COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 23.03.2005
COM(2005) 102 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO

sobre la aplicación de la Directiva Postal (Directiva 97/67/CE modificada por la Directiva 2002/39/CE)

{SEC(2005) 388}

Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la aplicación de la Directiva Postal

(Directiva 97/67/CE modificada por la Directiva 2002/39/CE)

1. LA IMPORTANCIA Y EL PAPEL CAMBIANTE DE LOS SERVICIOS POSTALES

En 2002, los ingresos derivados de los servicios postales en la UE ascendieron a unos 88 000 millones de euros, lo que representa cerca del 0,9 % del PIB de la UE. Se calcula que más de 5 millones de empleos dependen directamente del sector postal o están estrechamente relacionados con él. Los proveedores de servicio universal (PSU) siguen siendo la principal fuente de empleo directo en el sector, que, según un estudio reciente de Wik-Consult[1], se cifraba en 2002 en unos 1,85 millones de puestos de trabajo.

Los servicios postales prestan un apoyo logístico esencial a las actividades comerciales, políticas, intelectuales y sociales de la Unión Europea. Además, muchos PSU desempeñan un papel importante como proveedores de servicios financieros (cajas postales).

Estos servicios están transformándose a un ritmo vertiginoso debido tanto a las presiones internas del sector como a la influencia de otros sectores estrechamente relacionados, como los de las comunicaciones, la publicidad y el transporte, todos ellos abiertos a la competencia y en rápida evolución.

Los servicios postales son esenciales para las comunicaciones y el comercio y, en este sentido, están llamados a desempeñar un papel decisivo a favor de la cohesión económica y social de la UE. Revisten asimismo gran importancia estratégica como parte del mercado más amplio de las comunicaciones y de la distribución. Un buen número de sectores clave, como el comercio electrónico, el sector editorial, la venta por correspondencia, los seguros, la banca y la publicidad dependen de la infraestructura postal. El papel fundamental que desempeña el sector de los servicios postales lo coloca en una posición central dentro de la agenda de Lisboa[2].

Según el reciente informe Kok[3], aún queda mucho margen por lo que respecta a la integración del mercado y a la rentabilidad que consumidores y empresas pueden obtener en el mercado interior. La Comunicación de la Comisión sobre la revisión intermedia de la estrategia de Lisboa[4] reconoce que los servicios públicos desempeñan un papel de primer orden en un mercado único eficaz y dinámico. Es asimismo indispensable garantizar unos servicios de interés general de calidad y a precios asequibles para todos los ciudadanos. Los servicios postales constituyen un buen ejemplo de sector en el que es posible obtener esa mayor rentabilidad. En estrecha colaboración con los Estados miembros, la Comisión estudiará medios eficaces e innovadores de allanar los obstáculos a la competencia en el sector postal a

---

1 *Main Developments in the European Postal Sector*, WIK-Consult, julio de 2004.

2 Consejo Europeo de Lisboa, Conclusiones de la Presidencia, marzo de 2000.

3 Hacer frente al desafío, Informe del grupo de alto nivel presidido por Wim Kok, noviembre de 2004.

4 Trabajando juntos por el crecimiento y el empleo. Relanzamiento de la estrategia de Lisboa, COM (2005) 24, p. 17.

fin de estimular la innovación y la eficiencia, lo que, a su vez, redundará en beneficio de los consumidores, preservando en todo momento el servicio universal.

Estos esfuerzos son más necesarios aún si cabe en un momento como el actual, en el que asistimos a un cambio en la imagen de los servicios postales tradicionales. Los proveedores de servicios postales se han convertido en organizaciones industriales modernas cada vez más complejas que aprovechan el potencial que encierran los adelantos tecnológicos para ofrecer a los clientes comerciales y a los consumidores finales servicios más innovadores, más adaptados a sus necesidades y con mayor valor añadido.

