

«La liberalización de los servicios postales»

Los servicios postales revisten una gran importancia no sólo desde el punto de vista económico ya que constituyen un elemento clave para la cohesión social, el incremento de la competitividad de las empresas y el desarrollo del comercio, sino también desde un punto de vista político puesto que el acceso de los ciudadanos a este tipo de servicios de forma asequible, además de un derecho fundamental, se ha convertido en una prestación integrante del "estado de bienestar". En este artículo se aborda fundamentalmente la liberalización de los servicios postales en España que se enmarca dentro de las políticas liberalizadoras de la Unión Europea. Se describe y analiza críticamente el sistema postal español, y se presta una especial atención a la definición y regulación del servicio postal universal, a los servicios que podrán quedar reservados en régimen de monopolio para garantizar la prestación del servicio universal y a los servicios liberalizados, así como al acceso a las redes postales. El artículo se cierra con la enumeración de una serie de cuestiones que no han sido resueltas por las normativa españolas reguladora de la liberalización de los servicios postales.

Posta zerbitzuek garrantzia handia dute, ez bakarrik ekonomiaren ikuspegitik, gizarte kohesiorako, enpresen lehiakortasuna areagotzeko eta merkataritzaren garapenerako funtsezkoak direlako, baizik eta ikuspegi politiko batetik ere garrantzitsua delako. Izan ere, herritarrek zerbitzu mota horretara gutxi ordainduta heltzea, oinarrizko eskubidea izateaz gain, "ongizatearen estatua" osatzen duten prestazioetatik bat da. Artikulu honetan, Espainiako posta zerbitzuen liberalizazioa jorratu da bereziki, Europar Batasuneko politika liberalizatzaileen barman kokatuta baitago. Espainiako posta zerbitzua deskribatu da eta ikuspegi kritiko batekin aztertu. Arreta berezia eman zaie posta zerbitzu unibertsalaren definizioari eta araudiari, zerbitzu unibertsalaren prestazioa bermatzeko monopolio gisan geratu daitezkeen zerbitzuei eta liberalizatutako zerbitzuei eta baita posta sareetan sartzeko bideei. Artikuluaren amaieran, Espainiako posta zerbitzuen liberalizazioa arautzen duten legeek konpondu ez dituzten hainbat gal zerrendatu dira.

Postal services are of great importance not just from an economic viewpoint, as a key element for social cohesion, increasing competition between companies and the development of trade, but also from a political viewpoint. Affordable public access to these services has become not just a basic right but an integral provision of the welfare state. This article looks basically at the liberalisation of postal services in Spain within the framework of the liberalising policies of the European Union. A description and critical analysis of the Spanish postal system is given, and special attention is paid to the definition and regulation of the universal postal service, to those services which might be reserved as a monopoly to ensure the provision of that universal service, to those services which are liberalised and to access to postal networks. The article ends with a list of matters which have not been resolved by the Spanish regulations governing the liberalisation of postal services.

1. Introducción
2. Los servicios postales
3. La situación del correo en España antes de la liberalización
4. La liberalización de los servicios postales en la Unión Europea
5. La Ley 24/1998, del servicio postal universal y de liberalización de los servicios postales
6. Consideraciones finales

Palabras clave: *Servicios postales, liberalización, competitividad.*

Clasificación JEL: *K2, L4, L9*

1. INTRODUCCIÓN

Los servicios de comunicaciones y dentro de ellos, especialmente, los servicios postales constituyen un elemento básico para el desarrollo económico, de modo que se ha llegado a afirmar que *"buenos servicios postales constituyen un motor de crecimiento económico, mientras que malos servicios postales producen un efecto debilitador, tanto económica como socialmente"*¹. Los servicios postales son además un elemento clave para la cohesión social, el incremento de la competitividad de las empresas y el desarrollo del comercio.

Por otra parte, para comprender la importancia y la significación de las

¹ Libro Verde de la Comisión Europea sobre el desarrollo del mercado único de los servicios postales. 1992.

comunicaciones postales hay que tener también en cuenta, de un lado, que el acceso de los ciudadanos a este tipo de servicios a un precio asequible constituye en la actualidad uno de los derechos fundamentales que integran el contenido del llamado "estado del bienestar", esto es, un conjunto de servicios básicos que el Estado debe poner al alcance de todas las personas residentes en un país; y, de otro, que se trata de servicios que tienen además un componente importante de soberanía, es decir, se trata de servicios públicos inherentes a la naturaleza misma del Estado y en los que éste encuentra una causa justificativa de su existencia.

Por todas estas razones, hay que concluir que se trata de servicios de los que el Estado es responsable, debiendo garantizar, por tanto, su funcionamiento regular.

Sobre estas bases y apoyándose en la concepción tradicional de servicio público como servicio de interés general que debía ser prestado por el Estado a los ciudadanos, se consagró en la mayoría de los países europeos la creación de monopolios estatales para la prestación de los servicios postales². La explotación en régimen de monopolio constituye, por consiguiente, una de las notas vinculadas tradicionalmente a este tipo de servicios. Otra nota característica de los servicios postales es su internacionalización. La necesidad de que los servicios postales cubran todo el mundo llevó a constituir en el siglo pasado la Unión Postal Universal³ que establece las bases para las relaciones entre las distintas administraciones postales y servicios de correos, obliga a todos los países miembros a prestar el servicio universal respecto a la correspondencia y paquetería y posibilita, en consecuencia, los envíos internacionales. Finalmente se trata de un sector fuertemente regulado en casi todos los países.

