suiza	100 %	⊗	No aplica	No aplica compensación, se autofinancian a través del negocio. La ley le otorga monopolio sobre determinados productos

Fuente: Elaboración propia a partir de información de informes de cuentas anuales de cada operador.

Comparada con los países que compensan con fondos públicos, España presenta un coste absoluto y relativo del SPU elevado. De los 12 países que reciben financiación a través de compensación directa por fondos propios públicos, destaca la posición de España, ya que durante los periodos de 2016 y 2017 ha sido el cuarto país en términos absolutos de compensación media anual. En términos relativos, es decir, teniendo en cuenta el coste unitario (dividido por el número de envíos del sector postal convencional y corregido por la PPA⁵³), la compensación española también es significativa.

Gráfico 10. Compensación (millones €) directa vía fondos públicos al operador designado (2016-2017)⁵⁴



Fuente: Informes anuales de los operadores designados.

⁵³ El indicador empleado para medir el índice de paridad del poder adquisitivo del país es el conocido como PPA (paridad del poder adquisitivo).

⁵⁴ *No disponibles los datos de compensación directa vía fondos públicos de Estonia, Hungría y Lituania y Bulgaria.

** En el caso de España se ha incorporado la compensación homogénea de 180 millones de euros, correspondiente al promedio de las entregas a cuenta del periodo 2010-2018. En el 2016, la entrega fue de 180 millones de euros, mientras que el 2017 fue de 58 millones de euros.

Tabla. 7 Compensación directa vía fondos públicos en términos unitarios (2017)⁵⁵

	Coste Público Unitario ajustado por PPA
(BE) - Bpost	0,15
(IT) - Poste Italiane	0,13
(DK) - PostNord	0,09
(ES) - Correos	0,07
(FR) - La Poste	0,019
(GB) - Royal Mail	0,004

Fuente: Informes anuales de los operadores designados.

Respecto a los ocho países sujetos a análisis más detallado, los dos operadores privados son los únicos que no reciben ningún tipo de compensación. Una vez que se entra en un análisis en mayor profundidad de los operadores que articulan una compensación, se observa que, de los seis operadores públicos, tres cuentan con una financiación directa con fondos públicos mientras que los otros tres mantienen áreas reservadas para el operador designado. Por su parte, los operadores privados no reciben subvención pública alguna y generan beneficios.

Francia y Reino Unido cuentan con modelos de compensación exclusivamente de la red, lo que fomenta la eficiencia. La normativa establece que la misión de servicio público consiste en la prestación del SPU y el despliegue de la red postal, en este caso, ambos operadores son compensados por el segundo motivo. Además, en el caso del inglés, no es Royal Mail el compensado, sino The Post Office⁵⁶, empresa de titularidad estatal encargada de gestionar la totalidad de la red postal del Reino Unido.

⁵⁵ No se incluye la información de Bulgaria, Estonia, Lituania, Hungría, Grecia y República Checa por falta de información en alguna de las variables de cálculo.

⁵⁶ Tras la privatización de Royal Mail en 2012, The Post Office se convirtió en una entidad independiente que quedó bajo el control del Gobierno británico.

Tabla. 8 Modelos operativos de operadores

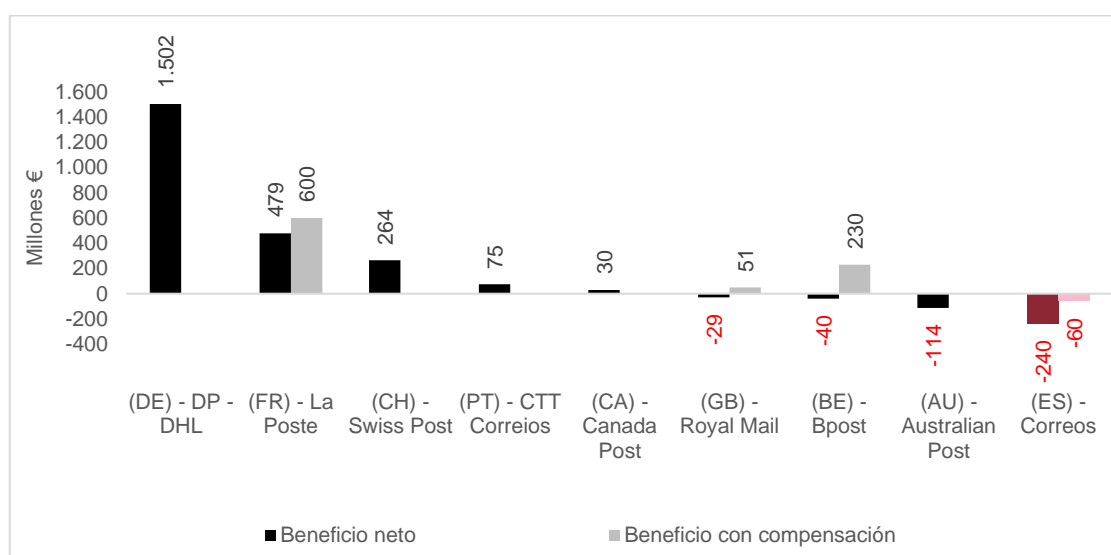
Operador postal	Participación estatal	Área reservada	Compensación vía fondos públicos	Cuanfía	Observaciones
España	100%	✗	✓	Pago a cuenta 180M€ homogéneo 120 M€ Año 2017	Pago a cuenta, de acuerdo con las previsiones presupuestarias. Se prevé crear un fondo de compensación
Francia	100%	✗	✓	174 M€ Año 2017	Se percibe compensación por el despliegue de la red postal. Se prevé crear un fondo de compensación, pero aún no se ha adoptado
Bélgica	51,04%	✗	✓	270 M€ Año 2017	Se percibe una compensación por el conjunto de servicios públicos que tiene atribuido (despliegue de red servicios financieros, prensa, pensiones...)
Reino Unido	0%	✗	✓	90 M€ Año 2017	The Post Office percibe una compensación por el despliegue de la red postal. Post Office es público
Alemania	21%	✗	✗	No aplica	No aplica compensación, se autofinancia con beneficios obtenidos por el operador
Portugal	0%	✗	✗	No aplica	No aplica. Sin embargo, se prevé una compensación mediante la creación de un fondo de compensación cuando el operador postal justifique que la carga del SPU es negativa
Australia	100%	✓	✗	No aplica	No aplica compensación.
Canadá	100%	✓	✗	No aplica	No aplica compensación.
Suiza	100%	✓	✗	No aplica	No aplica compensación, se autofinancian a través del negocio. La ley le otorga monopolio sobre determinados productos

Compensación

Área reservada

Entre los países que reciben fondos públicos, Correos es último operador en términos de beneficios. Tal y como se refleja en el gráfico, cinco de los operadores seleccionados consiguen beneficios en el sector postal convencional. Hay dos operadores con pérdidas moderadas y dos, Australia y España, con pérdidas más elevadas, pero Australia no recibe financiación y compensa estas pérdidas con las de otros segmentos. Por tanto, España es el único de los operadores con financiación directa⁵⁷ con fondos públicos que mantiene pérdidas operativas.

Gráfico II. Beneficio de los servicios postales (neto y con compensación) (2017)⁵⁸



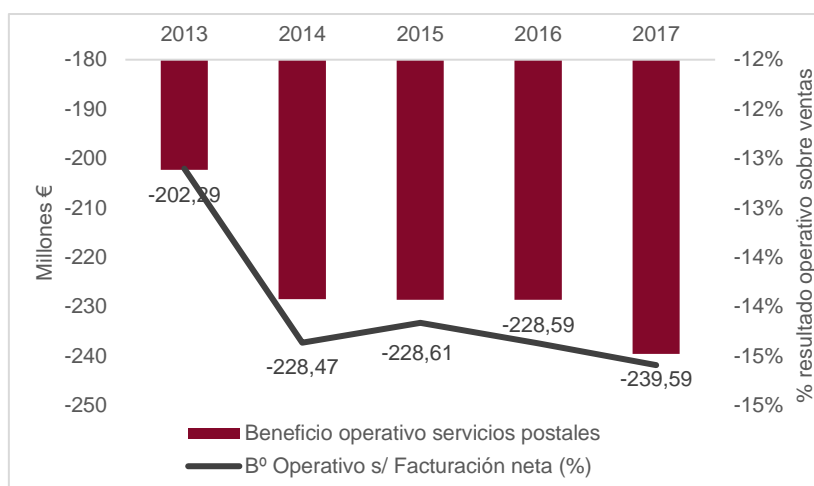
⁵⁷ Australia también registra pérdidas pero no recibe compensación. Este análisis sólo se ha realizado para los países del nivel 2 excluyendo Bélgica por falta de datos relativos al beneficio del sector postal convencional.

⁵⁸ Si bien existe un fondo de compensación en el que participan los operadores postales franceses según el volumen de envíos, el operador postal francés no recibe compensación alguna por la prestación del servicio postal universal, sino que la compensación recibida, corresponde a la cifra que se ha hecho efectiva como consecuencia del plan de apoyo a las regiones más apartadas de los núcleos urbanos, con un valor de 174 M€ (cifra empleada para los cálculos realizados

Fuente: Informes anuales de los operadores designados (2017).

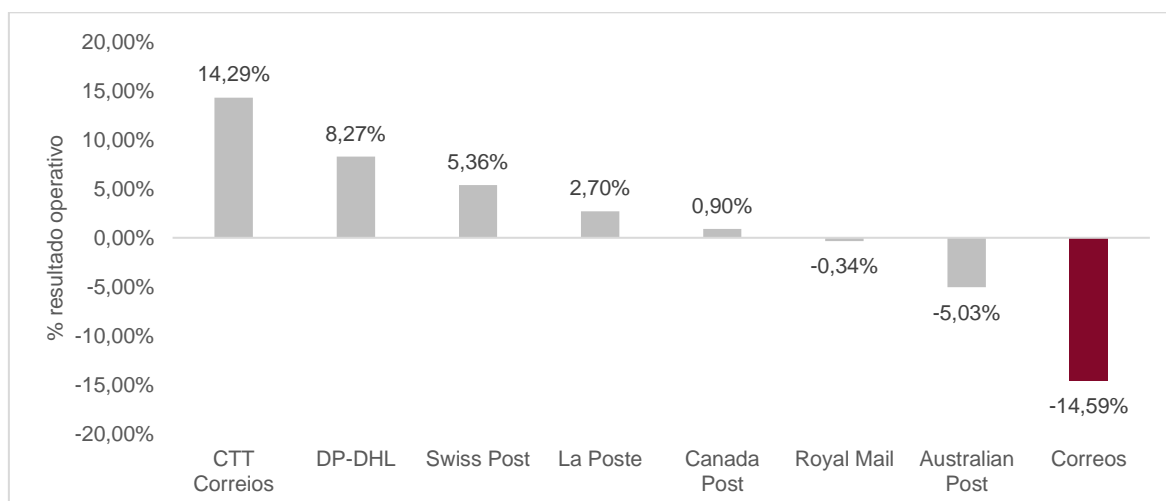
Correos ha registrado un déficit operativo negativo en los servicios postales convencionales muy superior al del resto de operadores. Teniendo en cuenta otros factores propios de la rentabilidad del operador, Correos presenta – en el segmento postal y convencional y antes de cualquier tipo de compensación recibida– un déficit operativo negativo en los últimos cinco años. Además, este déficit operativo es muy superior al del resto de operadores⁵⁹.

Gráfico 12. Resultado operativo sobre ventas (%) del segmento postal convencional de Correos (2013-2017)



Fuente: Informes anuales de los operadores designados.

Gráfico 13. Resultado operativo sobre facturación neta de compensación de los operadores de la evaluación del nivel 2 (2017)



en el presente informe), y que responde a la denominada “Misión de planificación regional”. Además, existe otro bloque de compensación para las publicaciones periódicas (transporte y entrega de prensa) conocido como “Misión de transporte y entrega de prensa”, con un valor de 121 millones de € en 2017,

⁵⁹ En 2018, Correos espera presentar una ligera mejora motivada fundamentalmente por la obtención de una mayor cuota de mercado tras la desaparición de Unipost.

Fuente: Informes anuales de los operadores designados (2017).

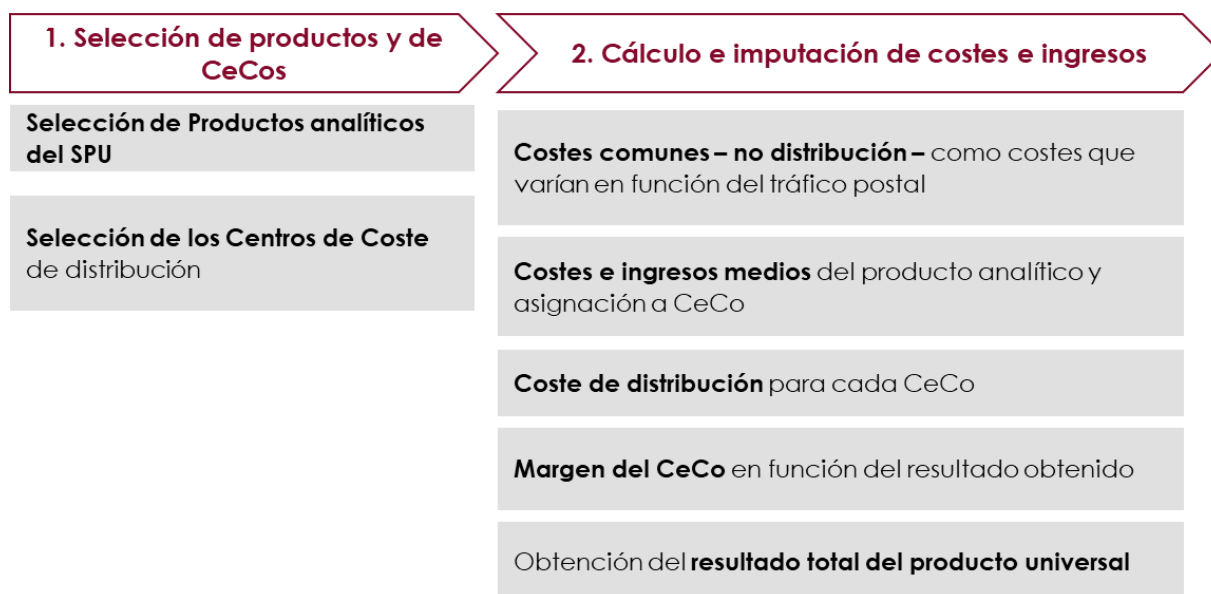
3.2. Evaluación del modelo de determinación del coste del SPU

Corresponde a Correos calcular el coste neto del SPU entendido como la diferencia entre prestar el servicio operando con OSP y sin dichas obligaciones. De acuerdo con la ley, el operador designado debe determinar el coste neto del servicio y presentarlo a la CNMC para su verificación. El procedimiento para determinar el coste neto del servicio debe venir recogido en el plan de prestación.

Desde el año 2011 no hay un modelo legal aprobado para calcular el coste del servicio y se opera con cantidades entregadas a cuenta. Tal y como se ha comentado anteriormente, tras la entrada en vigor de la Ley Postal de 2010 no se ha aprobado un plan de prestación que determine la forma de cálculo de la compensación del SPU por lo que el servicio se compensa mediante cantidades a cuenta. Estas cantidades se registran como ingresos del operador lo que supone un riesgo financiero.

Correos sigue realizando los cálculos mediante el método histórico denominado Net Avoided Cost (NAC). Este método se basa en la metodología desarrollada por la consultora NERA para la Comisión Europea y calcula los déficits en que incurre la Sociedad por prestar el SPU con una calidad determinada y atendiendo clientes y zonas en las que las oficinas presentan pérdidas. El método NAC se aprobó cuando Correos tenía aún productos reservados en régimen de monopolio por lo que, desde 2011, dado que ya no existe esta reserva de actividad, Correos calcula el coste neto de dos maneras distintas. En el primero, parte de la idea de que todavía existen productos reservados en los que para calcular la compensación se compensan los CeCos con pérdidas con los que están en beneficios, mientras que en los no reservados solo se tienen en cuenta los que están en pérdidas. En el segundo, para todos los productos del SPU se suman las pérdidas que registran los CECOS en los que los costes unitarios medios superan a los ingresos unitarios medios, por lo que el coste neto del SPU es aún mayor. La CNMC considera que este segundo enfoque tiende a sobreestimar el coste neto.

Gráfico 14. Diseño del Net Avoided Cost (criterios de calidad, plazos de entrega y cobertura territorial)



Fuente: Elaboración propia.

Tabla. 9 Compensación según los dos enfoques NAC

Año	Enfoque 1	Enfoque 2
2011	220,1	311,3
2012	178,7	255,8
2013	234,7	273,4
2014	240,5	254,1
2015	219,4	254,3
2016	222,5	246,3
Total	1.315	1.595

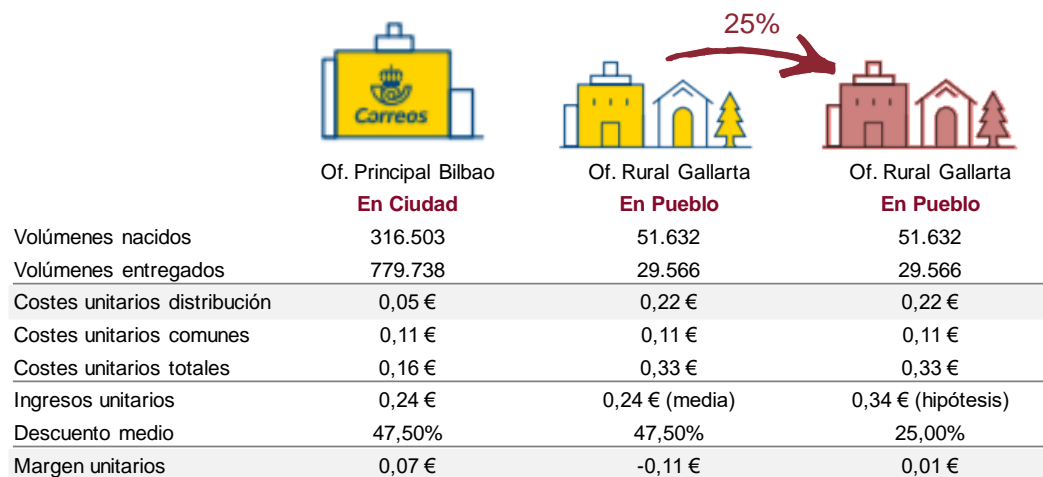
Fuente: Tribunal de Cuentas y Correos.

