

EL PROCESO Y EL MODELO LIBERALIZADOR DEL SECTOR POSTAL EN LA UNIÓN EUROPEA. REFERENCIA AL CASO DE ESPAÑA

*Carlos Pateiro Rodríguez**

En la última década, sobre todo de la mano de las nuevas tecnologías, se han producido profundos cambios en el terreno de las comunicaciones en el mundo desarrollado. Los servicios postales no han sido una excepción. Los aspectos más relevantes del fenómeno han actuado como factores impulsores del cambio en el terreno de las comunicaciones postales, algunos de los cuales incidieron en el núcleo mismo de la configuración tradicional del mercado de los servicios postales, caracterizado hasta entonces por el predominio de situaciones de monopolio, amparadas en mayor o menor medida por disposiciones normativas de los propios Estados. Dentro del proceso orientado al mercado único, en un marco de competencia real, se aborda un proceso de liberalización de los servicios postales, cuyo inicio podemos situar a principios de la década de los noventa con la aparición del *Libro Verde sobre el desarrollo del mercado único de los servicios postales* (1992). Este proceso de liberalización vendrá a sustituir progresivamente a la concepción tradicional, más orientada al monopolio y a la ubicación de la organización de los servicios postales en la propia estructura de las administraciones públicas. Por su gran repercusión económica y social, este tema se presta a una multiplicidad de análisis desde diferentes perspectivas. Nuestro interés, en este trabajo, se centra en torno a dos cuestiones. La primera hace referencia a la opción entre fases del proceso postal o productos del negocio postal que se someterán al proceso liberalizador. La segunda, estrechamente ligada con la primera, se centra en la forma de compensación de la supuesta carga financiera derivada de las obligaciones de servicio universal que la normativa comunitaria y, por el principio de subsidiariedad, la de cada Estado miembro impongan al operador postal. Ambas cuestiones son abordadas con referencias adicionales al caso del servicio postal español.

Palabras clave: *servicios postales, desregulación, monopolio, Unión Europea, España.*

Clasificación JEL: *H32, L12, L32.*

* Catedrático de Teoría Económica en la Escuela Universitaria de Estudios Empresariales. Departamento de Análisis Económico y Administración de Empresas. Universidad de A Coruña. Ejecutivo de la Sociedad Estatal Correos, S.A., en excedencia.

1. Introducción

El sector postal europeo ha estado sometido a profundos cambios en las últimas décadas. Algunos de dichos cambios fueron propiciados por factores exógenos a las propias organizaciones postales, como son los que tienen su origen en los cambios permanentes de la demanda de servicios, a la que las instituciones postales, caracterizadas por situaciones de monopolio y sometidas a la lentitud que caracteriza la toma de decisiones en el seno de las organizaciones más burocratizadas, no fueron capaces de adaptarse al ritmo que imponía su evolución. Dentro de este contexto cabe hacer referencia también a la escasez de recursos que los Estados asignaban a un servicio que, sin embargo, era considerado de interés general e incluso como un servicio público.

Unido a la conformación tradicional de las estructuras de los operadores postales (hasta 1992, Correos se configuraba en la estructura de la Administración General del Estado como una Dirección General adscrita a un Ministerio), otros factores constituyeron claras amenazas para el negocio postal. De una parte, el desarrollo de las nuevas tecnologías de la telecomunicación, primero el fax, después el correo electrónico, fueron recibidas en el ámbito de los servicios postales como una clara amenaza de sustitución en la demanda de comunicaciones que conduciría a una reducción del volumen de envíos tratados en el proceso postal integral. Por otra parte, la generalización del servicio de telefonía fija a todos los ámbitos geográficos de la Unión y la irrupción imparable de la telefonía móvil contribuirían a la acentuación de una visión pesimista en torno al futuro del negocio postal. No faltaron los análisis de los efectos que tales transformaciones podrían tener sobre el empleo en el sector.

La reacción ante esta situación fue doble. Los operadores postales se plantearon la necesidad de afron-

tar la automatización de sus procesos productivos para incrementar la productividad y reducir los costes. Las Administraciones, por su parte, iniciaron un cambio organizativo profundo de sus operadores postales, que abarcaría una adaptación de sus objetivos, estrategias y modelos de gestión, en un entorno más competitivo y de eficiencia en la prestación de los servicios. En esta línea, los servicios de Correos y Telégrafos en España adoptaron la forma de un Organismo Autónomo de carácter comercial, adscrito al, por entonces, Ministerio de Obras Públicas y Transportes, a partir del 15 de diciembre de 1991.

En 1992, la Comisión presentó un *Libro Verde* sobre el desarrollo del mercado único de los servicios postales y, en 1993, una Comunicación sobre las líneas directrices para el desarrollo de los servicios postales comunitarios. Iniciado el cambio normativo, que culminaría con la aprobación de la Directiva 97/67/CE, los distintos Estados miembros fueron adaptando las estructuras de sus servicios postales, tanto técnicas como organizativas, a la nueva situación.

De los cambios de la demanda y la sustitución electrónica, por una parte, y de la liberalización y el cambio organizativo, por otra, cabía esperar una reducción del volumen del negocio postal en manos de los operadores actuales, sobre todo en sus productos tradicionales (cartas, envíos publicitarios). Según la Comisión Europea (2002), estos productos representaban en el año 2000 más del 80 por 100 de los ingresos de los operadores y estaban perdiendo cuota de mercado en otros segmentos del mismo (como, por ejemplo, en los envíos de paquetería). Lo anterior, unido a las obligaciones de servicio universal impuestas a los operadores postales, podría desembocar en una reducción de los ingresos, en un incremento de las pérdidas y en una reducción considerable del empleo en el sector que no sería necesariamente compensado por el in-

crecimiento del empleo en el sector liberalizado. Estas cuestiones económicas y sociales así como otras apuntadas por diversos informes de expertos sobre la materia fueron tomadas en cuenta por la Comisión antes de la aprobación de la Directiva 97/67/CE 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.

La generación de pérdidas, que constituye un argumento a favor de una liberalización escalonada y suave, era la regla general de los monopolios postales estatales en el modelo de gestión tradicional. Dichos monopolios coexistían con segmentos del mercado competitivos que generaban un entorno de pequeños operadores, en muchos casos no conformados como verdaderas empresas prestadoras de servicios postales y al margen de los deseados controles de calidad y de otro tipo. Dicha coexistencia dio lugar a múltiples problemas de competencia desleal en precios y a la invasión frecuente del ámbito de reserva (monopolio) del operador titular del mismo. Por otra parte, los monopolios postales, en ocasiones, eran poco eficaces y los servicios que prestaban no superaban un mínimo estándar, siendo, por otra parte, muy diferentes los niveles de calidad, tanto en términos de los plazos de entrega como de la fiabilidad, la información al usuario y la accesibilidad a la red. Las pérdidas eran recurrentes y en ocasiones, como fue el caso del correo español hasta los últimos años, abultadas. Más de las tres cuartas partes de los operadores liquidaban sus ejercicios con pérdidas que, en algunos casos, alcanzaban el 12 por 100 de los ingresos. La baja calidad de los servicios, la ineficiente asignación de los recursos, la diferencia de calidad entre los distintos servicios postales nacionales (efectos frontera entre países), la necesidad de adaptación al cambio tecnológico y a la evolución de la demanda, entre otros, fueron factores que desencadenaron un proceso regulador intenso, so-

bre todo desde 1997, orientado a crear un marco de libre competencia dentro del sector postal.

