

IPN 45/10, ANTEPROYECTO DE LEY DEL SERVICIO POSTAL UNIVERSAL, DE LOS DERECHOS DE LOS USUARIOS Y DEL MERCADO POSTAL

El Consejo de la Comisión Nacional de la Competencia (CNC), en su reunión de 2 de junio de 2010, ha aprobado el presente informe, relativo al Anteproyecto de Ley del Servicio Postal Universal, de los Derechos de los Usuarios y del Mercado Postal. Dicho informe se aprueba en 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.

La solicitud de informe, realizada por la Secretaría General Técnica del Ministerio de Fomento, fue recibida en la CNC el 14 de mayo de 2010. Se acompaña al texto del Anteproyecto la Memoria de Análisis de Impacto Normativo.

I. ANTECEDENTES. EL PROCESO DE LIBERALIZACIÓN DEL SECTOR POSTAL EN LA UE

La UE inició en los años noventa, en el marco del impulso del mercado único, un proceso de liberalización del sector postal que culmina con la Directiva 2008/6/CE/6/CE. Este proceso se ve también afectado por los avances que se han producido en las últimas décadas en el campo de las telecomunicaciones, ya que han dado lugar a profundos cambios en la prestación de servicios postales.

En el *Libro Verde sobre el desarrollo del mercado único de los servicios postales* de 1992 se señalaba que el proceso debía ser gradual, y habría de prestarse especial atención a las garantías de prestación del servicio postal universal. En los años siguientes se publican tres Directivas que paulatinamente han ido configurando el actual marco comunitario de regulación del sector postal.

Con la tercera de la serie, la **DIRECTIVA 2008/6/CE/6/CE** del Parlamento europeo y del Consejo, de 20 de febrero de 2008, por la que se modifica la Directiva 97/67/CE del Parlamento europeo y el Consejo, de 15 de diciembre de 1997, relativa a las normas comunes para el desarrollo del mercado interior de los servicios postales en la Comunidad y la mejora de la calidad del servicio, se completa el marco normativo comunitario para el sector postal. La UE opta por un modelo competitivo para la prestación de los servicios postales, configurado de forma que se asegure la sostenibilidad del Sistema Postal Universal. Los beneficios que se pretenden alcanzar se exponen con claridad en el Considerando 16 de la Directiva:

“La plena apertura del mercado favorecerá la expansión del volumen global de los mercados postales; coadyuvará, además, al mantenimiento de empleo sostenible y de calidad en los proveedores de servicio universal, y facilitará la creación de nuevos empleos en otros operadores, nuevos participantes en el mercado y sectores económicos conexos.”

Para alcanzar sus objetivos, los principales instrumentos que contemplan las Directivas son los siguientes:

- La delimitación del ámbito del Servicio Postal Universal (SPU) y de los requisitos de calidad asociados.
- La eliminación progresiva del área reservada a los operadores públicos tradicionales, que servía como mecanismo para financiar el SPU. La Directiva 2008/6/CE sitúa en fin de 2010 la fecha límite para la eliminación del área reservada¹.
- La apertura gradual y controlada a la competencia en el sector postal, asegurando la sostenibilidad de la prestación del SPU.
- La introducción de estándares de calidad para promover la calidad de los servicios postales.
- La vinculación de precios regulados a costes, y una financiación del SPU transparente y compatible con la normativa europea sobre ayudas de Estado.

Adaptación de la normativa española al derecho comunitario

La norma que actualmente regula el sector postal en España es la *Ley 24/1998, de 13 de julio, del SPU y de liberalización de los servicios postales*, que transpone la Directiva 1997/67/CE. Desde su publicación se han promulgado varios Reales Decretos de desarrollo que han configurado paulatinamente un marco legal más favorable para la competencia.