2. LOS SERVICIOS POSTALES

Bajo la rúbrica de servicios postales se engloban una serie de actividades económicas diversas y de naturaleza heterogénea, las más importantes de las cuales se enumeran a continuación:

- a) El *correo*, que comprende la recogida y distribución de correspondencia (cartas, tarjetas postales y paquetes de hasta un determinado peso),

² En efecto, el correo aparece históricamente como una "regalía" vinculada a la Corona que, sin embargo, se explotaba por particulares en régimen de arrendamiento o de concesión administrativa. Es a partir del siglo XVIII cuando los servicios postales pasan a ser gestionados directamente por el Estado.

³ Creada en 1889, actualmente es una agencia especializada de la ONU.

paquetería o encomiendas, otros envíos especiales como prensa, impresos, publicidad, etc y una serie de servicios subsidiarios tales como los de certificado, entrega especial, acuse de recibo, apartados de correos, lista de correos, etc.

Además se engloban también dentro de este servicio, las urgencias o correo rápido de correspondencia y paquetería y una serie de servicios nuevos, entre los que se pueden citar: el correo electrónico, el fax, la entrega en mano, las centrales de documentos y la entrega en el día.

- b) Los *servicios financieros* que pueden ser prestados a través de la red postal como, por ejemplo, el giro postal o telegráfico, el cheque postal o el cobro de documentos.
- c) Los *servicios de telégrafo, telex y transmisión de datos*.
- d) El *servicio de admisión de documentos oficiales y entrega de notificaciones de órganos administrativos y judiciales*.

Las operaciones que integran los servicios postales en su conjunto son las siguientes: La *recogida*, que consiste en retirar los envíos postales depositados en los puntos de acceso a la red postal del operador (generalmente buzones u oficinas). La *admisión*, que consiste en la recepción por parte del operador postal del envío que le es confiado por el remitente. La *clasificación*, que es la operación de ordenación de los envíos postales según los criterios habituales de la operativa postal. El *tratamiento*, que es el conjunto de operaciones

auxiliares necesarias para preparar las sucesivas operaciones a que se someten los envíos postales. El *curso*, que es la operación que permite encaminar hacia su destino los envíos postales. El *transporte*, que consiste en el traslado, por cualquier medio (terrestre, marítimo o aéreo) de los envíos postales hasta su punto de distribución final. La *distribución*, que es el conjunto de operaciones realizadas en los locales de destino del operador postal, a donde ha sido transportado el envío postal de forma previa a su entrega final al destinatario. La *entrega*, que consiste en el reparto de los envíos a la dirección postal en ellos consignada o en la comunicación al destinatario de que los tiene a su disposición⁴.

Por otra parte, los servicios de correo se clasifican de la siguiente forma:

- a) *Servicios generales u ordinarios* cuando los envíos son confiados al operador postal para la realización de un servicio estándar en cuanto a condiciones de recogida y entrega y con respecto a los cuales no se otorgan más garantías que la propia prestación del servicio.
- b) *Servicios especiales, rápidos o de valor añadido* cuando además de una mayor seguridad y rapidez, ofrecen también alguno de los siguientes servicios: la recogida a domicilio, la entrega en mano, la posibilidad de cambiar el destinatario, la confirmación de la recepción del envío, un trato personalizado al cliente o bien otras

⁴ Se han recogido las definiciones establecidas en el artículo 14.3 del Reglamento que regula la prestación de los servicios postales aprobado por R.D. 1829/1999.

prestaciones específicas distintas de las anteriores como, por ejemplo, el servicio de contra-reembolso, el servicio de certificado o los servicios de valor declarado.

Por último hay que hacer referencia a la *red postal* que es el conjunto de la organización y de los medios de todo orden que, empleados por los operadores postales, permiten la recogida de los envíos postales en los puntos de acceso, la expedición, el tratamiento y el transporte de estos envíos desde el punto de acceso al centro de distribución y la entrega o reparto a las direcciones indicadas en los envíos. Especial significación merece a estos efectos, la red pública postal que fue creada y desarrollada generalmente por el Estado cuando el correo era un servicio público monopolizado, que normalmente se extiende y cubre todo el territorio nacional y posee el privilegio de poder instalar buzones de recogida de correspondencia en suelo y lugares públicos. En la actualidad, la red pública postal ha sido transferida, por lo general, a los proveedores del servicio universal.

3. LA SITUACIÓN DEL CORREO EN ESPAÑA ANTES DE LA LIBERALIZACIÓN

Hasta el ingreso de nuestro país en la Comunidad Económica Europea los servicios postales eran explotados directamente por el Estado en régimen de monopolio, situación que no planteó problemas con la implantación del régimen democrático pues, como es sabido, la Constitución Española admite la existencia de monopolios al establecer que "*Mediante Ley se podrá reservar al*

sector público recursos o servicios esenciales, especialmente en caso de monopolio, y asimismo acordar la intervención de empresas cuando así lo exigiere el interés general (art. 128. 2). Por otra parte, la Constitución considera a los servicios de comunicaciones como servicios de competencia del Estado de modo que es la Administración Central y no las Comunidades Autónomas la responsable de su regulación y gestión (art. 149.1.21).

La regulación de los servicios postales se contenía fundamentalmente en la Ley de 1953 de reorganización del Correo. Esta Ley definía a Correos como un servicio público al que se encomendaba la admisión curso y entrega de la correspondencia en todo el territorio nacional y, asimismo, en el ámbito internacional en virtud de la obligación de cooperación establecida por los Convenios Internacionales. La prestación del servicio de correos se llevaba a cabo directamente por el Departamento Ministerial correspondiente en régimen de monopolio⁵.