El proceso liberalizador en el sector postal europeo, iniciado a nivel de Directiva en 1997, puede ser considerado como un proceso suave en sus comienzos, escalonado dentro de un período de doce años (de 1997 a 2009, si se cumplen las previsiones) y restringido por una determinada definición de un servicio postal universal (SPU). En su aspecto temporal, que en este tipo de procesos adquieren una gran importancia, el proceso liberalizador se podría considerar de una duración suficiente. Si sumamos los períodos de adaptación de los correos nacionales que habían ido tomando conciencia de la situación unos años antes, podemos decir que el proceso liberalizador completo de los servicios postales en la Unión Europea abarca un período cercano a 20 años (entre 1990 y 2009) durante el cual los monopolios postales han podido realizar un proceso de adaptación de sus modelos de gestión y de sus recursos humanos y tecnológicos, con el objeto de competir en el nuevo marco.

El trabajo se estructura de la siguiente manera. Tras esta introducción, el apartado 2 analiza los factores inductores del cambio en el sector postal, diferenciando lo que entendemos por factores exógenos y las consecuencias de los mismos sobre la estructura organizativa y los modelos de gestión. En el apartado 3 se analiza el marco normativo operado en la Unión Europea, desde 1997 hasta 2003, con especial referencia a las dos Directivas 97/67/CE y 2002/39/CE. Al propio tiempo se hace una referencia a la normativa aprobada en España para su adaptación a las exigencias de la Unión. En el apartado 4 se analiza en profundidad el modelo de liberalización acordado de entre dos alternativas planteadas, y las consecuencias que se derivan de las obligaciones de servicio universal impuestas al operador de referencia en términos de la carga financiera que pudieran soportar en competen-

cia con otros operadores exentos de obligaciones de servicio universal (OSU). El apartado 5 plantea una reflexión en torno a los diversos sistemas planteados para la financiación total o parcial de dicha carga financiera. Las principales conclusiones se recogen en el último apartado del trabajo.

2. Los factores del cambio

Nuestro enfoque en relación con los factores que propiciaron el cambio se centra en los factores exógenos a los operadores postales, considerando que los cambios normativos a nivel comunitario y a nivel de cada Estado, así como las modificaciones de la adscripción de los operadores postales en las estructuras administrativas (en España, entre 1991 y 2002, se pasa de una Dirección General dentro de un Departamento Ministerial a una sociedad anónima estatal), fueron más bien una consecuencia de aquellos factores exógenos.

Entre los factores impulsores del cambio debemos considerar:

a) La evolución de la demanda de nuevos servicios, que se ha de situar convenientemente en el contexto de organizaciones políticas democráticas, con economías desarrolladas y avanzadas en los aspectos social y cultural. La literatura disponible otorga a la comunicación escrita, a la satisfacción de la demanda creciente de nuevos servicios de comunicaciones por parte de la administración, las empresas y los particulares un papel importante como elemento de cohesión social y por su contribución a la difusión de la cultura, la ciencia, el comercio y a las relaciones entre los pueblos. Si bien este papel fue desempeñado por los correos tradicionales con mayor o menor eficiencia, en la actualidad, las modernas sociedades de servicios imprimen una mayor velocidad al cambio y conforman una nueva demanda de productos de la comunicación

que se aparta de la oferta tradicional de los operadores. Esta evolución de la demanda, orientada a otros sectores de las comunicaciones (telefonía fija y móvil, correo electrónico, televisión) y de la distribución de mercancías, provocó una caída en la importancia relativa de la comunicación postal en el conjunto de la comunicación en Europa. La Unión Postal Universal (UPU) realizó en 1997 una proyección de los porcentajes de variación de distintos medios de comunicación entre 1995 y 2005, avanzando un considerable descenso del correo físico, según se recoge en el Cuadro 1.

Los datos de variación nos parecen optimistas en cuanto al descenso del correo físico estimado para el año 2005 y al propio tiempo los datos relativos al aumento de la proporción de las comunicaciones por teléfono y por correo electrónico pueden resultar infravaloradas. Si consideramos una unidad de comunicación cada mensaje a través de telefonía fija y móvil, tanto hablado como escrito, así como cada mensaje por e-mail, es posible que las cifras estimadas por la UPU en 1997 no recojan la gran expansión que estos sistemas de telecomunicación experimentaron en muchos países desarrollados en los últimos años. Es posible que la proporción de comunicaciones de correo físico sobre el total de las comunicaciones haya descendido más del 8,1 por 100 estimado (véase Gráfico 1).

Como se puede observar, el porcentaje de los envíos postales en relación con el conjunto de las comunicaciones se reduce en torno al 8 por 100 entre 1995 y 2005. Sin embargo el número de envíos postales no ha dejado de crecer, si bien a un ritmo cada vez menor. En el Cuadro 2 observamos la evolución del número de envíos en España entre 1970 y 2001 así como los porcentajes de variación interanual, muy irregular en los últimos años.

A nivel mundial, la evolución del tráfico anual de cartas y de paquetes postales en los respectivos servicios interiores presenta disparidades importantes se-

CUADRO 1

**LAS COMUNICACIONES EN EUROPA OCCIDENTAL Y AMÉRICA DEL NORTE.
VARIACIÓN ESTIMADA DESDE 1995 HASTA 2005
(En %)**

Comunicación	1995	2005	Variación
Correo físico	27,9	19,8	-8,1
Fax	8,2	6,5	-1,7
Teléfono	51,7	49,4	-2,3
E-mail	12,2	23,7	11,5
Correo híbrido	0,0	0,6	0,6
Total	100	100	0

FUENTE: Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, 2002, página 13.

CUADRO 2

**ENVÍOS POSTALES EN ESPAÑA, 1970-2001
(En millones y variación en %)**

Años	1970	1980	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Envíos	3.441	4.567	4.203	4.362	4.190	4.220	4.315	4.415	4.368	4.573	5.021	5.127	5.167
Variación	—	32,7	-7,9	3,7	-3,9	0	2,2	2,32	-1,06	4,69	9,80	2,11	0,78

FUENTE: Elaboración propia con datos de la Sociedad Estatal Correos y Telecomunicaciones, S.A. y Ministerio de Fomento.

gún los países o conjunto de países, según se trate de países desarrollados o subdesarrollados. La tasa de variación entre los años 2000 y 2001 se presenta en el Cuadro 3.

b) La sustitución electrónica constituye el segundo factor exógeno del cambio en el sector postal. El comportamiento del PIB era utilizado como una variable determinante de la evolución del volumen del correo. Así en las fases expansivas del ciclo económico, con tasas elevadas de crecimiento, el volumen del tráfico postal en todos los productos y segmentos del

mercado experimentaba un notable crecimiento. De esta manera, los operadores postales eran capaces de determinar las necesidades de recursos humanos y materiales para la prestación del servicio, intensificando el uso de factores variables (mano de obra básicamente) en las etapas de expansión y readaptando sus recursos en las fases de crisis. Otras variables que se utilizaron fueron el tamaño y la tasa de crecimiento de la población y del número de empresas. Actualmente, sin embargo, estas variables no permiten la realización de predicciones fiables sobre el

CUADRO 3

CARTAS Y PAQUETES POSTALES

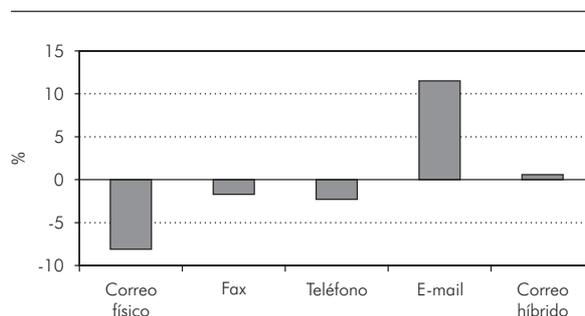
Grupos de países	Variación 2000/2001 (en %) Servicio doméstico	
	Cartas	PP
Países en desarrollo	3,1	3,8
África	-5,8	-16,4
América Latina y Caribe	5,1	0,1
Asia y Pacífico	3,4	7,0
Europa y CIS	2,7	-13,7
Países árabes	-3	-8,2
Países industrializados	-0,2	-1,5

FUENTE: Elaboración propia. Datos de la UPU, *The post in 2001*.

comportamiento futuro del volumen del tráfico postal. En las sociedades desarrolladas, concentradas en el sector terciario, cabría esperar una expansión de los servicios de las comunicaciones postales escritas al servicio de la transmisión de la cultura, la investigación y la ciencia, por una parte, y al servicio de sectores esenciales y en gran expansión, como son los mercados financieros, comercio electrónico, editoriales, ventas por correo, seguros, banca y publicidad, entre otros. Sin embargo, paralelamente a este proceso de terciarización de la economía, las tecnologías de la informática y de las telecomunicaciones experimentaron un profundo cambio que revolucionó el campo de la comunicación entre las personas y los grupos, sin barreras territoriales, sin distancias y, sobre todo, sin pérdida de tiempo. Salvadas las distancias y el tiempo, la comunicación se orienta actualmente hacia otro modelo y resulta probable, en la concepción acumulativa del conocimiento científico, que los pasos siguientes han de resultar todavía más transformadores.