Como parte de este proceso de adaptación a la normativa comunitaria, la Ley 23/2007, de 8 de octubre, de creación de la Comisión Nacional del Sector Postal, creaba este organismo de regulación y supervisión del sector. A pesar del desarrollo reglamentario de esta Ley en el Real Decreto 1920/2009, de 11 de diciembre, la Comisión todavía no ha entrado en funcionamiento. El Real Decreto 1037/2009, de 29 de junio, que reorganiza la estructura orgánica del Ministerio de Fomento, establece en su disposición transitoria segunda que las funciones atribuidas a la Comisión Nacional del Sector Postal (CNSP) serán desempeñadas, mientras no se constituya, por la Subsecretaría de Fomento.

II. CONTENIDO

El APL del Servicio Postal Universal, de los derechos de los usuarios y del mercado postal transpone la Directiva 2008/6/CE/6/CE y constituye la nueva norma de referencia para el sector postal en España. Su contenido se estructura en siete títulos, ocho disposiciones adicionales, siete finales y una derogatoria

¹ República Checa, Grecia, Chipre, Lituania, Letonia, Eslovaquia, Luxemburgo, Hungría, Malta, Rumanía y Eslovaquia se han acogido a este aplazamiento en la aplicación de la Directiva.

única. Las disposiciones más relevantes para el análisis de las condiciones de competencia son las relativas a la delimitación de su ámbito de actuación, el procedimiento que establece para la financiación del SPU con obligaciones de servicio público y las condiciones de acceso a la red postal de los operadores.

Ámbito del APL

Los servicios postales son considerados servicios de interés económico general prestados en régimen de libre competencia. El objeto del APL es regular dichos servicios para garantizar la prestación del SPU y asegurar las necesidades de comunicación postal.

De acuerdo al APL, la prestación de servicios postales exigirá un establecimiento permanente de los operadores en territorio español. La Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, su Art. 16 exceptúa a los servicios postales de la prohibición de obligar de establecimiento en territorio nacional para la prestación de un servicio.

El APL establece que la prestación de servicios postales en el ámbito del SPU será realizada por el *operador designado* por el Estado y por otros operadores postales, en las condiciones señaladas para cada una de estas categorías.

El *operador designado* prestará el SPU con obligaciones de servicio público. El APL no define expresamente el concepto de obligaciones de servicio público, si bien parece que este término debe entenderse como el conjunto obligaciones de servicio que se le imponen al operador designado, es decir, la prestación del servicio con arreglo a los precios autorizados por la CNSP, en las condiciones de calidad contempladas en el APL² y para todo el territorio nacional.

En la Disposición Adicional 1ª se otorga a la sociedad estatal Correos en exclusiva y durante 15 años la condición de operador designado para la prestación del SPU. Una vez transcurrido ese plazo, dicha condición podrá otorgarse a otros operadores para la prestación de servicios específicos o en determinadas zonas geográficas del territorio español, mediante un procedimiento transparente, no discriminatorio y proporcional.

La prestación de servicios postales dentro del ámbito del SPU por otros operadores postales distintos del *operador designado* requerirá una autorización administrativa singular, vinculada al pago de una tasa de 1.500 euros y al cumplimiento de determinadas condiciones entre las que se incluyen las obligaciones de servicio público que eventualmente se le impongan.

² Son condiciones relativas a condiciones y frecuencia de recogida, limitación de la posibilidad de rechazar envíos, tamaño de los envíos, frecuencia del reparto, lugar de reparto, etc.

Al operador designado se le impone la obligación de llevar contabilidad analítica y la separación de cuentas. El resto de operadores postales que presten servicios en el ámbito del SPU estarán obligados a llevar una contabilidad de sus ingresos en la que se diferencien los distintos ámbitos en que prestan sus servicios.

La prestación de servicios postales no incluidos en el SPU requerirá la presentación de declaración responsable a la CNSP, que supone asimismo el respeto a la legislación vigente y la comunicación de información al organismo supervisor.

En el APL, el SPU abarca los servicios postales relativos a las cartas y tarjetas postales de hasta 2 Kg. y de paquetes postales de hasta 10kg., prestados de acuerdo a la calidad determinada en la ley y su desarrollo reglamentario, en todo el territorio nacional, y a precios asequibles.

