CNC
COMISIÓN NACIONAL DE LA COMPETENCIA

Trabajando por la Competencia

El nuevo marco de regulación del sector postal tradicional en España

CNC
COMISIÓN NACIONAL DE LA COMPETENCIA

Trabajando por la Competencia

El nuevo marco de regulación del sector postal tradicional en España

Índice

Trabajando por la Competencia

1. Introducción 6

2. Elementos básicos de la estructura del sector postal tradicional 10
2.1 Posición del sector en el mercado postal español 11
2.2 La caída generalizada de los volúmenes de envíos 13
2.3 Características básicas de la demanda 15
2.4 Características básicas de la oferta 17
2.5 Estructura empresarial 23

3. Evaluación de la nueva ley postal 32
3.1 Antecedentes en la normativa europea y nacional 33
3.2 La provisión del SPU. El operador designado 36
3.3 Delimitación del ámbito del SPU 39
3.4 Cálculo de la compensación al proveedor del SPU 47
3.5 Sistema de financiación 51
3.6 Las tarifas de prestación de servicios del SPU 61
3.7 Acesso a la actividad postal tradicional 64
3.8 Acceso a la red postal 65
3.9 Autoridad nacional de regulación 75

4. Conclusiones 86

5. Recomendaciones 90

Bibliografía 94

6. Anexos 98

Anexo 1. Experiencias internacionales de liberalización del sector postal 99

Anexo 2. Sistemas de cálculo del coste del SPU 119

Anexo 3. Normativa postal española 122

Gráficos

Gráfico 1. Estructura del mercado postal español 11

Gráfico 2. Cuotas de mercado en mensajería, paquetería comercial y paquetería industrial en España (2008) 12

Gráfico 3. Envíos por habitante en la UE 16

Gráfico 4. La cadena de valor postal 18

Gráfico 5. Participación de las distintas actividades en el coste final de cartas y paquetes de Correos en 2003 19

Gráfico 6. Esquema de las economías de escala en el reparto 21

Gráfico 7. Beneficios antes de impuestos de Correos 24

Gráfico 8. Margen de beneficio operativo de empresas postales de Europa Occidental en 2007 24

Gráfico 9. Evolución del número de empleados de Correos (1995-2008) 25

Gráfico 10. Costes laborales como % del total de ingresos en 2007 26

Gráfico 11. Ingresos y resultado medio por empleado de operadores tradicionales europeos (2007) 27

Gráfico 12. Cuotas de mercado en el sector postal tradicional español por volumen de envíos y por facturación en 2008 28

Gráfico 13. Evolución volumen de envíos de Unipost (miliones de objetos anuales) 29

Gráfico 14. Valor social del SPU 40

Gráfico 15. Calidad en la entrega (D+3) de correo trasfonterizo, 2006 43

Gráfico 16. Precios de las cartas en la UE en 2010 62

Gráfico 17. Organigrama de la CNSP 78

Tablas

Tabla 1. Evolución del mercado postal en España por segmentos de actividad y volumen de facturación 15

Tabla 2. Evolución agregada del empleo en los operadores postales tradicionales en la Unión Europea (1997-2006) 26

Tabla 3. Evolución cuota de mercado en el sector postal tradicional en valor 2004-2008 29

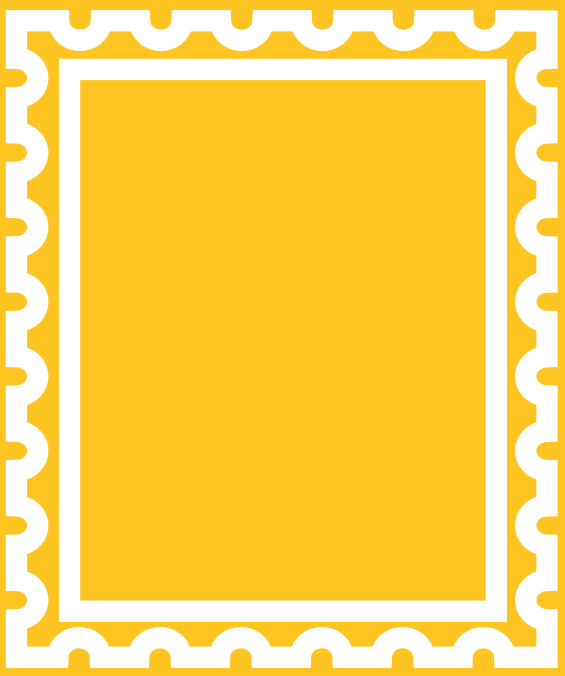
Tabla 4. Coste del SPU y necesidad de financiación del operador tradicional 49

Tabla 5. Descuento para envíos depositados en centros de admisión masiva 71

Tabla 6. Organismos reguladores del sector postal en Europa 82

1.

Introducción



El sector postal está sufriendo una profunda transformación desde hace algo más de una década, como consecuencia en gran medida de las modificaciones en los hábitos y necesidades de los consumidores que está produciendo el rápido desarrollo de las tecnologías de la información y comunicación.

La UE ha impulsado el proceso de adaptación del sector al nuevo contexto económico creado por esta transformación, promoviendo su apertura a la competencia a través de diversas Directivas que han conducido a la exigencia de una apertura total de los mercados postales de la UE a partir del 1 de enero de 2011 para permitir la aparición de un verdadero mercado postal único europeo.

La nueva regulación afecta especialmente al sector postal tradicional, es decir, el que suministra los servicios básicos y estandarizados de envío de cartas, paquetes postales, publicidad directa, publicaciones periódicas, catálogos y libros. Esta actividad la han venido prestando tradicionalmente operadores públicos en régimen de monopolio, apoyándose en una red de transporte y distribución postal estable y de gran capilaridad.

En el presente Informe se analizan en profundidad los elementos del nuevo marco regulatorio más determinantes para el grado de competencia efectiva del sector.

España ha participado en este proceso y ha llevado a cabo un esfuerzo de modernización de su operador postal tradicional, Correos, a la vez que ampliaba paulatinamente la parte del mercado postal abierta a la competencia. La culminación de este proceso se ha producido con la trasposición de la última Directiva europea en una nueva norma básica del sector postal tradicional en España, la Ley 43/2010, de 30 de diciembre, del servicio postal universal, de los derechos de los usuarios y del mercado postal, que sustituye al texto básico de regulación sectorial de 1998, y ha supuesto el fin de la parte del mercado postal reservada a Correos, cuyo mantenimiento no es compatible con la última Directiva postal.

El diseño del marco regulador es especialmente complejo, por dos razones:

- La presencia de una empresa pública, Correos, que es el principal operador (95% de cuota de mercado en valor) y ha disfrutado de un monopolio legal en buena parte del mercado, además de ser propietario de la mayor red postal, que cubre todo el territorio nacional.

- La necesidad de mantener un servicio postal universal (SPU) que garantice la prestación de servicios postales básicos a precios asequibles en todo el territorio nacional.

Tanto esta Ley como su desarrollo son esenciales para garantizar el éxito del proceso de liberalización y el funcionamiento competitivo del mercado, cuya importancia estratégica para el crecimiento económico se refleja en la inclusión de la reforma de su regulación sectorial en el Plan Nacional de Reformas.

La CNC ha participado en la tramitación legislativa de la nueva Ley postal, a través de la elaboración de un Informe de Proyecto Normativo (IPN) sobre el Anteproyecto de Ley Postal, aprobado por el Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia en junio de 2010, en cumplimiento de las funciones previstas en el Artículo 26 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia.

En el presente Informe se analizan en profundidad los elementos del nuevo marco regulatorio más determinantes para el grado de competencia efectiva del sector, evaluando su tratamiento a la luz de los requisitos establecidos en las Directivas y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE (TJUE), y de las recomendaciones hechas por la CNC en el IPN antes mencionado. En particular, se presta atención a: la configuración del servicio postal universal, que comprende la elección del prestador, la definición del ámbito de las obligaciones de servicio público, la compensación por dichas obligaciones y la financiación de la misma, así como las tarifas de prestación de este servicio; la definición de las condiciones de acceso de los operadores a la red postal propiedad del operador con obligaciones de servicio público; y al diseño institucional y las competencias de la entidad de supervisión y regulación independiente. Este análisis es precedido de una breve descripción de la estructura del mercado para facilitar la comprensión del alcance de las conclusiones y recomendaciones formuladas.

El objetivo del Informe es orientar la interpretación de la nueva Ley y su desarrollo reglamentario hacia la configuración de un marco regulatorio lo más adecuado posible para el desarrollo de la competencia y para la adaptación del operador postal tradicional al mercado postal único.

2.

Elementos básicos de la estructura del sector postal tradicional

2.1.

Posición del sector en el mercado postal español

El mercado postal abarca dos grandes segmentos: el denominado sector postal tradicional, que comprende básicamente la prestación de servicios de envío de cartas y paquetes postales de reducido peso en condiciones estandarizadas, así como el envío de publicaciones periódicas, libros, catálogos y publicidad directa; y las actividades de paquetería industrial, paquetería comercial y mensajería, que son los servicios postales de mayor valor añadido, y representan actualmente casi el 80% de la facturación del mercado postal en España[1].

Parte de los servicios postales tradicionales se prestan con obligaciones de servicio público por un operador designado. El denominado servicio postal universal (SPU) consiste en la provisión de servicios postales básicos (esencialmente, envío de cartas y paquetes hasta un determinado peso) con unos requisitos de calidad: envío y entrega en todo el territorio, con una determinada frecuencia, a precios asequibles y normalmente uniformes en todo el territorio. La provisión de este servicio también suele requerir la existencia de determinadas infraestructuras, como las oficinas abiertas al público. Los operadores públicos del sector postal han sido quienes tradicionalmente se han encargado de la provisión de este servicio, reservándose el monopolio de parte del servicio postal tradicional (el área reservada) para sufragar el coste del SPU.

Gráfico 1
Estructura del mercado postal español

<table>
<tr><th colspan="4">Mercado Postal</th></tr>
<tr><th colspan="3">Mercado Postal Tradicional</th><th colspan="2">Resto del Mercado</th></tr>
<tr><th colspan="2">Servicio Postal Universal</th><th>No SPU</th><th rowspan="2"></th><th rowspan="2"></th></tr>
<tr><th>Area Reservada</th><th>Area no Reservada</th><th rowspan="2"></th></tr>
<tr><td>· Carta interurbana <50 gr.
· Carta internacional <50 gr.
· Servicio de certificado
· Servicio de valor declarado
· Comunicacion de AAPP
· Giro postal</td><td>· Carta local
· Carta interurbana > 50 gr.
· Carta internacional > 50 gr.
· Paquete postal < 10 kg.</td><td>· Publicidad directa
· Publicaciones periódicas
· Catálogos
· Libros
· Paquete postal entre 10 y 20 kg.</td><td>Paqueteria Industrial
· Paquetes de elevado peso
· Otros servicios de valor añadido</td><td>Mensajería y Paqueteria Comercial
· Mensajería /Courier
- Cartas urgentes
- Paquete express de bajo peso
· Otros servicios de valor añadido</td></tr>
</table>

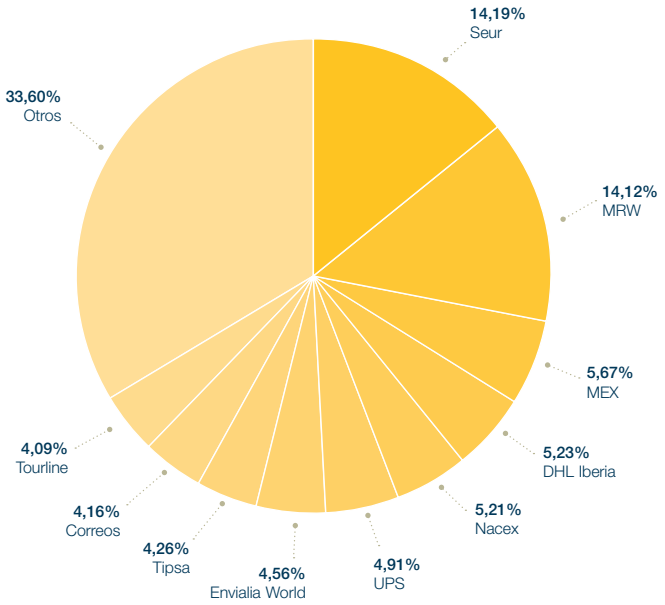
Fuente: Elaboración propia a partir de documentación del Ministerio de Fomento.

1 Estos servicios incluyen envíos postales en condiciones urgentes, en plazos reducidos y con garantía de entrega antes de determinada hora, envíos de especiales características por la forma, tamaño o fragilidad del envío, a partir habitualmente de la recogida a domicilio de los envíos.

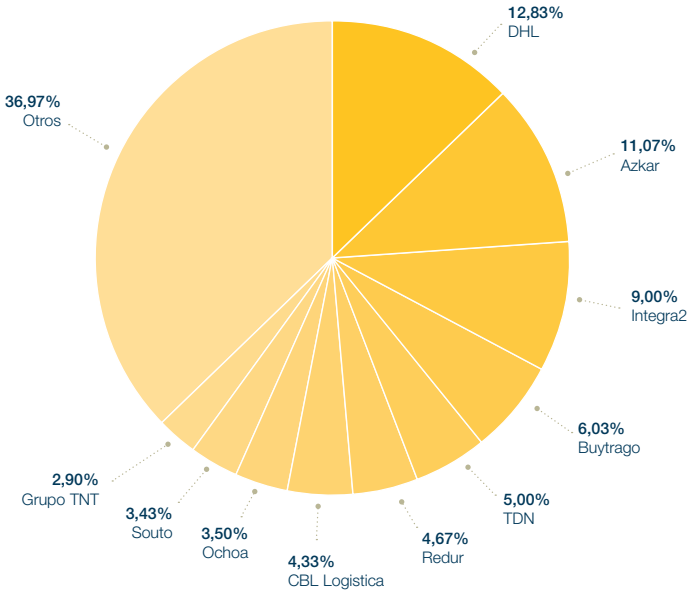
Gráfico 2

Cuotas de mercado en mensajería, paquetería comercial y paquetería industrial en España (2008)

Mensajería y paquetería comercial



Paquetería industrial



Fuente: Ministerio de Fomento.

Las condiciones de competencia y de funcionamiento en el sector de paquetería y mensajería industrial y comercial son muy diferentes a las del sector postal tradicional. En España, los segmentos de paquetería comercial e industrial llevan tiempo abiertos a la competencia y en la actualidad no parecen presentar problemas en este sentido. La concentración de la oferta es limitada, existiendo un importante grado de atomización y presencia de PYME que compiten en entornos locales. Diversos operadores públicos extranjeros están presentes en mensajería y paquetería: Deutsche Post (operador semipúblico alemán) controla DHL y Guipuzcoana además de parte de Unipost, La Poste (operador público francés) controla casi el 20% de Seur y CTT Correios Portugal (operador público portugués) es propietario de Tourline. Existen asimismo algunas empresas de marketing y publicidad que, utilizando la red postal pública, generan un importante volumen de correo y realizan ciertas actividades postales en el mercado. La presión competitiva permite un elevado grado de diversificación y especialización de la oferta e innovación en el desarrollo de nuevos productos.

El presente Informe se centra en el sector postal tradicional, que es la parte del mercado históricamente menos abierta a la competencia y que, por tanto, es la más afectada por los retos derivados de la liberalización y de las últimas modificaciones regulatorias. No obstante, debe tenerse en cuenta que los otros segmentos no constituyen compartimentos estancos y que es habitual cierto grado de integración horizontal en las empresas, aprovechando la presencia de economías de alcance. Los mismos recursos productivos pueden utilizarse en distintos segmentos de forma simultánea.

2.2 La caída generalizada de los volúmenes de envíos

El desarrollo de las tecnologías de las comunicaciones y los cambios en las necesidades de los consumidores han provocado la aparición de un proceso de sustitución de los servicios postales tradicionales por otros medios de comunicación. Además de enfrentarse a la competencia de los servicios más especializados de las empresas de mensajería y paquetería, el correo postal tradicional puede ser sustituido por:

- Telecomunicaciones: correo electrónico, mensajería instantánea, Internet, fax y teléfono. El grado de sustitución parece más elevado en el caso de correo emitido por empresas (B2B y B2C[2]) que constituye entre el 80 y el 85% de la demanda total del mercado. Las nuevas formas de distribución derivadas de la aparición de estas tecnologías generan, por su parte, un incremento de la demanda de cierto tipo de envíos, como es el caso de los pequeños paquetes derivados del comercio electrónico.

- Correo híbrido: sustituye determinadas fases del proceso productivo a través del envío telemático de la información. Este proceso permite que la empresa postal reciba la información telemáticamente, la imprima, la ensobre y la reparta físicamente. También es posible el denominado correo híbrido invertido, en el que una empresa postal recibe el correo físico y lo procesa electrónicamente para el cliente.

2 *Business to Consumers* (B2C) y *Business to Business (B2B).*

La sustituibilidad del envío de cartas y documentos por comunicaciones electrónicas es elevada, y parece estar acelerándose con la actual crisis económica, especialmente en el ámbito empresarial, donde los envíos postales forman parte frecuentemente de los programas de reducción de costes.

El desarrollo de las comunicaciones electrónicas también afecta a las características de los servicios postales que demandan los consumidores. La inmediatez de las comunicaciones electrónicas incentiva en particular la sustitución de las comunicaciones postales urgentes por medios electrónicos. Los consumidores se muestran dispuestos, siempre que sea posible, a preferir la inmediatez que permite la comunicación telemática, lo que exige una adaptación de la calidad de los servicios ofrecidos por las empresas postales.

El sector postal tradicional es un mercado maduro, sometido además a la necesidad de realizar una profunda transformación de su funcionamiento.

El impacto de esta evolución tecnológica sobre el mercado postal tradicional ya se ha dejado sentir en España, mediante una menor respuesta del crecimiento de la demanda de estos servicios al crecimiento del PIB. Pueden destacarse tres grandes fases en la evolución del mercado postal tradicional en los últimos años:

- Entre 1997 y 2000 el mercado experimentó una elevada tasa de crecimiento, vinculada al fuerte crecimiento del PIB en ese periodo.

- Posteriormente y hasta 2005 se produce una ralentización de su crecimiento, como consecuencia fundamentalmente de la implantación y desarrollo de las comunicaciones electrónicas. Desde entonces se registra un estancamiento del sector, cuyas características son difíciles de cuantificar, por la introducción de cambios regulatorios y de metodología estadística en este período[3].

- En 2008, el volumen de envíos cayó un 5,2%[4]. Aunque esta disminución refleja en parte la particular coyuntura económica internacional de ese año -en Europa la caída de estos envíos también fue generalizada en 2008 y 2009-, los datos reflejados en la Tabla 1, a continuación, indican una tasa de crecimiento de estos servicios muy inferior a la del sector de mensajería y paquetería comercial e industrial. Puede afirmarse que, en la actualidad, el sector postal tradicional es un mercado maduro, sometido además a la necesidad de realizar una profunda transformación de su funcionamiento para hacer frente al importante cambio tecnológico que se ha producido desde la utilización generalizada de los nuevos medios de comunicación.

3 Se modifica el área reservada y los productos que la estadística tiene en cuenta. Por ejemplo, hasta 2004 se contabilizaba el tráfico electoral y la correspondencia internacional de entrada, que ya no se considera desde 2005.

4 La caída del volumen de envíos en 2008 y 2009 fue generalizada en Europa. ITA Consulting (2009) recoge caídas en el primer trimestre de 2009 del 4,6% en Austria, 1% en Alemania, 10% en Finlandia, 5% en Francia, 3,8% en Suecia, 7% en Reino Unido (en 2008) y 6% en Holanda.

Tabla 1
Evolución del mercado postal es España por segmentos de actividad y volumen de facturación

	2005	2006	Variación 05/06	2007	Variación 07/06	2008	Variación 07/08
Mercado Postal Tradicional	1.762	1.849	4,94%	1.936	4,71%	1.943	0,36%
SPU. Área reservada	857	865	0,93%	970	12,14%(*)	1.012	4,33%
SPU. Área no reservada	549	632	15,12%	602	-4,75%	606	0,66%
Otros servicios	356	352	-1,12%	364	3,41%	325	-10,71%
Mensajería y Paquetería Comercial	3.384	3.696	9,22%	4.044	9,42%	4.284	5,93%
Paquetería Industrial	2.670	2.900	8,61%	3.075	6,03%	3.015	-1,95%
Total	7.816	8.445	8,05%	9.055	7,22%	9.242	2,07%

Millones de €.
Fuente: Ministerio Fomento.

* El crecimiento en 2007 del área reservada se relaciona con procesos electorales en administraciones locales y regionales que compensaron con creces la reducción del área reservada que se produjo ese año.

2.3

Características básicas de la demanda

Se pueden distinguir cinco grandes grupos de demandantes de servicios postales atendiendo a sus necesidades:

- Hogares, que comprende los demandantes particulares que utilizan los servicios postales para sus comunicaciones personales con otros particulares, empresas y AA.PP.
- PYME, que realizan y reciben envíos como soporte de su actividad pero que no generan grandes volúmenes de correo.
- Grandes emisores, generalmente grandes empresas que generan un importante volumen de envíos.
- AA.PP., un caso especial de gran emisor que utiliza el servicio postal para sus comunicaciones oficiales con los ciudadanos.
- Empresas para las que el servicio postal es un elemento esencial en su negocio, como las de publicidad y marketing, las de venta a distancia, editoriales, etc.

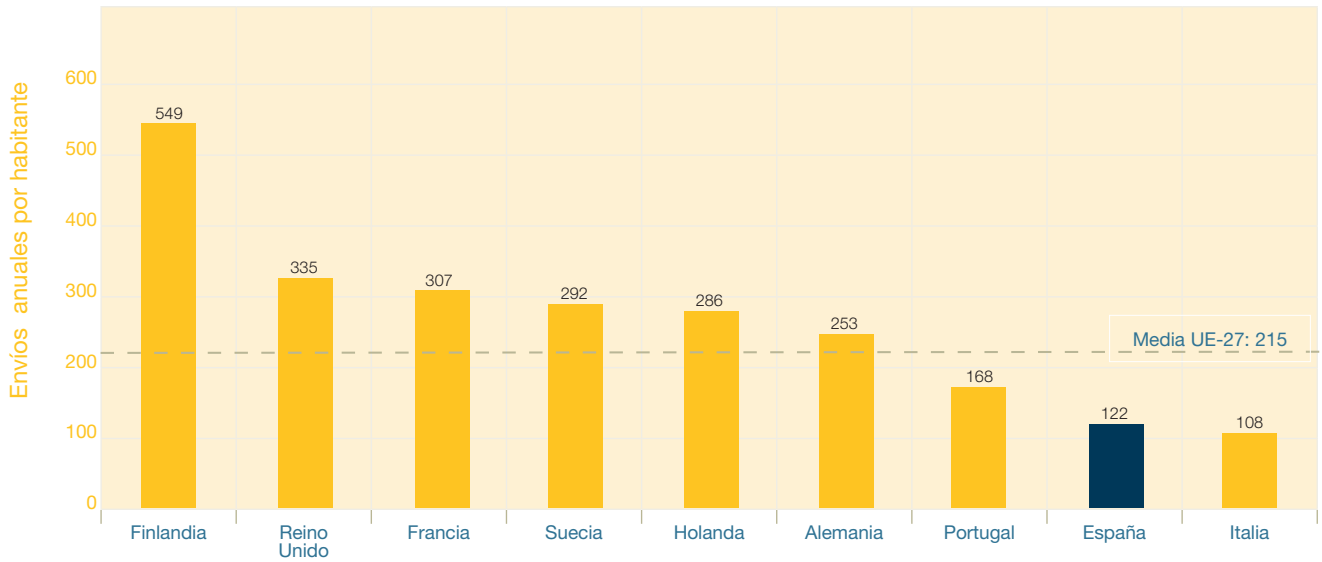
La mayor parte de los envíos tienen como origen o destino organizaciones (empresas y administraciones públicas), siendo el tráfico entre individuos residual. Estas organizaciones participan en aproximadamente el 90% de los envíos y los principales flujos son los de organizaciones hacia los hogares. En la Memoria 2008 del Ministerio de Fomento se estima que, en la UE-27, el 31% del flujo de cartas corresponde a B2B[5], el 57% a B2C y sólo el 12% a C2X.

Esta composición de la demanda tiene como consecuencia que los operadores privados se centren casi exclusivamente en la demanda empresarial, que es mayor y generalmente más rentable, al permitir aprovechar economías de escala (mayor volumen de cartas por emisor o por destinatario), y porque las empresas suelen estar localizadas en lugares de elevada densidad de población.

Dentro de esta importante concentración de la demanda en torno a clientes empresariales, destaca el importante peso relativo de determinados grandes emisores, entre los que se encuentran las entidades financieras y las empresas de telecomunicaciones, gas, agua y electricidad. El sector financiero y de seguros, en particular, representa el 9,7% de la demanda, frente el apenas 4,6% que representan los hogares y el 7,3% de las AA.PP. Estos clientes tienen pues un importante poder de negociación frente a los proveedores de servicios postales, con los que acuerdan individualmente las condiciones de prestación de los servicios.

La demanda española de servicios postales tradicionales es más reducida que la de los países del entorno, como consecuencia en parte de la reducida presencia de la publicidad directa en España, atribuida por las fuentes del sector a las dificultades que la legislación de protección de datos genera para elaborar una adecuada base de datos, necesaria para que las campañas de publicidad directa sean eficientes.

Gráfico 3
Envíos por habitante en la UE



Fuente: Ministerio de Fomento.

5 C2X: El emisor es un individuo particular.

La distribución espacial de los demandantes de servicios postales tiene efectos sobre la estructura de costes de los operadores postales. La existencia de una baja densidad de población y la presencia de un gran número de zonas con una orografía complicada y de territorios insulares y/o alejados (Canarias, Baleares, Ceuta y Melilla) condicionan las inversiones en redes de recogida y distribución de alcance nacional. Los efectos sobre los costes de la menor densidad de población de España respecto a otros países europeos son compensados en parte por el mayor porcentaje de población urbana.

2.4

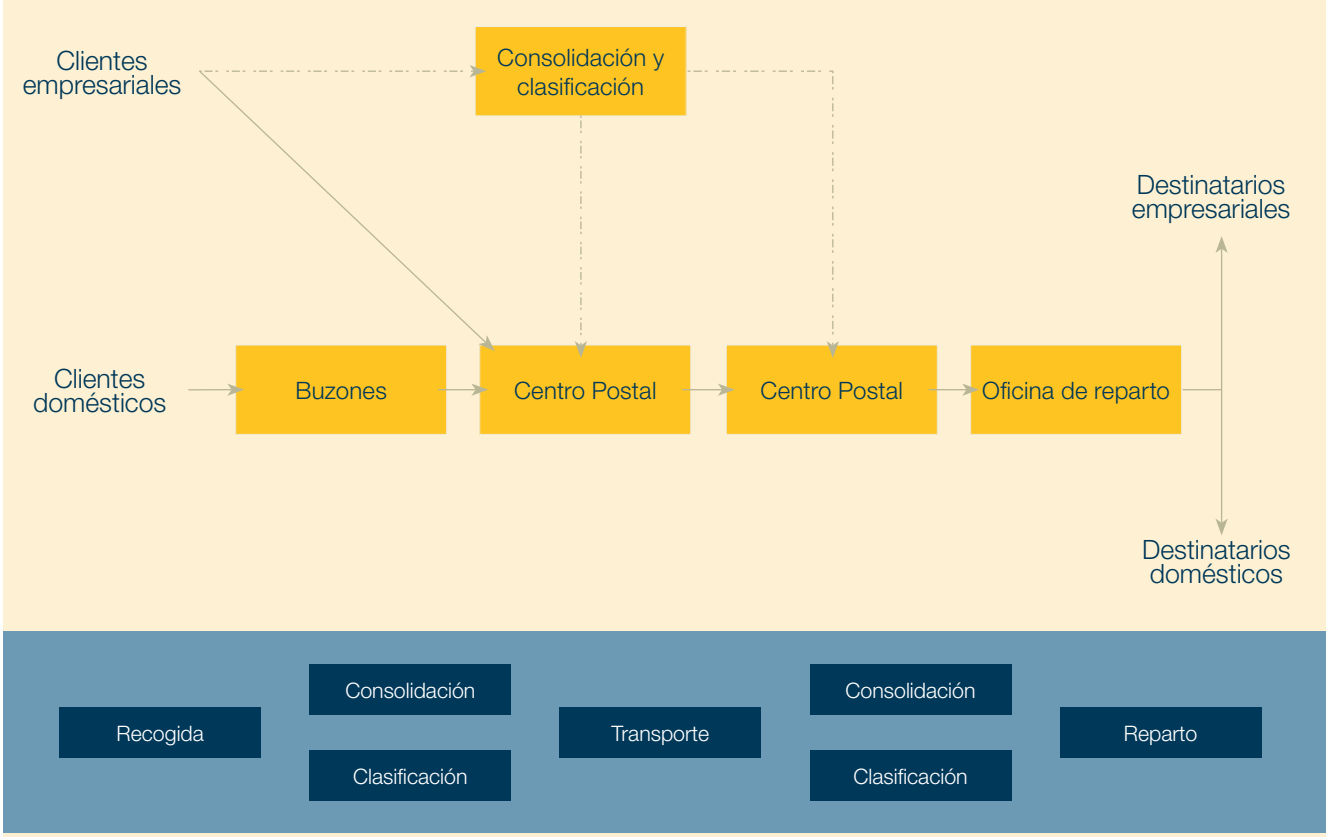
Características básicas de la oferta

La prestación de servicios postales comprende un conjunto de actividades de recogida, preparación y clasificación, transporte y reparto final:

- Recogida del correo en buzones, centros postales o en las empresas emisoras del correo para su traslado a centros postales en origen o en destino.
- Preparación y clasificación del correo, separando los diferentes tipos de envío (paquetes, cartas, urgentes y ordinarias, susceptibles o no de tratamiento automatizado, etc.) y clasificándolo por destino del envío.
- Transporte del correo entre centros postales, por carretera, avión o ferrocarril.
- Clasificación y preparación final, antes del reparto.
- Reparto final a pie o con vehículo.

El conjunto de recursos productivos necesarios para realizar las distintas actividades se denomina red postal. Las actividades realizadas en el lugar de destino de los envíos se denominan habitualmente actividades *"downstream"* o aguas abajo. El resto de actividades previas se denominan *"upstream"* o aguas arriba.

Gráfico 4
La cadena de valor postal



Fuente: Elaboración propia a partir de NERA (2004) "Economics of Postal Services: Final Report" elaborado para la Comisión Europea.

Gráfico 5

Participación de las distintas actividades en el coste final de cartas y paquetes de Correos en 2003

Cartas

	Cartas
	%
Reparto	52,2
Clasificación	14,3
Transporte	5,9
Recogida	9,1
Gastos generales	18,5
	Paquetes
Reparto	45,2
Clasificación	16,6
Transporte	16,1
Recogida	6,7
Gastos generales	15,4

Paquetes

Fuente: NERA (2004) "Economics of Postal Services: Final Report" elaborado para la Comisión Europea.

Las fases de reparto final y de clasificación son las que mayor peso tienen en el coste final, si bien existen ciertas diferencias entre la estructura de coste de cartas y de paquetes.

En el proceso productivo postal existen importantes economías de escala[6] combinadas con economías de alcance[7] y de densidad[8], cuya magnitud es distinta según las distintas actividades o eslabones de la cadena de valor (clasificación, recogida, reparto, etc.) y en función de las características del envío (cartas, paquetes).

6 Se dice que un proceso productivo presenta economías de escala cuando los costes unitarios de fabricación decrecen conforme se incrementa la cantidad producida.

7 Las economías de alcance aparecen en producciones multiproducto cuando el coste unitario de fabricación de un bien se reduce cuando se incorporan al proceso productivo otros bienes distintos que comparten medios de producción. En el sector postal es sencillo observar cómo los procesos de reparto de cartas ordinarias y paquetes postales comparten muchos costes, apareciendo este tipo de economías.

8 Los costes unitarios de reparto del correo, por ejemplo, son menores conforme se incrementa la densidad de destinatarios de correo en una zona.

La posibilidad de acceso a la red de otros operadores, y la interoperabilidad entre redes facilitan la aparición de competidores especializados.

Diversos estudios[9] sobre la magnitud de las economías de escala, densidad y alcance en el sector muestran que:

- Aunque la actividad de recogida presenta economías de escala, su impacto sobre la eficiencia del proceso productivo es limitada por tratarse de un componente menor del coste total del servicio. Normalmente la recogida no se realiza a domicilio lo que, a diferencia de lo que ocurre en el reparto, limita su coste.

- En transporte, las economías de escala son muy pequeñas o no existen.

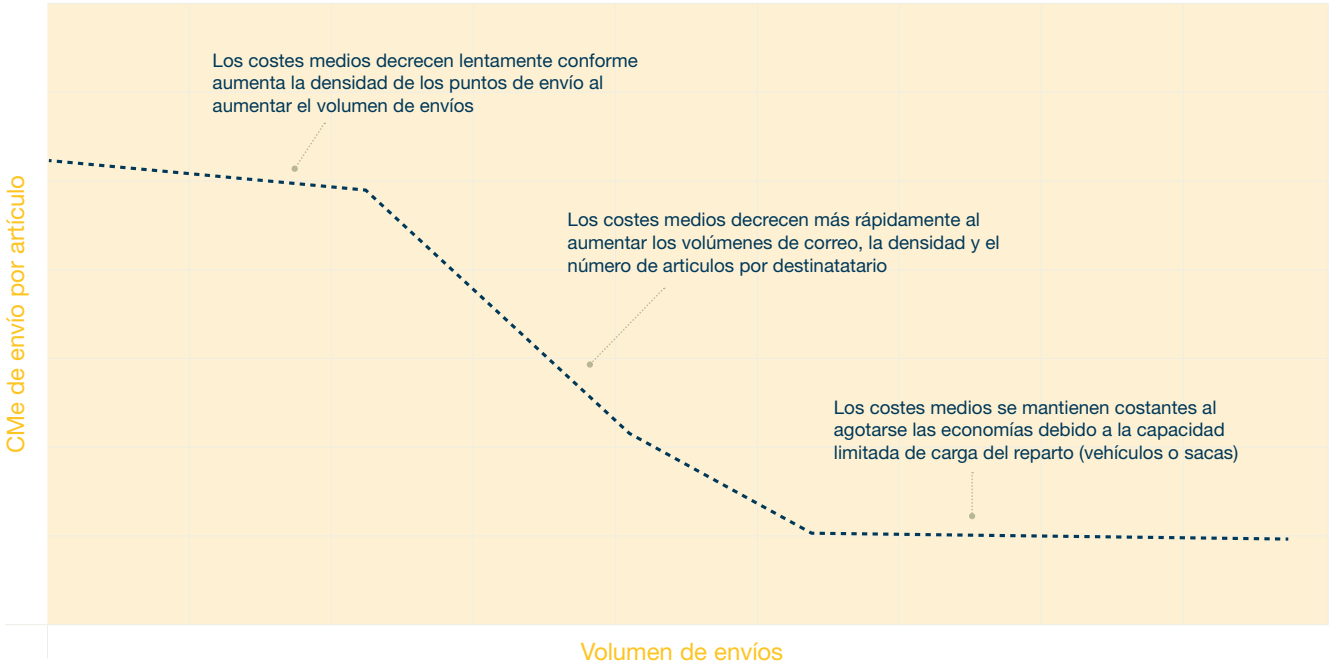
- Cuando la actividad de clasificación está automatizada aparecen importantes economías de escala para cada máquina, aunque se agotarían mucho antes de abarcar la totalidad del mercado. De hecho, es habitual que los grandes usuarios realicen una preclasificación para la obtención de descuentos.

- El reparto es la actividad que presenta economías de escala más relevantes.

Dichas economías están relacionadas con la densidad de puntos de reparto y con el número de artículos por punto de reparto. Conforme se incrementan los puntos de reparto aumentan los costes de transporte, hasta llegar a un punto en el que la densidad de puntos de reparto es tal que los trayectos no se modifican y cada punto de reparto adicional no genera apenas costes. Una vez que se acude a un punto de reparto, el coste de entregar un mayor número de artículos es muy pequeño. Sólo si el volumen de envíos es muy grande, la capacidad de carga de los medios de transporte puede superarse, agotando las economías de escala:

9 El estudio de NERA para la OCDE de 1996 “The relative significance of scale economics and economies of scope” fue tomado como referencia en el informe de la OCDE de 1999 “Promoting competition in postal services” para estudiar esta cuestión. Artículos más recientes siguen tomando este análisis como referencia: Van der Lijn, N.; Meijer, A. (2004) “Is mandatory access in the postal sector the key to success?”

Gráfico 6
Esquema de las economías de escala en el reparto



Fuente: OCDE 1999.