GRÁFICO 1

**COMUNICACIONES: VARIACIÓN
1995-2005
(%)**



Si bien existe una relación entre la sustitución electrónica y el volumen físico del correo, estadísticamente aún no ha sido bien definida. Además, como afirma la UPU, en su informe de 2001, los operadores postales también participan en el desarrollo de nuevas tecnologías en el terreno de la telecomunicación, y ofrecen nuevos productos, tales como servicios *online*.

Actualmente, en los países desarrollados, la correspondencia personal y/o familiar ha decaído hasta niveles insignificantes. Sin embargo, se han producido dos fenómenos que vienen a contrarrestar ampliamente esta pérdida, constituyéndose en dos grandes generadores de envíos postales: i) la generalización de los servicios de tarjetas de crédito vinculadas a cuentas bancarias y la domiciliación casi absoluta del pago de todo tipo de servicios, que generan un gran volumen de correspondencia básica (cartas), y ii) las campañas publicitarias encomendadas a empresas de publicidad directa a través de los servicios postales, que genera un gran volumen de envíos de la línea económica (publicidad directa). El primero de los factores indicados constituye una clara amenaza para el futuro de la evolución de los servicios postales en su línea

básica, definitoria de la comunicación postal, toda vez que, en la medida en que los clientes de las entidades financieras y de las empresas productoras de un gran volumen de envíos (bancos, operadores de servicios telefónicos, eléctricos, de agua, gas, etcétera) incorporen las nuevas tecnologías en sus comunicaciones e intercambios de información con sus clientes (cuentas electrónicas, consultas de facturación, etcétera), los servicios postales podrán sufrir una verdadera sustitución que obligará a los operadores a adaptar de forma permanente su oferta.

c) La automatización y el factor empleo. La liberalización de los servicios postales, cuyo proceso se analiza en los apartados siguientes, sitúa a los operadores tradicionales ante un nuevo marco. En este nuevo contexto, la competencia en precios y calidad será una variable adicional del negocio postal. Algunos operadores han ido incorporando procesos automatizados en las distintas fases del circuito postal, tanto en las fases de admisión y recogida, como en la clasificación, tratamiento, transporte (contenerización, tareas de carga y descarga) y distribución. Una adecuada automatización aumenta la productividad, mejora la calidad del servicio y libera de tareas pesadas a una parte de la plantilla del operador que se puede readaptar para otras actividades e incluso prescindir de algunos trabajadores. Ésta ha sido una preocupación omnipresente en todos los estudios previos al inicio del proceso de liberalización. La propia Comisión estimaba en 2002 un empleo directo en los servicios postales de más de 1,6 millones de puestos de trabajo, concentrado fundamentalmente en los proveedores del servicio universal (1,2 millones), y en torno a 500.000 empleados en el sector de la mensajería y del correo urgente. El informe de Pls Ramboll calcula en más de 5 millones de puestos de trabajo dependientes directamente del sector postal o estrechamente relacionados con él o inducidos por él.

Las cifras del Cuadro 4, de acuerdo con el Informe Ramboll (2002), revelan un crecimiento del 4 por 100 en la ocupación del sector de la comunicación postal. Sin embargo, si observamos la evolución del empleo directo en los operadores prestadores de servicio postal universal podemos constatar un ligero descenso del mismo, desde 1.147.110 empleados hasta 1.077.947, compensado con un incremento en el conjunto de los operadores postales competidores y en otros agentes postales, como muestra el Cuadro 5. La pérdida de empleo en el conjunto de los operadores prestadores del SPU (operadores públicos) provocó cierta oposición por parte de los trabajadores de los mismos (en algunos casos adscritos a diferentes cuerpos de funcionarios y/o vinculados al operador a través de una relación de derecho administrativo). En esta misma línea, un informe de Price Waterhouse (1997) cuantifica el empleo directo de los 15 operadores públicos de la UE en 1,41 millones de trabajadores y estima un descenso de 112.300 (un 7 por 100), entre 1990 y 1995, en el conjunto de los operadores públicos de la Unión, que serán compensados por el incremento del empleo en los operadores privados que esta auditora sitúa entre 350.000 y 400.000.

En el caso de España, la evolución del empleo en el operador público experimentó una reducción mínima en los últimos siete años, en pleno proceso de liberalización, tal como se puede observar en el Gráfico 2. Sin embargo, la composición entre funcionarios y laborales sí experimentó un importante cambio, pasando los primeros de 46.204 en 1996 a 41.253, en tanto que los segundos pasaron de 18.311 a 21.933, proceso que se pronunciará en los años sucesivos toda vez que la actual Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A., proveerá sus recursos humanos a través de los distintos sistemas de contratación laboral.

CUADRO 4
EMPLEO TOTAL EN LA UNIÓN EUROPEA, 1995 Y 2000

Año	1995	2000	Variación %
Empleo directo	1.563.110	1.575.947	0,8
Empleo indirecto	1.560.047	1.736.233	11,29
Empleo inducido	1.969.519	1.985.693	0,8
Total	5.092.676	5.297.873	4

FUENTE: Informe PLS Ramboll, octubre 2002.

CUADRO 5
EMPLEO DIRECTO EN LOS OPERADORES POSTALES DE LA UE
1995-2000

Empleados	1995			2000			1995-2000
	USP	CPO	OPA	USP	CPO	OPA	
Empleados	1.147.110	392.000	24.000	1.077.947	462.000	36.000	
% cambio	N/A	N/A	N/A	-6,0%	18%	50%	
Total directo	1.563.110			1.575.947			0,8%

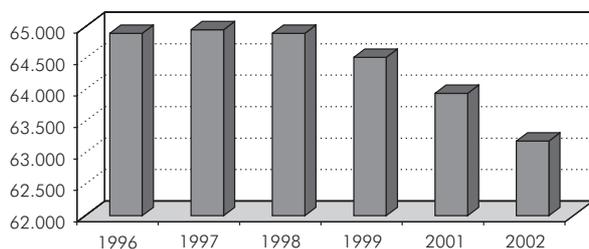
FUENTE: PLS Ramboll, 2002. (USP operadores del servicio postal universal; CPO Operadores privados de la competencia; OPA otros agentes postales).

