

# TENDENCIAS RECIENTES DE LOS SERVICIOS POSTALES EN ESPAÑA<sup>1</sup>

M<sup>a</sup> del Mar VILLAGRASA ROZAS  
*Universidad de Zaragoza*

**SUMARIO:** I.- la liberalización de los servicios postales en la unión europea. II.- la regulación de los servicios postales en España. III.- la sociedad estatal correos y telégrafos. Consecuencias jurídicas en materia de personal. IV.- conclusiones.

Pese a hacerlo con lentitud, el sector postal ha venido siendo últimamente objeto de liberalización en todos los países de nuestro entorno. Incorporarse a esta operación implica necesariamente gestionar con las técnicas del Derecho privado, y esto significa una firme apuesta por un sector público eficaz y legitimado ante la sociedad para la prestación de los servicios que le han sido encomendados.

En este contexto debemos situar al sector público ante una situación económica absolutamente abierta y competitiva, en condiciones de demostrar su capacidad de prestar los servicios en términos de calidad y coste equiparables a los de cualquier otro operador privado, y esto sólo será posible si los instrumentos de gestión son homogéneos a los que utiliza cualquier competidor.

Tras el primer paso normativo que supone la Directiva 97/67 regulando el sector postal europeo, el Gobierno español se ha encontrado ante la necesidad de abordar una reforma sistemática y en profundidad del marco jurídico del sector en nuestro país, regulado hasta recientemente por toda una serie de disposiciones normativas parciales, asistemáticas y obsoletas (entre las que cabe destacar la Ordenanza Postal de 16 de mayo de 1960) donde los nuevos conceptos de liberalización de mercado o de libre concurrencia apenas tenían cabida.

Pretendemos exponer en estas breves páginas cuál es el panorama actual de los servicios postales después de la liberalización iniciada en la última década, que ha obligado a convertir al operador heredero del monopolio de los servicios postales, “Correos y Telégrafos”, en una empresa pública, al tiempo que analizar cómo han afectado estos cambios al régimen jurídico del personal funcionario a su servicio.

## I.- LA LIBERALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS POSTALES EN LA UNIÓN EUROPEA

### 1. La apertura a la competencia

El origen más inmediato del proceso liberalizador de los servicios postales en la UE lo encontramos en dos Decisiones de la Comisión, anteriores a la Directiva 97/67/CE de 15 de diciembre de 1997, por las que se liberalizó el correo rápido internacional: la Decisión 90/16, de 20 de diciembre de 1989, relativa a la prestación en

---

<sup>1</sup> Este trabajo es una primera versión de otra investigación más amplia y completa que será publicada próximamente en *REDA* núm. 118, 2003 (actualmente en prensa).

los Países Bajos de servicios de correo rápido, y la Decisión 90/456, de 1 de agosto de 1990, relativa a la prestación en España de servicios de correo rápido internacional<sup>2</sup>, aunque con anterioridad, y a instancias de la Comisión, otros países miembros (Alemania en 1984, Bélgica y Francia en 1985 e Italia en 1989) ya habían suprimido ciertas barreras que obstaculizaban la apertura de dichos servicios en sus respectivas legislaciones.

En relación con España, la Comisión, como consecuencia de la presentación de una denuncia, adoptó la Decisión 90/456/ CEE, de 1 de agosto de 1990, en virtud de la cual se declaró que eran incompatibles con el artículo 90.1 del Tratado de la Comunidad Económica Europea, en relación con el artículo 86 del mismo, las disposiciones de los artículos 10 a 13 de la Ordenanza Postal aprobada por Decreto 1113/1960, de 19 de mayo, y de los artículos 19 a 22 del Reglamento de los Servicios de Correos aprobado por Decreto 1653/1964 de 14 de mayo, por las que se reservaba a Correos el servicio de correo rápido internacional de recogida, transporte y distribución de cartas.

La Comisión pidió pues al Gobierno español que adoptara las medidas necesarias para liberalizar el correo internacional de cartas urgentes al estimar que el monopolio del servicio postal en tal mercado era contrario a las reglas de competencia recogidas en el Tratado de Roma, máxime si se tiene en cuenta que Correos no ofrecía dicho servicio más que de forma limitada a las principales ciudades españolas y a un reducido número de países.

## **2. El Libro Verde sobre el desarrollo del mercado único de los servicios postales de 1992**

Un papel relevante en este proceso liberalizador lo tuvo la publicación en Bruselas el 11 de junio de 1992 del “*Libro Verde sobre el desarrollo del mercado único de los servicios postales*”<sup>3</sup>, en el que la Comisión reflexiona sobre la apertura de los servicios postales a la competencia.

Su objetivo principal era iniciar un debate sobre el sector postal en el territorio de la Comunidad, y para conseguirlo realiza un estudio de la situación de ese momento, analiza los problemas que sufre el sector, plantea cuáles deberían ser los objetivos de la Comunidad en el mismo, establece de qué modo deben alcanzarse esos objetivos y elabora propuestas al respecto. Al final, la Comisión se inclinó por proseguir con la apertura del mercado y potenciar el servicio universal<sup>4</sup>.

El Libro Verde se limitó, en definitiva, a establecer unos principios básicos de ordenación de los servicios postales y propuso la necesidad de llegar a una definición comunitaria de un concepto tan importante como es el del servicio universal que cubra la totalidad del territorio comunitario, sea accesible a todos los ciudadanos, se proporcione a un precio moderado y sea un servicio de calidad.

---

<sup>2</sup> La Decisión 20 de diciembre de 1989 es la 90/16/CEE, publicada en DO L 10, de 12.1.1990. La relativa a España, de 1 de agosto de 1990, es la 90/456/CEE, publicada en DO L 233, de 28.8.1990.

<sup>3</sup> COM (91) 476 final.

<sup>4</sup> Pp. 249-254 del Libro Verde sobre el desarrollo del mercado único de los servicios postales de 1992.