De acuerdo con algunas estimaciones, la elasticidad coste respecto al volumen de reparto se situaría entre el 0,6 y el 0,8, es decir, un incremento del 10% del volumen de correo a repartir incrementa los costes tan sólo un 6-8%. La magnitud de las economías de escala en el reparto dependen de una serie de elementos entre los que destacan los siguientes:

- Tipo de producto: en el reparto de cartas, al ocupar un menor volumen, es posible obtener mayores economías de escala que en el de paquetes.
- Densidad de domicilios en la zona de reparto: a mayor densidad, mayores economías de escala.
- Tamaño de la zona de reparto: las economías de escala aumentan conforme se reduce el tamaño.
- Frecuencia de reparto: cuanto mayor sea, menor volumen de artículos se acumulan para su distribución, y por tanto menores son las economías de escala.
- Número de artículos entregado por punto de reparto: los envíos masivos permiten alcanzar mayores economías de escala.

En definitiva, cuando los envíos se realicen individualmente, deban ser entregados rápidamente y su distribución no pueda ser planificada –unas circunstancias que suelen aparecer como obligaciones del SPU– no es probable que la demanda sea suficientemente elevada para permitir el aprovechamiento de las economías de escala en la recogida y, sobre todo, en el reparto. Esto dificulta la rentabilización de la inversión en redes de reparto postal, especialmente en zonas con reducida densidad poblacional y una orografía complicada.

Es habitual distinguir dos áreas del mercado atendiendo a los costes unitarios de prestación del servicio postal tradicional:

- **Áreas de elevado coste.** Suele tratarse de zonas rurales, poco pobladas y con escasa densidad empresarial, donde el reducido volumen de envíos eleva los costes unitarios. En estas zonas es poco probable que existan varias redes competidoras simultáneamente. Además, el cumplimiento de las obligaciones de servicio público requiere la existencia de una red postal gestionada por el operador designado para prestar el SPU incluso en aquellos entornos en los que ésta no es rentable. Esta circunstancia, junto a la presencia de intensas externalidades de red en el sector, es una de las razones que justifica la obligación de que el operador designado para prestar el SPU facilite el acceso a la red a otros operadores.

- **Áreas de bajo coste.** Corresponden generalmente a zonas urbanas, con una elevada densidad de población y un gran número de empresas. Las actividades de recogida y, en mayor medida, de reparto final presentan un coste unitario reducido gracias a la existencia de importantes economías de escala y densidad, que facilitan la rentabilización de la red postal. En estas zonas, la demanda puede ser suficientemente elevada para atraer la entrada de nuevos operadores. El volumen de demanda puede permitir que una duplicación de redes sea eficiente.

La posibilidad de acceso a la red de otros operadores, y la interoperabilidad entre redes facilitan la aparición de competidores especializados en actividades de tipo *upstream* y el desarrollo de operadores integrados verticalmente con redes de ámbito geográfico limitado.

2.5

Estructura empresarial

En España el operador tradicional (OPT) de carácter público es Correos, que se enfrenta a la competencia directa de otra empresa con una amplia red de distribución (Unipost) y a la de otros operadores con pequeña presencia en este sector entre los que se encuentran diversos operadores internacionales y pequeños operadores de carácter local o regional.

Correos es el principal operador en el mercado postal tradicional. Al igual que en la mayoría del resto de los países europeos, el OPT español sigue siendo de propiedad pública, después de un proceso desarrollado en las dos últimas décadas en el que ha pasado de ser una Dirección General en el Ministerio de Fomento, a constituir un Organismo Autónomo (1992), una Entidad Pública Empresarial (1997) y, finalmente, Sociedad Anónima Estatal (2001), cuyo capital está totalmente controlado por la Dirección General del Patrimonio del Estado, dependiente del Ministerio de Economía y Hacienda.

En 2009 su cifra de negocios fue de 2.043 M€, de los que alrededor del 86% proceden de la correspondencia ordinaria, un porcentaje muy superior al de los OPT en otros países industrializados, en los que este servicio representa alrededor del 54%.

En España el operador tradicional de carácter público es Correos, que se enfrenta a la competencia directa de otra empresa con una amplia red de distribución (Unipost).

Aunque en menor medida que otros operadores postales públicos europeos, Correos también ha puesto en marcha un proceso de diversificación de su actividad a través de las siguientes empresas de su grupo:

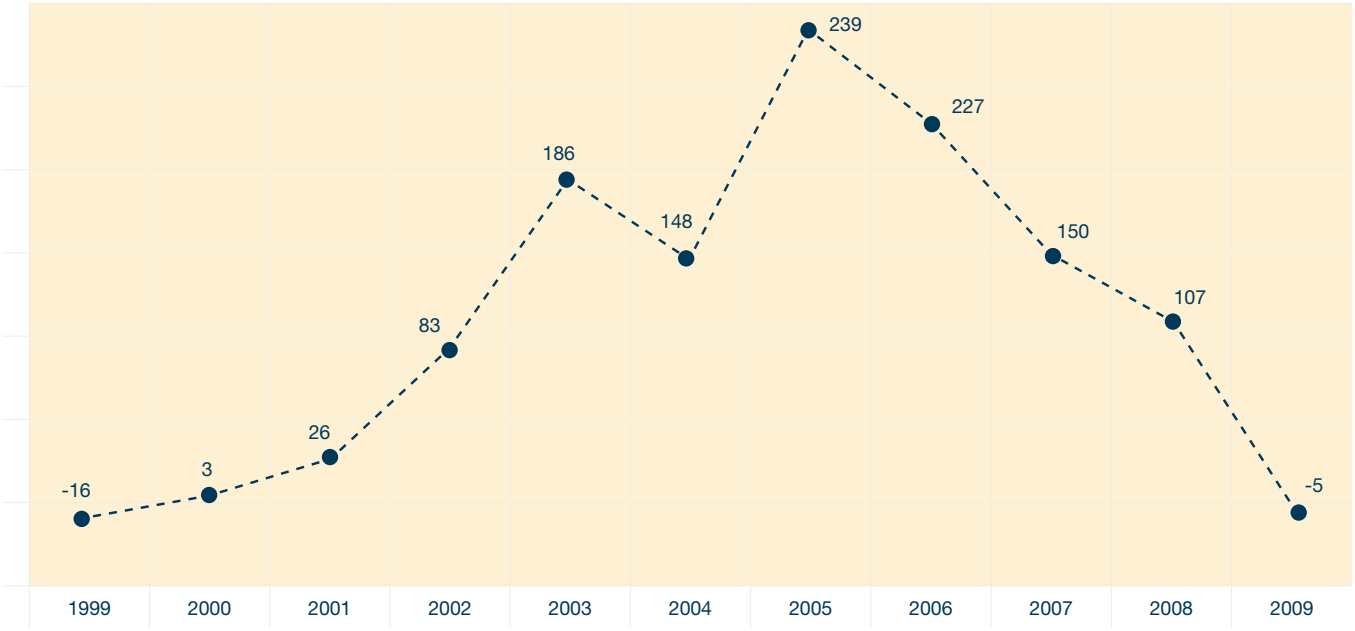
- **Chronoexprés,** empresa especializada en la prestación de servicios de paquetería exprés. En 2009 facturó 132,5M€ gestionando 28,7 millones de envíos, con unas pérdidas de casi 2M€. El Grupo Correos es el noveno operador español en paquetería y mensajería comercial.

- **Correo híbrido** es la denominación de la filial dedicada a la gestión integral de los servicios de comunicaciones de empresas. Oferta también servicios de consultoría, gestión de bases de datos, automatización de respuestas y devoluciones, digitalización y grabación. Su facturación en 2009 fue de casi 13M€.

- **Correos Telecom** se especializa en la prestación de servicios de telecomunicaciones al grupo, utilizando la capacidad excedentaria de su red para la prestación de servicios a otros clientes. Su facturación 2009 fue de 7M€.

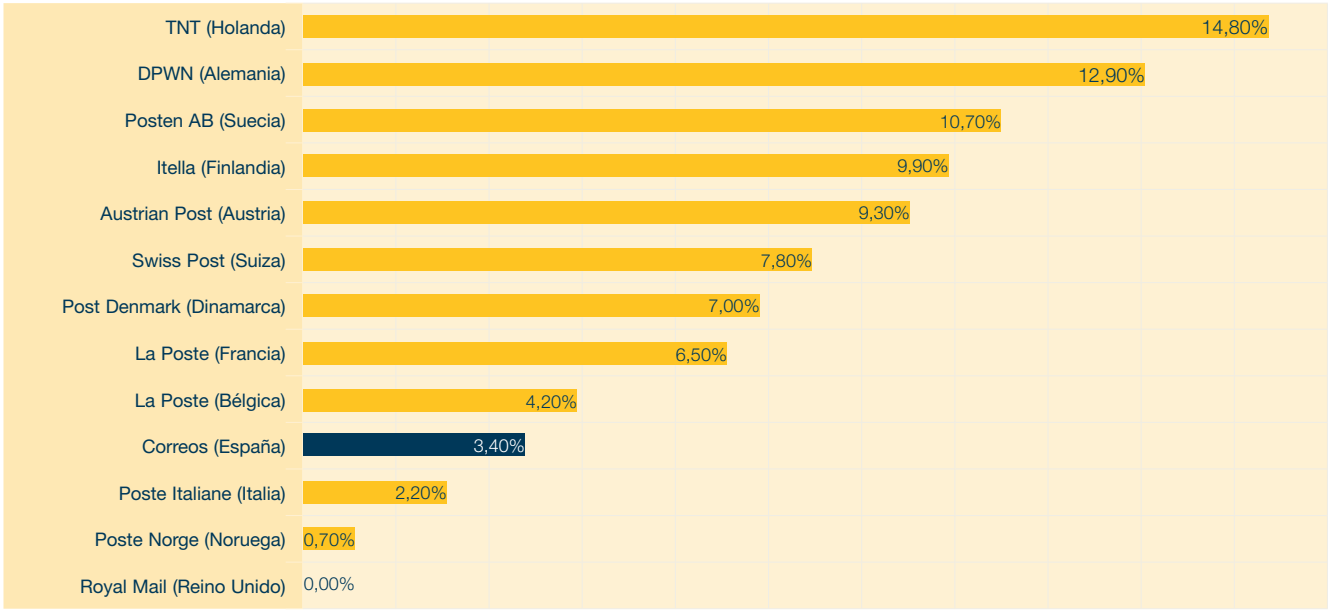
En cuanto a los resultados económicos de su actividad, después de un período entre 1999 y 2009 en el que sus ingresos se incrementaron un 72% y obtuvo un beneficio acumulado antes de impuestos de 1.147 M€, Correos registró pérdidas después de impuestos de 5 M€ en 2009.

Gráfico 7
Beneficios antes de impuestos de Correos



Fuente: Memorias anuales del Grupo Correos.

Gráfico 8
Margen de beneficio operativo de empresas postales de Europa Occidental en 2007



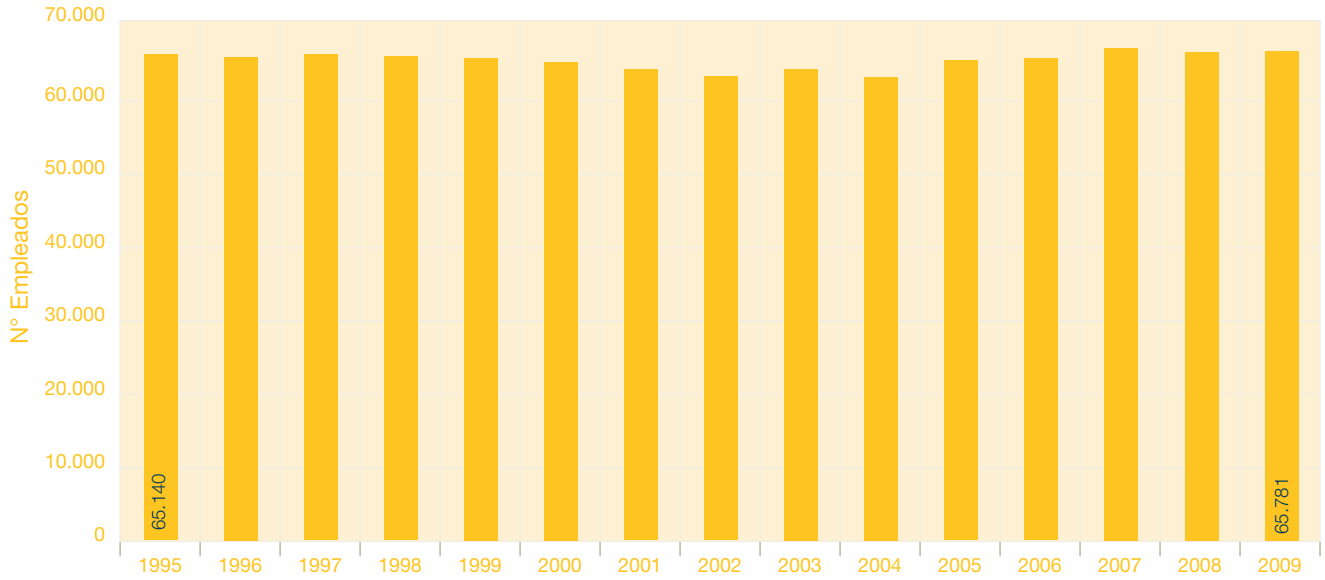
Fuente: Hooper, R; Hutton, D.D.; Smith, I.R. (2008) “Modernise or decline: policies to maintain the universal postal service in the United Kingdom - An independent review”.

Por otra parte, Correos ha llevado a cabo inversiones por valor de 2.158M€ entre 1997 y 2008. De estas inversiones, en el periodo 2004-2008 se destinaron casi 100M€ a mecanización y 85M€ a equipos de proceso de información. Además, desde 2003 hasta 2009 el número de oficinas se ha incrementado en un 23% hasta las 2.349, reduciéndose casi un 8% los puntos de servicio rurales (7.497 en 2009). La flota de vehículos, por su parte, se incrementó en casi un 37% entre 2003 y 2009, alcanzando los 13.966 vehículos según la memoria de este último año.

Un análisis comparado del operador tradicional español frente a otros operadores de la UE pone de relieve que la plantilla de Correos no se ha ajustado de la misma forma que la del resto de operadores. Actualmente, los costes laborales del operador como porcentaje de los ingresos son los mayores de la UE y los ingresos y beneficios por empleado son los menores de toda la muestra (gráficos 10 y 11).

Gráfico 9

Evolución del número de empleados de Correos (1995-2008)



Plantilla media, excluye el personal contratado para procesos electorales.

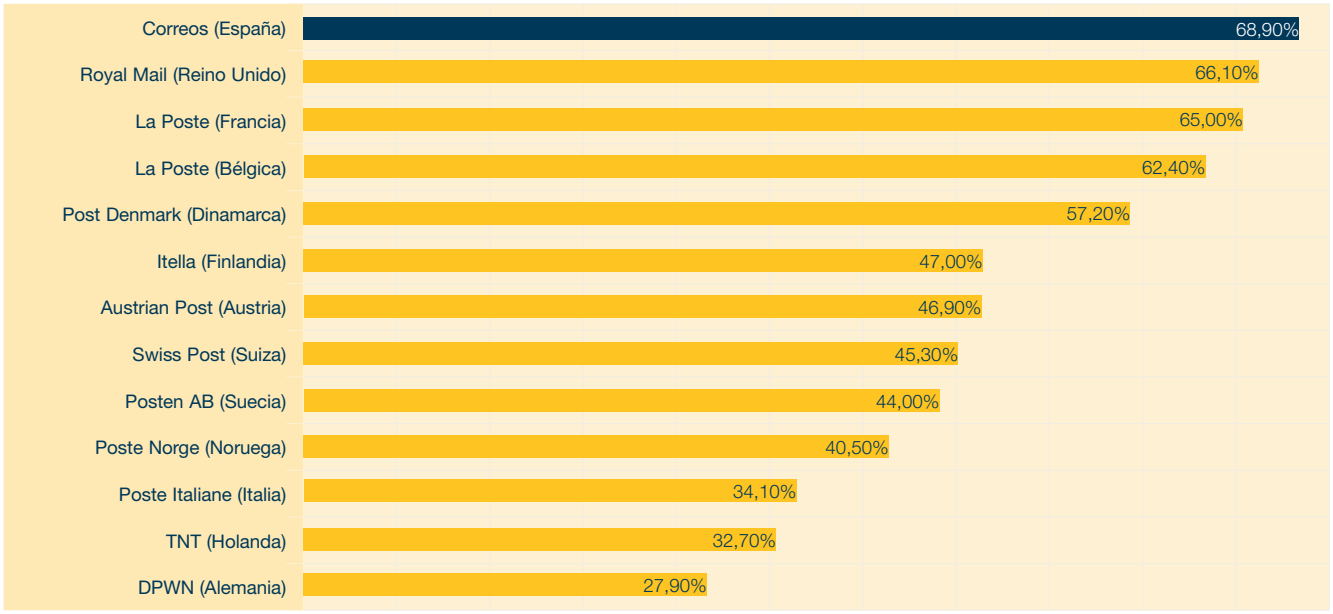
Fuente: Correos, Memorias Anuales.

Tabla 2
Evolución agregada del empleo en los operadores postales tradicionales en la Unión Europea (1997-2006)

	1997	2001	1997-2001 (% variación)	2002	2006	2002-2006 (% variación)	1997-2006 (% variación)	Reducción empleo
UE-27	1.495.140	1.421.834	-4,9%	1.411.748	1.380.290	-2,2%	-7,7%	-114.850
UE-15	1.202.841	1.139.877	-5,2%	1.128.432	1.114.971	-1,2%	-7,3%	-87.870
UE-12 (nuevos EE.MM.)	292.299	281.957	-3,5%	283.316	265.319	-6,4%	-9,2%	-26.980

Fuente: ECORYS (2008) "Main developments in the postal sector (2006-2008)".

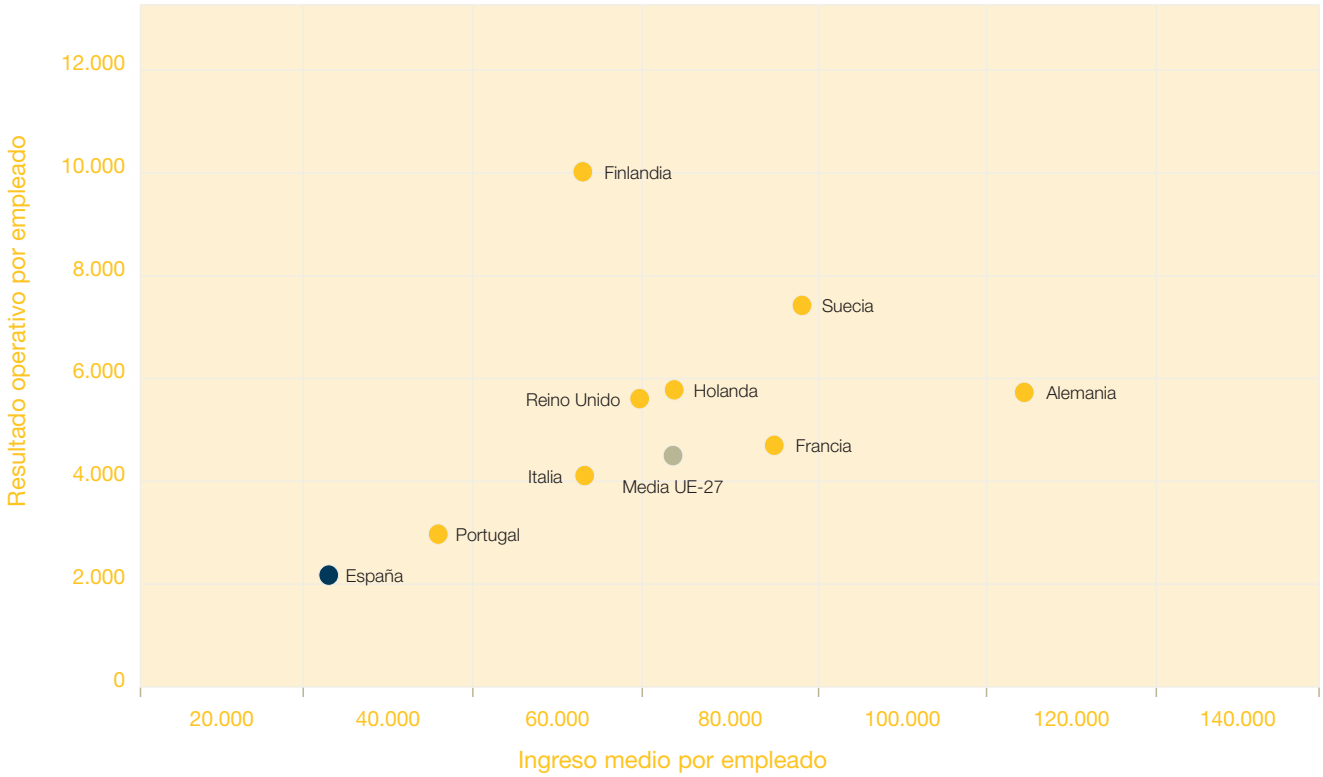
Gráfico 10
Costes laborales como % del total de ingresos en 2007



Fuente: Hooper, R; Hutton, D.D.; Smith, I.R. (2008) "Modernise or decline: policies to maintain the universal postal service in the United Kingdom - An independent review".

Gráfico 11

Ingresos y resultado medio por empleado de operadores tradicionales europeos (2007)



Fuente: Ministerio de Fomento.

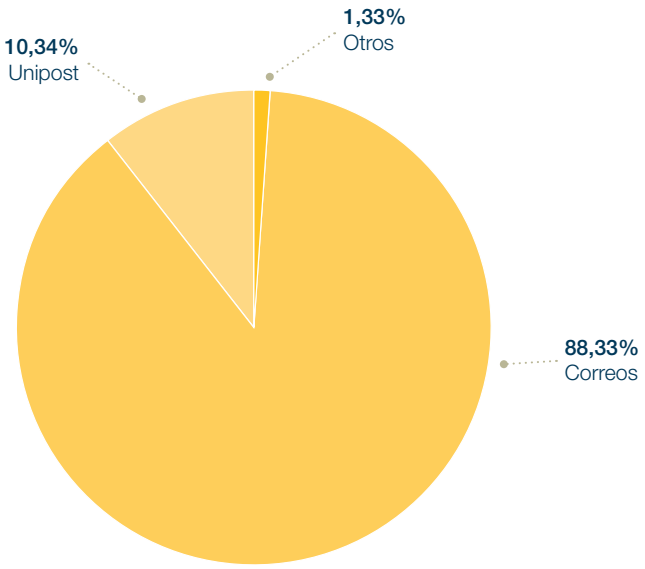
Unipost es el principal competidor directo de Correos en el mercado postal tradicional. Nació en 2001 a partir de un proceso de integración de pequeños operadores postales privados. En 2004, Deutsche Post, el operador público postal alemán, adquirió el 37,6% de las acciones de la empresa. Las tasas de crecimiento desde entonces han sido superiores al 10% anual y ha duplicado su volumen de envíos. En los últimos años ha seguido incorporando operadores postales locales, generalmente en régimen de franquicia (en 2009 integraba 132 franquicias) y ha abierto nuevos centros operativos en todo el país. En 2008 sus beneficios fueron de 2,29 M€. En 2009 sus ingresos fueron de 109 M€, gestionando 620 millones de envíos principalmente del sector empresarial. Ha alcanzado una tasa de cobertura del 70% de la población.

A pesar de este fuerte crecimiento, Unipost está todavía lejos de amenazar el liderazgo que Correos tiene en el mercado del sector postal tradicional, en el que su cuota por valor de facturación sigue superando el 94% desde 2004.

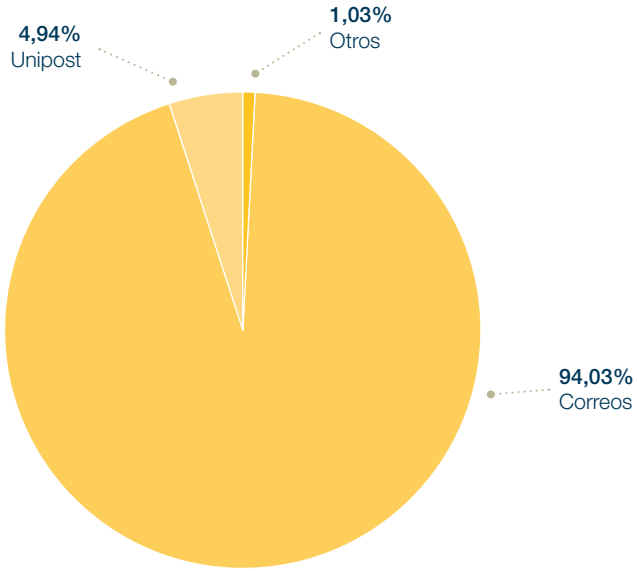
Gráfico 12

Cuotas de mercado en el sector postal tradicional español por volumen de envíos y por facturación en 2008

Cuota de mercado por volumen de envíos



Cuota de mercado por facturación



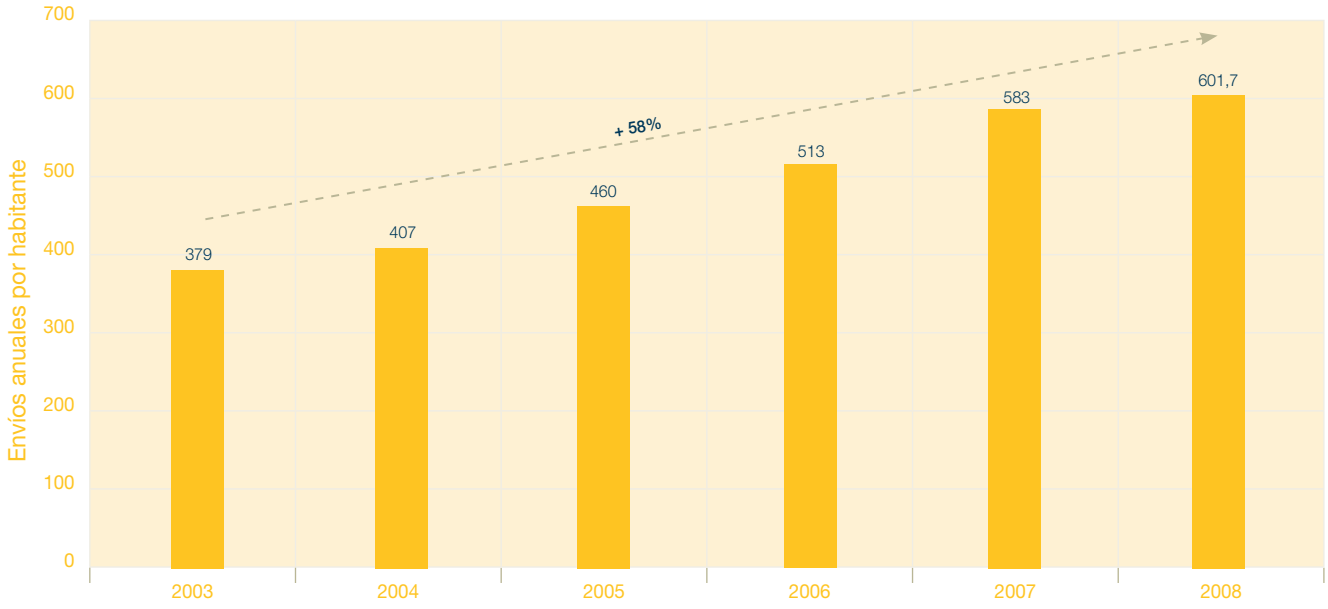
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Fomento.

Tabla 3
Evolución cuota de mercado en el sector postal tradicional en valor 2004-2008

	2004	Cuota 04	2005	Cuota 05	2006	Cuota 06	2007	Cuota 07	2008	Cuota 08
Correos	1.693	94,11%	1.666	94,55%	1.744	94,32%	1.821	94,06%	1.827	94,03%
Unipost	68	3,78%	71	4,03%	80	4,33%	92	4,75%	96	4,94%
Otros	38	2,11%	25	1,42%	25	1,35%	23	1,19%	20	1,03%
Total	1.799	100,00%	1.762	100,00%	1.849	100,00%	1.936	100,00%	1.943	100,00%

Cifra de negocios, M€.
Fuente: Ministerio de Fomento.

Gráfico 13
Evolución volumen de envíos de Unipost (millones de objetos anuales)



Fuente: Ministerio de Fomento.

Una adecuada apertura del mercado a la competencia debería favorecer la aparición de nuevas tipologías de empresas, como ha ocurrido en otros mercados postales europeos.

Además de la presencia de Deutsche Post a través de Unipost, hay otros operadores internacionales presentes en el mercado español de forma indirecta (tanto a través de filiales como a través de participaciones accionariales), principalmente para gestionar envíos internacionales. International Mail Spain (7,5M€ de facturación en 2008) forma parte de un grupo multinacional (Global Mail) que crearon a través de una joint venture TNT Post y Royal Mail (el operador público británico). Swiss Post (el operador público suizo) también está presente a través de una franquicia. La facturación imputable a Swiss Post en 2007 en España ascendió a 6,7 M€. Por último, deben mencionarse algunas empresas de marketing y publicidad que, utilizando la red postal pública, generan un importante volumen de correo y realizan ciertas actividades postales en el mercado.

Junto a estos operadores internacionales, en el mercado operan un elevado número de pequeñas empresas, muchas de ellas unipersonales, (alrededor del 51% de los operadores postales tiene naturaleza jurídica de persona física y el 70% cuenta con menos de 5 empleados), especializadas en tareas de reparto para otros operadores postales. Por lo general, tienen carácter local o regional y basan su actividad en publicidad directa y en envíos urbanos. Su cuota en valor en el sector postal tradicional es inferior al 0,5%.

Correos y Unipost son por tanto los únicos operadores de ámbito nacional verticalmente integrados y llevan a cabo su actividad en todos los eslabones de la cadena de valor postal. Aunque dicha integración y el ámbito de actuación nacional les permiten aprovechar economías de escala, alcance y densidad, la experiencia internacional muestra que es posible competir en distintas etapas del proceso productivo sin contar con una red de distribución propia. Una adecuada apertura del mercado a la competencia debería favorecer la aparición de nuevas tipologías de empresas, como ha ocurrido en otros mercados postales europeos.

3.

Evaluación de la nueva ley postal

3.1

Antecedentes en la normativa europea y nacional

La UE inició a principios de los años noventa un proceso de liberalización con la publicación del Libro verde sobre el desarrollo del mercado único de los servicios postales en 1992[10]. Hasta ese momento, la gestión de los servicios postales por parte de empresas públicas en régimen de monopolio era el modelo predominante en la UE. En 1993 se publicó una Comunicación sobre las líneas directrices para el desarrollo de los servicios postales comunitarios[11] y, ya en 1997, la primera Directiva Postal[12]. En 2002 se publicó una nueva Directiva[13] que no introdujo cambios significativos.

La culminación de este proceso desde un punto de vista regulatorio es la tercera Directiva postal, de 2008[14]. Los Estados miembros[15] deberán haberla transpuesto antes del 31 de diciembre de 2010.

El objetivo de las medidas adoptadas en el marco de la UE es doble. Por un lado, el desarrollo del mercado único postal, es decir, alcanzar la libre circulación de estos servicios en la UE. Para ello los Estados miembros deben garantizar que sus mercados postales se desarrollan en régimen de competencia. Por otro lado, la regulación europea reconoce la importancia de garantizar el servicio postal universal y de que éste abarque determinados servicios y alcance un determinado nivel de calidad, así como la obligación del Estado de compensar al prestador del SPU por la carga financiera injusta que soporta. En opinión de la UE, ambos objetivos no son contradictorios: un mercado competitivo contribuye a abaratar e incrementar la calidad del SPU.

Este proceso de liberalización se ha materializado en importantes cambios normativos en todos los Estados miembros. De acuerdo con el principio de subsidiariedad, se ha establecido un marco de normas generales a escala comunitaria a las que éstos deben someterse para garantizar que sus mercados postales se desarrollan en régimen competitivo. No obstante, los Estados disponen de un amplio margen de discrecionalidad para configurar sus mercados postales, siempre que respeten las limitaciones impuestas por el marco normativo comunitario que garantiza cierta armonización de las normas.

Las Directivas han reducido primero y prohibido después la utilización de un área reservada al operador encargado de la prestación del SPU como mecanismo de financiación de este servicio, culminando el proceso de apertura

10 Libro Verde sobre el desarrollo del mercado único de los servicios postales. Comunicación de la Comisión COM(91)476, de 11 de junio de 1991.
11 COM(93) 247 final, de 2 de junio.
12 Directiva 97/67/CE del Parlamento europeo y del Consejo, de 15 de diciembre de 1997, relativa a las normas comunes para el desarrollo del mercado interior de los servicios postales de la Comunidad y la mejora de la calidad del servicio.
13 Directiva 2002/39/CE del Parlamento europeo y del Consejo, de 10 de junio de 2002, por la que se modifica la directiva 97/67/ce con el fin de proseguir la apertura a la competencia de los servicios postales de la comunidad.
14 Directiva 2008/6/CE del Parlamento europeo y del Consejo, de 20 de febrero de 2008, por la que se modifica la Directiva 97/67/CE en relación con la plena realización del mercado interior de servicios postales comunitarios.
15 Un grupo de once países (República Checa, Grecia, Chipre, Lituania, Letonia, Eslovaquia, Luxemburgo, Hungría, Malta, Rumanía y Eslovaquia), muchos de ellos incorporados a la UE en 2004, disponen de un periodo adicional para la transposición que se extiende hasta el 31 de diciembre de 2012.

gradual del mercado que se inició en 1997. Esta medida, junto con la prohibición de otorgar derechos exclusivos al operador encargado de prestar el SPU, supone la eliminación de los monopolios públicos en el sector. A este respecto, el preámbulo de la Directiva 2008 considera, basándose en las conclusiones de un estudio[16], que el fin del área reservada es compatible con la prestación sostenible del SPU. Además, destaca que dado el tiempo transcurrido desde que comenzó el proceso de liberalización, los OPT han podido acometer las medidas de reestructuración necesarias para asegurar su viabilidad en el nuevo entorno competitivo. Ocho operadores postales públicos de la UE, incluido el español, manifestaron[17] durante el proceso de elaboración de la Directiva su oposición a la prohibición del área reservada porque, según su planteamiento, pondría en riesgo la sostenibilidad del SPU. La UE ha considerado no obstante que existen medios menos distorsionantes para la competencia para mantener este servicio, y que la eliminación de esta forma de financiación no tiene por qué afectar a la calidad del servicio público ni a su sostenibilidad.

Además, se han adoptado diversas normas en relación al SPU y su delimitación, a la designación del prestador del servicio público, al cálculo de la compensación justa por la prestación del SPU y a la financiación del SPU. Por otra parte, se han limitado las barreras administrativas y se ha garantizado el acceso a la red postal. Finalmente, se ha obligado a los países a dotarse de organismos reguladores independientes.

Aunque en determinados aspectos las Directivas postales son ambiguas o establecen criterios muy generales que los Estados miembros deben interpretar, existe una abundante jurisprudencia del TJUE que debe tenerse en cuenta a la hora de realizar esa interpretación, y que establece fronteras claras a las obligaciones de los Estados miembros.

Por último, en cuanto al plazo de transposición, la Directiva 2008/6/CE/6/CE, en su considerando 12, recuerda que el proceso de apertura del sector a la competencia en el ámbito comunitario ha sido progresiva y gradual, lo que *"ha permitido a los Estados miembros adaptar sus sistemas normativos a una situación de mayor apertura".*

España ha ido incorporando el derecho comunitario a sus normas internas a lo largo de los últimos veinte años. Hasta la entrada en vigor de la nueva Ley objeto de este Informe el marco de regulación sectorial ha sido la Ley 24/1998, de 13 de julio, del Servicio Postal Universal y de Liberalización de los Servicios Postales, que transponía la Directiva 97/67/CE y fue desarrollada por varios reales decretos. La Ley 43/2010, de 30 de diciembre, del Servicio Postal Universal, de los derechos de los usuarios y del mercado Postal, que configura el nuevo marco regulatorio del sector, es el resultado de la apertura de un nuevo proceso legislativo en España para transponer la Directiva de 2008 y adaptar el marco regulatorio nacional a las necesidades de un mercado completamente liberalizado.

16 Directiva 2008/6/CE, §10. El estudio al que hace referencia es PricewaterhouseCoopers (2006) "The Impact on Universal Service of the Full Market Accomplishment of the Postal Internal Market in 2009", preparado para la Comisión Europea, DG mercado interior.

17 Comunicado de prensa conjunto de los operadores postales públicos de España, Francia, Italia, Bélgica, Grecia, Hungría, Polonia y Luxemburgo de 27 de julio de 2006.

En los siguientes epígrafes se lleva a cabo una evaluación de esta norma a la luz de las Directivas y la jurisprudencia comunitaria. Se analizan los ocho elementos más determinantes de las condiciones de competencia en el sector, es decir: la selección del operador designado para la provisión del SPU, la delimitación del ámbito del SPU, el cálculo de la compensación al proveedor del SPU, el sistema elegido para su financiación, la determinación de las tarifas de prestación de este servicio, las condiciones de acceso a la actividad postal, el acceso a la red postal y las características y funciones de la autoridad nacional de regulación del sector.