3. El marco normativo de los servicios postales en la Unión Europea y en España

Previos los estudios relativos a la situación de los servicios postales en el ámbito de la Unión Europea, analizados sus factores generadores de cambio y la necesidad de dotar al sector de un marco de libre competencia, se creó un marco regulador a nivel comunitario y en cada Estado miembro a fin de adaptar el sector al mercado único y al cambio económico, social y tecnológico. Entre estas normas citaremos:

a) La Directiva 97/67/CE, que consideramos como el punto de partida del proceso liberalizador de los servicios postales que concluirá, si se cumplen las previsiones, en el año 2009. Esta Directiva se basa en un conjunto amplio de 45 considerandos o motivos que inducen al legislador a la toma en consideración de la situación. En razón de los análisis, informes y estudios previos en los que se sustentan, estos considerandos son susceptibles de ser agrupados en tres categorías: i) los que se refieren a la situación de los servicios postales en aquel momento y a las propuestas de mejora,

GRÁFICO 2
EMPLEADOS DE CORREOS.
ESPAÑA, 1996-2002



FUENTE: Elaboración propia. Datos del Ministerio de Fomento.

ii) los que tienen trascendencia económica y que, por su importancia, serán analizados en la sección siguiente, y iii) los que implican una transformación profunda de los modelos organizativos y de gestión. Respecto de los primeros se considera que los servicios postales constituyen un instrumento esencial para la comunicación y el comercio (c.2); que las condiciones de prestación de los mismos difieren mucho de unos Estados a otros y que su calidad es insatisfactoria (c.6); que es necesario potenciar la armonización de los procedimientos (c.24) y la transparencia, la información y la no discriminación en su prestación y acceso a la red (c.25). Los considerando agrupados en ii) y iii) serán analizados conjuntamente en secciones posteriores.

b) La Directiva 2002/39/CE, que viene a enfatizar sobre algunos aspectos de la Directiva 97/67, en particular sobre los aspectos de información y procedimientos de reclamación. Sin embargo, el núcleo central de la Directiva 2002/39 es la reducción del ámbito de reserva o monopolio, es decir, la profundización en el proceso liberalizador a partir del 1 de enero de 2003. Establece una nueva reducción del monopolio a

partir de 2006, para concluir el proceso liberalizador en 2009.

España adaptó su normativa a las Directivas 97/67 y 2002/39 de forma rápida, tanto a través de normas con rango de Ley como a través de disposiciones reglamentarias, mediante Real Decreto. A continuación se agrupan, por una parte, las principales disposiciones que se refieren a la adaptación a la normativa comunitaria y, por otra parte, las que se refieren al cambio institucional y del modelo de gestión del operador postal público.

- Adaptación a la normativa comunitaria:

a) Ley 24/1998, de 13 de julio, del Servicio Postal Universal y de Liberalización de los Servicios Postales (Ley Postal), inspirada en la Directiva 97/67.

b) Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, que modifica a la Ley 24/1998, para adaptarla a la Directiva 2002/39.

c) R.D. 1829/1999, de 3 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios Postales, en desarrollo de la Ley 24/1998, y por el que se derogan la Ordenanza Postal de 1960, el Reglamento de los Servicios de Correos de 1964, el Reglamento de Giro Nacional, etcétera.

d) R.D. 81/1999, de 22 de enero, que regula el sistema de Autorizaciones Administrativas y el Registro General de Empresas Prestadoras de Servicios Postales, en desarrollo del Título II de la Ley Postal.

e) R.D. 1338/1999, de 31 de julio, que regula el Fondo de Compensación del SPU.

f) R.D. 2663/1999, de 11 de diciembre, que regula la composición y el funcionamiento del Consejo Asesor Postal.

- Cambio institucional y modificación del modelo de gestión del operador postal:

a) Ley 31/1990, de 27 de diciembre. En su artículo 99 se crea el Organismo Autónomo Correos y Telé-

grafos, de carácter comercial, abandonando su inclusión en la estructura propia de la Administración General del Estado. Sus estatutos fueron aprobados por el R.D. 1766/1991.

b) Ley 6/1997, de 14 de abril, que transforma el anterior Organismo Autónomo en una Entidad Pública Empresarial (disposición adicional undécima).

c) Ley 14/2000, de 29 de diciembre, que constituye la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A. (artículo 58), con el 100 por 100 del capital social propiedad del Estado. Empezó a funcionar como tal el 3 de julio de 2001.

d) El manual de los servicios postales, a modo de instrumento para la ejecución de los servicios postales, sometido a una constante y puntual actualización.

4. El Servicio Postal Universal y el ámbito reservado

El Servicio Postal Universal

La Directiva 97/67/CE, en su artículo 3 establece que «Los Estados miembros garantizarán el derecho a un servicio universal que corresponda a una oferta de servicios postales de calidad determinada, prestados de forma permanente en todos los puntos del territorio a precios asequibles a todos los usuarios».

La oferta de los servicios a todos los usuarios exige una extensión adecuada de la red y un grado elevado de accesibilidad a la misma. Por su parte, la calidad exige regularidad de la recogida de los envíos en los puntos de acceso a la red y de la entrega en todas las direcciones. A estos efectos, la Directiva establece: «Los Estados miembros velarán porque el o los proveedores del servicio universal garanticen todos los días laborales, y por lo menos cinco días por semana... una recogida y una distribución...» (art. 3.3). El SPU no comprende toda la gama de productos postales ni

la gama de negocios a las que se orientan actualmente algunos operadores, como, por ejemplo, en el terreno de los seguros, productos financieros, captación de clientes para otros servicios de abono, etcétera. El SPU queda limitado a un reducido número de productos postales que cubren las necesidades básicas de la comunicación postal y de la paquetería en volúmenes y pesos manejables, cuyas dimensiones máximas y mínimas son establecidas por la Unión Postal Universal (UPU). En concreto, el SPU incluye, al menos, las siguientes prestaciones: «recogida, clasificación, transporte y distribución de los envíos postales hasta 2 kilos de peso; la recogida, clasificación, transporte y distribución de los paquetes postales hasta 10 kilos de peso, y los servicios de envíos certificados y con valor declarado». La prestación de forma permanente exige que el servicio se efectúe sin interrupción ni suspensión, salvo en casos de fuerza mayor.

La oferta a precios asequibles, junto con la orientación de éstos a costes y la facultad de los Estados miembros para decidir la aplicación de un tarifa única en todo el territorio nacional, funciona a modo de factores disuasorios, reforzada por la exigencia de licencias o autorizaciones administrativas a los operadores privados que deseen entrar en el sector, que constituyen un tipo de barreras de entrada. Al propio tiempo, el precio asequible y la tarifa uniforme, unidos a las obligaciones que impone el SPU, son factores generadores de una carga financiera que ha de ser financiada por otras vías, «... con el fin de permitir el funcionamiento del servicio universal en condiciones de equilibrio financiero» (considerando 16). Las formas de financiación de la carga financiera del SPU, contempladas en los estudios e informes previos a la Directiva 97/67 e incorporadas de diferentes formas a las legislaciones nacionales, son la delimitación precisa de un ámbito de reserva (monopolio) que se asigna al operador de referencia y la creación de un fondo de

compensación postal cuyas fuentes de financiación son diversas. Ámbito de reserva y fondo de compensación son compatibles, pudiendo unirse a ambos una relación de derechos especiales y exclusivos, e incluso una financiación complementaria del Estado, básicamente para inversiones.

El SPU definido por la Ley Postal para el caso de España puede ser considerado como restrictivo, pues, por una parte, reduce a las cartas y tarjetas postales, productos tradicionales de la comunicación personal escrita, el grupo de los envíos postales hasta 2 kilos de peso contemplados en la Directiva 97/67 y, por otra parte, no extiende el peso de los paquetes postales más allá de los 10 kilos (en España este servicio se presta al público en general a través del producto paquete azul), si bien la Directiva permite su inclusión en el SPU hasta 20 kilos. Tampoco hace uso de la facultad de incluir la publicidad directa (publicorreo) en el SPU. El carácter restrictivo de la definición del SPU tendrá consecuencias sobre el ámbito reservado para la financiación de la carga financiera derivada de su prestación así como sobre la financiación de un fondo de compensación.