La Ley 24/1998 actualmente vigente, por su parte, en compensación por las pérdidas que puede acarrear la prestación del servicio con obligaciones de servicio público, otorga a Correos el derecho para operar con exclusividad en los siguientes segmentos del negocio postal tradicional:

- El servicio de giro.
- La recogida, la admisión, la clasificación, la entrega, el tratamiento, el curso, el transporte y la distribución de envíos interurbanos con un peso inferior a los 50 gramos, y el servicio postal transfronterizo en los mismos términos.
- La recepción de las solicitudes, de los escritos y de las comunicaciones que los ciudadanos dirigen a las AAPP.

La Ley vigente prevé además los siguientes "*derechos especiales y exclusivos*" para garantizar la prestación del SPU:

- La condición de beneficiario en el procedimiento de la expropiación forzosa.
- La exención de cuantos tributos graven su actividad vinculada a los servicios reservados, excepto del Impuesto de Sociedades.
- El derecho a entregar con fehaciencia notificaciones de órganos administrativos y judiciales.
- El derecho al establecimiento de apartados postales.
- La preferencia de despacho en el control aduanero.
- La distribución de los sellos de Correos u otros medios de franqueo.
- El derecho a la utilización exclusiva de la denominación Correos, del término España o de cualquier otro signo que identifique al operador.

El APL elimina formalmente las áreas reservadas, si bien el giro postal, que deja de formar parte del ámbito del pasa a ser considerado, en la Disposición Final 3ª, un servicio de interés económico general reservado al *operador designado*

Financiación del SPU con obligaciones de servicio público

En el APL, la cuantía a aportar al *operador designado* se estima a partir de la evaluación del coste neto que conlleva la prestación de prestar servicios postales en el ámbito del SPU con obligaciones de servicio público. En el Plan de Prestación del SPU, el gobierno determina los criterios técnicos y el procedimiento para establecer el coste neto en cada ejercicio. La CNSP verifica que el operador cumpla con lo establecido.

Dicho coste neto se calcula deduciendo del coste total de prestar el SPU la parte correspondiente a las obligaciones de servicio público. En este cálculo habrán de tenerse en cuenta el derecho a obtener un beneficio razonable, así como los incentivos dirigidos a promover la eficiencia en costes. Del coste neto así calculado se deducen las penalizaciones en que el *operador designado* haya podido incurrir por incumplimiento de los requisitos de eficiencia establecidos en el Plan de Prestación del SPU. Como resultado de estas operaciones se determina la denominada “carga financiera injusta” que soporta el *operador designado*, una vez

Una parte de dicha carga se resarce con el valor estimado de ciertos derechos compensatorios otorgados al operador designado, derechos que corresponden en gran medida a los denominados *derechos especiales y exclusivos* contemplados en la Ley actualmente en vigor, antes mencionados. En efecto, en el APL los derechos compensatorios incluyen:

- Derecho exclusivo a utilizar los términos “España” y “Correos”.
- Derecho de ocupación del dominio público para establecer la infraestructura postal.
- Condición de beneficiario de expropiación forzosa por causa de utilidad pública.
- La exención de cuantos tributos graven su actividad vinculada a los servicios postales universales, excepto el Impuesto sobre Sociedades.
- La distribución de sellos.
- El derecho a distribuir notificaciones de órganos administrativos y judiciales, con presunción de veracidad y fehaciencia de su entrega y recepción o rechazo o imposibilidad de entrega, tanto las realizadas por medios físicos, como telemáticos.

Una vez deducido de la carga financiera injusta el valor atribuido a estos derechos compensatorios, se obtiene la cantidad que, en su caso, debe pagarse al *operador designado* por las obligaciones de servicio público.

Los pagos correspondientes procederán de un fondo de financiación que se nutre de:

- Aportaciones de los Presupuestos Generales del Estado (PPGGE).
- Una contribución postal que recae sobre los titulares de autorizaciones administrativas singulares con una cifra de negocios superior a los 50.000€. La

base imponible es la cifra de negocios de cada operador en el ámbito del SPU y el tipo de gravamen el 1,5%, salvo disposición en contrario de los PPGGE.