En la evaluación se ha verificado asimismo la medida en que han sido incorporadas al texto definitivo de la Ley las recomendaciones realizadas por la CNC en su Informe de Proyecto Normativo (IPN) del correspondiente Anteproyecto de la Ley Postal, aprobado por el Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia, en su reunión de 2 de junio de 2010, en el ejercicio de las competencias consultivas en relación con proyectos y proposiciones de normas que afecten a la competencia que le atribuye el artículo 25. a) de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia.

Dicho IPN señalaba que, a pesar de contener numerosos elementos positivos, el APL presentaba también importantes deficiencias en términos de competencia, entre las que se destacaban:

- La designación directa de Correos como prestador del SPU durante un periodo de 15 años.
- La falta de claridad en la definición del ámbito del SPU.
- Las distorsiones derivadas del sistema de cálculo de la carga financiera injusta.
- Las condiciones de financiación de la carga financiera injusta.
- El mantenimiento de derechos compensatorios a favor del prestador del SPU, especialmente la exención impositiva y la presunción de veracidad y fehaciencia en las comunicaciones por medios físicos y telemáticos con las AA.PP.
- Las condiciones de acceso a la red.

Los párrafos siguientes del presente informe describen esa evaluación para todos y cada uno de los ocho elementos antes mencionados.

3.2

La provisión del SPU. El operador designado

Nueva Ley Postal

La nueva Ley postal prevé[18] la posibilidad de que, una vez transcurrido el plazo de 15 años, se designen varias empresas como prestadores del SPU en distintas zonas geográficas o en relación con diferentes elementos del SPU. El procedimiento de adjudicación deberá ser transparente, no discriminatorio y proporcional. A pesar de esta previsión, la Ley hace continuamente referencia al "operador designado", ignorando la posibilidad prevista en la propia norma de que existan varios operadores designados.

La Directiva 2008 recoge un amplio catálogo de opciones para la provisión y financiación del SPU. Permite que los Estados miembros acuerden la provisión del SPU a través de la utilización de cualquier sistema de contratación pública admitido en la UE, del diálogo competitivo o de procedimientos negociados. El proveedor del SPU puede ser elegido a través de un procedimiento de licitación pública, en el que el operador seleccionado prestaría el servicio a cambio de un determinado precio, o a través de una designación directa.

Sea cual sea el procedimiento de designación, la Directiva introduce asimismo la opción de que sean varias empresas las que presten el SPU, para distintos productos en distintas zonas, si bien admite también que se pueda adjudicar el servicio a una única empresa.

La adjudicación deberá realizarse, en todo caso, siguiendo los principios de transparencia, no discriminación y proporcionalidad. Además, la duración de la adjudicación debe determinarse de tal manera que genere una presión competitiva para la prestación del SPU, al tiempo que permita rentabilizar las inversiones realizadas. La presión competitiva debe reforzarse mediante la revisión periódica de esta adjudicación.

La Ley Postal no ha tenido en cuenta las distorsiones a la competencia señaladas en el IPN de la CNC sobre el procedimiento de designación del operador del SPU, en las que se destacaba que la elección directa de Correos como operador designado en todo el territorio nacional para los próximos 15 años conlleva:

- La eliminación de la posibilidad de introducir competencia en la prestación del SPU durante un plazo extraordinariamente largo.

- El incumplimiento de la Directiva 2008, que exige que la adjudicación se realice en base a un proceso abierto y transparente. La designación tampoco está sometida a una revisión periódica, algo también obligatorio en las normas europeas.

- Ni el preámbulo de la norma, ni la memoria de acompañamiento al APL justifican el procedimiento de designación o el largo plazo de vigencia del monopolio en la prestación del SPU.

18 Art. 22.2

El proceso de designación puede calificarse de discriminatorio, en la medida en que no se ha ofrecido a otros operadores postales la posibilidad de proporcionar el SPU ni siquiera en determinados productos y/o zonas geográficas. No es descartable que, en determinados entornos geográficos, otros operadores postales hubieran estado interesados en la prestación del servicio, posiblemente en unas mejores condiciones económicas que minoraran la carga sobre el contribuyente de este servicio público e introduciendo novedades en la oferta que pudieran incrementar su calidad. La ausencia de un proceso de designación competitivo impide saber si Correos es realmente quien puede prestar este servicio de la forma más eficiente.

Alternativas disponibles

La competencia por el mercado de prestación del SPU genera importantes incentivos para la eficiencia en este servicio. Además de estos beneficios, la designación del prestador del SPU mediante un procedimiento de licitación pública facilita la estimación de la compensación mínima necesaria para mantener el servicio público, lo que también favorece la competencia, al reducir los riesgos de estimar una compensación inadecuada, por excesiva o insuficiente, para los operadores designados, y facilitar la elección de la mejor oferta posible para la prestación del servicio.

La competencia por el mercado de prestación del SPU genera importantes incentivos para la eficiencia en este servicio.

Asimismo la adjudicación mediante subastas competitivas para la prestación del SPU genera incentivos a la eficiencia y la innovación en áreas de elevado coste, contribuyendo así a minimizar la carga del servicio universal para ciudadanos y consumidores. El Gobierno, con la colaboración de la Comisión Nacional del Sector Postal (CNSP)[19], podría organizar concursos para adjudicar la prestación del SPU en una determinada zona durante cierto periodo temporal.

Por otra parte, el sistema de subastas permitiría hacer frente a uno de los grandes problemas del regulador postal: la asimetría de información, que hace muy difícil calcular la retribución justa por la prestación del SPU. La organización de una subasta competitiva bien diseñada generaría los incentivos adecuados para que las empresas suministren la información sobre el mínimo coste al que son capaces de prestar el SPU en un determinado entorno geográfico.

La subasta debería diseñarse de forma que limite la posibilidad de comportamientos colusivos, y procurando que ningún operador, especialmente el prestador tradicional del SPU, tenga ventajas que no estén relacionadas con su mayor eficiencia. En todo caso, las siguientes cuestiones deberán ser tenidas en cuenta:

- Definición del ámbito geográfico del mercado subastado. Si es una zona pequeña se facilita la participación de un mayor número de empresas y la estimación del coste por parte de las mismas, ya que los consumidores

19 La CNSP es el órgano independiente de supervisión y regulación sectorial y se analiza en profundidad más adelante.

tenderán a ser más homogéneos. Una zona más amplia, por otra parte, supondrá un menor coste de prestación, ya que combinará zonas de baja y alta rentabilidad, y la empresa lo tendrá en cuenta a la hora de lanzar sus ofertas, al aprovechar economías de escala y alcance. Además, se deberán organizar menos subastas con el consiguiente ahorro de costes de gestión tanto para la administración como para las empresas participantes. En ningún caso parece adecuado para la promoción de la competencia realizar un único concurso que exija tener cobertura nacional.

- Duración del contrato. No debería ser muy larga para permitir la aparición de competencia *ex post* y para limitar el grado de incertidumbre sobre ingresos futuros. No obstante, debe garantizarse un periodo suficiente para recuperar las inversiones a realizar que, en todo caso, no suponen la construcción de grandes infraestructuras ni se pueden considerar costes hundidos generalmente.

- Mecanismo de salvaguardia. Se deben articular ciertos mecanismos que impidan que problemas en la empresa prestadora supongan un cese de la prestación del SPU. Una obligación subsidiaria del operador dominante en el mercado sería suficiente.

- Supervisión. Se deben articular mecanismos de supervisión y sanción para asegurar que se alcanzan los niveles de calidad exigidos.

- Interoperabilidad. Se deben adoptar medidas para definir responsabilidades y garantizar las comunicaciones fluidas entre los operadores de las distintas zonas.

La nueva redacción del art. 4[20] de la Directiva 1997 dada por la Directiva 2008 establece que la designación del operador designado debe revisarse periódicamente. La nueva Ley Postal es, en este aspecto, contraria a la normativa comunitaria, ya que la revisión de esta designación en un periodo de 15 años no puede calificarse como periódica, ni estar justificada por la necesidad de ofrecer tiempo suficiente para rentabilizar inversiones. Un periodo de 15 años en un mercado en plena transformación es un plazo injustificable que debe ser revisado para ser compatible con el Derecho comunitario.

El diseño de las licitaciones públicas para la prestación del SPU es complejo. Parece por tanto recomendable la puesta en marcha de un procedimiento público y transparente para planificar adecuadamente la apertura a la competencia de la prestación del SPU. La situación actual no debiera en todo caso mantenerse más allá de un periodo de cinco años, es decir, coincidiendo con el fin del periodo de vigencia del contrato regulador de la prestación del SPU, que, de acuerdo con la Disposición adicional primera de la nueva Ley, debe renovarse cada cinco años. La CNSP debería realizar las gestiones necesarias para que se aplique efectivamente la normativa comunitaria e iniciar un procedimiento para articular un sistema de designación del prestador del SPU en las distintas zonas geográficas verdaderamente competitivo.

20 *"La designación de un proveedor de servicio universal deberá estar sujeta a revisión periódica y ser examinada atendiendo a las condiciones y principios que establece el presente artículo. Sin embargo, los Estados miembros deberán garantizar que la duración de la designación ofrezca tiempo suficiente para rentabilizar las inversiones".*

3.3 Delimitación del ámbito del SPU

La necesidad de adaptar el SPU al nuevo entorno tecnológico

Aunque la rápida y profunda transformación de los sistemas de comunicación en las dos últimas décadas han hecho perder a las comunicaciones postales su carácter de principal medio de comunicación, los servicios postales continúan estando reconocidos en la legislación como servicio público, y su prestación puede justificarse asimismo desde planteamientos económicos[21]:

- El mercado postal presenta importantes externalidades de red, que pueden conducir a soluciones de mercado limitadoras en el largo plazo del alcance de la red postal, y por tanto a proporcionar una insuficiente oferta de estos servicios.

- Los servicios postales constituyen un bien intermedio para una gran mayoría de actividades económicas. Si la obtención de estos servicios tuviera que pagarse a los elevados precios que requeriría su provisión a precios de mercado en determinadas zonas, las consecuencias sobre la competitividad de las empresas allí localizadas serían muy perjudiciales.

- La provisión del SPU constituye una forma de redistribución de la riqueza, en la medida en que, a través de la aplicación de un precio uniforme en todo el territorio nacional se subsidia a los consumidores localizados en zonas de elevados costes (generalmente en ámbitos rurales) a costa de consumidores localizados en zonas de bajo coste (generalmente, en zonas urbanas). El SPU es además un elemento de vertebración nacional que forma parte de la política regional, limitando el éxodo rural.

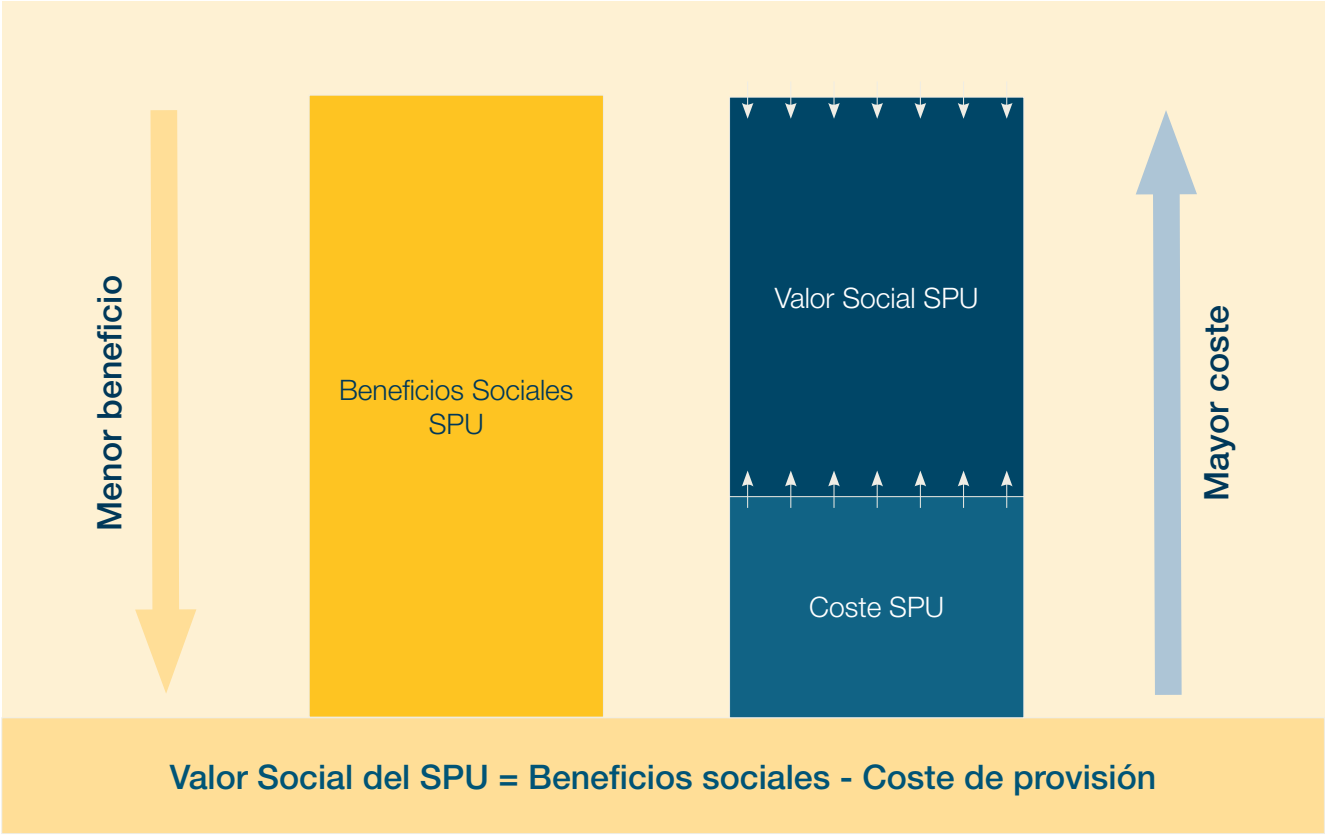
El reto que se plantea es cómo configurar un SPU capaz de evolucionar y adaptarse a la intensa transformación del mercado de las comunicaciones con un mínimo de interferencia en el libre funcionamiento de ese mercado. Es importante configurar un SPU y un sistema para su financiación que sea neutral desde el punto de vista de la competencia, a la vez que asegura el cumplimiento de los objetivos de estas políticas públicas.

En la era digital, las preferencias del consumidor están registrando una rápida transformación, que exige una adaptación del concepto y del ámbito del SPU. Un ejemplo de cuán intensa es esta tendencia es que, con frecuencia, los usuarios de servicios básicos (agua, luz, gas, teléfono) solicitan a sus proveedores facturas electrónicas, prescindiendo de la información en papel, mucho más costosa de almacenar.

El valor social de las obligaciones de servicio público en este ámbito puede calcularse como la diferencia entre los beneficios sociales y el coste de provisión del SPU. Mientras los beneficios tienden a ser cada vez menores debido a las cambiantes preferencias de los clientes, los costes unitarios de provisión tienden a incrementarse como consecuencia de unos volúmenes decrecientes que impiden el aprovechamiento de economías de escala. Todo ello erosiona el valor del beneficio social asociado a las prestaciones obligatorias del SPU.

21 Cremer, H. y otros (2008) “Social costs and benefits of de universal service obligation in the postal market”.

Gráfico 14
Valor social del SPU



Fuente: Elaboración propia.

Cuando existe la posibilidad de que los ciudadanos accedan a medios de comunicación (teléfono móvil, Internet, etc.) distintos de los servicios postales, se pueden relajar las obligaciones de servicio postal universal, porque es posible que los medios digitales cubren las mismas necesidades a un menor coste. La disminución de la frecuencia del reparto, por ejemplo, puede permitir ampliar el ámbito territorial cubierto por cada oficina postal, reduciendo así los costes de prestación del SPU mediante un mejor aprovechamiento de las economías de escala.

El mantenimiento de una definición del SPU obsoleta limita la capacidad de los OPT para competir en el mercado, ya que deben mantener una estructura productiva no adaptada a las necesidades de un entorno competitivo. Esto termina por incrementar la carga financiera del SPU, lo que es utilizado en ocasiones como argumento para preservar al OPT de un mayor grado de competencia en el sector.

Una de las reformas más habituales y necesarias para incrementar la eficiencia en la prestación del SPU, y para permitir que el operador tradicional sea eficiente en otros segmentos del mercado postal, es la racionalización del número y tamaño de las oficinas postales. El mantenimiento de un límite mínimo al número de puntos de acceso, uno de los elementos de definición del ámbito del SPU, puede suponer un importante obstáculo para la racionalización y transformación de la red necesaria para mejorar la eficiencia productiva y la competitividad del operador designado del SPU[22].

Por último, a la hora de analizar quién se beneficia directamente de la existencia del SPU, debe tenerse en cuenta que la mayor parte del correo son comunicaciones entre empresas o de éstas con ciudadanos; apenas un 10% de las cartas corresponden a intercambios entre ciudadanos. Además, los principales usuarios del SPU son los mayores emisores, es decir, las grandes empresas de suministro de servicios básicos y las entidades financieras.

Una práctica recomendable que han adoptado diversos países europeos es la realización de estudios sobre las necesidades de los ciudadanos en relación al SPU[23], que permiten conocer cuáles son las demandas reales de los ciudadanos y su disposición al pago vía impuestos. Este último aspecto es tan importante como el otro y es esencial para la sostenibilidad de los servicios públicos. En España no parece haber existido hasta el momento ningún proceso de consulta pública similar.

El desarrollo reglamentario de la nueva Ley postal proporciona una oportunidad para redefinir el ámbito del SPU en España, teniendo en cuenta la previsión en el Proyecto de Ley de Economía Sostenible de que la conexión a Internet hasta 1Mbit pueda ser considerada como un servicio básico[24], lo que garantizaría la posibilidad de realizar comunicaciones instantáneas a través del correo electrónico.

El Ministerio de Fomento, responsable de la regulación del sector, comparte el punto de vista de la necesidad de reforma del ámbito del SPU como consecuencia de los cambios en las necesidades de los usuarios. En la Memoria del sector postal 2008 afirma[25] que la redefinición del ámbito deberá incluir la revisión de aspectos tales como la frecuencia del reparto, la accesibilidad

22 En Nueva Zelanda, a finales de los ochenta, se cerraron más de un tercio de las oficinas, se adoptaron nuevas técnicas de gestión y se diversificó la oferta de productos haciendo frente a una importante oposición. Actualmente, muchas de sus oficinas son gestionadas en régimen de franquicias por parte de los propietarios de otros negocios, como librerías o granjas lecheras. En el anexo sobre las experiencias de liberalización se recogen otros ejemplos.

23 En este sentido, son ilustrativos tanto el proceso abierto por Postcomm, el supervisor inglés, en el documento de 2003 *"The universal postal service in the UK: What services should be provided? A consultation document"* como el documento de la autoridad irlandesa de comunicaciones: *"The Universal Postal Service. A working definition"*.

24 Art. 53 del Proyecto de Ley de economía sostenible: Inclusión, como parte integrante del servicio universal, de una conexión que permita comunicaciones de datos de banda ancha a una velocidad de 1Mbit por segundo.

25 *"En este contexto es posible que en los próximos años se abra un debate acerca de la necesidad de redefinir el alcance del servicio postal universal en sus características fundamentales: la frecuencia de reparto, la accesibilidad y la tipología de los puntos de acceso a la red postal, los criterios de exigencia de rapidez de entrega, la financiación, etc. Estas cuestiones, que ya han sido reguladas en las sucesivas Directivas Postales, deberán adaptarse a los cambios que se produzcan en las necesidades de los usuarios de los servicios postales."*

de las zonas de reparto, la tipología de los puntos de acceso a la red postal o los criterios de exigencia de rapidez de entrega.

Nueva Ley Postal

El servicio universal se define en el ordenamiento comunitario como el derecho de los ciudadanos a disponer de unos servicios postales de calidad prestados de forma permanente en todo el territorio a precios asequibles para todos los usuarios.

La Directiva 97/67/CE estableció que es indispensable garantizar en la Unión Europea un servicio postal universal, ya que constituye un instrumento esencial para la comunicación y el comercio. Posteriormente, la Directiva 2008 ha determinado un conjunto de condiciones mínimas de provisión de este servicio, cuya prestación deben garantizar los Estados miembros en todo el territorio nacional y a precios asequibles.

Aunque estas modificaciones no son contrarias a la letra de la Directiva, sí resultan inconsistentes con el espíritu liberalizador de la misma.

De acuerdo con esta Directiva, los Estados deben asegurar una densidad de puntos de contacto y puntos de acceso acorde con las necesidades de los usuarios. Los Estados miembros deben garantizar que todos los días laborables y al menos cinco días por semana se produzca una recogida y una distribución a domicilio del correo de envíos postales hasta 2 kg y paquetes hasta 20 kg, además de prestar servicios de envío certificado y envíos con valor declarado. Concretamente, deben asegurar:

- La recogida, clasificación, transporte y distribución de envíos postales de hasta dos kilos y de paquetes postales hasta 10 kilos[26], pudiendo ampliar este límite hasta 20 Kg.

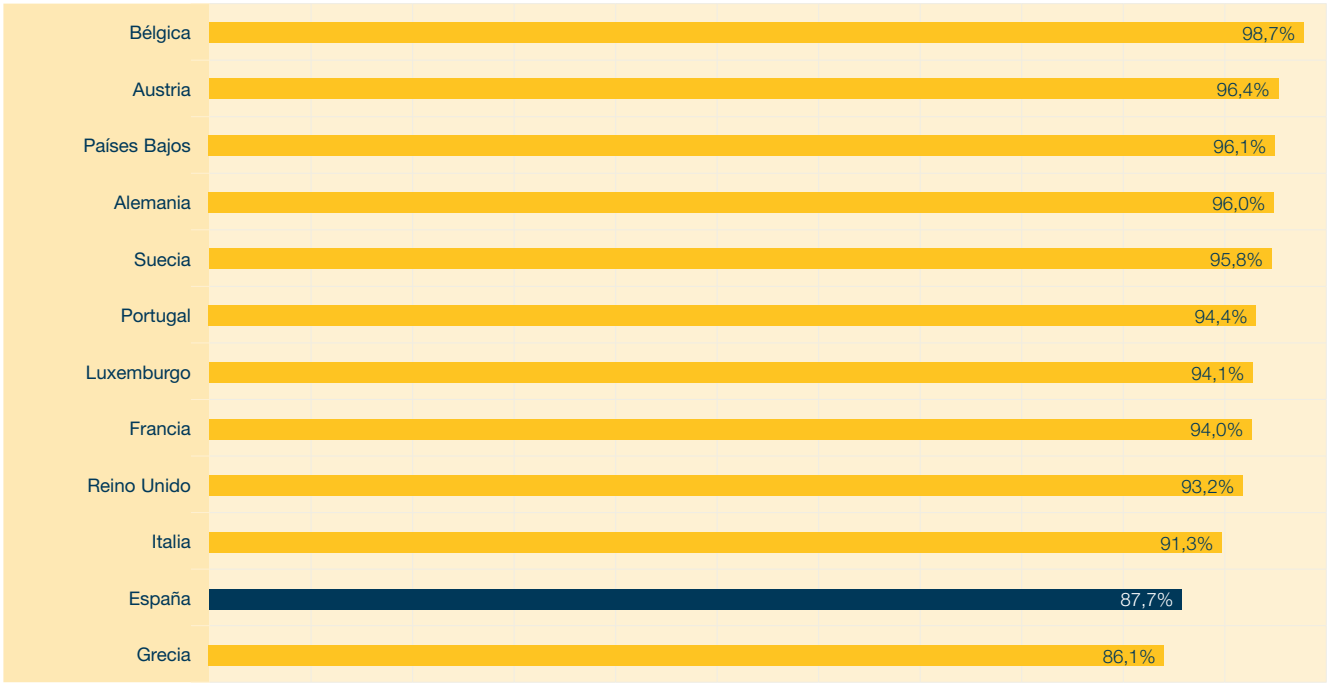
- Los servicios de envíos clasificados y de envíos con valor declarado.

La Directiva permite que se reduzcan los requisitos de calidad en circunstancias o condiciones geográficas excepcionales. Por ejemplo, el legislador nacional podría optar por reducir la frecuencia de los envíos o evitar la entrega domiciliaria en las zonas de más elevado coste. La Directiva permite excepciones a las exigencias de calidad del servicio en situaciones excepcionales por motivos de infraestructura o geografía, lo que facilita la adaptación del ámbito del SPU a las circunstancias particulares de determinadas zonas. En todo caso, el SPU debe adaptarse paulatinamente a las necesidades de los usuarios.

26 Deben asegurar el reparto de paquetes hasta 20 kg. si proceden de otros Estados miembros, ya que éste es el límite máximo admitido en la UE para el SPU en relación a los paquetes postales.

En cuanto a la calidad de los servicios en el ámbito del SPU, la Directiva encomienda su control a los Estados miembros, quienes deben asegurar la posibilidad de reclamación por los usuarios del servicio. A estos efectos, se exige que las normas de calidad en relación a los plazos de expedición, regularidad y fiabilidad de los servicios sean públicas, y que el grado de cumplimiento de las exigencias de calidad por parte del prestador del SPU se audite por una entidad independiente al menos anualmente.

Gráfico 15
Calidad en la entrega (D+3) de correo transfronterizo, 2006



*D+i: i días transcurren entre la entrega del correo por el remitente y la recepción por el destinatario. Los datos de Bélgica son para D+2; los de Austria para D+1; La calidad mínima que se debe garantizar en la UE para los envíos D+3 es del 85%. La calidad de estos envíos en 2009 en España fue de 89,6% según Correos.

Fuente: ECORYS (2008) "Main developments in the postal sector (2006-2008)", preparado para la Comisión Europea, DG mercado interior.

La nueva Ley Postal introduce pocas modificaciones en la normativa española hasta ahora vigente sobre los servicios concretos y los parámetros de calidad mínimos incluidos en el ámbito del SPU, descritos en el Cuadro 1, normativa que, por otra parte, ya sitúa a estos servicios al nivel recomendado por la Comisión, salvo en relación con el giro postal, que no forma parte del SPU de acuerdo con la normativa comunitaria.

Cuadro 1
Ámbito del servicio postal universal

En la Ley postal de 1998 el SPU comprendía los siguientes servicios (art. 15, Ley 24/1998):

- Servicio de giro postal.
- Recogida, admisión, clasificación, tratamiento, curso, transporte, distribución y entrega de servicios postales nacionales y transfronterizos: cartas y tarjetas postales de hasta 2 Kg. y paquetes comerciales hasta 10Kg.
- Envíos nacionales y transfronterizos de publicidad directa, de libros, de catálogos y de publicaciones periódicas cuando el envío se realice mediante carta o paquete postal con un peso inferior a los 2 y 10 Kg. respectivamente.
- Los de certificado y de valor declarado en relación con los envíos que forman parte del SPU.

Asimismo, el Gobierno fijaba los parámetros de calidad mínimos del SPU en relación a (art 17, Ley 24/1998):

- La extensión de la red.
- Facilidades de acceso.
- Normas de distribución y entrega.
- Plazos para el curso de correspondencia.
- Regularidad y fiabilidad de los servicios.

La normativa permitía reducir las exigencias de calidad en la prestación del SPU en zonas de características especiales, reguladas por el Real Decreto 503/2007.

La nueva Ley postal introduce pocas modificaciones en relación al ámbito del SPU:

- Elimina el servicio de giro postal del ámbito del SPU, si bien pasa a ser considerado servicio financiero de interés económico general cuya prestación se asigna al operador designado para prestar el SPU, es decir, Correos.
- Amplía el SPU a los paquetes entre 10 y 20 kg. de peso, como admite la Directiva 2008/6/CE.
- Se limita la posibilidad de que el Gobierno reduzca las exigencias de calidad en la prestación del SPU en zonas con características especiales.

Las modificaciones más relevantes de la nueva Ley postal en cuanto al ámbito del SPU son la ampliación de dicho ámbito a los paquetes entre 10 y 20 kg. de peso, admitida por la Directiva 2008/6/CE[27] y la limitación de la posibilidad de que el Gobierno reduzca las exigencias de calidad en la prestación del SPU en zonas con características especiales.

Aunque estas modificaciones no son contrarias a la letra de la Directiva, sí resultan inconsistentes con el espíritu liberalizador de la misma. Como antes se ha mencionado, la Directiva permite la reducción de la calidad del SPU en determinadas circunstancias y zonas de elevado coste, precisamente porque, según la Comisión, un SPU de ámbito limitado reduce las distorsiones en el funcionamiento del mercado, incrementa la eficiencia productiva, reduce la carga sobre el gasto público y limita las necesidades de supervisión. El Informe Wik Consult 2009[28] considera que, en las declaraciones de la Comisión, está implícito el mensaje de que la mejor práctica es limitar el ámbito del SPU, prestando los servicios mínimos necesarios para proteger el interés público.

No parece existir una justificación razonable para la ampliación del ámbito del SPU a paquetes de entre 10 y 20Kg. Esto, por ejemplo, implica una ampliación del ámbito de aplicación de la exención del IVA postal que distorsiona la competencia en el mercado. El retroceso que supone respecto a la normativa anteriormente vigente puede ser interpretado como una concesión al operador designado ante la pérdida del área reservada. Esto es claramente contrario a la voluntad del legislador europeo, cuyo objetivo es fomentar la competitividad de los operadores postales tradicionales gracias a una mayor presión competitiva.

Tampoco parece razonable la limitación de la posibilidad de que el Gobierno reduzca las exigencias de calidad en la prestación del SPU, en particular, la frecuencia de entrega y recogida, en zonas rurales de muy baja densidad de población[29]. Por un lado, no se justifica el tratamiento especial[30] de las zonas rurales respecto a otras áreas no rurales en las que la población se encuentre dispersa, como urbanizaciones costeras. Esto es inconsistente con el principio de no discriminación recogido en el art. 22.1 b) de la Ley. Por otro lado, son precisamente esas zonas las más costosas, y unas condiciones de calidad del servicio más flexibles permitirían una mayor competitividad de la estructura productiva del OPT, que se adaptaría a las circunstancias del mercado. Teniendo en cuenta que un objetivo del servicio público es garantizar la posibilidad de tener acceso en zonas rurales a un servicio de comunicación

27 El IPN de la CNC “Anteproyecto de Ley del Servicio Postal Universal, de los Derechos de los Usuarios y del Mercado Postal” de julio de 2010 se realizó sobre el Anteproyecto de Ley Postal (APL) que todavía no preveía ni esta ampliación del ámbito ni la limitación de la reducción de calidad en zonas de especiales características, que luego se comenta.

28 WIK-Consult (2009) "The role of regulators in a more competitive postal market" preparado para la DG de mercado interior de la Comisión Europea.

29 El Real Decreto 503/2007 recoge las restricciones vigentes en relación a la calidad en entornos especiales. En su preámbulo, se afirma que el tratamiento especial de estos entornos, incluyendo el ámbito rural, es esencial para evitar problemas de funcionalidad en la distribución y el reparto. La la nueva Ley Postal supondrá, entre otras, que no se podrá efectuar la entrega en casilleros pluridomiciliarios en zonas rurales con elevada dispersión de población.

30 El art. 24 de la nueva Ley postal, en su tercer párrafo, establece que las zonas rurales no podrán ser consideradas “zonas de muy baja densidad” y, por tanto, no será admisible la entrega de envíos en lugares distintos al domicilio postal.

rápido y barato entre los ciudadanos, la restricción no parece justificada. Este tipo de comunicación se realiza a través de las nuevas tecnologías de las comunicaciones, cada vez en mayor medida.

Además, estas nuevas previsiones de la Ley postal generan inconsistencias en la propia norma. Por un lado la Ley garantiza la recogida diaria *"con independencia de la densidad de población e incluso en zonas rurales"*[31]. Por otro se respeta la posibilidad de que estas exigencias de calidad no se cumplan en condiciones geográficas especiales[32]. Y, finalmente, se exige que el SPU se adapte a las necesidades de los usuarios[33].

Una interpretación estricta de estas restricciones en el desarrollo reglamentario de la nueva Ley limitaría la capacidad del operador designado para competir en el mercado. Además, dicha interpretación sería contraria al principio de no discriminación entre usuarios, ya que otorga privilegios a los habitantes de zonas rurales frente a los de otras zonas poco densamente pobladas no rurales, y al principio de adecuación de precios a costes. Este último exige que si los costes unitarios de envío son muy elevados en determinadas zonas, las tarifas deberían adecuarse o, al menos, adaptar las exigencias de calidad en la entrega y recogida. En todo caso, ante las inconsistencias de la norma, habría que optar por la interpretación menos restrictiva de la competencia, que es la que, en el largo plazo, va a suponer un mayor bienestar para los ciudadanos. Correos debería poder racionalizar su red de reparto y adaptarse a las nuevas circunstancias, a un entorno en el que el principal medio de comunicación para los habitantes de zonas relativamente aisladas puede no ser el envío postal. El mantenimiento de estas amplias obligaciones de servicio público puede limitar la capacidad de Correos para competir en otros entornos.

Por otra parte, la nueva Ley Postal no prevé mejora alguna en relación con la opacidad del marco normativo anterior respecto a las obligaciones de servicio público asumidas por Correos. En el nuevo marco estas obligaciones se recogen en dos documentos:

- **Plan de prestación:** recoge las condiciones de prestación del SPU, incluyendo[34] las aplicables a zonas de muy baja densidad de población, el procedimiento para la evaluación del coste del SPU, su forma de financiación y en qué medida debe contribuir a esta financiación el Estado. También incluye[35] los objetivos de plazos de entrega y las consecuencias económicas de su incumplimiento. El Gobierno, previo informe de la CNSP y del Consejo Superior Postal[36], es quien aprueba el Plan.

31 Art. 23 a).
32 Art. 24, segundo párrafo.
33 Art. 22.
34 Art. 22.3.
35 Art. 25.
36 Según el Art.51 de la nueva Ley Postal, *el Consejo Superior Postal es el máximo órgano de participación de las Administraciones Públicas, los usuarios, los prestadores de servicios postales, los sindicatos, que tengan la consideración de más representativos tanto a nivel estatal como autonómico, y las asociaciones filatélicas en materia postal. El Consejo será presidido por el Subsecretario de Fomento o la persona en quien delegue y tendrá atribuidas las funciones consultivas del Gobierno en materia postal que determine su norma de desarrollo.*

• **Contrato regulador:** contrato administrativo especial que regula la prestación del SPU y en el que intervienen tanto Correos como los Ministerios de Fomento y Economía. Se celebra por periodos quinquenales y determina los derechos y obligaciones atribuidos a las partes[37].

Hasta la fecha nunca se ha publicado el Plan de Prestación del SPU ni el Contrato, documentos ambos previstos en la Ley Postal de 1998[38]. La nueva Ley postal tampoco prevé la publicación de estos documentos, limitándose a someterlos a su fiscalización por parte de la CNSP y el Consejo Superior Postal, que deben emitir un informe previo.

Es importante tener en cuenta que la publicación de estos documentos puede ser de interés para Correos. Además, la publicación ayuda a la fiscalización del cálculo del coste neto del SPU y elimina la incertidumbre acerca de cuáles son las obligaciones de servicio público que asume el operador, mejorando la capacidad de Correos para competir en el mercado.

La normativa de desarrollo de la nueva Ley debería recoger expresamente la obligación de publicar estos documentos, así como los informes al respecto que realicen el Consejo Superior Postal y la CNSP. Además, al menos el informe de la CNSP debería ser vinculante. Por otra parte, deberían articularse medios para que operadores que no dispongan de representación en el Consejo Superior Postal, como agentes interesados en la entrada en el mercado o competidores en el mercado único europeo, puedan acceder u opinar en relación a las propuestas del Gobierno.

3.4 Cálculo de la compensación al proveedor del SPU

La Directiva 2008/6/CE considera la posibilidad de que, en algunos países de la UE[39], el fin del área reservada haga necesario recurrir a la financiación externa de los costes residuales netos del servicio universal. Cuando éste sea el caso, el cálculo de la compensación correspondiente al prestador del SPU debe seguir determinados criterios metodológicos. El cómputo se basa en el concepto de coste neto, definido como la diferencia entre el coste que para un proveedor designado tiene la prestación del servicio universal con obligaciones de servicio público y el correspondiente al mismo proveedor cuando opera sin dichas obligaciones.

Es importante por tanto determinar qué costes habría podido evitar el proveedor del SPU si no tuviera obligaciones de servicio público. A estos efectos, la estimación del coste neto debe basarse en los costes imputables a los servicios, a usuarios o grupos de usuarios, y a elementos del SPU, que

37 Disposición adicional primera.

38 Durante la pasada década ha estado vigente un plan provisional no publicado, aprobado en Consejo de Ministros: “Acuerdo por el que se aprueba el plan de prestación del servicio postal universal previsto en el artículo 20 de la Ley 24/1998, de 13 de julio, del Servicio Postal Universal y de Liberalización de los Servicios Postales.”

39 Como se puede comprobar en el Anexo 1, en varios países europeos el prestador del SPU no obtiene compensación por sus obligaciones de servicio público. No obstante, hay que tener en cuenta que las características del mercado español, especialmente el volumen de envíos y la dispersión de la demanda en algunas zonas, pueden ayudar a justificar la necesidad de compensación.

sólo pueden prestarse con la calidad exigida en condiciones comercialmente inviables. Es decir, deben tenerse en cuenta únicamente los costes de prestación de servicios que no se prestarían en condiciones de mercado con las condiciones de calidad impuestas por las obligaciones de SPU. El cálculo debe evitar el cómputo doble de los beneficios y costes directos e indirectos.