El ámbito reservado y el mercado postal competitivo

La reserva de una parcela del negocio postal a un operador está justificada «cuando una administración postal es obligada por el gobierno a ofertar servicios en circunstancias donde el conjunto de los ingresos de hacerlo así son menores que los costes de oferta, tomando en cuenta cualquier ingreso de la provisión del servicio universal. Tales servicios podrían no ser ofertados a precios corrientes por una organización comercial si no tuviera obligación de hacerlo» (NERA, 1998, página 33). En este sentido adquiere especial interés la prohibición de la financiación cruzada esta-

blecida en la Directiva 2002/39, que impide la financiación cruzada del sector no reservado con los ingresos generados por servicios del sector reservado, «excepto en la medida en que resulte absolutamente indispensable para la realización de las obligaciones específicas del servicio universal vinculadas al ámbito competitivo»¹.

El diseño de un ámbito de reserva ha sido objeto de estudios desde diferentes enfoques, cada uno de los cuales presenta sus ventajas y sus inconvenientes. Nosotros haremos referencia a dos, uno de los cuales fue el establecido por la Directiva 97/67 en el proceso de liberalización de los servicios postales en la Unión. La discusión, sin embargo, no está cerrada.

El primer modelo consiste en configurar un ámbito de reserva para todos los productos del SPU en una o varias de las fases del proceso postal integral. Si el sector no competitivo del servicio postal se localiza en las últimas fases de la cadena de valor (*upstream liberalisation*), como, por ejemplo, en la clasificación de llegada y en el reparto, los problemas se plantean a dos niveles: en primer lugar, la complejidad extrema del cálculo de los valores añadidos en cada fase y, por lo tanto, la determinación del precio de acceso de los operadores comerciales desde las fases liberalizadas a la fase o fases reservadas. El sistema de *upstream liberalisation* exige al menos un punto de acceso a la distribución reservada o *downstream access*, y en segundo lugar, la generación de costes de negociación y costes menú de las condiciones de acceso, sobre todo teniendo en cuenta que el acceso podría situarse en todas las fases del proceso.

¹ El entrecorillado es nuestro. La prohibición expresa de la financiación cruzada se entiende como una cautela tendente a evitar que la financiación cruzada pueda derivar en una práctica de competencia desleal por el operador titular del ámbito reservado.

El Esquema 1 muestra los modelos uno y dos de forma esquemática. El primero consiste en liberalizar todas las fases de la cadena de valor excepto las últimas, la de clasificación de llegada (*inward sorting*) y la de reparto, sobre todo este último. La opción de este modelo podría implicar que los operadores competidores orientasen su negocio a las fases de admisión, clasificación y transporte, donde los costes son menores que la parte de la tarifa uniforme dedicada a estas fases, o a la concentración en áreas metropolitanas. El comportamiento esperado de *crean skimming* o *cherry picking*, que busca las actividades más rentables del negocio (la crema), trasladando al operador público la mayor parte de la carga del SPU, induce a los autores del informe CTCOM (1998) a desaconsejar este modelo de liberalización y a concluir que una *upstream liberalisation* no es compatible con la tarifa uniforme. Por el contrario, las fuerzas del mercado tenderían a una diferenciación de precios, de acuerdo con aspectos espaciales origen-destino de los envíos, tipo de cliente, etcétera.

El Cuadro 6 muestra la descomposición de los costes de las distintas fases del proceso postal. Como se puede observar, una gran proporción de los mismos se concentra en la fase de reparto. Por lo tanto, si el modelo de liberalización, conforme al modelo uno, se extendiese a todas las fases menos a la de reparto, el precio del acceso a la misma para los operadores competidores debería cubrir la mayor parte de los costes de todo el proceso, que recaen sobre el operador público, precio que resultaría desincentivador. Al propio tiempo, si el número de operadores en las fases liberalizadas es elevado, los costes medios por envío tenderán a aumentar y, por lo tanto, el grado de cumplimiento de las condiciones del SPU, tales como las de precio asequible, frecuencia, calidad, fiabilidad o transparencia, entre otras, disminuirá, en perjuicio de los usuarios.

El segundo modelo consiste en reservar todas las fases del proceso postal para uno o más productos postales, por ejemplo a las cartas. La Directiva 2002/39, en la línea de la anterior, autoriza a los Estados miembros la inclusión de la publicidad directa en el ámbito de reserva, «en la medida en que sea necesario para garantizar la prestación del servicio postal universal» (art. 7). Conforme a este modelo, todas las fases de los productos postales no incluidos en el ámbito monopolizado, podrán ser llevadas a cabo por otros operadores en régimen de libre competencia.

El modelo adoptado por la Directiva 97/67 se corresponde con nuestro modelo dos, si bien los productos del SPU incluidos en el ámbito de reserva son sometidos a precisas condiciones de peso y precio. A ello habrá que añadir el hecho de que algunos operadores públicos no incluyen las cartas urbanas² en el monopolio postal desde antes del comienzo del proceso liberalizador. En España, los envíos de ámbito urbano, que constituye el 22 por 100 del volumen de envíos manipulados, eran una excepción al monopolio postal en la legislación anterior.

Resulta difícil determinar los límites de peso y precio adecuados. En la Directiva 97/67 se estableció una reserva para las cartas hasta 350 gramos de peso y hasta cinco veces la tarifa básica. El argumento principal respecto al peso se apoya en la reducida proporción que representan las cartas de más de 350 gramos (el 3 por 100 del volumen y de los ingresos). Respecto al precio, se considera que permite distinguir mejor el servicio reservado y el servicio de correo urgente que se liberalice. La imputación a las cartas de más de 350 gramos del 3 por 100 de los ingresos de los operadores

² La carta urbana o correo local se entiende conformado por aquellos envíos cuyo origen y destino se sitúa en la misma localidad. Algunos estudios reflexionan sobre la oportunidad de extender el ámbito urbano al término municipal.

ESQUEMA 1

LOS MODELOS DE RESERVA Y LIBERALIZACIÓN

Modelo Uno Reserva Reparto	Modelo Uno Reserva Clasific. Llegada Reparto	Modelo Dos Reserva Cartas	Modelo Dos Reserva Cartas Publicidad
Cartas Publicidad Libros Paquetes postales Giro postal Otros	Cartas Publicidad Libros Paquetes postales Giro postal Otros	Admisión Clasific. de salida Transporte Clasific. de llegada Reparto Otras	Admisión Clasific. de salida Transporte Clasific. de llegada Reparto Otras

FUENTE: Elaboración propia.

públicos debe ser tomada con cautela, toda vez que, como se indicó más arriba, algunos países ya habían liberalizado muchos años antes la carta urbana que, sin duda alguna, habrían supuesto más del 3 por 100 de los ingresos del operador.

La Directiva 2002/39/CE establece que: «En la medida en que sea necesario para garantizar el mantenimiento del servicio universal, los Estados miembros podrán seguir reservando servicios al operador o los proveedores del servicio universal. Dichos servicios se limitarán a la recogida, clasificación, transporte y entrega de correspondencia nacional y correspondencia transfronteriza de entrada, tanto si se trata de distribución urgente como si no, de acuerdo con los siguientes límites de peso y precio. El límite de peso se fija en 100 gramos desde el 1 de enero de 2003 y en 50 gramos desde el 1 de enero de 2006. No se aplicarán dichos límites desde el 1 de enero de 2003 si el precio es igual o superior a tres veces la tarifa pública de un envío de correspondencia de la primera escala de peso de la categoría más rápida y, desde el 1 de enero de 2006, si el precio es igual o superior a dos veces y media dicha tarifa».

El Cuadro 7 muestra la evolución del proceso liberalizador del producto de reserva, que, como se puede observar, se realiza en cuatro etapas: 1998, 2003, 2006 y 2009.