Aunque no se define claramente qué servicios serán reservados, en el Libro Verde se marcan unas pautas sobre lo que debe incluirse en éstos. Todos los demás servicios serán considerados como no reservados y se prestarán en libre competencia, permitiendo que los Estados miembros puedan decidir que el sector reservado sea inferior a los límites comunitarios, aunque deberán seguir teniendo que garantizar el servicio universal hasta los límites comunitarios establecidos en los servicios universales. Tanto el ámbito abarcado por los servicios universales como por el sector reservado deberán estar sujetos a revisión periódica.

Al Libro Verde sobre los servicios postales siguió la *Comunicación* de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo *sobre las líneas directrices para el desarrollo de los servicios postales comunitarios de 2 de junio de 1993*<sup>5</sup>, explicando las orientaciones que se desprendían de las consultas efectuadas como consecuencia de este Documento en respuesta a la Resolución de 22 de enero del mismo año del Parlamento<sup>6</sup>, en la que pedía a la Comisión la elaboración de un paquete de propuestas con vistas a la creación de un mercado único de los servicios postales.

### **3. El punto de partida: la Directiva Postal de 15 de diciembre de 1997**

Tras varios años de intensos debates a escala nacional y comunitaria, en el año 1994 el Consejo Europeo adopta una Posición común sobre los principios en torno a los que habrá de fundamentarse la liberalización de los servicios postales de la Unión Europea. Principios que se plasmaron en la Directiva 97/67/CE del Parlamento Europeo y el Consejo, de 15 de diciembre de 1997, sobre *normas comunes para el desarrollo del mercado interior de los servicios postales en la Comunidad y para la mejora de la calidad del servicio*<sup>7</sup>, la cual establece una serie de normas para garantizar una mayor armonización de las condiciones que regulan el sector en la Comunidad.

En la Directiva se establecen las normas armonizadoras para los Estados miembros y el mantenimiento de un servicio universal a precios asequibles en todo el territorio de la Unión Europea. Si el Libro Verde de 1992 había sentado las bases para una definición del servicio universal, es en la Directiva 97/67/CE donde este servicio queda claramente definido en su art. 3 como “*una oferta de servicios postales de calidad determinada prestados de forma permanente en todos los puntos del territorio a precios asequibles a todos los usuarios*”, señalando, además, una serie de pautas y medidas para su establecimiento en los diversos países miembros, recordando que por “servicios postales” ha de entenderse, de acuerdo con el art. 2 de la propia Directiva,

---

<sup>5</sup> COM (93) 247 final.

<sup>6</sup> DO C 42 de 15.2.1993, p. 240. A esta Resolución del Parlamento Europeo, y tras la Comunicación de la Comisión, siguieron la Resolución de 25 de junio (DO C 194 de 19.7.1993, p. 397) sobre el mercado único de servicios postales y la Resolución de 29 de octubre (DO C 315 de 22.11.1993, p. 643) sobre los servicios postales. Posteriormente, tras una propuesta de Directiva de la Comisión para el desarrollo de los servicios postales en 1995 (COM(95)227), el Parlamento adoptó una nueva Resolución (DO C 308 de 20.11.1995, p. 60) sobre la aplicación de un mercado único de los servicios postales. Por su parte, el Consejo emitió una Resolución el 7 de febrero de 1994 (DO C 48, de 16.2.1994) sobre el desarrollo de los servicios postales con la finalidad de fijar los principales objetivos del mismo en la Comunidad que recogía los objetivos planteados en el Libro Verde y propugnaba la promoción de una liberalización gradual de los servicios postales garantizando el carácter permanente de la prestación de un servicio universal a la vez que garantizando unas condiciones de competencia equitativas, entre otros aspectos, e invitando a la Comisión a presentar un paquete de medidas “transparentes, simples y fáciles de aplicar”.

<sup>7</sup> DOL 67, de 21.1.1998.

“los servicios consistentes en la recogida, la clasificación, el transporte y la distribución de los envíos postales” y teniendo en cuenta que este servicio universal incluye tanto los servicios nacionales como los transfronterizos.

Puesto que la liberalización del sector postal va a ser realizada de forma gradual, en la Directiva se fijan aquellos servicios que forman parte del sector reservado y que continuarán prestándose por las administraciones nacionales de correos en condiciones de monopolio. Estos son la recogida, la clasificación, el transporte y la distribución de los envíos de correspondencia interna, tanto si se trata de distribución urgente como si no, cuyo peso sea inferior a 350 grs. En el caso de servicios postales gratuitos destinados a invidentes se podrán autorizar excepciones a los límites de precio y peso. También se incluyen el correo transfronterizo y la publicidad directa con los límites anteriormente establecidos y asimismo se establecen los principios de tarificación y transparencia contable.

Por lo que a los servicios no reservados respecta, los Estados miembros pueden conceder autorizaciones generales y licencias individuales de acuerdo con procedimientos transparentes y no discriminatorios.

De igual manera, recogiendo otra de las orientaciones propuestas por el Libro Verde, la Directiva establece que los Estados miembros deberán designar una o más autoridades nacionales de reglamentación del sector postal, jurídicamente distintas y separadas y funcionalmente independientes de los operadores postales, y notificárselo a la Comisión. Estas autoridades tendrán como misión garantizar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la Directiva, así como de la normativa en materia de competencia en el sector postal.

Respecto a las cuestiones de financiación del servicio universal se indica que si las obligaciones de este servicio representan una carga financiera excesivamente onerosa para el proveedor del mismo en un Estado miembro, éste podrá constituir un fondo de compensación administrado por una entidad independiente del beneficiario. Junto a ello se establecen normas que garanticen la calidad del servicio en relación con el servicio universal.

Por último, los Estados miembros deberán establecer procedimientos transparentes, simples y poco costosos para tramitar las reclamaciones de los usuarios, en particular, en caso de pérdida, robo, deterioro o incumplimiento de las normas de calidad del servicio.

Se hace necesario mencionar en este punto la *Comunicación de la Comisión sobre la aplicación de las normas de competencia al servicio postal y sobre la evaluación de determinadas medidas estatales relativas a los servicios postales (98/C 39/02)*<sup>8</sup>, publicada muy poco después de la Directiva, en la que se recogen las líneas directrices que seguirá la Comisión al aplicar las normas de competencia del Tratado a casos individuales, manteniendo al mismo tiempo las garantías necesarias para la prestación del servicio universal.

