

# El proceso de liberalización de los servicios postales en la Unión Europea

José Vida Fernández\*

**Los servicios postales han sido tradicionalmente considerados un sector secundario a efectos de los procesos de liberalización de los sectores económicos en red. Si bien es cierto que no destaca por encontrarse a la vanguardia de los procesos de apertura a la competencia, se pueden apreciar en este sector unas singularidades que lo hacen digno de atención en cuanto punto de contraste con los demás sectores en proceso de liberalización. La piedra de toque son singulares mecanismos de liberalización mediante los que se trata de asegurar los objetivos propios de servicios públicos. Se trata de un sector encaminado a la plena apertura cuya fecha límite es 2009.**

**Palabras clave: servicios postales, liberalización, comunicación, correos, Unión Europea.**

**Clasificación JEL: L87.**



COLABORACIONES

## 1. Introducción

La importancia económica, política y social de los servicios de correos sigue siendo considerable a pesar de que aparentemente estén siendo desbancados por los nuevos medios de comunicación electrónica.

El sector postal sigue siendo estratégicamente fundamental para el desarrollo económico ya que abarca tres mercados claves para la economía europea: comunicaciones, publicidad y transporte/logística. Según datos de 2003, el volumen de envíos a través de los servicios postales es de

más de 135 billones por año, lo que genera unos beneficios de unos 80 billones de euros al año, lo que significa el 1,4 por 100 del PIB de la Unión. Aproximadamente dos tercios de estos beneficios proceden de servicios postales tradicionales mientras que el resto procede de servicios postales urgentes. El sector postal da empleo a cerca de 1.700.000 personas de las cuales 1.300.000 trabajan para los operadores del servicio postal universal.

Además, se mantienen algunos reducidos en los que la intervención de los servicios postales resulta imprescindible para el cumplimiento de funciones públicas como son las relaciones entre las Administraciones Públicas y los ciudadanos y los procesos electorales están amenaza-

\* Profesor de Derecho Administrativo. Universidad Carlos III de Madrid.

dos por los avances en lo que se refiere a procedimientos administrativos electrónicos y democracia electrónica.

Estas circunstancias permiten reclamar la importancia de los servicios postales dentro de los servicios de interés económico general, dentro de los cuales suelen figurar como un sector menor frente a otros más dinámicos y liberalizados a la competencia como son las telecomunicaciones. Si bien es cierto que ni siquiera ha sido objeto de una política comunitaria europea específica, reconduciéndose a la libre prestación de servicios dentro de la Política de Mercado Interior (con la Dirección General de Mercado Interior de la Comisión como responsable de la misma), y que sus estrategias de apertura a la competencia y de garantía de los objetivos de servicio público no sean tan creativas e innovadoras como en otros servicios de interés económico general, el sector postal constituye un punto de referencia obligado para comprender las grandes diferencias existentes entre estos servicios y para comprobar la importancia que la garantía del servicio universal tiene dentro de éstos ya que lleva a mantener partes de los servicios bajo un régimen de monopolio público.



COLABORACIONES

## 2. Los inicios del proceso de liberalización de los servicios postales en la Unión Europea

### 2.1. *La situación de partida en los Estados miembros*

A comienzos de la década de los años noventa, la liberalización de los servicios postales en el seno de la UE planteaba el problema de la enorme disparidad que existía en la ordenación que los Estados miembros hacían de estos servicios.

La configuración de este sector como servicio público mediante la reserva públi-

ca parcial del mismo era la nota común en todos los Estados miembros. Asimismo se compartía la concepción común de que el servicio de correos debía ser ofrecido a toda la población para hacer posible el libre envío de la correspondencia en todos los territorios respectivos, estableciendo para determinados servicios una tarifa reducida y uniforme, fijada con independencia de la distancia a recorrer y de la situación de aislamiento o accesibilidad de los puntos de admisión y entrega. Otro nexo entre los Estados europeos eran los convenios suscritos de carácter internacional y su pertenencia a la Unión Postal Universal.

Sin embargo, en estos momentos las diferencias eran mayores que las semejanzas a la hora de plantear un mercado europeo de los servicios postales y éstas surgían del diferente alcance del monopolio público, así como de las distintas formas de gestión de los servicios reservados: los límites del monopolio fijados en función del peso de los envíos y de determinados servicios eran muy diversos, mientras que las formas de gestión abarcaban desde la gestión indirecta a través de empresa pública (Grecia, Irlanda, Países Bajos, Portugal y Reino Unido) a la gestión directa a través de formas organizativas específicas con personalidad jurídica propia (Bélgica, España) o integradas en la organización de la Administración del Estado (Alemania, Dinamarca, Francia, Italia, Luxemburgo) (Parejo, 2004).

En aquellos momentos previos al planteamiento de una apertura del sector y de la creación de un mercado europeo de los servicios postales era posible la iniciativa privada en el sector, si bien en gran parte se encontraba en manos del prestador monopolista público sometido, por lo tanto, al ordenamiento jurídico-administrativo, tanto en cuanto al régimen de este prestador como en sus relaciones con los usuarios por la prestación de los servicios.

De hecho, antes del planteamiento sistemático de la liberalización de los servicios postales a nivel comunitario, los procesos de liberalización iniciados en otros sectores tradicionalmente sometidos a monopolio público dio lugar a decisiones comunitarias en las que se apuntaba a la reducción de la intervención pública directa sobre el sector por parte de los Estados miembros. Así, la Decisión de 1 de agosto de 1990 (90/476/CEE) relativa a la prestación en España de servicios de correo rápido internacional, llevó a la Comisión a declarar incompatible la reserva de estos servicios con el apartado 1 del artículo 90 del Tratado CEE (actual artículo 86 TCE), en relación con el artículo 86 del mencionado tratado (actual artículo 81 TCE). Esto llevó a España a reformar su antiguo régimen jurídico de los servicios postales (sobre el servicio de correos en España antes de la liberalización, Pemán, 1983, 1995 y 2003), constituido por la Ordenanza Postal (aprobada por Decreto 1113/1960, de 19 de mayo) y el Reglamento de los Servicios de Correos (aprobado por Decreto 1653/1964, de 14 de mayo), abriéndose algunos servicios postales a la prestación por empresas privadas, y transformándose la Dirección General de Correos y Telégrafos en el Organismo autónomo Correos y Telégrafos, dependiente del Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Medio Ambiente.