En el caso de España, la Ley Postal define un ámbito reservado en los términos de la Directiva. En la definición del SPU, como indicamos más arriba, España renunció a incluir en el SPU, entre otras cosas, la publicidad directa, conformando un contenido restrictivo al mismo. En la misma línea, el ámbito reservado es también limitado. En concreto, el artículo 18 de la citada norma define el ámbito reservado del SPU:

«La recogida, la admisión, la clasificación, la entrega, el tratamiento, el curso, el transporte y la distribución de los envíos interurbanos, certificados o no, de las cartas y de las tarjetas postales, siempre que su peso sea igual o inferior a 100 gramos. A partir del 1 de enero de 2006, el límite de peso se fija en 50 gramos.

Para que cualquier otro operador pueda realizar este tipo de actividades, respecto a los envíos interurbanos, el precio que habrá de percibir de los

CUADRO 6

**COSTES DE LAS FASES DEL PROCESO
POSTAL EN LA UNIÓN EUROPEA
(% del total en promedio)**

Fase	%
Admisión.	12
Clasificación de salida.	24
Transporte.	9
Reparto.	55

FUENTE: CTCOM 1998, página 9.

CUADRO 7

**EL PROCESO LIBERALIZADOR:
PRECIO Y PESO DE LAS CARTAS**

Año	Peso (gramos)	Precio (veces)
1998.	350	5
2003.	100	3
2006.	50	2,5
2009.	0	—

FUENTE: Elaboración propia.

usuarios deberá ser, al menos, tres veces superior al correspondiente a los envíos ordinarios de la primera escala de peso de la categoría normalizada más rápida, fijado para el operador encargado de la prestación del servicio postal universal. A partir del 1 de enero de 2006, el precio será, al menos, dos veces y media superior.

El servicio postal transfronterizo de entrada y de salida de cartas y tarjetas postales, en los mismos términos de precio, peso y fecha establecidos en el apartado B. Se entiende por servicio postal transfronterizo, a los efectos de esta Ley, el procedente de otros Estados o el destinado a éstos.»

La reserva se adapta perfectamente al modelo dos, incluyendo el giro postal y los escritos y solicitudes dirigidos a los órganos de la administración, que tiene interés como prestación de servicio público para la comunicación con la administración, pero que carece de interés desde el punto de su repercusión sobre el negocio postal. El correo transfronterizo de cartas y tarjetas postales se incluye en el ámbito de reserva tanto el de entrada como el de salida, haciendo uso de la facultad que le otorga la Directiva 2002/39 que, sin embargo, lo limita con carácter general al de entrada, liberalizando el de salida. Los aspectos relativos al correo transfronterizo y a los sistemas de compensación (gas-

tos terminales) entre operadores de distintos países por el correo transfronterizo de llegada no es objeto de este trabajo. La publicidad directa, catálogos, libros y publicaciones periódicas se excluyen de forma expresa, salvo que se depositen como cartas, así como el intercambio de documentos.

5. La determinación y la financiación de la carga financiera del SPU

La imposición de OSU a los operadores se traduce de hecho en una carga financiera adicional que ha de ser compensada. En caso contrario, una empresa maximizadora de beneficios no ofrecería el servicio en las condiciones exigidas de precio y calidad. Las cuestiones relativas a esta carga financiera son de tres tipos: i) su origen y su cuantificación, ii) la forma de compensación, y iii) el control de todo el proceso.

El origen de la sobrecarga es, entre otros, la tarifa uniforme en todo el territorio nacional para envíos situados dentro de una banda de peso determinada. Resulta fácil de probar que el coste medio de reparto de un envío postal en un área de población concentrada es menor que el coste medio de la misma tarea en un área de población diseminada. En España constituye un claro ejemplo el reparto y/o la recogida del correo

en el medio rural de Galicia o Asturias, donde el coste medio supera ampliamente el precio del servicio. Si la alternativa no es la diferenciación de precios en función del origen-destino de los envíos postales, será preciso encontrar otras fórmulas.

Una primera fórmula apuntada en los diferentes informes y en los considerandos de la Directiva 97/67 es la asignación en régimen de monopolio de una parte del servicio postal a un operador. Así, la financiación cruzada del servicio deficitario con los ingresos provenientes de aquellos segmentos que generan beneficios, dentro del mismo ámbito de reserva, es una de las soluciones. La Directiva prohíbe la financiación cruzada del sector liberalizado con los ingresos del ámbito de reserva, «excepto en la medida en que resulte absolutamente indispensable para la realización de las OSU».

La cuantificación de la carga impuesta por USO resulta compleja. Entre los sistemas adoptados podemos hacer referencia a dos: El primero es el método del coste neto evitado (NAC), que permite diferenciar entre el corto y largo plazo, según se considere la existencia de costes fijos (costes de capital y algunos costes del factor trabajo) o no (todos los costes son variables). En este último caso el método se denomina del coste neto evitado a largo plazo.

De acuerdo con el primero de los métodos (NAC), la cuantificación de la sobrecarga podría derivarse fácilmente si el sector postal partiese de una situación de total liberalización y las OSU se impusieran en dicho contexto. El coste adicional que impone el SPU a los operadores se podría entonces medir a través de las actividades abandonadas por los operadores comerciales cuando la tarifa u otras exigencias de SPU le generasen pérdidas. Estas actividades deficitarias serían asumidas por el operador público a cambio de una reserva dentro de la cual existen actividades que generan beneficios.

Como muestra el Gráfico 3, la superficie D representa las pérdidas de la prestación del servicio en el área rural y la superficie G presenta las ganancias en el área urbana. La línea horizontal representa la tarifa uniforme del producto en todo el territorio. Cuando el servicio se presta en el área rural, los costes medios se sitúan por encima del precio. Si no se reserva todo o parte del negocio de áreas urbanas a un operador, el servicio no se prestaría en el medio rural sin libertad de precios. La igualdad entre las superficies D y G determinaría, *ceteris paribus*, el tamaño del ámbito reservado.

En los pequeños y dispersos núcleos de población, los costes unitarios dependen del número de puntos en donde se ha de realizar la entrega, de la distancia entre ellos y del número de envíos en cada entrega. El cálculo puede determinarse en base al número de puntos que pueden ser atendidos por un repartidor a pie o motorizado en una jornada de trabajo. La distancia o recorrido se convierte en una variable determinante. A igual recorrido, sin embargo, el coste unitario puede variar considerablemente en función del número de envíos postales dirigidos a los mismos puntos de entrega. Si el número de envíos es reducido, se proponen dos formas de economizar en costes: i) reducir el número de entregas por semana y ii) realizar las entregas en casilleros concentrados pluridomiciliarios. La primera alternativa está contemplada en la Directiva por circunstancias geográficas excepcionales, que deben ser evaluadas por la Autoridad Nacional de Reglamentación. La segunda exige la dotación de una infraestructura cuya financiación podría correr a cargo de los operadores, los vecinos y las corporaciones locales o a través de una combinación de ambas.

Sin embargo, la imputación de la carga financiera a las OSU tampoco es fácil en este terreno, pues el personal rural del operador realiza simultáneamente las operaciones de admisión y entrega de todos los pro-

GRÁFICO 3

PÉRDIDAS DE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO EN EL ÁREA RURAL Y GANANCIAS EN EL ÁREA URBANA

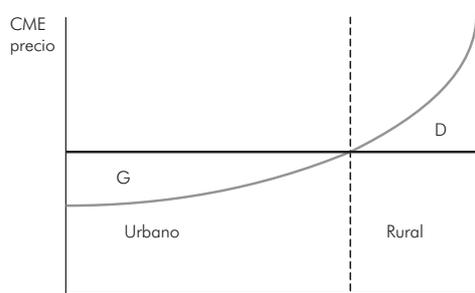
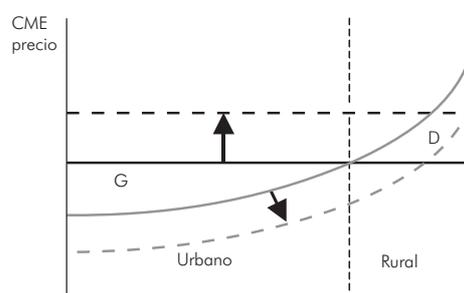


GRÁFICO 4

VARIACIONES DE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO POR CAMBIOS EN TARIFA Y COSTES MEDIOS



ductos postales, tanto de los incluidos en el SPU como los no incluidos en el SPU, como servicios publicitarios, libros, publicaciones periódicas, etcétera, y de otros no propiamente postales, que se corresponden básicamente con las nuevas orientaciones de la actividad de los operadores hacia el sector financiero y de seguros, entre otros.