Un ejemplo de esta transformación es el protagonismo que tienen actualmente los operadores postales en un sector en pleno crecimiento como es el de la telecompra. Al igual que otros medios de comunicaciones, los servicios postales son hoy un factor clave a la hora de canalizar la información y los productos hacia el consumidor. En este nuevo contexto, en el que las fuerzas del mercado y los incentivos reglamentarios crean las condiciones necesarias para unos servicios postales de mayor valor y con nuevas perspectivas de desarrollo, la imagen de correos como un servicio abocado a la desaparición ha dejado de tener vigencia.

2. OBJETIVOS DEL PRESENTE INFORME

El marco comunitario para los servicios postales en la UE fue establecido por la Directiva 97/67/CE[5] (en lo sucesivo, «la Directiva Postal»), modificada por la Directiva 2002/39/CE. Su artículo 23, tal como fue modificado por esta última Directiva, impone a la Comisión la obligación de presentar al Parlamento Europeo y al Consejo un informe sobre la aplicación de la Directiva Postal «cada dos años». Además, especifica que este informe deberá incluir «información pertinente» sobre la evolución del sector, en especial en lo concerniente a los aspectos económicos, sociales, laborales y tecnológicos, así como sobre la calidad del servicio.

El presente informe se inscribe en la línea iniciada por el primer informe[6], que se presentó a finales de 2002. Resume las principales conclusiones del análisis realizado en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión [SEC(2005) 388] en el que se evalúa pormenorizadamente la transposición de la Directiva Postal en los Estados miembros, la aplicación de sus elementos esenciales y las tendencias generales del mercado (incluidos los aspectos económicos, técnicos y sociales, el empleo y la calidad del servicio). Además, esboza las perspectivas de la política en este ámbito y formula diversas recomendaciones.

El informe también persigue otro objetivo importante —determinar en qué medida se han conseguido los objetivos de la Directiva—, y, en este sentido, constituye un instrumento general de evaluación de la misma. La evaluación regular de las actividades y del grado de realización de los objetivos es un elemento fundamental del nuevo mecanismo de toma de decisiones basado en las actividades.

---

[5] 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, y 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.

[6] Informe sobre la aplicación de la Directiva Postal (Directiva 97/67/CE), COM (2002) 632 final de 25.11.2002.

El informe viene a confirmar, en suma, que el proceso de reforma del sector postal en la UE se halla bien encarrilado. Aunque aún no ha llegado a su fin, ya ha propiciado una serie de mejoras significativas, especialmente por lo que hace a la calidad del servicio, a la mejora de la eficiencia empresarial y a la separación entre los organismos de reglamentación y los operadores. Los servicios postales siguen siendo de vital importancia a la hora de hacer llegar a los ciudadanos, los consumidores y las empresas los beneficios del mercado interior.

El informe se presenta teniendo como telón de fondo un contexto caracterizado por el desarrollo continuo del marco reglamentario y de mercado del sector postal, así como el calendario fijado en la Directiva Postal, a tenor del cual la Comisión deberá presentar para finales de 2006 una propuesta «que confirme, en su caso, la fecha de 2009 para la plena realización del mercado interior postal o determine cualquier otra fase».

3. LA APLICACIÓN DE LA DIRECTIVA POSTAL

La transposición del marco comunitario está hoy prácticamente concluida, si bien subsisten una serie de problemas que afectan, sobre todo, a algunos de los nuevos Estados miembros.

Con todo, la transposición no es más que un primer paso en el proceso conducente a la plena aplicación del marco comunitario. La puesta en práctica de algunos de los requisitos reglamentarios más complejos de la Directiva Postal (control de tarifas, transparencia contable, autorización y concesión de licencias) requiere nuevos esfuerzos y una mayor atención por parte de los Estados miembros y de la Comisión.

De lo que no cabe duda es que los Estados miembros, y, más en concreto, las autoridades nacionales de reglamentación (en lo sucesivo las ANR), deben participar más activamente en aspectos tales como la separación de cuentas, la asignación de costes y el seguimiento de los precios de los servicios universales, llevando a cabo investigaciones en los ámbitos principales de la política tarifaria, incluidas las tarifas especiales, los gastos terminales y las subvenciones cruzadas.