La Ordenanza Postal de 1960 (Decreto 1113/1960) y el Reglamento de los Servicios de Correos de 1964, supusieron un tímido avance en la liberalización de los servicios postales en España puesto que, si bien seguían manteniendo de manera taxativa que Correos ejercía el monopolio para la admisión, curso y entrega de cartas y tarjetas postales e impresos de hasta 2 kg de peso en todo el territorio nacional y, en consecuencia, se prohibía a los particulares y a las empresas prestar dichos servicios, establecía, sin

⁵ PÉREZ OLEA, M., *La Ordenanza Postal y las tarifas del Servicio de Correos*, R.A.P. 32, 1960.

embargo, una serie de excepciones referidas a las actividades siguientes: la correspondencia que circulara por el interior de las poblaciones, la correspondencia que fuera conducida por empresas de transporte relativa al servicio de las mismas, las cartas de presentación abiertas y llevadas por los interesados, las cartas que circularan entre dos poblaciones no enlazadas por Correos y las cartas enviadas desde un lugar en el que no se vendieran sellos hasta otro lugar para su franqueo, así como las franqueadas que se llevaran al Correo o se retiraran del mismo. La especificación de estos tres últimos supuestos da idea de hasta donde se pretendía extender el alcance del monopolio.

Así pues, tras las modificaciones señaladas, la actividad monopolizada quedaba circunscrita exclusivamente al servicio postal referido a los envíos interurbanos e internacionales de cartas y tarjetas postales, quedando parcialmente liberalizados el correo urbano y los servicios de paquetería que tuvieran la consideración de transporte de mercancías.

La situación cambia radicalmente al incorporarnos a la Comunidad Económica Europea. En efecto, el artículo 86 del Tratado de Roma (antiguo artículo 90) establece que *"Los Estados miembros no adoptarán ni mantendrán, respecto de las empresas públicas y aquellas empresas a las que se concedan derechos especiales o exclusivos, ninguna medida contraria a las normas del presente Tratado, especialmente las previstas en los artículos 7 y 85 a 94, ambos inclusive"*.

De conformidad con esta norma, la Comisión Europea, mediante Decisión de

1 de mayo de 1990⁶, consideró que los derechos especiales o exclusivos que se había reservado la Administración Postal Española no podían alcanzar en ningún caso a los denominados servicios de correo rápido y, en consecuencia, anuló los artículos de la Ordenanza Postal que se referían a la monopolización por parte del operador público de los citados servicios, especialmente el correo rápido de cartas y tarjetas postales.

En cumplimiento de esta Decisión, el Gobierno procedió a modificar la normativa puesta en cuestión para adaptarla a las directrices imperantes en el ámbito de la Comunidad Económica Europea. De este modo, se introdujeron dos cambios fundamentales en la regulación de los servicios postales:

- La distinción entre servicios postales básicos y servicios de valor añadido y el reconocimiento de la posibilidad de que estos últimos servicios pudieran ser gestionados por empresas privadas que contaran con la correspondiente autorización administrativa (art. 99 de la Ley 31/1990 de Presupuestos Generales del Estado para el año 1991). Este cambio fue seguido de la transformación del ente público Correos y Telégrafos en un Organismo Autónomo de carácter comercial.
- La liberalización de los servicios rápidos de cartas y tarjetas postales (Real Decreto 1145/1992).

4. LA LIBERALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS POSTALES EN LA UNIÓN EUROPEA

Desde la publicación en el año 1992 del "Libro verde sobre el desarrollo del

⁶ 90/456/CEE.

mercado único de los servicios postales" la Comisión Europea consideraba que en el sector de referencia existía ya un cierto grado de liberalización, dado que aproximadamente el 50% de la facturación total de los servicios postales en el ámbito comunitario correspondía a los servicios no reservados. Por esta razón, en un primer momento, se limitó tan sólo a establecer unos principios básicos de ordenación de los servicios postales y a definir el servicio universal, entendiendo por tal el acceso de todos los ciudadanos a unos servicios postales básicos de calidad especificada que deben prestarse en todos los Estados miembros en igualdad de circunstancias a un precio asequible para el conjunto de los ciudadanos, cualquiera que sea su localización geográfica dentro de la Comunidad. Según esto, los principios imperantes en la Unión Europea eran, por una parte, que los Estados podían mantener en régimen de monopolio los servicios postales relativos a la correspondencia ordinaria privada o profesional de carácter personal, que estuviera individualizada mediante dirección; y, por otra, que el resto de los servicios postales debían estar en régimen de libre competencia. Así pues, los envíos de impresos, paquetes y publicidad y los envíos urgentes, los envíos sin dirección y los nuevos servicios quedaban completamente liberalizados.

Los motivos que fundamentaban esta visión favorable al monopolio eran, de un lado, garantizar la prestación del servicio postal universal para lo cual resultaba necesario, en muchos casos, permitir que se financie con cargo a otros servicios rentables y, de otro, asegurar un determinado nivel de ingresos al operador postal que se obliga a prestarlo, lo cual se logra fácilmente

mediante el establecimiento de una reserva de actividad sobre alguno de dichos servicios. Se admite, por tanto, el subsidio cruzado del servicio no reservado al reservado. Sin embargo, no resulta admisible, en cambio, que, cuando se trate de operadores postales públicos, los servicios reservados subsidien los servicios libres, ni tampoco que, en ese caso, se realicen prácticas de precios predatorios por parte de los antiguos monopolistas para mantener o captar clientes.