Asimismo en la estimación de este coste neto deben tenerse en cuenta elementos tales como las ventajas inmateriales y de mercado de las que pueda gozar el prestador del SPU como consecuencia de proporcionar este servicio, así como su derecho a obtener un beneficio razonable y los incentivos que se consideren convenientes para obtener una eficiencia en costes.

Si se obtiene un coste neto positivo, una vez tenidas en cuenta todas estas ventajas, aparece una *carga financiera injusta* que da derecho a la obtención de una compensación.

Estos criterios metodológicos ofrecen un amplio margen de interpretación por los Estados miembros del sistema que consideren más adecuado para la determinación de la compensación que debe recibir el proveedor del SPU y, en consecuencia, de la determinación de una *carga financiera injusta* que sea compatibles con la Directiva 2008 y con la normativa de competencia en relación a las ayudas públicas. La autoridad nacional de regulación del sector postal debe ser la encargada de supervisar y verificar el cálculo del coste neto del servicio universal con la colaboración del proveedor del SPU.

La nueva Ley postal conserva beneficios a favor del prestador designado del SPU que difícilmente pueden considerarse compatibles con el espíritu liberalizador de la Directiva.

Hasta la entrada en vigor de la Directiva 2008/6/CE, la determinación de la compensación al OPT derivada de la prestación del SPU tenía en cuenta los beneficios derivados de la existencia de un monopolio legal, el área reservada, y de ciertos derechos compensatorios[40]. Estos recursos de financiación están prohibidos por la nueva norma comunitaria por lo que la metodología de cálculo de la carga financiera debe ser modificada.

En la Memoria de acompañamiento al APL se justifica que en España es necesaria una compensación al operador del SPU por la prestación de este servicio, como consecuencia de las características geográficas y demográficas del país, de los limitados volúmenes de correo que se intercambian, del ámbito del SPU nacional y del grado de eficiencia del operador designado para la prestación del SPU[41].

En la misma Memoria se recoge la evolución del coste del SPU para el contribuyente español en los últimos años –presentada en la Tabla 4– y se ofrece una estimación de la compensación para los próximos años, una vez eliminada el área reservada, que se sitúa entre los 200 y los 240M€ anuales.

40 Recogidos en el art.19 de la Ley Postal, Ley 24/1998.

41 Esta referencia a la eficiencia del operador parece dar a entender que la ineficiencia debe tenerse en cuenta a la hora de calcular el coste neto. La consideración de dicha ineficiencia sería contraria a la Directiva comunitaria y podría constituir una ayuda pública no admisible por la Comisión europea.

Tabla 4
Coste del SPU y necesidad de financiación del operador tradicional

	Año 2005	Año 2006	Año 2007
Coste neto de la prestación del SPU (A)	221,23	227,57	242,50
Necesidad de financiación (B)	87,72	94,75	120,26
Valoración área reservada (A-B)	133,51	132,82	122,24

Millones de €.
Fuente: Memoria del Anteproyecto de Ley Postal y elaboración propia.

En 2006 se redujo el ámbito del área reservada.

La determinación del coste neto se facilita a través de la obligación de elaborar una contabilidad analítica y de separación contable impuesta al prestador del SPU, obligación ya recogida en el anterior marco regulador. Los principios, criterios y sistemas de imputación de costes que debe observar la contabilidad analítica se elaborarán por el Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas (ICAC) y serán informados por la CNSP, el Consejo Superior Postal y la Intervención General del Estado (IGAE). La propia Ley postal recoge, al igual que la Directiva, ciertos principios básicos de imputación que deberán seguirse en el desarrollo posterior.

Por su parte, las directrices metodológicas finalmente recogidas en la nueva Ley postal para el cálculo del neto del SPU y la determinación de la *carga financiera injusta* se limitan a transcribir los principios generales dispuestos por las normas comunitarias, lo que indica la voluntad de ajustarse estrictamente a lo establecido por la Directiva. Una vez determinado de acuerdo con dichas directrices, el coste neto debe minorarse en función de los ajustes exigidos por el eventual incumplimiento de las condiciones de eficiencia recogidas en el Plan de Prestación del SPU.

Dicho Plan, siguiendo las pautas establecidas en la nueva normativa, incluirá el procedimiento para determinar la *carga financiera injusta,* aunque será la CNSP quien verificará la correspondiente propuesta. El sistema por tanto es, en este aspecto, muy similar al anteriormente vigente, sin que prevea ninguna mejora en relación con una de sus principales deficiencias: la opacidad de la metodología concreta utilizada para el cálculo del coste del SPU.

Ya se ha comentado que la metodología de determinación del coste neto se recoge en el Plan de prestación del SPU y que no está prevista, por tanto, ni su publicación, ni un control verdaderamente vinculante por parte de la CNSP. Con el nuevo marco normativo, el Gobierno aprueba dicha metodología previo

informe de la CNSP y del Consejo Superior Postal[42]. Es previsible y coherente que el Gobierno trabaje a partir de una propuesta de Correos.

Este procedimiento de aprobación de la metodología es más adecuado que el inicialmente previsto en el APL, pero sigue sin ser suficientemente transparente. Además, parece recomendable que al menos la metodología de cálculo del coste neto, un aspecto clave para garantizar la libre competencia en el sector, sea elaborada a partir de una propuesta de la CNSP, como ya solicitó la CNC en su IPN. La elaboración por parte de la CNSP y del Consejo Superior Postal de un informe no vinculante ni necesariamente público sobre la propuesta del Gobierno no parece un control suficiente, incluso teniendo en cuenta el requisito de verificación anual del cálculo por parte de la CNSP, porque dicha verificación se limitará a una comprobación de que la metodología se ha aplicado correctamente.

Dado que el prestador del SPU es una sociedad anónima estatal con capital íntegramente público, no puede descartarse el riesgo de un conflicto de intereses en el diseño que establezca este desarrollo de la metodología del cálculo de la compensación al OPT. Para limitar este riesgo, debería otorgarse un papel predominante a la CNSP en este proceso, en el cual deberían participar todos los competidores interesados, mediante la posibilidad de formulación de alegaciones a las propuestas del prestador del SPU y del Gobierno. Asimismo la coherencia con los requisitos de transparencia de la Directiva requeriría que dicho proceso fuera público, lo que permitiría un mayor control de la aplicación efectiva de las normas objetivas establecidas para su cálculo.

Dichas normas deben incluir[43], en primer lugar, la opción del modelo teórico de cálculo seleccionado, así como, entre otros aspectos, los detalles de la estimación de los beneficios comerciales derivados de la condición de prestador del SPU y de las ventajas intangibles asociadas a dicha condición, la definición de qué se entiende por beneficio razonable, y la determinación de los mecanismos a introducir en el sistema de compensación para fomentar la eficiencia en costes del OPT.

Ya se ha comentado que el cálculo de la carga financiera injusta es extraordinariamente complejo. Esta complejidad, así como la gran importancia que su exacta valoración tiene para garantizar la competencia en el mercado postal tradicional, son algunas de las razones que aconsejan dejar que sea el mercado el que la determine, por ejemplo, a través de la adjudicación mediante subasta de la prestación del servicio público en áreas geográficas determinadas.

En todo caso, la nueva Ley postal conserva beneficios a favor del prestador designado del SPU que difícilmente pueden considerarse compatibles con el espíritu liberalizador de la Directiva, como son la concesión de una amplia exención de tributos y el mantenimiento de las actuales relaciones privilegiadas de dicho operador con las AA.PP. Estas ventajas y otras similares[44] deberían ser tenidas en cuenta en la metodología de cálculo de la carga financiera injusta.

42 La intervención de estas dos instituciones supone una clara mejora respecto a lo dispuesto en el APL. Fue incorporada durante la tramitación de la Ley en el Senado.

43 El anexo 2 profundiza en esta cuestión.

44 Ventajas del proveedor del SPU en relación con la prestación de los servicios postales transfronterizos, acceso privilegiado al mercado filatélico, cesión de espacios en infraestructuras de transporte, etc.

3.5 Sistema de financiación

Para evitar que el diseño del mecanismo de financiación pueda dar lugar a distorsiones competitivas deben tenerse en cuenta los siguientes principios:

- Eficiencia. El modelo debe minimizar las distorsiones que introduce en el mercado y permitir que los precios se ajusten a los costes y que éstos sean mínimos. Además, debe generar incentivos adecuados para incrementar la eficiencia en forma de menores precios, mayor calidad e innovación en el largo plazo.

- Neutralidad competitiva. El modelo debe limitar las distorsiones competitivas. No debe impedir la entrada de empresas eficientes pero tampoco promover entradas ineficientes.

- Compatibilidad con la normativa comunitaria de competencia en relación a las Ayudas de Estado.

- Transparencia, de forma que todos los detalles del sistema de financiación, salvo los datos confidenciales de las empresas, sean accesibles por todos los agentes interesados.

- Certidumbre, que implica previsibilidad y vocación de permanencia, para favorecer las inversiones a largo plazo. Ello no implica que determinados elementos del modelo no evolucionen conforme mejoran las condiciones de competencia y se producen desarrollos tecnológicos e innovación.

- Operabilidad, que implica evitar la implantación de modelos excesivamente complejos y difíciles de implementar en la práctica o de aquellos cuyos costes de gestión sean desmesurados.

- Proporcionalidad entre los objetivos públicos y las distorsiones que su cumplimiento puede provocar en el mercado.

El regulador puede optar entre los siguientes instrumentos de financiación para asegurar la viabilidad del OPT, una vez eliminada el área reservada como alternativa: las aportaciones directas del Estado con cargo a los Presupuestos Generales, la creación de fondos de compensación que se nutran de aportaciones de operadores y/o consumidores, el cobro de primas sobre el precio de acceso a la red y sistemas de tipo “pay o play”, en las que los operadores sólo pagan si no asumen obligaciones de servicio público.

Como antes se ha señalado, la Directiva 2008/6/CE sólo permite el establecimiento de mecanismos de compensación cuando, una vez calculados los costes de la prestación del SPU, ésta suponga una *“carga financiera injusta”* para el proveedor designado para llevarla a cabo. Si la carga recae sobre operadores o consumidores, el sistema debe estar gestionado por un organismo independiente. En todo caso, la decisión acerca del sistema de financiación elegido debe basarse en criterios objetivos, verificables y de público conocimiento, y el sistema debe respetar los principios de transparencia, no discriminación y proporcionalidad.

Las transferencias, cualquiera que sea su fuente, deben tener lugar en condiciones que minimicen la distorsión de la competencia y, a estos efectos, están sujetas a la fiscalización directa que la CE ejerce de acuerdo a la normativa sobre ayudas públicas. Además, las normas sobre financiación del SPU prohíben expresamente otorgar al operador designado del SPU derechos especiales o exclusivos en relación con el establecimiento y la prestación de servicios postales[45].

Sistema de financiación en la nueva Ley postal

La eliminación del área reservada y la prohibición del mantenimiento de derechos compensatorios y exclusivos ha supuesto la necesidad de introducir importantes modificaciones en el sistema de financiación del SPU. Algunas de las críticas a la propuesta de financiación que recogía el APL han sido tenidas en cuenta a lo largo de la tramitación parlamentaria. No obstante, el sistema previsto en la nueva Ley genera ciertas desventajas a los operadores privados frente al OPT.

El sistema previsto por el APL se basaba en dos fuentes de financiación básicas: los Presupuestos Generales del Estado y un fondo de financiación que recibía fondos por tres vías:

- Contribución postal: afectaba a los titulares de autorizaciones administrativas singulares, es decir, a los operadores privados que compiten en el ámbito del SPU. Si su cifra de negocios en este ámbito fuera inferior a los 50.000€ estarían exentos. El tipo de gravamen era del 1,5% que se aplicaba sobre la mencionada cifra de negocios. El prestador del SPU no estaba sometido a gravamen.

- Tasa por la concesión de autorizaciones administrativas singulares: la autorización se sometía a un gravamen de 1500€ .

- Recargo para la financiación del SPU: suponía una gravamen del 2% sobre el precio unitario de los servicios postales en el ámbito del SPU. La carga repercutía sobre los consumidores.

El sistema previsto por la nueva Ley postal simplifica este sistema y elimina algunas de sus distorsiones. En primer lugar, Correos queda sujeto a la obligación de satisfacer la contribución postal. La CNC ya había denunciado en su IPN que el eximir a Correos de esta obligación era discriminatorio respecto al resto de operadores privados y que, por tanto, el sistema era distorsionante desde el punto de vista de la competencia. La nueva norma reduce asimismo el tipo de gravamen hasta el 0,5%. En segundo lugar, se elimina el recargo que recaía sobre los consumidores.

45 En el sistema de la Ley de 1998, el SPU se financiaba a través de aportaciones directas del Estado, a través del mantenimiento de un área reservada al prestador en régimen de monopolio y a través de garantizar a este operador una serie de “derechos compensatorios” Estas dos últimas opciones no son admisibles con la Directiva 2008.

A pesar de estas importantes mejoras, el sistema resultante impone una carga fiscal directa e indirecta, sobre los pequeños operadores, los cuales juegan un papel muy relevante a para el desarrollo de la competencia en el mercado. Se trata de pequeñas empresas, muchas de ellas unipersonales, que se especializan en tareas de reparto en áreas geográficas concretas. Es habitual que el desarrollo de las redes postales alternativas al OPT se realice a través de la contratación de franquicias con estos operadores[46]. Con el sistema de financiación previsto en la nueva Ley, estos agentes asumen nuevos gravámenes que suponen una carga proporcionalmente mayor que la que asumen otros operadores, ya que soportan dos impuestos de suma fija: la tasa para obtener la financiación (1500€) y la cuota para financiar la CNSP (400€)[47]. Además, aunque el mínimo exento de la contribución postal es un elemento positivo que limita la posible distorsión, hay que tener en cuenta que su cuantía es muy reducida y que la exención del pago del gravamen no elimina la obligación de llevanza de contabilidad separada[48].

Las normas sobre financiación del SPU prohíben expresamente otorgar al operador designado del SPU derechos especiales o exclusivos en relación con el establecimiento y la prestación de servicios postales.

Derechos compensatorios

El gran problema que no ha sido solventado a lo largo de la tramitación parlamentaria es el de los denominados “derechos compensatorios”. A pesar de la prohibición expresa de la Directiva[49] de compensar al prestador del SPU por sus obligaciones de servicio público, la nueva Ley postal recoge una serie de derechos compensatorios[50] que, en algunos casos, suponen una distorsión importante de la competencia. Destaca la amplia exención tributaria garantizada a Correos y las relaciones del prestador del SPU con las AA.PP. Ambos problemas fueron puestos de relieve por la CNC en su IPN, pero ni el Proyecto de Ley ni la tramitación parlamentaria de la nueva Ley Postal han introducido modificaciones significativas.

La exención tributaria

La exención recogida en el Art. 22.2 de la nueva Ley Postal de *“los tributos que graven la actividad vinculada al SPU, excepto el Impuesto sobre Sociedades”* distorsiona las condiciones de competencia en el mercado, y podría ser contraria a la prohibición de conceder derechos compensatorios al prestador del SPU, además de constituir una Ayuda de Estado posiblemente incompatible con la normativa comunitaria en esta materia.

Aunque la normativa europea permite la exención del IVA para los servicios postales prestados con obligaciones de servicio público, el ámbito de la

46 El caso de Unipost es un buen ejemplo de esta estrategia.
47 Disposición final primera de la nueva Ley postal.
48 Este aspecto se desarrollará más adelante.
49 "*Los Estados miembros no podrán otorgar o mantener en vigor derechos especiales o exclusivos para el establecimiento y la prestación de servicios postales*".
50 La nueva Ley postal ya no recoge esta terminología pero incorpora íntegramente el contenido del antiguo artículo 33 del Anteproyecto de Ley Postal sobre la que se elaboró el IPN de la CNC. Los seis puntos de este artículo se recogen ahora en el art.33 Garantías; y en el art.22 Principios y requisitos de la prestación del servicio postal universal.

exención recogida en la nueva Ley Postal supera al establecido en la legislación tributaria vigente.

Mientras se mantenga la actual legislación comunitaria en materia de IVA, los Estados deben aplicar la exención[51]. Para acogerse a dicha exención, la Comisión Europea interpreta que, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea[52], deben cumplirse dos condiciones:

- Una condición subjetiva: el beneficiario debe ser el operador designado como prestador del SPU.

- Una condición objetiva: sólo pueden quedar exentos los servicios prestados en el marco de las obligaciones de SPU.

Por otra parte, esta misma jurisprudencia establece que no cabe aplicar la exención a servicios distintos del servicio de interés general, como aquellos que responden a las necesidades específicas de algún operador. Entre éstos se incluyen las prestaciones realizadas por los servicios públicos postales cuyas condiciones se negocian individualmente, entre los que pueden incluirse los contratos con grandes emisores de correo. Los descuentos aplicados en estos casos y las condiciones de preparación del correo son sin duda, el resultado de una negociación entre las partes. Por tanto, no es posible eximirlos del pago del IVA de acuerdo con el ordenamiento jurídico comunitario.

De forma coherente con este planteamiento, en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011[53] se han introducido una serie de modificaciones en la Ley del Impuesto sobre el Valor Añadido[54] que incluyen la adaptación de la exención del IVA postal a la normativa y jurisprudencia comunitarias.

Con la nueva redacción del número 1.º del apartado uno del artículo 20 de la Ley del IVA, el ámbito de la exención tributaria a la que tiene derecho Correos de acuerdo con la normativa comunitaria queda perfectamente delimitada, al circunscribirse a *"las prestaciones de servicios y las entregas de bienes accesorias a ellas que constituyan el servicio postal universal siempre que sean realizadas por el operador u operadores que se comprometen a prestar todo o parte del mismo."*, y advertir de que *"Esta exención no se aplicará a los servicios cuyas condiciones de prestación se negocien individualmente"*. Desde el punto de vista de la competencia, esta reforma debe valorarse de forma positiva.

No obstante, la propia Comisión Europea considera que la exención de IVA actualmente recogida en la normativa comunitaria distorsiona la competencia en el sector, y que la culminación del proceso de liberalización es susceptible de incrementar los efectos negativos de la misma. Ya en 2003, la Comisión

51 Comisión contra España, asunto C-204/03, sentencia de 6 de octubre de 2005; Comisión contra Países Bajos, asunto C-338/98, sentencia de 8 de noviembre de 2001.

52 TNT Post, asunto C-357/07, sentencia de 23 de abril de 2009.

53 Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011. Artículo 79.2

54 Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido

presentó una propuesta para eliminarla[55]. La razón es que un operador postal exento de IVA (como el prestador del SPU) no puede repercutir a sus clientes el IVA soportado por sus inputs. Esta carga fiscal pasaría a formar parte de su estructura de costes y encarecería su oferta. El problema fundamental se derivaba, sin embargo, de la distorsión que generaba la exención del IVA a algunos de los grandes demandantes de servicios postales, como las entidades financieras y de seguros[56]. Estas entidades están particularmente interesadas en contratar con operadores postales también exentos del pago del IVA porque no pueden repercutir a sus propios clientes el IVA que tendrían que soportar si contrataran con otros operadores. Ello proporcionaba a Correos una importante ventaja competitiva frente a sus competidores en relación a estos clientes. Por ello, la nueva redacción de la Ley del IVA supone un importante avance al eliminar buena parte de la distorsión a la competencia.

La Comisión europea ha lanzado muy recientemente un proceso de debate sobre el futuro del IVA armonizado, publicando un libro verde sobre la cuestión[57]. En los documentos publicados se mencionan expresamente los problemas derivados de la exención del IVA postal y las iniciativas adoptadas por la UE al respecto desde 2003.

Independientemente de la evolución futura de la legislación europea, la nueva Ley incumple los requisitos de la normativa comunitaria al extender la exención de Correos a cualquier tributo que grave la actividad vinculada al SPU, excepto el Impuesto sobre Sociedades. Esta ampliación de la exención supone una grave distorsión de las condiciones de competencia entre el operador designado, Correos, y el resto de operadores postales, pudiendo ser constitutiva de una Ayuda de Estado incompatible con el derecho comunitario, además de ser claramente contraria a la prohibición de mantener derechos exclusivos o compensatorios recogida en las Directiva 2008.

Debe enfatizarse la amplitud del concepto legal de tributo en la normativa española[58], que comprende tanto impuestos como tasas y contribuciones especiales de cualquier administración. Además, hay que tener en cuenta la posibilidad de que determinadas exenciones en el ámbito del SPU abaraten la prestación de servicios fuera de este ámbito. Por ejemplo, las tasas municipales por utilizaciones privativas o aprovechamientos especiales por entrada de vehículos a través de las aceras o vados permanentes y reserva de vía pública para aparcamientos exclusivos, carga y descarga de mercancías, pueden considerarse exentas para Correos de acuerdo al art. 22.2. Sin

55 Recogida en la nota de prensa IP/03/633. "Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 77/388/CEE en lo que atañe al impuesto sobre el valor añadido aplicado en el sector de los servicios postales", COM(2003)234 final, modificada en COM(2004)468 final.

56 Según datos del Ministerio de Fomento, los bancos y entidades de seguros suponen casi el 10% del mercado postal tradicional.

57 Green paper "On the future of VAT. Towards a simpler, more robust and efficient VAT system". Comisión europea, 1 de diciembre de 2010. COM(2010) 695 final.

58 Se recoge en el art. 2 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, que establece que *"Los tributos son los ingresos públicos que consisten en prestaciones pecuniarias exigidas por una Administración pública como consecuencia de la realización del supuesto de hecho al que la Ley vincula el deber de contribuir, con el fin primordial de obtener los ingresos necesarios para el sostenimiento de los gastos públicos. Los tributos, además de ser medios para obtener los recursos necesarios para el sostenimiento de los gastos públicos, podrán servir como instrumentos de la política económica general y atender a la realización de los principios y fines contenidos en la Constitución".*

embargo, Correos no utiliza estos espacios únicamente para la prestación de servicios en el ámbito del SPU ni es previsible que contribuya a estas tasas sólo en la medida en que se utilicen para estos fines.

La exención recogida en la Ley postal distorsiona gravemente la competencia y es contraria a la Directiva comunitaria por su amplitud. Puede, sin duda, considerarse un derecho compensatorio. Por tanto, debe ser eliminada. La exención tributaria debería limitarse a eximir del pago del IVA conforme a la nueva redacción de la Ley del IVA, que impide su aplicación a aquellos contratos negociados individualmente con grandes emisores.

Relaciones con las AA.PP.

La nueva Ley postal otorga en exclusiva al operador designado para la prestación del SPU la presunción de veracidad y fehaciencia de las notificaciones de órganos administrativos y judiciales por medios físicos y telemáticos, otorgando a Correos ventajas que trascienden incluso el sector postal tradicional. La Ley postal otorga además esa presunción al operador designado, y por lo tanto es aplicable a todos sus funcionarios de reparto, tanto si son funcionarios como si no[59].

No resulta admisible en el nuevo entorno liberalizado mantener la presunción de veracidad y fehaciencia exclusivamente a favor del OPT, Correos.

Si bien esta presunción no implica necesariamente la existencia de una reserva de actividad a Correos en relación con esta importante parte del mercado postal tradicional[60], sí que sitúa en desventaja a otros operadores postales, que se exponen a una mayor probabilidad de reclamación judicial en sus entregas, y no pueden acceder a aquellas licitaciones públicas en las que la presunción de veracidad y fehaciencia forme parte de las condiciones de participación.

No parece existir una justificación suficiente para establecer la presunción a favor de una única empresa ni parece razonable que esta empresa pueda realizar notificaciones a través de cualquiera de sus empleados y que dichas notificaciones merezcan una mayor consideración que las realizadas por el resto de los operadores. Tampoco parece existir ningún motivo para otorgar una mayor consideración a la honorabilidad y el funcionamiento de una determinada empresa, cuando existen operadores privados, en éste y en otros segmentos del mercado, con una larga trayectoria en España de gestión eficaz en la entrega de documentos de gran importancia para el remitente; de hecho, diversas Administraciones Públicas españolas utilizan frecuentemente los servicios de mensajería privados para sus comunicaciones. Además, debe tenerse en cuenta que el art. 57 de la nueva Ley postal introduce la responsabilidad solidaria de las empresas respecto a las infracciones realizadas por sus trabajadores.

59 La presunción tiene un origen histórico. En el pasado, todos los empleados de Correos tenían la condición de funcionarios. Hoy no es así, ya que sólo el 43% de sus empleados goza de esta condición, según la Memoria de Correos 2009.

60 La Ley 30/92, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común no establece ninguna restricción a las notificaciones administrativas por operadores postales privados. En su art 59 establece que *"Las notificaciones se practicarán por cualquier medio que permita tener constancia de la recepción por el interesado o su representante, así como de la fecha, la identidad y el contenido del acto notificado"*.

La Ley 30/92, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común no establece ninguna restricción a las notificaciones administrativas por operadores postales privados. Además, la nueva Ley postal[61] recoge expresamente la posibilidad de que el resto de operadores postales realice notificaciones administrativas. Sin embargo, esta mención no es suficiente al no resolver los problemas apuntados.

El fin del área reservada supone una importante liberalización de la actividad de notificación, y exigirá que las Administraciones Públicas convoquen procesos de licitación pública para la provisión de servicios postales en el área antes reservada. Estos procesos no deben incorporar la presunción de fehaciencia y veracidad[62] como requisito para participar en la licitación, puesto que no es necesaria para asegurar la validez de la entregas, e introduciría una importante distorsión de las condiciones de competencia en el acceso a este mercado de notificaciones administrativas. Otras empresas disponen de diversos mecanismos para probar que una determinada notificación se ha realizado correctamente. El mercado de las Administraciones públicas, y especialmente el de las Administraciones territoriales, puede jugar un papel esencial en el desarrollo de la competencia en el sector postal. Empresas postales de ámbito territorial limitado podrían captar clientes en este mercado, abaratando los costes del servicio para los contribuyentes y ajustando la oferta a las necesidades específicas de estas Administraciones Públicas[63].

La atribución en exclusiva a Correos de la presunción de veracidad y fehaciencia en relación con las notificaciones electrónicas transciende el ámbito de este Informe. Tampoco parece, sin embargo, que exista ninguna justificación para establecer una reserva a Correos en este ámbito[64].

Una solución a esta situación es eliminar la presunción a favor de Correos, volviendo a situar a todas las empresas en igualdad de condiciones. El peligro de esta opción es que podría conducir a la judicialización de la validez de la notificación. Alternativamente, la presunción de veracidad y fehaciencia en las comunicaciones de notificaciones de órganos administrativos y judiciales podría ser extendida a todos aquellos operadores debidamente autorizados para operar en el ámbito del SPU que obtengan la confianza de las AA.PP en procesos de licitación pública.

Los órganos administrativos y judiciales tienen la capacidad de analizar, en el marco de procedimientos de licitación, si los mecanismos de prueba y la confianza de la empresa son suficientes para contar con sus servicios para gestionar las notificaciones administrativas. La extensión de la presunción

61 El nuevo segundo párrafo del Art. 22.4 realiza esta referencia al art. 59 de la Ley 30/1992, que no recogía el APL.

62 No se puede exigir si dicha presunción continúa monopolizada por el operador designado.

63 El mercado holandés de notificaciones administrativas es un ejemplo de buenas prácticas en la contratación postal de las AA.PP. El mercado postal fue liberalizado el 1 de abril de 2009 (hasta entonces TNT mantenía un área reservada para este servicio) y el 12 de diciembre de ese mismo año ya se había resuelto el concurso público para la prestación del servicio postal a la Administración holandesa. La oferta se dividió en 7 bloques y 3 de éstos fueron adjudicados a Sandd, otro operador postal privado. A partir de entonces y durante año y medio, esta empresa gestionará el 22% del correo de la Administración central holandesa.

64 Resulta incoherente que la Ley postal parta de un concepto estrecho de las comunicaciones postales, creando por ejemplo unas CNSP separada de la CMT, mientras que en este ámbito considera un concepto mucho más amplio, el de las comunicaciones.

no implica que cualquiera pueda realizar las notificaciones administrativas, ya que serán las propias Administraciones, a través de los medios admitidos en derecho, quienes seleccionen qué empresas realizan las notificaciones de sus órganos. Si estas empresas gozan de la confianza de estos órganos, debe admitirse que se presuma que sus declaraciones, cuando actúan como intermediario del órgano administrativo, son veraces.

Una tercera posibilidad es realizar un control de los procedimientos utilizados por los operadores para las notificaciones, de forma que si son conformes a unas reglas objetivas, se otorgue la presunción de fehaciencia y veracidad al operador privado. Esta posibilidad tiene la ventaja respecto a la anterior de contar con una institución de referencia para la elaboración de las reglas, la CNSP[65]. Esta institución podría encargarse asimismo de la concesión de la autorización, que podría tratarse de una declaración responsable. De otra forma, serían los órganos licitadores, que no siempre cuentan con la capacidad necesaria, los encargados de elaborar las reglas en los diferentes concursos.

En todo caso, no resulta admisible en el nuevo entorno liberalizado mantener la presunción de veracidad y fehaciencia exclusivamente a favor del OPT, Correos. Esta situación debe modificarse y abrir la posibilidad de que otros agentes accedan a la presunción o eliminarla. La nueva regulación dificulta la aparición y el desarrollo de la competencia en el ámbito de las AA.PP.

Otros “derechos compensatorios”

La nueva Ley postal mantiene asimismo la atribución en exclusiva al operador designado de otros privilegios derivados del carácter público de esta empresa, como son la utilización del término España y de los signos de Correos, la ocupación del dominio público para el desarrollo de la red postal y la condición de beneficiario en procedimientos de expropiación forzosa. Estos privilegios parecen justificados para garantizar la prestación del SPU y para defender la imagen de marca de Correos.

Sin embargo, más allá de estas ventajas, la nueva Ley postal continúa garantizando la cesión a Correos de espacios por las entidades que gestionan la red de ferrocarriles, puertos y aeropuertos para que sean destinados a la prestación del SPU. Esta previsión puede suponer una distorsión de la competencia en el mercado, ya que los espacios cedidos pueden convertirse en auténticos centros logísticos que ofrecen una ventaja competitiva relevante para el prestador del SPU[66]. Por otra parte, dado el carácter multiproducto del proceso productivo postal, Correos puede hacer uso de estos espacios tanto en relación a servicios prestados con obligaciones de servicio público como en relación a otros que no forman parte del SPU. Para evitar estas distorsiones, podrían asignarse esos espacios mediante licitación pública asegurando que, si ningún otro operador estuviera interesado, el proveedor del SPU se ocuparía del servicio.

65 La participación del Ministerio de Administraciones Públicas podría ser también adecuada.
66 Un ejemplo es la cesión de un espacio como el Centro de Tratamiento Internacional de Muntadas, situado en el Centro de Carga Aérea del Aeropuerto de Barcelona.

Ayudas públicas

Al margen del sistema de financiación, es necesario analizar si la compensación por la prestación del SPU constituye una ayuda pública admisible de acuerdo con la normativa europea de competencia. En relación con las Ayudas de Estado al sector postal, los propósitos prioritarios de la Comisión Europea son[67]:

- garantizar que la financiación pública de los servicios públicos en el sector postal esté bien enfocada y cree los incentivos adecuados, de manera que contribuya a garantizar un servicio postal universal eficaz y de calidad a precios asequibles para todos los europeos;

- garantizar al mismo tiempo que pueda desarrollarse una competencia justa en aquellos sectores del mercado postal que sean viables desde un punto de vista económico.

Estos objetivos pueden entrar en conflicto si el mecanismo de financiación de la compensación o la elevada cuantía de la misma distorsionan el funcionamiento del mercado.

La regulación comunitaria de las ayudas públicas es aplicable a los denominados servicios de interés económico general, entre los que se incluyen los servicios postales. En este tipo de sectores, los operadores prestan un servicio público recibiendo a cambio una contrapartida en forma de financiación estatal. No toda la financiación estatal así recibida se considera Ayuda de Estado de acuerdo al Art.106 TFUE y a la jurisprudencia del TJUE. En concreto y según la sentencia Altmark[68], se considera que no existe Ayuda de Estado si se cumplen los siguientes requisitos:

- *"La empresa beneficiaria está efectivamente encargada de la ejecución de obligaciones de servicio público y estas obligaciones se han definido claramente.*

- *Los parámetros para el cálculo de la compensación se han establecido previamente de forma objetiva y transparente.*

- *La compensación no supera el nivel necesario para cubrir total o parcialmente los gastos ocasionados por la ejecución de las obligaciones de servicio público, teniendo en cuenta los ingresos correspondientes y un beneficio razonable por la ejecución de estas obligaciones.*

- *Cuando la elección de la empresa encargada de ejecutar obligaciones de servicio público no se ha realizado en el marco de un procedimiento de contratación pública, es necesario que el nivel de la compensación necesaria se haya calculado sobre la base de un análisis de los costes*

67 Según el Comisario de competencia, D. Joaquín Almunia, en "Servicios postales: aspectos relativos a las Ayudas de Estado". Segunda Conferencia de Alto Nivel de la Comisión sobre Servicios Postales. Valencia, 29-30 de abril de 2010

68 Sentencia del Tribunal De Justicia de 24 de julio de 2003 en el asunto C-280/00 (Petición de decisión prejudicial planteada por el Bundesverwaltungsgericht): Altmark Trans GmbH, Regierungspräsidium Magdeburg contra Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH

que una empresa media, bien gestionada y adecuadamente equipada (…) para poder satisfacer las exigencias de servicio público requeridas, habría soportado para ejecutar estas obligaciones, teniendo en cuenta los ingresos correspondientes y un beneficio razonable por la ejecución de estas obligaciones."

La normativa comunitaria sobre estas Ayudas de Estado se completa con un Marco Comunitario[69] *sobre ayudas estatales en forma de compensación por servicio público,* la Decisión 2005/842/CE[70] que recoge ciertas exenciones de notificación, y la Directiva 2006/111/CE[71] de transparencia. Estas normas establecen que pueden compensarse el 100% de los costes adicionales ocasionados por la prestación de un servicio de interés económico general, siempre que se cumplan dos condiciones:

- que exista un acto claro del Estado que otorgue a la empresa la prestación de un servicio de interés económico general.

- que no haya sobrecompensación. La compensación no debe superar lo necesario para cubrir los costes de la empresa derivados del cumplimiento de las obligaciones de servicio público, teniendo en cuenta los ingresos correspondientes a ese servicio, así como el beneficio razonable sobre cualquier fondo propio necesario para el cumplimiento de dichas obligaciones.

La aplicación efectiva de estas directrices exige que la empresa garantice la transparencia de sus cuentas, de manera que se puedan evaluar los costes de prestación del servicio de interés económico general y se eviten las subvenciones cruzadas. Si no se cumplen las estrictas condiciones exigidas por la jurisprudencia, la medida adoptada es considerada ayuda de estado y debe notificarse a la Comisión Europea.

El análisis de la normativa comunitaria pone de relieve que existe la posibilidad de que la compensación a Correos prevista en la Ley postal por prestar el SPU constituya una ayuda de estado incompatible con el derecho comunitario. En todo caso, es una ayuda de estado y, por tanto, el Estado tendría la obligación de notificar a la Comisión. La compensación, tal y como aparece configurada en la nueva Ley postal, parece incumplir en particular el cuarto criterio establecido en la sentencia Altmark, relativo a la metodología de cálculo de la compensación cuando la elección de la empresa encargada de ejecutar obligaciones de servicio público no se ha realizado en el marco de un procedimiento de contratación pública, así como los requisitos de transparencia establecidos en el segundo criterio para el cálculo de la compensación.

El análisis de la normativa comunitaria pone de relieve que existe la posibilidad de que la compensación a Correos prevista en la Ley postal por prestar el SPU constituya una ayuda de estado incompatible con el derecho comunitario.

69 Marco comunitario sobre ayudas estatales en forma de compensación por servicio público. Diario Oficial n° C 297 de 29/11/2005 p. 0004 – 0007.

70 Decisión de la Comisión de 28 de noviembre de 2005 relativa a la aplicación de las disposiciones del artículo 86, apartado 2, del Tratado CE a las ayudas estatales en forma de compensación por servicio público concedidas a algunas empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general.

71 Directiva 2006/111/CE de la Comisión de 16 de noviembre de 2006 relativa a la transparencia de las relaciones financieras entre los Estados miembros y las empresas públicas, así como a la transparencia financiera de determinadas empresas.

El sector postal no puede acogerse a ciertas exenciones de la obligación de notificación de las ayudas, dada su facturación y la cuantía de la compensación que recibe[72], ni a las que la normativa otorga a determinados sectores de actividad[73]. La Comisión Nacional de la Competencia tiene encomendada la supervisión de estas ayudas públicas, pudiendo poner en conocimiento de la Comisión aquellas que no considere ajustadas a derecho, con objeto de que la CE determine si la financiación del SPU constituye o no una Ayuda de Estado incompatible con el derecho comunitario.