El método NAC tiene además algunos problemas relacionados con el propio modelo de contabilidad analítica en el que se basa. Con el modelo de contabilidad analítica actual, los ingresos y los costes antes de distribución se imputan como ingresos y costes medios a todos los CeCos, por tanto, se imputan de la misma forma entre una oficina ubicada en una ciudad o una zona rural. Como se observa en el ejemplo del gráfico 15⁶⁰, no se distingue ni el volumen que admite ni los descuentos reales realizados

⁶⁰ El ejemplo se encuentra realizado para el caso de la contabilización de la carta ordinaria nacional de menos de 20 gramos

a los clientes a los que entrega. En el caso de que se considerara, por ejemplo, que la oficina de la localidad contara con pequeños clientes que tienen un menor descuento, y por tanto un ingreso mayor, la oficina no contaría con un margen operativo negativo. Imputar una parte de los costes y de los ingresos por valor medio tiene un efecto de concentración de los resultados que no permiten medir la rentabilidad real de cada Ceco.

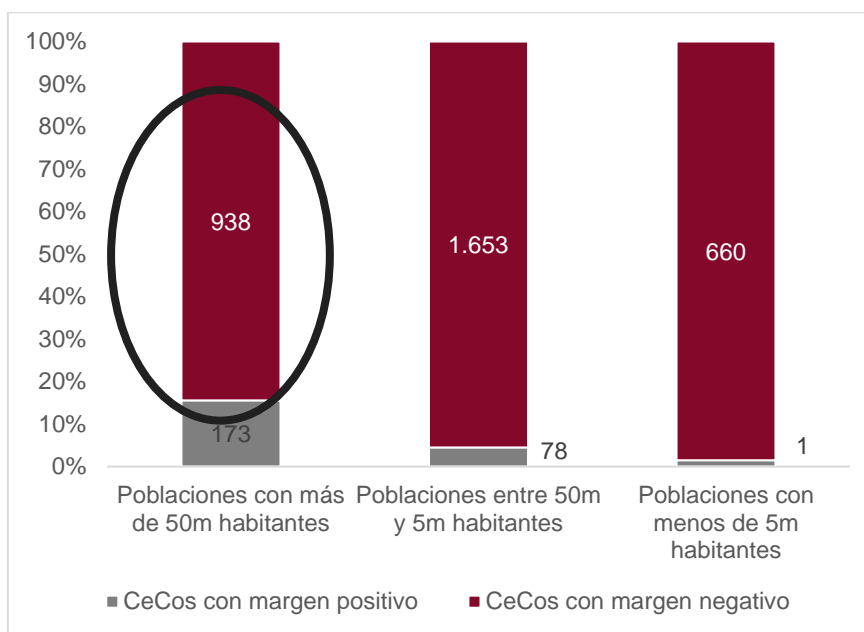
Gráfico 15. Ejemplo de imputación media de ingresos y costes



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la contabilidad analítica.

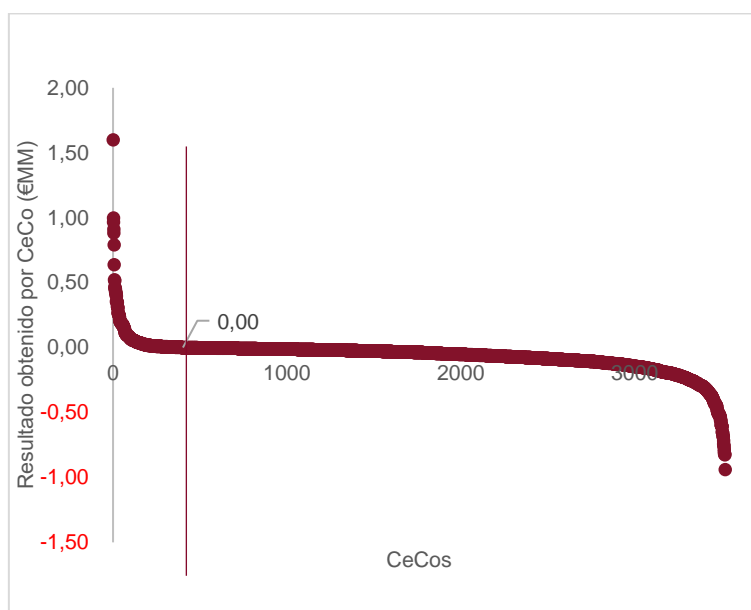
Con este modelo de cálculo NAC, en 2016, solo ~260 centros de 3.500 (7% del total) presentan resultados positivos. De acuerdo con el análisis de la contabilidad analítica (basada en costes históricos totalmente distribuidos), la mayor parte de los CECOS presenta pérdidas y recibe compensación. Llama especialmente la atención que esto se produce no solo en las áreas rurales, sino que en las grandes ciudades (más de 50.000 habitantes, tal y como se ve en el gráfico 10), el 85% de los centros de coste registran pérdidas. Tal y como se ha explicado anteriormente, se produce un efecto de concentración de las pérdidas. Se trata de un modelo que no presenta incentivos a la eficiencia.

Gráfico 16. Puntos Distribución con Beneficio y Pérdida por tipo de entorno (Número)



Fuente: Elaboración propia a partir de la contabilidad analítica.

Gráfico 17. Resultados obtenidos en cada uno de los CeCos que realizan distribución (2016)



Fuente: Elaboración propia a partir de la contabilidad analítica.

Correos encargó a la consultora Frontier elaborar una nueva metodología que siguiera el criterio de Profitability Cost (PC). El método PC se basa en un contrafactual, de modo que el cálculo es la diferencia entre el coste neto del operador designado teniendo en cuenta dos escenarios hipotéticos: en uno de ellos prestaría el servicio postal universal en los próximos cinco años y en el otro no. De este modo, para calcular el escenario contrafactual se supone que el operador deja de prestar el servicio en las mismas condiciones en que lo prestaría si tuviera una OSP, suponiendo, por

ejemplo, que disminuirían los días de entrega. Las hipótesis realizadas son básicamente dos: distribuir los envíos tres días en lugar de cinco y que las oficinas postales no rentables se cierran. De acuerdo con los datos aportados por Correos, los ahorros y, por tanto, las cantidades a compensar serían las siguientes:

Tabla. 10 Hipótesis realizadas

Concepto	Ahorro (2016)
3 envíos semanales	223 M€
Cierre no rentables	30 M€
Otros efectos netos	-5 M€
Total	248 M€ 2016

Fuente: Datos de Correos.

El nuevo sistema de cálculo tiene un elevado riesgo de construcción y ofrece unos resultados similares a los del método histórico. El diseño concreto de este escenario y los cálculos no fueron realizados de manera totalmente independiente, sino que fueron encargados por el propio Correos a una consultora. En el nuevo método, la definición del escenario hipotético condiciona fuertemente el coste y, aunque sea claramente muy distinto al método NAC, ambos generan prácticamente los mismos resultados lo que puede ser indicativo de un problema de construcción del modelo.

Tabla. 11 Resultados según tipo de enfoque












Año	Entregas a cuenta (M€)	NAC (enfoque 1) (M€)	PC (M€)
2011	42	220	221
2012	0	179	205
2013	0	235	216
2014	518	241	200
2015	180	219	221
2016	180	223	248
2017	59	223	233
Total	978	1.539	1.544
2018-2020*	450	660	663
2011-2020	1.429	2.199	2.207




Fuente: elaboración propia a partir de datos de Tribunal de Cuentas y Correos.

El borrador del nuevo plan de prestación remitido a Bruselas incluye la nueva propuesta de cálculo que no presenta suficientes incentivos a la eficiencia. Tal y

como se ha comentado anteriormente, Correos y el Ministerio de Fomento han elaborado un borrador del nuevo plan de prestación. En este borrador, se incluye como nuevo método de cálculo del coste neto la propuesta de la consultora Frontier. Las ganancias de eficiencia se estiman en cinco millones de euros anuales, por lo que la AIReF considera que esta nueva propuesta no tiene incentivos suficientes. En el siguiente cuadro, se recoge una comparativa de ambos métodos:

Tabla. 12 Comparación entre modelos (I)

Concepto	PPA – Coste histórico	PPC – Contra factual	Comentarios
Aprobación de la CE			El PPC espera contar con el visto bueno de la CE en breve. Algunos de los países que ya cuentan con este enfoque: 
Plazo de cálculo de la prestación			Anual en el Plan de Prestación anterior (PPA) y quinquenal en el PPC. Se considera deseable el propuesto por su mayor potencial de estabilidad financiera
Desviaciones respecto al plan de negocio			Por tratarse de un escenario hipotético, en el PPC puede haber desviaciones significativas no imputables a Correos. Por el contrario, genera incentivos para que Correo actúe mejor que lo esperado
Incentivos a la eficiencia			Inexistentes en el PPA. En el PPC se recogen de forma poco ambiciosa (5M € y sin definir lo que se considera red eficiente) No incentivación en la mejora de eficiencia en PPA La imputación de costes comunes – admisión, clasificación, transporte, gestión... – en los CeCos que realizan actividades de distribución, no incentiva la mejora de la eficiencia de aquellos CeCos que tienen un margen negativo en alguna de estas actividades.
Visión global y razonabilidad			En el PPA existía una división artificiosa entre productos SPU y no SPU, y entre Ceco/producto con pérdida y beneficio. El PPC tiene una visión holística pero al comparar con un escenario hipotético tiene un importante riesgo de construcción del modelo

 Bajo cumplimiento  Medio cumplimiento  Cumple

Fuente: Elaboración propia.

El borrador del nuevo plan de prestación es mucho más rígido en cuanto a la fijación de los requisitos de prestación del SPU que el anterior. A diferencia de otros países europeos, como Italia o Francia donde se fija un número mínimo de oficinas o de buzones que debe tener el operador designado, el anterior plan de prestación existente en España era bastante más flexible puesto que se centraba en garantizar una calidad mínima. El borrador del nuevo plan impone nuevos requisitos relativos a la red que suponen incrementar la rigidez y una restricción de cara a las ganancias de eficiencia futura. En la siguiente tabla se incluye una comparativa del plan de prestación antiguo y del borrador del nuevo Plan:

Tabla. 13 Comparación entre modelos (II)

Concepto	Antiguo Plan de Prestación	Nuevo Plan de prestación	Comentarios																																																		
Productos SPU (principales cartas <2Kg y paquetes >20kG)	●	●	<p>Definido de forma similar. No se aprovecha para eliminar servicios de empresa, como envíos masivos, cartas prioritarias o envíos directos.</p> <p style="text-align: center;"><i>Comparativa de configuración SPU</i></p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Configuración del SPU País</th> <th>España</th> <th>Alemania</th> <th>Australia</th> <th>Bélgica</th> <th>Canadá</th> <th>Francia</th> <th>Portugal</th> <th>Reino Unido</th> <th>Suiza</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Cartas Prioritarias</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>Envíos masivos de cartas</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>Envíos directos</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> <tr> <td>Publicaciones Periódicas</td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table>	Configuración del SPU País	España	Alemania	Australia	Bélgica	Canadá	Francia	Portugal	Reino Unido	Suiza	Cartas Prioritarias										Envíos masivos de cartas										Envíos directos										Publicaciones Periódicas									
Configuración del SPU País	España	Alemania	Australia	Bélgica	Canadá	Francia	Portugal	Reino Unido	Suiza																																												
Cartas Prioritarias																																																					
Envíos masivos de cartas																																																					
Envíos directos																																																					
Publicaciones Periódicas																																																					
5 días de recogida y entrega	●	●	Definidos de forma similar. Otros países como Italia han reducido la frecuencia para reducir su déficit como excepción a la Directiva.																																																		
Criterios de calidad (D+3>95% y D+5>99%)	●	●	Con más detalle en el Plan de Prestación del Contrafactual (PPC). No supone una restricción mientras se mantengan los 5 días de entrega.																																																		
Cobertura territorial	●	●	El PPC delimita con más precisión el número de buzones, oficinas y centros de admisión masiva. No supone cargas significativas a la red actual, pero puede condicionar futuras ganancias de eficiencia.																																																		

● Peor para la eficiencia
 ● Medio para la eficiencia
 ● Mejor para la eficiencia

Fuente: Elaboración propia.

4. Evaluación de eficiencia del operador

Correos tiene una posición de indefinición estratégica respecto a su posicionamiento comercial. Tras analizar el coste del servicio público, se plantea un análisis de la propia eficiencia del operador comparando la estrategia que sigue en ingresos y en costes con las efectuadas en los países seleccionados conforme a los criterios de rentabilidad, posicionamiento de mercado y modelos de gestión. También se realiza un análisis tendencial que se completa con las oportunidades de mejora en costes e ingresos y las posibles sinergias entre los modelos operativos.

De acuerdo con este análisis de eficiencia, se llega a tres conclusiones:

1.- Posicionamiento indeterminado tanto en ingresos como en costes

2.- Transición hacia mercados con elevada competencia, con escenario tendencial de mayor coste público

3.- Oportunidades de mejora de eficiencia

4.1 Posicionamiento indeterminado tanto en ingresos como en costes

Correos ocupa una posición indeterminada tanto en términos de ingresos como en costes unitarios frente al resto operadores. Al realizar una comparativa de los ingresos y costes unitarios de los operadores seleccionados, se llega a la conclusión de que Correos ocupa una posición indeterminada ya que, aunque está cerca del promedio de los operadores, no tiene una combinación –al contrario que la mayoría– que le permita tener un margen positivo. Tal y como se explica a continuación, los países que cuentan con una estructura de costes elevados, como DHL (Alemania) o Swiss Post (Suiza), han optado por una política de precios también elevada que les permita financiar estos costes. Por otro lado, hay operadores, como es el caso de Correios (Portugal), que han optado por una estrategia de minimización de sus costes.

Gráfico 18. Ingresos unitarios de los envíos ordinarios (2017)

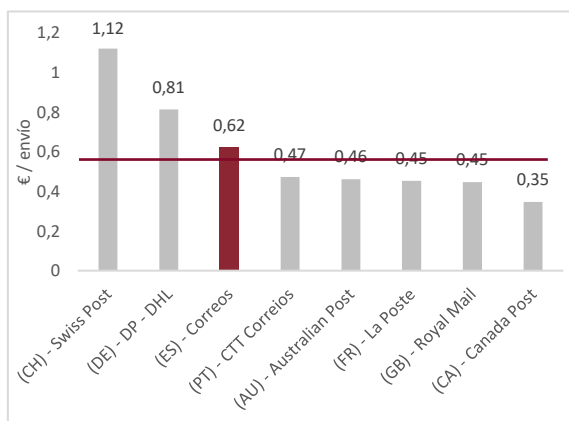
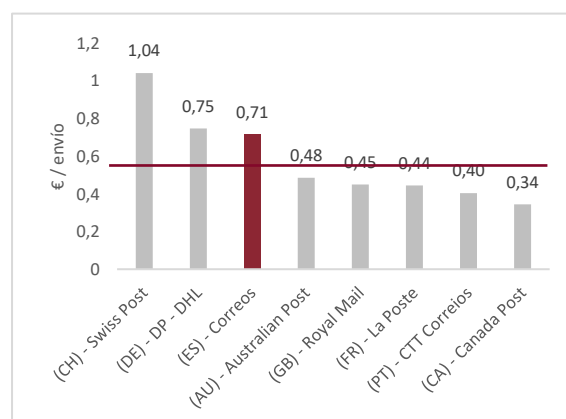


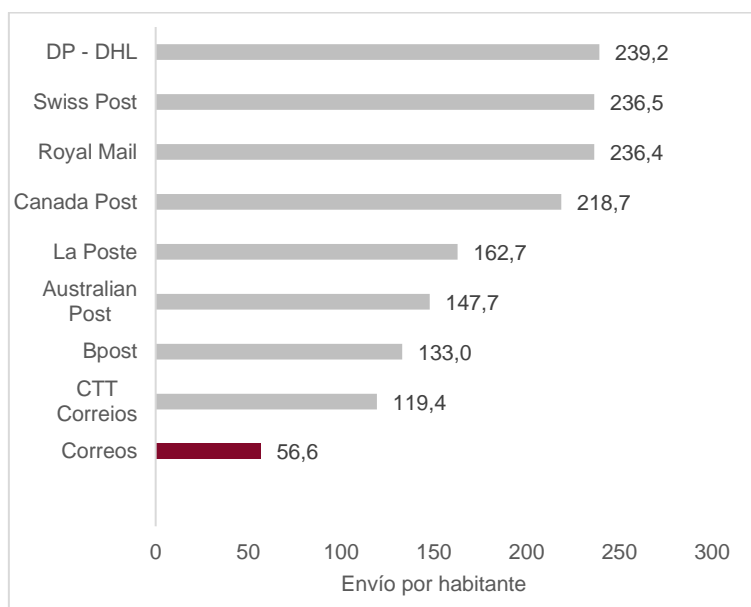
Gráfico 19. Costes unitarios de los envíos ordinarios (2017)



Fuente: e informes anuales de cada operador. PPA a través de *Monthly Comparative Price Levels* OECD Stat (2018).

Los ingresos unitarios más altos tienden a darse en países donde la demanda postal está más arraigada. Desde el punto de vista de los ingresos, las circunstancias socioculturales de cada país influyen en la estrategia seguida. El hecho de que a nivel cultural el servicio postal se encuentre muy arraigado en el país, como por ejemplo en el caso de Suiza por su peculiar sistema político directo, permite a este operador tener una mayor ventaja competitiva respecto al resto de operadores de su entorno.