## **2.2. El Libro Verde sobre el Desarrollo del Mercado Único de los Servicios Postales**

Tras las decisiones de la Comisión que anunciaban el inicio del proceso de liberalización de los servicios postales en Europa, el Consejo de Ministros de Telecomunicaciones celebrado en mayo de 1992 planteó esta posibilidad, formulándose,

por primera vez de forma sistemática, la posibilidad de crear un mercado único comunitario de los servicios postales en el Libro Verde sobre el desarrollo del mercado único de los servicios postales de la Comisión de 11 de junio de 1992 COM(91) 476 final (Cascales, 1994).

El Libro Verde comienza señalando unos problemas que justificaban el planteamiento de un mercado único de los servicios postales:

- a) Insuficiencia de la calidad del servicio postal y excesiva disparidad en sus condiciones de prestación y calidad
- b) Falta de armonización que provoca una interoperabilidad imperfecta entre las redes postales de los diferentes Estados miembros.
- c) Desfavorecimiento de algunas regiones como consecuencia de las disparidades existentes en el sector postal, ya que constituye un mecanismo de cohesión interna en tanto se beneficie por igual a todas las regiones en los envíos de correspondencia y en la distribución de mercancías.
- d) Distorsiones comerciales tanto entre empresas que dependen de los servicios postales para sus actividades comerciales.

Resulta importante aclarar que el Libro Verde no contiene un proyecto de liberalización del sector sino que simplemente planteaba un debate sobre el sector a partir del análisis de la situación de partida y de sus principales problemas, apuntando algunas opciones de futuro para el inicio del proceso de construcción de un mercado europeo de los servicios postales como la apertura a la competencia del sector, la armonización de las condiciones de prestación del servicio y la creación de un servicio postal universal que cubriese la totalidad del territorio comunitario, sea accesible a todos, se proporcione a un precio accesible y que sea de buena calidad.



COLABORACIONES

Por lo tanto, el Libro Verde centraba el desarrollo de la intervención comunitaria en el sector sobre dos elementos: liberalización más armonización, y servicio postal universal. En cuanto la liberalización habría de ser progresiva y controlada, con un justo equilibrio en su aplicación, retirando paulatinamente determinados servicios del ámbito reservado por los Estados (correo urgente, envío de publicaciones, envío directo y envíos transfronterizos); asimismo, a fin de evitar un servicio postal de dos velocidades, el Libro Verde propugna el reforzamiento de la armonización entre los Estados miembros con la elaboración de normas comunes (la definición del servicio universal, las reglas de acceso, las normas de calidad, las tarifas, etc.). En cuanto al servicio postal universal, afirmaba la necesidad de que la libre prestación de servicios en el sector postal no afectasen a los objetivos hasta entonces cubiertos por los servicios públicos estatales por lo que prevé un servicio postal universal basado en el respeto a las obligaciones y derechos de los proveedores de éste con el mantenimiento de determinados servicios reservados a través de derechos exclusivos (la correspondencia privada y comercial, cuya amplitud se precisa explícitamente a través del peso y tarifas de los envíos).



COLABORACIONES

### **2.3. Las reflexiones posteriores previas a la adopción de las primeras medidas liberalizadoras en el seno de Unión Europea**

A diferencia de lo ocurrido en otros sectores, el planteamiento de la posibilidad de la creación de un mercado único comunitario no se plasmó de inmediato en normas de Derecho derivado, sino que abrió una prolongada fase de reflexión en

la que se trataba de obtener información y propuestas tanto de los Estados miembros como de las partes interesadas (instituciones y operadores del sector).

A resultados del Libro Verde, el 2 de junio de 1993, la Comisión presentó una comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo sobre las líneas directrices para el desarrollo de los servicios postales comunitarios COM (93) 247 final. En dicha Comunicación, la Comisión explicaba las orientaciones extraídas de las consultas efectuadas como consecuencia del Libro Verde, de las que se deducía la existencia de un amplio consenso sobre la existencia de un sector reservado, sobre la necesidad de mejorar la calidad del servicio, sobre la revisión del sistema de gastos terminales y sobre la separación de las funciones de reglamentación y de explotación.

Posteriormente, mediante la Resolución del Consejo de 7 de febrero de 1994, sobre el desarrollo de los servicios postales comunitarios, se trató de obtener de los Estados miembros propuestas de medidas transparentes, simples y fáciles de aplicar sobre la definición del servicio universal (las obligaciones del servicio universal, los servicios reservables, la calidad del servicio) y sobre la normalización técnica, muchas de las cuales habrían de plasmarse en la Directiva de 67/1997/CE.

En este proceso se van afinando las propuestas para el desarrollo de los servicios postales en la Unión para poner en marcha el proceso de creación de un mercado postal único. Los objetivos a alcanzar se podían agrupar en torno a los dos aspectos:

a) *La apertura a la competencia y la armonización de los mercados postales nacionales*, para lo que se proponía la promoción de una liberalización gradual garantizando el carácter permanente de

la prestación de un servicio universal, la armonización de las normas técnicas, la garantía de unas condiciones de competencia equitativas, la separación de las funciones de reglamentación y de explotación en los Estados miembros, atender a las necesidades de los usuarios/consumidores y de los intereses de los trabajadores en el sector postal, y respetar los objetivos de cohesión.

b) *El servicio postal universal* para lo que se proponía su configuración, a nivel comunitario europeo, que correspondiese al conjunto mínimo de servicios de calidad que debían prestarse en todos los Estados miembros accesible a todos, sin discriminación, a un precio razonable, y que debía ser económica y financieramente viable. Para lo cual se plantaba la necesidad de mantener la reserva sobre determinados servicios en la medida que fuera estrictamente necesario; fijar las tarifas del servicio universal de modo que se ajustasen a los costes reales; la implantación de un sistema de gastos terminales basados en los costes reales y la calidad; así como la fijación de normas de calidad tanto a nivel nacional como a nivel comunitario (las normas nacionales deben ser compatibles con las normas comunitarias) de manera que ésta pudiera ser controlada.