La Sentencia del Tribunal de Justicia de Luxemburgo de 19 de mayo de 1993, As. Corbeau⁷, vino a confirmar estos principios y a señalar nuevas pautas en la ordenación de los servicios postales europeos al establecer que *«la obligación de prestar el servicio en condiciones de equilibrio económico (que se impone a los operadores postales públicos) presupone la posibilidad de compensación entre sectores de la actividad rentables y no rentables y justifica la limitación de competencia por parte de las empresas privadas en los sectores rentables. De no ser así, los privados se ocuparían sólo de las operaciones rentables y en este segmento ofrecerían tarifas ventajosas por sus menores costes. Sin embargo,*

⁷ La Ley belga de 1956 otorgaba al ente público Regie des Postes un derecho exclusivo sobre la recogida, transporte y distribución de la correspondencia en todo el país. El Sr. Corbeau montó un servicio de mensajería en la zona de Lieja que recogía y distribuía el correo local y asimismo recogía y enviaba por correo el resto de la correspondencia. Denunciado penalmente por intrusismo, el Tribunal Penal de Lieja planteó diversas cuestiones prejudiciales, entre ellas las siguientes: si una empresa que goza de derechos exclusivos está sometida a la normativa de la competencia, en qué medida un monopolio postal es compatible con el Tratado de Roma o en qué medida debe ser adaptado a las obligaciones impuestas por el artículo 90.1. de dicho Tratado.

la limitación de la competencia no se justifica cuando se trata de servicios específicos, disociables del interés general, que responden a necesidades particulares de los operadores económicos y que exigen prestaciones suplementarias que el servicio postal no ofrece (recogida a domicilio, fiabilidad de la distribución, cambio del destinatario sobre la marcha, etc) que no ponen en cuestión el equilibrio económico del servicio público». En definitiva, el Tribunal de Justicia admite la existencia de un servicio reservado en favor del operador público postal, pero lo limita a la correspondencia ordinaria pues considera que la exclusión del régimen de la competencia no se justifica cuando se trata de servicios de valor añadido.

En el año 1994 el Consejo Europeo adopta una posición común sobre las bases en torno a las cuales habrá de fundamentarse la liberalización de los servicios postales en la Unión Europea. Dichas bases son las siguientes: la definición del servicio universal y de las condiciones de su prestación; la separación entre la Administración Pública reguladora y la prestadora del servicio; la delimitación de los servicios postales que podrán mantenerse reservados a nivel comunitario; la armonización comercial y la normalización técnica de la prestación de los servicios postales; el establecimiento de un sistema de imputación de gastos basado en los costes; y, finalmente, la implantación de un sistema que evite las desviaciones de tráfico basadas en una explotación abusiva de los servicios.

Estos principios se plasmaron en la *Directiva del Parlamento Europeo y el Consejo de 15 de diciembre de 1997 sobre normas comunes para el desarrollo*

*del mercado interior de los servicios postales en la Comunidad y para la mejora de la calidad del servicio*³.

Esta Directiva constituye el primer paso en el proceso de creación de un mercado interior en el sector de los servicios postales. La Directiva establece unas normas comunes destinadas a garantizar una mayor armonización de las condiciones que regulan el sector en la Comunidad. Por otra parte, la citada Directiva persigue dos objetivos fundamentales: de un lado, liberalizar de forma gradual y controlada el mercado postal y, de otro, garantizar un servicio postal universal a todos los usuarios en cada uno de los Estados miembros. Para alcanzar el primero de estos objetivos, la Directiva establece unos límites máximos de los servicios postales que se pueden reservar en régimen de monopolio. Por lo que se refiere al segundo, la Directiva fija determinados requisitos mínimos que debe cumplir el servicio universal.

El marco establecido por la Directiva, que resulta de obligada aplicación en todos los Estados miembros, puede resumirse en los siguientes puntos⁹:

- a) El servicio universal consistirá en una oferta de servicios postales que garantice una recogida en puntos estratégicamente situados (buzones) y un reparto domiciliario o, excepcionalmente, una entrega en instalaciones apropiadas todos los días laborables, y por lo menos cinco días a la semana.

- b) El servicio universal comprenderá la recogida, clasificación, transporte y distribución de los envíos postales de hasta 2 kg. de peso, los servicios de envíos certificados y envíos con valor declarado y la recogida, clasificación, transporte y distribución de los paquetes postales de hasta 10 kg. de peso.
- c) Los Estados deberán garantizar el servicio postal universal. Esto no significa que dicho servicio tenga que ser prestado necesariamente por el propio Estado directamente o a través de un ente público o una empresa pública, sino que, junto a esa posibilidad, se contemplan también otras opciones como la concesión de derechos exclusivos a un operador, la imposición de obligaciones de servicio público a los operadores postales que actúan en régimen de libre competencia, el establecimiento de un fondo de compensación a cargo de todos o algunos operadores para financiar el servicio postal universal o la liberalización de la prestación del servicio con determinadas condiciones para no perjudicar a quienes presten el servicio universal.
- d) Las tarifas aplicadas al servicio universal deberán ser objetivas, transparentes, no discriminatorias, ajustadas a los costes y asequibles para el común de los usuarios.
- e) Los Estados podrán reservar al operador que preste el servicio universal la correspondencia postal interna de cartas y tarjetas postales, siempre que su peso sea inferior a 350 gramos (correo ordinario)

⁸ Directiva 97/67/CE. DOCE 21 de enero de 1998.