- Un recargo del 2% del precio unitario del servicio postal en el ámbito del SPU.
- Una tasa de 1.500 euros por concesión de autorizaciones administrativas singulares para prestar servicios postales dentro del SPU.

Los precios de los servicios postales prestados bajo obligaciones de servicio público deberán ser asequibles, transparentes, no discriminatorios y ligados a costes. El *operador designado* comunicará a la CNSP el establecimiento de nuevos precios, que deberán ser autorizados por ella tras comprobar su adecuación a dichos principios. Con el fin de garantizar que los precios sean asequibles y adecuados a la financiación del SPU, el Gobierno podrá fijar precios máximos y mínimos y establecer precios uniformes en todo el territorio nacional.

Acceso a la red postal

El APL regula las condiciones de acceso a la red y a otras infraestructuras postales, que, de acuerdo con la Directiva, deben garantizar la transparencia, proporcionalidad y no discriminación entre los operadores que quieran acceder. El APL introduce además el criterio de cobertura del coste ocasionado al titular de la red, y la toma en consideración del punto de acceso y el horario de presentación de los envíos, así como su volumen y grado de procesado previo.

En el APL solamente se admiten como puntos de acceso a la red los centros de admisión masiva.

Las condiciones de acceso se fijan en un contrato tipo elaborado por el *operador designado*, de carácter público y supervisado por la CNSP.

El *operador designado* negociará con los titulares de autorizaciones singulares las condiciones específicas de cada contrato. Los operadores pueden recurrir a la CNSP para que dirima cualquier litigio en torno al acceso a la red, incluidos los relativos a desacuerdos en la determinación de las condiciones del contrato.

En todo caso, estos contratos singulares serán comunicados a la CNSP, quien a su vez los pondrá en conocimiento de la CNC si los considera contrarios a la competencia.

Las condiciones de acceso a otras infraestructuras y servicios postales, tales como el sistema de código postal, la base de datos de direcciones, el acceso a los apartados de correos, etc. también se establecerán mediante contrato.

III. OBSERVACIONES

El APL del Servicio Postal Universal recoge ciertas medidas de apertura del sector postal, entre las que destacan:

- En cumplimiento de la Directiva 2008/6/CE, que prohíbe la reserva de áreas al operador designado, y como antes se ha mencionado, el APL elimina las áreas de actividad actualmente reservadas a Correos en el ámbito del SPU, si bien el giro postal, que deja de formar parte del ámbito del SPU, pasa a ser considerado, en la Disposición Final 3ª, "un servicio de interés económico general reservado al *operador designado*". Concretamente, se eliminará la reserva de: la recogida, admisión, clasificación, entrega, tratamiento, el curso, transporte y distribución de envíos interurbanos con un peso inferior a los 50 gramos, y el servicio postal transfronterizo en los mismos términos; y la recepción de las solicitudes, de los escritos y de las comunicaciones que los ciudadanos dirigen a las AAPPs.
- La futura adjudicación del SPU con obligaciones de servicio público a los operadores designados a partir de criterios transparentes, no discriminatorios y proporcionales.

Sin embargo, el APL incorpora numerosos elementos contrarios al objetivo de liberalización que recoge la Directiva 2008/6/CE, entre los que destacan la introducción de un compás de espera de 15 años para diseñar unas condiciones de desarrollo del SPU con obligaciones de servicio público más acordes con las recomendaciones de la Directiva, así como las importantes distorsiones a la competencia que se derivan de determinadas características del sistema de financiación del SPU y de las condiciones de acceso a la red postal.

Diseño del SPU y selección del operador designado. Condiciones de entrada de otros operadores.

La Directiva 2008/6/CE/6/CE establece la posibilidad de adjudicar a uno o varios operadores la prestación del SPU con obligaciones de servicio público en diferentes demarcaciones territoriales o para distintos servicios específicos. Esta posibilidad debe materializarse determinando la adjudicación del SPU al *operador u operadores designados* mediante un procedimiento transparente, no discriminatorio, y proporcional. El considerando 12 de Directiva 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*".