### **3. La ordenación comunitaria europea de los servicios postales para su liberalización**

#### **3.1. Cuestiones generales relativas a la Directiva 97/67/CE, de 15 de diciembre y a su trasposición**

La Directiva 97/67/CE del Parlamento y del Consejo, de 15 de diciembre de 1997, relativa a las normas comunes para el desarrollo del mercado interior de los servicios postales de la Comunidad y la

mejora de la calidad del servicio planteó las bases para la creación de un mercado interior de servicios postales, dada la importancia de éstos como instrumentos para la comunicación y el comercio (considerandos 1 y 2).

Como ya apuntara el Libro Verde, la Directiva 97/67/CE planteaba la creación de dicho mercado europeo de los servicios postales a partir de la liberalización progresiva y controlada del sector para la construcción de un mercado postal en plena competencia (considerandos 8 y 19 y art. 7.3) con la aplicación continuada de medios de armonización, y mediante el reforzamiento y la garantía de la prestación de un servicio universal.

De este modo, la creación de un mercado único de los servicios postales se plantea en términos absolutamente diferentes que en otros servicios de interés económico general aunque los instrumentos y técnicas empleados fueran los mismos. Si bien, en otros sectores como en las telecomunicaciones se parte de la declaración de que son servicios que se prestan en libre competencia, siendo los ámbitos reservados marginales (defensa, seguridad nacional) y se desvinculan el servicio universal de los derechos especiales y exclusivos, en el sector postal la liberalización se plantea a la inversa ya que se admite que son servicios de interés general que se prestan en libre competencia pero el servicio universal se realiza principalmente a través de la reserva pública de determinados servicios y del mantenimiento del operador monopolista preexistente integrado verticalmente cuyos límites y ámbitos de actuación se van reduciendo progresivamente para dejar paso a la iniciativa privada.

La estructura normativa de la intervención comunitaria europea sobre servicios postales es asimismo muy diferente a la dispuesta para otros servicios de interés



COLABORACIONES

económico general. Frente a la ingente normativa en materia de telecomunicaciones que exigió incluso su racionalización en el Nuevo Marco Regulador, el marco normativo de los servicios postales se reduce a la Directiva 97/67/CE y a su modificación. Por otra parte, a nivel interno, la trasposición nacional de la normativa comunitaria relativa a los servicios postales se produce con un efecto inverso al de otros sectores: en España ésta se traspuso a través de la Ley 24/1998, de 13 de julio, sobre Regulación del Servicio Postal Universal y Liberalización de los Servicios Postales, que ha sido desarrollada mediante diversos reglamentos que constituyen la regulación de los servicios postales en España, lo que constituye un verdadero fenómeno de desregulación ya que se reduce la extensión de la normativa anterior (la Ordenanza Postal y el Reglamento de Servicio de Correos de 1964 sumaban más de 750 artículos). La razón es que se dejan de ordenar una gran cantidad de aspectos que anteriormente venían siendo prestados por la Administración Pública, mientras que en otros sectores como las telecomunicaciones la supuesta desregulación supone una proliferación de normas ya que anteriormente se limitaba a la ordenación del contrato entre el Estado y el monopolista público.



COLABORACIONES

### 3.2. El servicio postal universal

Curiosamente, la Directiva 97/67/CE presta más atención a la cuestión del servicio postal universal que a la liberalización y armonización de estos servicios, tratándolo por extenso en primer lugar. Ciertamente la contribución del servicio postal universal a la configuración de los servicios de interés económico general ha sido muy importante, siendo la segun-

da ocasión en la que la normativa comunitaria se refiere a este mecanismo expresamente.

A diferencia de otras Directivas de liberalización, la Directiva 97/67/CE no parte del establecimiento de una serie de mecanismos para la apertura a la competencia de los mercados nacionales sino que dicha apertura se va a producir a partir de la contención y reducción de los servicios reservados en los que se excluye la iniciativa privada como mecanismo de realización del servicios postal universal. Esta es la razón de que se comience por la definición del servicio postal universal y la delimitación de los servicios reservados.

#### 3.2.1. Definición y contenido

El servicio postal universal comunitario consiste en garantía a todos los ciudadanos de una oferta de determinados servicios postales de calidad determinada prestados de forma permanente en todo el territorio nacional a precios asequibles para todos los usuarios con independencia de su rentabilidad económica (art. 3).

A) *Contenido material.* Desde el punto de vista de los operadores del sector postal, el servicio postal universal supone una carga económica en un doble sentido: en cuanto se incluyen en él servicios que son deficitarios (servicios que de manera natural no serían prestados a ciertos territorios —descreme del mercado—) y en cuanto se exige que se haga a precios que no son rentables (precios asequibles).

Independientemente de su rentabilidad, en el servicio postal universal se incluyen unos servicios considerados básicos que serán, cuanto menos, los siguientes servicios postales, ya sean nacionales o transfronterizos (art. 3):

- Los servicios de recogida, clasificación, transporte y distribución de los envíos postales de hasta 2 kg.

- Los servicios de recogida, clasificación, transporte y distribución de los paquetes postales de hasta 10 kg (que puede ser aumentado por los Estados miembros hasta un peso que no supere los 20 kg fijando regímenes especiales para la entrega a domicilio de éstos).