⁹ Sobre los diversos conceptos que se utilizan en este epígrafe vid. el artículo 2 de la Directiva.

y también, aunque con carácter transitorio, el correo transfronterizo y los envíos de publicidad directa. La razón que motiva estas restricciones es, como anteriormente se ha indicado, permitir el equilibrio financiero del prestador del servicio.

En estos casos, se impondrá al operador una separación, al menos contable, entre los servicios reservados y los no reservados con la finalidad de establecer la transparencia de los costes reales de los diversos servicios y evitar de este modo que los subsidios cruzados del sector reservado al no reservado puedan afectar desfavorablemente a las condiciones de competencia de este último mercado.

- f) En todo caso, se considerarán servicios liberalizados los servicios nuevos, los servicios de valor añadido y el intercambio de documentos.
- g) Los Estados deberán regular el acceso a la red pública postal en condiciones de transparencia y no discriminación.
- h) Los Estados procederán a establecer una estricta separación entre las autoridades nacionales encargadas de la regulación del sector y los operadores postales, especialmente cuando éstos sean de naturaleza pública.

La aplicación de la Directiva en los diferentes Estados miembros no ha estado exenta de problemas. Así por ejemplo, algunas medidas de aplicación de la Directiva notificadas por diversos Estados miembros han suscitado

una serie de cuestiones relacionadas con la normativa de la competencia entre las que cabe destacar, en primer lugar, las denuncias de que algunos Estados han aprovechado la adaptación para ampliar el alcance del monopolio postal anteriormente existente, incluyendo en el ámbito de las actividades reservadas determinados servicios postales nuevos, que, además, son diferentes e independientes del general u ordinario. La Comisión Europea está investigando estos hechos para determinar si la exclusión de la competencia en estas áreas es necesaria para garantizar la prestación del servicio postal universal o si, por el contrario, se ha producido una infracción de la normativa de la competencia. Asimismo la Comisión está analizando si la expansión de los principales operadores públicos postales en los mercados extranjeros mediante la adquisición de empresas competidoras que actúan tanto en el ámbito de la prestación del servicio universal como en mercados liberalizados, puede infringir la normativa de la competencia al haberse constatado que estas adquisiciones se han producido con fondos provenientes de las actividades monopolizadas¹⁰. Por último, se ha planteado también la cuestión de la financiación de actividades competitivas con ingresos procedentes de las actividades reservadas al operador que tiene encomendada la prestación del servicio postal universal (subsidios cruzados), lo cual sería una práctica contraria a la normativa de competencia en materia de ayudas públicas así como un acto de competencia desleal.

¹⁰ Vid. Sentencia del Tribunal de Justicia de la CE de 4 de marzo de 1999.

Finalmente, hay que hacer también referencia en este contexto a la Decisión de la Comisión Europea de 15 de septiembre de 1999¹¹ por la que se concede una autorización singular, al amparo de lo dispuesto en el artículo 81.3 del Tratado CE. al acuerdo denominado REIMS II concluido entre dieciséis operadores postales europeos (entre los que se cuentan todos los países de la Unión Europea menos Holanda y además los operadores postales públicos de Islandia, Noruega y Suiza) relativo a los «gastos terminales»¹². El objetivo principal de este acuerdo consiste en ofrecer a las partes una compensación por la prestación de este tipo de servicio basada en los costes. En éste sentido, el acuerdo ha establecido una vinculación de los gastos terminales con las tarifas del correo nacional en el país de destino y con la calidad del operador postal que realiza la entrega. Por otra parte, el acuerdo introduce un sistema de niveles de calidad del servicio y de penalizaciones si no se cumplen los niveles acordados. La Comisión, habida cuenta de que anteriormente la retribución que se pagaba por este servicio no cubría los costes, espera que la sustitución de dicho sistema por otro basado en los costes reales, incentive a las partes a mejorar sus prestaciones y permita que los operadores postales mantengan y mejoren la calidad del servicio, lo que, sin duda, beneficiará a los consumidores.

¹¹ DOCE 26 de octubre de 1999. Vid también las sentencias del Tribunal de Justicia de la CE de 10 de febrero de 2000 y 17 de mayo de 2001.

¹² Se denominan gastos terminales a las retribuciones que un operador postal de un determinado país, que realiza envíos de correo transfronterizo, debe pagar al operador postal del país que recibe dicho correo para su posterior entrega al destinatario.

5. LA LEY 24/1998, DEL SERVICIO POSTAL UNIVERSAL Y DE LIBERALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS POSTALES

La liberalización de los servicios postales en España se ha desarrollado fundamentalmente a través de la promulgación de la Ley 24/1988 y del Reglamento que la desarrolla, aprobado por Real Decreto 1829/1999, que incorporan a nuestra legislación los principios establecidos por la Directiva 97/67/CE.

Se trata de una Ley que persigue un triple objetivo: En primer término, la actualización, unificación y sistematización del marco jurídico regulador de los servicios postales que anteriormente era muy complejo y disperso y, por consiguiente, generaba una gran inseguridad jurídica. En segundo lugar, la regulación del régimen de prestación de los servicios postales distinguiendo entre aquellos que integran el servicio universal y el resto que, en principio, quedan liberalizados. Y, por último, la reglamentación de la Administración Pública Postal. En definitiva, se trata de dotar al sistema de seguridad jurídica de cara al nuevo marco de libre competencia en el que habrá de desarrollarse la actividad.