---

<sup>8</sup> DO C 39, de 6.2.1998.

La Comunicación explica cuál va a ser la aplicación de las normas de competencia a los beneficiarios de derechos monopolísticos en el sector, aspecto de importante trascendencia en un sector donde las posiciones dominantes continúan manteniéndose a través de un monopolio legal y donde, en consecuencia, las condiciones de competencia se encuentran seriamente restringidas de forma natural por el mantenimiento de esos monopolios. En particular, la Comunicación, ahondando en el espíritu de la Directiva, estipula la no discriminación en el acceso a la red postal y trata de resolver los problemas de ciertos tipos de ayudas o subvenciones injustificadas, al igual que la aplicación de las normas relativas a las ayudas estatales en los países miembros.

La Directiva Postal prevé una revisión de la misma que debía iniciarse el 1 de enero de 2000 con vistas a su aplicación a partir del 1 de enero de 2003. En este mismo sentido se reitera la Comunicación estableciendo en su parte final la conveniencia de que, tras un periodo de desarrollo, posiblemente en torno a 2000, la Comisión habría de efectuar una evaluación del sector postal con respecto a las normas del Tratado para determinar si era necesario modificar las condiciones establecidas sobre la base de consideraciones sociales, económicas o tecnológicas y sobre la experiencia en los asuntos postales. A estos efectos, y tras un intento fallido de la Comisión por agilizar el proceso de liberalización<sup>9</sup>, el 15 de octubre de 2001 los Estados miembros llegaron finalmente a un acuerdo para la plena realización del mercado postal interior en el año 2009<sup>10</sup>.

#### **4. La última Directiva para avanzar en la liberalización**

Como consecuencia de la revisión prevista, la Directiva 2002/39/CE del Parlamento y del Consejo, de 10 de junio<sup>11</sup>, por la que se modifica la Directiva 97/67/CE, reafirma la decisión de establecer una apertura gradual y controlada del mercado de los servicios postales con el fin de aumentar la competitividad.

La nueva Directiva establece la liberalización del mercado postal europeo en tres fases, marcadas por la reducción progresiva de los servicios postales que los antiguos operadores postales públicos prestan aún en exclusividad para garantizar el servicio público y fechadas en los años 2003, 2006 y, finalmente, 2009, para cuando está prevista la apertura total a la competencia del mercado postal de la UE.

Estas fases son las siguientes: en la primera, a partir de 2003, se abrirá a la competencia los envíos que excedan de 100 grs. o que, siendo inferiores a este peso, su precio sea superior a 3 veces la tarifa básica; en la segunda, a partir de 2006, se abrirán a la competencia los envíos cuyo peso sea superior a 50 grs., o que siendo inferiores a este peso, su precio sea superior a 2,5 veces la tarifa básica; y en la tercera, a partir de 2009, se abrirán a la competencia todos los envíos. Adicionalmente, se prevé la liberalización completa del correo transfronterizo de salida y del envío de publicidad directa a partir del año 2003, salvo que su mantenimiento dentro del ámbito reservado sea necesario para garantizar la prestación del servicio universal por parte de los Estados miembros, que pueden continuar reservándose este derecho hasta 2009.

---

<sup>9</sup> La propuesta inicial de liberalización presentada por la Comisión el 30 de mayo de 2000 fue rechazada por el Parlamento Europeo el 14 de diciembre de 2000. Ver comunicados de prensa de 30 de mayo de 2000 (IP/00/541) y de 14 de diciembre de 2000 (IP/00/1469), respectivamente.

<sup>10</sup> Comunicado de prensa de 15 de octubre de 2001 (IP/01/1420).

<sup>11</sup> DO L 176, de 5.7.2002.

En esta Directiva la Comisión insiste en otros temas ya abordados en la Directiva 97/67 como, por ejemplo, el concerniente a la protección de los consumidores, que deberá aplicarse no sólo a los servicios reservados al proveedor del servicio universal, sino también a los no reservados.

Por otro lado reconoce la importante función que desempeñan las autoridades nacionales de reglamentación por lo que respecta a la misión de garantizar que se respeten los servicios reservados, salvo en los Estados miembros en los que no existan estos servicios<sup>12</sup>.

En cuanto a las tarifas, añade que cuando se apliquen tarifas especiales, por ejemplo a los servicios a las empresas, a los remitentes de envíos masivos o a los preparadores del correo de varios clientes, los proveedores del servicio universal deberán respetar los principios de transparencia y no discriminación. Asimismo deben ofrecer dichos servicios a los clientes particulares que los utilicen en condiciones similares.

De todas formas, no podemos olvidar que la nueva Directiva recoge, como lo hicieron la Directiva de 1997 y la Comunicación de 1998, que la Comisión ha de realizar, a lo largo del año 2006, un estudio que evalúe en cada Estado miembro de la Unión el impacto que sobre el servicio universal vaya a tener la plena apertura de los servicios postales en el mercado interno en el año 2009. Sobre la base de los resultados de este estudio pendiente, la Comisión realizará sendas propuestas al Parlamento Europeo y al Consejo confirmando, si así resulta apropiado, la plena liberalización del mercado para los servicios postales en el año 2009, o proponiendo algún tipo de decisión en cualquier otro sentido.

## **II. LA REGULACIÓN DE LOS SERVICIOS POSTALES EN ESPAÑA**

La Ley 24/1998, de 13 de julio, del Servicio Postal Universal y Liberalización de los Servicios Postales, (modificada recientemente por Ley 53/2002, de 30 de diciembre) que establece una regulación básica y unitaria del sector postal en España, recogiendo el régimen al que ha de sujetarse la prestación del servicio postal universal y garantizando el derecho a las comunicaciones postales de todos los ciudadanos<sup>13</sup>.

Además, identifica el ámbito del sector de los servicios postales que se encuentra liberalizado y establece un marco jurídico que delimita los derechos y obligaciones de los usuarios<sup>14</sup> y de los operadores al tiempo que establece las competencias del Estado y las funciones del Gobierno en el sector, creando el Consejo Asesor Postal como

---

<sup>12</sup> El art. 9 de la Directiva 97/67/CE permite a los Estados miembros ir más allá de los objetivos que se contemplan.