- Los servicios de envíos certificado y con valor declarado.

- La entrega de paquetes postales recibidos desde otros Estados miembros y que pesen hasta 20 kg, que deberán ser distribuidos en el territorio del Estado destinatario independientemente del límite de peso establecido para los paquetes postales establecido por un Estado miembro.

Por otra parte se establece que el precio debe ser asequible y debe posibilitar el acceso de todos los usuarios (art. 12). Desde los inicios de la configuración de las comunicaciones postales como servicio público a mediados del siglo XIX existió el principio de asequibilidad en las tarifas, en cuanto éstas debían ser reducidas y uniformes en todo el territorio nacional. Este principio se incluye ahora en Derecho comunitario en cuanto se deben garantizar determinados servicios de forma permanente y en todo el territorio nacional unos servicios postales de calidad determinada «a un precio asequible para todos los usuarios». Los precios pagados a los prestadores de los servicios postales en general, serán precios privados, incluidos los pagados por la prestación de alguno de los reservados que anteriormente eran considerados tasas.

B) *Contenido funcional.* La prestación del servicio universal deberá realizarse con arreglo a los siguientes principios (art. 5), que son los mismos que regían el servicio público anteriormente configurado a nivel nacional:

- Continuidad (que se efectúe sin interrupción ni suspensión salvo en casos de fuerza mayor).

- Confidencialidad.

- Neutralidad (que se efectúe sin discriminación de ningún tipo, especialmente las derivadas de consideraciones políticas, religiosas o ideológicas).

- Igualdad de trato (que ofrezca a los usuarios, en condiciones comparables, un servicio idéntico).

- Adaptabilidad (que evolucione en consonancia con el entorno técnico, económico y social, así como con las necesidades de los usuarios).

Por otra parte, en cuanto a la frecuencia y regularidad, la prestación del servicio postal universal incluye la obligación de realizar como mínimo todos los días laborables, y por lo menos cinco días por semana, excepto en circunstancias excepcionales, una recogida y una distribución al domicilio de cada persona física o jurídica y, excepcionalmente, en instalaciones apropiadas (art. 3.3).

Dentro de las obligaciones del servicio postal universal se incluye el deber dirigido a los proveedores del servicio universal de proporcionar a los usuarios periódicamente información suficientemente precisa y actualizada sobre las características del mismo y de las condiciones generales de acceso a los servicios, precios y nivel de calidad, lo que se publicará de forma adecuada (art. 6).

Asimismo se incluye como parte del servicio postal universal ciertas normas sobre calidad del mismo que se tratarán específicamente más adelante.

### 3.2.2. *Medios para garantizar la prestación del servicio postal universal*

La Directiva 97/67/CE no establece un modo específico para la prestación del



COLABORACIONES

servicio postal universal, sino que establece una serie de mecanismos para garantizar y facilitar la prestación del mismo, en general, y el equilibrio financiero del prestador de dicho servicio. Tampoco se establece el medio para identificar el operador que debe hacerse cargo de la prestación del servicio postal universal, que en otros sectores se lleva a cabo de forma dinámica mediante conceptos como los de operador dominante o con posición significativa en el mercado. El art. 4 se limita a señalar que los Estados miembros deben identificar los proveedores del servicio universal, así como publicar también las obligaciones y derechos que tengan atribuidos.

En cuanto a los mecanismos previstos para garantizar la prestación del servicio postal universal se encuentra, en primer lugar, la posibilidad de que los Estados miembros constituyan derechos exclusivos y especiales en ciertos servicios en la medida que sea necesario para asegurar dicha prestación. Pero, además, se prevén otros mecanismos con este fin como son compensaciones económicas a los prestadores del servicio postal universal sea a cargo del Fondo de Compensación del Servicio Universal, sea a cargo de los Presupuestos Generales.

A) *Los derechos exclusivos y especiales:* prestación exclusiva de servicios reservados. La Directiva 97/67/CE sitúa el peso de la realización del servicio postal universal en la conservación por parte de los Estados de determinados servicios. Así, los Estados miembros mantienen la reserva pública sobre determinados servicios postales al operador que lo presta, excluyendo en estos la prestación privada de servicios análogos por otros operadores que pudieran mermar la utilización de los servicios del operador público y los ingresos correspondientes. Por lo tanto, la superposición de las obligaciones del ser-

vicio postal universal y de la reserva de servicios como mecanismo para su prestación ha de dar lugar a la siguiente estructuración de los servicios postales a nivel nacional:

1. Servicios incluidos en el servicio postal universal.

- Servicios reservados al operador que presta el servicio postal universal (art. 7). Solamente en el caso de que fuera necesario para el equilibrio económico del prestador del servicio postal universal, los Estados miembros pueden reservarle con carácter exclusivo:

- Los servicios de recogida, clasificación, transporte y distribución de los envíos de correspondencia interna (sea urgente o no) cuyo peso sea igual o inferior a 350 gramos, siempre y cuando su precio sea cinco veces inferior a la tarifa básica normal. En consecuencia los operadores privados sólo pueden admitir cartas con peso superior a 350 gramos o bien, por debajo de dicho nivel de peso, a un precio que sea como mínimo cinco veces superior a la tarifa aludida.

- El correo transfronterizo, así como el envío de publicidad directa con la limitación de los 350 gramos de peso, posibilidad que no ha sido desarrollada por casi ningún Estado miembro.

Asimismo es posible la reserva, aunque no se encuentre motivada directamente por razón del mantenimiento económico del servicio postal universal, de la entrega de notificaciones mediante servicio de correo certificado utilizado en el marco de procedimientos administrativos y judiciales (art. 8).