En este contexto hay que destacar especialmente que, aunque se configura el servicio postal como un servicio de interés general, entre los objetivos de la nueva normativa se encuentra el asegurar un ámbito amplio de libre competencia en el sector, de modo que el mantenimiento de algún área de actividad reservada ha de interpretarse como una excepción de la regla general.

Los elementos que configuran el nuevo marco regulador son:

a) *Clasificación de los servicios postales.* Los servicios postales se clasifican en dos grandes grupos: Por una parte, aquéllos que forman parte del servicio postal universal, los cuales tienen la consideración de servicio público. Y, por otra, aquellos otros que quedan al margen del citado servicio. Dentro de la primera categoría, se distingue, a su vez, entre servicios reservados al operador público postal y servicios libres o no reservados.

b) *Contenido del servicio postal universal.* El referido servicio comprende: 1) El servicio de giro postal. 2) La prestación ordinaria de servicios postales nacionales y transfronterizos para envíos postales que incorporen una dirección indicada por el remitente sobre el propio envío, pudiendo tratarse de cartas y tarjetas postales que contengan comunicaciones escritas en cualquier tipo de soporte de hasta 2 kg. de peso y de paquetes postales, con o sin valor comercial, de hasta 10 kg. de peso 3) Los envíos de publicidad directa, libros, catálogos y publicaciones periódicas, siempre que su remisión se lleve a cabo de la manera indicada anteriormente. 4) Los servicios accesorios de certificado y valor declarado.

Cada servicio integrado en el servicio postal universal incluirá las siguientes operaciones: la recogida, admisión, clasificación, tratamiento, curso, transporte, distribución y entrega de cartas y tarjetas postales de hasta 2

kg. de peso y de paquetes postales de hasta 10 kg. de peso, tanto si se trata de envíos ordinarios como si se trata de envíos certificados o de valor declarado.

El Gobierno, mediante Real Decreto, podrá modificar el alcance del servicio universal en función de la evolución tecnológica, la demanda de servicios en el mercado, las necesidades de los usuarios o por consideraciones de política social, respetando siempre los límites impuestos por la normativa comunitaria europea.

c) *Ámbito de los servicios liberalizados.* Los servicios que podrán prestarse en régimen de libre competencia serán los siguientes: 1) El servicio postal urgente. 2) Los envíos de cartas y tarjetas postales nacionales e internacionales cuyo peso sea mayor de 2 kg. 3) Los envíos de paquetes postales de peso superior a 10 kg. 4) El correo publicitario. 5) Los no declarados integrantes del servicio postal universal.

d) *Servicios postales reservados al operador que preste el servicio universal.* Se reservan al citado operador la prestación de los siguientes servicios: 1) La recogida, admisión, clasificación, tratamiento, transporte, distribución y entrega de los envíos interurbanos, certificados o no, de cartas y tarjetas postales de menos de 350 kg. de peso. Este servicio podrá ser prestado, sin embargo, por el resto de los operadores a tarifas cinco veces superiores a la pública oficial. 2) El

servicio postal transfronterizo en régimen ordinario. 3) El servicio de giro postal.

- e) *Operadores postales*. Los servicios postales serán prestados por el operador público postal al que se encomienda especialmente la prestación del servicio universal o por otros operadores los cuales precisarán la previa obtención del título habilitante (autorización administrativa).

Las autorizaciones se concederán por el Ministerio de Fomento y podrán ser *generales*, cuando se refieran a servicios liberalizados, esto es, no incluidos en el servicio universal, las cuales tendrán carácter reglado y automático; o *singulares*, cuando tengan por objeto servicios incluidos en el servicio postal universal que no estén, sin embargo, monopolizados en favor del operador público postal, las cuales se someterán al cumplimiento de determinadas condiciones, entre las que destacan el respetar los requisitos esenciales para la prestación del servicio, respetar el sector reservado, no perjudicar los derechos del operador que preste el servicio universal y negociar con el operador citado las condiciones de acceso a la red pública postal¹³.

A los operadores que hayan obtenido una autorización singular se les podrán imponer obligaciones de servicio público.

La Disposición Adicional Primera de la Ley encomienda a la Entidad Pública

¹³Vid. el Real Decreto 81/1999, sobre autorización y registro.

Empresarial Correos y Telégrafos (en la actualidad Sociedad Anónima Estatal Correos y Telégrafos) la prestación del servicio postal universal tanto por lo que se refiere a los servicios reservados como a los no reservados.

- f) *Régimen de precios*. Los precios y las tarifas del servicio postal universal, que tienen la naturaleza de tasas, se regulan de la siguiente forma: Si se trata de servicios reservados se fijarán anualmente en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, si, por el contrario, se trata de servicios no reservados, quedarán sometidos a un régimen de tarifas máximas que serán fijadas por el Gobierno con carácter único para todo el territorio nacional. Los precios de los servicios liberalizados se fijarán libremente por los operadores que los prestan¹⁴.

- g) *Financiación del servicio postal universal*. La financiación del servicio universal se hará con cargo a los Presupuestos Generales del Estado y a un Fondo de Compensación, administrado por el Ministerio de Fomento, que se nutrirá de la tasa por el otorgamiento de autorizaciones administrativas singulares, la tasa anual que pagarán los titulares de las citadas autorizaciones y las donaciones realizadas por las personas que deseen contribuir al desarrollo del servicio universal¹⁵.