<sup>13</sup> R. CASTAÑO SUAREZ, "El servicio postal universal", *Noticias de la Unión Europea*, núm. 192, enero 2001.

<sup>14</sup> La Ley ordena a los operadores postales que establezcan procedimientos transparentes, sencillos y gratuitos para tramitar las reclamaciones de los usuarios de toda clase de servicios postales. Asimismo, las garantías de los usuarios están reguladas en los artículos 4 y ss. del Real Decreto 1829/1999, de 3 de diciembre, por el que se regula la prestación de los servicios postales. Destacaremos la importancia que el legislador otorga a los derechos de los usuarios y a la calidad de los servicios, que se ha convertido en el gran reto de las Administraciones Públicas en el siglo XXI.

máximo órgano asesor del mismo en la materia, y atribuyendo a la Subsecretaría de Fomento las tareas de regulación y control.

Son varios los aspectos que de forma particular destacan como los más sobresalientes en la ley. Entre ellos, aparte de los dedicados a la financiación del servicio postal universal, cabe resaltar los referentes a la clasificación de los servicios postales, el contenido del servicio postal universal, la separación entre regulador y operadores y, finalmente, las cuestiones relativas a las autorizaciones administrativas.

## **1. Clasificación de los servicios postales**

La liberalización de los servicios postales que establece la Ley 24/1998 trae consigo una clasificación de los servicios postales en función de las condiciones exigibles para su prestación, de la cual dependerá el sistema de autorizaciones.

La nueva ley diferencia entre dos categorías básicas de servicios postales:

A.- Servicios incluidos en el ámbito del servicio postal universal, que, a su vez, contemplan los servicios reservados al operador al que se encomienda la prestación del servicio postal universal y los servicios no reservados.

B.- Servicios liberalizados que se prestarán en régimen de libre competencia.

## **2. Contenido del servicio postal universal**

El servicio postal universal se define en la ley de manera idéntica a la definición realizada por la Directiva 97/67/CE, es decir, como *“el conjunto de servicios postales de calidad determinada prestados de forma permanente en todo el territorio nacional y a precio asequible para todos los usuarios”* (art. 15.1).

Y en el ámbito del servicio postal universal se incluyen los siguientes servicios:

- 1.- Servicio de giro.
- 2.- Prestación ordinaria de servicios postales nacionales y transfronterizos de envíos postales, que incluye cartas y tarjetas postales de hasta 2 kgs.
- 3.- Paquetes postales hasta 10 kgs.
- 4.- Servicios de envío certificado y de valor declarado.

Además, la prestación del servicio universal deberá garantizarse 5 días a la semana, al menos, una recogida y una entrega a domicilio y, como excepción, una distribución en instalaciones apropiadas. Estos requisitos podrán ser replanteados en circunstancias o condiciones geográficas excepcionales.

No obstante, el Gobierno, mediante Real Decreto, podrá modificar, previo informe del Consejo Asesor Postal, el alcance del servicio universal en función de la evolución tecnológica, la demanda de servicios en el mercado, las necesidades de los usuarios, o por consideraciones de política social, respetando los límites impuestos por la normativa europea (art. 15.6). Es decir, la ley contempla la deslegalización del

servicio postal universal para adaptarlo a los cambios que se produzcan en el mercado o que el desarrollo tecnológico recomiende introducir.

Como hemos dicho anteriormente, la Ley 24/1998 contempla que ciertos servicios incluidos en el ámbito del servicio postal universal quedan reservados para ser prestados de forma exclusiva por el operador de dicho servicio.

Estos servicios reservados incluyen: (1) el servicio de giro; (2) la recogida, admisión, clasificación, entrega, tratamiento, curso, transporte y distribución de los envíos interurbanos de cartas y tarjetas postales iguales o inferiores a 100 grs.<sup>15</sup> A partir del 1 de enero de 2006, el límite de peso se fija en 50 grs.; (3) el servicio postal transfronterizo de entrada y salida de cartas y tarjetas postales, en las condiciones anteriormente señaladas<sup>16</sup>; y (4) la recepción de las solicitudes, de los escritos y de las comunicaciones que los ciudadanos dirijan a los órganos de las Administraciones Públicas conforme al art. 38.4.c) de la Ley 30/1992.

La Disposición Adicional Primera de la ley encomienda a la Entidad Pública Empresarial Correos y Telégrafos (actualmente Sociedad Estatal Correos y Telégrafos S.A.<sup>17</sup>) la prestación del servicio postal universal tanto por lo que se refiere a los servicios reservados como a los no reservados.

En este punto merecen especial atención los derechos y obligaciones que contiene el servicio postal universal. Para garantizar la prestación de este servicio postal universal, se otorgan al operador que presta dicho servicio determinados derechos especiales y exclusivos, que conceden a la administración postal la protección necesaria para proporcionar los servicios reservados incluso en las zonas en las que la prestación de dichos servicios sería deficitaria.

Por una parte, los derechos *especiales* que se garantizan al operador comprenden: ser beneficiario de los procedimientos de expropiación forzosa por causa de utilidad pública, exención de tributos de los servicios reservados, derecho a entregar las notificaciones de los órganos administrativos y la cesión de espacios por parte de entidades que gestionan la red de ferrocarriles, puertos y aeropuertos nacionales con el fin de que aquél pueda desarrollar sus servicios en ellos.

Por otra parte, los derechos *exclusivos* incluyen: el derecho al establecimiento de apartados postales, un control aduanero preferente, la distribución de sellos de correos y el derecho a la utilización exclusiva de los términos “España” y “Correos”.

Estos derechos especiales y exclusivos tienen como finalidad garantizar el funcionamiento de las misiones de interés económico general.

Para la prestación del servicio público universal es necesaria la existencia de una red postal pública, que será gestionada por el operador al que corresponde la prestación

---

<sup>15</sup> Este servicio podrá ser prestado, sin embargo, por el resto de los operadores a tarifas al menos tres veces superiores a la tarifa pública oficial (art. 18.1.B). A partir del 1 de enero de 2006 el precio será, al menos, dos veces y media superior.