El Gráfico 4 muestra las variaciones de las superficies D y G cuando aumenta la tarifa uniforme (un desplazamiento de la línea horizontal hacia arriba) o cuando se produce una reducción de los costes medios, debido, por ejemplo, a una mejora de la productividad inducida por una automatización de los procesos y/o una reducción de los costes de gestión y del factor trabajo. El Gráfico 4 nos permite afirmar que la carga de las OSU depende positivamente de la pendiente de la curva de costes y de la proporción del tráfico deficitario (la proporción tráfico rural sobre tráfico urbano) y negativamente de la diferencia entre el precio y los CME.

Si el servicio en el ámbito rural no fuese prestado por ningún operador privado, deberá ser cubierto a pérdidas

por un operador público. La razón viene impuesta por la necesidad de un servicio postal de calidad a precio asequible en todo el territorio. El método NAC nos conduciría, de forma indirecta, a la determinación del ámbito de reserva: Éste debe ser, pues, aquel que genera unos beneficios (G) equivalentes a las pérdidas (D) de los segmentos deficitarios. Si $G > D$, se reduce el precio o se incrementa la calidad. Si $G < D$, se crea un ámbito de reserva, un fondo de compensación, o ambos.

El segundo es el denominado método de coste totalmente distribuido (FDC), que se basa en el cómputo de los costes de las diferentes actividades postales mediante la asignación de todos los costes del servicio postal existente, incluyendo los costes de capital, a las diferentes actividades. Estos costes son restados de los ingresos de las diferentes actividades. Este método plantea exigencias contables. Los operadores deberán llevar una contabilidad analítica, debidamente auditada, con una perfecta separación de cuentas, condición necesaria cuando la opción para cubrir la carga de las OSU se basa en la financiación a través de un fondo de compensación, bien como único sistema o

bien en combinación con el establecimiento de un ámbito de reserva.

La imputación de los costes a cada fase del proceso y a cada producto dentro de cada fase resulta extremadamente compleja. En sus locales el operador procesa casi todas las operaciones: admisión, clasificación de salida, encaminamiento, clasificación de llegada y reparto, tanto de envíos incluidos en el SPU como excluidos del mismo. Al propio tiempo dedica parte de sus recursos a la prestación de servicios parapostales e incluso totalmente ajenos al servicio postal, como son los productos financieros, abonos a servicios diversos, y venta de una gama de productos que muy probablemente irá en aumento en el futuro. La Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A., incluyó en su estructura organizativa de 2002 una División de Oficinas cuyo objetivo, junto con los propios de una mejor prestación de los servicios postales, es el de «actuar como canal de venta de los productos postales y comercializar los productos financieros y otros no postales en el conjunto de oficinas, con una orientación comercial y al cliente, incorporando nuevos productos y servicios».

Similares limitaciones presentan también todas las operaciones de tratamiento de los envíos dentro del proceso integral y del transporte. Todo ello contribuye a una dificultad adicional para una correcta imputación de los costes a cada servicio y/o fase, tal como exige la Directiva 97/67.

La creación de un fondo de compensación postal está contemplada en la Directiva 97/67. En España, la Ley Postal establece dicho fondo y determina sus fuentes: los ingresos derivados de las tasas impuestas a los operadores postales (de contribución a la financiación del SPU, de otorgamiento de las autorizaciones y de expedición de las certificaciones registrales), las donaciones ordinarias de cualquier persona física o jurídica y los rendimientos de la

propia cuenta del fondo. Adicionalmente, se establece la posibilidad de una financiación complementaria del Estado a través de los presupuestos generales, cuando la carga financiera no es compensada suficientemente mediante las contrapartidas anteriores y el ámbito de reserva.

La financiación del fondo mediante las contribuciones de los demás operadores plantea exigencias contables tanto por cada operador como para el propio operador al que se ha encomendado la prestación del SPU. Los primeros han de financiar la parte del déficit del operador de público que se genera por la prestación de los servicios incluidos en el SPU. El conjunto de los operadores «contribuyentes» deben, pues, conocer la contabilidad del operador público y deben tener la posibilidad de investigar el origen del déficit, pues éste podría derivarse naturalmente de las OSU, pero también de una inadecuada gestión y/o ineficiencia en la aplicación de los recursos y métodos.

La tasa de contribución se establece en el caso español en un porcentaje (del 1 por 1.000 al 1 por 100) de los ingresos brutos de explotación que cada operador deriva de la prestación de los servicios postales incluidos en el SPU, que se encuentra con problemas de imputación similares a los del operador beneficiario del fondo.

6. Conclusiones

Los años transcurridos desde que empezó el proceso liberalizador han tenido algunas consecuencias sobre la prestación de los servicios y sobre el sector postal en su conjunto. Resumiremos a modo de conclusiones en primer lugar las relativas a la prestación, y en segundo lugar las relativas al propio sector.

En primer lugar, la mejora de la calidad del servicio, tanto en los aspectos de reducción del plazo de expedición origen-destino de los envíos en el correo do-

méstico y en el transfronterizo intracomunitario, como en la extensión y mejora de la red postal pública, facilitando la accesibilidad a la misma a todos los usuarios. En los cinco últimos años, aumentó en 100 el número de oficinas técnicas, con prestación integral de los servicios; se mantuvo el número de oficinas rurales, y se redujo el de oficina auxiliares, debido al proceso de sustitución por oficinas técnicas. En el plan estratégico de empresa 2001-2003, se prosigue en esta línea. A finales de 2001, la red estaba compuesta por 10.158 oficinas de todas las categorías. La atención al público, en el caso del proveedor español, es una de las mejoras más ostensibles, debido en parte a la informatización de las operaciones de admisión, al esfuerzo continuado en la formación del personal dedicado a estas actividades y a la inversión en locales más funcionales y cómodos.

En segundo lugar, se instauró un servicio más completo de información al cliente sobre los aspectos de precios, productos, calidades, etcétera y la instauración de un sistema de reclamaciones transparente y sencillo. A ello se ha de añadir una mayor flexibilidad en los procesos de trabajo y en la adaptabilidad al cliente propiciada, por una parte, por la desregulación que supuso la implantación de la nueva normativa respecto de la anterior y, por otra parte, a la creciente dotación de medios materiales y técnicos.

En tercer lugar, el proceso de liberalización, que podía constituir una amenaza para los monopolios postales preexistentes, no llevó a éstos a la adopción de estrategias de distracción de recursos frente al proceso liberalizador, sino que, en general, se adaptaron rápidamente al cambio y realizaron mejoras en la gestión hasta el punto de que algunos de ellos, como fue el caso de Correos y Telégrafos de España, consiguieron resultados positivos en los últimos ejercicios frente a un largo período de pérdidas considerables. Los beneficios antes de impuestos fueron de 16, 25 y 26

millones de euros en los años 1999, 2000 y 2001, respectivamente.

En los aspectos organizativo y de modelo de gestión, varios operadores europeos realizaron cambios en sus estructuras orientados a un marco más competitivo y dinámico. Algunos correos, como el alemán, cotizan en bolsa. La transformación de Correos en España ya fue analizada en una sección anterior.