Este sería el contenido máximo de la reserva de servicio, lo que no es óbice para que los Estados puedan decidir la reducción de esta reserva atendiendo a las exigencias de la prestación del servicio postal universal. Así, en España la reserva de envíos de correspondencia



COLABORACIONES

interna ya se reducía con anterioridad a los envíos interurbanos, de modo que quedaban y quedaron fuera del monopolio postal los envíos que circulan dentro de una misma población. Por el contrario, España incluye entre los servicios reservados el servicio de giro que no se encuentran entre los reservables por la Directiva 97/67/CE, lo que no plantea problemas ya que queda fuera del ámbito de aplicación de dicha Directiva al no ser considerado servicio postal.

- Servicios no reservados al operador que presta el servicio postal universal. En estos servicios puede concurrir el prestador del servicio postal universal con los demás operadores privados. Tanto uno como los otros deben disponer de unas autorizaciones administrativas singulares otorgadas con carácter reglado, a través de un procedimiento transparente, no discriminatorio, proporcionado y basado en criterios objetivos a través de los cuales se pueden imponer las «obligaciones de servicio universal» que sean necesarias, los requisitos de calidad, disponibilidad y eficacia a los servicios pertinentes, la obligación de no perjudicar los derechos exclusivos y especiales del proveedor del servicio postal universal (art. 9.2 y 9.3). Asimismo puede recaer sobre ellos la obligación de contribuir, en una determinada cuantía fijada de forma transparente, no discriminatoria y proporcional, al fondo de financiación del servicio postal universal que se constituya, obligación que recaería también en operador que presta dicho servicio universal cuando también presta servicios no reservados incluidos en el servicio universal (como ocurre en España con Correos y Telégrafos que lleva a cabo una compensación de estas obligaciones).

2. *Servicios excluidos del servicio postal universal.* En este caso también pueden concurrir todos los operadores

(incluido el operador del servicio universal) y han de contar también con una autorización administrativa general, que suele tener una exigencias y obligaciones menores que las necesarias para operar en los servicios no reservados.

B) *Compensaciones económicas directas por la prestación del servicio universal:* la Directiva 97/67/CE prevé la financiación directa de los gastos generados por la prestación del servicio postal universal a través del Fondo de Compensación del Servicio Postal Universal (art. 9.4).

Cuando un Estado miembro determine que las obligaciones de servicio universal suponen una carga financiera injusta para el proveedor del mismo, el Estado puede constituir un «fondo de compensación», normalmente denominado «Fondo de Compensación del Servicio Postal Universal».

Este Fondo debe ser administrado por una entidad independiente del beneficiario. Se nutre de las contribuciones financieras que tienen que satisfacer los operadores a los que se les hayan otorgado autorizaciones, en los niveles que se establezcan de forma transparente, no discriminatoria y proporcional.

### 3.2.3. *Medidas para evitar el falseamiento del funcionamiento del sector por razón del servicio postal universal*

Junto a los medios para garantizar la prestación del servicio postal universal se establecen otros para evitar que éstos sean utilizados de manera injustificada. Existe un peligro de que estos medios sean usados para falsear lo que habría de ser el funcionamiento normal de un mercado competitivo dado que suponen una excepción al derecho de la competencia,



COLABORACIONES

y, además, el prestador del servicio postal universal normalmente desarrolla su actividad más allá del ámbito de los servicios reservados y de los servicios incluidos en el servicio postal universal.

El prestador del servicio postal universal se encuentra sometido a las obligaciones comunes a todos los operadores previstas por los Estados (aunque no se diga por la Directiva), pero, además, se prevén unas medidas específicas para evitar el falseamiento del sistema que son los principios de tarificación y la transparencia contable.

En cuanto a los primeros, las tarifas de cada servicio incluido en el servicio postal universal deben establecerse conforme a los siguientes principios (art. 12):

- Asequibilidad y posibilidad a todos los usuarios de acceso a los servicios prestados.
- Fijación de los precios orientados a costes.
- Se puede establecer una tarifa única en todo el territorio nacional, pero esto no impide que el proveedor del servicio universal pueda contratar individualmente con los clientes con respecto a los precios.
- Las tarifas deben ser transparentes y no discriminatorias.

Asimismo con respecto a las tarifas se establecen principios específicos relativos a los gastos terminales por el correo transfronterizo, que se incluirían en aquéllos como costes (art. 13 Directiva).

Por otra parte, para evitar que el falseamiento del sistema por parte del operador que presta el servicio postal universal mediante subvenciones cruzadas desde los servicios reservados a los no reservados y pueda actuar en consecuencia con ventaja en estos últimos en relación con los operadores privados, se prevén diversas medidas relativas a la contabilidad (considerando 28 y art. 14).

Los proveedores del servicio universal deben mantener en sus sistemas de contabilidad interna cuentas separadas, como mínimo para cada servicio correspondiente al sector reservado, por un lado, y para los servicios no reservados, por otro, que deberán especificar asimismo las cuentas de los servicios que formen parte del servicio universal de los que no (art. 14.2). El cumplimiento de estas obligaciones es comprobado por una entidad independiente del prestador del servicio universal, publicándose periódicamente los resultados. Además, los operadores del servicio postal universal tendrán que dar detalle de su contabilidad a requerimiento de la Autoridad nacional o de la Comisión. En cualquier caso, las cuentas financieras de los prestadores del servicio universal se someten a auditoría por parte de un auditor independiente y se publican (art. 15).

#### 3.2.4. *Garantía del servicio universal: calidad del servicio universal*

Las normas de calidad para la prestación del servicio universal resultan fundamentales para garantizar su contenido mismo (art. 16 Directiva 97/67CE). Junto al sector de las telecomunicaciones es el sector en el que se encuentra más desarrollada la regulación de la calidad del servicio.