A ello hay que añadir las importantes novedades que se han registrado en la UE en materia de reglamentación y que no se limitan sólo a la transposición y a la aplicación del marco reglamentario de la UE. En este sentido, es digno de mención el papel pionero desempeñado por determinadas ANR en la introducción de nuevos planteamientos a la hora de abordar cuestiones fundamentales como el control de los precios, los precios de acceso y la concesión de licencias. De esta manera, la naturaleza intrínseca de la Directiva como instrumento de armonización del marco reglamentario ha permitido a los Estados miembros seguir trayectorias diferentes.

En el informe de 2002 se manifestaba cierta inquietud por la falta de reglamentación efectiva en algunos Estados miembros y por la emergente asimetría reglamentaria, que, a su vez, podría estimular la asimetría de los mercados de los Estados miembros. Aunque es preciso reconocer los notables avances registrados, que se han traducido, por ejemplo, en una mayor independencia de las ANR o en una reglamentación eficaz a nivel nacional y comunitario, sigue existiendo el riesgo de que el mantenimiento de una reglamentación inadecuada en algunos Estados miembros pueda obstaculizar la realización del mercado único de los servicios postales.

Por último, y a la vista de la evolución del sector en su conjunto, quizá sea el momento de perfilar las definiciones y hacerlas más precisas, de manera que la legislación refleje fielmente las realidades del sector.

4. TENDENCIAS DEL MERCADO

En términos generales, el mercado de los servicios postales ha seguido evolucionando hacia un sistema de distribución de sentido único, alejándose cada vez más del modelo tradicional de comunicación bidireccional. Si esta tendencia se mantiene en el futuro, quizá habría que replantearse las modalidades de las obligaciones actuales en materia de servicio universal a fin de permitir un mayor grado de flexibilidad, garantizando en todo momento los derechos de los consumidores. Esa tendencia pone igualmente de manifiesto el potencial de desarrollo de un mercado postal caracterizado por su dinamismo y capaz de sacar partido de las oportunidades que ofrece el mercado más amplio de las comunicaciones (telecompra, comercio electrónico, correo híbrido y servicios de valor añadido) en beneficio de todos los clientes.

En el segmento de la correspondencia tradicional, sin embargo, y con la excepción de los servicios muy especializados, la competencia no está aún suficientemente consolidada, lo que parece indicar que la limitada apertura inicial del mercado, combinada con una capacidad o una seguridad reglamentaria a veces limitadas, con las ventajas que disfrutan los operadores tradicionales y con las asimetrías reglamentarias, ha actuado como factor de disuasión para aquellos interesados en entrar en el mercado.

Entre estas asimetrías reglamentarias suscita particular preocupación las diferencias por lo que respecta a la carga fiscal (IVA) entre los operadores tradicionales y los nuevos. En la mayoría de los Estados miembros[7], la mayor parte, por no decir la totalidad, de los servicios suministrados por el proveedor nacional de servicio universal están exentos del pago del IVA, mientras que los servicios prestados por sus competidores están sujetos a este impuesto a tipos normales. En la práctica, esto supone que el número de servicios en los que la competencia no es *de facto* posible no se limita únicamente a aquellos contemplados en el artículo 7 de la Directiva Postal, ya que habría que incluir igualmente todos los servicios prestados a clientes que no pueden deducir el IVA, como las instituciones financieras y el sector público. En 2003, la Comisión propuso modificar la Directiva «IVA»[8] al objeto de restaurar la neutralidad impositiva, pero el Consejo no ha alcanzado aún un acuerdo sobre esa propuesta.

Existen indicios —por ejemplo las diferencias en materia de costes infraestructurales entre los distintos Estados miembros— que parecen sugerir que la ausencia de competencia también ha ralentizado el ritmo de modernización del sector.