<sup>16</sup> Los envíos nacionales y transfronterizos de publicidad directa, libros, catálogos y publicaciones periódicas no forman parte de los servicios reservados, aunque serán admitidos para su remisión en régimen de servicio postal universal.

<sup>17</sup> Ley 14/2000, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.



del servicio postal universal. Esta red se define como “*el conjunto de medios y organizaciones que permiten la recogida de los envíos postales, la expedición y tratamiento hasta el centro de distribución y la distribución a las distintas direcciones de los destinatarios*” (art. 23.2).

La liberalización de los servicios postales lleva consigo el derecho de acceso a la red en favor de los usuarios y operadores postales que hayan asumido las obligaciones derivadas del servicio postal universal, en condiciones de transparencia, objetividad y no discriminación. El resto de operadores postales deberán negociar con el operador al que se encomienda la prestación del servicio postal universal, las condiciones de acceso a la red postal pública, de conformidad con los principios aludidos de transparencia, no discriminación y objetividad.

Con esta regulación, el acceso a la red pública postal de los operadores postales privados podría plantear conflictos prácticos. La ley establece la negociación del acceso a la red con la posibilidad de establecer acuerdos que se regirían por el principio de libertad contractual. El problema surge porque Correos y Telégrafos no sólo es el prestador del servicio universal, sino también es el operador dominante, heredero del antiguo monopolio lo cual podría conducir a abusos y falseamiento de la competencia. Por eso, en nuestra opinión, las condiciones de acceso a la red deberían estar reguladas de forma detallada para evitar abusos por parte del operador dominante.

### **3. La separación entre regulador y operadores**

Un elemento sustancial en la liberalización lo constituye la existencia de una separación de las funciones de reglamentación por una parte, y de explotación por otra. La independencia de la autoridad de control frente a todas las empresas controladas es esencial. El sistema de competencia leal que exige el Tratado sólo podrá ser garantizado velando por la igualdad de oportunidades de los distintos operadores económicos, incluida la confidencialidad de la información comercial<sup>18</sup>.

A la vista de la dinámica de los servicios postales europeos, debe reconocerse y fomentarse la importante función que desempeñan las autoridades nacionales de reglamentación, en particular por lo que respecta a la misión de garantizar que se respeten los servicios esenciales, algo que recoge la Directiva 2002/39/CE

En el caso de España, cuyo organismo regulador es el Ministerio de Fomento a través de la Subsecretaría de Fomento, (hasta el año 2000 Secretaría General de Comunicaciones), no se daban las condiciones de total independencia del organismo regulador que debe velar por el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la Directiva porque el citado organismo regulador presidía, a su vez, la Entidad Pública Correos y Telégrafos.

---

<sup>18</sup> Comunicación de la Comisión 98/C 39/02, apartado 6.4: “...los Estados deben controlar las condiciones de acceso y el ejercicio de los derechos especiales y exclusivos. Aunque para ello no tienen necesariamente que crear nuevos órganos, sin embargo, los Estados miembros no deben otorgar a los operadores mencionados en el punto 4.2, o a un organismo que esté relacionado (jurídica, administrativa, o estructuralmente) con dicho operador, el poder de supervisar los derechos exclusivos concedidos y las actividades de los operadores postales en general”.

Por una parte, la Directiva 97/67/CE obliga a los Estados miembros a designar una o más autoridades nacionales de reglamentación independientes puesto que, insistimos, debe existir una separación real entre las funciones de reglamentación por una parte, y de explotación de los servicios postales por otra.

Sin embargo, según el art. 16.1 del Estatuto de la Entidad Empresarial Correos y Telégrafos, aprobado por Real Decreto 176/1998, de 16 de febrero, “*Será presidente de la Entidad el Ministro de Fomento, quien podrá delegar en el Secretario General de Comunicación.*” Este artículo colisionaba con el art. 22 de la Directiva 97/67/CE, cuyo párrafo primero prescribe que “*Cada Estado miembro designará una o más autoridades nacionales de reglamentación para el sector postal, jurídicamente distinta y funcionalmente independiente de los operadores postales*”, pues la Secretaría General de Comunicaciones quedaba configurada como la autoridad nacional de reglamentación.

Como resultado de esta asincronía normativa, el Tribunal Supremo, en Sentencia de 26 de enero de 2000, declaró la nulidad del citado artículo 16.1 por contravenir la Directiva.

El Real Decreto 557/2000, de 27 de abril, de reestructuración de los Departamentos Ministeriales modificó la estructura ministerial, creando el nuevo Ministerio de Ciencia y Tecnología, del cual pasó a depender la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones, sucesora de la Secretaría General de Comunicaciones. No obstante las funciones de la Secretaría General de Comunicaciones corresponden actualmente a la Subsecretaría del Ministerio de Fomento<sup>19</sup>.

#### **4. Autorizaciones administrativas**

La Ley 24/1998 establece que un operador postal debe obtener ciertas autorizaciones administrativas con anterioridad a que dicho operador pueda ofrecer sus servicios postales. Esta disposición viene motivada de nuevo por la Directiva 97/67, cuya intención no es otra que el establecimiento de un nivel básico de armonización en la normativa del mercado interno de la Unión Europea, sin olvidar el objetivo de la mejora de la calidad del servicio, contemplando que el proceso de liberalización de los servicios postales puede y debe ser llevado a la práctica a través de autorizaciones administrativas de los propios Estados miembros.

Así, la Ley distingue entre dos tipos de autorizaciones, las autorizaciones administrativas generales y las autorizaciones administrativas específicas o singulares.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Ver art. 37 de la Ley 24/1998 y Real Decreto 690/2000, de 2 de mayo, por el que se establece la estructura orgánica básica del Ministerio de Fomento, desarrollado por Real Decreto 1475/2000, de 4 de agosto. La Subsecretaría de Fomento tiene asignadas las competencias que le atribuye el ordenamiento vigente en materia postal. El art. 7.5 del Real Decreto 1475/2000 establece: Directamente dependientes del Subsecretario General existen los siguientes órganos con nivel orgánico de Subdirección General: “c) La Subdirección General de Regulación de Servicios Postales a la que corresponde, en el ámbito de las competencias del Departamento en materia postal, el ejercicio de las funciones de regulación, ordenación, inspección, tramitación de expedientes sancionadores e imposición de sanciones por faltas leves, control de calidad de los servicios, registro de empresas, conocimiento de las reclamaciones de los usuarios y resolución de controversias, gestión de tasas y del Fondo de Compensación del Servicio Postal Universal, así como el seguimiento e información de las políticas comunitarias y la participación en organizaciones postales, y de cualquier otra que en materia postal tenga encomendada la Subsecretaría”.