Estas normas de calidad se refieren a los plazos de expedición, la regularidad y la fiabilidad de los servicios y pueden ser fijadas por:

- Los Estados (para el correo nacional), por lo que deben ser compatibles con las establecidas a nivel comunitario y deben comunicarse a la Comisión y hacerse públicas (art. 17).
- El Parlamento Europeo y el Consejo (para los servicios transfronterizos intra-



COLABORACIONES

comunitarios) que pueden ser excepcionadas por los Estados miembros cuando lo justifiquen circunstancias excepcionales que deben publicarse en el DOCE (art. 18)

Se prevé que los Estados miembros dispongan de un sistema para garantizar su cumplimiento a través del control anual ejercido por una entidad externa e independiente a los prestadores del servicio (art. 16.2).

Por otra parte, dentro de las exigencias relativas a la calidad se incluye la creación de unas vías procedimentales de tratamiento adecuado de los usuarios. Los Estados miembros deben disponer de procedimientos transparentes, simples y poco costosos para tramitar las reclamaciones de los usuarios (en particular los casos de pérdida, robo, deterioro o incumplimiento de las normas de calidad), así como mecanismos para resolver los litigios de manera equitativa y en un plazo razonable disponiendo la posibilidad de indemnización o reembolso. Asimismo la Autoridad nacional competente debe atender las reclamaciones de los usuarios que no hayan sido resueltas convenientemente (art. 19).

### **3.3. La apertura y la armonización del sector postal nacional**

La Directiva 97/67/CE se plantea tanto el reforzamiento del servicio postal universal como la apertura y la armonización del sector postal a nivel nacional.

Ya hemos señalado que la apertura a la competencia se produce por la progresiva retracción de los servicios reservados necesarios para garantizar el servicio postal universal y de las obligaciones de los prestadores de servicios postales en general. Se debe favorecer y fomentar la

iniciativa privada y la competencia en el sector de manera que sean las propias empresas actuando en competencia las que satisfagan las exigencias derivadas del servicio postal universal, de manera que la intervención pública se reduzca a la garantía del cumplimiento de la misión específica que la justifica, tal y como establece el art. 86 TCE (antiguo art. 90 TCE). De este modo deberán aflorar cada vez más ámbitos en los que sea posible la prestación del servicio postal en competencia entre varios operadores de manera que se permita la elección por parte de los ciudadanos sin que esto suponga una deterioro en la prestación del servicio.

Para permitir que dicha apertura dé lugar a un mercado en competencia a nivel comunitario se establecen una serie de disposiciones relativas a la armonización de las normas técnicas (art. 20), que debe llevarse a cabo teniendo en cuenta los intereses de los usuarios. Ésta no presenta ninguna particularidad, se confía al Comité europeo de normalización y debe adecuarse a la normativa comunitaria general de normalización técnica a partir de lo dispuesto por la Unión Postal Internacional.

Otra medida dirigida a garantizar la apertura de los mercados nacionales a la competencia es la separación entre el regulador y los operadores que explotan el servicio mediante la creación de Autoridades Nacionales de Reglamentación. La separación entre la actividad de ordenación y control del sector y las actividades comerciales es un requisito imprescindible para una adecuada introducción de la competencia.

Los Estados miembros deben designar una o más autoridades nacionales de reglamentación para el sector postal que deben ser jurídicamente distintas y funcionalmente independientes de los opera-



COLABORACIONES

dores postales (art. 22). Su misión consiste en asegurar el cumplimiento de las obligaciones que establece la propia Directiva 97/67/CE, y, además, de la normativa en materia de competencia en el sector postal.

La introducción de este principio en España no resultó especialmente traumático ya que, a pesar de la larga tradición de una organización prestadora del servicio de correos de carácter ministerial (Dirección General de Correos y Telégrafos), por aquel entonces ya se había creado del organismo autónomo Correos y Telégrafos (desde 1991). Posteriormente la disposición adicional 11ª de la LOFAGE configura a Correos como entidad pública empresarial, lo que intensifica la tendencia hacia el sometimiento al Derecho privado hasta llegar a su conversión en sociedad pública de participación íntegramente estatal mediante Ley 14/2000, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. Por otro lado, la Ley 24/1998, de 13 de julio, de Regulación del Servicio Postal encomienda la actividad de regulación y control al Ministerio de Fomento a través de la Subdirección General de Regulación de Servicios Postales adscrita a la Subsecretaría de Fomento.

#### **4. El desarrollo del proceso de liberalización y creación del mercado único de los servicios postales**

##### **4.1. La tensión entre los medios para garantizar la prestación del servicio postal universal y la aplicación de las normas de competencia.**

La intensidad de las medidas previstas para la garantía de la prestación del servicio universal (en especial, el reconoci-

miento de derechos exclusivos y especiales) ha provocado una fuerte tensión entre éstas, conforme eran adoptadas por los Estados, y el Derecho de la competencia, garantizado a nivel comunitario por la Comisión (Garrido, 2003).

Esta tensión era incluso preexistente a la aprobación de la Directiva 97/67/CE (Bravo, 1993), dando lugar, incluso, a alguna de las sentencias fundamentales del TJCE en torno a los servicios de interés económico general. Efectivamente, la Sentencia del TJCE de 19 de mayo de 1993, asunto C-320/1991, *Paul Corbeau*, Rec. 1993, p. I-2533, supuso un vuelco en la línea de jurisprudencia que había venido sentando el mismo Tribunal con respecto a los servicios de interés general al señalar como tal la obligación de efectuar la recogida, el transporte y la distribución del correo en beneficio de todos los usuarios, en la totalidad del territorio del Estado miembro interesado, a unas tarifas uniformes y en condiciones de calidad similares, sin considerar las situaciones particulares ni el grado de rentabilidad económica de cada operador individual.

El 26 de julio de 1995, la Comisión presentó un proyecto de comunicación de la Comisión sobre la aplicación de las normas de competencia al servicio postal y en particular sobre la evaluación de determinadas medidas estatales relativas a los servicios postales (SEC(95) 830 final). En dicho proyecto se exponía el enfoque que la Comisión pretendía adoptar para tratar la cuestión de la compatibilidad de las medidas estatales de limitación de la libre prestación de servicios y/o la libre competencia en los mercados postales con las normas de competencia del Tratado y se confirma el derecho de los Estados miembros a mantener un campo delimitado de servicios reservados.