Gráfico 20. Número de envíos ordinarios del operador desinado por habitante (2017)

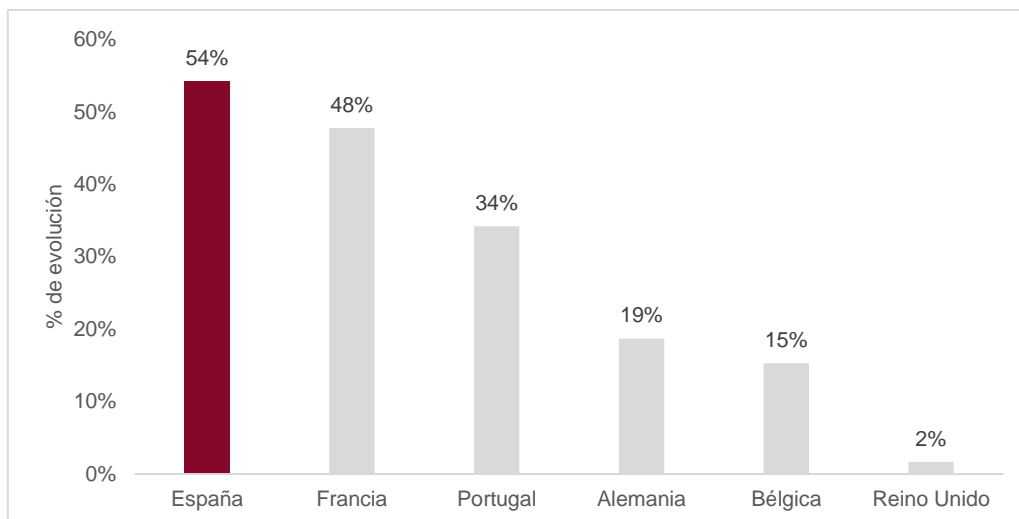


Fuente: World Bank e informes anuales de los operadores postales.

La evolución de las tasas de digitalización también tiene un efecto claro en la posibilidad de fijar tarifas elevadas. Este progreso tiene un gran impacto en la demanda de los usuarios del servicio postal ya que los países con mayor digitalización (que puede representarse a partir del comercio electrónico dado que el uso del comercio electrónico es indicativo de la penetración de las nuevas tecnologías) han reducido la demanda de servicios postales. Hay que tener en cuenta que Correos compite en un mercado líder en “sustitución digital”. Las políticas de digitalización emprendidas por las Administraciones Públicas, como es el caso de la española, tienen un efecto claro en la reducción del uso de las cartas ordinarias. Asimismo, en algunos países, las grandes empresas también han intentado reducir costes usando las comunicaciones *online*.

Gráfico 21. Evolución comercio electrónico (2014-2017)⁶¹

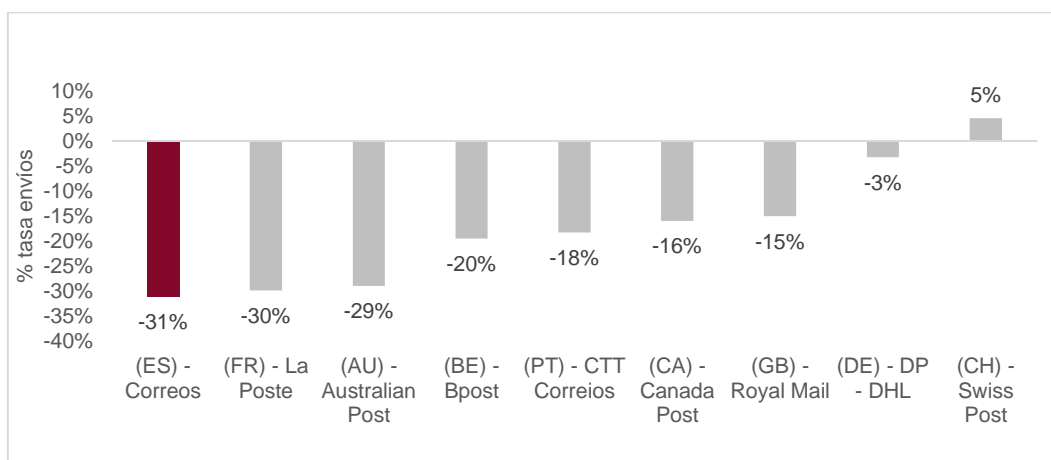
⁶¹ No se dispone de la información de Australia, Canadá y Suiza dado que la fuente sólo evalúa países europeos.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de *Digital Economy and Society* (DESI).

Como consecuencia de ambos motivos, España es el país donde más ha caído la demanda postal en los últimos años. Si bien la mayoría de los operadores postales analizados se enfrenta a este fenómeno, a excepción del caso de Swiss Post, España es el país con mayor caída del volumen de envíos ordinarios⁶², con un descenso de los envíos del 31% para el periodo de 2012-2017.

Gráfico 22. Tasa de variación de envíos ordinarios (2012-2017)



Fuente: Informes anuales de los operadores postales.

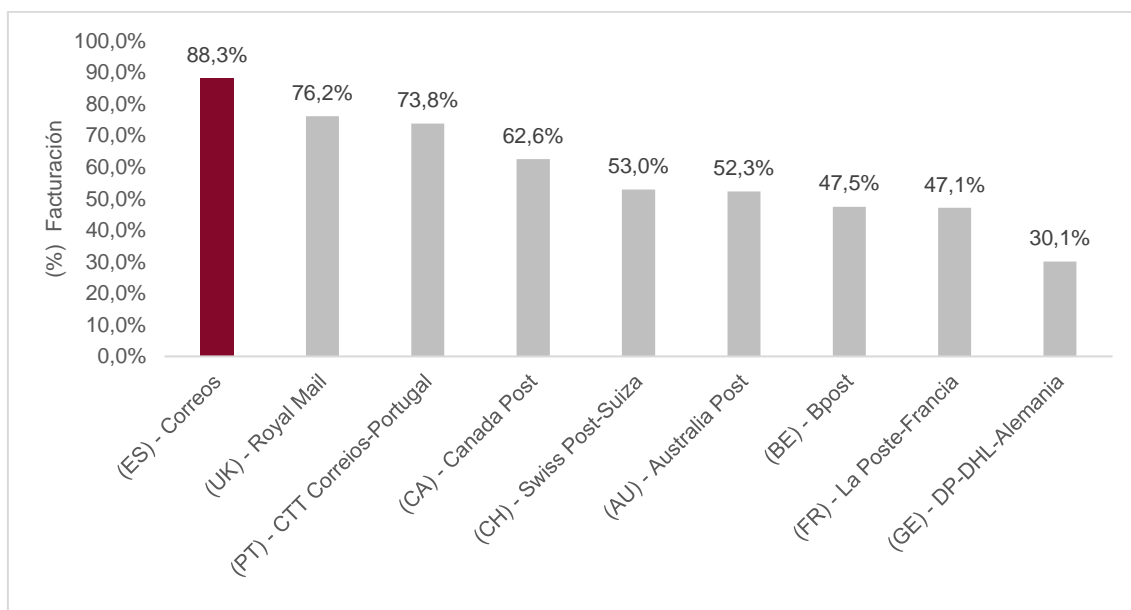
Las fuentes de ingresos de Correos no están diversificadas mientras que los operadores con mayores ingresos unitarios destacan por esto. Correos, en comparación con el resto de los operadores analizados, cuenta con la mayor tasa de facturación del segmento convencional respecto a su facturación total (88,3%). Además, esta dependencia se debe principalmente a la limitada cuota que posee el operador español en otro tipo de mercados, como el mercado de paquetería (CEP)⁶³. Los

⁶² Envíos ordinarios se refiere a productos postales y paquetería ordinaria.

⁶³ El mercado CEP es conocido como *Courier Express and Parcel Services*, incluyendo tanto paquetería ordinaria como urgente. En este mercado se suma la cuota de la empresa matriz –Correos y Telégrafos– y la empresa especializada en envíos de urgencia Correos Express.

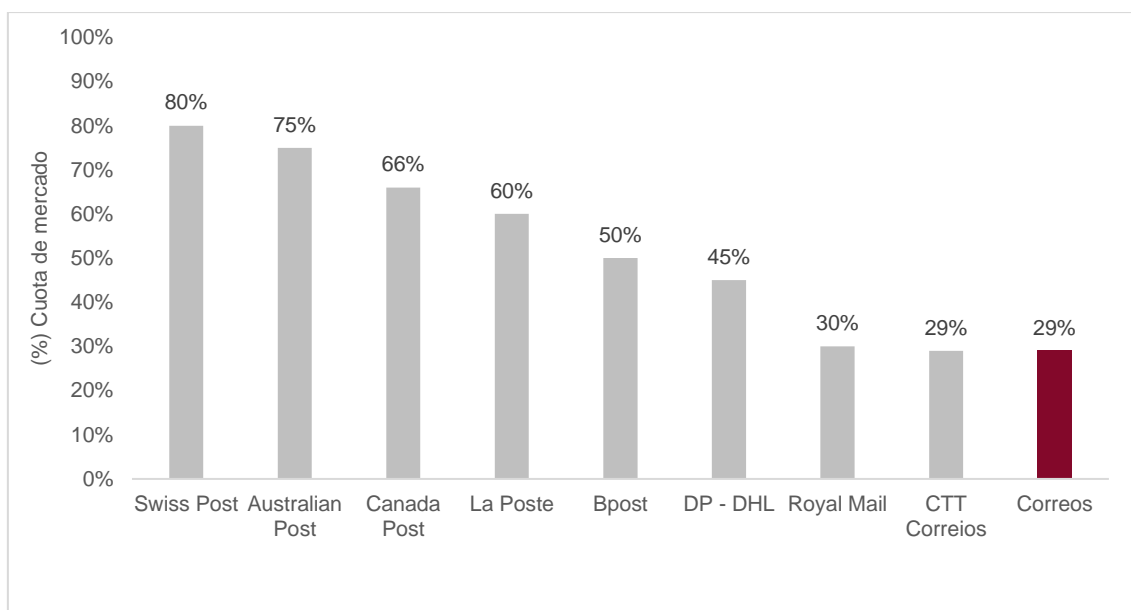
operadores con mayores ingresos unitarios se caracterizan por presentar una gran diversificación entre sus líneas de negocio como se observa en Swiss Post o DHL.

Gráfico 23. Facturación del Sector Postal Convencional respecto a la facturación total (2017)



Fuente: Elaboración propia en base a informes anuales de los operadores postales.

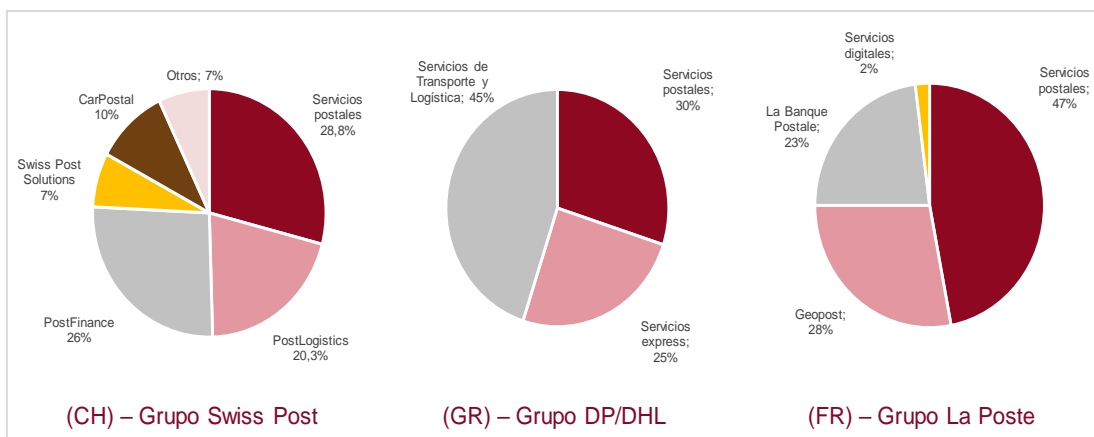
Gráfico 24. Cuota de mercado de paquetería (CEP) del operador designado en el mercado doméstico⁶⁴ (2017)



Fuente: Informes anuales de los operadores postales e Informe *Análisis del Sector Postal y del Sector de la Mensajería y Paquetería. 2017.*

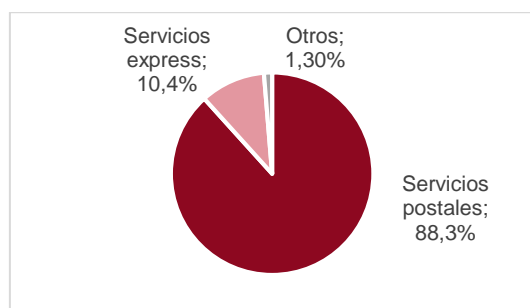
Gráfico 25. Facturación de las distintas líneas de negocio de los mejores operadores (2017)

⁶⁴ La cuota de mercado señalada para el operador español agrupa la cuota de Correos y Telégrafos junto a la de Correos Express dado que es la única información disponible.



Fuente: Informes anuales de los operadores postales.

Gráfico 26. Facturación de las líneas de negocio del Grupo Correos (2017)



Fuente: Informes anuales del operador postal.

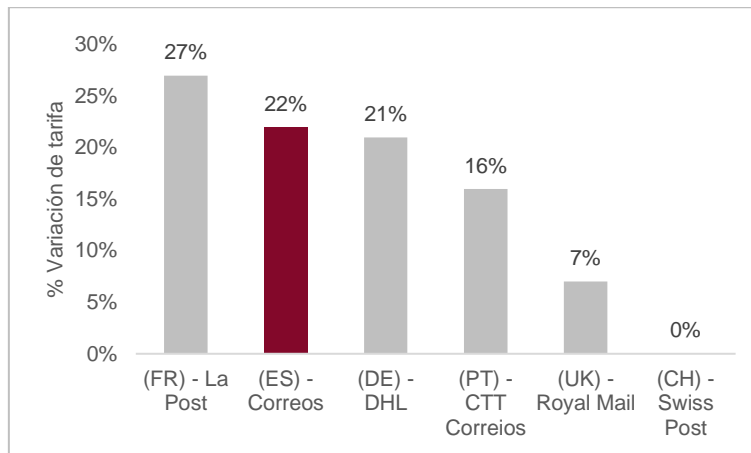
Por tanto, en el caso de los ingresos unitarios, los operadores con ingresos elevados tienden a presentar alguno de los siguientes factores:

- a) Demanda postal más arraigada.
- b) Menores tasas de sustitución digital.

Y en aquellos casos, en que no se han producido condiciones de partida favorables, los operadores han tratado de mejorar su situación mediante mayores tasas de diversificación. Sin embargo, Correos no cuenta con condiciones favorables de mercado ni tampoco ha optado por otras líneas de negocio. En cualquiera de los casos, la diversificación de los negocios debe afrontarse con una empresa eficiente.

En los últimos años Correos ha incrementado la tarifa de sus principales productos postales pero no ha tenido todos los efectos esperados debido al modelo de descuentos que aplica. Tal y como se observa en el gráfico, en el caso de las cartas, Correos ha intentado mejorar su estructura de ingresos a través del aumento de las tarifas, que han tenido una evolución similar a la de países como Francia o Alemania, pero no ha tenido todos los efectos esperados debido al modelo de descuentos que aplica.

Gráfico 27. Variación de precios de cartas (2013-2016)



Fuente: Informes anuales de los operadores postales.

Las tarifas de Correos reflejan una defensa del mercado de grandes clientes. La estrategia de subida de tarifas presentada por Correos en los últimos años está implicando mayor impacto económico en el pequeño cliente, denominado cliente al contado, ya que sus tarifas se han incrementado mucho más que los ingresos a empresas y esto se debe al modelo de descuentos para grandes clientes. El 70% de los volúmenes totales de productos se concentran en grandes empresas y estos clientes registran descuentos de más del 50% de sus tarifas. Por ejemplo, en el caso de la carta ordinaria nacional para el periodo de 2014-2018, los clientes al contado han experimentado un 43% de subida de tarifa, mientras que los grandes clientes, únicamente un 22% de subida de sus ingresos.

Gráfico 28. Proporción volumen por tipo de cliente (2016)

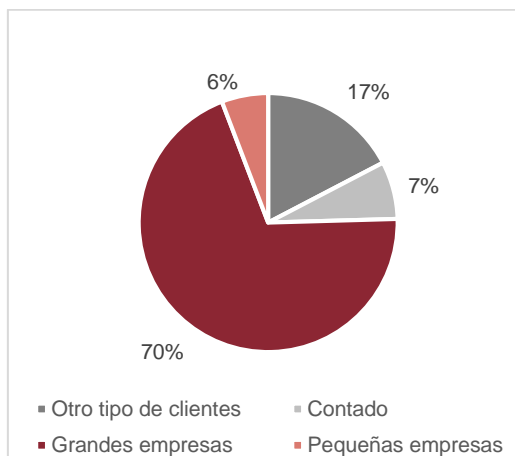
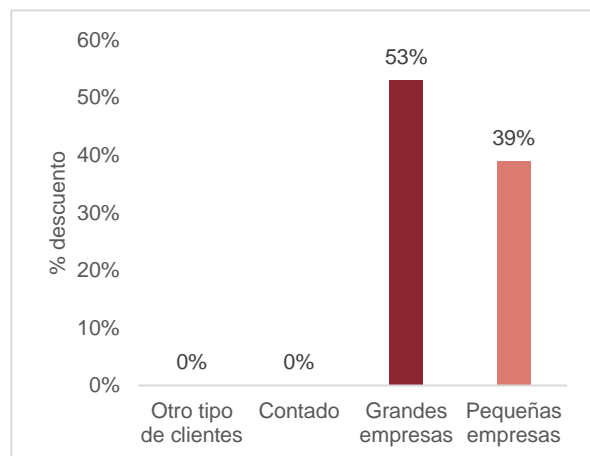


Gráfico 29. Descuento medio por tipo de cliente (2016)



Fuente: Contabilidad analítica de Correos (2016).