- h) *Privilegios del operador que preste el servicio postal universal*. Para

¹⁴ Vid. el Real Decreto 1338/1999, sobre tasas y fondo de compensación.

¹⁵ Vid. el Real Decreto 1338/1999, sobre tasas y fondo de compensación.

garantizar la prestación del servicio postal universal se otorgan al operador al que se encomiende dicho servicio los siguientes *derechos exclusivos*: el establecimiento de apartados postales para entregar correspondencia, la preferencia de despacho en los centros aduaneros, el empleo de sellos de correos y otros signos de franqueo como sistema de pago, la distribución de sellos de correos, la utilización de la denominación «correos» y la prestación del servicio de giro. Además se le otorgan también los siguientes *derechos especiales*: posibilidad de instalar buzones en las zonas de dominio público, la condición de beneficiario de la expropiación forzosa por causa de utilidad pública, la exención de los impuestos que gravan la actividad reservada, la exclusividad de la entrega de notificaciones de órganos administrativos y judiciales y la utilización de espacios en la red de ferrocarriles, puertos y aeropuertos.

- i) *Administración Postal*. La Ley atribuye al Gobierno la elaboración de la política postal y, especialmente, la aprobación del «Plan de prestación del servicio postal universal». El desarrollo y la ejecución material de dicha política se realizará por el Ministerio de Fomento a través de la Secretaría General de Comunicaciones.

Asimismo se crea el Consejo Asesor Postal que asesorará al Gobierno en materia de servicios postales¹⁶.

¹⁶ Vid. el Real Decreto 2663/1998, sobre Consejo Asesor Postal.

6. CONSIDERACIONES FINALES

Desde la óptica de la competencia, la Ley ha de ser enjuiciada positivamente porque supone un importante avance en la liberalización de los servicios postales y un significativo cambio con respecto a la legislación anterior principalmente por los motivos que se enumeran a continuación: En primer lugar, proporciona seguridad jurídica tanto a los operadores postales como a los usuarios de los servicios. En segundo lugar, adapta y armoniza el ordenamiento jurídico postal español con el resto de los ordenamientos europeos siguiendo las directrices del Derecho Comunitario Europeo. En tercer lugar, representa la adecuación del marco legislativo al nuevo escenario que se configura en nuestro país como consecuencia del proceso de liberalización. En este sentido, sustituye una legislación basada exclusivamente en la idea de la existencia de un monopolio estatal para la prestación de los servicios postales por una normativa más liberal que contempla la prestación de determinados servicios postales en régimen de libre competencia. A este respecto hay que señalar también que el establecimiento de un núcleo de actividad reservada al operador público postal es transitorio y pretende facilitar que dicho operador se pueda adaptar a un régimen de libre competencia a través de una planificación racional, cuya efectividad se escalonaría en el tiempo. En cuarto lugar, introduce una competencia efectiva en el sector, que contribuirá, sin duda, a la mejora de la eficacia y eficiencia del operador público, lo que, a su vez, redundará positivamente en la consolidación de éste y en la mejora de sus resultados comerciales.

En quinto lugar, clarifica el ámbito de los servicios liberalizados, manteniendo las cuotas de liberalización alcanzadas en el año 1992 para la prestación de los servicios postales calificados de valor añadido. En este sentido, la nueva Ley atribuye al operador público postal, en relación con el servicio postal universal, un ámbito de actuación mucho más reducido que el establecido en otros países europeos. En sexto lugar, garantiza a los ciudadanos una comunicación postal de calidad a un precio asequible. En séptimo lugar, trata de evitar que el operador público postal pueda subvencionar los servicios liberalizados con los ingresos procedentes del monopolio al establecer la obligación de llevar contabilidades separadas. Y, por último, establece la separación de las figuras del regulador y del operador público al que se encomienda la prestación del servicio postal universal.

Sin embargo, no todo el contenido de la nueva regulación merece la misma valoración positiva. En efecto, de un lado, resultan criticables el exceso de reglamentación y de control administrativo que se proyecta sobre los operadores privados que deseen prestar los servicios postales, que no resulta justificado al haber dejado de ser considerados los citados servicios como servicios públicos; y, de otro, que no se haya previsto, ni tan siquiera a medio plazo, la posibilidad de que el servicio postal universal pueda ser prestado por operadores privados.

Por otra parte, habría que clarificar algunas situaciones que se mantienen en una cierta ambigüedad como, por ejemplo, la posibilidad de que los operadores privados puedan establecer redes de recogida de envíos

postales en lugares privados o en establecimientos comerciales del tipo tiendas de conveniencia, gasolineras o estancos; el alcance de la intervención de los precios de los servicios no reservados que integran el servicio postal universal; o la diferenciación entre actividad postal y transporte público de paquetes y documentos.

Finalmente, nos referiremos a algunas cuestiones que no han quedado suficientemente resueltas por el desarrollo reglamentario de la Ley en vigor.