COLABORACIONES

Casi dos años después de la consulta pública relativa al proyecto de comunicación sobre la aplicación de las normas de competencia al servicio postal y, en particular, sobre la evaluación de determinadas medidas estatales relativas a los servicios postales presentada por la Comisión el 17 de octubre de 1996, se publicó la Comunicación de la Comisión sobre la aplicación de las normas de competencia al servicio postal y sobre la evaluación de determinadas medidas estatales relativas a los servicios postales. En esta se establecen los criterios que, respecto de la normativa de defensa de la competencia aplicada al sector postal, deben seguir los Estados miembros a la hora de trasponer la Directiva 97/67/CE.

Se parte de la afirmación, ya realizada por el TJCE, de que las normas comunitarias de derecho de la competencia son aplicables a los servicios de interés económico general y, en concreto, al servicio postal. Esto no quita que los Estados miembros puedan conceder derechos especiales y exclusivos, como preveía la propia Directiva 97/67CE, a determinadas empresas para que puedan llevar a cabo la gestión de los servicios de interés general que se le encomienda, aunque estos derechos les otorgue una posición dominante conforme al art. 82 TCE. Lo que sucede es que estos derechos, que dan lugar a una situación contraria al derecho de la competencia, serán considerados «medidas necesarias» para el cumplimiento de esa misión que tienen encomendada como prevé el art. 90.1 CE. Por lo tanto, las empresas públicas o privadas beneficiarias de estos derechos exclusivos o especiales estarán sujetas al derecho de la competencia (art. 85 y 86) pero el propio Tratado (art. 90.2 TCE) prevé que no se les aplique en aquellas actividades que objetivamente sean

necesarias de forma directa para garantizar el cumplimiento de la misión de proveer servicios de interés general. La cuestión es que el derecho de la competencia no debe impedir, de hecho o de derecho, el cumplimiento de esta misión específica.

Conforme a lo expuesto, en la Comunicación se señala que se considerará que existe una posición de abuso dominante cuando la empresa beneficiaria de los derechos exclusivos (operador del servicio universal) no ofrezca, o bien ofrezca en condiciones que no satisfacen las necesidades de los consumidores, los servicios calificados de interés general que podían haber sido satisfechos por un operador actuando en libre competencia. Por lo tanto, la excepción al derecho de la competencia mediante el establecimiento de derecho exclusivo o especiales a un operador para que cumpla con las prestaciones de servicios de interés general debe limitarse a las situaciones en las que sea estrictamente necesaria y reducirse a aquellos mercados o segmentos del mercado que así lo exijan.

El hecho de que los derechos exclusivos o especiales dispuestos por un determinado Estado miembro fueran innecesarios corresponde probarlo a los Estados que establecen estos derechos exclusivos o especiales, ya que si fuera así existiría una presunción de incompatibilidad de estas medidas con respecto al derecho de la competencia, lo que se mantuvo en la jurisprudencia del TJCE durante los momentos álgidos del proceso de liberalización, pero que sería corregido por el mismo Tribunal.

A partir de esta Comunicación, la Comisión ha dictado diversas decisiones en 2000 y 2001 relativas a la aplicación de las normas de derecho de la competencia en el sector postal (González, 2003).



COLABORACIONES

#### 4.2. *El último avance en el proceso de liberalización de los servicios postales: la Directiva 2002/39/CE, de 10 de junio*

En el Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación de la Directiva Postal, de 25 de noviembre de 2002, documento COM (2002) 632 final) se puso de relieve sus repercusiones: al establecer un servicio postal universal mínimo se garantiza el mantenimiento de un servicio de interés general, en el marco de la futura evolución del mercado; además, al promover una mayor calidad de servicio gracias a medidas como la definición de objetivos de calidad de servicio y de normas europeas comunes, contribuyó a la mejora de la calidad del servicio y a la reducción de todos los «efectos de frontera». Aunque el Informe señala problemas de conformidad en lo que se refiere a la independencia de las autoridades reguladoras nacionales, se afirma que la Directiva 97/67/CE consiguió también una armonización mínima del mercado y creó expectativas en cuanto a la posibilidad de una apertura más amplia, lo que aceleró el ritmo de las reformas postales nacionales y la reestructuración del sector postal, lo que se ha traducido en una mejora del servicio en España (Escribano, 2003).

Ante los positivos resultados se avanzó en el camino de la liberalización a través de la Directiva 2002/39/CE, del Parlamento y del Consejo de 10 de junio, que modifica la Directiva Postal 97/67/CE, con el fin de proseguir la apertura a la competencia de los servicios postales de la Comunidad. Esta Directiva 2002/39/CE culmina, por ahora, el proceso de liberalización de los servicios postales en el seno de la Unión Europea (1).

(1) A raíz de esta Directiva se publicaron diversos artículos en los que se sistematiza la reordenación que esta introduce de los servicios postales y entre los que se

Las modificaciones que se introducen mediante la Directiva 2002/39/CE en la ordenación del sector postal establecido a partir de la Directiva 97/67/CE son:

A) *Reducción del ámbito de posible reserva de servicios que pueden llevar a cabo los Estados miembros* (modificación del art. 7):

- Se establece una progresiva reducción en los límites de peso-precio de los servicios incluidos: por una parte se prevé el límite de hasta 100 gramos desde el 1 de enero de 2003 y de hasta 50 gramos desde el 1 de enero de 2006. En cuanto al precio se constituye en un incentivo para su reducción generalizada, ya que se prevé que no se apliquen estos límites desde el 1 de enero de 2003 si el precio es igual o superior a la tarifa pública básica, y desde el 1 de enero de 2006, si el precio es igual o superior a dos veces y medio dicha tarifa básica.