<sup>20</sup> El procedimiento para la obtención de las autorizaciones administrativas, las condiciones generales y particulares aplicables a cada tipo de autorización, así como el funcionamiento del Registro General de

Para la prestación de los servicios postales los operadores deberán obtener el correspondiente “título habilitante”, que podrá ser una autorización administrativa general o una autorización administrativa singular, dependiendo de los servicios que se vayan a prestar. Las autorizaciones generales son necesarias para los servicios no reservados y no incluidos en el servicio universal. Las autorizaciones administrativas singulares lo serán para los servicios no reservados, sí incluidos en el servicio universal.

El otorgamiento de autorizaciones *generales* se realizará con carácter reglado y de modo automático, siempre que el operador interesado asuma la obligación de cumplir con los requisitos esenciales para la prestación del servicio universal. Estos requisitos esenciales son la salvaguarda del derecho a la inviolabilidad de la correspondencia, la obligación de protección de datos y los derechos establecidos por la normativa sectorial sobre seguridad del funcionamiento de la red en materia de transporte de sustancias peligrosas, protección del medio ambiente y ordenación territorial.

Las autorizaciones administrativas singulares se otorgarán con carácter reglado y deberán asumir la obligación de cumplir con los requisitos esenciales antes citados. A los operadores que hayan obtenido una autorización singular se les podrán imponer obligaciones de servicio público. Ahora bien, los operadores que presten servicios postales universales no pueden perturbar los derechos especiales o exclusivos de Correos y Telégrafos.

### **III.- LA SOCIEDAD ANÓNIMA ESTATAL CORREOS Y TELÉGRAFOS. CONSECUENCIAS JURÍDICAS EN MATERIA DE PERSONAL**

Si realizamos un breve recorrido por la evolución que ha sufrido Correos y Telégrafos con el fin de adaptarse al proceso de liberalización de los servicios postales impuesto por la Unión Europea, observamos que por Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991, Correos se convirtió en un Organismo Autónomo de carácter comercial<sup>21</sup>. Más tarde, la Disposición Adicional undécima de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado lo configuró como Entidad Pública Empresarial, lo que le permitió actuar en el mercado con la necesaria agilidad y eficacia que requiere un entorno liberalizado. El Real Decreto 176/1998, de 16 de febrero, complementó lo previsto en la Ley 6/1997 y aprobó su Estatuto.

La Ley 14/2000, de 29 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social transforma la Entidad Pública empresarial Correos y Telégrafos en una Sociedad Anónima estatal, y como tal se inscribe en el Registro Mercantil con fecha 3 de julio de 2001, la cual asumirá las funciones de la entidad pública y será el operador habilitado para la prestación del servicio postal universal. Su capital social pertenecerá íntegramente a la Administración del Estado y no se prevé su privatización. Para llevar

---

Empresas Prestadoras de Servicios Postales creado por la Ley 24/1998, se desarrollan en el 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, en lo relativo a la autorización para prestación de servicios y al Registro General mencionado.

<sup>21</sup> Sobre la situación anterior a 1990 en que la Administración Postal estaba inserta en la Administración del Estado sin tener personalidad jurídica propia ver J. PEMÁN GAVÍN, *Régimen jurídico del servicio de correos*, cit., pp. 155-185.

a cabo su privatización material será necesaria autorización a través de norma con rango de Ley<sup>22</sup>.

Generalmente, el personal al servicio de las empresas públicas únicamente desde el punto de vista económico, o sociológico si acaso, puede considerarse parte del empleo público, pero no desde el punto de vista jurídico. La relación que le une a su empresa es de naturaleza estrictamente privada, regulada por el Derecho del Trabajo a todos los efectos. Es cierto que esta regla tiene alguna excepción, puesto que la naturaleza pública de la empresa conlleva la aplicación de ciertas especialidades del Derecho público, como por ejemplo el régimen de incompatibilidades que también se aplica a sus trabajadores.

Pero la gran excepción en nuestro ordenamiento es la referida a la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos S.A., constituida por la Ley 14/2000 de 29 de diciembre, por conversión en una sociedad anónima de la anterior Entidad Pública Empresarial Correos y Telégrafos. A pesar de esta conversión en sociedad anónima, los funcionarios de Correos que pasan a prestar servicio en ella conservan su condición de funcionarios y sus derechos adquiridos. Esto es, se ha producido el trasvase del personal funcionario de la antigua Entidad pública empresarial a una sociedad mercantil de titularidad pública para prestar servicios en ella. Veamos a continuación cómo ha quedado su situación.

Los funcionarios que prestaban servicios en situación de servicio activo en la Entidad Pública Empresarial pasan a prestar servicios en la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos S.A. en la misma situación y sin solución de continuidad, conservando su condición de funcionarios de la Administración del Estado en sus Cuerpos y Escalas, antigüedad, retribuciones que tuvieran consolidadas, y con pleno respeto a sus derechos adquiridos. El resto de los funcionarios de los Cuerpos y Escalas de Correos y Telecomunicaciones permanecerán en la situación administrativa que tuvieran reconocida.

Estos funcionarios continúan adscritos al Ministerio de Fomento a través de la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, S.A. y como tales funcionarios permanecen en el ámbito del Registro Central de Personal de la Administración aunque la sociedad como tal deje de estar incluida en la Administración General del Estado.