Gráfico 30. Evolución ingreso unitario medio de la carta ordinaria nacional < 20 gramos a clientes al contado

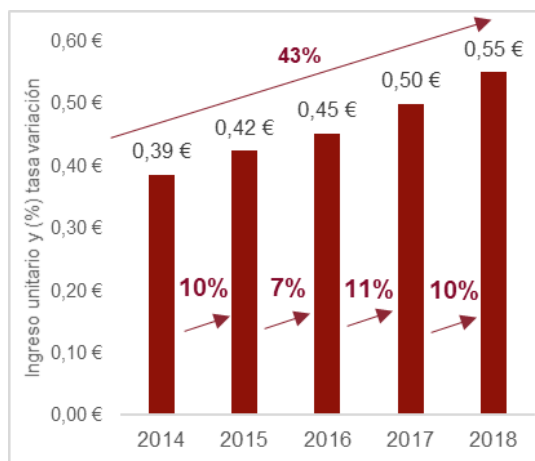
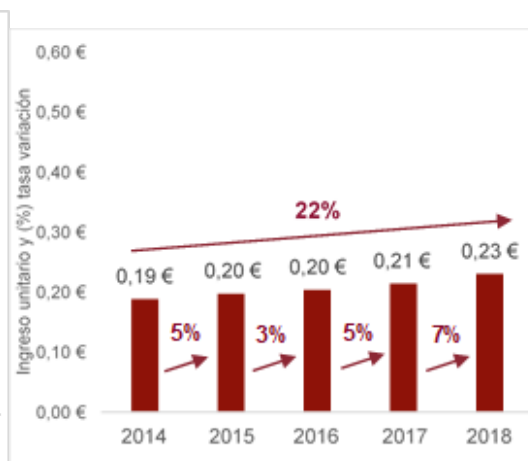


Gráfico 31. Evolución ingreso medio unitario de la carta ordinaria nacional < 20 gramos a grandes clientes



Fuente: Contabilidad analítica de Correos (2014-2016).

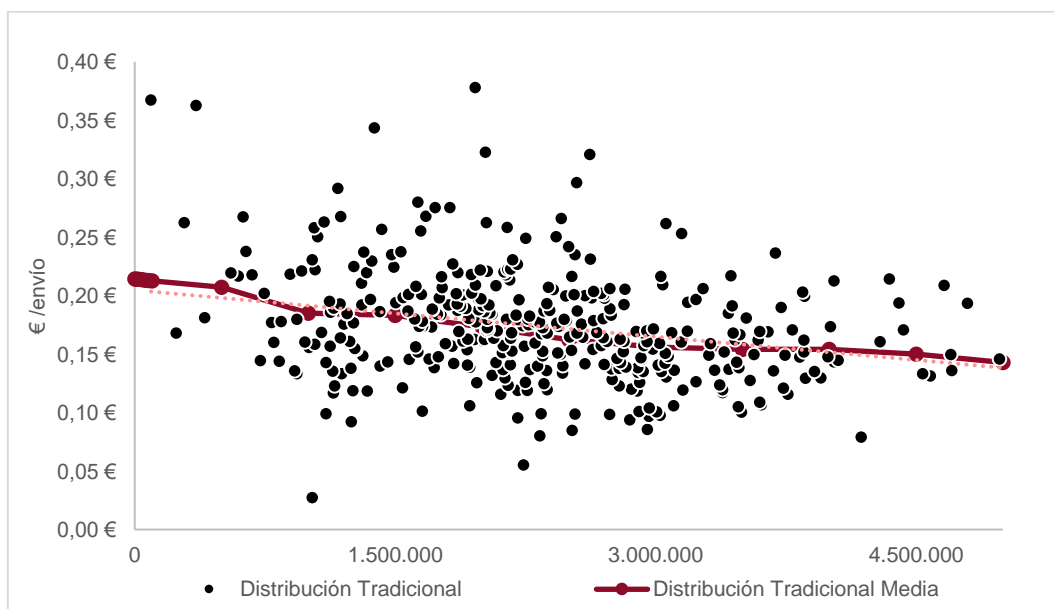
El principal criterio en el que Correos basa sus descuentos es el volumen, lo que no se explica desde la perspectiva de los costes totales. Los descuentos ofertados actualmente por Correos son mucho más agresivos en los diferentes niveles de la escala de volumen que los que resultarían de un modelo basado en economías de escala. Por otro lado, los criterios de descuentos no tienen en cuenta los costes incurridos por la insularidad.

Tabla. 14 Modelo actual basado en tipo de clientes

Modelo basado en clientes		
Descuento sin tener en cuenta costes de escala		
Ámbito Urbano y Local		
De	A	% Dto 2018
>25.000		63,86%
20.000	25.000	62,98%
15.000	20.000	61,23%
10.000	15.000	59,52%
5.000	10.000	57,81%
3.000	5.000	56,06%
2.000	3.000	51,77%
1.500	2.000	46,56%
1.000	1.500	43,19%
500	1.000	39,73%
100	500	24,24%
80	100	22,53%
60	80	19,95%
40	60	18,19%
20	40	16,49%
10	20	14,78%
0	10	12,20%

Mediante la contabilidad analítica se puede plantear un modelo de descuentos que se base en los costes unitarios “ahorrados” por un mayor volumen. Partiendo del desglose de costes originados en cada uno de los CeCos para un producto analítico en particular, se pueden identificar los costes que corresponden a cada una de las fases de la cadena de valor. Si este desglose tiene en cuenta la situación geográfica⁶⁵ del CeCo, se puede conocer – a través del estudio de las economías de escala – cuáles son los costes de distribución de un producto. Este modelo se basa, por tanto, en las economías de escala reales experimentadas en cada uno de los centros de coste de Correos. Mediante este modelo, el descuento máximo sería del 38% de la tarifa, un porcentaje muy inferior al del modelo basado en clientes, en el que el descuento puede llegar hasta el 64%.

Gráfico 32. Coste unitario de distribución de la carta ordinaria nacional < 20 gramos en DI



Fuente: Contabilidad analítica de Correos (2016).

⁶⁵ El ámbito geográfico de un centro de coste se puede clasificar en D1: zona urbana de más de 50.000 habitantes, D2: zona semiurbana de entre 50.000 y 5.000 habitantes y D3: zona rural de menos de 5.000 habitantes.

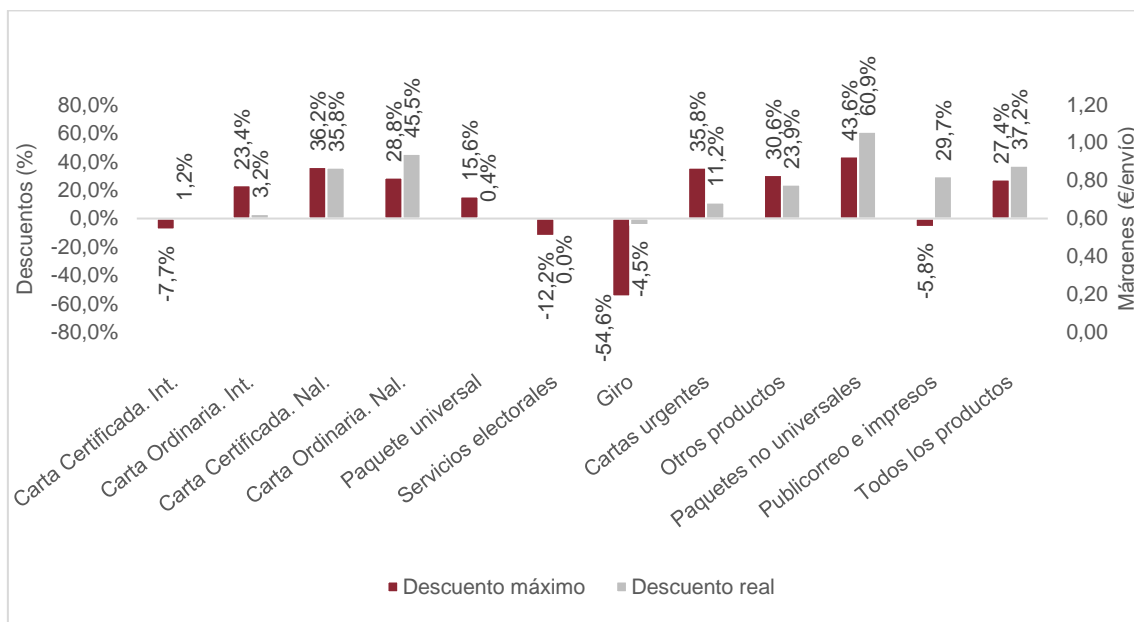
Tabla. 15 Modelo actual basado en tipo de costes

Modelo basado en costes

Modelo de descuentos			
Ámbito Urbano y Local			
De	a	Coste Distribución	Descuento máximo
6.000.000	6.500.000	0,12147	
5.500.000	6.000.000	0,12860	37,73%
5.000.000	5.500.000	0,13573	36,14%
4.500.000	5.000.000	0,15000	32,95%
4.000.000	4.500.000	0,15000	32,95%
3.500.000	4.000.000	0,15400	32,06%
3.000.000	3.500.000	0,15614	31,58%
2.500.000	3.000.000	0,16234	30,20%
2.000.000	2.500.000	0,17315	27,79%
1.500.000	2.000.000	0,18300	25,59%
1.000.000	1.500.000	0,18500	25,15%
500.000	1.000.000	0,20707	20,22%
0	500.000	0,2142	18,63%

Algunos de los descuentos ofertados superan el umbral de rentabilidad de los productos. Desde la perspectiva de un modelo de costes históricos totalmente distribuidos se observa que algunos de los descuentos que se ofertan superan claramente el umbral de rentabilidad de los productos, siendo especialmente reseñable el caso de la carta ordinaria nacional y el paquete no universal.








Gráfico 33. Descuentos incurridos por familia de productos (2016)



Fuente: Contabilidad analítica de Correos (2016).

Los descuentos ofertados en España están por encima de los aplicados en el resto de países. Además de no tener relación directa con las economías de escala, se ha detectado que los descuentos ofertados por el operador español son claramente superiores a los del resto de países y especialmente a los aplicados en otros países que destacan por sus políticas de ingresos, como es el caso de Alemania o Suiza.

Tabla. 16 Tipo de descuento medio realizado por los distintos operadores⁶⁶

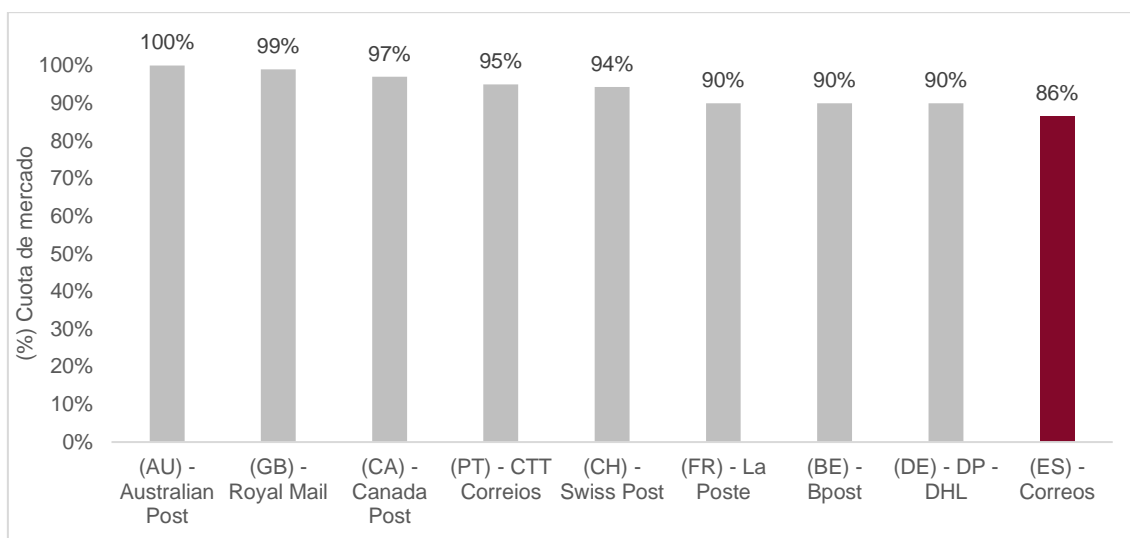
Tipo de descuento	Año	 Correos	 DP-DHL	 La Poste	 CTT Correios	 Royal Mail	 Australia Post	 Swiss Post
Por volumen	2015	<ul style="list-style-type: none"> • 0 y 25 millones de envíos: 12%-63% (14%-44% para ámbito rural) • Mas de 25 millones de envíos: 64% (45% para ámbito rural) 	<ul style="list-style-type: none"> • Envíos nacionales: 23%-38% (tamaño estándar al menos 5.000 cartas) y 16%-31% (otros formatos al menos 500 items) • Envíos regionales: 41% (tamaño estándar al menos 250 cartas) y 34% (otros formatos al menos 100 items) 	<ul style="list-style-type: none"> • Envíos directos: 3%-12% • Envíos administrativos: 3%-12% 	<ul style="list-style-type: none"> • Envíos nacionales ordinarios (D+3): 0,3-5% • Envíos masivos: descuento adicional entre 3%-6,5% (por tanto, el descuento final puede llegar hasta el 11,5%) 	Más de 500 items: en la práctica se aplica un descuento máximo del 5%	Descuentos máximos del 15%	Descuentos máximos del 12,5%

Fuente: Estudios de ERGP. 2015.

La capacidad de sustitución de los grandes clientes y la temprana liberalización del mercado español no justifica el elevado nivel de los descuentos. No ha quedado demostrado que los grandes clientes tengan una elasticidad-precio de la demanda tan elevada como para justificar el mantenimiento de la actual política de descuentos. Por otro lado, la temprana liberalización hizo que entraran en el mercado nuevos operadores, lo que hizo bajar su cuota de mercado ligeramente. Se espera que a partir de 2018 Correos tenga una cuota similar a la del resto de operadores designados.

⁶⁶ Se debe destacar la particularidad de los operadores postales de Australia y Canadá ya que pese a que presentan una tasa de descuentos inferior a alguno de los operadores internacionales evaluados, cuentan con área reservada.

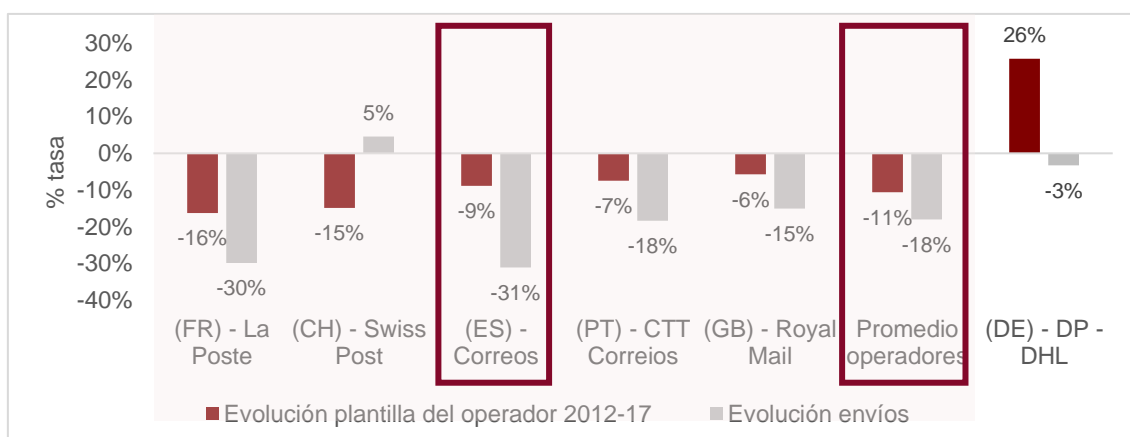
Gráfico 34. Cuota de mercado del SPU en los mercados domésticos de los operadores designados (2017)



Fuente: Estudios de ERGP. 2015.

Los operadores postales evaluados han sido más agresivos que Correos en la reducción de costes en relación a la caída de volúmenes. Desde el punto de vista de los costes de personal, a excepción de Deutsche Post – DHL⁶⁷ que ha incrementado sus efectivos, el resto de los operadores han comenzado una estrategia de bajada de costes vía reducción de plantilla. No obstante, Correos ha realizado una reducción de plantilla inferior al promedio de los otros operadores pese a que la caída de la demanda ha sido mayor que el promedio.

Gráfico 35. Evolución de las plantillas de los operadores frente a la evolución de envíos ordinarios (2012-2017)⁶⁸



Fuente: Informes anuales de los operadores postales.








⁶⁷ Se destaca que en el año 2017 Correos se vio obligado a incorporar personal adicional debido al nuevo régimen de los dos intentos de entrega en las notificaciones

⁶⁸ En 2017 Correos incorporó más de 2.000 efectivos para dar cumplimiento a la modificación normativa que obliga a efectuar un segundo intento de entrega de las notificaciones (Ley 39/2015) de octubre de 2016. Por no disponibilidad de los datos, la variación del número de empleados SPT en el caso de Francia se ha calculado para el periodo 2014 – 2017. No se incluye en la comparativa el operador australiano por falta de datos. En el promedio no se ha incluido ni a DHL ni al operador australiano.

La mayoría de los operadores, incluido Correos, han apostado por procesos de automatización que mejoren la productividad. Entre las prácticas aplicadas, se observan procesos de centralización y automatización de la clasificación o la minimización de la preparación del correo. En este caso, Correos sí que ha planteado distintas iniciativas de mejora de la eficiencia como la transformación de la red de Centros de Tratamiento Postal (CTP) – que realizan principalmente actividades manuales– por Centros de Tratamiento Automatizados (CTA), permitiendo automatizaciones de los envíos y el incremento de la flexibilidad en la entrega.

Algunos operadores, como CTT Correios, han llevado a cabo estrategias más agresivas basadas en reorganizar, rediseñar y racionalizar los recursos de su red postal. De este modo, se pone de manifiesto que, para poder obtener una mayor eficiencia en costes, se deben adoptar nuevos modelos de contratación o políticas que permitan mejorar la productividad.