3.6

Las tarifas de prestación de servicios del SPU

La Directiva 2008/6 establece que las tarifas de los servicios que forman parte del SPU deben ser transparentes, no discriminatorias y asequibles para todos los ciudadanos, independientemente de su situación geográfica.

Dichas tarifas pueden ser uniformes en todo el territorio, y deben fijarse teniendo en cuenta tanto los costes de prestación del SPU como la generación de incentivos para mejorar la prestación. La opción por una tarifa uniforme no impide que los proveedores del SPU puedan concluir acuerdos individuales con los grandes usuarios, siempre que se respeten los principios de transparencia y no discriminación.

La nueva Ley postal no introduce modificaciones sustanciales en la estructura y método de determinación de las tarifas postales. Se mantiene el principio de uniformidad de la tarifa del SPU en todo el territorio nacional, lo que no impide cierta diferenciación en función de las características del envío y del destino geográfico del envío.

Se mantiene asimismo la posibilidad para el operador designado del SPU de ofrecer descuentos a determinados usuarios que tengan la consideración de remitentes de envíos masivos o preparadores o consolidadores de correo.

Las modificaciones introducidas por el operador designado en precios de los servicios prestados con características de servicio público deben comunicarse y justificarse ante la CNSP, que comprueba que cumplan con los principios de la Directiva. El Gobierno, por otra parte, puede fijar precios máximos y mínimos en el ámbito del SPU

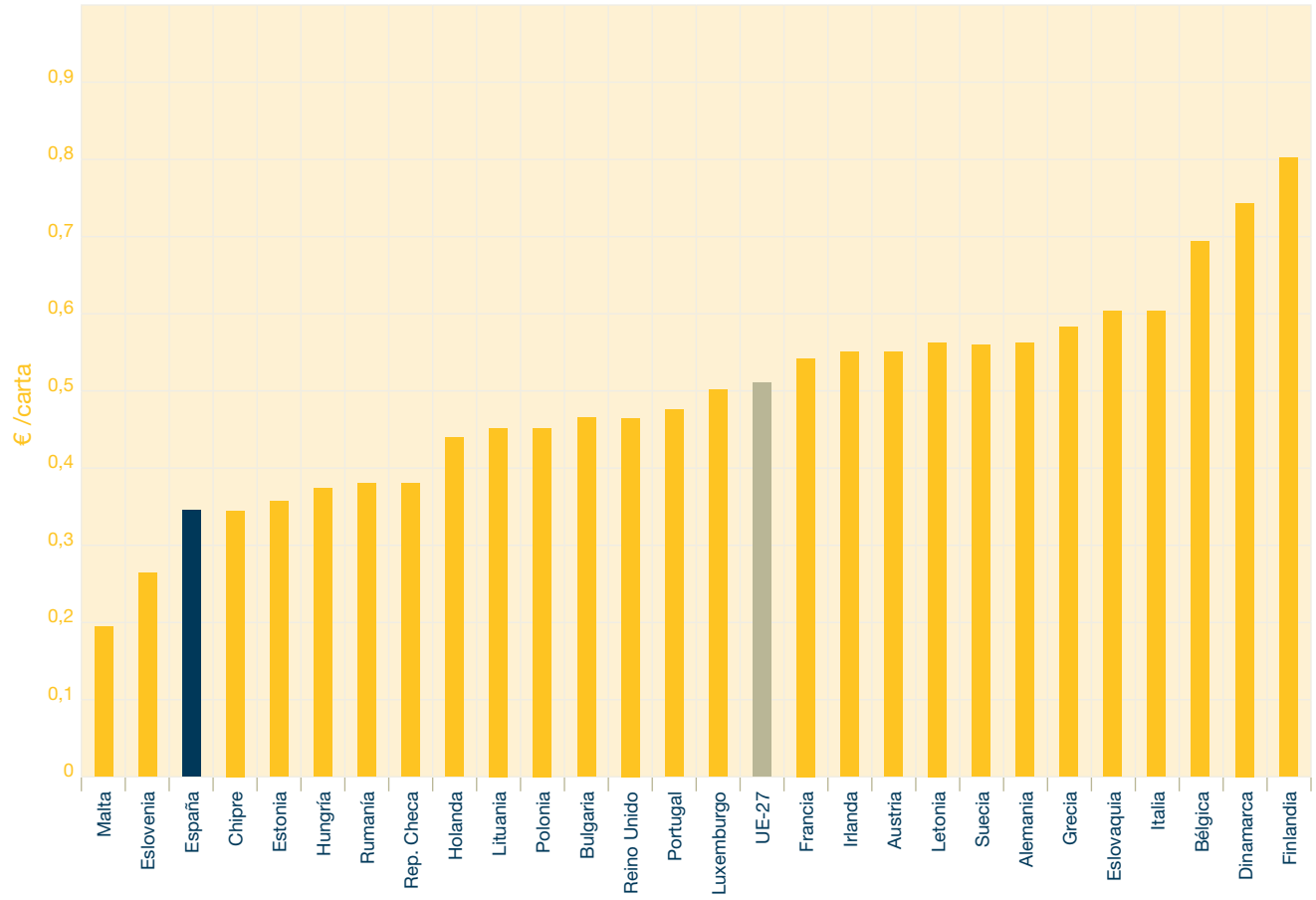
Una característica destacada de las tarifas postales españolas es su reducido nivel, en comparación con el de otros países europeos, como se muestra en el Gráfico 16. En la actualidad el precio de envío de una carta básica en España es un 25% menor que el de Reino Unido y en torno a un 40% menor que en Francia, Alemania e Italia, a pesar de que el menor número de envíos por habitante en España respecto a estos países y la dispersión geográfica de la demanda suponen un mayor coste unitario del servicio.

72 Correos factura más de 100M€ y la compensación supera los 30M€, que son los límites para acogerse a estas exenciones.
73 Hospitales, viviendas sociales, transporte aéreo y marítimo con islas, pequeños aeropuertos y puertos entran dentro de esta exención.

El bajo nivel de precios respecto a otros países podría ser consecuencia no sólo de decisiones políticas, sino del mayor grado de liberalización del mercado español, cuya área reservada ha sido tradicionalmente menor que en otros países. Estos bajos precios implican que la ganancia de bienestar derivada de la competencia no es probable que tenga en España un efecto tan visible en los precios, al menos en relación con clientes particulares. No obstante, sí tendrá un reflejo en el grado de eficiencia productiva de los operadores y en la calidad del servicio, más adaptado a las verdaderas necesidades de los consumidores, así como en el grado de innovación.

Gráfico 16

Precios de las cartas en la UE en 2010



Fuente: Correos y Fomento.

El mantenimiento de un bajo nivel de precios regulados uniformes en todo el territorio plantea problemas específicos importantes, tanto para la supervivencia del operador designado para la prestación del SPU como en términos de distorsiones a la competencia. Los ejemplos clásicos de estos problemas son los procesos conocidos bajo el nombre de "espiral hacia la tumba" *(graveyard spiral)* y "descreme del mercado".

La espiral hacia la tumba refleja los límites impuestos a la posibilidad de reducir las pérdidas por el SPU mediante un aumento del precio regulado uniforme. El aumento de este precio permite recuperar una mayor parte de los costes de la prestación del servicio en zonas de elevado coste, pero también limita la posibilidad de que el operador designado para prestar el SPU sea competitivo en zonas de bajo coste.

El fenómeno del *descreme del mercado* también está asociado al mantenimiento de un precio regulado uniforme para la prestación del servicio en zonas en las que los costes de esta prestación son muy diferentes.

Las diferencias de costes entre zonas urbanas de bajo coste y elevada rentabilidad y zonas rurales de elevado coste permiten al operador designado realizar subsidios cruzados entre ellas. Estos subsidios cruzados son los que generan a su vez oportunidades de descreme del mercado. Por ejemplo, los competidores pueden limitar su actividad a zonas urbanas donde el precio uniforme regulado está muy por encima de los costes y donde, por tanto, el prestador del SPU no puede competir en precios. Además, como estos operadores no tienen obligaciones de servicio público pueden reducir la frecuencia de entrega y otras características del servicio y ser aún más competitivos que el prestador del SPU. Los envíos a destinos de elevado coste se rechazarían o se reenviarían a través de otro operador.

El derecho de acceso a la red postal pública facilita el desarrollo de estas prácticas, con el consiguiente perjuicio para el operador designado, que se enfrenta a una caída de volúmenes de envío en zonas rentables, y por tanto a menores ingresos y a un menor aprovechamiento de las economías de escala y de alcance, todo lo cual contribuye a su vez a dificultar la financiación de la infraestructura postal pública en zonas de elevado coste. Estos argumentos han sido utilizados frecuentemente para justificar la obstaculización del acceso de los operadores postales a la red postal pública.

Varios factores limitan los potenciales efectos negativos derivados de las prácticas de descreme en España:

- Correos recibe una compensación por el mantenimiento de la infraestructura postal en zonas no rentables. Con el nuevo sistema de compensación recogido en la nueva Ley Postal, los subsidios cruzados no son necesarios para financiar zonas no rentables, ya que la compensación cubre las pérdidas derivadas de prestar el servicio público en estas zonas.

- Buena parte del volumen de envíos corresponde a grandes emisores con quienes Correos firma contratos individuales. Correos puede ser competitivo con estos clientes en zonas de bajo coste al poder aplicar tarifas libremente, sin estar restringido por el precio uniforme.

Además, en España las tarifas no son uniformes, ya que se aplican tarifas distintas si el destino del envío es Ceuta, Melilla, Baleares y Canarias. En el pasado también se distinguían los envíos urbanos e interurbanos. Esto muestra que es viable la aplicación de una tarifa no uniforme y más acorde con los costes del envío atendiendo a su destino.

Por otra parte, los precios regulados se pueden fijar de forma que se incentive una reducción de los costes operativos. En Francia, desde 2006[74] se regulan los precios máximos en un marco plurianual (3 años) a través de un sistema de ajuste del tipo IPC-X[75], cuyo objetivo es incentivar la reducción paulatina de costes al permitir que las ganancias de eficiencia del operador se traduzcan en mayores beneficios.

3.7

Acceso a la actividad postal tradicional

La normativa comunitaria permite exigir autorización para operar en el mercado postal tradicional, tanto para prestar servicios en el ámbito del SPU como fuera de éste. En el primer caso, se establece que los Estados miembros podrán recurrir a procedimientos de autorización en la medida necesaria para garantizar el cumplimiento de requisitos esenciales y salvaguardar el servicio universal. Estas autorizaciones deben ser otorgadas a través de un procedimiento transparente, no discriminatorio, proporcional y basado en criterios objetivos. La decisión administrativa debe ser recurrible. En todo caso, la autorización puede supeditarse a obligaciones de servicio universal y conllevar la imposición de requisitos de calidad, disponibilidad y eficacia.

Por otra parte, la normativa europea prohíbe que los sistemas nacionales de autorizaciones limiten el número de autorizaciones para operar en el sector postal tradicional; impongan obligaciones de servicio universal a la vez que obligan a efectuar aportaciones financieras; supongan una duplicidad de autorizaciones ya aplicadas a las empresas en la legislación nacional; o impongan condiciones técnicas u operativas no admitidas expresamente por la Directiva.

La nueva Ley postal recoge el régimen general de prestación de servicios postales en los Capítulos II “Declaraciones responsables” y III “Autorizaciones administrativas singulares”, del Título IV “Régimen general de prestación de los servicios postales”.

La prestación de servicios postales se realizará en régimen de libre competencia, aunque para acceder a la actividad postal existen dos procedimientos dependiendo del tipo de servicio que vaya a prestarse. En el caso de un

74 Décision n° 2008-1286 de l’Autorité de régulation des communications électroniques et des postes en date du 18 novembre 2008 sur les caractéristiques d'encadrement pluriannuel des tarifs des prestations du service universel postal.

75 El incremento anual de los precios será la tasa de inflación, medida a través del IPC, menos un factor X que será mayor conforme mayores ahorros de coste se prevea que se pueden producir. Si el factor X es mayor que la tasa de inflación, el precio máximo se reducirá a lo largo del periodo. Si las ganancias de eficiencia del operador son superiores a las previstas, obtendrá un beneficio adicional. Cuando se fije el siguiente marco plurianual se tendrán en cuenta las ganancias de eficiencia alcanzadas en el periodo previo.

servicio no incluido en el ámbito del SPU se debe presentar una declaración responsable, mientras que en el caso de una prestación relacionada con los servicios incluidos en el ámbito del SPU debe obtenerse una autorización administrativa singular.

La declaración responsable debe presentarse a la CNSP con anterioridad al inicio de la actividad y habilita para su ejercicio en todo el territorio nacional salvo que la CNSP constate que no se cumplen los requisitos exigidos. Deberá incluir un compromiso de aportar toda la información necesaria para delimitar claramente el servicio que se propone prestar y una manifestación de que conoce y cumple, entre otros, los requisitos de acceso y ejercicio de la actividad postal, los aspectos relativos a la inviolabilidad de la correspondencia y la protección de datos, el respeto de los derechos de los usuarios y la legislación laboral y tributaria aplicable.

Por otra parte, la autorización administrativa singular debe solicitarse a la CNSP y se otorgará previa acreditación del cumplimiento de ciertos requisitos para la prestación servicios incluidos en el ámbito del SPU y de la asunción de condiciones análogas a las establecidas para las declaraciones responsables, así como las de calidad, extensión territorial y alcance material que voluntariamente oferten a sus clientes. Igualmente, el solicitante debe asumir las obligaciones de servicio público que le sean impuestas y publicar un informe anual sobre las reclamaciones presentadas por los usuarios y cómo fueron resueltas. La CNSP debe resolver las solicitudes en un plazo de tres meses. La falta de respuesta en dicho plazo supone la estimación de la solicitud.

El sistema de acceso al mercado recogido en la nueva Ley postal parece razonable. No obstante, hay que tener en cuenta que a la condición de titular de una autorización singular acompañan una serie de obligaciones que pueden suponer una carga importante para los pequeños operadores, tales como la de llevanza de contabilidad analítica separada, asociada a graves sanciones en caso de incumplimiento de las normas contables. Al igual que existe un mínimo exento para la contribución postal, debería valorarse la posibilidad de eximir a estas empresas de otras obligaciones como la de la separación contable.

3.8 Acceso a la red postal

Elementos básicos de la regulación del acceso a la red

La red postal pública comprende el conjunto de medios empleados por el operador encargado del SPU para prestar este servicio. En concreto, abarca los recursos necesarios para la recogida, admisión, clasificación, tratamiento, curso y transporte de los envíos hasta el centro de distribución y, finalmente, la distribución y entrega en la dirección indicada en el envío, en las condiciones estipuladas en la normativa vigente.

El acceso a la red postal se puede plantear, por tanto, a diferentes niveles. El acceso *upstream* hace referencia al acceso a la red en actividades de recogida, consolidación, clasificación y transporte, en un momento anterior a la

entrega de los envíos para su reparto final. Por su parte, se denomina acceso *downstream* al acceso a la red de distribución local del OPT.

Independientemente de en qué momento del proceso se produzca el acceso, el trabajo previo realizado por aquellos que acceden a la red supone un ahorro de trabajo y costes para el propietario de la red. La realización de trabajo previo es un área del negocio en la que la competencia podría generar importantes beneficios en términos de precio, calidad e innovación. Aparecen operadores denominados consolidadores, especializados en llevar a cabo exclusivamente estos procesos.

Es posible que la red no sea propiedad de una única empresa. Pueden aparecer diversas empresas que asuman las obligaciones de servicio público en distintas áreas geográficas[76], incluyendo la obligación de disponer de una infraestructura de red permanente. En todo caso, la interconexión entre redes de competidores facilita el desarrollo de la competencia en el mercado.

Un precio excesivamente elevado para el acceso a la red postal podría dar lugar a un estrechamiento de márgenes de los operadores postales que desincentivaría su acceso.

La utilización de la maquinaria de clasificación del OPT es otra modalidad de acceso que podría considerarse *upstream.* La inversión necesaria en maquinaria para la automatización del proceso es cuantiosa y parece razonable la cesión del uso de la misma a cambio de una contraprestación en momentos del día en los que no se esté utilizando por parte del OPT. Aunque debe descartarse, en principio, la consideración de estas máquinas como una infraestructura esencial *(essential facility)*, el acceso de competidores a estas instalaciones podría favorecer la competencia al minorar los costes de entrada en el sector. Además, permitiría optimizar la utilización del capital instalado y supondría una fuente de ingresos para el OPT que ayudaría a su sostenibilidad. No obstante, deben valorarse estos beneficios teniendo también en cuenta los costes de gestión de esos contratos.

Por último, el acceso a la denominada infraestructura postal también es necesario para facilitar el desarrollo de la competencia y comprende:

- El reparto a apartados de correos situados en oficinas postales del OPT.
- El directorio postal que relaciona los códigos postales con información geográfica actualizada sobre calles y direcciones.
- La información sobre direcciones y cambios de domicilio.
- El servicio de redirección en caso de cambio de domicilio, cuando la nueva dirección se sitúe en una zona a la que el operador autorizado no tiene acceso.

76 En Alemania, por ejemplo, la gestión de la red y la prestación del servicio postal universal (SPU) en cada zona está abierta a una competencia por el mercado a través de un sistema de subastas de franquicias temporales. Si ninguna empresa estuviera interesada en la gestión, el operador con mayor presencia en zonas adyacentes es obligado a hacerse cargo de ella. Esto se trata con mayor profundidad en el anexo1.

Se pueden distinguir tres grandes modalidades en la regulación del acceso a la red:

- Acceso obligatorio en condiciones reguladas en todos sus términos: se regulan los distintos aspectos del acceso como el número de puntos de acceso, los precios, etc.

- Acceso obligatorio en condiciones negociadas, con el organismo regulador resolviendo los posibles conflictos y garantizando el acceso.

- Acceso en condiciones negociadas y libremente establecidas, con el mecanismo de resolución de conflictos basado en el derecho de la competencia.

El acceso obligatorio regulado en todos sus términos tiene la desventaja de ser muy poco flexible para adaptarse a la evolución de la tecnología y del mercado, así como a las peculiaridades de las distintas zonas geográficas e infraestructuras existentes. En cuanto al acceso negociado y libre, la frecuente fuerte posición de dominio del propietario de la red postal pública genera muchas dudas sobre su adecuado funcionamiento. Es probable que, en ausencia de incentivos suficientes, en muchos casos el OPT decida restringir el acceso a los competidores a su red, con el consiguiente riesgo de duplicación ineficiente de las redes o de cierre del mercado. El acceso obligatorio en términos negociados parece por tanto la opción más adecuada para regular el acceso a la red. Al ser obligatorio favorece la competencia, y al estar negociado permite adaptarse a la evolución de los procesos productivos, generando incentivos a la eficiencia.

En el caso del acceso obligatorio en condiciones negociadas es habitual establecer por ley unas condiciones de acceso generales, y dejar a la negociación privada que, a partir de éstas, establezca el precio, teniendo en cuenta factores como la regularidad de las entregas, la homogeneidad de los objetos postales, el lugar de entrega, el grado de clasificación previa del correo y el volumen de correo entregado al propietario de la red. De esta forma la retribución por el acceso a la red se adapta a las características de los envíos. En todo caso, el diseño de las condiciones de acceso debe generar incentivos para la utilización de las infraestructuras existentes sin generar una carga injusta al OPT que gestiona la red.

La mera regulación de las condiciones de acceso no es suficiente para garantizar este derecho. Es necesario que su aplicación sea supervisada adecuadamente por una entidad independiente, que garantice un tratamiento no discriminatorio, resuelva los conflictos que puedan surgir en la negociación individual de las condiciones de acceso, garantice el cumplimiento de los contratos e imponga sanciones en caso de que no se respeten dichos contratos.

Dentro de las condiciones de acceso a la red, el precio aparece como un elemento esencial para el desarrollo de la competencia. Un precio excesivamente elevado para el acceso a la red postal podría dar lugar a un estrechamiento de márgenes de los operadores postales que desincentivaría su acceso. Por otro lado, un precio excesivamente bajo permitiría la entrada de operadores ineficientes y pondría en riesgo la sostenibilidad de la red postal.

Normativa europea

Las Directivas europeas no regulan pormenorizadamente la cuestión del acceso a la red postal y dejan por tanto un amplio margen de actuación a los Estados miembros. No obstante, establecen ciertos límites a la regulación nacional en forma de principios que la regulación del acceso a la red debe respetar y de obligaciones para el acceso a los elementos de la infraestructura postal que deben ser cumplidas. Dentro de esta libertad de actuación, la clara voluntad liberalizadora de la Directiva requiere que las normas nacionales de acceso a la red sean coherentes con el fomento de la competencia en el sector.

La Directiva de 2008 establece que cuando existen varias empresas prestando servicios en el ámbito del SPU, los Estados miembros deben valorar si resulta adecuado o no el garantizar el acceso de los prestadores del SPU a la red postal o a elementos de ésta, con el objetivo de fomentar la competencia. También hace referencia a la necesidad de garantizar la interoperabilidad entre las redes. Añade que, en todo caso, el acceso debe garantizarse en condiciones de transparencia y no discriminación, y anuncia que, en el futuro, la UE adoptará medidas de armonización para garantizar estas condiciones de acceso. También exige que los Estados miembros adopten medidas para garantizar el acceso a los siguientes elementos de la infraestructura postal y servicios postales en esas mismas condiciones:

- Sistema de código postal.
- Base de datos de direcciones e información sobre cambios de domicilio.
- Apartados de correos.
- Buzones de distribución.
- Servicio de reexpedición.
- Servicio de devolución al remitente.

Estas medidas deben aplicarse en caso de ser necesarias para proteger el interés de los usuarios o para favorecer la competencia.

Si bien la Directiva deja que los Estados miembros valoren el procedimiento más adecuado para garantizar el acceso a la red postal pública, el carácter liberalizador de la norma debe tenerse en cuenta a la hora de trasponerla a la normativa nacional. En una situación en que el antiguo monopolista y gestor de la red dispone de una cuota de mercado mayoritaria, y no existen otros operadores postales con redes suficientemente extendidas, unas condiciones adecuadas de acceso a la red son necesarias para que la liberalización se vea acompañada del desarrollo de la competencia.

Por tanto, el nuevo marco legal nacional debe tratar de favorecer el acceso a los servicios e infraestructuras postales actualmente gestionados por el OPT por parte de competidores y debe asegurar condiciones de acceso que sean transparentes, proporcionales y no discriminatorias.

El acceso a la red en la Ley de 1998 y sus desarrollos

La Ley Postal de 1998 incorporaba el objetivo de garantizar el acceso a la red postal pública a todos los usuarios y a los operadores en condiciones de transparencia, objetividad y no discriminación, estableciendo que las negociaciones entre el operador designado propietario de la red y el resto de operadores de las condiciones de acceso a la red postal pública debían conformarse con esos principios. La modalidad de acceso era, por tanto, la de acceso obligatorio en términos negociados. El Reglamento Postal añadía que las condiciones de acceso a la red postal pública y el proceso de negociación de las mismas debían evitar, en todo caso, cualquier tipo de acuerdo, decisión o recomendación colectiva, o práctica concertada o conscientemente paralela, que tuviera por objeto impedir, restringir o falsear la competencia en todo o en parte del mercado postal español.

La clara voluntad liberalizadora de la Directiva requiere que las normas nacionales de acceso a la red sean coherentes con el fomento de la competencia en el sector.

El desarrollo de estos preceptos se realizó a través del RD 1298/2006, de 10 de noviembre, por el que se regula el acceso a la red postal pública y se determina el procedimiento de resolución de conflictos entre operadores postales. Esta norma sigue vigente al no haber sido derogada explícitamente por la nueva Ley Postal. El RD 1298/2006 exige la publicación de unas condiciones de referencia para el acceso que sirvieran de base para las negociaciones entre el OPT y los operadores privados, negociaciones que se materializan en un contrato privado. Una vez formalizado el contrato las partes deben comunicarlo al Ministerio de Fomento para su supervisión en un plazo de 15 días. En caso de ausencia de acuerdo tras dos meses desde el inicio de las negociaciones, el Subsecretario de Fomento determinaría, a instancia de cualquiera de las partes, las condiciones de acceso en un plazo máximo de 4 meses desde el inicio del procedimiento. La decisión es, en todo caso, recurrible ante la jurisdicción ordinaria.

En todo caso, las condiciones de acceso pactadas deben ser iguales o equivalentes a las aplicadas por el gestor de la red a sus propias filiales, empresas, entidades asociadas o colaboradoras, a los remitentes de envíos masivos o a los preparadores del correo de varios clientes.

En este modelo, las condiciones de referencia para la negociación privada, antes mencionadas, son elaboradas y publicadas por el Ministerio de Fomento, teniendo en cuenta la información contable del OPT y los datos aportados por el resto de operadores, que deben ser consultados. Tienen carácter meramente indicativo y recogen las prescripciones técnicas y económicas de acceso a la red postal pública. El RD 1298/2006 recoge su contenido mínimo y, en su disposición transitoria única establece que el Subsecretario de Fomento aprobará unas condiciones de referencia provisionales a propuesta del OPT previo informe del Consejo Asesor Postal, siendo el procedimiento por tanto diferente al antes descrito. Estas condiciones de referencia fueron aprobadas en 2007 y siguen vigentes[77] sin que se hayan publicado otras siguiendo el procedimiento ordinario.

77 Resolución de 23 de abril de 2007, de la Subsecretaría de Fomento, por la que se aprueban las condiciones de referencia de carácter provisional para el acceso a la red postal pública.

Las condiciones vigentes establecen un marco general para la negociación de contratos de acceso *upstream* y *downstream* y el uso de máquinas de franqueo. Se determinan una serie de centros de admisión y un horario de recepción; ciertas exigencias de antelación en la comunicación del envío; volumen mínimo de envíos anuales y también por envío; exigencias de normalización para su procesado; condiciones de preparación, contenerización y presentación de los envíos; exigencias de calidad y una serie de condiciones de facturación, sistemas de franqueo y pago del servicio.

En cuanto a la fijación de precio, se sigue un modelo de tipo retail minus que aplica un descuento al precio del envío atendiendo esencialmente a los costes evitados por el trabajo previo. Los descuentos, aplicados sobre el precio uniforme regulado del servicio, son distintos para cartas y paquetes y por destino:

- Destino 1: capitales de provincia y poblaciones mayores de 50.000 habitantes, a excepción de entornos especiales

- Destino 2: resto

- Clasificación de cartas (Gi): atiende al grado de detalle en la preclasificación del correo; G0 (sin clasificación), G1 (código postal a nivel provincial) y G2 (código postal completo)

El cálculo de los precios se completa con la aplicación de descuentos adicionales por volumen de envíos, distinguiendo entre cartas locales, cartas interurbanas e internacionales y paquetes de hasta 10 Kg. Además, se incentiva la regularidad a través de otro mecanismo de descuento. Las condiciones mantienen la opción de negociar descuentos adicionales.

Tabla 5
Descuento para envíos depositados en centros de admisión masiva

PRODUCTO	% descuento			
	Destino local	Destino 1	Destino 2	Internacional
Cartas				
Clasificación G2	19,41%	19,41%	5,25%	
Clasificación G1	10,50%	10,50%	0,08%	2,60%
Clasificación G0	3,23%	3,23%	0,00%	
Paquetes hasta 10 kg	2,60%	2,60%	2,60%	2,60%

Fuente: Resolución de Fomento de 23 de abril de 2007.

Modificaciones introducidas por la nueva Ley postal

La nueva Ley postal introduce cambios sustanciales en las condiciones económicas del acceso a la red respecto a la normativa anteriormente vigente que afectan especialmente al criterio de determinación del precio de acceso a la red.

Criterio de determinación del precio de acceso

La nueva Ley postal sustituye el criterio de determinación del precio basado en un sistema de tipo *retail minus* por el de exigencia de cobertura del coste del acceso a la red[78], lo que conlleva que todo operador privado que quiera acceder a la red del prestador del SPU deberá soportar todos los costes imputables a las actividades que el operador designado debe realizar tras la recepción de los envíos recibidos de dicho operador privado.

Desde el punto de vista de defensa de la competencia, una correcta aplicación de este principio exige una estimación correcta de dichos costes, en la que deben tenerse en cuenta los siguientes elementos:

- Debe evitarse la posibilidad de que el prestador del SPU reciba una sobrecompensación por el mantenimiento de la red: mediante, por un lado, el ingreso por compensación de la carga financiera injusta derivada del mantenimiento de la red postal, y por otro, el ingreso correspondiente al coste

78 Art. 45.5 de la nueva Ley postal.

incurrido por la utilización de la red cargado a cada operador que accede a la misma.

Por ello, en la determinación del coste incurrido habrá de tenerse en cuenta que una parte de los costes asociados al mantenimiento de la red postal son financiados a través de la compensación que recibe el operador designado por la denominada "carga financiera injusta" derivada de sus obligaciones de servicio público.

- El cálculo de los costes incurridos debe estar basado en costes eficientes y no en costes históricos, para así generar los incentivos adecuados al gestor de la red postal para reducir sus costes.

Principio de no discriminación

Como ya se ha comentado, tanto la normativa nacional postal antes vigente como la Directiva 2008 establece la obligación de que las condiciones de acceso a la red postal no sean discriminatorias entre los clientes o usuarios y los operadores postales.

En el mismo sentido se pronunció el TJCE en los casos C-287/06 a C-292/06[79], al establecer que el principio de no discriminación *"se opone a que se niegue, a las empresas que agrupan con carácter profesional y en su propio nombre los envíos postales de varios remitentes, el beneficio de las tarifas especiales que el proveedor nacional del servicio postal universal concede, en el ámbito de su licencia exclusiva, a los clientes profesionales para el depósito en sus centros de gestión postal de cantidades mínimas de envíos clasificados previamente."* Es decir, exige que Correos otorgue el mismo tratamiento a grandes emisores y a operadores postales competidores.

Durante la vigencia del anterior marco regulatorio nacional, Correos ha sido sancionado por las autoridades de competencia por conductas discriminatorias en las condiciones de acceso a la red. El TDC sancionó a Correos, en su Resolución (Expte. 584/04 Prensa/Correos) de 16 de junio de 2005, por una conducta abusiva de posición de dominio consistente en otorgar un trato discriminatorio a editores de prensa profesional, aplicándoles precios no equitativos por los servicios contratados en relación con los aplicados a los editores miembros de la Asociación de editores de diarios españoles (AEDE) en el mercado de servicios postales de envíos de publicaciones periódicas.

La nueva Ley Postal, en su Art. 35, establece que el operador designado podrá ofrecer descuentos y precios especiales a los remitentes de envíos masivos de correo, debiendo respetar los principios de transparencia y no discriminación. Por su parte, el Art. 45 establece que las tarifas fijadas para

79 Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Primera) de 6 de marzo de 2008 (peticiones de decisión prejudicial planteadas por el Verwaltungsgericht Köln, Alemania) Deutsche Post AG (C-287/06, C-288/06 y C-291/06), Magdeburger Dienstleistungs- und Verwaltungs GmbH (MDG) (C-289/06), Marketing Service Magdeburg GmbH (C-290/06), Vedat Deniz (C292/06)/Bundesrepublik Deutschland (Asuntos acumulados C-287/06 a C-292/06)

el acceso a la red deben ajustarse a los principios de transparencia, no discriminación y cobertura del coste ocasionado al titular de la red.

Estas previsiones conllevan el requerimiento de ausencia de trato discriminatorio entre clientes y operadores postales. En situaciones equivalentes de características y circunstancias de los envíos, los grandes clientes no deben obtener unas condiciones más ventajosas a través del sistema de descuentos que aquéllas que el operador designado oferta a los operadores postales que desean acceder a su red postal.

De acuerdo con el Art. 45 de la nueva Ley Postal, la CNSP debe aprobar el contrato tipo de acceso a la red postal elaborado por el operador designado. A partir de este contrato tipo, los operadores postales pueden negociar individualmente las condiciones particulares en que se realizará dicho acceso. La CNSP debe por tanto garantizar que el contrato tipo y las condiciones posteriormente negociadas con los distintos operadores no den lugar a situaciones discriminatorias entre operadores postales en su acceso a la red postal, ni entre éstos y los grandes clientes que realizan envíos masivos de correos.

La experiencia de los últimos años de reiteradas infracciones de Correos de la normativa de competencia a estos efectos debe tenerse especialmente en cuenta a efectos de la determinación y aplicación de las condiciones de acceso a la red. Sobre la base de esta experiencia, debe evitarse, en particular, que las tarifas de acceso para operadores postales puedan generar un estrechamiento de sus márgenes que restrinja su capacidad de competir en el mercado. Incluso si las tarifas de acceso a la red están reguladas, pueden ser constitutivas de un abuso de posición de dominio conforme a la práctica de las autoridades nacionales y comunitarias de competencia.

Asimismo, es importante que los descuentos ofertados por el operador designado a los grandes emisores de correo no den lugar a prácticas restrictivas de la competencia. El análisis de la política de descuentos de Correos por parte del TDC ha dado lugar a diversas Resoluciones sancionadoras por abuso de posición de dominio, asociadas a diversas conductas consideradas muy graves por las autoridades de competencia, tales como:

- La exigencia a sus empresas colaboradoras de la realización de un mínimo del 10% de sus envíos locales a través de Correos para acceder al abono de subvenciones y descuentos establecidos por la normativa vigente *(Resolución del TDC (Expte. 542/02 Suresa/Correos) de 20 de junio de 2003).*

- Una conducta muy grave de abuso de posición de dominio consistente en contratar con varios grandes clientes de servicios postales, mediante el otorgamiento de importantes descuentos, la exclusiva para la prestación conjunta de servicios postales tanto del área reservada legalmente a Correos como del área liberalizada *(Resolución Expte. 568/03 ASEMPRE/ Correos, de 15 de septiembre de 2004)*.La Resolución consideró que el objetivo de estas prácticas era dificultar el asentamiento de nuevas empresas en la parte del mercado postal que había sido liberalizada recientemente. La gravedad de la conducta se derivaba de que Correos trataba de aferrarse con prácticas ilegales a su antigua condición de monopolista de la totalidad del mercado.

La total liberalización del sector exige la aparición de un organismo independiente que garantice la autonomía de estas funciones respecto de las decisiones gubernamentales.

- La posible oferta de precios predatorios en los contratos de Correos con grandes clientes. *(Expediente 2458/03 del Servicio de Defensa de la Competencia y Resolución Expte. 568/03 ASEMPRE/Correos, de 15 de septiembre de 2004,* expedientes derivados ambos de una misma denuncia). Dada la ausencia de información suficiente para analizar si dichos precios podían haberse ofertado, el entonces Director General de Defensa de la Competencia decidió desglosar el examen de esta conducta del Expediente inicialmente incoado. El Expediente se resolvió con un Acuerdo de terminación convencional, de 15 de septiembre de 2005, en el que Correos se comprometía a garantizar que los precios de sus servicios a las entidades y grandes clientes, una vez aplicados los descuentos correspondientes, cubrirían los costes reales de prestación. En la actualidad, dicho Acuerdo está sometido a un procedimiento de vigilancia por parte de la CNC.

Acceso a otras infraestructuras

Por último, en cuanto al acceso a otras infraestructuras postales, la nueva Ley postal deja al desarrollo reglamentario la determinación de las condiciones de acceso, atribuyendo a la CNSP la función de velar por el cumplimiento de los principios de transparencia y no discriminación. Las infraestructuras cubiertas por esta normativa coinciden con las contempladas en la Directiva, es decir:

- Sistema de código postal
- Base de datos de direcciones
- Información sobre cambios de dirección
- Servicio de reexpedición
- Servicio de devolución al remitente
- Apartados de correos
- Buzones de distribución

El futuro desarrollo reglamentario deberá compatibilizar la garantía del acceso a estas informaciones con el respeto de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, que restringe la posibilidad de facilitar información sobre direcciones postales. Las restricciones establecidas en esta norma no parecen afectar al caso de publicidad de los datos relativos al sistema de código postal, por lo que se podría optar por publicar esta información en la web de la CNSP, desde donde sería fácilmente accesible a todos los operadores postales y a cualquier otro agente interesado.

Correos ofrece ya en la actualidad la posibilidad de acceder a esta información sobre códigos postales a través de su web, mediante el pago de un precio. El contrato de licencia incluye alguna cláusula susceptible de restringir la utilidad de la base de datos para los competidores: *"El licenciatario nunca podrá utilizar en ningún soporte en red, los datos de la BD como fuente para*

desarrollar un buscador directo de códigos postales en el que introduciendo una localidad y dirección se obtenga un código postal."

Aunque la nueva Ley postal sólo prevé la supervisión ex post de este acceso por parte de la CNSP, ésta debería participar en el proceso de desarrollo reglamentario. El acceso a estas otras infraestructuras es de gran importancia para el desarrollo de la competencia y para asegurar un buen funcionamiento del servicio postal en España.

El acceso a otras infraestructuras también ha sido objeto en el pasado de conductas anticompetitivas por parte de Correos. La *Resolución del TDC (Expte. 536/02 IFCC/Correos) de 7 de febrero de 2003,* sancionó a este operador por una conducta grave de abuso de posición de dominio consistente en impedir que IFCC preste sus servicios con normalidad al haber retenido Correos correspondencia con el anagrama de su competidor, que los remitentes habían depositado por error en los buzones de la red postal pública, y por otra conducta grave de abuso de posición dominante consistente en haber difundido públicamente textos parcialmente falsos y denigrantes de la empresa competidora IFCC.