Su régimen jurídico queda establecido en el art. 58 de Ley 14/2000, de 29 de diciembre, y en las normas que regulan el régimen general de los funcionarios. Se habilita al Gobierno para que desarrolle el régimen jurídico de estos funcionarios, un régimen de “especial singularidad” como recoge el Borrador del nuevo Estatuto, y se prevé que hasta que se lleve a cabo la nueva regulación seguirá aplicándose el Real Decreto 1638/1995, de 6 de octubre por el que se aprueba el Reglamento del Personal al Servicio del Organismo Autónomo Correos y Telégrafos.<sup>23</sup>

Se atribuye a la Sociedad estatal el ejercicio de las naturales potestades y prerrogativas de poder público en materia funcionarial, como el desempeño de funciones relativas a organización, sistemas de puestos, condiciones de trabajo, e

---

<sup>22</sup> Debemos recordar que las privatizaciones en España pueden ser aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros. Sin embargo, en la Ley de Acompañamiento del año 2000, el Grupo Mixto introdujo una enmienda en la tramitación de la ley en el Senado según la cual “la privatización de Correos deberá ser autorizada por Ley”. Ver BOCG, *Senado, Serie II*, núm. 4, de 19 de diciembre de 2000, p. 668.

<sup>23</sup> Modificado por Real Decreto 383/2002, de 26 de abril.

incluso las previstas en la normativa reguladora del régimen disciplinario, excepto la competencia para resolver sobre la separación del servicio de los funcionarios que corresponderá al Ministro de Fomento, a propuesta de la Sociedad.

Respecto a las retribuciones, la cuantía global de las retribuciones básicas de cada grupo se establecerá en la Ley de Presupuestos Generales del Estado. Sin embargo la determinación de la cuantía de las retribuciones complementarias corresponde a la Sociedad estatal, previa negociación con la representación de los funcionarios en los términos previstos en la legislación vigente y en especial las normas sobre incremento de retribuciones que se establezcan en las Leyes de Presupuestos. Los funcionarios que se encontrasen acogidos al Régimen de Clases Pasivas del Estado y al Mutualismo administrativo continuarán en la misma situación.

Por otro lado, se mantendrá para los funcionarios de la Sociedad el régimen de movilidad vigente en la legislación general de la Función Pública<sup>24</sup> y en cuanto a sus derechos sindicales les será de aplicación la Ley 9/1987 de 12 de junio, por la que se regulan los órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas.

Se establece un régimen especial de excedencia voluntaria incentivada por un plazo mínimo de tres años, que comportará el derecho de reingreso en la sociedad estatal y una indemnización en la cuantía que fije la misma. Durante el tiempo que dure esta situación, los funcionarios podrán seguir dados de alta en la Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado, correspondiendo a la sociedad estatal el abono de las cuotas correspondientes.

Por su parte, los funcionarios que hayan cumplido sesenta y cinco años podrán solicitar la prolongación de la permanencia en la situación de servicio activo, aunque la decisión final corresponderá tomarla a la Sociedad estatal, y estará condicionada a las necesidades operativas y de servicio de la misma<sup>25</sup>.

Si bien en nuestro ordenamiento jurídico existe el supuesto de excedencia voluntaria por prestación de servicios en el sector público para el caso en que los funcionarios pasen a prestar servicios en empresas controladas por las Administraciones

---

<sup>24</sup> A este respecto no podemos olvidar, no obstante, los Acuerdos suscritos por las organizaciones sindicales mayoritarias representadas en la Mesa Sectorial de Correos y Telégrafos. El primero de ellos, el “Acuerdo plurianual 2001-2004 para la consolidación del correo público y mejora de las condiciones de trabajo del personal de Correos y Telégrafos”, suscrito con la entonces entidad pública empresarial el 9 de mayo de 2001, recogía el compromiso de negociación de un nuevo Estatuto del personal de correos y dedicaba particular atención a la cuestión de la movilidad en la que se compatibilizasen las necesidades de Correos con los intereses de los trabajadores. Con posterioridad, el 10 de enero de 2002, la ya sociedad estatal y las organizaciones sindicales mayoritarias volvieron a suscribir un nuevo Acuerdo que contiene previsiones que hacen compatibles las expectativas de movilidad y acoplamiento profesional de los empleados de Correos con las necesidades de servicio de la Sociedad. Fruto de ambos Acuerdos es el Real Decreto 383/2002, de 26 de abril.

<sup>25</sup> El art. 33 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función pública permite que los funcionarios prologuen voluntariamente su permanencia en servicio activo hasta los setenta años. No obstante, quedan exceptuados de esta regulación los funcionarios de aquellos Cuerpos y Escalas que tengan normas específicas de jubilación. En el caso que nos ocupa la Ley 14/2000 permite que continúen prestando servicios hasta los setenta años, pero la decisión última se deja en manos de la Sociedad estatal Correos y Telégrafos.

Públicas,<sup>26</sup> la solución que se ha arbitrado consiste en trasvasar al personal funcionario a una sociedad mercantil. En este caso, la Ley 14/2000 ha convertido la excedencia voluntaria por prestación de servicios en sociedades mercantiles de capital público en una modalidad de servicio activo. Esta fórmula ya había sido ensayada por países de nuestro entorno, especialmente por Alemania, cuando en 1994 privatizó el correo y las telecomunicaciones<sup>27</sup>.

Consecuencia de todo ello es que el proceso de liberalización del servicio público de correos está conduciendo a la reducción de la función pública y a la privatización (laboralización) del régimen jurídico del personal adscrito. Es decir, ante la asignación de funcionarios a una sociedad mercantil de titularidad pública para prestar servicios en ella nos encontramos ante un caso de privatización de un servicio público que lleva consigo la privatización de la función pública.

Ahora bien, desde el punto de vista de los funcionarios, la autonomía de la sociedad estatal para fijar las retribuciones complementarias propias supondrá alguna ventaja para estos funcionarios, como el aumento del salario, por ejemplo.

El personal funcionario se encuentra vinculado a las normas con rango legal de la función pública y, complementariamente, al desarrollo de un Estatuto Básico del personal de Correos que recoja las especificaciones profesionales de los funcionarios que presten servicios en Correos. El personal laboral, por su parte, conservará sus contratos con la antigüedad, categoría y retribuciones que tuviesen consolidados hasta ese momento y con pleno respeto a los derechos adquiridos que tuvieran reconocidos. Para ello, las organizaciones sindicales mayoritarias en el sector han acordado con la dirección de la Sociedad que el nuevo Estatuto y la articulación de la negociación colectiva deben facilitar la progresiva homologación de condiciones de trabajo del personal laboral y funcionario y adquieren el compromiso de impulsar la negociación del Convenio colectivo en paralelo y con los mismos criterios inspiradores.