La posibilidad de designar a uno o varios operadores para prestar el SPU con obligaciones de servicio público a través de una licitación pública está prevista expresamente en la Directiva 2008/6/CE: "*Los Estados Miembros podrán garantizar la prestación de los servicios universales sacándolos a licitación...*". Si bien se contempla la posibilidad de designar una o varias empresas para prestar

este servicio, su adjudicación deberá realizarse conforme a "*los principios de transparencia, no discriminación y proporcionalidad*".

Teniendo en cuenta ese carácter progresivo y gradual de la apertura del sector, debería haberse diseñado para el mercado español un sistema competitivo para la designación de uno o varios prestadores del SPU con obligaciones de servicio público.

,Por el contrario, el APL ha optado por retrasar durante quince años la posibilidad de adjudicar el SPU para servicios, o en zonas geográficas, específicas, lo que ha vaciado de contenido práctico el requisito de seleccionar mediante licitación pública los operadores designados. Al contemplar únicamente la posibilidad de asignación en bloque de la totalidad del SPU con obligaciones de servicio público, el candidato obvio para asumir esa responsabilidad es Correos. Los efectos para el desarrollo competitivo del SPU pueden ser especialmente perjudiciales, dado el largo período de 15 años durante el que Correos será el único operador designado para prestar el SPU con condiciones de servicio público, un período para el que, por otra parte, no se ofrece justificación suficiente ni en el APL ni en la Memoria de impacto que le acompaña.

El APL introduce asimismo otros obstáculos que pueden desincentivar la entrada de otros operadores en la prestación de servicios en el ámbito del SPU, entre los que destaca el requisito de una autorización administrativa singular. Dado que además estos operadores no tienen la categoría de *operadores designados*, la autorización no conlleva el derecho a realizar las actividades reservadas a Correos, el único *operador designado* durante los próximos 15 años..

En todo caso, el establecimiento de este requisito no está suficientemente justificado. Una alternativa más procompetitiva sería su sustitución por la realización de una declaración responsable, tanto más razonable cuanto que existen diversos medios de obtener información sobre los operadores, como un Registro que recoge todos los datos de los prestadores de servicios postales y la obligación de suministro regular de información a la CNSP impuesta a los operadores.

Financiación del SPU

De acuerdo con la Directiva el *operador designado* para prestar el SPU con obligaciones de servicio público tiene derecho a una compensación por el coste derivado del cumplimiento de dichas obligaciones. Como antes se ha mencionado, si bien el APL establece cuáles son las exigencias de calidad en que dicho operador debe prestar el SPU, el texto no delimita expresamente qué se entiende por obligaciones de servicio público. Dada la importancia de este concepto para determinar la compensación a la que el operador tiene derecho, es necesario clarificarlo.

En cuanto al procedimiento, tanto en el cálculo de la carga financiera injusta por la que debe compensarse al *operador designado* por prestar el SPU con obligación de servicio público, como en la composición del fondo de financiación del que procederá la compensación hay elementos que suponen una distorsión de las condiciones de competencia en el sector postal.

-- Respecto al cálculo de la carga financiera, se destacan los siguientes problemas:

- El APL indica que la metodología para determinar el coste neto de prestación del SPU será establecida por el Acuerdo de Consejo de Ministros que aprueba el Plan de Prestación del SPU. Sin embargo, el texto no prevé la introducción de mecanismos que eviten el riesgo de una sobrevaloración por el Gobierno del coste de las obligaciones de servicio público del SPU. Una transferencia excesiva de recursos por este concepto puede dar lugar a subvenciones cruzadas entre las actividades realizadas en el ámbito del SPU y las que lleva a cabo en el sector postal liberalizado, así como plantear problemas en términos de ayudas públicas. Para evitar estos riesgos es conveniente que la estimación de este coste sea realizada por un organismo independiente con la capacitación técnica requerida para ello.
- La Directiva 2008/6/CE prohíbe expresamente *"otorgar o mantener en vigor derechos especiales o exclusivos para el establecimiento y la prestación de servicios postales"*. El APL, en su artículo 33, recoge sin embargo los derechos compensatorios antes mencionados *"al objeto de garantizar la prestación del SPU y su buen funcionamiento"*, ofreciendo como justificación en la Memoria de impacto que acompaña el APL, que la Directiva 2008/6/CE permite el establecimiento de ciertos derechos especiales³. Sin embargo, el texto de la Directiva no parece coherente con esta interpretación de los derechos compensatorios que hace la Memoria de impacto. En opinión de la CNC, los derechos compensatorios que establece el APL podrían considerarse incluidos en la categoría de derechos especiales o exclusivos prohibidos por la Directiva..