Tabla. 17 Comparativa de iniciativas de mejora de productividad









							
Tipo de práctica	DP - DHL	Australian Post	Bpost	CTT Correios	Royal Mail	Swiss Post	Correos
Búsqueda de la eficiencia en costes (nivel de desarrollo 0%-100%)	✓ Clasificación centralizada: (100%)	✓ Clasificación centralizada: (100%)	✓ Clasificación centralizada: (100%)	✓ Inversión en Automatización	✓ Clasificación centralizada: (100%)	✓ Clasificación centralizada: (100%)	✓ Clasificación automatizada: Nuevo centro de tratamiento internacional (CIB).
	✓ Clarificación automatizada: (100%)	✓ Clarificación automatizada: (50%)	✓ Clarificación automatizada: (75%)	✓ Racionalización de recursos en distribución	✓ Clarificación automatizada: (75%)	✓ Clarificación automatizada: (75%)	
	✓ Automatización del envío de cartas: (100%)	✓ Automatización del envío de cartas: (25%)	✓ Automatización del envío de cartas: (75%)	✓ Rediseño de rutas	✓ Automatización del envío de cartas: (50%)	✓ Automatización del envío de cartas: (50%)	✓ Automatización del envío: Devoluciones de correspondencia (40% de los envíos)
	✓ Minimización de la preparación del correo: (75%)	✓ Minimización de la preparación del correo: (0%)	✓ Minimización de la preparación del correo: (75%)	✓ Optimización de horarios	✓ Minimización de la preparación del correo: (25%)	✓ Minimización de la preparación del correo: (50%)	
	✓ Incremento de la flexibilidad en la entrega: (75%)	✓ Incremento de la flexibilidad en la entrega: (0%)	✓ Incremento de la flexibilidad en la entrega: (50%)	✓ Reorganización y externalización de la red postal	✓ Incremento de la flexibilidad en la entrega: (25%)	✓ Incremento de la flexibilidad en la entrega: (50%)	✓ Incremento de la flexibilidad en la entrega: Nuevo modelo de carro permitiendo incluir paquetería pequeña

Fuente: Informes anuales de los operadores postales.

Muchos operadores han iniciado estrategias de diversificación y externalización de la estructura de la red postal. En este sentido, se observa que Correos no ha llevado a cabo ninguna de estas estrategias, por lo que debería poner en ellas el mayor foco de cara a futuro. No obstante, para poder afrontar esta última estrategia es necesario que el operador tenga un posicionamiento más definido en cuanto a ingresos y costes.

Tabla. 18

Tabla. 19 Comparativa de estrategias de diversificación y externalización de la red postal

								
Tipo de práctica	DP – DHL	Australian Post	Bpost	La Poste	CTT Correios	Royal Mail	Swiss Post	España
Diversificación de la red postal	70% no SPT			53% no SPT			71,2% no SPT	
Reestructuración y externalización de la red de oficinas				51% puntos gestionados por terceros			25% puntos de gestionados por terceros	
Estrategia de Internacionalización	69% facturación internacional			24% facturación internacional				
Inversión y desarrollo de nuevos segmentos		Desarrollo del segmento express mediante compra de Star Track Express Holdings						
Nuevos servicios con finalidades sociales						"Silver economy": acciones sociales		

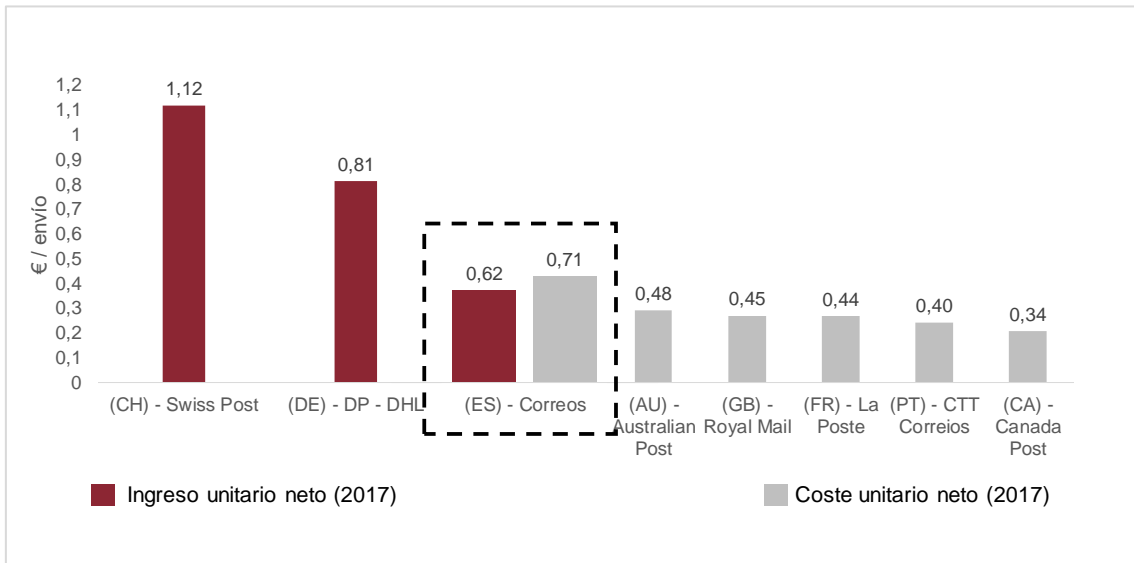
Fuente: Informes anuales de los operadores postales.

Por el lado de los costes unitarios, se detecta que los principales operadores tienden a presentar alguno de los siguientes factores:

- Correlación entre la plantilla y la evolución de los envíos.
- Adopción de modelos de contratación pública o políticas de mejora de la productividad.
- Impulso de estrategias de diversificación y externalización de la red postal.

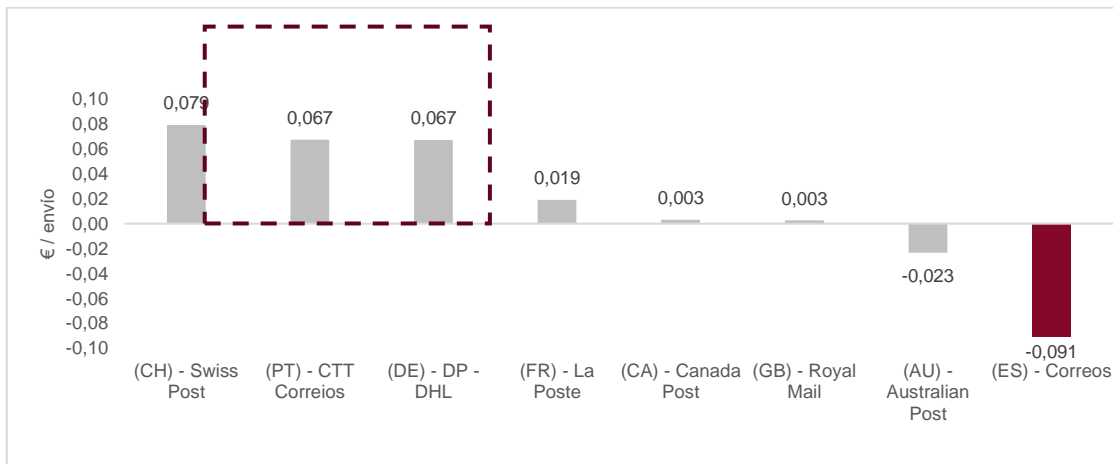
La indefinición estratégica tanto en ingresos como en gastos hace que el déficit de Correos en términos unitarios esté muy por encima del de los países del entorno. Tal y como se ha analizado, Correos tiene una indefinición estratégica ya que cuenta con costes unitarios elevados que se sitúan por encima de sus ingresos, lo que genera un déficit unitario muy elevado situándose muy lejos del resto. Destacan en este aspecto tres operadores con beneficios unitarios elevados, como son Swiss Post (Suiza), Correios (Portugal) y DHL (Alemania), que han llevado a cabo estrategias combinadas de ingresos y costes que se exponen a continuación:

Gráfico 36. Posicionamiento indeterminado de Correos (2017)



Fuente: Informes anuales de los operadores postales.

Gráfico 37. Resultado operativo unitario ajustado del Sector Postal Convencional de Correos (2017)



Fuente: Estados financieros de los operadores postales designados (2017).

Los operadores postales con los mejores resultados operativos unitarios han hecho frente al declive de este mercado bien mediante una estrategia de ingresos, como Swiss Post y DHL, bien mediante la reducción de costes, como Correios (Ctt):

Ejemplo estrategias planteadas



- Diversificación de servicios
- Restructuración de la red postal
- Tarifas elevadas de servicios



- Eficiencia en la fijación de precios
- Adecuación de costes con caída de volumen

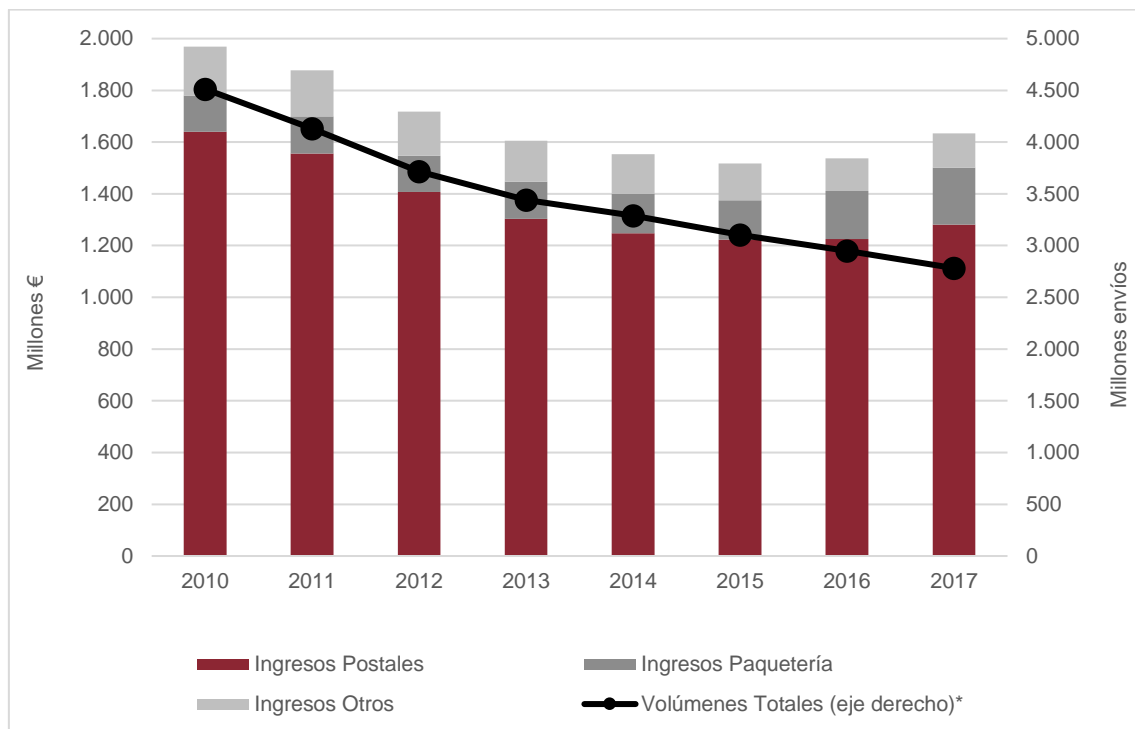


- Diversificación de servicios
- Internacionalización de servicios
- Automatización de la cadena de valor

4.2 Transición hacia mercados con elevada competencia, con escenario tendencial de mayor coste público

Para hacer frente a la bajada de la demanda de los envíos postales, Correos está apostando por el mercado de la paquetería. Los envíos postales totales se han reducido aproximadamente un 40% durante el periodo 2010-2017 mientras que Correos ha ido aumentando año a año sus ventas en paquetería, reduciendo la dependencia sobre los productos postales universales.

Gráfico 38. Volumen de negocio y envíos postales y paquetería⁶⁹ (2010-2018)

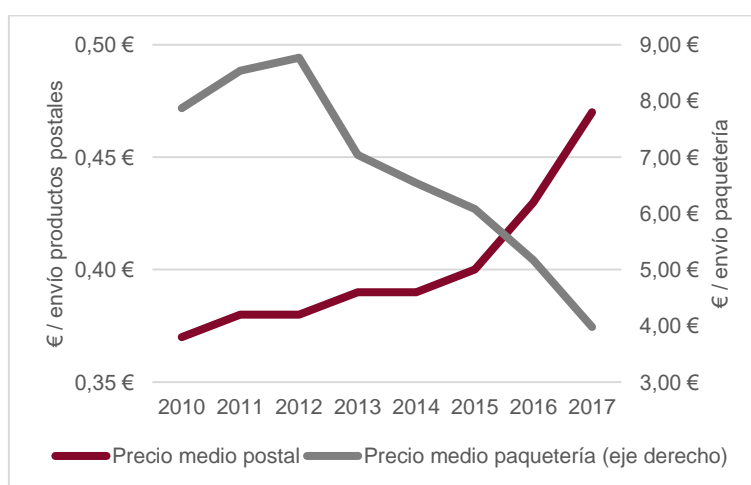


Fuente: Contabilidad analítica de Correos (2010-2017).

⁶⁹ Los envíos de productos postales suponen entre un 98-99% sobre los envíos totales.

Correos ha conseguido frenar la caída en ingresos de los productos postales a partir del 2015. En este momento, el operador aumentó las tarifas de sus principales productos, entre ellos la carta ordinaria de menos de 20 gramos. Asimismo, la cuota del principal competidor, Unipost, comenzó a reducirse progresivamente a partir de 2016. Se puede observar también el contraste de la evolución de los ingresos medios entre cartas y paquetería. Mientras que los productos postales han aumentado el ingreso medio en un 27% para el periodo 2010-2017, la paquetería lo ha reducido en un 50%. Esta bajada del precio obedece principalmente a un mayor incremento del volumen de paquetería empresarial, que recibe mayores descuentos (por volumen, grado de clasificación o regularidad, ámbito de destino, etc.) debido a la competencia con la que cuenta Correos en este tipo de mercado.

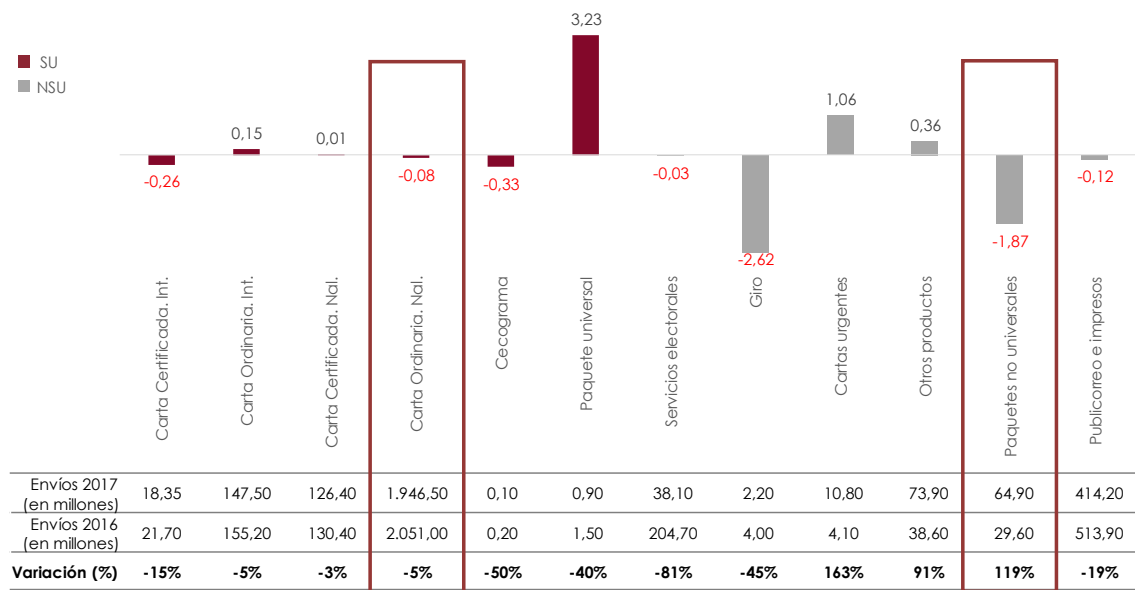
Gráfico 39. Evolución de ingresos medios (2010-2017)



Fuente: Contabilidad analítica de Correos (2010-2017).

El negocio futuro se basa fundamentalmente en la paquetería no universal, un mercado de gran volumen y en fase de crecimiento, pero con una gran competencia y márgenes ajustados. De acuerdo con el modelo de costes totalmente distribuidos, el margen operativo de los paquetes no universales, que son uno de los productos que más ha crecido en el periodo, es negativo e inferior al de las cartas. Esto refleja que se trata de un producto en el que existe una amplia competencia y sobre el que Correos aún no genera beneficios. El modelo de crecimiento futuro está, por tanto, orientado a un producto con pocos márgenes.

Gráfico 40. Margen operativo por familia de producto (2016)



Fuente: Contabilidad analítica de Correos (2016).

El método de costes históricos totalmente distribuidos puede presentar algunas limitaciones al calcular el margen operativo. Este método presenta algunos problemas ya que imputa la totalidad de los costes de estructura a los productos con mayor volumen, por lo que se puede plantear realizar el cálculo de estos márgenes mediante algunos métodos alternativos:

a) Caso 1 propuesto por Correos

Si no se tienen en cuenta los gastos de estructura (264 millones de euros) y, considerando como menores costes (o mayores ingresos) tanto aquellos derivados de las Obligaciones de Servicio Público (244 millones de euros) como del IVA soportado no deducible (54 millones de euros), se obtiene un margen positivo tanto en la carta ordinaria nacional (8%) como en los paquetes no universales (11%).