Como cuarta conclusión, el proceso liberalizador clarificó la capacidad potencial del negocio postal; es decir, aportó una primera posibilidad de evaluación de en qué medida un grupo numeroso de empresas comerciales puede llevar a cabo su actividad postal en un marco de competencia. Sin embargo, frente a la posibilidad de que los operadores postales europeos se puedan haber constituido en empresas rentables o, al menos, reducir notablemente sus pérdidas, mejorando al propio tiempo la calidad del servicio, pensamos que no se debe sacar la conclusión de que el sector postal constituye un negocio rentable y en expansión, donde, en un marco competitivo, pueden subsistir muchas empresas especializadas. Nosotros pensamos que el sector postal en sentido estricto, salvo determinadas actividades vinculadas al correo urgente o a áreas territoriales concretas, no es un negocio en expansión, y en el que no cabe esperar grandes resultados de los esfuerzos inversores de un gran número de empresas en competencia. En todo caso, el tiempo transcurrido no es suficiente y, además, el proceso de liberalización no ha concluido.

El correo físico no aumenta para responder al correo físico, como ocurre en la telefonía y en el correo electrónico. Así, las cartas con extractos que las entidades financieras envían frecuentemente a sus clientes no constituyen la respuesta a un correo físico anterior del propio cliente ni se cerrará con una respuesta postal al mismo. Ésta es una cuestión central. En otros sistemas de comunicación la respuesta es casi

siempre por la misma vía, de tal manera que los incrementos en el número de comunicaciones a través de la telefonía fija o móvil y de e-mail aumentan el número de mensajes de ida y de respuesta. Esto no ocurre en el correo físico.

Un posible descenso del volumen de los envíos postales en los próximos años tenderá a aumentar los costes medios de producción y a reducir los ingresos, de tal manera que resultará difícil para un operador concreto la implantación de una red propia en todo el territorio nacional o la negociación en condiciones favorables de la utilización de la red del operador público. El primer intento empresarial de envergadura en España no prosperó, a pesar del esfuerzo inversor, apoyado por una intensa campaña publicitaria. Otros operadores pequeños, de ámbito local o territorial, intentan adaptarse a la nueva situación. La diferenciación de productos y la especialización es limitada en este campo.

En quinto lugar, no debemos desdeñar los aspectos de disciplina sobre los cuerpos legislativos de los diferentes Estados. Por una parte, las instituciones legislativas de los Estados miembros adaptaron en un tiempo limitado su normativa a la comunitaria. Como vimos en apartados anteriores, España se adaptó en un año a la Directiva 97/67 y en pocos meses a la 2003/39. Al propio tiempo, los operadores postales adaptaron sus modelos organizativos y de gestión, sus medios materiales y humanos y las reglas para actuar en un contexto más competitivo. Como se expuso en apartados anteriores, la Dirección General de Correos de España se convirtió en una Sociedad Anónima en tres procesos consecutivos, en un período de diez años.

En sexto lugar, el proceso de liberalización, en sus principios, se centró más en la definición de un servicio postal universal y en las obligaciones vinculadas al mismo que en el tamaño de la liberalización en sí. En realidad, en casi todos los Estados, se limitó a las

cartas interurbanas de más de 350 gramos de peso, que representaban alrededor del 3 por 100 de los ingresos de los operadores (tomando con cautela estos porcentajes por el hecho de que la carta urbana estaba liberalizada en muchos Estados). Tal como sucedió, no cabría esperar mucha competencia por un segmento tan pequeño del mercado, sobre todo teniendo en cuenta las obligaciones de servicio universal que se imponían a los operadores autorizados, y la competencia con los operadores establecidos que contaban con una red capaz de alcanzar todos los puntos del país cada día.

En el caso de España, pensamos que la imagen, la tradición y, sobre todo, su red de oficinas son los principales activos de competitividad del operador público. La creación de una red de extensión comparable no está al alcance de ningún operador, que, a falta de ella, debería negociar las condiciones de acceso con Correos, S.A. La problemática que plantea el acceso a la red postal pública es de una complejidad extrema, incluso comparable al acceso a la red telefónica o a las redes de distribución de la energía eléctrica o del gas. Pensamos que el proceso liberalizador del sector postal no profundizó en esta cuestión que, sin embargo, nosotros consideramos vital.

En último lugar, y relacionado con los anteriores, el servicio postal es un servicio de interés general, al menos, en algunos de los productos tradicionales, vinculados a la comunicación personal y actual, como son la carta y la tarjeta postal. Un servicio de paquetería hasta diez kilos de peso puede ser objeto de USO también. Pero extender condiciones de SPU a la publicidad, catálogos, paquetería comercial, etcétera, podría considerarse como un intervencionismo excesivo. ¿Por qué ha de gozar de un precio asequible un folleto publicitario de un perfume si éste tiene un precio totalmente libre y, en muchas ocasiones, no orientado a costes?

Referencias bibliográficas

- [1] BATES, S. (1997): «Postal Increases: Smaller Is Better», *Nation's Business*, volumen 85, página 42, Washington D.C.
- [2] BOZON, I. y VAN WASSENAER, A. (1996): «The Future Role of Postal Operators», *McKinsey Quarterly*, número 3/1996, página 167f.
- [3] COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2002): *Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación de la Directiva Postal 97/67/CE*. COM (2002) 632 final.
- [4] CREW, M. A. y KLEINDOFER, P. R. (1993): *Regulation and the Nature of Postal and Delivery Services*, Boston.
- [5] CTCON (1998): *Studies on the Impact of Liberalisation in the Postal Sector. On the Liberalisation of Clearance, Sorting and Transport*, The European Commission Directorate General XIII, Telecommunications, Information Market and Exploitation of Research, Brussels and Vallendar, agosto.
- [6] GONZÁLEZ MORAS, J. M. (2001): «Servicios Postales. Su actual regulación y desmonopolización», *Documentos de Trabajo*, número 56, Universidad de Belgrano.
- [7] KNAUTH, P. y DOMMERMUTH, F. (1996): «Reorganization of the Postal Sector in Germany», *WiK-Diffusion of New Regulatory Approaches in the Postal Sector*, Königswinter.
- [8] LEY 24/1998, de 13 de julio, del servicio postal universal y de liberalización de los servicios postales.
- [9] NATIONAL ECONOMIC RESEARCH ASSOCIATES (NERA) (1998): «Costing and Financing of Universal Service Obligations in the Postal Sector in the European Union», *Final Report for EC DG XIII*, Londres, noviembre.
- [10] ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO (1998): «Servicios postales y de mensajeros», Nota documental de la Secretaría, Consejo del Comercio de Servicios. S/C/W/39, 12 de junio (98-2.436).
- [11] PARLAMENTO EUROPEO (1998): Directiva 97/67/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de diciembre de 1997, *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, de 21 de enero.
- [12] PARLAMENTO EUROPEO (2002): Directiva 2002/39/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de julio, *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, 7 de julio.
- [13] PLS RAMBOLL (2002): «Employment Trends in the EU Postal Sector», *Final Report*, octubre.
- [14] PRICE WATERHOUSE (1997): *Tendencias del empleo en el sector postal europeo*, mayo.
- [15] R.D. 1829/1999, de 3 de diciembre, que aprueba el Reglamento de los Servicios Postales.
- [16] SHARKEY, T. M. y TREWORGY, D. E. (1996): «Pathways to Postal Commercialisation: Striking a Balance between Reductions in Regulation and Scope of the Reserved Sector», *WiK-Diffusion of New Regulatory Approaches in the Postal Sector*, Königswinter.
- [17] TOLLEY, G. y BERNSTEIN, P. (1996): «Diffusion of New Regulatory Approaches in the Postal Sector», Königswinter.
- [18] UNIÓN POSTAL UNIVERSAL (1999): *Actas de la Unión Postal Universal*, Congreso de Beijing. Secretaría General de la Unión Postal de Unión Postal de las Américas, España y Portugal.

Direcciones electrónicas:

www.correos.es
www.upu.int
www.europa.eu.int