Entre los derechos compensatorios previstos en el APL, hay dos que resultan especialmente distorsionantes de la competencia en el sector.

El primero es *"la exención de cuantos tributos graven la actividad vinculada al SPU, excepto el Impuesto sobre Sociedades"*. Ni en el APL ni en la Memoria se explicitan a qué tributos se refiere el texto legal, ni se justifica la exención a Correos, o se estima la cuantía de los tributos no satisfechos. Esta ventaja

³ Derecho exclusivo a utilizar los términos "España" y "Correos". Derecho de ocupación del dominio público para establecer la infraestructura postal. Condición de beneficiario de expropiación forzosa por causa de utilidad pública. La distribución de sellos. El servicio de correo certificado en procedimientos judiciales y administrativos, con arreglo a derecho interno.

supone una distorsión de las condiciones de competencia que por sus características, puede ser constitutiva de una ayuda de estado incompatible con la normativa comunitaria en esta materia.

El segundo es el otorgamiento en exclusiva a los operadores designados, es decir, en este caso solo a Correos, del derecho a distribuir notificaciones de órganos administrativos y judiciales con presunción de veracidad y fehaciencia por medios físicos y telemáticos, lo que conlleva en la práctica la configuración de un área reservada, prohibida contraria al espíritu de la Directiva 2008/6/CE. Además, el artículo 14 establece que los usuarios sólo podrán presentar solicitudes, escritos y comunicaciones dirigidos a las AAPP⁴, en los términos previstos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, a través de las oficinas del *operador designado*. Con ello, toda comunicación entre los ciudadanos y las AAPP se realizará a través de Correos.

La propia Memoria indica el amplio alcance de esta medida al señalar que *"El grueso de la demanda se concentra en las empresas del sector financiero, en las de suministros, en las de publicidad directa, editoriales y en las de venta a distancia. Las Administraciones Públicas también son grandes generadoras de correspondencia"*. Por otra parte, la referencia a la presunción de veracidad y fehaciencia en la distribución de notificaciones telemáticas extiende esta área reservada más allá del propio sector postal, distorsionando la competencia en la prestación de servicios relacionados con la Administración Electrónica.

-- En cuanto a la composición del fondo de financiación que permitirá compensar al operador designado por las obligaciones de servicio público, si bien no figuran elementos contrarios a la Directiva podría optarse por fórmulas menos discriminatorias contra los operadores postales distintos de Correos. En particular, la contribución postal exigida a los operadores distintos de Correos para alimentar el fondo es discriminatoria, ya que no se les ofrece la alternativa de evitar su pago mediante la prestación de servicios con obligaciones de servicio público. Esta distorsión de las condiciones de competencia no se da en la financiación del servicio universal en otros sectores económicos, como el de las telecomunicaciones, donde el prestador del servicio universal participa, junto al resto de operadores, en la financiación del servicio público.

Acceso a la red de Correos

Para que se consolide la actividad de otros operadores en el SPU es imprescindible que el acceso a la red postal se realice en condiciones adecuadas, especialmente en las primeras fases de la apertura del mercado. Sin embargo, el APL introduce restricciones importantes a este respecto que, de no eliminarse,

⁴ El apartado 4 del Art. 38 de la Ley 30/1992, "Registros", establece que las solicitudes, escritos y comunicaciones que los ciudadanos dirijan a los órganos de las Administraciones públicas podrán presentarse en las oficinas de Correos, en la forma que reglamentariamente se establezca.

pueden dificultar la actuación en el ámbito del SPU de otras empresas distintas al *operador designado*.