Gráfico 41. Margen contribución por producto (2017) caso I

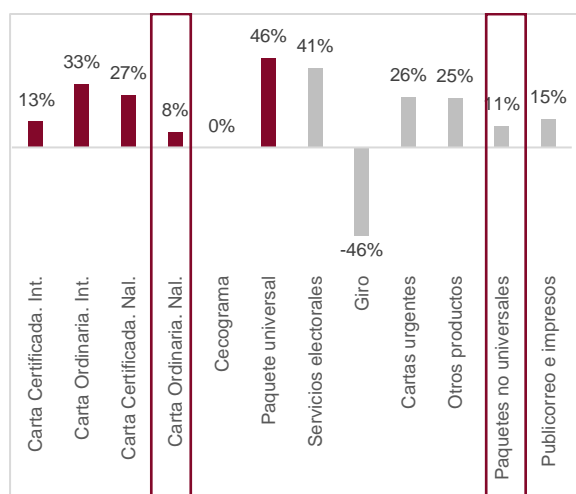
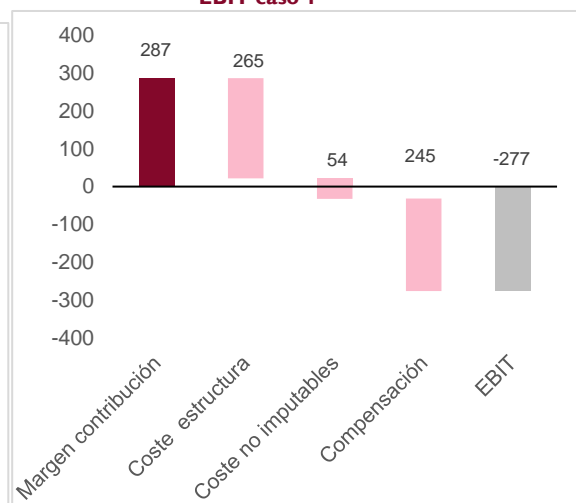


Gráfico 42. Margen de contribución a EBIT caso I



Fuente: Contabilidad analítica de Correos (2017).

b) Caso 2: situación sin considerar los gastos de estructura

Dado que algunos de los conceptos incluidos en el caso anterior son discutibles, se considera más apropiado restar únicamente los gastos de estructura (264 millones de euros), con lo que se obtiene un resultado negativo en ambos productos, carta ordinaria nacional (-8%) y producto no universal (-16%). En este caso, el margen del paquete es de nuevo inferior al de la carta.

Gráfico 43. Margen contribución por producto (2017) caso 2

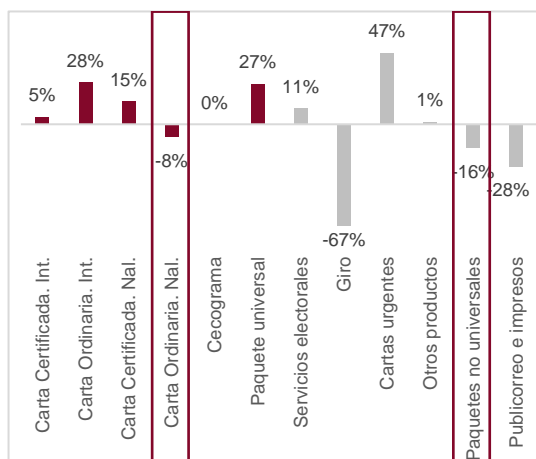
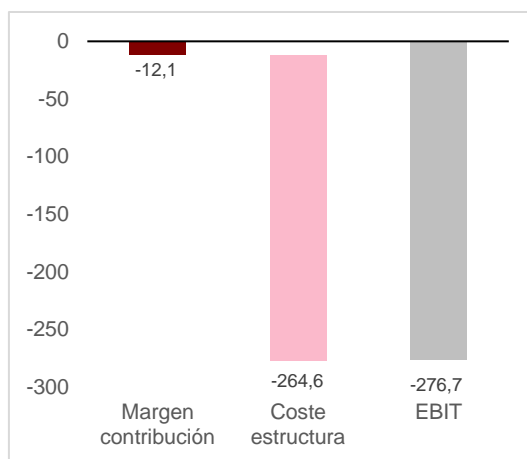


Gráfico 44. Margen de contribución a EBIT caso 2



Fuente: Elaboración propia en base a contabilidad analítica de Correos (2017).

c) Caso 3: caso 2, al que se le añaden los ingresos derivados de las OSP

Finalmente, sin tener en cuenta los gastos de estructura (264 millones de euros) y repartiendo las OSP (244 millones de euros) en una proporción de un 75% para los

productos universales y un 25% para los no universales, se obtiene un porcentaje de un 10,1% de rentabilidad en la carta ordinaria nacional y un 0,6% en la paquetería no universal. Este último caso es el que mejor representaría la situación actual de Correos en la que el reparto de paquetes mejora el resultado de Correos, pero con un mayor nivel de competencia.

Gráfico 45. Margen de contribución por producto (2017) caso 3

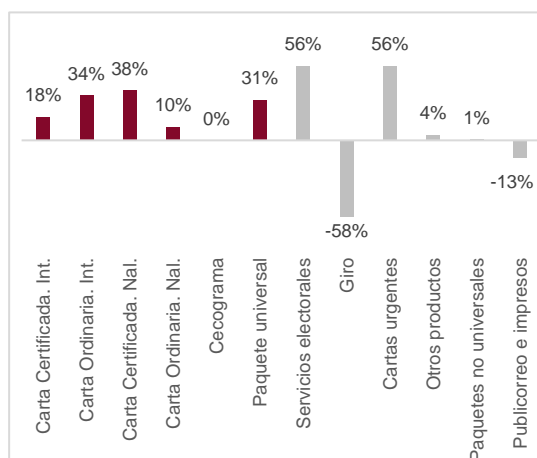
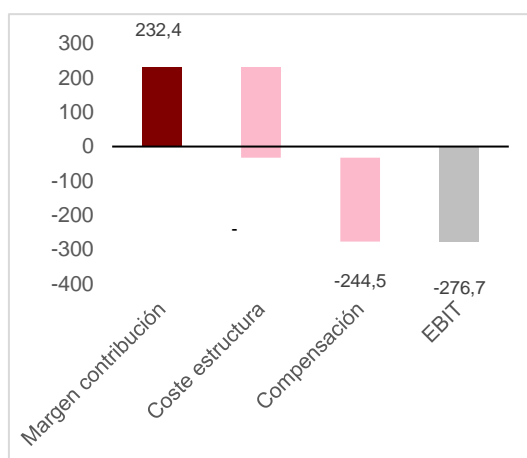


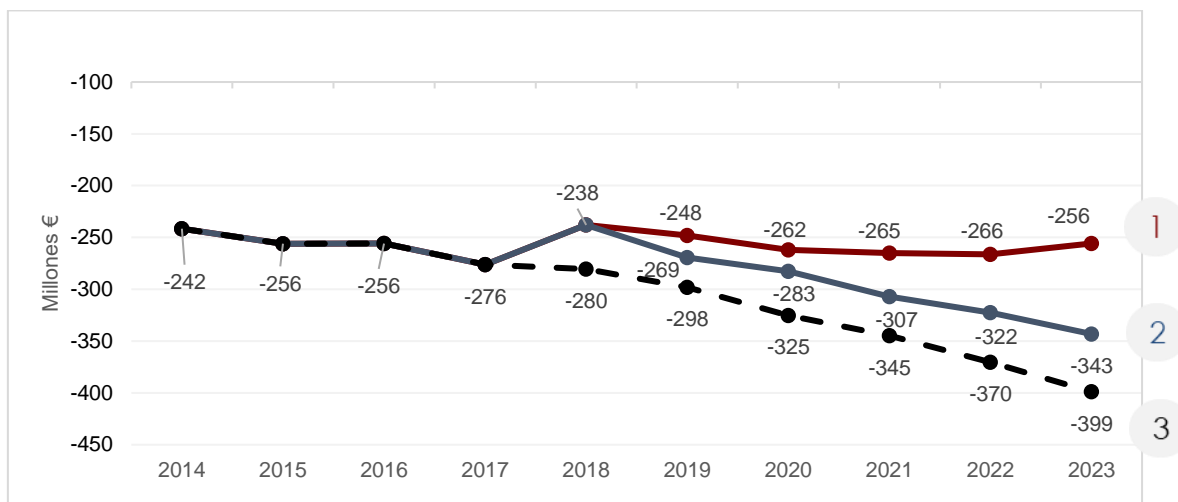
Gráfico 46. Margen de contribución a EBIT caso 3



Fuente: Elaboración propia a partir de la contabilidad analítica de Correos (2017).

Si siguen bajando los volúmenes postales y no hay ganancias significativas de eficiencia, Correos tenderá a un menor resultado operativo y un mayor coste público. El volumen de los servicios postales ha disminuido a una tasa interanual del 6% aproximadamente en el período 2010-2018. Para compensar el impacto, Correos ha realizado diferentes actuaciones (en términos de ajuste de plantilla y aumento de precios) lo que, junto con la desaparición del principal competidor, ha permitido frenar ligeramente la caída. Sin embargo, si la tendencia futura del mercado se basa en una senda de disminución del volumen postal a dicho ritmo, Correos se verá en la necesidad de acometer mayores esfuerzos de eficiencia para evitar que el resultado operativo empeore y se genere un mayor coste público. A continuación, se presenta un gráfico con distintos escenarios alternativos de cara al medio plazo:

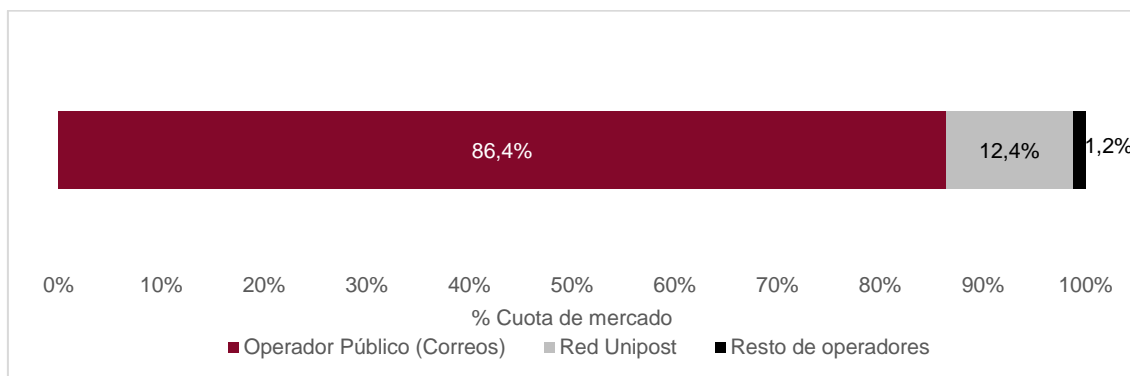
Gráfico 47. Evolución del resultado operativo proyectado de Correos⁷⁰



Fuente: Elaboración propia según el Plan Estratégico 2019-23 de Correos y la contabilidad analítica de Correos (2014-2017).

1 Resultado operativo: referido al EBIT sin considerar las Actividades No Imputables a Servicios Postales (ANISP). Se observa que el resultado evoluciona positivamente en el año 2018 frente a años anteriores, con una mejora final de resultados de 43 millones de euros, que se debe fundamentalmente a la desaparición de Unipost, que el año anterior contaba con una cuota de mercado del 12,4%.

Gráfico 48. Cuota de mercado de operadores (2017)



Fuente: Informe *Análisis del sector postal y del sector de la mensajería y la paquetería. 2017*.

2 Resultado operativo con corrección tendencial: referido al resultado operativo eliminando ingresos adicionales como los derivados de servicios bancarios previstos por Correos para 2021-2023 y nuevos servicios aún no puestos en marcha. Además, se mantienen constantes los ingresos y gastos de 2018 de procesos electorales.

⁷⁰ Los datos han sido calculados a través del Plan estratégico 2019-23 de Correos presentado a SEPI. En 2016 y 2017 surgen pequeñas diferencias en el cálculo del resultado operativo entre el POA [¿?????] y la contabilidad analítica; se han mantenido los datos provenientes de la contabilidad, por coherencia interna.

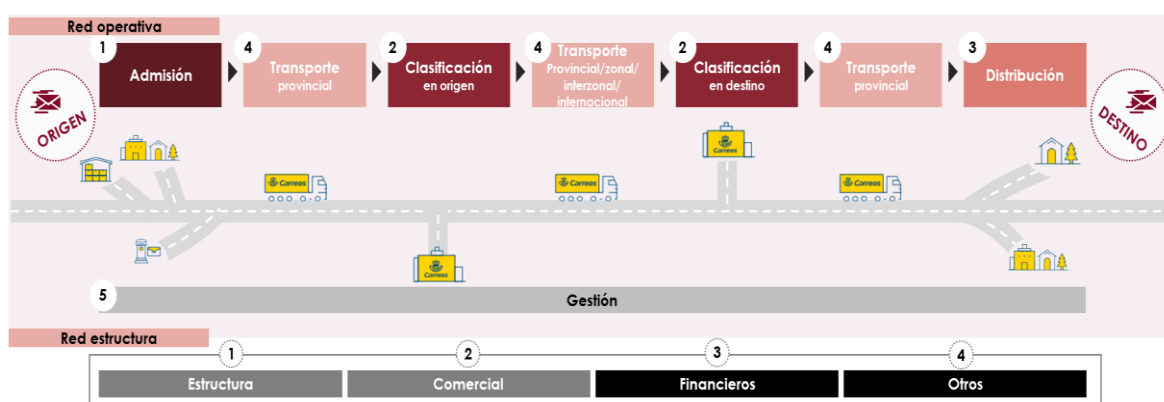
- 3 **Escenario de sustitución:** referido al escenario alternativo según la evolución de los mercados SU y SNU 2014-2017. Se asume que el efecto de la desaparición de Unipost sería un *one-off*.

4.3 Oportunidades de mejora de eficiencia

4.3.1. Economías de escala limitadas y margen para la eficiencia

El análisis de la mejora de la eficiencia parte del estudio de la cadena de valor de Correos. La estructura de costes de Correos se agrupa en torno a dos grandes tipos de redes: red operativa y red de estructura.

Gráfico 49. Cadena de valor de Correos



Fuente: Elaboración propia.

La red operativa de Correos se compone de cinco actividades:

1. **Admisión:** esta actividad corresponde a la etapa inicial de la cadena de valor, que incorpora los envíos nacidos o depositados por los clientes en la red. Para admitir estos envíos existen distintos canales dentro de la admisión, entre los que destacan la admisión masiva⁷¹ y el minorista^{72, 73}.
2. **Clasificación:** se trata de la etapa intermedia de la cadena de valor. Consiste en la agregación de todos los volúmenes de envíos nacidos para que sean clasificados antes de la fase de distribución final. Esta actividad se realiza en dos formatos, clasificación automatizada y clasificación manual.
3. **Transporte:** en esta actividad se realizan las tareas que se vinculan al traslado de envíos entre distintos destinos de la red postal.
4. **Distribución:** la actividad de distribución corresponde a la etapa final de la cadena de valor de la red postal de Correos, que consiste en el reparto y entrega de los envíos a sus respectivos destinatarios. Al igual que en la admisión, existen distintos tipos de distribución como la tradicional, entrega en oficina e internacional.

⁷¹ Canal destinado a los grandes clientes.

⁷² Canal destinado a la admisión en oficinas.

⁷³ Existen otros canales destinados a la admisión como las oficinas de cambio, unidades de reparto urgente, salas de aparatos y algunos CeCos de estructura.

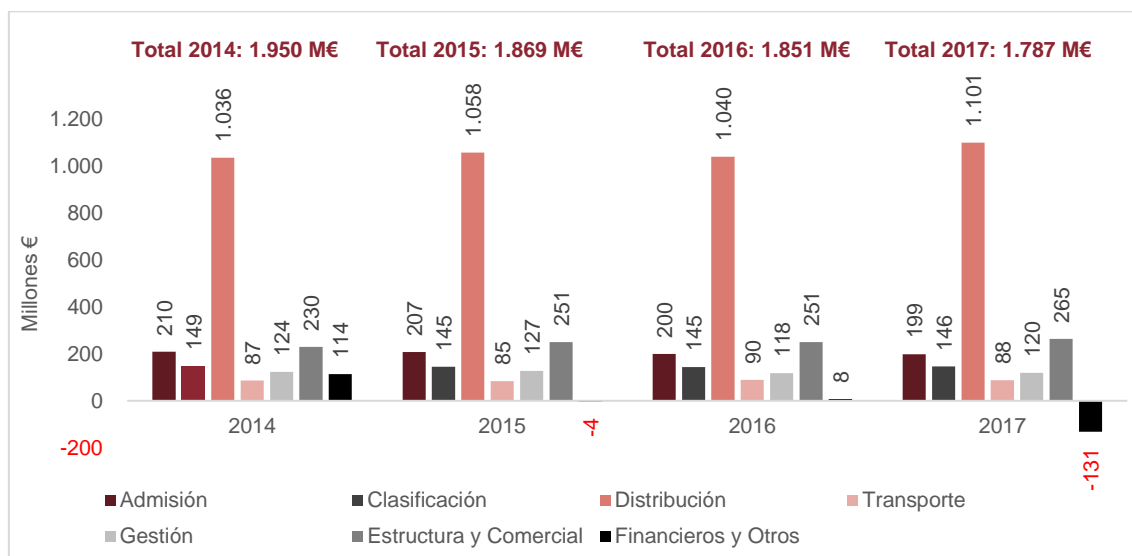
- Gestión:** esta actividad recoge las tareas administrativas que se realizan en los centros operativos.

La red de estructura de Correos está compuesta de las siguientes actividades:

- Estructura:** corresponde a las tareas que se realizan en los Servicios Centrales para dirigir las actividades que se realizan en los demás CeCos.
- Comercial:** son las tareas relacionadas con la comercialización de los productos.
- Financiera:** se trata de las tareas que se vinculan a las decisiones económicas materializadas en gastos e ingresos extraordinarios.
- Otros:** esta última actividad engloba a todas las tareas que no son propias de la misma naturaleza postal.

Dentro de la cadena de valor, los mayores costes para la compañía son los de distribución, y por tipo de coste, los más cuantiosos son los de personal. La actividad de distribución supone en torno al 60% de los costes totales de la compañía. Los costes de distribución han aumentado en el periodo 2014-2017 pese a la caída de los costes totales y el volumen de reparto (probablemente como consecuencia de la introducción de la obligación por las tardes de una doble notificación). La actividad de distribución concentra a la mayor parte del personal de la compañía. Dada la estructura de la compañía, muy intensiva en mano de obra, es lógico que los costes más relevantes sean los de personal, que suponen más del 70% del total.

Gráfico 50. Costes incurridos por actividades de la cadena de valor (2014-2017)



Fuente: Contabilidad analítica de Correos (2014-2017).