Del mismo modo, la asimetría reglamentaria y la continua protección de los operadores tradicionales han frenado el desarrollo del mercado postal, si bien esta situación varía de un Estado miembro a otro. En algunos de ellos, los PSU siguen registrando elevados márgenes de beneficios y pueden sacar partido de aspectos clave de la evolución del mercado. En otros, en cambio, se enfrentan a condiciones más difíciles. Estas disparidades obedecen en gran medida a las diferencias existentes por lo que respecta a la intervención en el mercado, a las estructuras de propiedad y de incentivación y a los niveles de precios fijados para los servicios

---

7 Las únicas excepciones son Eslovenia, Finlandia y Suecia.

8 COM (2003) 234 modificado por COM (2004) 465.

en un mercado que se caracteriza por su escasa elasticidad tarifaria y por un gran número de clientes «cautivos».

En los mercados de paquetería y correo urgente, escenario de una reñida competencia, la consolidación ha continuado pese a los reducidos márgenes de maniobra existentes. Algunos de los PSU más rentables han adquirido una posición de dominio al tiempo que extienden sus actividades cada vez más hacia mercados auxiliares relacionados en una táctica que tiene como objetivo controlar toda la cadena de valor. Esta tendencia parece indicar que el mantenimiento de sectores reservados y las distorsiones del mercado postal podrían estar afectando a los mercados auxiliares y refuerza la sospecha de que los proveedores que han alcanzado una posición dominante podrían estar infringiendo la legislación en materia de competencia.

A la vista de todos estos elementos, es indispensable encontrar la manera de avanzar hacia una reglamentación más eficaz y de mejor calidad y hacia un mercado interior de los servicios postales que pueda garantizar mejores servicios para todos los consumidores, incluidos los clientes comerciales y los consumidores finales (oferta más amplia, acceso, innovación, calidad, opciones de precios, etc.).

5. EL IMPACTO DE LA DIRECTIVA POSTAL EN EL MERCADO

La transposición de la Directiva Postal por los Estados miembros y su aplicación han tenido un enorme impacto en la reglamentación y en el mercado. La legislación ha contribuido significativamente a la mejora de la calidad del servicio y su objetivo general —asegurar el servicio universal garantizando al mismo tiempo una apertura progresiva del mercado— puede considerarse alcanzado. Al sentar las bases para la realización del mercado interior de los servicios postales, la legislación ha contribuido a la puesta en marcha de un proceso de reforma dinámico, a una mayor eficacia y al desarrollo del mercado en beneficio de los clientes.

A su vez, esta situación se ha traducido en un refuerzo de la competencia, lo que ha llevado a los proveedores de servicio universal a ser más flexibles en sus operaciones y a afanarse para satisfacer las necesidades de sus clientes, con los consiguientes efectos positivos en el servicio universal. A ello hay que sumar otros factores externos que han venido a acelerar el ritmo de las reformas. La creciente sustitución por medios electrónicos del servicio postal universal parece estar teniendo efectos incentivadores en parte similares a los generados por la apertura del mercado.

Por lo que hace a la demanda, según recientes encuestas del Eurobarómetro[9], de todos los servicios de interés general, los servicios postales son los que concitan mayor satisfacción entre los consumidores. En conjunto, la mayoría de los consumidores europeos (74 %) se declaran satisfechos con los servicios postales que se les prestan. Sin embargo, en algunos Estados miembros, no faltan consumidores finales que manifiestan cierta preocupación y, con razón o sin ella, consideran más bien negativa la reciente evolución de los servicios postales.

---

[9] A nivel de la UE, véase el Eurobarómetro (2002) para EU-15, el Eurobarómetro (2003) para los nuevos Estados miembros y el estudio cualitativo sobre los consumidores europeos y los servicios de interés general (Optem, 2003) para EU-25.

La Directiva Postal ha despertado expectativas por lo que respecta a una mayor apertura del mercado, y ello podría tener un impacto positivo en éste. Como se desprende del análisis antes realizado, el mercado postal se encuentra en una etapa crucial de su desarrollo. Es preciso adoptar nuevas medidas destinadas a promover la competencia real en el mercado, sin olvidar las cuestiones que preocupan a los consumidores finales, e introducir una serie de innovaciones necesarias para garantizar el desarrollo continuo del sector postal como parte del mercado más amplio de las comunicaciones, un sector que evoluciona a un ritmo vertiginoso.