#### IV. CONCLUSIONES

Tradicionalmente los servicios postales han sido siempre gestionados por monopolios estatales en la mayoría de los países europeos. Al igual que otros muchos, estos servicios no han escapado a las corrientes liberalizadoras que desde hace algún tiempo imperan en la Unión Europea, y hoy son considerados *servicios de interés general*, que pueden ser gestionados por empresas o establecimientos públicos y también por empresas privadas a las que se imponen obligaciones de interés público. El Derecho comunitario ha sustituido las declaraciones generales de servicio público por misiones de interés general, que permiten ciertos privilegios en el mercado.

---

<sup>26</sup> Art. 15 Real Decreto 365/1995, de 10 de marzo, de Situaciones Administrativas de los Funcionarios Civiles de la Administración General del Estado.

<sup>27</sup> M. BACIGALUPO SAGGESE, "Reducción y laboralización de la función pública alemana en el marco del proceso de privatización de servicios públicos de los años noventa (en particular, la privatización del control aéreo, los ferrocarriles, el correo y las telecomunicaciones)", *Documentación administrativa*, núm. 243, 1995. Este fue precisamente el resultado de la privatización del Correo y las Telecomunicaciones en Alemania, aunque para ello tuvieron que reformar la Constitución. Ahora bien, su ordenamiento no contemplaba la excedencia voluntaria por prestación de servicios en sociedades mercantiles de capital público.

Correos y Telégrafos ha pasado de ser una Entidad Pública Empresarial a ser una Sociedad Anónima estatal (Ley 14/2000, de 29 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y de orden social). Sin embargo, en otros sectores o mercados de interés general, como por ejemplo las telecomunicaciones, la empresa prestadora del servicio universal se ha privatizado, entendiendo este concepto como transferencia al sector privado de una empresa o actividad pública. ¿Podemos afirmar que en los servicios postales la liberalización no ha tenido la misma incidencia o la misma trascendencia que en otros mercados?

Una de las claves para la respuesta la encontramos en los cambios tecnológicos habidos en los últimos años, cambios que no se han desarrollado en los servicios postales de forma tan vertiginosa como en el sector de las telecomunicaciones, por ejemplo, posiblemente porque las características del sector postal no permiten una utilización tan extensiva de las nuevas tecnologías como en otros.

Otra de las claves estriba en que, sin duda, la liberalización de los servicios postales se realiza de manera más lenta, porque la garantía del servicio universal requiere importantes costes fijos<sup>28</sup>, y ello puede justificar el establecimiento de una serie de servicios reservados que ayuden a garantizar la viabilidad financiera del servicio universal. La Unión ha permitido a los Estados miembros que sea la administración postal tradicional la que garantice el servicio universal otorgándole derechos especiales y exclusivos para proporcionar los servicios reservados en las zonas que no son rentables, y evitar así que el resto de operadores puedan introducirse en el mercado y seleccionar las zonas que van a atender, que, indudablemente, serán las más rentables<sup>29</sup>.

Por otra parte, es muy razonable pensar que los servicios postales llegarán a convertirse en un mercado completamente liberalizado, y que lo que hoy es en nuestro país una Sociedad Anónima estatal pasará a ser un operador de capital privado al que se le otorgarán determinadas compensaciones para que pueda continuar manteniendo la oferta de servicio universal en los términos marcados en la normativa.

Todo este proceso de liberalización iniciado y aún inconcluso ha llevado, en este caso concreto, al trasvase de funcionarios a la nueva Sociedad estatal. Los funcionarios, hasta ese momento adscritos a un organismo público, Entidad Pública empresarial Correos y Telégrafos, pasan a prestar servicios en una Sociedad mercantil de titularidad pública, sin que ello afecte a su situación jurídica consolidada, mientras que el personal que se contrate o haya contratado a partir de su constitución sólo puede estar sujeto al régimen laboral. No deja de ser curioso que en este modelo, el poder funcional sobre el

---

<sup>28</sup> P. 117 del Libro Verde...cit.: "Se calcula que cerca del 65% de los costes operativos corresponden a la distribución (algo menos para el correo urgente), y que estos costes son en su mayor parte costes fijos. En las zonas rurales, donde la productividad de la distribución es inevitablemente baja, los costes unitarios se encuentran significativamente por encima de la media".

<sup>29</sup> Pp. 126-129 del Libro Verde...cit. Todas las administraciones postales de la Comunidad presentan sus tarifas para la distribución de correspondencia en sus territorios nacionales como una tarifa unitaria única que establece distinciones únicamente en función del peso, no de la distancia ni de los remitentes o destinatarios del correo. Esta tarifa única se denomina "perecuación tarifaria". El principio subyacente a la perecuación tarifaria es que los distintos costes asociados con la recogida y distribución en distintas zonas debe ser objeto de un "promedio". El principio por el que se establece el promedio y se establece la misma tarifa para todo el país supone riesgos para el proveedor del servicio universal si otros operadores pueden introducirse en el mercado y seleccionar las zonas que van a servir. A este riesgo se le ha venido a llamar "descremado", y con el fin de evitarlo se establecen un conjunto de servicios reservados.

personal estatutario también corresponde a la Sociedad estatal y la excedencia voluntaria por prestación de servicios en sociedades estatales se convierta en la Ley 14/2000 en una modalidad de servicio activo.

Nos encontramos, en definitiva, ante un proceso de liberalización y aplicación de las normas de competencia europea en el sector postal que no ha hecho más que empezar y cuyo desarrollo va a continuar de forma gradual durante toda esta década, al final de la cual quizá podamos afirmar que el proceso ha concluido y los servicios postales en el ámbito europeo se encuentran definitiva y totalmente liberalizados. Hasta entonces aún queda un largo camino por recorrer.