--- El APL establece que la tarifa de acceso de otros operadores a la red postal debe cubrir el coste ocasionado al titular de la misma. Sin embargo, Correos puede desviarse de la aplicación de este criterio ofreciendo a algunos usuarios descuentos en las tarifas que carga por acceder a la red en determinadas condiciones. Este puede ser el caso en las relaciones comerciales con aquellos usuarios que son considerados como *"remitentes de envíos masivos o preparadores o consolidadores de correo"*. A estos usuarios, habitualmente grandes clientes que pueden realizar de forma eficiente las primeras fases de la cadena de valor postal (recogida, clasificación,...), el operador designado podrá aplicarles un descuento sobre el precio uniforme del SPU. Una consecuencia de esta posibilidad es que mediante la concesión de condiciones especialmente ventajosas, Correos podrá dificultar el acceso de otros operadores a estos clientes, - que, por otra parte, conforman una de las áreas de actividad más dinámicas y potencialmente lucrativas - en la medida en que otros operadores, obligados a pagar las tarifas de acceso a la red que se determinen, difícilmente tendrán esa opción.

--- Asimismo, la forma en que se aplique el principio de cobertura por la tarifa de los costes de acceso de otros operadores a la red postal también tendrá efectos sobre la competencia en el ámbito del SPU. La metodología del cálculo de la repercusión de este coste en la tarifa de acceso debe basarse en criterios objetivos y transparentes, supervisada por un organismo independiente. A estos efectos, debe tenerse en cuenta en particular que el coste de mantenimiento de la red postal de Correos correspondiente a las obligaciones de servicio público se cubrirá ya en parte por contribuciones pagadas al fondo de financiación por los operadores distintos de Correos, con objeto de evitar que una aplicación inadecuada del principio de cobertura de costes suponga una duplicación de las cantidades percibidas para el mantenimiento de la red postal.

--- Por otra parte, el APL establece que sólo se permitirá el acceso de otros operadores a los centros de admisión masiva en la red postal, *"los envíos deberán presentarse en los centros de admisión masiva y continuarán en la red hasta la distribución final"*.

Esta decisión parece no tener en cuenta la posibilidad de fórmulas de acceso alternativas capaces de favorecer la aparición y desarrollo de formas de negocio eficientes e innovadoras, en un contexto en que la prestación de servicios postales está experimentando rápidas y profundas transformaciones favorecidas en gran medida por la aplicación de las tecnologías de la información a esta actividad. En todo caso, sería conveniente desarrollar con más precisión las razones por las que esta medida se introduce *"Con el objeto de mantener la integridad, eficacia y eficiencia de la red"*, dado el impacto

negativo que esta restricción puede tener sobre la aparición de nuevas estructuras de distribución postal.

--- Por último, respecto a las condiciones de acceso a otras infraestructuras y servicios postales ofrecidos por el operador designado, tales como el código postal, la base de datos de direcciones, los apartados de correos, la información sobre cambio de dirección, etc. el APL se limita a establecer que éstas se determinarán mediante contrato entre las partes. No existe en el texto legal ninguna referencia a las exigencias de transparencia ni de supervisión de estos contratos por un órgano independiente, señaladas en la Directiva 2008/6/CE/6/CE, que establece que *"los Estados miembros garantizarán la existencia de condiciones de acceso transparentes y no discriminatorias a los elementos de la infraestructura postal o a los servicios postales ofrecidos en el ámbito del servicio universal."*

IV. CONCLUSIONES

El APL objeto de este informe debía determinar un marco de referencia para el desempeño del SPU que garantizara la culminación del proceso gradual de liberación y apertura a la competencia marcado por las Directivas postales comunitarias. En particular, la Directiva 2008/6/CE, cuya transposición se contempla en el APL, establece el 31 de diciembre de 2010 como fecha límite para la incorporación a las normativas nacionales de las condiciones necesarias para alcanzar el objetivo del mercado interior postal.