3.9 Autoridad nacional de regulación

El papel de los organismos de regulación y supervisión es esencial para lograr la transformación del sector postal. Estos organismos deben adoptar decisiones regulatorias esenciales para un correcto funcionamiento del mercado y para garantizar los servicios públicos. Además, deben de colaborar con la CNC y reforzar las actividades de supervisión de la competencia a fin de impedir que agentes con posición de dominio derivada de la existencia de un monopolio legal histórico abusen de su situación y distorsionen el mercado una vez abierto a la competencia.

Hasta el momento, el Ministerio de Fomento ha desempeñado el papel de supervisar y regular el mercado postal. Sin embargo, la total liberalización del sector exige la aparición de un organismo independiente que garantice la autonomía de estas funciones respecto de las decisiones gubernamentales. Esto es especialmente relevante en España, ya que el principal operador del sector postal tradicional es una empresa pública.

Las tareas de supervisión y regulación deben ser llevadas a cabo por distintas instituciones:

- Un Ministerio que fije la política pública en el sector.
- Otro Ministerio o una agencia que ostente, en su caso, la propiedad del operador público.
- Un regulador y supervisor independiente del ejecutivo.
- Una autoridad de competencia.

En España[80] estas responsabilidades corresponderían, respectivamente, al Ministerio de Fomento, al Ministerio de Economía y Hacienda, a la CNSP y a la CNC.

La independencia y el buen funcionamiento de la autoridad de regulación y supervisión sectorial son esenciales para alcanzar un funcionamiento competitivo del mercado postal. Diversos aspectos institucionales contribuyen a este objetivo: la estructura orgánica, el procedimiento de nombramiento y cese del equipo directivo, la duración del mandato de estos cargos, los recursos materiales y humanos disponibles para la institución, las relaciones con el Gobierno y las autoridades de competencia, las funciones que desempeña y los poderes de los que dispone para alcanzar los objetivos, determinan dicho grado de independencia.

Marco normativo

La Directiva 2008/6/CE, en su artículo 22, establece la obligación de los Estados miembros de designar un organismo regulador del sector postal independiente desde un punto de vista legal y operativo de los operadores postales. Como es habitual en este tipo de normas, la Directiva permite que cada Estado configure la institución como lo estime más adecuado. No obstante, subraya que aquellos países en los que el operador postal conserva su carácter público deben asegurar la separación estructural de las funciones regulatorias de aquellas relacionadas con la propiedad o del control.

La nueva ley postal no introduce modificaciones en la estructura institucional respecto a la normativa vigente actualmente. España se adelantó en la reforma exigida regulando la Comisión Nacional del Sector Postal en 2007. Se trata de un organismo autónomo, adscrito al Ministerio de Fomento, encargado de garantizar el correcto funcionamiento del sector postal. Está regulado por la Ley 23/2007, de 8 de octubre, de creación de la CNSP y por el Real Decreto 1920/2009, de 11 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo general de la Ley 23/2007, de 8 de octubre, de creación de la Comisión Nacional del Sector Postal. La CNSP se crea como organismo regulador del sector postal, con el objeto de velar por su transparencia y buen funcionamiento y por el cumplimiento de las exigencias de la libre competencia.

La creación de la CNSP supone una reorientación de las funciones del Ministerio de Fomento en el sector, que deberán centrarse en el desarrollo normativo, en la ordenación general del sector y en la determinación del ámbito de obligaciones del servicio público y del servicio postal universal.

Al igual que en el caso de otros organismos reguladores y supervisores españoles, la normativa institucional trata de garantizar una independencia suficiente, tanto respecto a las AA.PP. como a los operadores, para acometer sus funciones de supervisión y regulación. Así, su Consejo Rector está

80 Debe mencionarse la existencia de un órgano consultivo sobre el sector, el Consejo Asesor Postal, en el que participan representantes de las AA.PP. (Ministerio de Fomento, Administración General del Estado, CC.AA y entes locales), de los usuarios, de las asociaciones empresariales del sector, sindicatos, comerciantes y coleccionistas filatélicos.

compuesto por[81] un Presidente y cuatro consejeros, de los cuales uno es Vicepresidente, nombrados por el Gobierno a propuesta del Ministerio de Fomento. Deben ser personas de reconocida competencia profesional en el sector postal y en la regulación de mercados y deben comparecer ante la comisión correspondiente del Congreso para demostrar su capacidad y conocimientos técnicos. Sus mandatos, renovables una única vez, son de seis años.

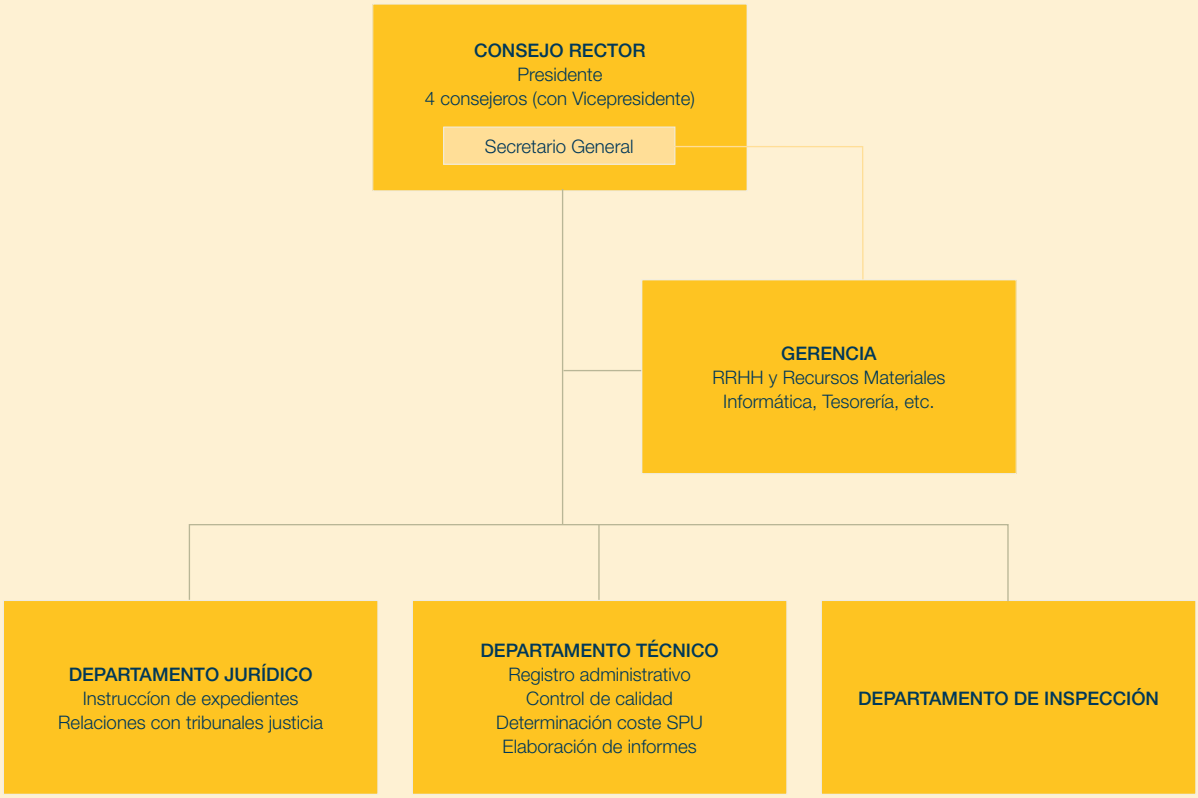
El cese[82] de los cargos del Consejo Rector se puede producir por renuncia, expiración del mandato y por separación acordada por el Gobierno, previa instrucción de expediente por el Ministerio de Fomento en los siguientes supuestos:

- Incapacidad permanente para el ejercicio del cargo.
- Incumplimiento grave de sus obligaciones.
- Condena por delito doloso.
- Incapacidad sobrevenida.

El personal[83] de la nueva CNSP estará formado por personal laboral y por los funcionarios procedentes del Ministerio de Fomento que hasta el momento hubieran desempeñado servicios relacionados con la regulación e inspección de los servicios postales, salvo los que ejerzan funciones excluidas del ámbito de actuación de la Comisión. El personal de la CNSP que ejerza potestades públicas debe ser funcionario de carrera. El resto se selecciona de acuerdo a criterios basados en el mérito.

81 Art. 4 de la Ley 23/2007, de 8 de octubre, de creación de la CNSP.
82 Art. 4.7
83 Art. 8

Gráfico 17
Organigrama de la CNSP



Fuente: Elaboración propia a partir del RD 1920/2009.

En cuanto a su financiación[84], la nueva Ley postal incorpora nuevos recursos que refuerzan la autonomía de la institución pero introducen mayores gravámenes sobre los operadores postales[85]. Los recursos actuales son:

- Tasa registral, por inscripción en el Registro General de empresas prestadoras de servicios postales. Con la nueva Ley postal, ha pasado de suponer 50€ cada dos años a 400€ anuales.

- Tasa por realización de actividades económicas en el sector postal. Constituye la principal fuente de financiación. La base imponible de la tasa es el conjunto de los ingresos brutos de explotación obtenido por los operadores por la prestación de servicios postales. La cuota a pagar no puede superar el 0,2% de la base imponible y se determina en los Presupuestos Generales del Estado. En la Ley 23/2007 se establece una cuota del 0,1881%.

84 Art. 11 a 15

85 Ya se ha comentado que estos mayores gravámenes en impuestos de suma fija distorsionan la competencia en relación con los operadores más pequeños.

- Sanciones y multas impuestas por la CNSP. Esta fuente de financiación constituye una novedad de la Ley postal.

En caso necesario, la Ley prevé la realización de transferencias con cargo a los Presupuestos Generales del Estado. Estas constituyen la principal fuente de financiación de la CNSP, ya que la nueva Ley postal mantiene la exención impositiva a Correos y, por tanto, no tiene obligación de pagar la tasa por realización de actividades. Obviamente, esto sitúa al resto de operadores privados en desventaja.

El retraso en poner en práctica lo dispuesto por la Ley 23/2007 puede hacer que España afronte los primeros momentos del proceso de liberalización sin una infraestructura institucional preparada.

Las funciones de la CNSP se recogen en el Art. 7 de la Ley 23/2007:

- Velar por el respeto en el sector de los principios de libre competencia, en colaboración con las autoridades de competencia.
- Supervisar la prestación del SPU, determinar su coste y gestionar el fondo de compensación del SPU.
- Fijar las condiciones de acceso a la red postal pública.
- Resolver los conflictos entre operadores en relación al SPU y al acceso a la red postal pública.
- Defender a los consumidores supervisando el cumplimiento de las normas de calidad y los procedimientos de resolución de reclamaciones.
- Ejercer la potestad de inspección y la sancionadora en el sector.
- Informar anualmente sobre el desarrollo del sector postal y actuar como órgano consultivo de la AGE en la materia.
- Otorgar y revocar los títulos habilitantes para operar en el sector y llevar el registro general de empresas prestadoras de servicios postales.

Una de las funciones más relevantes de la CNSP es la resolución de conflictos que surjan entre los operadores. El procedimiento se regulará por una orden de Fomento, pero ya en la Ley 23/2007 se exige el respeto los principios de audiencia, contradicción e igualdad y se asegura la posibilidad de recurso ante la jurisdicción ordinaria.

La capacidad sancionadora de la CNSP, su potestad para recabar información y la posibilidad de recurrir las decisiones de la CNSP ante la jurisdicción ordinaria son elementos que ayudan a una mayor autonomía y capacidad de acción de la institución.

Por último, se deben destacar las nuevas obligaciones de información de la CNSP recogidas en la disposición final primera, segundo apartado:

- Informe anual sobre el desarrollo del mercado postal, presentado al Ministerio de Fomento y elevado a las Cortes Generales.

- Informe sobre calidad, coste y financiación del SPU, y sobre la evolución del acceso a la red postal, presentado al Ministerio de Fomento y elevado a la Comisión Delegada para Asuntos Económicos[86].

La nueva Ley postal no prevé que estos documentos sean publicados. No obstante, dado que constituyen un elemento que incrementa la transparencia del mercado, no parecería razonable que la CNSP no los pusiera a disposición del público de forma simultánea a su entrega al Gobierno.

La incorporación de estas nuevas obligaciones de información debe valorarse de forma muy positiva. La publicación de ésta y otras iniciativas de la CNSP, junto a documentos que deben ser públicos como el Plan de prestación del SPU o el Contrato regulador de las obligaciones del prestador, resulta favorecedora de la competencia en el mercado. Sería deseable alcanzar los niveles de transparencia de otros países de la UE, cuyas instituciones elaboran y publican en sus páginas web una gran cantidad de información.

Evaluación de la autoridad de regulación

En cuanto a la CNSP, algunos elementos de la actual regulación son muy positivos y contribuyen a la independencia de la entidad encargada de la regulación y supervisión del sector. Los aspectos generales de la nueva institución, creada a imagen de organismos como la CMT o la CNE, es coherente con las nuevas disposiciones previstas en el Proyecto de Ley de Economía Sostenible. El procedimiento de nombramiento del Consejo Rector, las características del mandato, el periodo de incompatibilidad para altos cargos, la posibilidad de recurso frente a las decisiones de la CNSP, la autonomía en la financiación, etc., contribuyen a una mayor independencia de la CNSP.

La Ley 23/2007 preveía en su disposición adicional primera la constitución y entrada en funcionamiento de la CNSP en los seis meses posteriores a la publicación de la norma. Este plazo se incumplió y, dado el retraso en la constitución de la CNSP, el RD 1037/2009 que reorganiza la estructura orgánica del Ministerio de Fomento, introdujo en su disposición transitoria segunda que las funciones atribuidas a la CNSP serían desempeñadas por la Subsecretaría de Fomento en tanto en cuanto no se constituyera esta institución. La publicación del reglamento de desarrollo de la Ley de la CNSP en 2009 tampoco vino acompañada del inicio de la actividad de la CNSP. Los miembros de la CNSP fueron finalmente nombrados el 14 de julio de 2010 y la CNSP asumió sus funciones el 6 de octubre de 2008[87] con el traspaso de 24 funcionarios desde la Subdirección General de Régimen Postal de Fomento.

86 Estas nuevas obligaciones de información fueron introducidas durante la tramitación parlamentaria de la Ley. La norma ya establecía la obligación de la Comisión delegada del Gobierno para asuntos económicos de valorar la prestación del SPU periódicamente y, al menos, cada cinco años. Parece que, de forma coherente con las nuevas obligaciones de información de la CNSP, la evaluación de la prestación del SPU por parte de la mencionada Comisión debe ser anual.

87 Orden FOM/2575/2010, de 1 de octubre, por la que se determina el personal al servicio del Ministerio de Fomento que pasa a prestar servicios en la Comisión Nacional del Sector Postal y la fecha de inicio del ejercicio efectivo de las funciones de la misma.

El mercado debería haber estado liberalizado el 31 de diciembre de 2010 pero en octubre de ese año las funciones de la CNSP continuaban siendo llevadas a cabo por el Ministerio de Fomento. Es difícil que una institución de nueva creación esté lista para desempeñar las relevantes funciones que tiene encomendadas sin un mínimo periodo de rodaje. El retraso en poner en práctica lo dispuesto por la Ley 23/2007 puede hacer que España afronte los primeros momentos del proceso de liberalización sin una infraestructura institucional adecuadamente preparada.

Por otra parte, la configuración actual de la CNSP como institución independiente dedicada exclusivamente al sector postal es extraordinaria en la UE. En todos los países miembros que ya han cumplido con su obligación, salvo en el Reino Unido y en Eslovaquia, el organismo regulador y supervisor del sector postal se ocupa también de otros sectores. En 24 países, incluyendo Francia y Holanda, el organismo regulador se encarga también del sector de las telecomunicaciones. Alemania, por su parte, tiene un único organismo para sector postal, telecomunicaciones, energía y ferrocarriles. En el Reino Unido, el informe Hooper[88] ponía en cuestión la idoneidad de que existiera un regulador sectorial y recomendaba la asunción de sus competencias por el regulador de telecomunicaciones, OFCOM. El Proyecto de Ley actualmente en tramitación en el Reino Unido[89] recoge esta pretensión.

88 El informe de Hooper, R; Hutton, D.D.; Smith, I.R. (2008) “Modernise or decline: policies to maintain the universal postal service in the United Kingdom - An independent review” es un estudio independiente elaborado por petición del Gobierno británico bajo la supervisión del parlamentario Richard Hooper. El objetivo del informe es reflexionar sobre cómo hacer el SPU sostenible ante la amenaza de las caídas de volúmenes derivadas de la sustitución electrónica, y de la situación de Royal Mail.

89 Postal Services Bill 2010-11.

Tabla 6
Organismos reguladores del sector postal en Europa

País	Organismo Regulador	Otros sectores regulados*
AUSTRIA	Rundfunk & Telekom regulierungs-GmbH (RTR)	B
BELGICA	Institut Belge des Services Postaux et des Télécommunications (IBPT)	B
BULGARIA	Comisión Regulatoria de las Comunicaciones	B
CHIPRE	Comisionado de Telecomunicaciones y la Regulación Postal	B
REP. CHECA	Oficina checa de telecomunicaciones	B
ALEMANIA	Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen	BCE
DINAMARCA	Ministerio de Seguridad Vial y del Transporte. Departamento de Supervision Postal	A
ESTONIA	Autoridad de Competencia Estonia	BCE
GRECIA	Comisión Griega de las Telecomunicaciones y el Sector Postal (EETT)	BF
FINLANDIA	Autoridad Finesa de Regulación de las Comunicaciones (FICORA)	BF
FRANCIA	Autorité de Regulation des Communications Électroniques et des Postes (ARCEP)	B
HUNGRIA	Autoridad Nacional de Comunicaciones	BF
IRLANDA	Communications Regulation Commission (CRC)	BF
ITALIA	Dirección General de la regulación postal. Ministerio de Economía	A
LITUANIA	Autoridad de Regulación de las Comunicaciones	B
LUXEMBURGO	Institut Luxembourgeois de Régulation (ILR)	BCF
LETONIA	Sabiedrisko pakAPLojumu regulēšanas komisija (PUC)	BCE
MALTA	Autoridad de comunicaciones de Malta	BF
HOLANDA	Post and Telecommunications Authority (OPTA)	B
POLONIA	Urzęd Komunikacji Elektronicznej (UKE)	B
PORTUGAL	Autoridade Nacional de Comunicaçoes (ANACOM)	B
RUMANIA	Autoridad Nacional de Gestión y Supervisión de las Comunicaciones (ANCOM)	B
SUECIA	Post & Telestyrelsen (PTS)	B
ESLOVENIA	Post and Electronic Communications Agency of the Republic of Slovenia	BF
ESLOVAQUIA	Departamento de Regulación Postal	A
REINO UNIDO	Postal Services Commission (Postcomm)	A
ISLANDIA	Póst – OG Fjarskiptastofnun (PTA)	B
NORUEGA	Post –- OG Teletilsynet (NPT)	B

*Otros sectores regulados: (A) Ninguno; (B) Telecomunicaciones; (C) Energía; (D) Agua; (E) Ferrocarril; (F) Otros.

Fuente: WIK-Consult (2009) “The role of regulators in a more competitive postal market”.

El sector postal puede considerarse parte del amplio sector de las comunicaciones, ya que compite con otros medios como Internet o los operadores de telefonía móvil. Los organismos reguladores del sector de las telecomunicaciones, como la CMT, comprenden las relaciones entre todos estos medios que interactúan con el sector postal. Tienen además experiencia en regular y supervisar mercados en continuo cambio tecnológico y en el que operan antiguos monopolios públicos y empresas de gran tamaño. Disponen de más recursos, beneficiándose de economías de escala y atrayendo capital humano más especializado y capaz.

Además, la configuración elegida en el resto de países europeos parece más adecuada para limitar la posibilidad de captura del regulador. El limitado tamaño del sector postal, la existencia de un operador con una amplia cuota de mercado y los vínculos de éste con el sector público incrementan el riesgo de aparición de una influencia excesiva de dicho operador en el organismo de regulación y supervisión. Este riesgo se ve limitado cuando la institución se ocupa también de otros sectores.

En España, el organismo encargado del sector de las telecomunicaciones es la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones. Una alternativa a la configuración actual del CNSP hubiera sido la creación de un departamento en la CMT encargado del sector. Así se hubieran aprovechado elementos de la estructura actual de la CMT y la experiencia y conocimientos técnicos de su personal, que serían aplicables a este sector en aspectos tan relevantes como la verificación de las propuestas de compensación justa por la prestación del servicio público y en la supervisión de los acuerdos de acceso a la red.

Por otra parte, la Ley 23/2007 introduce una continuidad entre la dotación de funcionarios que en la actualidad realiza las labores encomendadas a la CNSP en el Ministerio de Fomento y los de la nueva institución. Si bien esta continuidad es natural, es necesario asegurarse de que la nueva institución dispone de los recursos adecuados para hacer frente a sus funciones, que no son idénticas a la que estos funcionarios desarrollaban en Fomento. Es necesario que la plantilla disponga de expertos en las novedosas funciones asumidas por la institución.

En cuanto al tamaño de la plantilla y presupuesto necesario, el Informe WIK-Consult (2009) encargado por la Comisión Europea realiza un estudio comparativo de los recursos de las instituciones de otros países y estima que en un mercado como el español será necesario destinar unas 40 personas y unos 6,7M€. No obstante, es difícil determinar los recursos ideales ya que en cada país las competencias de la institución son distintas, por lo que esos valores son aproximados. El presupuesto previsto para este organismo, recogido en los Presupuestos Generales de 2010, se sitúa en torno a los 4M€.

Un elemento de gran importancia para reforzar la estructura regulatoria y supervisora sectorial es el cumplimiento de lo dispuesto en el tercer párrafo de la disposición adicional primera de la nueva Ley, que exige una *"estricta separación estructural y funcional"* del operador público respecto a la autoridad nacional de reglamentación.

La presencia de altos cargos del Ministerio de Fomento en el Consejo de Administración de Correos[90] incumple esta obligación de separación. Además, cualquier vínculo entre Correos y el Ministerio de Fomento puede afectar a la independencia de la CNSP para supervisar el funcionamiento del mercado postal, dada la influencia que este Ministerio tiene sobre la composición del Consejo de la CNSP.

Relaciones con las autoridades de competencia

Tanto la Ley 23/2007 como su desarrollo reglamentario hacen referencia a las relaciones entre CNSP y autoridades de competencia. El Art. 51 del reglamento establece un deber general de cooperación de la CNSP con estas autoridades y abre la posibilidad de que solicite informe a la CNC cuando lo estime oportuno para el ejercicio de sus funciones.

Además, el Art. 7 de la Ley y el 25 del Reglamento recogen la obligación de la CNSP de poner en conocimiento del órgano competente en materia de defensa de la competencia los actos, acuerdos, prácticas y conductas de los que pudiera tener conocimiento en el ejercicio de sus atribuciones que presenten indicios de ser contrarios a la LDC aportando todos los elementos de hecho a su alcance y uniendo, en su caso, el dictamen correspondiente. También constituye una obligación de la CNSP emitir los dictámenes que le sean solicitados por la CNC. Por último, los Art. 17 de la Ley y 20.2 del Reglamento establecen que cuando la CNSP dicte Circulares que puedan incidir significativamente en las condiciones de la competencia en el mercado postal, la Comisión estará obligada a solicitar informe previo al órgano competente en materia de defensa de la competencia.

Estas disposiciones deben valorarse positivamente ya que facilitan una aplicación uniforme de las normas de competencia y establecen un marco adecuado para una coordinación y colaboración entre las entidades que defienden la libre competencia en el sector.

La configuración institucional de la CNSP es adecuada, en líneas generales, para garantizar su independencia. No obstante, la participación del Ministerio de Fomento en el Consejo de administración del principal operador postal, Correos, puede generar una distorsión en el buen funcionamiento de la CNSP. Eliminar esta vinculación del Ministerio de Fomento con Correos supondría además una mayor independencia en el ejercicio de las competencias reguladoras de este Ministerio.

90 D. Isabel Durántez, Directora de Marina Mercante; D. Oscar Graefenhain de Codes, Director de Relaciones Institucionales; D. Juan Miguel Sánchez García, Director general de Transporte Terrestre; D. Alberto Sereno Álvarez, Director General del Instituto Geográfico Nacional; la presencia de miembros del ministerio regulador en el Consejo de administración de Correos podría ser contraria a la Directiva 2008.

4.

Conclusiones

Primera

La nueva Ley postal contiene elementos que dificultan el desarrollo de la competencia una vez eliminada el área reservada, y supone, en algunos aspectos, un retroceso en términos de competencia respecto al marco normativo anteriormente vigente. Varios de estos elementos fueron criticados por la CNC en su informe de junio de 2010 sobre el Anteproyecto de Ley postal, sin que estas recomendaciones hayan sido suficientemente atendidas.

Segunda

El marco regulatorio que ha entrado en vigor no garantiza la neutralidad competitiva entre los operadores, tendiendo a favorecer la posición de Correos, y, en algunos aspectos, plantea dudas sobre la compatibilidad con la normativa comunitaria.

Tercera

La designación de Correos de forma directa y poco transparente como prestador del servicio postal universal durante un periodo de 15 años no respeta los principios de revisión periódica y de mantenimiento de la presión competitiva recogidos en la normativa europea.

La posibilidad de designación de prestadores del servicio postal universal a través de sistemas de concursos en áreas geográficas limitadas no ha sido contemplada, a pesar de que puede generar una competencia entre operadores que presione a la baja el coste de provisión del servicio público.

Cuarta

La Ley no presta suficiente atención a la necesidad de que el ámbito del servicio postal universal, es decir, el conjunto de servicios que incluye, evolucione en consonancia con los cambios en las necesidades y preferencias de los consumidores impulsados por el desarrollo de las nuevas tecnologías de comunicación electrónica,

Persisten las deficiencias de transparencia respecto al alcance de las obligaciones asumidas por el operador designado en este ámbito que, junto con las limitaciones existentes para que éste adapte su estructura productiva a las nuevas necesidades, dificulta la capacidad de Correos para competir y adaptarse al nuevo entorno.

Quinta

El cálculo de la carga financiera injusta derivada de las obligaciones de servicio público que requiere el cumplimiento de los criterios generales contemplados en la Ley es muy complejo. Para que la estimación de esta carga sea adecuada, evitando excesos que sitúen al operador del servicio postal universal en una posición privilegiada, o insuficiencias que pongan en riesgo la viabilidad de este servicio, es necesario diseñar una metodología que tenga en cuenta numerosos factores de difícil evaluación, tales como la estimación de los beneficios intangibles y del beneficio razonable del operador designado por la prestación del servicio postal universal; la necesidad de basarse en el coste eficiente para prestar el servicio, no en costes históricos; la inclusión de mecanismos que incentiven la reducción de los costes de la prestación de este servicio, y la compatibilidad del enfoque con las normas comunitarias de competencia en relación con las ayudas públicas.

Sexta

El sistema de financiación del servicio postal universal previsto en la Ley postal supone un avance respecto a lo contemplado en el Anteproyecto de Ley. De acuerdo con las recomendaciones de la CNC, se ha evitado la distorsión de la competencia que habría supuesto la propuesta exención de Correos del

pago de la contribución postal, así como el recargo que habría recaído sobre los consumidores.

La Ley postal mantiene sin embargo ciertas ventajas para el operador designado como prestador del servicio postal universal, Correos, que distorsionan seriamente la competencia y pueden constituir derechos compensatorios de hecho, contrarios a la normativa comunitaria. La exención a favor de Correos del pago de cuantos tributos graven su actividad en el ámbito del servicio postal universal, salvo el impuesto de sociedades, supera el ámbito del privilegio concedido a estos operadores en la normativa comunitaria, y puede constituir una Ayuda de Estado contraria a dicha normativa. La exención debería limitarse a lo dispuesto en la reciente reforma de la Ley del IVA, que establece que dicha exención no puede extenderse a los contratos negociados de forma individual. Además, la Ley otorga en exclusiva al operador designado la presunción de veracidad y fehaciencia para la gestión de notificaciones administrativas, lo que proporciona a Correos una importante ventaja en las relaciones comerciales con las AA.PP.

Por otra parte, el sistema de financiación previsto impone una carga sobre los pequeños operadores postales proporcionalmente mayor que al resto, lo que puede obstaculizar la importante contribución al desarrollo de la competencia que éstos pueden aportar.

Séptima

Tanto la Directiva 2008 como la jurisprudencia comunitaria exigen que los clientes y los operadores postales tengan acceso a la red postal en condiciones transparentes y no discriminatorias.

La nueva Ley Postal modifica sustancialmente el criterio básico aplicado en la normativa anteriormente vigente para la fijación del precio de acceso a la red postal por parte de los operadores postales, al exigir la cobertura por cada operador del coste ocasionado al titular de la red por su uso para envíos específicos. Al mismo tiempo, la norma prevé la concesión de descuentos a aquellos clientes y usuarios considerados como remitentes de envíos masivos. En ningún caso el tratamiento ofrecido por parte del operador designado a clientes y operadores postales debe ser discriminatorio.

Octava

Si bien la configuración actual de la Comisión Nacional del Sector Postal (CNSP), como institución independiente dedicada exclusivamente al sector postal, es extraordinaria en la UE, su diseño institucional es, en términos generales, adecuado a su finalidad. No obstante, la liberalización del sector se vería favorecida por una mayor autonomía de este organismo respecto de las decisiones gubernamentales, especialmente teniendo en cuenta que el principal operador es una empresa pública.

5.

Recomendaciones

Las recomendaciones recogidas a continuación pretenden orientar la interpretación de la nueva Ley postal y su consiguiente desarrollo reglamentario hacia la configuración de un entorno más adecuado para el desarrollo de la competencia y para la adaptación del operador postal tradicional al mercado postal único.

Se aconseja una revisión periódica a intervalos de tiempo razonables, por ejemplo cada 5 años, de la decisión de determinación de los operadores designados.

Primera.Revisión del procedimiento de selección del operador designado para prestar el servicio postal universal.

Con objeto de ajustarse a los principios de revisión periódica y de mantenimiento de la presión competitiva recogidos en la normativa comunitaria, se aconseja una revisión periódica a intervalos de tiempo razonables, por ejemplo cada 5 años, de la decisión de determinación de los operadores designados.

A este fin, durante los próximos cinco años debería analizarse la posibilidad de seleccionar distintos operadores postales como designados para prestar el servicio público en distintas zonas del territorio nacional. La selección de los operadores debe realizarse a través de procesos transparentes, preferiblemente mediante un sistema de licitación pública. Dada la complejidad del diseño de este proceso, sería conveniente que el Ministerio de Fomento, con la colaboración de la Comisión Nacional del Sector Postal, iniciaran lo antes posible un proceso de consulta pública para la delimitación de estas zonas.

Segunda. Promover la adaptación del servicio postal universal para garantizar su supervivencia.

Para fomentar una prestación más eficiente del servicio público, y evitar que un ámbito excesivamente amplio del servicio postal universal plantee problemas de financiación y distorsione el mercado, es conveniente que el Ministerio de Fomento, reduzca el ámbito del servicio postal universal para adaptarlo al nuevo entorno tecnológico y a las verdaderas necesidades de los ciudadanos en relación al servicio postal universal y su disposición al pago por este servicio. El Plan de Prestación del servicio postal universal y el Contrato regulador entre el Ministerio de Fomento y Correos, que recogen las obligaciones de prestación del servicio postal universal y otros elementos esenciales para el desarrollo operativo de este operador, deben ser publicados, para que éste pueda gestionar eficientemente sus recursos, y para que pueda verificarse la adecuación de la compensación financiera que habrá de recibir por asumir el servicio público.

El informe sobre estos documentos que la Ley postal encomienda a la Comisión Nacional del Sector Postal debería ser vinculante.

Tercera. Elaborar de forma transparente la metodología de cálculo de la compensación al prestador del servicio postal universal.

Dada la complejidad de la metodología requerida para estimar adecuadamente esta compensación, su elaboración debe ser supervisada estrechamente por la Comisión Nacional del Sector Postal.

La metodología deberá ser publicada, con el fin de permitir una adecuada fiscalización de su aplicación.

El propio mercado podría proporcionar una estimación fiable de la carga financiera injusta, si se sometiera a subasta la adjudicación de la prestación del servicio postal universal en áreas geográficas determinadas.

Cuarta. Eliminar los privilegios a favor de Correos que pueden constituir derechos compensatorios.

La exención a favor del prestador del servicio postal universal del pago de todos los tributos por su actividad en el ámbito del servicio postal universal -a excepción del impuesto de sociedades-, puede constituir un derecho compensatorio prohibido por la Directiva 2008/6/CE y puede ser considerado una Ayuda de Estado contraria a la normativa comunitaria. Debe, por tanto, ser eliminada.

La exención tributaria debería limitarse a lo recogido por la nueva redacción de la Ley del IVA, que establece que aquellos contratos negociados individualmente por Correos con grandes clientes no están exentos del pago de este impuesto.

La presunción de veracidad y fehaciencia a favor del operador designado para la gestión de notificaciones de órganos administrativos y judiciales por medios físicos, así como la extensión de este privilegio a la comunicación electrónica, debería ser ampliada a todos aquellos operadores debidamente autorizados para operar en el ámbito del servicio postal universal que obtengan la confianza de las AA.PP. en procesos de licitación pública. Alternativamente, la Comisión Nacional del Sector Postal podría realizar un control de los procedimientos utilizados por los operadores para las notificaciones, de forma que si son conformes a unas reglas objetivas, se otorgue la presunción al operador privado.

Los espacios en infraestructuras de transporte reservados al prestador del servicio postal universal en la nueva Ley deberían designarse a través de procesos de licitación pública.

Quinta. Modificación del sistema de acceso a la red postal pública.

El desarrollo reglamentario de la Ley postal a este respecto debería facilitar en lo posible el acceso de otros operadores a la red postal de Correos. La Comisión Nacional del Sector Postal debe garantizar que se cumplan unos criterios básicos de acceso congruentes con los principios de transparencia y no discriminación.

La determinación del precio de acceso a la red debe tener en cuenta dos elementos. Por un lado, debe considerar que Correos ya recibe una compensación para el sostenimiento de la red postal en el marco de sus obligaciones de servicio público. Por otro, el cálculo de los costes incurridos debe realizarse a partir de costes eficientes y no de costes históricos del operador designado, con el fin de introducir incentivos para la reducción de costes de dicho operador.

En todo caso, la aplicación del principio de cobertura de coste en el acceso a la red postal no debe dar lugar al estrechamiento de márgenes de los operadores postales, lo que desincentivaría su entrada en el mercado. Unos precios de acceso a la red postal inadecuados podrían incluso dar lugar a un abuso de posición de dominio, conforme a la práctica de las autoridades comunitarias y nacionales de competencia.

La nueva Ley Postal prevé la publicación del contrato tipo de acceso a la red postal. Los contratos derivados de negociaciones particulares entre el operador designado y operadores postales privados también deben ser publicados, de acuerdo con el principio de transparencia, y someterse a la supervisión de la Comisión Nacional del Sector Postal.

Sexta. Incrementar la independencia de la Comisión Nacional del Sector Postal, respecto al Ministerio regulador.

La influencia que el Ministerio de Fomento puede ejercer sobre la Comisión Nacional del Sector Postal aconseja la eliminación de su vinculación con el principal operador postal del mercado español a través de la participación de este Ministerio en el Consejo de Administración de Correos.

Séptima. Adoptar medidas para limitar el impacto negativo de la nueva Ley Postal sobre los pequeños operadores postales.

Es conveniente evaluar la posibilidad de incrementar el mínimo exento en la contribución postal para cumplir con el principio de proporcionalidad en relación a los pequeños operadores, y eximir a estos agentes de las obligaciones de separación contable cuando deseen acceder a una autorización administrativa singular para prestar servicios en el ámbito del servicio postal universal.

Bibliografía

ALMUNIA, J. (2010) “Servicios postales: aspectos relativos a las ayudas de estado” Discurso pronunciado en la segunda conferencia de alto nivel de la Comisión sobre servicios postales, en Valencia.

ARMSTRONG, M.; DOYLE, C. Y VICKERS, J.(1996) “The Access Pricing Problem: A Synthesis”. *The Journal of Industrial Economics* (June), XLIV (2): 131-150, 1996.

ASSOCIATION OF INTERNATIONAL COURIER AND EXPRESS SERVICES, AICES (2001) “The impact of competition in the postal sector”.

AUTORITÉ DE RÉGULATION DES COMMUNICATIONS ÉLECTRONIQUES ET DES POSTES, ARCEP (2009) «Les marchés postaux en Allemagne, en Espagne, aux Pays-Bas, au Royame-Uni et en Suède».

AUTORITÉ DE RÉGULATION DES COMMUNICATIONS ÉLECTRONIQUES ET DES POSTES, ARCEP (2009) Informe anual 2009.