Gráfico 51. Desglose de costes y estimación de FTEs por fase de la cadena de valor 2016

	Actividades operativas				Actividades no operativas		
	Admisión	Clasificación	Distribución	Transporte	Gestión	Estructura y Comercial	Financieros y Otros
Coste total	200 M€ (11% del total)	145 M€ (8% del total)	1.040 M€ (56% del total)	90 M€ (5% del total)	118 M€ (6% del total)	251 M€ (14% del total)	8 M€ (0% del total)
Coste personal	138 M€ (69% pers.)	103 M€ (71% pers.)	887 M€ (85% pers.)	8 M€ (9% pers.)	100 M€ (85% pers.)	105 M€ (42% pers.)	No aplica
FTEs estimados	5.300 (11% del total)	4.050 (8% del total)	34.100 (68% del total)	300 (1% del total)	3.300 (7% del total)	2.900 (5% del total)	No aplica

Fuente: Contabilidad analítica de Correos (2016).

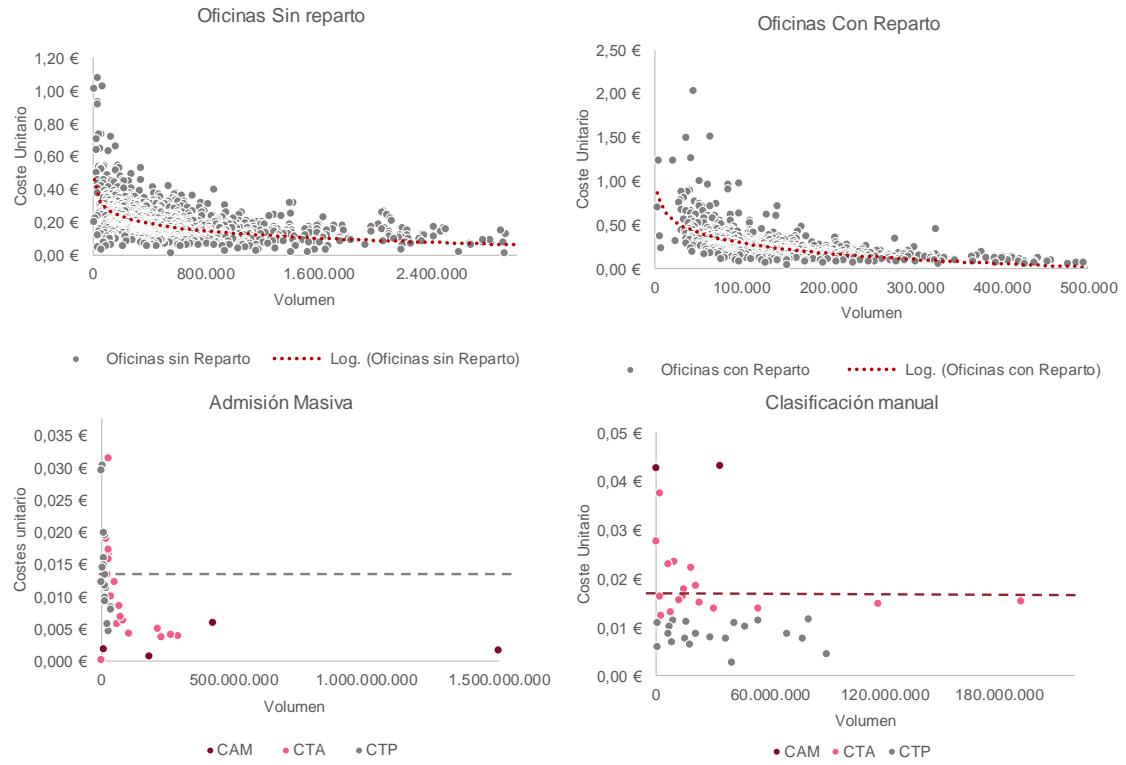
El análisis efectuado parte de una valoración teórica de ganancias de eficiencia a través de una aproximación top-down. Correos es una organización compleja con diferencias significativas de productividad entre sus distintos centros, por lo que se plantea la realización de un análisis *top down* para evaluar las potenciales ganancias de eficiencia en sus costes. Para ello, se han agrupado los distintos tipos de CeCos y se han comparado sus costes unitarios para cada una de las principales fases de la cadena de valor⁷⁴ con el objetivo de medir la productividad media de los mismos.

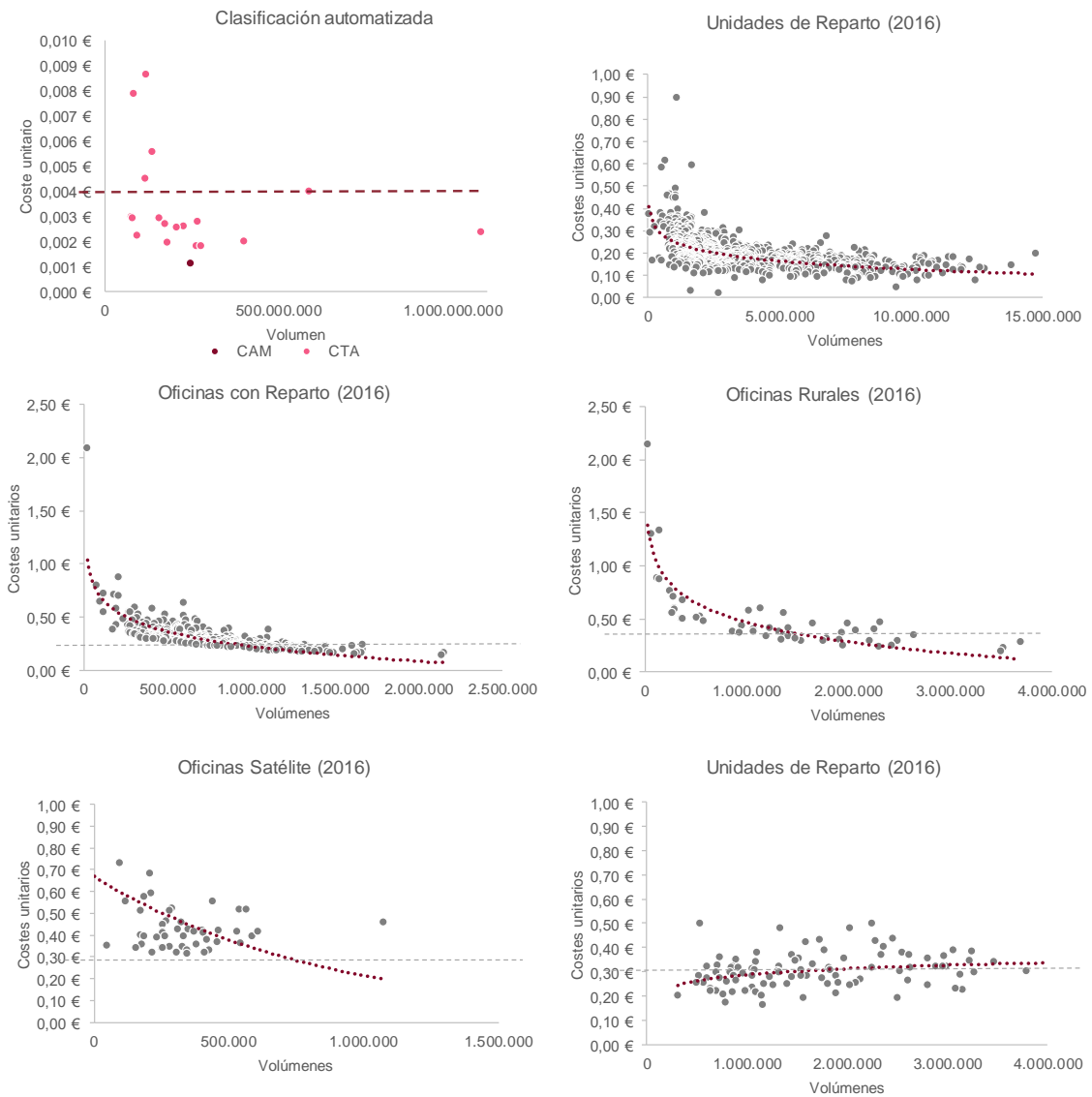
Se observa que las economías de escala son limitadas y que la dispersión en eficiencia es significativa entre las distintas oficinas, con lo que hay margen de ahorro. Se pueden identificar condiciones de ahorro potencial en costes basados en una aproximación a los ratios medios de eficiencia (coste unitario/volumen) en todos los centros de coste con actividades similares que actualmente están por encima de los mismos⁷⁵.

⁷⁴ Esta aproximación tiene en cuenta el volumen y el tipo de CeCo, por lo que parte de las desviaciones podrían explicarse como la orografía o la dispersión.

⁷⁵ Resulta conveniente tener en cuenta que para dicho análisis teórico no se han tenido en cuenta posibles particularidades de centros de coste que por su naturaleza no se podrían adaptar a dichos estándares medios de los ratios (coste unitario/volumen).

Gráfico 52. Distribución de centros de coste por costes unitarios en distintas fases de la cadena de valor





Fuente: Contabilidad analítica de Correos (2016).

También existen potenciales ganancias de eficiencia en los servicios centrales de la organización. Aparte de los incentivos identificados en las actividades de admisión, clasificación y distribución, también se identifican potenciales ganancias de eficiencia en los servicios centrales a partir de la reducción de estructuras intermedias⁷⁶ o la reducción de las principales partidas de gasto.

⁷⁶ La reducción o supresión de funciones intermedias es una estrategia habitual en modelos de red en otros sectores como consecuencia de la digitalización de los procesos.

Gráfico 53. Estructura de Correos



Fuente: Elaboración propia.

El análisis teórico efectuado arroja unos potenciales ahorros de eficiencia entre 20 y 100 millones de euros. Se valoran los posibles ahorros en cada uno de los tipos de Ceco y, sobre el ahorro total teórico (unos 200 millones de euros), se calculan tres escenarios potenciales que capturan el potencial de ahorro en porcentajes que varían entre el 10% y el 50%.

Gráfico 54. Posible grado de eficiencia a materializar

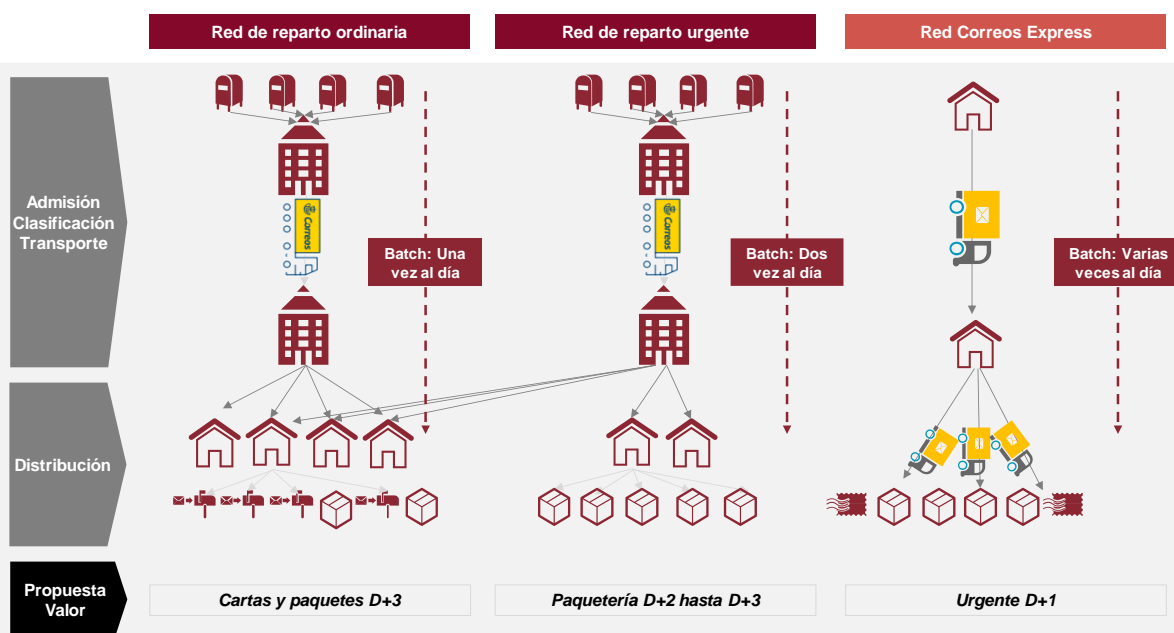
		Escenario 3 (50%)	Escenario 2 (30%)	Escenario 1 (10%)
Admisión	35M €	17,5M €	10,5M €	3,5M €
Retail	32M €	16M €	9,6M €	3,2M €
Masiva	3M €	1,5M €	0,9M €	0,3M €
Clasificación	20M €	10M €	6M €	2M €
Manual	10M €	5M €	3M €	1M €
Automatizada	10M €	5M €	3M €	1M €
Distribución	72M €	36M €	21,6M €	7,2M €
Of. Rurales	7M €	3,5M €	2,1M €	0,7M €
Of. Con Reparto	13M €	6,5M €	3,9M €	1,3M €
Unid. Reparto	47M €	23,5M €	14,1M €	4,7M €
Otros	5M €	2,5M €	1,5M €	0,5M €
Servicios Centrales	38M €	23M €	8,5M €	
Soporte Operativo		30M €	17M €	4,5M €
Estructura		8M €	6M €	4M €
		101,5 M€	61,1M€	21,2M€

Fuente: Elaboración propia según la contabilidad analítica (2016).

4.3.2. Potenciales sinergias entre los modelos operativos

Correos cuenta con tres modelos operativos configurados como unidades independientes, con sinergias limitadas y con necesidad de converger. Correos cuenta actualmente con tres redes (ordinaria, urgente y Express) que tienen ámbitos de distribución y fases de la cadena de producción diferentes y cuya convergencia generaría una mayor eficiencia.

Gráfico 55. Tipos de modelos operativos de Correos



Fuente: Elaboración propia.

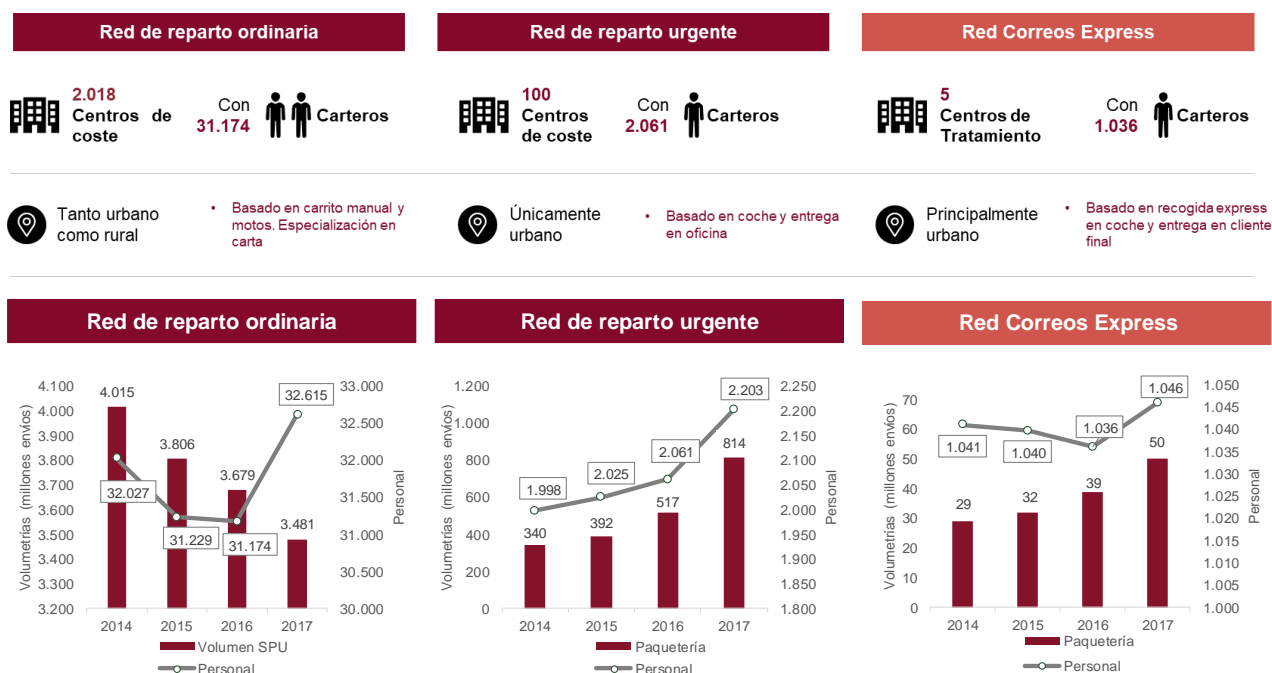
La red de reparto ordinaria es la histórica de Correos, ofrece una cobertura territorial en todo el país y es en la que se integra el SPU. En la red ordinaria se realiza una única clasificación diaria del *batch*⁷⁷ de productos postales y paquetería ordinaria (D+3) durante el horario de mañana. Las rutas de reparto de cada cartero están predefinidas y son bastante estables en el tiempo. Esta es la red que posee una mayor estructura en cuanto a personal, cuenta con un total de 31.174 carteros en 2017. La red de reparto ordinaria es la única que se experimenta una caída en los volúmenes totales. A pesar de esto, se registra un aumento del personal, entre otros motivos por los aumentos de los envíos de paquetería y, de forma puntual en 2017, debido al régimen de doble intento de entrega en las notificaciones.

La red de reparto urgente ofrece cobertura únicamente en las grandes ciudades. La red urgente está dedicada principalmente a la distribución de la paquetería entre D+2 hasta D+3. En este caso, se realiza la clasificación del *batch* dos veces al día durante el horario de mañana y de tarde. Cuenta con 2.061 carteros y se ha producido un aumento del personal como consecuencia del aumento del volumen registrado en esta red.

⁷⁷ Se conoce como el lote de productos que llega a cada uno de los centros dedicados a la distribución y se realiza en un periodo de tiempo predefinido.

La red de reparto de Correos Express se basa en un modelo de mensajería. Su actividad principalmente se realiza en el ámbito urbano y su modelo se basa en la recogida y directa distribución de los productos con rutas dinámicas, centrándose principalmente en la paquetería urgente en D+1 e incluso plazos inferiores. Asimismo, se subraya que este modelo de reparto destaca por contar con un convenio laboral diferenciado a los anteriores y disponer de un significativo *outsourcing*. Cuenta con 1.036 carteros y al igual que en la red urgente, se ha producido un aumento del personal al incrementarse el volumen debido al crecimiento de la paquetería.