- a) Aunque la Ley excluía de su ámbito de aplicación la denominada autoprestación de servicios, estableciendo como único límite que dicha actividad no podía, sin embargo, perturbar los servicios reservados al operador público postal, el Reglamento ha tratado de concretar este último aspecto estableciendo que la autoprestación por el sistema de valija no puede incluir envíos catalogados dentro de los servicios reservados, como por ejemplo, las cartas de hasta 350 gr. de peso, lo que puede hacer prácticamente inviable este tipo de actividad.
- b) Tampoco ha quedado determinado con la suficiente claridad el concepto de "envío postal ordinario". En efecto, según la Ley se trataría de un envío que reúne una serie de especificaciones físicas y técnicas de carácter postal y que se entrega a un operador postal para su distribución a través de la red postal; además tienen esa consideración el giro postal y los servicios análogos que determine

el Gobierno en ejecución de los Convenios Internacionales suscritos por España. Se trata de una cuestión de gran trascendencia porque, como anteriormente hemos indicado, el servicio postal universal sólo comprende las prestaciones ordinarias de modo que el resto han de considerarse liberalizadas. En mi opinión, tendrán la consideración de envíos ordinarios aquellos que se inician con el depósito del envío en el buzón u oficina de correos para su tratamiento como servicio postal y su entrega a domicilio en la dirección indicada; por lo tanto, si la actividad a considerar comprende la recogida del envío en el domicilio del remitente o si este entrega el citado envío en un lugar no comprendido en la red postal o en una agencia de transporte, nunca podrá ser considerada envío ordinario. Lo importante a estos efectos no es, en consecuencia, el hecho de si el envío reúne unas determinadas características técnicas, sino la intención o deseo del usuario que quiere que su carta o paquete sea tratado como un envío postal y no como una mercancía de otra naturaleza, lo cual resulta fundamental, por otra parte, para distinguir la actividad postal del transporte de paquetería y otros objetos en el sistema de carga fraccionada. A esta misma conclusión se llega aplicando los principios generales de interpretación de las normas jurídicas que establecen que si la regla general es la libre competencia y la excepción el monopolio, en caso de duda, deberá prevalecer la

interpretación a favor de la competencia. Por otra parte, hay que señalar que la ampliación por el operador público postal de su ámbito de actuación en el contexto de la actividad reservada podría constituir una práctica anticompetitiva de abuso de posición dominante.

- c) Falta un desarrollo de la regulación que permita el acceso a la red pública postal de los operadores que prestan servicios liberalizados. En este punto la Ley se limita a establecer la posibilidad de acuerdos entre el operador que presta el servicio postal universal y el resto de los operadores que se regirán por el principio de la libertad contractual, lo cual no deja de resultar sorprendente cuando nos encontramos en una situación en la que una de las partes no solo es el titular de la red pública postal sino también el operador dominante. Convendría, pues, regular de forma detallada las condiciones de acceso a la red, la forma de utilización, de la misma, las tarifas a pagar y los supuestos en los que se puede denegar el acceso¹⁷.
- d) También ha quedado en la indefinición la obligación que tiene el operador encargado de la prestación del servicio universal de garantizar la cobertura integral del servicio a través de una red suficiente de buzones postales de recogida, oficinas fijas y servicios móviles.

¹⁷ Vid. La Resolución del Tribunal de Defensa de la Competencia de 2 de abril de 2001, As. Internacional First Class Courier/Correos.

- e) El sistema de financiación a través del Fondo de Compensación puede resultar beneficioso para el operador público postal, pero no parece que favorezca la entrada o implantación de nuevas empresas. A este respecto hubiera sido preferible que la obligación de contribuir al citado Fondo se hubiera establecido en función de la cuota de mercado de los distintos operadores, de modo que quedaran exentos aquellos que no alcanzaran un determinado porcentaje.
- f) La discriminación en materia de precios que se establece a favor del operador público postal, si bien se explica en función de la necesaria garantía de la prestación del servicio y cuenta con un claro respaldo legal, no puede calificarse sino de extraña en el contexto de unas medidas liberalizadoras en las que la técnica utilizada habitual es precisamente la discriminación positiva, esto es, no permitir que sea el operador dominante, generalmente heredero del antiguo monopolista, el que pueda aplicar las tarifas más bajas.
- g) Los privilegios que se otorgan al operador encargado de la prestación del servicio postal universal son muchos y muy variados y deben ser analizados detenidamente y con cautela, porque, aunque parece ser que la Ley los limita al sector reservado donde sus efectos serían neutros al no existir competencia en el mismo, sin embargo, si en algún momento se aplican al resto de los servicios postales, producirán una grave distorsión de la competencia.

En este último supuesto, los citados privilegios vulnerarían lo dispuesto en el art. 86 del Tratado de la CE (antiguo artículo 90).

- h) Finalmente, se ha planteado también la cuestión de si no hubiera sido preferible crear también en este sector una agencia reguladora independiente. Dicha iniciativa tendría sentido si el Ministerio de Fomento abandonara efectivamente la función reguladora; de no ser así, la creación de un organismo que se encargara exclusivamente de la vigilancia del mercado no estaría justificada.

Por lo que respecta a la cuestión de si dicha agencia podría asumir funciones en materia de aplicación de la normativa de defensa de la competencia al sector postal, resulta conocida mi posición de reservar dichas funciones a las actuales Autoridades de Defensa de la Competencia (Servicio y Tribunal de Defensa de la Competencia)¹⁸. La preferencia por esta opción se justifica por la especialización que dichas Autoridades tienen en materia de Derecho de la Competencia, la necesidad de disponer de una visión global y no sectorial del mercado en su conjunto y de una unidad de criterio en la aplicación de la normativa de la competencia, la mayor dificultad de captura por parte de los operadores del sector y la posibilidad de actuar más eficazmente contra los conglomerados de empresas que operan en diversos sectores.

¹⁸ ALONSO SOTO, R., *Derecho de la Competencia*, en URIA-MENENDEZ, Curso de Derecho Mercantil, I, Madrid 1999, p.289.