AUTORITÉ DE RÉGULATION DES COMMUNICATIONS ÉLECTRONIQUES ET DES POSTES, ARCEP (2010) «Definition, classification and methodology for evaluating intangible benefits related to universal postal service», preparado por Wik Consult.

AUTORITÉ DE RÉGULATION DES COMMUNICATIONS ÉLECTRONIQUES ET DES POSTES, ARCEP (2010) Observatoire annuel des activités postales en France 2009.

AUTORITÉ DE RÉGULATION DES COMMUNICATIONS ÉLECTRONIQUES ET DES POSTES, ARCEP (2010) «New French postal law, market situation and regulatory issues».

AUTORITÉ DE RÉGULATION DES COMMUNICATIONS ÉLECTRONIQUES ET DES POSTES, ARCEP (2010) «Public consultation on the cost accounting rules of La Poste, the universal postal service provide».

BATES, P. (2008) “Royal Mail’s Experience of Downstream Access”. 11th Königswinter Postal Seminar, 24-26 November 2008.

BAUMOL, W. (1983) “Some Subtle Issues in Railroad Deregulation” in *International Journal of Transport Economics,* Vol. X, No. 1-2, (April-August): 341-355, 1983.

BAUMOL, W; Y SIDAK, G. (1995) “Transmission Pricing and Stranded Costs in the Electricity Power Industry”, Washington D.C.: The American Enterprise Institute Press, 1995.

BUNDESNETZAGENTUR (2009) “Zwölfte Marktuntersuchung für den Bereich der lizenzpflichtigen Postdienstleistungen. (Gewerbsmäßige Beförderung von Briefsendungen bis 1000 g)”.

COHEN, R. ET ALIA (2007) “The impact of competitive entry into the Swedish postal market”. Presented at the WIK Wissenschaftliches Institut für Infrastuktur und Kommunikationsdienste Gmb. 10th Königswinter Seminar on “Postal Markets between Monopoly and Competition” February 12-14, 2007

COMISIÓN EUROPEA (2008) “Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento europeo sobre la aplicación de la Directiva relativa a los servicios postales (Directiva 97/67/CE, modificada por la Directiva 2002/39/CE)”. COM(2008) 884 final

COMISIÓN EUROPEA (2010) Eurostat Regional yearbook 2009.

COMMISSION FOR COMMUNICATIONS REGULATION (2005) “The Universal Postal Service. A working definition”. Irlanda

COPENHAGEN ECONOMICS (2008) “What is the cost of Post Danmark´s universal service obligation?” Estudio encargado por la Danish Chamber of Commerce.

CORREOS. Memorias anuales.

CREMER, H. ET AL. (2008) “Social costs and benefits of de universal service obligation in the postal market”.

CREMER, H., GRIMAUD, A. Y LAFFONT, J.-J. (2000), "The Cost of Universal Service in the Postal Sector", in M. Crew and P. Kleindorfer (eds), *Current Directions in Postal Reform,* chapter 3, pp. 47-68, Boston, MA; Kluwer Academic.

DE BIJL, P.; E. VAN DAMME Y P. LAROUCHE (2006) "Regulating Access to stimulate competition in postal markets?" in *Progress toward liberalization of the postal and delivery sector;* M.A. Crew and P. R. Kleindorfer (eds), Springer, Nueva York.

DE DONDER, P. ET ALIA (2009) "On the value added taxation status of national postal operators". *Review of network economics*, Vol.8, Issue 2-September 2009.

DE DONDER, P., CREMER, H. Y RODRIGUEZ, F. (2004) "Access Pricing and the Uniform Tariff in the Postal Sector." in *Competitive Transformation of the Postal and Delivery Sector,* M.A. Crew and P. R. Kleindorfer (eds), Boston, MA: Kluwer Academic Publishers, 2004.

DE DONDER, P., H. CREMER Y F. RODRIGUEZ, "Access Pricing in the Postal Sector: Results from a Model with Bypass and Customer Direct Access." in *Regulatory and Economic Challenges in the Postal and Delivery Sector,* M.A. Crew and P. R Kleindorfer (eds), Boston, MA: Kluwer Academic Publishers, 2005.

DEWENTER, R.; HAUCAP, J. (2007) *Access pricing. Theory and practice.* Elseiver, Amsterdam.

DEUTSCHE POST (2009) "Deutsche Post-DHL 1990 – 2009".

DIEKE, A.; NIEDERPRUEM,A.; CAMPBELL, J. (2008) Study on universal postal service and the postal monopoly. Appendix E: Universal service and postal monopoly in other countries. George Mason school of public policy.

DIETL, H.; GRÜTTER, A.; LUTZENBERGER, M. (2001) "Methods of Estimating the Cost of the Universal Service Obligation". University of Zurich

ECORYS (2004) "Development of competition in the European postal sector", preparado para la Comisión Europea, DG mercado interior

ECORYS (2005) "Barriers to competition in the German and UK postal market: Does de jure liberalisation lead to de facto liberalisation?", preparado para el Ministerio de Asuntos Económicos holandés

ECORYS (2008) "Main developments in the postal sector (2006-2008)", preparado para la Comisión Europea, DG mercado interior.

ESCRIBANO, A.; GONZÁLEZ, P.; LASHERAS, J. (2003) Regulación y análisis económico del servicio postal en España. *Revista ICE.* Julio 2003. Número 808

FINGER, M.; ALYANAK, I.; MOLLET, P. (2005) «Postal sector overview and dynamics» École Polytechnique Fédérale, Lausanne (ÉPFL)

GONZÁLEZ-VARAS, S.(2004) Liberalización y privatización en los servicios postales. *Revista de Derecho de la Unión Europea,* número 7. 2° semestre 2004

HAUSMAN, J. A. (1999) "The effect of sunk costs in telecommunications regulation" en *The new investment theory of real options and its implication on telecommunications economics,* Alleman, J. y Noam, E (eds), Boston, Kluwer Academic Publishers, 1999, 191-204.

HAUSMAN, J. A. (2001) "Regulation by TSLRIC: economic effects on investment and innovation" en *Competition and regulation in telecommunications,* Sidak, J.G., Engel, C. y G. Knieps (eds), Boston, Kluwer Academic Publishers, 2001, pp. 51-68.

HILL, R.; ROBINSON, R. (2005) "Establishing non uniform access prices in the UK". Response to Postcomm's initial proposals for the 2006 price and service quality review. Royal Mail Group.

HOOPER, R; HUTTON, D.D.; SMITH, I.R. (2008) "Modernise or decline: policies to maintain the universal postal service in the United Kingdom - An independent review"

INTERNATIONAL POST CORPORATION (2010) "Investigating innovation. IPC strategic perspectives".

ITA CONSULTING Y WIK-CONSULT (2009) “The evolution of the European postal market since 1997”. Estudio preparado para la Comisión Europea, DG mercado interior

JAAG, C. Y TRINKNER, U. (2008) “Market Opening, Downstream Access, and Competition in the Market for Mail”. Swiss Economics Working Paper 0011

JAAG, C.; TRINKNER, U. (2008) “Pricing in competitive two-sided mail markets”, in M. Crew and P. Kleindorfer, *Competition and Regulation in the Postal and Delivery Sector,* chapter 10, pp. 136-149, Edward Elgar

KIRCHNER, J. (1998) “Universal service costs; the view of Deutsche Post AG”

KOPPE P.; S. HÖMSTREIT (2009) “The economic crisis as reinforcement of e-Substitution in the mail market”. Conference Proceedings of 17th Conference on Postal and Delivery Economics.

LAFFONT, J. Y J. TIROLE (1994) “Access Pricing and Competition” in *European Economic Review,* 38: 1673-1710, 1994.

LA POSTE (2010) “Rapport d’activité et de développement responsable 2009”.

MINISTERIO DE FOMENTO (España) Memorias anuales del sector postal.

MINISTERIO DE FOMENTO, ESPAÑA (2009) “Los transportes, las infraestructuras y los servicios postales. Informe anual 2008”.

MINISTERIO DE INDUSTRIA, TURISMO Y COMERCIO, ESPAÑA (2009) “Informe anual de la sociedad de la información en España 2008”.

MONTERO PASCUAL, J.J. (2005) *La liberalización de los servicios postales.* Fundación Alfonso Martín Escudero. Editorial Trotta

NERA (1998) “Costing and financing of Universal Service Obligations in the postal sector in the European Union”, preparado para la Comisión Europea

NERA (2004) “Economics of postal services”, preparado para la DG de mercado interior de la Comisión Europea

OCDE (1996) “The relative significance of scale economics and economies of scope”

OCDE (1999) “Promoting competition in postal services”. OCDE Policy Roundtables

OFFICE OF TELECOMMUNICATIONS, OFTEL (1995) “The Costs, Benefits and Funding of Universal Service in the UK”.

OXERA (2007) “Funding universal service obligations in the postal sector”, preparado para operadores postales públicos de diversos países, incluido Correos.

PANZAR, J. (2002) “Reconciling competition, downstream access, and universal service in postal markets” in Postal and delivery services: delivering on competition; M.A. Crew and P. R Kleindorfer (eds), Norwell, Kluwer Academic Publishers, 2002.

PANZAR, J. (2007) “Recent developments in postal liberalisation and regulation”. En University of Auckland and Northwestern University. ESAM 2007, Brisbane.

PATEIRO, C. (2003) “El proceso y el modelo de liberalización del sector postal en la UE”. Referencia al caso de España. *Revista ICE,* Julio 2003 Número 808.

PATEIRO, C. Y. GARCÍA, J. (2008) “Políticas de liberalización para la competencia en el sector postal europeo”. Ponencia en el I Congreso de Economía da Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal.

POST & TELESTYRELSEN, PTS (2006) Presentation of Posten AB’s new service network

POST & TELESTYRELSEN, PTS (2007) “The liberalised Swedish postal market. The situation 14 years after the abolition of the monopoly”

POSTCOMM (2003) “The universal postal service in the UK: What services should be provided? A consultation document”.

POSTCOMM (2010) “Laying the foundations for a sustainable postal service”

POSTCOMM (2010) Informe anual 2009-10

POSTCOMM (2010) “Introduction of Mailsort and Access 70 services by Royal Mail”. Decision.

POSTCOMM (2010) Postcomm Forward Work Plan 2010-2012: The way ahead for the regulation of postal services.

POSTCOMM (2005) “Giving customers choice: a fully open postal services market”, London, 18th February, 2005.

POSTCOMM “Annual Competitive market review”

POSTEN AB (2009) “Posten Annual Report 2008”.

PRICEWATERHOUSECOOPERS (2006) “The Impact on Universal Service of the Full Market Accomplishment of the Postal Internal Market in 2009 “, preparado para la Comisión Europea, DG mercado interior

ROYAL MAIL (2003) *Sustaining a viable universal postal service. Royal Mail´s response to Postcomm´s consultation document “The universal postal service in the UK: What services should be provided?”.*

ROYAL MAIL (2010) “Annual Report and Financial Statements. Year ended 28 March 2010”

SAPPINGTON, D. (2005) “On the design of input prices: are TELRIC ever efficient?”. Working paper, University of Florida, 2005.

SWISS ECONOMICS (2009) “Shaping the USO? An outline of thought from an economic perspective”. Urs Trinker, IPC Senior Executive Forum on Regulation, October, 15 2009.

TNT (2009) Informe anual 2009

UNI GLOBAL UNION. Post & logistics (2009) “What has postal liberalization delivered? The case of The Netherlands”.

VAN DER LIJN, N.; Meijer, A. (2004) “Is mandatory access in the postal sector the key to success?”, in M. Crew and P. Kleindorfer, *Competitive Transformation of the Postal and Delivery Sector,* chapter 4, pp. 87-104, Kluwer Academic.

WALSH, T. (2006) “The European Mail Manifesto: growth, partnership and innovation in a changing industry”. Postal Users Group

WILLIG, R.; “The theory of network access pricing” in *Issues of Public Utility Regulation,* Michigan State University Public Utilities Papers, 1979.

WIK-CONSULT (2009) “The role of regulators in a more competitive postal market” preparado para la DG de mercado interior de la Comisión Europea

WIK-CONSULT (2010) «Definition, classification and methodology for evaluating intangible benefits related to universal postal service», por encargo de la Autorité de Régulation des Communications Électroniques et des Postes (ARCEP).

6.

Anexos

Anexo 1

Experiencias internacionales de liberalización del sector postal

La Directiva 2008/6/CE culmina el proceso comunitario de creación del mercado postal único a través de la eliminación de las áreas reservadas a operadores nacionales, que debe realizarse antes del 1 de enero de 2011 en la mayoría de países. La aparición de la competencia en todo el sector postal tradicional implica importantes transformaciones en la estructura del mercado. La experiencia internacional en este sentido no es muy amplia aunque se pueden analizar varios casos de éxito en este proceso. Un grupo de países europeos se ha adelantado al calendario marcado por la Unión Europea, aboliendo las áreas reservadas[91] y reorganizando los operadores postales de propiedad estatal[92].

En este apartado se revisa el proceso liberalizador de algunos de los mercados postales europeos más relevantes (Alemania, Reino Unido y Francia), así como procesos que se llevaron a cabo en los noventa (Suecia, Nueva Zelanda). Se presta especial atención a la transformación de los OPT de dichos países, al impacto que la mayor competencia ha tenido en el mercado, los beneficios que ha supuesto para los consumidores y la forma en la que se ha visto afectado el SPU. El objetivo es conocer la experiencia internacional de competencia en el sector postal a fin de identificar elementos comunes y obtener lecciones aplicables al caso español.

Las principales fuentes de información utilizadas en este análisis han sido documentos de los organismos reguladores nacionales y de las principales empresas de cada país (memorias de actividad, cuentas anuales, páginas web, etc.). También han sido de gran utilidad documentos como Dieke (2008) y los documentos elaborados por distintas consultoras para la Comisión Europea. Todos ellos aparecen citados en la bibliografía.

Las principales conclusiones del análisis son las siguientes:

- La apertura de los mercados a la competencia ha sido generalmente beneficiosa para los consumidores, que han podido acceder a una mayor variedad de servicios, con una mayor calidad y menores precios. Los grandes emisores son los mayores beneficiarios directos.

- La pérdida de cuota de mercado del OPT ha sido limitada y generalmente no han cedido más de un 10% a sus competidores.

- La competencia se ha desarrollado especialmente en entornos locales y en actividades *upstream,* aunque también hay casos de empresas implantadas que prestan sus servicios en toda la cadena de valor.

91 Finlandia (1991), Suecia (1992), Reino Unido (2006), Alemania (2008), Holanda (2009) y Estonia (2009). Finlandia y Estonia han limitado la entrada en el mercado mediante requerimientos de licencia poco ventajosos para los competidores.

92 Sólo Chipre mantiene el operador postal tradicional dentro de la Administración. Algunos operadores han sido privatizados completamente (TNT en Holanda), parcialmente (Deutsche Post en Alemania) e incluso han existido fusiones transfronterizas (Norden Post, con participación de Suecia y Dinamarca).

- El SPU no ha sido puesto en riesgo y, en muchas ocasiones, ha mejorado la calidad. Existen varios casos en los que el prestador del SPU no recibe compensación por sus obligaciones de servicio público.

- La liberalización del mercado postal ha venido acompañada de un proceso de modernización y transformación de los OPT, imprescindible para sobrevivir en un entorno competitivo. Las estrategias más habituales han incluido la internacionalización de su actividad y la diversificación de su oferta.

- La presión competitiva ha exigido un esfuerzo de los OPT para mejorar su eficiencia, normalmente a través de la racionalización de la red de oficinas que ha sido sustituida por contratos de agencia con empresarios locales. También han sido frecuentes las inversiones en automatización y la racionalización de la plantilla laboral.

1. Alemania

El proceso de liberalización del sector postal alemán es una referencia para el resto de países de la UE. La transformación del mercado postal y del operador público ha sido el resultado de un proceso gradual que comienza con las reformas legislativas de 1989 y se intensifica con los cambios regulatorios de 1997. El mercado está plenamente liberalizado desde 2008.

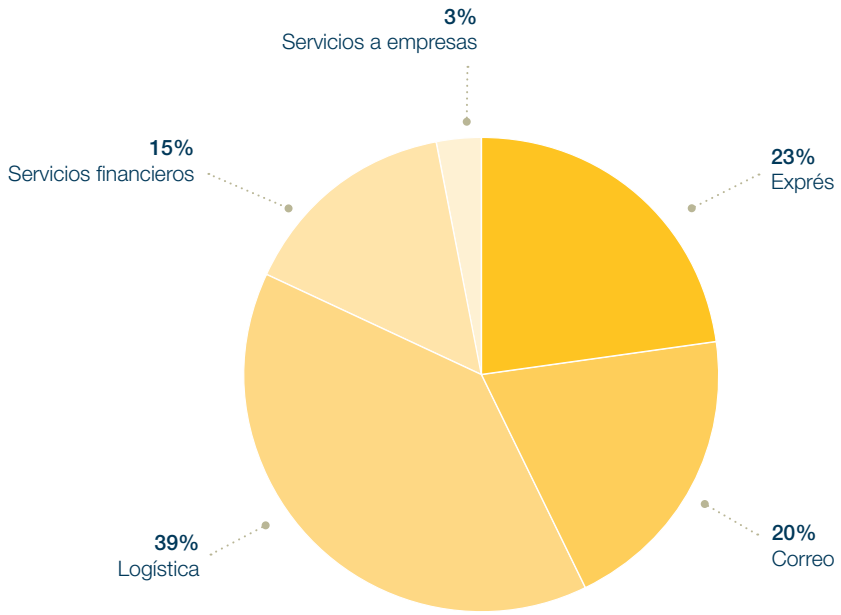
Deutsche Post (DP)

La transformación del operador público alemán, Deutsche Post (DP), en los últimos 20 años constituye una referencia en los estudios sobre el sector. Ha pasado de generar pérdidas por 720M€ en 1990 a convertirse en una multinacional de capital mayoritariamente privado que generó 1.473M€ de beneficio operativo en 2009. En 2008, el grupo DP empleó a más de 435.000 personas, ingresó 46.201M€ y envió más de 70 millones de cartas diariamente en Alemania. DP es uno de los principales grupos mundiales de servicios postales, logísticos y financieros y genera la mayor parte de sus beneficios en los mercados internacionales. Es, además, el mayor operador postal europeo.

DP comenzó a cotizar en bolsa en 1994, abriendo su capital a la participación privada y emprendiendo un periodo de modernización e internacionalización. Desde julio de 2005 la compañía es mayoritariamente privada.

La estrategia de crecimiento del grupo se ha basado en la internacionalización y la diversificación de su actividad a través de numerosas adquisiciones de empresas. En 1998 comienza el proceso de internacionalización con la construcción de una red europea de transporte express y de paquetería, Euro Express. En los últimos años, el grupo DP ha adquirido el control de compañías como Danzas (1997, logística), DHL (1998 y 2002, correo Express), Global Mail (1998, servicios de correo internacionales), AEI (1999, transporte aéreo), Postbank (1999, servicios financieros), Exel (2003, logística), BHW (2006, servicios financieros) y Williams Lea (2006, servicios a empresas).

Estructura del beneficio del Grupo Deutsche Post en 2007



Fuente: Dieke, A.; Niederpruem,A.; Campbell, J. (2008) Study on universal postal service and thje postal monopoly. Appendix E: Universal service and postal monopoly in other countries. George Mason School of Public Policy.

Un elemento fundamental de la modernización de DP ha sido la transformación de la red de oficinas, con la sustitución de muchas de ellas por contratos de agencia. La red postal ha pasado de 14.500 oficinas en 1998 a 12.600 en 2007 y el 80% de oficinas postales se han transformado en agencias de correos[93] en régimen de franquicia. Asimismo, se ha racionalizado la estructura de costes fijos, reducido el personal empleado directamente por el operador en un 17% (1997-2006).

93 La primera se abrió en 1993.

Cambios en las redes postales nacionales en Europa

	Duración en años del proceso de transformación de la red	Centros de admisión		Oficinas	
		Al inicio del proceso	Al final del proceso	Al inicio del proceso	Al final del proceso
Deutsche Post	10	328	83	11.000	3.700
La Poste	10	100	45	7.000	4.000
TNT	8	12	6	700	550
Swiss Post	3	18	9	1.735	1.185

Fuente: Hooper, R; Hutton, D.D.; Smith, I.R. (2008) "Modernise or decline: policies to maintain the universal postal service in the United Kingdom - An independent review".

La liberalización del mercado postal alemán

En 1997, una vez encauzada la reestructuración doméstica de DP, se introdujo un nuevo marco regulatorio que incorporó dos importantes novedades:

- El área reservada fue reduciéndose paulatinamente hasta desaparecer en 2008.

- El regulador de telecomunicaciones asumió la responsabilidad de asegurar el servicio postal universal, regular las tarifas y supervisar la competencia en el mercado. Este organismo también supervisa los sectores de la energía, telecomunicaciones e infraestructuras ferroviarias.

La competencia a DP en el mercado doméstico alemán se ha desarrollado de forma paralela a la transformación del OPT. Se ha producido una importante expansión del número de operadores y del tamaño del mercado, aunque DP sigue siendo el operador dominante en el sector postal tradicional (89,3% de cuota en ingresos en 2008). Desde 1997 hasta 2007 se otorgaron 847 autorizaciones[94]. Los competidores en el sector postal tradicional han obtenido una cuota de mercado conjunta superior al 10,5% del volumen, desde un 1% en 1999. El volumen de envíos, por su parte, ha crecido desde 15.000 millones de entregas en 1998 a 17.500 millones en 2008, lo que supone un aumento del 16,7%. No obstante, la mayoría de los operadores entrantes prestan sus servicios en el ámbito local y tienen ingresos generalmente inferiores a los 10 millones de euros. Únicamente TNT (OPT holandés) y PIN Group pretenden alcanzar una cobertura nacional y ya prestan sus servicios en el 90% de los

94 Las licencias se caracterizan por sus reducidos requerimientos y por tener un coste máximo de 300 euros, siendo la más usada la de tipo D, necesaria para prestar servicios de mayor calidad que los incluidos en el servicio postal universal.

hogares alemanes usando su propia red o recurriendo a acuerdos con socios locales y regionales. En cuanto al segmento de paquetería, cabe destacar a Hermes, segundo proveedor tras DP en el segmento X2C[95], y a GLS (del grupo Royal Mail). Estos operadores cuentan con redes de distribución propias con cobertura nacional.

La Ley Postal alemana establece que los operadores deben permitir el acceso a su red de reparto, con el objetivo de fomentar la competencia aguas arriba. De esta manera, DP está obligado a permitir el acceso a la red de reparto tanto a clientes como a otros operadores y los acuerdos deben ser aprobados por el regulador. El acceso es obligatorio y su utilización ha sido limitada. El derecho de acceso a la red no parece haber sido, por tanto, un factor esencial para el desarrollo de la competencia en el mercado. La limitada utilización de este derecho de acceso se debe, entre otras causas, a la escasa diferencia entre la tarifa regulada y la de acceso, así como a las dificultades que han tenido los competidores para acceder a la red en igualdad de condiciones que los grandes clientes. No obstante, la dificultad del acceso parece haber creado incentivos a la aparición de redes alternativas de reparto en Alemania[96]. Se han adoptado dos medidas para fomentar el acceso. Por un lado, el precio de acceso se ha reducido desde 2008[97], pasando los descuentos de 3-21% hasta 8-26%. Por otro, se ha producido una reducción de los volúmenes mínimos de envíos para acceder a los descuentos.

Una de las medidas más polémicas introducidas en el proceso de transición hacia la competencia fue la aprobación de un salario mínimo para el sector postal que ha sido efectivo desde 2008 hasta abril de 2010. Esta medida ha sido muy criticada por distintos operadores postales, especialmente por TNT y PIN, que denunciaron que no habían participado suficientemente en la negociación salarial a pesar de que la medida suponía un aumento de sus costes laborales de en torno al 30%. DP, principal impulsor de la medida, no se enfrentaría a este aumento de costes por su diferente estructura productiva; sus costes laborales son más elevados que los de la competencia. La medida fue denunciada y varios fallos de diversos tribunales alemanes determinaron que el referido salario mínimo no sería vinculante para los operadores denunciantes. Finalmente, el Tribunal Federal Administrativo determinó que la mencionada legislación laboral no debía aplicarse a TNT y PIN y ha permitido que los demandantes no se vean restringidos por el salario mínimo postal.

A pesar de que la regulación no designa a un prestador del SPU[98] ni ninguna empresa recibe compensación por la prestación del SPU, la calidad del servicio es elevada y superior a los objetivos regulatorios. El regulador no ha encontrado indicios de que el servicio postal universal estuviese en riesgo.

95 Envíos en los que el destinatario es un individuo.

96 Los principales competidores de DP en reparto son TNT y PIN, que hacen llegar el correo al 90% de los hogares alemanes usando su propia red o mediante acuerdos con un elevado número de socios locales y regionales.

97 Antes de 2008 el precio de acceso estaba regulado por un sistema del tipo retail minus.

98 La ley establece que el SPU se presta por todos los operadores de forma conjunta, de forma que siempre debe existir almenos un operador que preste el servicio en una zona con los requisitos mínimos de calidad del SPU. Sólo en el caso de que el servicio postal universal no sea provisto por el mercado se prevé la imposición de obligaciones de servicio público al operador dominante (Deutsche Post) o la convocatoria de un proceso de licitación pública. DP debe avisar con seis meses de antelación si reduce sus servicios en una determinada zona.

Además, se ha observado una importante caída de los precios para los grandes clientes y una reducción más moderada en el caso de pequeños clientes.

2. Holanda

El mercado postal holandés se caracteriza por ser pionero en la privatización del operador postal tradicional (TNT); por el fuerte desarrollo de esta empresa, que se ha convertido en una multinacional del transporte, la logística y los servicios de correos; y por la presencia de un importante grado de competencia en el mercado. Los nuevos operadores ya cuentan con casi un 15% de cuota de mercado.

TNT

El proceso de privatización del operador postal holandés fue el primero en Europa. TNT, antes denominado PTT Nederland NV, se ha convertido en una multinacional de los servicios de correo, exprés y logística que en 2009 facturó 10.402M€ (4.216M€ en correo), con unos beneficios de 648M€ y 159.663 empleados en todo el mundo. El proceso de privatización comenzó en 1989, aunque la empresa no cotizó en bolsa hasta 1994. El Gobierno holandés ha reducido paulatinamente su participación en la compañía, que es completamente privada desde 2006.

La empresa ha llevado a cabo un proceso de diversificación e internacionalización similar al de Deutsche Post. Ha adquirido distintas empresas y ha alcanzado acuerdos con otros operadores para transformarse en una multinacional de los servicios postales, exprés y logísticos: adquisición de TNT (1996, Australia), Jet Services (1998, Francia), Technologista (1999, Italia), CTI Logistics (2000, USA), DSV Logistik Holding A/S (2002, Países nórdicos), Werbeagentur Fischer GMBH (2003, Alemania), Wilson Logistics Group (2004, USA), TG+ (2005, España), Speedage (2006, India), Hoau Group (2006, China); acuerdos con Swiss Post, Kintetsu World Express (Japón), China Post y creación de una joint venture con Royal Mail y Singapore Post (2000). La estrategia de expansión del grupo ha centrado sus esfuerzos en entrar en los mercados británico, alemán e italiano, convirtiéndose en todos ellos en uno de los principales competidores del operador tradicional.

TNT llevó a cabo en los años 90 un esfuerzo de modernización de su estructura productiva, reduciendo el número de centros de clasificación, invirtiendo en automatización de procesos y optimizando el transporte y la entrega correo. Más recientemente, la multinacional ha llevado a cabo una reestructuración gradual de su red de oficinas postales, convirtiendo muchas de ellas en agencias postales y logrando así una estructura más eficiente y sostenible. El planteamiento de la empresa es que en la actualidad las

redes de distribución deben ser multicanal. A partir de este planteamiento, ha desarrollado una importante actividad en el comercio electrónico y en la distribución de productos farmacéuticos, revelado y entrega de fotografías, etc. Su portal web holandés tuvo más de 100M de visitas y permitió realizar 800.000 transacciones en 2009.

En el marco de este proceso, se ha reducido el número de empleos equivalentes a tiempo completo, de 40.000 a 24.000, ya que muchos de los trabajadores del sector han sustituido sus contratos laborales por contratos a comisión. Este tipo de estructuras laborales parecen más adaptadas a las necesidades actuales del sector y son aún más frecuentes en el caso de operadores privados[99].

La liberalización del mercado postal holandés

El proceso liberalizador se ha desarrollado al ritmo marcado por las Directivas comunitarias, aunque la culminación del proceso se ha producido en 2009, con el fin del área reservada, antes del plazo previsto por la Directiva 2008.

En 1997 se creó un regulador independiente para el sector postal y de las telecomunicaciones, OPTA, que supervisa la prestación del SPU. La responsabilidad de la política postal la mantiene el Ministerio de Asuntos Económicos.

La Ley Postal de 2009 designa a TNT como prestador del SPU y le impone una serie de obligaciones:

- Obliga al operador designado, TNT, a prestar el servicio universal con determinados niveles de calidad y elimina el área reservada. El ámbito del SPU es reducido e incluye obligaciones en relación a:
  – Precios: sistema de precios máximos, transparentes y no discriminatorios; uniformes en todo el territorio.
  – Oficinas u puntos de acceso: número y localización.
  – Reparto diario excepto domingo y festivos.
  – Obligación de reparto en D+1 del 95% de los envíos.

- Obligaciones contables.

- Obligaciones de información: informe específico de la red postal, calidad del servicio postal universal y análisis coste-beneficio del SPU.

- Obligación de garantizar la interoperabilidad de redes con competidores y de facilitar el acceso a las infraestructuras postales.

TNT sigue siendo el operador dominante, pero ha aparecido una considerable competencia, especialmente en el segmento de publicidad, que fue el primero en ser liberalizado completamente. Además, las características

99 Sandd, por ejemplo, emplea a 1.000 trabajadores pero dispone de contratos de comisión o de agencia con 12.000 repartidores.

orográficas y demográficas del país, con una población fácilmente accesible y homogéneamente distribuida por el territorio, son muy favorables para el desarrollo de competidores con cobertura universal.

El volumen de correo en el mercado holandés se ha mantenido estable; entre 2001 y 2007 sólo cayó un 2%. En la actualidad, la cuota de mercado en correo de TNT en Holanda es del 85,3%. La rentabilidad de TNT se ha incrementado en la última década gracias a la aplicación de programas de reducciones de costes como la mencionada reestructuración de la red de oficinas.

Los principales competidores de TNT son Sannd B.V. y Selekt Mail (propiedad de Deutsche Post y de un editor de prensa holandés). Ambos competidores han creado su propia red nacional y realizan entregas dos días a la semana. TNT espera que estos competidores sigan creciendo. Sannd, por ejemplo, ganó dos de los siete paquetes de una reciente licitación pública para la distribución del correo de la Administración pública holandesa. Los clientes empresariales consideran que la competencia ha permitido aumentar la variedad de la oferta y, por tanto, las posibilidades de elección a estos consumidores.

Se estima que el efecto en precios derivado de la competencia ha sido más relevante en relación con los grandes clientes (correo al por mayor). Las tarifas, reguladas por un sistema de *price cap,* aumentaron en 2001 y 2002 y luego permanecieron congeladas hasta 2006. En 2006, el Gobierno decidió incrementarlas considerablemente y en la actualidad evolucionan en línea con la inflación.

3. Reino Unido

El proceso de liberalización del mercado postal británico no comienza hasta 2000, a pesar de los intentos realizados en 1994 para adelantar la reforma. De forma paralela a los cambios regulatorios, y al igual que ha sucedido en otros mercados, el operador postal tradicional, Royal Mail (RM) se ha modernizado y adaptado al mercado liberalizado. No obstante, RM no se ha desarrollado de forma semejante a Deutsche Post o TNT y continúa operando principalmente en el mercado doméstico.

Royal Mail (RM)

El grupo Royal Mail está formado por Royal Mail plc (servicios postales y obligado a proveer el SPU), Post Office Ltd (propietario de las oficinas postales), Parcelforce Worldwide (paquetería urgente en Reino Unido) y General Logistics Systems B.V. (GLS, compañía paneuropea de paquetería, logística y servicios exprés). El grupo emplea directamente a más de 168.000 trabajadores, procesa 71M de envíos y genera ingresos por 9.349 M£ (en el ejercicio 09/10; 8.133M€) y un beneficio operativo en ese ejercicio de 404M£ (351M€). No obstante, el resultado del grupo es claramente negativo ya que debe asumir la deuda histórica de las pensiones de sus trabajadores.

Resumen del cash flow del grupo Royal Mail		
M£	2010	2009
EBITDA antes de las pensiones*	1082	1027
Pago de pensiones	-867	-873
Gastos extraordinarios	-161	-222
Government grant income	0	-158
ColleagueShares	-82	152
Gastos de capital netos	-441	-494
Otros	-48	-38
Net trading cash outflow	-517	-606

* Excluyendo beneficios de Joint ventures y otras asociaciones.

Fuente: Royal Mail, Memoria 2009/2010.

El negocio de Royal Mail Letters constituye alrededor del 70% de los ingresos del grupo, aunque es la única empresa que genera pérdidas operativas (-66M£ entre abril y octubre de 2010). Tan sólo el 20% de los ingresos procede del exterior, aunque su actividad internacional es muy rentable (GLS, 51M£ de beneficio operativo en ese periodo, el 43% del total).

El propietario de las oficinas postales es Post Office Ltd., del grupo RM. Actualmente Postcomm no regula las oficinas postales, pero asesora al gobierno sobre la red. El 97% de las oficinas postales son agencias y su número total se ha reducido respecto a 1998, desde 19.000 a 14.000, aunque siguen generando pérdidas. En 2007 el Gobierno decidió realizar nuevas inversiones en la empresa para adaptarla al nuevo entorno competitivo. Se informatizaron las oficinas postales y se modificó y amplió la oferta de productos.

La compañía se enfrenta a importantes problemas de sostenibilidad, derivados en gran parte de sus obligaciones con los trabajadores (un déficit histórico de 10,3b£ en planes de pensiones), y en la actualidad se está debatiendo su privatización.

Aunque existan voces que achacan los problemas a la entrada de competencia en el mercado, hay que tener en cuenta que RM es menos eficiente que sus competidores directos y que la mayoría de los operadores postales tradicionales del resto de países europeos. Su falta de adaptación al nuevo entorno, los problemas heredados como la carga de las pensiones y las

escasas ganancias de eficiencia parecen las causas más relevantes de su situación actual[100].

Liberalización del mercado postal británico

La Ley Postal británica de 2000 disolvió administración postal y llevó a cabo la transferencia de sus activos a una nueva empresa, Royal Mail Group plc, de propiedad estatal. También creó un regulador postal independiente, Postcomm, cuyo ámbito de actuación es el sector postal exclusivamente y que ha sido una institución muy activa en el proceso de liberalización británico. Destaca por sus potestades regulatorias y por su elevado grado de transparencia.

Las funciones de Postcomm son asegurar la provisión del SPU, promover la competencia efectiva en el mercado y fomentar la eficiencia de los operadores postales. Para ello cuenta con amplios poderes regulatorios que incluyen la determinación del ámbito de la liberalización, la promoción de reformas del marco regulatorio, el establecimiento de los estándares del SPU, la concesión de licencias, la realización de investigaciones anticompetitivas y el asesoramiento al Gobierno sobre el tamaño adecuado de la red de oficinas postales.

Dada la insatisfacción sobre el desarrollo del proceso, especialmente por los problemas que atravesaba RM, el Gobierno encargó a finales de 2007 una revisión independiente del sector postal, conocida como Informe Hooper. Este documento incluye propuestas de reforma legislativa, incluyendo la asunción de las funciones de Postcomm por el regulador británico de las telecomunicaciones. Además destacaba que la competencia estaba teniendo un impacto general positivo sobre el mercado postal británico. A este documento le han seguido otras propuestas que en la actualidad se encuentran en fase de consulta y que luego se comentan.

El operador designado para prestar el servicio postal universal es Royal Mail. El ámbito del SPU ha sido reducido paulatinamente; por ejemplo, en 2003 se redujo el número de entregas diarias de dos a una y en 2007 se dejó de recoger correo los domingos. A pesar de una evolución positiva de la calidad de los servicios de RM, continúa estando por debajo de los estándares regulatorios británicos y es inferior a la ofrecida por operadores europeos como Deutsche Post, TNT o Sweden Post. No obstante, en 2005 Postcomm señaló que los riesgos de la competencia para el SPU eran menores de lo esperado.

La competencia ha aparecido lentamente en el mercado postal británico. Inicialmente Postcomm otorgó una única licencia a Royal Mail, con obligación de

100 El informe independiente Hooper (2008), con el ilustrativo título "Modernise or decline" recoge las siguientes afirmaciones al respecto: *"We believe that for the universal service to be sustainable, Royal Mail must modernise more quickly. That means removing the constraints which the company currently faces. To modernise, Royal Mail needs commercial confidence. That will not happen unless there is political separation, better engagement between the management and workforce, and a joint commitment to modernise the service in the best interests of the taxpayer, consumer and employees.*

servicio universal. En 2002, tras intenso debate y consulta pública, Postcomm publicó un plan para abrir el mercado que comprendía un periodo transitorio de cuatro años. Durante este periodo de transición las licencias se darían en dos fases: en la primera se admitirían competidores para el correo al por mayor, para los servicios previos al reparto y para entregas especiales; en la segunda fase se permitiría competencia en toda la cadena de valor, incluyendo el reparto. La obtención de una licencia exige aportar información sobre el plan de negocio (incluyendo área de actuación geográfica, cartera de productos, volúmenes previstos, etc.), asegurar la integridad del correo y garantías que aseguren que el correo llegará en caso de que el operador abandone el mercado. La dificultad de cumplimiento de estos rigurosos requisitos es mayor para empresas de nueva creación y para las de pequeño tamaño.