6. PERSPECTIVAS DE CARA AL FUTURO

Crear las condiciones que permitan proseguir el proceso de modernización

El mercado postal evoluciona rápidamente. El reto al que han de hacer frente los organismos de reglamentación y los operadores consiste, pues, en aprovechar las oportunidades que se presentan. Las organizaciones postales hacen gala de una flexibilidad cada vez mayor y procuran prestar servicios adaptados a las necesidades de sus clientes. Algunos operadores públicos han aprovechado la apertura progresiva del mercado propugnada por la Directiva para reorganizarse y modernizarse, otros, en cambio, quizá no se prepararon tan concienzudamente para hacer frente a los desafíos. Son éstos precisamente, los que no aprovecharon las oportunidades de los últimos años y no emprendieron en su momento las reformas necesarias, quienes sienten ahora cómo el mercado los presiona a hacerlo. Quizás sean necesarias nuevas iniciativas reglamentarias para asegurar que todos los clientes puedan beneficiarse de las ventajas que ofrece el mercado interior de los servicios postales.

Respetar el calendario fijado en la Directiva

Si queremos que los consumidores puedan continuar disfrutando de las ventajas del mercado interior, es esencial garantizar (paralelamente) el ritmo de la reforma reglamentaria y respetar el calendario fijado en la Directiva para la realización del mercado interior de los servicios postales. La evolución del sector no sustenta la necesidad de modificar los plazos contemplados en la Directiva Postal.

Asegurar un atento seguimiento del desarrollo de la reglamentación

Los Estados miembros y la Comisión deben prestar más atención a la evolución reglamentaria a fin de contribuir a la adopción de modelos reglamentarios pertinentes. En determinadas cuestiones esenciales, como la apertura del mercado o el servicio universal (calidad de los servicios, precios, accesibilidad para las diferentes categorías de partes interesadas), la Comisión seguirá atentamente la evolución del sector y, en su caso, velará por que los Estados miembros cumplan los requisitos de la Directiva Postal.

Intensificar la cooperación sobre cuestiones de reglamentación

En cuanto a cuestiones técnicas más complejas (concesión de licencias, acceso, contabilidad reglamentaria o datos de mercado), la Comisión está dispuesta a asistir a las ANR trabajando en dos niveles:

– cooperación bilateral entre los servicios de la Comisión y las ANR, especialmente las de los nuevos Estados miembros;

– cooperación técnica a nivel europeo en el marco del comité de la Directiva Postal para poner a punto, junto con los organismos nacionales de reglamentación, sistemas de evaluación comparativa apropiados.

Promover un debate de fondo sobre la futura política postal

Habida cuenta de la rápida evolución del mercado global de las comunicaciones, y teniendo siempre presente el plazo de 2006, no se puede demorar más el debate sobre el futuro de las políticas postales. Este debate deberá estar abierto a todas las partes interesadas (operadores públicos y privados, clientes, organizaciones de consumidores, interlocutores sociales, ANR, ministerios, expertos, académicos y representantes de la industria) tanto a nivel nacional como de la UE.

Además de analizar los pros y los contras del mantenimiento o la supresión de los sectores reservados, se abordará una serie de cuestiones claves —¿Cuál es la mejor forma de fomentar el sector postal? ¿Cómo se puede garantizar la financiación del servicio universal? ¿Qué tipo de servicio universal necesitaremos en el futuro?— y se evaluará la situación de los Estados miembros en los que se han suprimido los servicios reservados, especialmente desde el punto de vista de los consumidores finales.

A la vista de todo lo anterior, la Comisión ha encargado sendos estudios, uno sobre el desarrollo de la competencia y otro sobre la evolución del modelo reglamentario para los servicios postales europeos. Se invita a las partes interesadas a que participen en dos talleres que se organizarán al respecto y a que hagan llegar a la Comisión sus comentarios sobre las conclusiones de los consultores. Hacia finales de 2005, la Comisión pondrá en marcha un estudio sobre el impacto que tendrá en el servicio universal la finalización del mercado interior de los servicios postales. También en este caso se consultará a las partes interesadas de la misma forma antes referida. Este debate en profundidad preparará el camino para el desarrollo de la futura política postal.