Gráfico 56. Evolución de volúmenes y personal en cada red de distribución

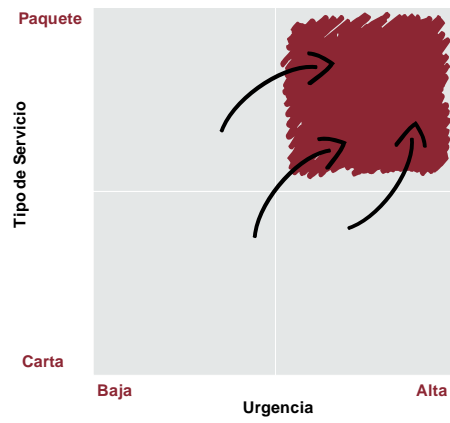


Fuente: Elaboración propia según la contabilidad analítica (2014-2017).

Mantener tres redes de distribución con sinergias limitadas hace que se pierdan las economías de escala y alcance. El mercado evoluciona y se orienta hacia modelos operativos de urgencia y paquetería, con alta competencia, por lo que hay que potenciar la eficiencia y la integración de las redes. Correos debería situar sus recursos de la forma más eficiente posible entre cada una de las redes, sin embargo, la reorganización entre modelos no es tan sencilla, ya que tanto la red de reparto urgente como la red de Correos Express requieren de habilidades o certificaciones específicas (como carnets de moto o furgoneta)⁷⁸ y acuerdos legales diferentes a los de la red de reparto ordinaria, por lo que existen grandes rigideces entre los tres modelos. Por todo lo anterior, Correos debe mejorar la interacción de sus redes, a través de la flexibilización, transformación y ganancia de eficiencia en sus modelos operativos actuales.

⁷⁸ El modelo de reparto ordinario se basa principalmente en una distribución a pie con la ayuda de carrito manual, pese a que también se emplea –en menor medida que las otras redes– transporte motorizado.

Gráfico 57. Tendencia del mercado de Correos



Fuente: Elaboración propia.

5. Propuestas

5.1 Propuestas relativas a la estrategia y el procedimiento de determinación del coste neto y a las condiciones de prestación del SPU

Se ha producido un retraso de nueve años en la aprobación de un nuevo plan de prestación y el borrador de este contiene obligaciones más rígidas que las incluidas en el anterior plan.

Las metodologías de cálculo del plan anterior y el futuro, NAC y PC respectivamente, no están exentas de problemas:

- ✓ No fomentan la eficiencia de los operadores.
- ✓ No han sido realizadas de manera totalmente independiente.
- ✓ Con ambas metodologías, el cálculo del coste neto es el mismo.
- ✓ El coste público es significativo si se compara con el de los otros operadores.

Como consecuencia de ello, la AIReF realiza las siguientes propuestas:

1. Que el Ministerio de Fomento con la colaboración del Ministerio de Hacienda se encarguen de definir de manera independiente al operador la nueva metodología de cálculo y flexibilicen las obligaciones de servicio público para disminuir el coste del SPU.

Concretamente, se propone:

- Cerrar cuanto antes el retraso de casi una década que genera inseguridad jurídica en el gasto público y en el operador.
- Realizar de manera independiente una metodología de cálculo del SPU, que incluya incentivos a la eficiencia, sea de fácil comprobación y obedezca a la lógica de un SPU en un mercado liberalizado.
- Flexibilizar las obligaciones de servicio público:
 - ✓ Reducir el número de días en los que se entrega correspondencia (tal y como ha hecho, por ejemplo, Italia) en la medida en que no parece que sea una demanda ciudadana.
 - ✓ No fijar el número mínimo de oficinas para la prestación del servicio o el número de puntos de recogida.
 - ✓ Fomentar la externalización de la red como ocurre en países como Francia o Reino Unido.
 - ✓ Incluir precios diferenciados: implantar nuevos productos, como la carta prioritaria, y diferenciar las condiciones de servicio de la carta normal y la carta urgente o prioritaria.

- ✓ Analizar la configuración de los productos que componen el Servicio Postal Universal de modo que se puedan eliminar algunos productos o se pueda incluir la realización de servicios públicos adicionales, principalmente en la red de oficinas cuya capilaridad afecta a todo el territorio nacional.

2. Que la compensación se simplifique y se centre en la compensación del despliegue territorial de la red. Incluiría únicamente las zonas rurales o las áreas donde los volúmenes sean bajos y no permitan la rentabilidad.

A modo de ejemplo, se presentan tres posibles alternativas de compensación:

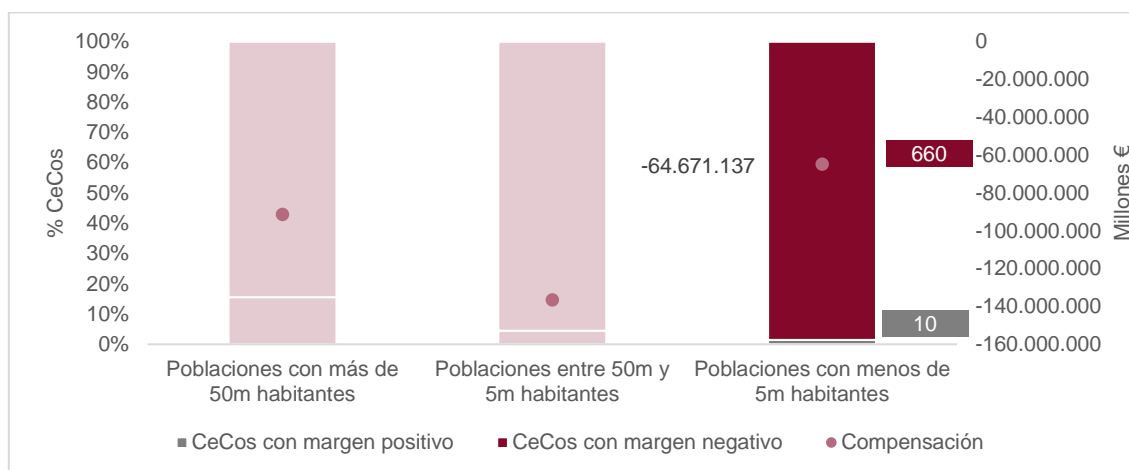
Gráfico 58. Alternativas posibles a la compensación por OSP



Fuente: Elaboración propia.

1. Tal y como se ha explicado anteriormente, con el método usado hasta ahora, se compensaba a todos los CeCos que presentaban pérdidas, incluidos los de las grandes ciudades, que tienen potencial para generar eficiencia por sí mismos. Por tanto, se puede plantear como alternativa para la definición de la obligación de servicio público la compensación por el despliegue de la red exclusivamente en los CeCos que se sitúen en zonas rurales.

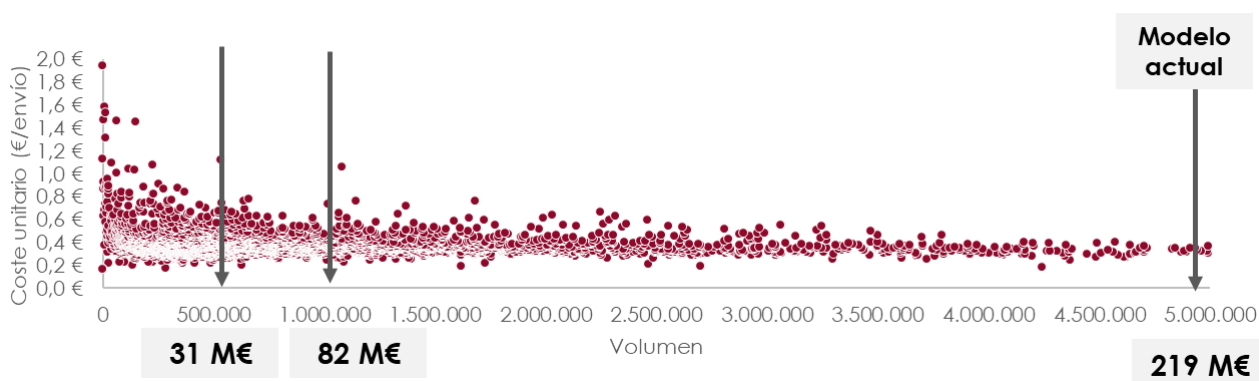
Gráfico 59. Análisis del coste neto para las zonas rurales (2016)



Fuente: Elaboración propia en base a la contabilidad analítica (2016).

- Otra forma alternativa para compensar los puntos de distribución podría ser fijar el volumen de distribución a partir del cual las economías de escala permitirían la rentabilidad de los CeCos que la superasen.

Gráfico 60. Economías de escala por CeCo

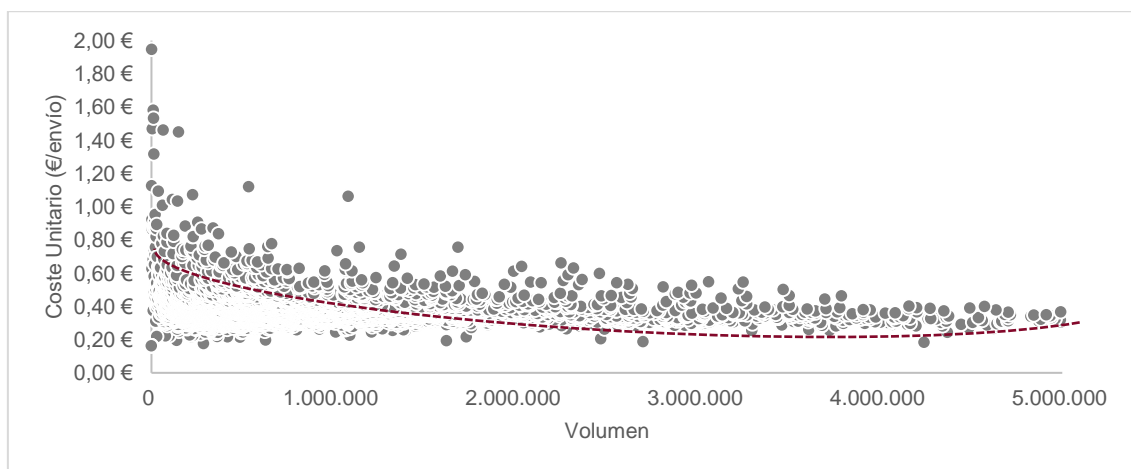


Fuente: Elaboración propia según la contabilidad analítica (2016).

Tal y como se puede ver en el gráfico, a partir de los 500.000 envíos anuales, los costes unitarios por CeCo tienden a igualarse. Podrían plantearse distintos umbrales y compensar los CeCos con volúmenes por debajo de dicho umbral.

- Finalmente, otro mecanismo para financiar la contraprestación podría consistir en compensar aquellos CeCos que superasen determinados niveles de eficiencia, permitiendo combinar criterios de eficiencia y volumen. No se estaría compensando así la ineficiencia de los CeCos con independencia de su volumen.

Gráfico 61. Economías de escala en base a eficiencia



Fuente: Elaboración propia según la contabilidad analítica (2016).

5.2 Propuestas relativas a la eficiencia del operador

Respecto a los ingresos, Correos se encuentra experimentando una fuerte caída de volúmenes totales, siendo especialmente significativa en los productos universales. Para contrarrestar este efecto en las ventas, Correos ha optado en los últimos años por realizar un incremento en el precio efectivo de éstos, pero este incremento ha quedado compensado en parte por los descuentos efectuados a los grandes clientes. Los descuentos se basan en el volumen y no en criterios de costes. La facturación de Correos es altamente dependiente del producto universal.

Por lo que se propone:

- 1. Realizar una revisión de la política de ingresos y descuentos de los grandes clientes, de modo que permita concretar el escalado de descuentos por volumen según los costes reflejados por las economías de escala y por la insularidad.*
- 2. Potenciar nuevas fuentes de ingresos basadas en distintas vías de diversificación, con el objetivo de reducir progresivamente el porcentaje de facturación dependiente de productos universales. Estudiar la posibilidad de aprovechar el despliegue de red para prestar otros servicios públicos al ciudadano.*

Respecto a los costes, Correos ha realizado, durante el periodo 2014-2017, un esfuerzo en reducción de estos y ha implementado medidas como la automatización de la actividad de clasificación. No obstante, aún queda bastante margen de mejora de la eficiencia por lo que se propone:

- 1. Realizar un plan de eficiencia, basado principalmente en un análisis de las distintas fases de su cadena de valor, que permita reducir los costes actuales.*

2. Continuar con los esfuerzos de automatización, simplificación de la estructura organizativa, estudio de actividades externalizables, y reducción del tiempo dedicado a las actividades de menor valor añadido.

En relación con el modelo operativo, el grupo Correos presenta en la actualidad tres modelos diferentes y con aparente margen de flexibilidad y sinergias entre sí: red de reparto ordinaria, red de reparto urgente y red de correos Express. El volumen gestionado en cada red evoluciona de forma muy diferente por lo que es necesario plantearse un modelo operativo más integrado. En este sentido, se propone a Correos:

1. *Apoyar la transición de una empresa volcada en el sector convencional hacia mercados distintos y muy competitivos como el de paquetería urgente.*

2. *Realizar una evaluación que permita identificar posibles sinergias entre cada uno de los modelos operativos actuales con el objetivo de adecuar los volúmenes de cada una de las redes a la capacidad y al personal disponible. Dicho plan debería contemplar:*

- ✓ *Las bases sobre las que evoluciona el mercado y posibles modelos operativos alternativos que permitan aprovechar o integrar mejor las distintas redes.*
- ✓ *La evaluación de la formación a personal de la red de reparto ordinaria en las habilidades necesarias para poder prestar los servicios de las redes de reparto urgente.*
- ✓ *La búsqueda de flexibilidad que favorezca la movilidad de personal de una red a otra absorbiendo de forma natural la caída del mercado tradicional.*

6. Glosario

- **Servicio Postal Universal:** conjunto de servicios postales cuya prestación garantiza el Estado de forma permanente en todo el territorio nacional y a precio asequible para todos los usuarios.
- **Centro de coste:** unidades básicas de consumo de recursos de forma que cada uno de ellos es analizado de forma independiente. Se establecen cinco grandes tipos de centros de coste en Correos: estructura, operativos, financieros, otros y Actividades no imputables al Servicio Postal (ANISP).
- **Contabilidad analítica (CA):** modelo de contabilidad interna por el cual se distribuyen los costes e ingresos de la organización en cada uno de los productos analíticos definidos.
- **Producto analítico (PA):** una de las unidades básicas de imputación de la contabilidad analítica, agrupando productos comerciales de características similares.
- **Coste neto:** coste incurrido por el operador por llevar a cabo las obligaciones asociadas a la prestación del Servicio Postal Universal (SPU).
- **Coste público:** indicadores relativos a la subvención, compensación y/u otras formas de contraprestación pública que reciben (en su caso) los operadores postales.
- **Imputación primaria:** fase en la que todos los costes que son contabilizados en la contabilidad financiera, tienen su reflejo en los módulos analíticos establecidos en la arquitectura de la contabilidad analítica.
- **Imputación secundaria:** fase final de la contabilidad analítica que se encarga de contabilizar los costes desde el centro de coste al producto analítico, pasando por los estados intermedios de imputación establecidos (secciones y actividades) a través de la ejecución de los procesos de imputación definidos en la modelización analítica.
- **Paridad del Poder Adquisitivo (PPA):** índice económico, facilitado por OCDE, que permite comparar de una manera realista el nivel de vida entre los países.
- **Sector Postal Convencional:** resultados obtenidos por los distintos operadores postales en los que se incluyen los datos relativos a los productos postales y paquetería ordinaria.
- **Servicio Postal Universal (SPU):** conjunto de servicios postales cuya prestación garantiza el Estado de forma permanente en todo el territorio nacional y a precio asequible para todos los usuarios.
- **Courier, Express and parcel (CEP):** mercado de mensajería, correo y paquetería urgente.

7. Bibliografía

- Informes anuales 2009-2017 DP-DHL.
- Informes anuales 2009-2017 Australia Post.
- Informes anuales 2008-2017 BPost.
- Informes anuales 2009-2017 Grupos Correos.
- Informes anuales 2008-2017 CTT Correios.
- Informes anuales 2011-2017 La Poste.
- Informes anuales 2011-2017 Poczty Polskiej.
- Informes anuales 2011-2017 La Poste Italiane.
- Informes anuales 2011-2017 Post Nord.
- Informes anuales 2009-2017 Royal Mail.
- Informes anuales 2010-2017 Swiss Post.
- Informe International Post Corporation *Global Postal Industry Report 2016*.
- Informe International Post Corporation *Global Postal Industry Report 2017*.
- Informe International Post Corporation *Postal Regulatory Database 2016*.
- Informe International Post Corporation *Postal Regulatory Database 2017*.
- Informe EU *Single Market Scorbard Postal Services*.
- Informe *Revisión de los precios de los servicios postales prestados bajo régimen de obligaciones de servicio público para el año 2018*.
- Informe *Postal Strategy Statement 2018-2020*.
- Informe DHL *Letter prices in Europe 2017*.
- Informe DHL *Letter prices in Europe 2018*.
- Informe DHL *Letter prices in Europe 2018*.
- Informe *ERPG report Universal Services in light of changing postal end users' needs*.
- Informe *Comparative working methods for considering efficiency of postal operators*.
- Informe *ERGP on the outcome of ERGP public consultation on the evolution of the Universal Service Obligation*.
- Informe *ERGP report on core indicators for monitoring the European Postal Market 2016*.
- Informe *ERGP report on core indicators for monitoring the European Postal Market 2017*.
- Informe "Costing access to the postal network, services and elements of infrastructure 2017"

- Informe Frontier Economics “Análisis de los costs de Correos en relación al 4º criterio de la sentencia Altmark 2014”
- Informe Frontier Economics “Informe sobre la eficiencia de Correos 2014”
- Informe “Main Developments in the Postal Sector (2010-2013)”
- Informe “Postal economic outlook 2018”
- Informe “Postal development 2018”
- Informe CNMC “Análisis del sector Postal y del sector de la mensajería y la paquetería 2017”
- Informe Copenhagen Economics “Main Developments in the Postal Sector (2013-2016)”
- OECD. Stat 2018 “Monthly comparative price levels”
- World Bank “Población”
- Contabilidad analítica de Correos y Telégrafos 2014-2018
-