- De la correspondencia transfronteriza sólo podrán reservarse la de entrada, no ya en su totalidad. Aunque se prevé la posibilidad de la reserva de la correspondencia transfronteriza de salida en casos excepcionales, dentro de los límites de pesos y precios establecidos para el correo interno.

B) *Se introducen algunas especificaciones relativas a las medidas para evitar el falseamiento del funcionamiento del sector* (modificación del art. 12).

Por un lado, con respecto a las tarifas, se introduce una aclaración con respecto a las tarifas especiales (negociadas con sujetos con mucho volumen de envíos o con condiciones particulares del mismo) exigiendo que se establezcan conforme a los principios de transparencia y no discriminación, teniendo en cuenta los costes evitados en relación con los servicios ordinarios.

encuentran ALONSO (2001), GARRIDO (2000), GONZÁLEZ-VARAS (2001), MONTERO PASCUAL (2003), PATEIRO (2003) y VILLAGRASA (2003).



COLABORACIONES

Por otra parte, se establece la prohibición expresa de financiación cruzada de servicios universales del sector no reservado con ingresos generados por servicios del sector reservado. A lo que añade la excepción de cuando esto sea imprescindible para la realización de las obligaciones específicas de servicio universal vinculadas al ámbito competitivo.

C) *Se extienden las garantías de calidad del servicio universal a otros servicios* (modificación del art.19). En particular por lo que se refiere a los procedimientos para tramitar reclamaciones por parte de los usuarios.

D) *Se refuerzan las funciones y competencias de las Autoridades Nacionales de Reglamentación* ya que, además de velar por el cumplimiento de las normas dispuestas específicamente para el sector postal y las normas de derecho de la competencia, podrán establecerse controles y procedimientos específicos para garantizar que se respetan los servicios reservados.

Se introduce una referencia expresa a la cuestión de las subvenciones cruzadas en la financiación del servicio universal, manifestando la prohibición expresa de financiación cruzada de servicios universales del sector no reservado con ingresos generados por servicios del sector reservado (art. 12), excepto cuando sea indispensable para la realización de las obligaciones específicas de servicio universal vinculadas al ámbito competitivo.

Esta Directiva 2002/39/CE, es el resultado de la aplicación de lo previsto en el art. 7.3 de la Directiva 97/67/CE que programa su propia modificación para avanzar en el procedimiento de liberalización. De hecho, esta nueva Directiva 2002/39/CE contiene, a su vez, una proyección de los próximos pasos en el camino hacia la liberalización que será la plena realización del mercado interior

postal en 2009, cuestión sobre la que la Comisión deberá presentar un informe en 2006 para considerar su conveniencia. En cualquier caso, es posible que los Estados decidan avanzar con antelación y profundizar en la liberalización (Rodríguez, 2002), aunque, en cualquier caso será necesaria la intervención de la Unión Europea para garantizar la creación de un mercado postal único.

### Bibliografía

1. ALONSO SOTO, Ricardo (2001): «La liberalización de los servicios postales», *Ekonomiaz: Revista vasca de economía*, número 46, páginas 202-217.
2. BRAVO FERRER, Miguel (1993): «El servicio público de Correos y la Comunidad Económica Europea», *Noticias de las CEE*, número 99, páginas 43-50.
3. CASCALES MORENO, Fernando (1994): «El Libro Verde sobre el desarrollo del mercado único de los servicios postales», *Noticias de la Unión Europea*, número 112, páginas 104-105.
4. ESCRIBANO, Álvaro; GONZÁLEZ, Patricia y LASHERA, Julio (2003): «Regulación y análisis del servicio postal en España», *Infraestructuras: transportes e industrias en red*, ICE, número 808, páginas 161-188.
5. GARRIDO PÉREZ, Alberto (2000): «La liberalización de los servicios postales en España», *La Ley: Revista jurídica española de doctrina, jurisprudencia y bibliografía*, número 8, páginas 1519-1537.
6. GARRIDO PÉREZ, Alberto (2003): «Transportistas y servicios postales ante la liberalización comunitaria», *Noticias de la Unión Europea*, número 216, páginas 41-47.
7. GONZÁLEZ DURANTES, Henar y ENGRA MORENO, José Carlos (2003): «El tratamiento de los abusos de posición de dominio en el sector postal», *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la Competencia*, número 216, páginas 66-81.



COLABORACIONES

8. GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ (2001): «La liberalización de los servicios postales», *Actualidad administrativa*, número 25, páginas 945-964.
9. MONTERO PASCUAL, Juan J. (2003): «Los servicios postales: otra industria en red en proceso de liberalización», en *REDETI: Revista del Derecho de las Telecomunicaciones e Infraestructuras en Red*, número 16, páginas 111-130.
10. PAREJO ALFONSO, Luciano (2004): *Estudio sobre las condiciones de prestación de los servicios postales en la Unión Europea*, Instituto Pascual Madoz del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente-Universidad Carlos III de Madrid, Madrid.
11. PATEIRO RODRÍGUEZ, Carlos (2003): «El proceso y el modelo liberalizador del sector postal en la Unión Europea. Referencia al caso de España», *Infraestructuras: transportes e industrias en red, ICE*, número 808, páginas 141-160.
12. PEMÁN GAVÍN, Juan (1983): *Régimen jurídico del Servicio de Correos*, INAP, Madrid.
13. PEMÁN GAVÍN, Juan (2004): «El régimen de los servicios postales», en *Materiales para el Estudio del Derecho*, <http://www.iustel.com>
14. RODRÍGUEZ, José Ignacio (2002): «España, el país más liberalizado: Luz verde al proyecto de ley que impulsará la apertura definitiva del mercado postal español», *Revista del Ministerio de Fomento*, número 511, páginas 30-34.
15. VILLAGRASA ROZAS, María del Mar (2003): «Los servicios postales en un entorno liberalizado: el caso de España», *Civitas. Revista española de derecho administrativo*, número 118, páginas 201-227.



COLABORACIONES