La licencia de Royal Mail establece que debe permitir el acceso a la red de reparto a todos los operadores y usuarios que así lo requieran. El acceso se articula a partir de una política de descuentos[101], donde los precios resultan relativamente bajos en relación a los productos al por mayor ofrecidos por RM y tiene como objetivo el desarrollo de competencia efectiva en las actividades aguas arriba, de forma que se utilicen los servicios de RM únicamente para el último tramo de reparto. Se pretendía que una vez los operadores han obtenido las suficientes economías de escala, tendrían la posibilidad de crear sus propias redes de reparto nacional permitiendo la aparición de competencia aguas abajo.

Esta estrategia ha sido exitosa en el logro de una mayor competencia aguas arriba. La mayoría de los nuevos entrantes tienen como principal actividad la consolidación y prácticamente todos los competidores usan RM para la entrega final[102]. Esto permite que los grandes clientes tengan más opciones de suministro, acceso a menores precios y distintos niveles de calidad del servicio. Sin embargo, la competencia en el reparto aparece lentamente, es de carácter local y representa volúmenes muy reducidos[103]. La reducida competencia en el reparto final parece derivarse, según Hooper (2008) de:

- Elevado coste de desarrollar la red.
- Ventajas de RM derivadas de economías de escala y de alcance.
- La exención del IVA a favor de RM le otorga una importante ventaja, especialmente en relación a clientes que no pueden repercutir el IVA soportado (entidades financieras, entidades sin ánimo de lucro).
- Existe una elevada incertidumbre sobre las tasas de retorno de la inversión necesaria a causa de las caídas de volumen, los desarrollos de nuevas tecnologías y de la incertidumbre regulatoria.

En la actualidad, el sistema de acceso a la red postal se encuentra en proceso de reforma. Postcomm pretende reducir los niveles de descuento para poder

101 De entre el 19% y el 25% aproximadamente.
102 En 2009/2010 RM recibe la tercera parte del volumen de correo que gestiona mediante acuerdos de acceso con otros operadores (70%) y grandes clientes (30%).
103 El principal competidor de RM es DX Network Services, que opera principalmente en el segmento B2B.

acceder a la red para ciertos productos a partir del ejercicio 2011/2012. Esto supondría un cambio de estrategia en relación al acceso aguas abajo al tiempo que pretende también garantizar la sostenibilidad del SPU, dado que en 2008/2009, RM ha cifrado las pérdidas en los servicios de acceso en 67 M€, esto es, el 9% de los ingresos de acceso a la red del grupo.

Los grandes clientes han sido los principales beneficiados del proceso de liberalización mientras que los beneficios para PYMES y clientes particulares han sido más modestos.

Como se ha comentado, el mercado se encuentra en plena reforma. El Informe Hooper (2008) propuso las siguientes reformas en el sector:

- Modernización de Royal Mail a través de la creación de una alianza estratégica con una empresa privada con experiencia en reestructuraciones empresariales.
- Solución gubernamental del problema de las pensiones.
- Ofcom (regulador de telecomunicaciones) debería absorber las funciones de Postcomm y asumir competencias para investigar comportamientos anticompetitivos en el sector postal.
- El principal objetivo del regulador debería ser preservar el SPU
- Garantizar la eficiencia en costes de Royal Mail.
- Revisión del régimen de acceso.

El Gobierno intentó implementar estas disposiciones en 2009, pero la Ley no fue ratificada por las Cámaras. Tras el cambio de Gobierno se anuncia que se pretende aprobar una nueva Ley que incluya:

- Permitir la entrada de capital privado en Royal Mail
- Asegurar el carácter público de la red de oficinas.
- Resolver el problema de las pensiones
- Participación de gerentes y empleado en el futuro éxito de Royal Mail.

Postcomm también ha propuesto una serie de cambios regulatorios que deberían implementarse gradualmente hasta 2012:

- Servicio postal universal: evaluar nuevamente el ámbito que debe cubrir, determinar qué son precios asequibles y calcular el coste neto del servicio postal universal.
- Desarrollo de salvaguardias regulatorias, con la idea de que haya menos regulación cuando el mercado proteja suficientemente a los consumidores y, en el resto del mercado, una intervención de Postcomm a través de controles de precios y utilización de sus poderes de investigación y sanción.

- Adicionalmente plantean:
  - Mejorar la transparencia de los costes y la separación contable de RM, facilitando así la regulación y el acceso a la red. Para ello, Postcomm pretende establecer unos principios y exigir que RM cree un manual de costes que los cumpla.
  - Considerar la naturaleza y amplitud de los controles de precios a Royal Mail.
  - Revisar el acceso a la red y regularlo. Eliminar controles de precio en aquellos productos al por mayor en los que se considere que no son necesarios. Moverse de un control *"retail minus"* a un *"wholesale plus",* mediante un control directo del precio del producto de acceso relevante.

En octubre de 2010, el gobierno británico ha presentado un nuevo Proyecto de Ley Postal[104] que todavía debe ser ratificado por las cámaras y que supone una importante modificación del actual marco normativo. Los principales puntos del Proyecto de Ley son:

- Reestructuración de Royal Mail:
  - Se prevé la posibilidad de privatizar Royal Mail y se establece que en caso de privatización total, los empleados serán propietarios del 10% de la compañía.
  - Post Office Ltd seguirá siendo 100% propiedad estatal salvo que se decida mutualizar bajo determinadas condiciones la compañía.

- Plan de pensiones de Royal Mail:
  - Se permite eliminar el déficit del plan de pensiones de RM transfiriéndolo al Estado.

- Regulación de servicios postales:
  - El nuevo marco regulatorio implementa las disposiciones de la Directiva Postal y se aplicará a todos los operadores postales.
  - Permite que, en determinadas circunstancias, haya más de un prestador de SPU.
  - Se prevé la transferencia de competencias de Postcomm al regulador de telecomunicaciones Ofcom.
  - Se sustituye la solicitud de licencias por autorizaciones generales, de forma que los operadores postal podrán proveer servicios postales siempre que se cumplan unas condiciones regulatorias establecidas por Ofcom.

- Provisiones especiales:
  - Se establece un régimen administrativo especial para el caso de que el proveedor del SPU se declare insolvente y se ponga en peligro la prestación del SPU.

104 Postal Services Bill, de 13 de octubre de 2010.

4. Suecia

El caso del sector postal sueco es especialmente interesante debido a que fue pionero en la liberalización del sector postal y a que la apertura del mercado a la competencia no ha venido acompañada de una privatización de la compañía pública[105], Posten AB. Además, la empresa se fusionó en 2009 con el operador público danés, Post Danmark A/S[106], en un movimiento inédito en el mercado postal europeo que dio lugar a un nuevo grupo, Posten Norden.

Posten AB

El operador postal tradicional ofrece servicios de correo, paquetería y logística en Suecia y en los países escandinavos, a través de tres segmentos de negocio:

- Negocio de correo nacional y transfronterizo (Posten Messaging).
- Negocio de paquetería y freight (Posten Logistics).
- Logística de información (Stralfors).

El grupo Posten AB facturó 30.836M SEK (unos 3.300M€) en 2008, con un beneficio operativo de 1.885 M SEK (unos 200M€) y un margen operativo del 6%. Aproximadamente la mitad de los ingresos y un 60% de los beneficios se originaron en el correo tradicional.

El grupo ha llevado a cabo diversas iniciativas para hacer frente a la competencia en su mercado doméstico, que continúa siendo la parte principal de su negocio. En los 90 se introdujeron medidas de racionalización de la plantilla que no fueron suficientes para evitar la aparición de problemas financieros entre 2001 y 2003. Dado el entorno de volúmenes de correo decrecientes, Posten AB emprendió una profunda reestructuración de la red postal que se instrumentó a través de la sustitución de oficinas postales en propiedad por agencias y con nuevos ajustes de plantilla.

Entre 2000 y 2007, el número de empleados se reduce en un 35%, hasta los 30.000. Por otra parte, se intensifica la reforma de la red postal, que ya había reducido el número de oficinas postales desde 4.000 en 1970 a 1.300 en el año 2000. En 2001 se sustituyen la mayoría de oficinas (más del 80%) por contratos de agencia y se incrementó el número de puntos de atención al público hasta 2.000. Este cambio fue inicialmente mal recibido por los consumidores, aunque posteriormente esta percepción cambió al ver los beneficios asociados a horarios de apertura más largos de las agencias. En la actualidad, la red de Posten AB comprende tres tipos de establecimientos que prestan tres niveles de servicio, y un servicio especial de oficina móvil en zonas rurales:

105 A pesar del carácter público de la empresa, sus empleados no son funcionarios.
106 El Estado danés es propietario del 40% del nuevo grupo. El 60% restante pertenece a Suecia.

- Agentes de sellos (Stamp agents)
  Antiguos distribuidores de sellos en su mayoría (estancos, gasolineras, casas de apuestas, kioskos de prensa), con amplios horarios de apertura que suministran servicios básicos. No son verdaderamente centros de acceso y distribución postal pero venden todos aquellos productos que los consumidores pueden depositar en buzones para su envío.

- Oficinas postales (Postal outlets)
  Establecimientos de conveniencia (como los ultramarinos) que prestan servicios postales dirigidos a autónomos y particulares. Permiten el envío de paquetes y cartas certificadas además de los servicios prestados en los Stamp agents. Únicamente un 6,6% de la población vive a más de 10km. de una oficina y sólo 1,1% a más de 20km.

- Centros de negocio (Business centres)
  Abiertos a cualquier cliente pero dirigidos a las empresas, prestan toda la gama de servicios de Posten AB incluyendo, por ejemplo, el envío de paquetes asegurados.

Reestructuración de la red postal sueca

Zona	2001*	2003	2004	2005	2006	2001-2006	2006**
Poco densamente pobladas	129	109	99	95	91	-29%	146
Rural cerca de zonas urbanas	542	480	462	461	473	-13%	610
Áreas densamente pobladas	781	1.498	1.478	1.456	1.463	87%	1.477
Total	1.452	2.087	2.039	2.012	2.027	40%	2.233

*Oficinas postales con servicio de paquetería.
**Incluyendo 206 "stamp agents".

Fuente: Post & Telestyrelsen, PTS (2006) Presentation of Posten AB's new service network.

Liberalización del mercado postal sueco

La liberalización del mercado postal se comenzó a plantear en Suecia de forma simultánea a los procesos de liberalización en las telecomunicaciones. En 1989 ya se habían publicado informes sobre la cuestión y Posten AB ya había emprendido importantes reformas. La competencia aparece de facto en 1991 con la entrada de CityMail en el mercado. No obstante, no es hasta 1993 cuando se abole el monopolio postal y se incorpora el IVA a los servicios postales. Esta última iniciativa, adoptada con un periodo de transición de dos años, facilita el desarrollo de la competencia aunque no se ha generalizado en la UE.

La normativa de 1993 también crea el regulador postal, Post & Telestyrelsen (PTS), encargado actualmente de regular y supervisar el sector postal y los mercados de telecomunicaciones. La Ley Postal ha sido revisada tres veces. La primera en 1997, cuando se amplía el ámbito del servicio postal universal y se requiere que los nuevos operadores obtengan una licencia en vez de notificar su entrada. Posteriormente, en 1998, se reforma la regulación de precios y se ajustan el resto de disposiciones a la nueva Directiva comunitaria. Finalmente, en 1999, se modifican cuestiones relativas al acceso a las infraestructuras postales. Otra reforma relevante se llevó a cabo en 2008 cuando se redujo el ámbito del SPU y se liberó a Posten AB de la obligación de prestar servicios financieros.

Posten AB está obligado por licencia a proveer el SPU. Al igual que en otros países europeos, en Suecia se ha debatido sobre la compensación por los costes de mantener el servicio público universal. Tras un análisis de la cuestión, se concluyó que el hecho de que Posten AB tuviese una red de calidad ya instalada en todo el territorio constituía una ventaja competitiva suficiente para evitar la creación de un fondo de compensación más allá de los subsidios que reciben determinados productos sociales.

La calidad del servicio es muy elevada a pesar de las características demográficas del país. El correo se reparte a domicilio cinco días a la semana con la excepción de zonas muy poco pobladas, donde se reparte de 2 a 4 días. También existen hogares (4%) cuyos buzones se sitúan entre 200 metros y 1Km de la vivienda. Los tiempos de entrega en el servicio universal han mejorado considerablemente durante los 90 y luego se han mantenido. Esto se debe, según PTS, al aumento de competencia que también ha traído consigo mejoras de calidad y eficiencia. La experiencia sueca muestra que es posible gestionar rentablemente el negocio de distribución de cartas a escala nacional sin subsidios del Estado. PTS señala que la competencia ha permitido ganancias de calidad y eficiencia en el sector sin afectar al SPU. Posten AB continua prestando un servicio de calidad y rentable en todo el territorio nacional a precios razonables y generando beneficios.

A pesar de la temprana apertura del mercado, Posten AB sigue dominando claramente el mercado con una cuota en torno al 90%. En la actualidad existen 33 licencias para operar, siendo el principal competidor CityMail. Esta empresa es, en la actualidad, propiedad del operador público Norway Post y desde 1991 se ha especializado en correo al por mayor preclasificado en las principales ciudades del país. En 2006, el operador tiene una cuota de mercado del 13% en correo al por mayor y del 9,1% en cartas, cubriendo cerca del 50% de los hogares y empresas suecas en 2008. Su modelo de negocio se ha adaptado a las peculiaridades geográficas de Suecia. CityMail entrega dos veces a la semana y por ello sólo compite con el servicio económico al por mayor de Posten AB que se entrega al tercer día. Otros pequeños operadores suministran servicios locales y compiten con los servicios de primera clase de Posten AB.

La entrada e implantación de CityMail en el mercado fue más lenta de lo esperado. Esto es habitual achacarlo a la intensa fidelidad de los consumidores a Posten AB a pesar de sus mayores precios. La entrada también se vio afectada por las estrategias anticompetitivas de Posten AB; en los años 90 tuvieron lugar varios casos de competencia entre ambas empresas por abuso de posición dominante de la primera. Esta situación parece superada en la actualidad. CityMail opera bajo la marca *Bring* que oferta también servicios de logística, de transporte y exprés.

PTS, el regulador sueco, valora positivamente los efectos de la introducción de competencia en el mercado[107], tanto en términos de calidad como en precios. Destaca que los segmentos donde Posten AB se ha enfrentado a mayor competencia coinciden con los que más han reducido los precios. Además, la liberalización no ha afectado negativamente al SPU ni ha exigido una financiación externa.

5. Francia

El proceso de transformación del sector postal francés está siendo más lento y conservador que en otros países. El operador postal tradicional continúa siendo una empresa pública, La Poste, y, por el momento, apenas existe competencia en el sector postal tradicional. No obstante, Francia ha traspuesto paulatinamente las Directivas comunitarias, y en 2011 ya no existirá un área reservada. Algunos aspectos de la última reforma no ayudan a la aparición y el desarrollo de la competencia.

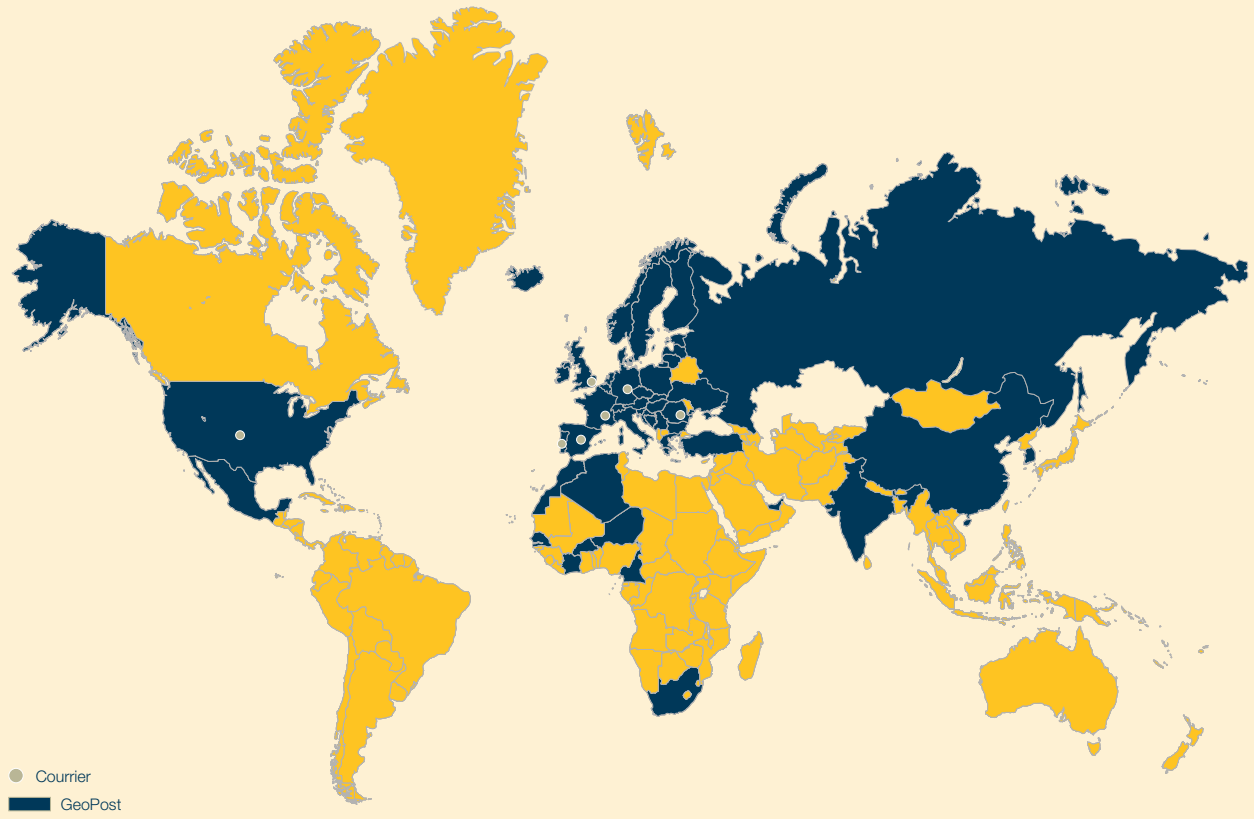
La Poste

La Poste es el segundo operador postal por cifra de negocios de la UE y ha sido de los últimos en constituirse como sociedad anónima (marzo de 2010). Su cifra de negocios en 2009 fue de 20.527M€, con un resultado operativo de 757€ (margen operativo del 3,7%) a pesar de la caída del volumen de envíos. Más de tres cuartas partes de su negocio se corresponde con actividades postales y aproximadamente el 55% de los ingresos se producen en el sector postal tradicional. El resto procede de su actividad de servicios financieros, que es la más rentable del grupo. Estos indicadores de actividad y rentabilidad deben de analizarse teniendo en cuenta el tamaño del área todavía reservada a La Poste en la legislación francesa: 12.780M€ en envío de correspondencia en 2009 (83% de este mercado).

La diversificación de la actividad del grupo no ha sido tan intensa como la de Deutsche Post o TNT. No obstante, su negocio de courrier, paquetería y exprés y los servicios financieros están muy desarrollados. En cuanto a su expansión internacional en el sector postal, destacan sus filiales de courrier Mediapost (con presencia en España, Portugal y Rumanía) y La Poste Global Mail (USA, Alemania, Reino Unido) y, por otra parte, la filial de paquetería y exprés Geopost (con presencia en toda Europa, incluyendo el control de Seur en España, y en países como Rusia, China, India o México). La Poste continúa concentrado en su mercado doméstico y la cifra de negocios internacional es el 15% del total. Ante la amenaza de competencia ha realizado inversiones en automatización de procesos y en la red.

107 PTS (2007): *"The evident effects so far are positive. Posten AB also has benefited from real competition in the letter market. In a situation where monopoly reigns, it is all too easy to hide different kinds of problems behind monopoly gains. This is especially true when you can use the old but erroneous argument that those gains are needed to finance the universal service. Instead it has been a pedagogical advantage for Posten AB to have visible competitors to blame for the necessary rationalising measures mostly taken for other reasons".*

Expansión internacional de La Poste



Fuente: La Poste (2010) Rapport d'activité et de développement responsable 2009.

Liberalización del mercado postal francés

Francia ha realizado una transposición de mínimos de las Directivas comunitarias y continúa siendo un mercado con escasa presencia de competidores. Desde 1999 se ha ido reduciendo el área reservada de acuerdo a lo establecido en las Directivas. La reforma de mayor calado ha sido la de 2010 que supone la apertura total del mercado el 1 de enero de 2011. La nueva ley postal de febrero de 2010 introduce cambios relativos al operador tradicional La Poste, al marco normativo postal, al regulador postal y a las tarifas.

ARCEP es el regulador y supervisor independiente del sector postal y de telecomunicaciones desde 2005. Las funciones de ARCEP son velar por el mantenimiento de un servicio postal universal de calidad, otorgar autorizaciones a los operadores postales y controlar que los titulares de las autorizaciones cumplen con las condiciones legales, el control contable del prestador del SPU, elaborar dictámenes sobre la financiación del SPU y ofrecer asesoramiento en reformas normativas sectoriales.

La Poste es el operador designado para prestar el SPU durante los próximos 15 años, de forma análoga a lo recogido en la nueva Ley postal española. La

normativa establece[108] que la compensación que recibirá por sus servicios se reducirá paulatinamente desde 242M€ a 180M€ en 2015, una previsión interesante para incentivar ganancias de eficiencia. Adicionalmente, se crea un fondo de compensación para financiar el SPU con dotaciones provenientes de las empresas del sector atendiendo a su volumen de envíos. A diferencia de un sistema como el español basado en los ingresos generados en el área del SPU, el sistema francés penaliza a las empresas consolidadoras y aquellas que captan un mayor volumen de envíos gracias a sus menores precios, distorsionando la competencia en mayor medida que otras alternativas.

Con la nueva legislación, La Poste dispone de una mayor autonomía para fijar su política de precios. Hasta 2005, las tarifas debían ser autorizadas ex ante por el Gobierno. Desde esa fecha, se aplica un *price cap* en el área del SPU y la supervisión de ARCEP de las tarifas en el área reservada. A partir de 2011, la supervisión de ARCEP se limitará a las actividades en el ámbito del SPU. Durante el periodo de vigencia del sistema de precios máximos, los incrementos de tarifas han sido de entre el 2% y el 5% anual.

La competencia en el mercado postal francés es muy reducida excepto en envíos internacionales. ARCEP sólo ha concedido 23 licencias, de las cuales 13 son de envío de correspondencia. De éstas, destaca la empresa ADREXO, con una cobertura casi nacional y una oferta centrada en la publicidad directa sin destinatario, envío de revistas y prensa, y en paquetería; Alternative Post, que trató de prestar servicios integrados verticalmente, quebró en 2009. El resto son empresas de ámbito local que realizan servicios de procesamiento de correo, exprés y courrier, y empresas de correo transfronterizo.

Dado el reducido número de competidores, el acceso a la red de La Poste se limita a empresas consolidadoras. La modalidad de acceso es la negociada y los precios de acceso deben reflejar los costes evitados de La Poste. Las previsiones normativas garantizan el acceso a las denominadas infraestructuras postales (apartados de correos, códigos postales, etc.)

5. Nueva Zelanda

Nueva Zelanda es un mercado postal de referencia por su temprana liberalización; abolió el área reservada en 1998 y, en la actualidad, el mercado es plenamente competitivo, aunque continúa dominado por New Zealand Post (NZP), empresa pública. Algunos elementos del mercado como la regulación del SPU o el desarrollo de una red de franquicias por parte de NZP también son de interés.

El proceso de liberalización del mercado postal neozelandés comenzó en 1987, cuando NZP se convierte en sociedad de propiedad estatal separada de la actividad pública en los sectores financieros y de las telecomunicaciones. El área reservada se fue reduciendo en los noventa hasta eliminarse en 1998. En la memoria 09/10, el grupo NZP recoge unos ingresos de 1.204M NZ$ (678M€)

108 ARCEP ha realizado diversos estudios sobre el coste del SPU que están publicados en su web. A modo de ejemplo, ver ARCEP (2010).

con un beneficio operativo de 1,3M NZ$ (0,73M€)[109]. Los servicios postales suponen algo más de la mitad de dichos ingresos, seguidos de la actividad financiera (25%). En cuanto a la rentabilidad por áreas de negocio, la actividad financiera fue la más rentable el último ejercicio (45% del beneficio del grupo).

Tras la apertura del mercado, NZP llevó a cabo una profunda transformación de su red de oficinas, cerrando la tercera parte de ellas (432 de 1.200) y sustituyéndolas por contratos de agencia con empresarios locales. Ante la crítica ciudadana, el Gobierno decidió examinar el asunto con mayor profundidad, concluyendo que las medidas eran correctas y que establecer agencias en librerías y puntos de venta de prensa sería beneficioso para el consumidor y para la viabilidad del servicio. También se concluyó que los problemas de las zonas rurales se debían no al menor número de oficinas sino a los servicios bancarios rurales de Postbank, compañía separada de NZP con la que compartía instalaciones. Desde entonces, NZP ha mejorado sustancialmente su volumen de actividad y su productividad y ha obtenido beneficios todos los años desde 1990. También ha llevado a cabo un proceso de diversificación de su oferta de servicios que hoy incluye servicios financieros (Kiwibank), servicio courier (Express Couriers Limited (ECL) una joint venture al 50% con DHL creada en 2005) y servicios de consultoría postal. Su presencia internacional sólo es relevante en Australia.

El sistema de franquicias permite a cualquier interesado convertirse en franquiciado con una inversión inicial de entre 55.000 y 200.000€, por un periodo de 3 a 6 años y un retorno esperado del 25%.

En Nueva Zelanda no existe la figura de proveedor designado para prestar el SPU, aunque NZP está sujeta a determinadas obligaciones que se recogen en un acuerdo con el Estado. Estas obligaciones se cumplen con holgura a pesar de que no existe una compensación monetaria por la condición de prestador del SPU ni hay un regulador sectorial. Existen obligaciones de acceso a la red que no pueden discriminar entre clientes y otros operadores, aunque es posible llevar a cabo negociaciones individuales con grandes clientes u otros operadores postales. En la actualidad existen 11 acuerdos de acceso disponibles en la web de NZP.

En la actualidad compiten 25 empresas en el mercado aunque son mayoritariamente operadores locales o regionales. No obstante, también ha aparecido competencia de empresas que operan en toda la cadena de valor como Fastway Post que ha construido su red a través de un sistema de franquicias. También ha llevado a cabo una expansión internacional y tiene presencia en Australia, Sudáfrica, Reino Unido, Irlanda y Alemania. En paquetería tiene una cuota de mercado de 39.5% frente al 43% de NZP. Otros competidores en el mercado son Croxley (USA), NZ Mail, Spring, DX Mail y Pete's Post.

109 Los beneficios normalizados sin tener en cuenta gastos extraordinarios fueron de 73,6M NZ$ (41,43M€).

Anexo 2

Sistemas de cálculo del coste del SPU

Coste neto evitable (Net avoided cost, NAC)

La metodología NAC se basa en el cálculo de los costes que el operador designado como prestador del SPU evitaría si no tuviese obligaciones de servicio público. En ese caso, el operador no prestaría sus servicios en zonas no rentables. La metodología tiene su origen en el sector de las telecomunicaciones en el Reino Unido.

El método de cálculo requiere seguir tres pasos:

- División del mercado postal en distintos segmentos, atendiendo a tres dimensiones normalmente: tiempo, espacio geográfico y producto[110].

- Identificar los segmentos que generan pérdidas, restando los costes evitables a los ingresos. Sólo se consideran los costes evitables ya que los costes comunes no se verían afectados por la desaparición de ese segmento.

- Agregar las pérdidas en los distintos segmentos y restarle los beneficios intangibles derivados de la condición de prestador del SPU para calcular la compensación.

El sistema NAC adolece de varios problemas:

- No da una visión realista de qué servicios dejarían de ser prestados si no existieran obligaciones de servicio público. Determinados segmentos que generan pérdidas permiten, por ejemplo, ofertar un servicio en todo el territorio a grandes emisores. Muchos de ellos se mantendrían a pesar de generar pérdidas. Es decir, cuando se elimina un segmento no rentable se deben tener en cuenta las complementariedades de demanda, cómo afecta a la demanda en otros segmentos del mercado.

- Los costes considerados deberían tener en cuenta la evolución prevista de la demanda y no basarse exclusivamente en los costes históricos. De lo contrario, el sistema tendría como objetivo la mera supervivencia del OPT y no sería adecuado en términos de eficiencia económica. Un sistema justo trataría de permitir a un prestador del SPU eficiente obtener beneficios normales en un mercado competitivo. No se trata por tanto de identificar los costes que la prestación del SPU supone para el monopolista sino de cuál es el coste de prestar el SPU en competencia. Por ejemplo, si se espera una caída en el volumen de demanda y, por tanto, un menor aprovechamiento de economías de escala, el OPT debería modificar su estructura productiva en aras de la eficiencia. Si no reacciona y mantiene un exceso de

110 Un ejemplo de esta forma de segmentación sería el envío de cartas ordinarias de peso inferior a 20g en zonas urbanas de una determinada región los días laborables, sin incluir los sábados.

capacidad respecto a la estructura eficiente, el coste adicional no debería ser considerado como una carga del SPU. En todo caso, el enfoque NAC supone una aproximación a la contribución justa limitada ya que parte de costes históricos. Obviamente, los cambios en el mercado derivados de la liberalización deberán ser tenidos en cuenta.

- El grado de agregación de los segmentos condiciona el resultado, ya que si es muy elevado aparecen zonas no rentables que antes venían compensadas por los ingresos en segmentos adyacentes. Por ejemplo, parece más adecuado dividir los segmentos por áreas de reparto que por rutas de reparto.

Precio de entrada (entry pricing)

La consultora PWC desarrolló a finales de los 90 esta metodología que trata de calcular la caída de beneficios de un OPT que debe seguir prestando el SPU tras la apertura del mercado a la competencia. Se introducen estimaciones sobre la situación del mercado post-liberalización, incluyendo las estrategias de precios de los entrantes y sus efectos sobre la cuota de mercado del OPT. A partir de esta proyección se estiman los ingresos y costes post liberalización en cada parte del mercado. El principal problema de este método es que la compensación resultante no garantiza la obtención de un nivel de beneficios normales al OPT y que no se ajusta a los límites de la Directiva. No obstante, el análisis de este sistema resulta interesante para el diseño de una metodología basada en NAC.

Coste rentable (profitability cost)

La metodología del coste rentable fue desarrollada por Cremer y Panzar entre otros y se basa en el cálculo de la pérdida de beneficios que sufre el OPT como consecuencia de la prestación del SPU. Compara los beneficios del OPT en un hipotético entorno competitivo post-liberalización en el que no estaría sometido a la obligación de prestar el SPU y los beneficios post-liberalización que obtendría en un entorno con SPU. Es necesario por tanto elaborar un punto de partida ideal en el que se identifiquen qué servicios prestaría el OPT tras la liberalización en un entorno competitivo. El coste adicional en aquellos servicios que no se prestarían en competencia y que constituyen parte del SPU se denomina coste neto incremental *(net incremental cost).* Por otra parte, se deben tener en cuenta aquellos servicios que se prestarían a un mayor precio en un entorno competitivo pero que en un entorno con obligaciones de SPU deben proveerse a precios menores. Si el menor precio no genera un incremento de demanda suficiente se generan unas pérdidas denominadas “ingresos no percibidos” *(foregone revenues).* La carga del SPU (el coste rentable) vendrá dada por la suma del coste neto incremental y los ingresos no percibidos.

Desde un punto de vista teórico, el planteamiento de Panzar y Cremer es atractivo y algunos elementos de su metodología podrían ser utilizados para

refinar el NAC. Sin embargo, es dudosa su aplicabilidad en la práctica[111], al exigir múltiples datos difíciles de obtener, además de ser necesario estimar las curvas de oferta y demanda futuras, algo especialmente difícil dada la elevada incertidumbre del entorno económico actual.

En todos estos métodos se deben identificar y crear incentivos para estimular el nivel de "eficiencia-x" exigible al operador. Es decir, el mínimo coste necesario para producir los servicios postales universales con las exigencias de calidad establecidas, utilizando la tecnología y los recursos disponibles. El análisis debe ser dinámico y tener en cuenta la evolución del mercado tras la liberalización. No debe basarse en la situación de la estructura de mercado y la estructura de costes e ingresos previa a la liberalización. Un sistema NAC basado en costes históricos no sería una buena referencia en este sentido. Sin embargo, tener en cuenta los costes e ingresos hipotéticos de un mercado liberalizado exige realizar previsiones acerca del futuro tamaño del mercado y de las entradas de competidores que se van a producir, algo que podría introducir una complejidad excesiva en el sistema, reduciendo su transparencia y probablemente haciéndolo más manipulable. Los sistemas del EP y PC constituyen propuestas más sofisticadas que el NAC pero su puesta en práctica es problemática.

Parece por tanto que el punto de partida más adecuado es la metodología del NAC. No obstante, el diseño del sistema debería introducir elementos que incentivaran una eficiencia en costes que impida el mantenimiento de estructuras productivas poco eficientes ya que ello supondría una retribución inaceptable en un entorno competitivo. Además, el sistema debería ser refinado para solventar las limitaciones del análisis explicadas. Una opción que resolvería algunos de estos problemas sería introducir un sistema de revisión de la compensación que recoja las ganancias de eficiencia exigibles al operador, teniendo en cuenta la evolución de la demanda y de la competencia. Se trataría de aproximar la retribución al coste eficiente derivado de la prestación del SPU en aquellas zonas no rentables y de generar los incentivos adecuados para reducir dicho coste paulatinamente.

En cuanto al problema de asimetría informativa subyacente que impide conocer los costes eficientes, la solución más adecuada es la subasta de franquicias temporales para la prestación del SPU en zonas no rentables. De esta forma los competidores tendrían incentivos para revelar el mínimo coste del SPU en una determinada zona. El diseño de una subasta verdaderamente competitiva y la delimitación espacial de las zonas licitadas serían en este caso los retos del regulador. Aspectos como la duración del contrato, los incentivos a la reducción de costes, la supervisión del grado de cumplimiento del operador, etc. requieren de un análisis riguroso. A pesar de que el grado de dificultad en el diseño de estos concursos es también importante, parece menor que el de la determinación de la carga financiera injusta.

111 No obstante, el sistema utilizado en Noruega para el cálculo de la compensación puede ser considerado una variante de esta metodología (Copenhagen Economics, 2008).

Anexo 3

Normativa postal española

- Ley 43/2010, de 30 de diciembre, del servicio postal universal, de los derechos de los usuarios y del mercado postal.

- Ley 24/1998, de 13 de julio, del Servicio Postal Universal y de Liberalización de los Servicios Postales.

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

- Real Decreto 81/1999, de 22 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo del Título II de la Ley 24/1998, de 13 de julio, del Servicio Postal Universal y de Liberalización de los Servicios Postales, en lo relativo a las autorizaciones para prestación de servicios y al Registro General de Empresas Prestadoras de Servicios Postales.

- Real Decreto 1338/1999, de 31 de julio, por el que se regulan determinadas tasas postales y el fondo de compensación de Servicio Postal Universal creados por la Ley 24/1998, de 13 de julio, del Servicio Postal Universal y de Liberalización de los Servicios Postales.

- Real Decreto 444/2001, de 27 de abril por el que se modifica el Real Decreto 1475/2000, de 4 de agosto, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Fomento.

- Real Decreto 1232/2003, de 26 de septiembre, por el que se establece la composición y el régimen de funcionamiento del Consejo Asesor Postal.

- Orden FOM/2447/2004 sobre la contabilidad analítica y la separación de cuentas de los operadores postales.

- Real Decreto 1298/2006, de 10 de noviembre, por el que se regula el acceso a la red postal pública y se determina el procedimiento de resolución de conflictos entre operadores postales.

- Real Decreto 503/2007, de 20 de abril, por el que se modifica el Real Decreto 1829/1999, de 3 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regula la prestación de los servicios postales en desarrollo de lo establecido en la Ley 24/1998, de 13 de julio, del servicio postal universal y de liberalización de los servicios postales.

- Ley 23/2007 de creación de la Comisión Nacional del Sector Postal.

- Real Decreto 1920/2009, de 11 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo general de la Ley 23/2007, de 8 de octubre, de creación de la Comisión Nacional del Sector Postal.

- Real Decreto 1037/2009 de 29 de junio, por el que se modifica y desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Fomento.

CNC
COMISIÓN NACIONAL DE LA COMPETENCIA