La tímida liberalización que prevé el APL dista mucho del objetivo marcado por la Directiva. El texto legal incluye algunas medidas de apertura del sector a la competencia, en particular la eliminación de la mayoría de las áreas reservadas de operación atribuidas actualmente a Correos como instrumento de financiación de las obligaciones de servicio público en el ámbito del SPU.

Frente a este avance, el texto incorpora diversos elementos que pueden retrasar de hecho el desarrollo competitivo del SPU por un plazo de 15 años. Entre ellos se destacan los siguientes, por considerarse especialmente distorsionadores de las condiciones de competencia:

- PRIMERA. Con la elección de Correos como operador designado para prestar el SPU con obligaciones de servicio público durante 15 años, el APL ha optado por retrasar durante dicho período la posibilidad de adjudicar el SPU para servicios, o en zonas geográficas, específicas, lo que ha vaciado de contenido práctico la aplicación de un proceso abierto y transparente para seleccionar otros operadores designados. Asimismo, no se ofrece justificación suficiente de la larga duración del plazo seleccionado ni en el APL ni en la Memoria de impacto que le acompaña.

- **SEGUNDA.** Entre los derechos compensatorios otorgados a Correos para la financiación del SPU con obligaciones de servicio público, se consideran especialmente preocupantes las ventajas que el APL otorgaría a los operadores designados del SPU en forma de derechos exclusivos para establecer la presunción de veracidad y fehaciencia de escritos dirigidos a las AAPP u organismos judiciales. Dado que de acuerdo con el APL sólo existiría un operador designado, durante los próximos quince años, estas disposiciones supondrían en la práctica la configuración de un área reservada a Correos en contravención del espíritu, si no incluso quizá también de la letra, de las Directivas postales.

El impacto distorsionador puede ser notable, de acuerdo con la valoración presentada en la Memoria que acompaña al texto legal de la importancia económica de estas actividades.

Por otra parte, la Disposición final tercera del APL completaría el área reservada a Correos con el servicio de giro postal, atribuido igualmente en exclusiva a dicho operador en calidad de servicio de interés general, sin aportar suficiente justificación ni en el texto legal ni en la Memoria de impacto que le acompaña de las razones de la nueva tipificación normativa atribuida por el APL a este servicio. .

- **TERCERA.** Asimismo, la exención de cualquier tributo distinto al Impuesto sobre Sociedades, en las prácticas establecidas por el APL para alimentar el fondo financiero que debe compensar las obligaciones de servicio público realizadas por el operador designado, además de discriminar contra otros operadores postales en el SPU, puede constituir una ayuda de estado en los términos establecidos por las normas comunitarias en materia de ayudas públicas, sujeta a la obligación de notificación previa a la CE. En todo caso, en el texto del APL o en la Memoria de análisis de impacto deben explicitarse los tributos específicos afectados por la exención, así como una estimación de la cuantía de su impacto sobre el mercado.
- **CUARTA.** Es asimismo esencial que las condiciones en que se permita el acceso de terceros a la red sean económicamente viables para ellos, con objeto de estimular la competencia en el ámbito del SPU. Unas tarifas excesivas de acceso a la red restringirán la competencia y la innovación en el sector. A estos efectos, debe destacarse además que el principio de vinculación de las tarifas de acceso a la exigencia de cobertura de los costes para el titular de la red presenta ciertos riesgos, que solo pueden evitarse mediante el establecimiento de unos criterios de aplicación de este principio que aseguren un trato transparente, objetivo y no discriminatorio a la hora de estimar como se repercuten los costes para el titular entre los distintos operadores. .

Por otra parte, Correos, como titular de la red, puede ofertar descuentos a los usuarios que considera remitentes masivos, preparadores o consolidadores de

correo (habitualmente grandes clientes) que, en función de cómo se determinen las tarifas de acceso, podrían distorsionar la competencia, en la medida en que otros operadores, obligados a pagar dichas tarifas, pueden verse privados de esa opción.